أهداء الى
جامعة البحرين
مكتبة كلية الحقوق
مع التحية والتقدير
د. شاكر علي الشايف
القاهرة ٥/١١/٢٠١٢

جامعة البحرين
كلية الحقوق
المكتبة القانونية
COLLEGE OF LAW
LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF BAHRAIN

كلية الحقوق

الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي

دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب
مع التطبيق على الجمهورية اليمنية

رسالة مقدمة لنيل الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

شاكر علي ناجي الشايف

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس مشرفاً ورئيساً

الأستاذ الدكتور/ فؤاد محمد النادي

أستاذ القانون العام – كلية الشريعة والقانون – جامعة الأزهر عضواً

الأستاذ الدكتور/ عمر حلمي فهمي

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس عضواً

عميد الكلية السابق

1432هـ – 2011م

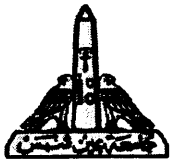
JS
251b
.Sh29
2011
c.1
CLL
Thesis

عنوان الرسالة:

الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية في العالم العربي
دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب
مع التطبيق على الجمهورية اليمنية

دكتـــــور :
شاكر على ناجي الشايف
abudahm74@hotmail.com

الطبعة الأولى : 2011
الناشـــــر : دار النهضة العربية ـ القاهرة
رقم الإيداع بدار الكتب والوثائق القومية : 8729 / 2011
الترقيم الدولي : 978-977-716-078-0
مطابع الدار الهندسية ـ زهراء المعادي : 29703766 ـ 0122349011



كلية الحقوق

رسالة دكتوراه

اسم الطالب/ شاكر على ناجي الشايف

عنوان الرسالة: الاتجاهات العامة للامركزية الإقليمية فـــى العـــالم العربـــى دراسة مقارنة فى بعض الدول العربية فى المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية.

اسم الدرجة: الدكتوراه

إشراف الأستاذ الدكتور/ محمد مرغنى خيري

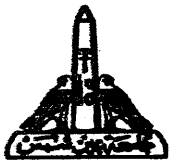
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

تاريخ البحث: / / 200

ختم الإجازة : اجيزة الرسالة:

بتاريخ / / 200

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة



كلية الحقوق

صفحة العنوان

اســـم الطالب: شاكر على ناجي الشايف

الدرجة العلمية: دكتوراه

القسم التابع له: قسم القانون العام

اســـم الكلية: كلية الحقوق

الجامعـــــة: عين شمس

سنة التخرج:

سنة المنـــح:


بسم الله الرحمن الرحيم
وقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْماً
صدق الله العظيم
سورة طه آية 114



الحمد لله الذى أتم نعمته على ووفقني لإنجاز هذه الرسالة التى بذلت فيها ما بوسعى من جهد وعمل.. وبعد..

عرفاناً بالجميل وأهله يطيب لى أن أسجل عظيم شكري وامتنانى لسيادة **الأستاذ الدكتور محمد مرغنى خيري** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس المشرف على هذه الرسالة، فقد أسدى إلي معروفاً عظيماً حين اختار لي عنوان هذا البحث، وحين أشرف على مرشداً وموجهاً ومعلماً، على الصراط المستقيم الذى ارتضاه لنفسه أسلوب تفكير ومنهج عمل، فجزاه الله عنى خير الجزاء ومتعه بموفور الصحة والعافية وجعله ذخراً للعلم.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى **الأستاذ الدكتور فؤاد محمد النادي** أستاذ الشريعة والقانون جامعة الأزهر، **والأستاذ الدكتور عمر حلمي فهمى** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس، على تفضلهما بقبول الاشتراك فى مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها، وفى ذلك شرف كبير للرسالة والباحث، فلهما جزيل الشكر والعرفان داعياً المولي عز وجل أن يجعل تلك المشاركة فى ميزان حسناتهم ويجزيهم خير الجزاء.

الإهداء

.. ولي وطن آليت ألا أبيعه

وألا أرى غيري له الدهر مالكا

"ابن الرومي"

إلى

اليمن

الماضي ،، والحاضر ،، والمستقبل

.. بما فيه ومن فيه ..

المقدمـــة

تختـار الدولـة الحديثـة أسلوبها فـي التنظـيم الإداري بمـا يـتلاءم مـع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة، حيث توجد سلطة إدارية واحدة تتركز في يدها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية وتتولى مباشرتها في جميع أنحاء الدولة إما بنفسها وإما بواسطة موظفين يعملون باسمها ويخضعون لسلطتها، وعندما تستقر الدولة ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها، تتحول إلى اللامركزية الإدارية التي تتوزع فيها الوظيفة الإدارية بين الهيئات المستقلة والسلطة المركزية، من أجل تفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة شئونها وتلبية احتياجاتهم المحلية، وبذلك تتعدد السلطات بتعدد الأشخاص العامة في الدولة التي قد تكون أشخاصاً إقليمية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة وتعرف باللامركزية الإقليمية، وقد تكون أشخاصاً مرفقيه تمارس اختصاصات موضوعية محددة بمرفق معين، وتعرف باللامركزية المصلحية أو المرفقية[1].

وتتمثل المقومات الأساسية للامركزية الإقليمية في قيام أشخاص معنوية إقليمية جديدة إلى جانب الدولة تتولى إدارة الشئون المحلية في نطاق اختصاصها الإقليمي المحدد جغرافيًا، وتتمتع بالاستقلال في مواجهة السلطة المركزية بما يمكنها من ممارسة اختصاصاتها المحلية التي تهم المجتمع المحلي، ويعهد بإدارتها إلى هيئات مستقلة ترتبط بسكان الإقليم، وتقوم اللامركزية الإقليمية في أحد جوانبها على علاقة بالسلطة المركزية، تتمثل في

---

[1] إن التنظيم الإداري فى دولةٍ ما ليس وليد الصدفة أو الاختراع الإنساني المفاجئ، وإنما هو نتيجة عوامل كثيرة تتعلق بالبيئة الجغرافية والعوامل السياسية الاقتصادية والاجتماعية التى عايشتها هذه الدولة. د.ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية فى دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1993م، ص6.

حق السلطة المركزية في ممارسة قدر من الرقابة على الأشخاص الإقليمية يختلف مداها من دولة إلى أخرى.

ولا تعني اللامركزية الإقليمية مجرد إنشاء هيئات إقليمية تباشر اختصاصاتها باستقلال عن السلطة المركزية، وإنما هى وسيلة للنهوض بالمجتمع المحلي على كافة مستوياته، وتتأثر الدولة بهذا الخصوص بالظروف والعوامل البيئية، ودرجة تأصل النظام الديمقراطي التي تتحكم في درجة الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية التي تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لدرجة المركزية واللامركزية المتبعة في الإدارة ومن فترة زمنية إلى أخرى داخل الدولة الواحدة.

ويزداد اتجاه كثير من الدول العربية باختلاف -بنسب متفاوتة- أنظمتها السياسية بشكل أو بآخر وباهتمام متزايد بنظام اللامركزية الإقليمية الذى أصبح من مظاهر الدولة الحديثة، والظاهرة الأهم في التنظيم الإداري المعاصر،وهذا الاتجاه للدول العربية يرجع لعدة أسباب أهمها:

السبب الأول: أن أعمال الإدارة وواجباتها إزاء الأفراد قد تنوعت وتشعبت في الوقت الحاضر لدرجة يصعب معها على السلطة المركزية أن تواجهها بمفردها، فنتيجة للتعقيد في الوظيفة الإدارية وتنوع الحاجات وزيادتها نتيجة لتطور هذه الدول سياسيًا واجتماعيًا واقتصاديًا، واتساع النشاط الإداري وتعقد سبل تنفيذه كان لابد من إسناد المصالح المحلية إلى أجهزة لامركزية لكون ذلك يؤدي إلى تنوع أساليب النشاط الإداري بما يتلاءم وحاجات كل إقليم.

السبب الثاني: أصبح الاتجاه نحو تعزيز اللامركزية الإقليمية وتوسيع المشاركة الشعبية وتطوير أنظمة الوحدات المحلية من أوليات قيام الدولة الحديثة، فقد كان للتطورات التي شهدها العالم العربي في العقدين الماضيين انعكاس مباشر على دور كل من الوحدات المحلية التي تمثل الوحدات الأساسية للحكم والإدارة، فقد كان لتصديق العديد من الحكومات العربية على الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة

بالإصلاحات السياسية والاقتصادية أثر في اجتياح موجة الديمقراطية والتعددية السياسية للعالم العربي واعتبار ذلك المعيار هو الأساس في تكوين دولة حضارية منفتحة على العالم الخارجي[1].

السبب الثالث: ارتباط بعض الدول العربية بعلاقة استراتيجية مع الدول المانحة والبنك الدولي، والاتجاه منذ 1990 -وخاصة من قبل الدول المانحة- نحو(الحكم الرشيد)، الذي يعني الشفافية والمشاركة الواسعة في صنع القرار المحلي بنقل السلطة إلى المجتمع بإشراك منظمات المجتمع المدني والاتجاه إلى طريق اللامركزية الإقليمية التي يباشر الشعب من خلالها شئونه المحلية[2].

وإلى جانب الأسباب العامة التي تشمل أغلب الدول العربية، هناك أسباب خاصة تجعل اليمن أشد الدول العربية حاجة إلى نظام اللامركزية الإقليمية -بما يتناسب مع ظروفها- ومن أهم هذه الأسباب:

1- قيام الوحدة اليمنية واندماج نظامين مختلفين في نظام واحد ديمقراطي تعددي، فكان الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية هو الخيار الديمقراطي في توسيع المشاركة الشعبية في تسيير الشئون المحلية وإدارتها.

2- كبر العبء الملقى على عاتق السلطة المركزية وتوسعه، نتيجة لتوسع إقليم الجمهورية اليمنية بعد الوحدة وزيادة الكثافة السكانية.

3- الاتجاه نحو سياسة الإصلاح المالي والإداري؛ وذلك بالحد من المركزية المالية والإدارية، والحد من المساوئ التي ترافقهما، مثل البيروقراطية الإدارية والفساد المالي والإداري.

---

[1] الديمقراطية في الوطن العربي، تقرير عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (2003-2004)، الناشر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، ستوكهولم - السويد، 2004، ص5.

[2] Fumkihiko Saito, Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview, Foundations for Local Governance Decentralizations Comparative Perspective, 2008 Physica-Verlag Heidelberg - P.3.

4- الاتجاه نحو سياسة التنمية الشاملة بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، ونظرًا لتواجد الهيئات المحلية على مستوى قريب من المجتمع وتعايشها معه باستمرار، ولأن أعضاء هذه الهيئات المحلية هم من أبناء المنطقة الذى إذا أحُسن اختيارهم يمكن للتنمية أن تصل إلى المناطق النائية والمحرومة.

5- الاتجاه نحو التحول الديمقراطي والتعددية السياسية وصولاً إلى الممارسة الشعبية للسلطة، وتعد اللامركزية الإقليمية أحد أهم مرتكزات الدولة العصرية الحديثة التي تقوم على المبدأ الديمقراطي وحكم الشعب نفسه بنفسه.

وإذا كان الاتجاه المعاصر للدول العربية نحو اللامركزية الإقليمية، فإن المشكلة لم تعد في ذلك ولكن في كيفية الجمع بين أسلوبي المركزية الإدارية واللامركزية الإقليمية بالقدر الذى يتفق مع ظروف كل دولة، ففي الدولة الحديثة لم يعد بالإمكان الأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، وإنما يوجد في كل دولة قدر من المركزية واللامركزية، وتختلف درجة كل منها وفقاً لظروف كل دولة،بل تختلف درجة كل منها وفي داخل الدولة الواحدة من فترة زمنية إلى أخرى.

أهمية الدراسة:

تنطلق أهمية الدراسة من الدور الهام الذي تلعبه اللامركزية الإقليمية على جميع الأصعدة، فهي من الناحية السياسية تعمل على خلق وتدريب قيادات سياسية جديدة، وهى مدرسة للديمقراطية سواء لأعضاء المجالس المحلية أو للناخبين حين يمارسون حقهم الانتخابي، ومن الناحية الإدارية تحقق مرونة في الإصلاح الإداري، فتسمح بتجربة نظم وأساليب إدارية حديثة على مستوى ضيق فإذا ما ثبت نجاحها أمكن تعميمها على مستوى الدولة، وإذا ثبت العكس فإن العدول عنها يكون أمراً سهلاً وبدون تكلفة، لانحصاره في جزء من إقليم الدولة، ومن الناحية الاقتصادية تساهم اللامركزية الإقليمية في عدم تمركز

رأس المال والاستثمار، فمن الطبيعي أن ينجذب رأس المال إلى حيث السلطة، فكلما زادت لامركزية السلطة ازداد انجذاب رأس المال والاستثمار إلى الأقاليم، ومن الناحية الاجتماعية تساهم في إزالة عوامل الرهبة والخشية من سلطات الحكم التي ترسخت في أذهان الشعب، فاللامركزية الإقليمية تقرب الإدارة من الأفراد، وتزيل عوامل الريبة والشك من السلطة المركزية.

كما تتمثل أهمية الدراسة في الاطلاع على نظم اللامركزية الإقليمية في بعض الدول العربية كما تعكسها التشريعات النافذة، والتعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجهها، وصولاً لإمكانية تقارب النظم المحلية فيها، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف والعوامل البيئية والإمكانات والقدرات المالية والبشرية المتاحة، أما أهميتها بالنسبة لليمن فتتمثل في إن تجربة اللامركزية الإقليمية مازالت في مهدها، وهي تجربة حديثة بحاجة إلى التقييم الجاد والمستمر للتعرف على أوجه القصور والمشكلات والتحديات التي تواجهها عن طريق الدراسات المتخصصة وبشكل متعمق ومتجانس مع حياة المجتمع اليمني، واستقلال بيئته المحلية المحيطة، وتقسيماته القبلية، للاستفادة منها في تعزيز اللامركزية الإقليمية.

والموضوع محل الدراسة من الموضوعات التي تحظى باهتمام الباحثين، وفيه العديد من المؤلفات، وهو مع ذلك يعتبر من المواضيع المتجددة دائماً التي تحتاج إلى دراسة جديدة في كل فترة زمنية، ومع كل تعديلات قانونية يحتاج للتقييم الجاد والمستمر، ولأنه من المواضيع التي تتأثر بالعوامل المحيطة والنمو المستمر في المجتمع الذي يجب مواكبته من أجل تحقيق الأهداف، فالطبيعة المرنة للامركزية الإقليمية تسمح بتحديثه وتطويره بصورة مستمرة تجعل منه موضوعاً جديداً دائماً، يحتاج بعد كل تحديث أو تطوير لهذا النظام إلى دراسته للوقوف على مدى ملاءمته للظروف البيئية المحلية المحيطة ومدى نجاحه فيها.

صعوبة الدراسة:

ترجع صعوبة دراسة موضوع اللامركزية الإقليمية إلى أنها نظام إداري اجتماعي يتأثر بالظروف والعوامل البيئية لكل دولة، وتتمثل الصعوبة في اختلاف أيديولوجية النظام الإداري في الدول العربية، وبالتالي فهناك صعوبات كبيرة أمام الباحث تجعله لا يتمكن من التعميم للنتائج التي يصل إليها بالنسبة لدولة ما، على باقي الدول، ولا يعني هذا أن الدول العربية التي تجمعها ظروف عامة مشتركة لا يجمعها مفهوم واحد في التطور الإداري، فالواقع أن هذه الدول تعتنق كل منها شكلاً أو آخر من أشكال التنظيم الإداري، ولهذا نجد نماذج مختلفة للامركزية الإقليمية في هذه الدول.

منهج الدراسة:

اقتضت هذه الدراسة الاعتماد على مجموعة من المناهج تتكاتف فيما بينها لتحقيق هدف واحد، أولها المنهج التاريخي الذى يساعد على معرفة الماضي، لأن الحاضر يفترض أنه جاء نتيجة الاستفادة من التجارب السابقة باعتبارها الناقل من الماضي إلى الحاضر[1]، ومن ثم المنهج المقارن الذي

---

(1) يهدف المنهج التاريخي في هذه الدراسة بخصوص اللامركزية الإقليمية إلى بيان ما يلي:

1- **أسلوب نشأة الدولة:** يتأثر نظام اللامركزية الإقليمية بظروف تكوين الدولة التي قد تتكون من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتمايزة وهي الدولة الفيدرالية، أو من تفكك أقاليم ذات خصائص مشتركة، كما قد تتكون الدولة من إقليم واحد يشترك في خصائص موحدة وهى الدولة البسيطة، وفي كلتا الحالتين يعكس النظام المحلي الخصائص المتمايزة لأسلوب نشأة الدولة.

2- **الاستعمار:** يتأثر نظام اللامركزية الإقليمية بالاستعمار فنجد الدول التي خضعت للاستعمار يعكس النظام المحلي فيها سمات النظام المحلي في الدولة الاستعمارية.

3- **أسلوب نشأة النظام ومراحل تطوره:** يتأثر نظام اللامركزية الإقليمية بأسلوب نشأته ومراحل تطوره، فنجد نظماً محلية تنشأ نشأة طبيعية، ونظما أخرى يتم إنشاؤها بمقتضي أداة قانونية، كما أن تطور النظم المحلية بصورة أكثر استقلالاً وثباتاً واستمراراً يؤدي إلى تأكيد استقلاله وتأصل صلاحياته واختصاصاته.

انظر: د.ظريف بطرس، الإدارة المحلية، مفهومها وإيكولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، الأساسيات النظرية للحكم المحلي، الجزء الأول، مطبعة نهضة مصر، 1977م، ص19.

يعتبر أهم المناهج في الدراسات القانونية، إذ عن طريقه يطلع الباحث على تجارب النظم القانونية الأخرى ومقارنتها بالنظم القانونية الوطنية، بالإضافة إلى المنهج الوصفي الذى يعتمد على جمع الحقائق العلمية ويصفها كما هى، ويمتد إلى تفسيرها،ثم المنهج التحليلي الذى يركز على عرض المشكلة وموقف الفقه والقضاء منها، وذلك من خلال أسلوب تحليل مقارن بين الدول للوصول إلى السمات والخصائص التي تتميز بها الأنظمة المحلية في الدول العربية المقارنة.

وقد تكونت عينة الدراسة من عشر دول عربية مثلت ثلاثة أقاليم للوطن العربي:

1- **المغرب العربي**: مَثّله المملكة المغربية، وجمهورية الجزائر.
2- **المشرق العربي**: مَثّله المملكة الأردنية الهاشمية، والجمهورية العربية السورية، والجمهورية اللبنانية.
3- **دول الخليج العربي**: مثلها على المملكة العربية السعودية، ومملكة البحرين، ودولة قطر.

وإلى جانب ذلك تضمنت الدراسة جمهورية مصر العربية -التي تمثل الإقليم الرابع للوطن العربي إقليم وادي النيل- وذلك كدراسة مقارنة رأسية مع اليمن باعتباره نموذجاً عربياً له باع طويل في إرساء تجربة اللامركزية الإقليمية، مع الإشارة إلى التجربتين المحليتين الإنجليزية والفرنسية لما لهذين النظامين من تجربة واسعة وعريقة.

أسئلة الدراسة:

تحاول هذه الدراسة الإجابة على عدد من الأسئلة؛ أهمها ما يلي:

1- ماهية اللامركزية الإقليمية ومقوماتها، وتمييزها عن غيرها من النظم المشابهة.
2- ما أهم سمات وخصائص اللامركزية الإقليمية في كل دولة من الدول العربية المقارنة؟ وما أنماط وأساليب تشكيل المجالس المحلية؟ وكذلك نوع العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية؟

3- ما نقاط التقارب والتباين في نظام اللامركزية الإقليمية في الدول العربية؟

4- ما ملامح النموذج العربي الذى يجسد الرؤية المستقبلية للامركزية الإقليمية في الدول العربية؟

5- هل جاء قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م في اليمن واضحاً ومحدّداً لشكل الظروف والعوامل المحلية في اليمن وصيغتها؟ وهل كان دقيقاً في تحديد المهام وتنظيم العلاقة بين المجالس المحلية والسلطة المركزية؟

6- لماذا اللامركزية الإقليمية؟ هل هى توجه حقيقي نحو إدارة لامركزية أم أنها تسارع نحو تحقيق رغبات سياسية؟

7- ما مكان اللامركزية الإقليمية ودورها في الدولة الحديثة؟

8- تأثير العوامل البيئية على الدول في الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية، وهل هناك معايير يمكن الحكم من خلالها على النظام الإداري بأنه يتجه نحو المركزية أو اللامركزية؟

خطة الدراسة:

تقع هذه الدراسة في بابين يسبقهما فصل تمهيدي وتنتهي بخاتمة تتضمن أهم نتائج وتوصيات الدراسة، وذلك على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي: ماهية اللامركزية الإقليمية.

يتناول هذا الفصل الإطار النظري للامركزية الإقليمية بالتعرف على نظام المركزية الإدارية واللامركزية الإقليمية وعيوب ومميزات كل منهما، والتمييز بين اللامركزية الإقليمية والنظم المشابهة له، وذلك في ثلاثة مباحث كما يلي:

- المبحث الأول: المركزية الإدارية.
- المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية.
- المبحث الثالث: تمييز اللامركزية الإقليمية عما يختلط بها من نظم مشابهة.

الباب الأول: سمات اللامركزية الإقليمية في دول المقارنة.

تناول هذا الباب عرضاً للدول العربية المقارنة وإبراز سمات وخصائص البُنى التنظيمية للامركزية الإقليمية؛ وذلك في ثلاثة فصول:

- **الفصل الأول**: اللامركزية الإقليمية في بعض دول الخليج العربي.
- **الفصل الثاني**: اللامركزية الإقليمية في بعض دول المشرق العربي.
- **الفصل الثالث**: اللامركزية الإقليمية في بعض دول المغرب العربي.

الباب الثاني: اللامركزية الإقليمية في الجمهورية اليمنية.

وفي هذا الباب تم من خلاله دراسة اللامركزية الإقليمية في اليمن مع مقارنتها بالنظام المحلي المصري، مع الإشارة إلى النظامين المحليين الإنجليزي والفرنسي كلما كان ذلك ضرورياً، وقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول تسبقهم دراسة تمهيدية للعوامل البيئية والظروف التاريخية والتشريعية المؤثرة في نظام اللامركزية الإقليمية في اليمن، وذلك كما يلي:

- **الفصل الأول**: تشكيل المجالس المحلية.
- **الفصل الثاني**: اختصاصات المجالس المحلية.
- **الفصل الثالث**: الرقابة على المجالس المحلية.

وأخيراً الخاتمة التي تتضمن أهم النتائج والتوصيات، إضافة إلى ترتيب منهجي للمصادر والمراجع التي تمت الاستعانة بها في إعداد الدراسة،بما يسهل على الباحثين والمهتمين الرجوع إليها.

الفصل التمهيدي

ماهية اللامركزية الإقليمية

الفصل التمهيدي
ماهية اللامركزية الإقليمية

يتأثر الأسلوب الذى تنتهجه الدولة فى تنظيمها الإدارى بظروفها الاجتماعية والسياسية ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها، ولا تأخذ الدول بأسلوب موحد فى خصوص تنظيمها الإدارى فكل دولة تأخذ بالأسلوب الذى يتفق مع ظروفها؛ فهذه الأساليب ليست أهدافاً بقدر ما هى وسائل لتحقيق الأهداف الإيجابية للدولة فى المجالين السياسى والاقتصادى، فالنشاط الإدارى يستهدف وضع اتجاهات السياسة الكلية للدولة موضع التنفيذ[1].

لذلك يرتبط أسلوب التنظيم الإدارى بالنظام السياسى فى الدولة، فإذا كان النظام السياسى يرسم الشكل العام للجهاز الحكومى -بالمعنى الواسع- فإن التنظيم الإدارى يتناول بعد ذلك بالتفصيل والتحديد جانباً من هذا الجهاز هو الجانب الإدارى، وإذا كان التنظيم الإدارى للدولة الحديثة يتضمن تعدد الأجهزة الإدارية فإن هذا التعدد لا يعنى تعدد السلطات الإدارية، فالدولة التى تأخذ بالمركزية الإدارية لا تعرف إلا سلطة إدارية واحدة تتركز فيها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية، وتتولى مباشرة هذه الاختصاصات فى جميع أنحاء الدولة، بواسطة موظفين يعملون باسمها وخاضعين لسلطانها وتوجيهها، أما فى اللامركزية الإدارية فإن السلطات تتعدد مع تعدد الأشخاص العامة فى الدولة، التى قد تكون أشخاصاً إقليمية تمارس نشاطها على جزء من إقليم الدولة، وقد تكون أشخاصاً مرفقية تمارس اختصاصات محددة بمرفق معين[2].

فعند نشأة الدولة أو عندما تحصل على استقلالها تأخذ بالتنظيم الإدارى المركزى، وذلك لضمان وحدة إقليمها والقضاء على الاتجاهات الانفصالية

---

[1] د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مطبعة جامعة عين شمس، 1984، ص49.
[2] د.ثروت بدوى: القانون الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة 2006، ص300.

فيها، وهو الأسلوب الوحيد الذى يضمن للسلطات العليا فى الدولة فرض إرادتها وسلطانها وسيطرتها على جميع أفراد الشعب، وكذلك على كل أجزاء الإقليم، وعندما تستقر الدول تبدأ بتطعيم نظامها المركزى بالتنظيم اللامركزى الإدارى الإقليمى أو المصلحى، إلا أنه بمراعاة التنظيم الإدارى للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية فإن المشرع فى كل دولة عندما يقوم بالجمع بين المركزية واللامركزية يأخذ بالقدر الذى يتناسب مع ظروف الدولة[1].

ولذلك لم تعد المشكلة فى الاختيار بين الاسلوبين الإداريين المركزي واللامركزي، ولكن فى كيفية الجمع بينهما، ففى الدولة الموحدة الحديثة لا يمكن الأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق، وإنما يوجد فى كل دولة قدر من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية على اختلاف درجة كل منهما وفقاً لظروف كل دولة، وكل أسلوب من هذين الأسلوبين لا يتكرر فى الدول المختلفة بصورة واحدة، وإنما هناك صور متعددة تختلف باختلاف الدول وظروفها من حيث تطورها السياسى وحجم الإقليم الجغرافى[2].

---

(1) Charles Debbasch, Institutions et Droit Administartifs, Presses Universitaires de France, Paris, 3éme édition, 1985, p. 197

انظر كذلك: د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مطبعة الإيمان، بدون تاريخ نشر، ص37؛ د.محمد حسنين عبد العال، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص25.

(2) د.سامى جمال الدين، أصول القانون الإدارى، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإدارى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص163 ؛د.هدى محمد عبدالرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقة الاسلامي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق،جامعة اسيوط،2008،ص30، وهناك من يرى ان تطور مفهوم اللامركزية يقترن جنباً إلى جنب مع التطور فى التفكير فى نظام الحكم انظر:

- G. Shabbir Cheema And Dennis A. Rondineli, From Government Decentraliztion to Decentralized Governance, Broolings Institution Press Washington, D. C. 2007. p.1.

ولكن ذلك لا يحول دون وجود الأسس العامة التى تحكم كلا الأسلوبين، ولكى تتضح ماهية اللامركزية الإقليمية ولإعطاء صورة كاملة عنها – فإنه يجب أن ندرس أسلوب المركزية الإدارية، ونبين مفهومه وأسسه وصوره؛ولنميزه عن اللامركزية الإدارية التي سوف نحدد مفهومها وصورها ، ونخرج من ذلك كله بالوقوف على صورة واضحة ومميزة للامركزية الإقليمية نستطيع من خلالها التمييز بينها وبين النظم القانونية المشابهة.

وسنتناول هذا الفصل على النحو التالى:

المبحث الأول : المركزية الإدارية.

المبحث الثانى : اللامركزية الإدارية.

المبحث الثالث : تمييز اللامركزية الإقليمية عما يختلط بها من نظم مشابهة.

المبحث الأول
المركزيـــة الإداريـــة

المركزيـة الإداريـة أسـلوب مـن أسـاليب التنظـيم الإدارى، يقـوم علـى أسـاس توحيـد النشـاط الإدارى فـى الدولـة، وتُباشَـر الوظيفـة الإداريـة بواسـطة أجهزة إداريـة تتبع الحكومـة المركزيـة، وتعنـي التبعيـة هنـا أن ترتبط الأجهزة الإدارية كلها فيما بينها برباط التدرج الإدارى أو الهرمى الذى يجعل فى القمة أعضاء الحكومة المركزية العليا (الرؤساء الإداريين) وفى القاعدة الموظفين المنتشرين فى أجزاء الدولة، وهم بذلك يخضعون للسلطة الرئاسية الأعلى وفق التدرج الهرمى فى وظائفهم[1].

وعلى ذلك سنتناول هذا المبحث في المطالب التالية كما يلى:

المطلب الأول : مفهوم المركزية الإدارية.

المطلب الثانى : أركان المركزية الإدارية.

المطلب الثالث : تطبيقات المركزية الإدارية.

المطلب الرابع : تقدير المركزية الإدارية.

---

[1] د.محمد عبد الحميد أبو زيد: تفعيل أداء المحليات في العد الـديمقراطي، دار النهضـة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص105؛ د.صالح فواد، مبادئ القـانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبنانى، مكتبة المدرسة، بيروت، الطبعـة الأولـى، 1983، ص71؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، جـ1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006م، ص143.

المطلب الأول
مفهوم المركزية الإدارية

المركزية بوجه عام يقصد بها: جمع السلطة أو تركيزها فى يد هيئة رئاسية هى السلطة المركزية فى جميع أنحاء الدولة[1]، ويستوى فى هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً[2].

والمركزية بمفهومها العام قد تكون مركزية سياسية أو إدارية أو اقتصادية:

فالمركزية السياسية؛ أول صور المركزية نشأة في الدولة،فهى تنشأ مع نشأة الدولة أو استقلالها، وفيها يخضع إقليم الدولة لإدارة سلطة سياسية موحدة تكون فيها جميع وظائف الدولة فى يد الحكومة المركزية دونما مشاركة فى هذه السلطات، ومجال تطبيق هذا النظام يكون فى الدول البسيطة أو الموحدة[3].

وقد تأخذ المركزية صورة اقتصادية؛ وذلك حين يكون أمر توجيه الاقتصاد فى كلياته وجزئياته مرهوناً بإرادة سلطات عامة مركزية فى الدولة، وهذا هو الغالب فى الدول الاشتراكية المتطرفة، كما قد تسود فى بعض الدول المعاصرة التى تسعى حثيثاً إلى تحقيق التنمية الاقتصادية[4].

أما المركزية الإدارية؛ فتعنى بيان كيفية مباشرة الوظيفة الإدارية فى دولة معينة، وفي هذا النظام تنفرد السلطة المركزية بممارسة الوظيفة الإدارية كلها مركزيًا من المقر أو عن طريق ممثليها الخاضعين للسلطة الرئاسية فى الأقاليم، علماً بأن وجود ممثلين وفروع فى الأقاليم لا يتنافى مع مبدأ المركزية

---

(1) د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، جـ1، مطبعة نصر مصر، القاهرة، 1958، ص184.

(2) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص14.

(3) د.توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإدارى، جـ1، دار النشر للجامعات المصرية، ط1، القاهرة، 1955، ص168.

(4) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص21.

الإدارية، فالمقصود هنا أن تكون الوظيفة الإدارية فى الدولة فى يد سلطة موحدة، وإن تعددت هيئاتها ووحداتها مادام أعضاؤها يخضعون فى النهاية خضوعاً تامًا لرئاسة عليا واحدة، ولقواعد وإجراءات وأحكام واحدة[1] تحت هيمنة السلطة المركزية، بحيث لا يكون للفروع والأقسام المعاونة لها أى كيان قانونى مستقل[2].

و قد عرّفت المركزية الإدارية بأنها: "حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية فى الدولة فى أيدى هيئة قائمة فى العاصمة -هى الحكومة- ولا تشاركها فيها هيئات أخرى"[3].

وتعرّف بأنها: "توحيد نشاط الإدارة فى أيدى السلطة التنفيذية، فيتحقق بذلك لفروعها الكائنة فى العاصمة أو الأقاليم التعاون فيما بينها عن طريق اتباع وحدة النمط والأسلوب"[4].

وعرفت كذلك بأنها: "تركيز السلطات الإدارية فى يد رجال السلطة المركزية فى العاصمة وفى يد تابعيهم، سواء كان هؤلاء يمارسون وظائفهم فى العاصمة أو الأقاليم، مع خضوعهم جميعاً للسلطة الرئاسية"[5].

وعرفت بصورة مختصرة بأنها: "تعنى فى الأصل أن تحتكر الحكومة المركزية فى العاصمة الوظيفة الإدارية فى سائر أنحاء الدولة"[6].

---

(1) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص22، كذلك يراجع دكتور محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن،مرجع سابق، ص185، حيث يذكر أنه "لا يشترط فى المركزية الإدارية أن يكون الرئيس الإدارى الأعلى الذى تتركز فى يده السلطة فرداً وإنما يجوز أن يكون هذا الرئيس هيئة تتكون من عدة أفراد".

(2) د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، دار الثقافة الجامعية، القاهرة،1998، ص64؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، ط6،الدار البيضاء، 2006، ص79.

(3) د.توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص169.

(4) د.فؤاد العطار: دروس فى نظم الإدارة المحلية، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابلى الحلبى، القاهرة 1960، ص33.

(5) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، ط3،بدون دارنشر، 1982، ص96.

(6) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، بدون دار نشر أو تاريخ، ص67.

وعرّفت بأنها: "قصر الوظيفة الإدارية فى الدولة على ممثلى الحكومة المركزية فى العاصمة -وهم الوزراء- دون مشاركة من هيئات أخرى، فهى تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"[1].

يتضح من التعريفات السابقة أن التعريفات الأول والثانى والرابع والخامس ركزت على الركن الأول من أركان المركزية الإدارية؛ وهو حصر السلطة المركزية للوظيفة الإدارية أو تركيزها أو احتكارها بهدف توحيد نشاط الإدارة، فى حين أغفلت الأركان الأخرى، وهى التدرج الرئاسى والخضوع للسلطة الرئاسية، وهو ما تضمنه التعريف الثالث الذي ذكر هذه الأركان مجتمعة.

ويؤخذ على التعريفات السابقة أنها جعلت من تركيز النشاط الإدارى أو الوظيفة الإدارية فى يد السلطة المركزية مركزاً فى العاصمة وليس شرطاً أن توجد السلطة المركزية فى العاصمة، فقد توجد فى إقليم من أقاليم الدولة وليس فى العاصمة؛ ولذلك نؤيد التعريف القائل بأن المركزية الإدارية هى: "حصر النشاط الإداري بمظاهره المختلفة في يد السلطة المركزية تباشره بنفسها أو عن طريق فروعها وممثليها الخاضعين لرئاستها[2]". ويتميز هذا التعريف بأنه لم يقيد تركيز النشاط الإداري في العاصمة، وإنما جعله بيد السلطة الرئاسية التى قد توجد فى العاصمة أو في الأقاليم، بالإضافة إلى تضمنه لأركان المركزية الإدارية.

المطلب الثاني
أركان المركزية الإدارية

تتحقق المركزية الإدارية إذا اجتمعت الوظيفة الإدارية وانحصرت سلطة التقرير النهائى فى جميع الاختصاصات المتعلقة بها فى يد السلطة المركزية، بحيث تمارسها بنفسها، أو بواسطة الموظفين التابعين لها الذين

---

(1) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص50.
(2) د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، ج1، دار الرحمن، القاهرة 2005، ص158.

ينتظمهم سلم وظيفى متدرج، ويخضعون لسلطتها الرئاسية، فلا يوجد أشخاص عامة إقليمية أو مصلحية، وإنما هناك شخص عام واحد هو شخص الدولة، وهى الشخص الإداري الوحيد المختص بإدارة النشاط الإداري لكل إقليم الدولة[1].

وبناء على ذلك تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هى: تركيز الوظيفة الإدارية فى يد السلطة المركزية، والتبعية الهرمية داخل السلم الإدارى، والخضوع للسلطة الرئاسية.

وسوف نتناولها تباعاً فيما يلى:

أولاً : تركيز الوظيفة الإدارية فى يد الحكومة المركزية :

تقوم المركزية الإدارية على تركيز كل مظاهر الحياة الإدارية فى يد السلطة المركزية التى تختص بإصدار القرارات الإدارية فى كل أنحاء الإقليم التابع للدولة،وهذه القرارات تنسب إلى الدولة، الشخص القانونى العام الوحيد[2]، فلا مكان فى هذا النظام للمرافق المصلحية أو الإقليمية المعينة أو المنتخبة التى يمكن أن تمنح الشخصية الاعتبارية المستقلة التى تخولها الإشراف على جانب من وظائف الدولة على سبيل الاستقلال، ولا يقدح فى هذا النظام وجود موظفين يمثلون السلطة المركزية فى الإقليم، أو أن يكون هناك هيئات فنية تقوم بالبحث والدراسة تمهيداً لممارسة سلطة التقرير النهائي؛ لأن

---

(1) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, Tom 1 Libraire Générale de Droit et De Jurisprudence, Pairs, 9e édition, 1984, p.92.

انظر كذلك: د.عبد الغنى بسيونى عبد الله : التنظيم الإدارى، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2004،ص75؛ د.نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب، 1981م، ص40.

(2) د.مصطفى أبو زيد فهمى، الوسيط فى القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006م، ص104؛ د.ثروت بدوى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص300. "الوزارات فى النظام المركزى تعد الأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية، ويمتد سلطانها على جميع أجزاء الدولة، وهى لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة وإنما تمثلها كسلطة مركزية، ويشرف الوزراء فى العاصمة على كل المرافق العامة الكائنة فى الإقليم" د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص74.

هذه الهيئات الفنية لا تشارك فى اتخاذ القرار النهائى حيث ينحصر عملها فى الحدود الفنية التحضيرية ولا يتعداها[1].

والدولة التى تأخذ بهذا النظام لا تعرف إلا سلطة إدارية واحدة تتركز فيها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية، ويترتب على ذلك عدة مظاهر منها:

أ- تنفرد الحكومة المركزية بسلطة إصدار القرار النهائى فى كل الأمور المتعلقة بالوظيفة الإدارية للدولة حتى لو كانت خاصة بأحد المرافق المحلية فى الأقاليم، ولا يملك موظفو تلك المرافق أية سلطة نهائية فى هذا الشأن، وترتبط بسلطة إصدار القرار سلطة تعديله أو إلغائه أو سحبه[2].

ب- يتصل بتركيز سلطة إصدار القرار الإدارى النهائى احتكار الإدارة المركزية لسلطة التعيين فى الوظائف العامة، فتنفرد السلطة المركزية بتعيين الموظفين فى جميع أنحاء الدولة، ولا يُترك أمر اختيار الموظفين المحليين إلى هيئات محلية أو إلى السكان فى هذه المناطق عن طريق الانتخاب، وإنما يتم التعيين عن طريق الإدارة المركزية، ويُستبعد أى نظام من شأنه إخراج الموظفين من هيمنة الإدارة المركزية[3].

ونتيجة لهذا الانفراد بسلطة إصدار القرار والبت فيه وكذلك سلطة التعيين فى الوظائف العامة ينشأ ارتباط عضوى كامل بين الحكومة المركزية وبين جميع المرافق لتبعيتهم لقرار إدارى واحد سواء من حيث التنفيذ أو من حيث التعيين، وهو ما يقودنا إلى الركن الثانى وهو التبعية الإدارية.

---

(1) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص69؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص79.

(2) د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، دار الفكر العربى، ط1، القاهرة، 1981، ص129؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص145.

(3) د.توفيق شحاتة: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص171؛ د.فوزت فرحات، القانون الإداري العام، جـ1، ط1، منشورات الحلبى الحقوقية، بيروت، 2004، ص54، د.عبد الله حمود فلامة، القانون الإداري وقضايا الوظيفة العامة فى اليمن، مكتبة الصادق، ط1، صنعاء، 2007م، ص48.

ثانياً: التبعية الهرمية داخل السلم الإداري :

تفترض المركزية الإدارية قيام تبعية عضوية ترتبط بها جميع وحدات الجهاز الإداري المركزي وجميع الموظفين العاملين بالجهاز الإداري ، فالكل يخضع لمبدأ التدرج الإداري[1].

ويقصد بالتدرج الهرمي توزيع موظفي الوزارات والمصالح والإدارات المركزية المختلفة سواء في العاصمة أوفي الأقاليم حسب وظائفهم، على مراتب أو درجات متدرجة تدرجاً هرمياً تكون سلماً إدارياً يوجد في قاعدته صغار العاملين ويتصاعد حتى نجد في قمته الرئيس الإداري الأعلى[2]، والتدرج الهرمي على هذا النحو يترتب عليه تدرج آخر من حيث قيمة التصرفات القانونية الصادرة من موظفي الإدارة، إذ تختلف القيمة القانونية لهذه التصرفات تبعاً لاختلاف المركز أو الموقع الذين يشغلهما من أصدرها في السلم الإداري[3].

ويترتب على التدرج الهرمي من الناحية الإدارية تعدد الرئاسات الإدارية المتدرجة مع خضوعها جميعاً في النهاية للرئيس الأعلى الذي ينتهي إليه التسلسل الهرمي، ويقتضي هذا التعدد افتراض الخضوع للسلطة الرئاسية[4].

---

(1) د.أنور رسلان: وجيز القانون الإداري، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة 2003، ص140، د.صالح فؤاد، القانون الإداري، الجزائري، مرجع سابق، ص72.

(2) د.عبد الغني بسيوني عبد الله : التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص77، د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2006، ص74، وفي المجال الإداري لا يمكن القول أن هناك سلطة إدارية أعلى، سواء في ظل النظام البرلماني أو الرئاسي، وإنما هناك ثنائية تنفيذية إدارية كل واحدة تجاه فئة من القضايا، فإذا كانت الإدارة مهمة تقع اعتيادياً على رئيس الحكومة فإن رئيس الجمهورية يتدخل فيها بنشاط إما في الزمن العادي أو في الظروف الاستثنائية التي يصبح فيها سلطة إدارية عليا ووحيدة، راجع:جورج فوديل، بيار دلفولفية، القانون الإداري، ج1، ترجمة منصور القاضي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 2008، ص19؛ للمزيد حول الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.انظر د.عمر حلمي فهمي:الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني،دار النهضة،القاهرة،2011،ص353

(3) د.محمود أبو السعود: القانون الإداري، مرجع سابق، ص80؛ د.عبد الله حمود قلامة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص48.

(4) د.حسين عبد العال محمد:الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،بدون

ثالثاً: السلطة الرئاسية:

تعنى السلطة الرئاسية[1] حق الرئيس الإدارى على مرءوسيه فى الإشراف والرقابة عليهم وعلى أعمالهم، وتقرر له بدون نص، وذلك مقابل تحمله المسئولية التقصيرية عن أعمالهم وخضوعه للمساءلة عن تصرفاتهم الإدارية؛ فتوصف السلطة الرئاسية بأنها سلطة شاملة[2] تلحق شخص المرؤوس وعمله، والمقصود هنا بشخص المرؤوس ليس الشئون الشخصية للمرؤوس وإنما حق الرئيس الإدارى فى التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة وتوقيع الجزاء التأديبى، أما ما يتعلق بأعمال المرؤوس فهى حق الرئيس الإدارى فى الرقابة السابقة واللاحقة، وتتمثل الرقابة السابقة على أعمال المرؤوس في ممارسة سلطة التوجيه السابقة على ممارسة المرؤوس

تاريخ،ص123.

(1) بخصوص تسمية "السلطة الرئاسية" يرى البعض تسميتها "الرقابة الرئاسية"، وذلك بقوله "تفضل استعمال تعبير الرقابة الرئاسية حتى لا يعتقد الموظفون وعلى الأخص الرؤساء منهم أن هذه السلطة الرئاسية مطلقة أو حق مصاحب للوظيفة" انظر د.فؤاد العطار، دروس فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص33؛ ويرى البعض أن السلطة الرئاسية والتبعية الإدارية يعتبران وجهين لحقيقة واحدة بقوله "إذا نظرنا إلى هذه الحقيقة من أسفل إلى أعلى وجدنا التبعية الإدارية، وإذا نظرنا إليها من أعلى إلى أسفل وجدنا السلطة الرئاسية"- انظر د.يحيى الجمل، دروس القانون الإدارى، مرجع سابق، ص70؛ ولذلك يتناولهم معاً فى ركن واحد، انظر كذلك - د.محمد بدران، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص14 و د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإدارى، مرجع سابق، ص50. فى حين يرى البعض أنها تمثل الركيزة الأساسية الثالثة لنظام المركزية الإدارية انظر د.بكر القباني، القانون الإدارى، دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر، ص116.

(2) Jean Rivero, Droit Administratif, Paris, Dalloz, 1985, P.324.

انظر كذلك د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإدارى، مرجع سابق، ص71. ويرى البعض أن "السلطة الرئاسية جوهرها الإطلاق". انظر د.سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص51 ،وهناك من يرى أن كلمة "الإطلاق" مسألة نسبية، فالسلطة الرئاسية توصف بالإطلاق عند مقابلتها ومقارنتها بسلطة "الوصاية الإدارية" أما هنا فإن السلطة الرئاسية مقيدة بالقوانين وبكثير من المبادئ الكفيلة بحصرها داخل إطار محدد.انظر د.محمد مرغني خيرى، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص97، هامش2.

لاختصاصاته بهدف توجيهه وإرشاده فى صدور تعليمات وأوامر ومنشورات، وقد تكون شفوية موجهة إلى موظف فرد أو جماعة مجردة، كما قد تكون مكتوبة سواء كانت فردية أو جماعية، وتسمى بالتعليمات المصلحية أو المنشورات الداخلية[1]، ويرى البعض أن هذه الأوامر والتعليمات من قبيل الإجراءات الإدارية الداخلية، فهى لا تعتبر قرارات إدارية، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[2]، ولكن إذا خرجت عن كونها مجرد توجيه داخلى لسير العمل وتضمنت أحكاماً تمس مصالح الجمهور أو تؤثر على مراكز قانونية معينة، فإنه يجوز الطعن فيها بالإلغاء والتعويض عما سببته من أضرار[3].

أما الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس: فتتمثل فى سلطة الرئيس فى التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس فيما يخوله القانون من حق إجازة أعمال المرؤوسين وإقرارها ، وهذا الإقرار قد يكون صريحاً متى اشترطه القانون من قبل الرئيس، وفى هذه الحالة يكون قد نقل سلطة البت النهائى فى التصرف من المرؤوس إلى الرئيس، ولا يكون التصرف نهائيًا إلا من تاريخ إقراره من قبل الرئيس، ويكون الإقرار ضمنيًا عند فوات مدة معينة دون

---

(1) د.عادل عبد الرحمن خليل، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص76؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص75؛ د.عبد الله حمود قلامة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص49.

(2) د.محمد مرغني خيرى: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص98. ويراجع أيضاً د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص29؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط فى القانون الإداري، مرجع سابق، ص111 وما بعدها؛ د.عبد الله حمود قلامة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص50.

(3) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى،مرجع سابق، ص72؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص78؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص80.
وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2748 لسنة 32ق جلسة بتاريخ 1991/1/19م – مكتب فني 36 الذى قضى بأن "الإفصاح عن الإرادة الملزمة سواء صيغت في شكل منشور أو تعليمات أو أوامر إدارية، حقيقته قرار إداري تنظيمي مما يخضع لرقابة المشروعية أمام محاكم مجلس الدولة"، والسبب هو مخالفة القانون والتأثير على حقوق الغير أو الانتقاص منها.

اعتراض الرئيس الإدارى عليه حيث يكتسب تصرف المرؤوس صفة النهائية[1].

كما يكون للرئيس الإدارى سلطة سحب قرارات مرؤوسيه أو إلغاءها أو تعديلها أو الحلول محلهم فى ممارستها ابتداء، ويتم تدخل الرئيس للتعقيب على أعمال مرؤوسيه بمبادرة ذاتية تلقائية أو بناء على تظلم يتقدم به الأفراد أو بناء على طلب من السلطات الإدارية الأخرى، فالرقابة هنا للرئيس الإدارى رقابة مشروعية وملاءمة، بما يتفق مع القانون أو ما تمليه المصلحة العامة[2].

وتقوم فكرة السلطة الرئاسية على أساس سيطرة الرئيس على شخص المرؤوس وأعماله، حيث يتسع مجال واجب الطاعة داخل نظام المركزية الإدارية، فتعتبر طاعة الرؤساء من أهم الواجبات التى تقع على عاتق الموظف وتمثل جوهر السلطة الرئاسية والتدرج الهرمى الذى يعد أهم ركائز هذا النظام[3].

ولذا فإن واجب الطاعة من الواجبات الأساسية الملقاة على عاتق الموظف فى الحدود التى يرسمها القانون[4]، علماً بأن عدم الالتزام بهذا الواجب يعد

---

(1) د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص73.

(2) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص99؛ د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص137. ويختلف إلغاء القرار الإداري عن سحبه، فالإلغاء يعنى محو آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل، أما السحب فإنه يمتد إلى الماضى فينهى جميع الآثار التى رتبها القرار قبل السحب بالإضافة إلى المستقبل، أى أن السحب يعنى اعتبار القرار المسحوب كأن لم يصدر، انظر جورج فوديل، بيار دلفولفية، القانون الإداري، جـ1، مرجع سابق، ص255، وأيضاً د.عبد الله حمود قلامة: القانون الإداري، مرجع سابق، ص51، وفى الحالة التى ينص القانون على أن تكون قرارات المرؤوسين قرارات نهائية فإن سلطة الرئيس تصبح مقصورة على رقابتها من ناحية المشروعية فقط دون الملاءمة، وحق الرئيس فى إلغاء أو سحب تلك القرارات لعدم المشروعية مشروط بعدم ترتيبها لحقوق مكتسبة للغير، وإذا كان هناك ثمة حقوق مكتسبة فلا يجوز سحب القرار أو إلغائه إلا فى خلال المدة المقررة قانوناً للطعن فيه بالإلغاء. انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: المرجع السابق، ص255، وأيضاً د.مليكة الصروخ:القانون الإداري، مرجع سابق، ص81.

(3) د.عمر حلمى فهمى: القانون الإدارى، الموظف العام، سنة 2000، ص206.د.حسين عبدالعال محمد،الرقابة الإداريةعلى الجهاز الاداري للدولة،مرجع سابق،ص123

(4) للمزيد حول واجب الطاعة وحدودها، يراجع د/ عاصم عجيلة: واجب الطاعة فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص17 و ص223 وما بعدها.

من المخالفات التأديبية[1].

وأخيراً يمكن القول بخصوص السلطة الرئاسية وما يترتب عليها من نتائج أنها تتميز بوصفها سلطة شاملة، بمعنى أنها تتيح للرئيس مراقبة عمل مرؤوسيه من حيث مشروعية هذه الأعمال ومدى مطابقتها لمبدأ الشرعية،وأن يتخذ فى ذلك الإجراءات التى خولت له قانوناً، كما أنها تتيح للرئيس مراقبة مرؤوسيه من حيث ملاءمة أعمالهم، ولذلك وصفت بأنها سلطة شاملة، حيث إنها تتضمن رقابة العمل الإدارى من حيث مشروعيته فضلاً عن رقابته من حيث ملاءمته[2].

وتتميز السلطة الرئاسية بأنها سلطة تلقائية فهى تمارس تلقائياً أى أنها تمارس بطلب أو بدون طلب، وهى سلطة مفترضة سواء وجد نص أو لم يوجد نص، فهى واجبة دون حاجة لنص صريح، إلا أن ذلك لا يعنى أنها سلطة مستبدة ومطلقة لا حدود لها، فالرئيس وإن لم يكن بحاجة إلى نص، إلا أنه

---

(1) للوقوف على مدى الطاعة الواجب على المرؤوس تجاه رئيسه الإدارى ومدى التزام المرؤوس بها يراجع د.رمضان محمد بطيخ، المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية 1999، ص65 وما بعدها؛ د.صبرى توفيق حمودة: اللامركزية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1973، ص33 وما بعدها؛ د.نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص149؛ د.سامي جمال الدين: القانون الإداري، مرجع سابق، ص170.

ويمكن إعفاء الموظف من المسئولية التأديبية نتيجة خروجه على واجب الطاعة إذا توفر شرطان:

1- أن يقوم المرؤوس بتنبيه رئيسه كتابة بمخالفة الأمر الصادر منه للقانون.

2- أن يصدر الرد بالتنفيذ كتابة بعد تنبيه الموظف له كتابة. فإذا تحقق الشرطان أعفى الموظف من المسئولية التأديبية. انظر د.رمضان محمد بطيخ: المرجع السابق، ص66؛ د.محمد حسنين عبد العال: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص32؛ د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص79وما بعدها.

(2) د.أنور رسلان: وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص141؛ د.نبيلة عبد الحليم كامل: الوجيز في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص42؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص74؛ د.نواف كنعان: المرجع السابق، ص147.د.حسين عبدالعال محمد:المرجع السابق،ص126

يجب عليه الالتزام بالقوانين واللوائح وإلا فإن تصرفه يكون مشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة[1].

المطلب الثالث
تطبيقات المركزية الإدارية

إذا كانت المركزية الإدارية تعنى تركيز السلطة الإدارية ومظاهر النشاط الإداري بيد الحكومة المركزية ممثلة بالرؤساء الإداريين، فإن ذلك لا يعنى أن هؤلاء الرؤساء يباشرون العمل الإدارى بأنفسهم دون أن يكون لهم موظفون تابعون لهم فى الأقاليم والمحافظات.

فكيف إذًا يتم مباشرة العمل الإدارى فى نظام المركزية الإدارية فى ظل وجود هؤلاء الموظفين والرؤساء؟

للإجابة على هذا السؤال تأخذ المركزية الإدارية فى الواقع العملي صورتان تتفاوت فى شدتها بين إحداهما متطرفة وتعرف بالتركيز الإداري وهى الصورة التقليدية للمركزية الإدارية، والأخرى معتدلة ويطلق عليها عدم التركيز الإداري وهى الصورة الحديثة للمركزية الإدارية[2]. ونتناول كلا الصورتين فى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التركيز الإداري.

الفرع الثانى: عدم التركيز الإداري.

---

(1) جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، ترجمة منصور القاضي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص304؛ د.بكر القبانى: القانون الإداري، مرجع سابق، ص120؛ د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص82 .

(2) جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص314، انظر كذلك:

- André de Lubadére, Traité de Droit Adminstratif, op. cit. p98.

الفرع الأول

التركيز الإداري

يمثل التركيز الإداري[1] الصورة التقليدية أو البدائية للمركزية الإدارية، ويعنى: تجميع السلطة الإدارية أو تركيزها فى يد الحكومة المركزية،

---

(1) تعددت التسميات المعبرة عن هذه الصورة منها: "المركزية الوزارية" انظر د.عثمان خليل: القانون الإدارى، دار الفكر العربى، 1950، ص102؛ "النظام المركزى التركيزى" انظر د.بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص112، "المركزية الكاملة أو المطلقة" انظر د.طعيمة الجرف: مبادئ نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص23؛ د.ثروت بدوى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص223؛ "المركزية المتطرفة أو التركيز الإدارى" انظر د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص64؛ د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، مرجع سابق، 159؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل أداء المحليات في العهد الديمقراطي، مرجع سابق، ص124؛ "المركزية المكثفة" د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1976، ص22. يؤيده بخصوص هذه التسمية د.محمد عبد العال السناري: القانون الإدارى 2002-2003، ص133 ويقول الدكتور محمد رمضان بأن هذه هى الترجمة الدقيقة للمصطلح الفرنسى (Concentration).

وعند النظر إلى هذه التسميات ومبرراتها نجد أنها لم تحدد هذه الصورة بوجه دقيق فمثلاً تسميتها "الوزارية" يعتبر تحديداً ليس دقيقاً فالنظام المركزى الإدارى يقوم أساساً على تركيز السلطة الإدارية بيد الحكومة- -المركزية ويستوى بذلك أن تكون بيد وزير أو هيئة مجتمعة مثل الهيئات التى تنشأ من أجل غرض معين وتنتهى بانتهائه. فلا يمكن تحديدها بالوزارية- انظر الدكتور محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص185. كما أن التسميات الأخرى توحى بأن هناك نوعاً آخر من أنواع المركزية إلى جانب السياسية والإدارية والاقتصادية. فإطلاق مصطلح المركزية دون تقييدها بمصطلح معين يبين أننا بصدد مركزية إدارية. فإطلاقها مثل (مركزية كاملة) أو (مركزية متطرفة) دون أن يصاحبها مصطلح إدارى يجزم بأنها مركزية إدارية، ولذلك نؤيد مصطلح "التركيز الإدارى" لأنه أقرب وأدق المصطلحات إلى تعريف المركزية الإدارية، بأنها تركيز للسلطة الإدارية. ومن المؤيدين لهذا المصطلح؛ د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص52؛ د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص100؛ د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص140؛ د.أنور رسلان: وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص137؛ د.دائل المخلافى: المركزية الإدارية بين الحكم المطلق والإدارة المحلية، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، ط 4،صنعاء، 2002، ص35.

بحيث لا يكون هناك أية سلطات لموظفيها فى الأقاليم والمحافظات، ولا يستطيعون اتخاذ القرار، وإنما يجب عليهم الرجوع إلى رؤسائهم فى كل شئ[1].

ويعيب هذه الصورة التركيز الشديد فى سير العمل الإدارى والاتجاه نحو شل يد الوظيفة الإدارية وذلك بعدم إعطاء موظفى الإدارة فى الأقاليم أية سلطة فى اتخاذ القرار أو البت فيه، وإنما يجب عليهم انتظار الأوامر وتنفيذها مهما كان حجمها، وهو ما يؤدى إلى فقد الموظف ثقته بنفسه، وإلى ركود إدارى يتبعه عدم الدقة فى اتخاذ القرارات، وذلك لبعد الرئيس الإدارى الأعلى عن الجوانب الفنية للقرار، ومن جهة أخرى فإن العمل بهذه الصورة يؤدى إلى انشغال أعضاء الحكومة المركزية بكل ما هو تافه وصغير من أمور المرافق المحلية، وانصرافهم عما هو أخطر وأهم، وهو وضع السياسة العامة للدولة[2].

وكانت هذه الصورة مرحلة من مراحل بناء الدول حديثة النشأة والاستقلال، فقد حافظت على وحدة السلطة ووحدة أراضيها، وكانت هى السائدة داخل هذه الدول نظراً للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فيها، فى ظل ضآلة عدد السكان، وهو ما يتطلب انكماشاً فى الإدارة العامة، وكذلك ندرة الموارد المالية، زد على ذلك أن إطلاق التركيز الإدارى كان يتفق مع خضوع الدولة فى الماضى لنظام الحكم الفردى، وهو نظام يفترض تركيز السلطة مع عدم توزيعها بأية حال، وذلك بقصد تثبيت دعائم هذه السلطة[3].

---

(1) د.سليمان الطماوى:الوجيزفي القانون الإدارى مرجع سابق، ص52؛ د.محمد حسنين عبد العال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص33؛ د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية فى الدول العربية، الملتقى العربى الأول، نظم الإدارة المحلية فى الوطن العربي،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلطنة عمان، 2003، ص1.

(2) د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص143؛ د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص88.

(3) د.بكر القباني: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص112؛ د.أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975م، ص28؛ د.نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص153؛ د.سامي جمال الدين: القانون الإداري، مرجع سابق، ص168.

ولكن مع تطور هذه الدول سياسيًا واجتماعيًا واقتصاديًا واتساع العمل الإدارى نتيجة زيادة السكان واتساع الرقعة الجغرافية والتحول الاقتصاد الحر، أصبح الأخذ بهذه الصورة يجعل من الاستحالة على السلطات المركزية الوفاء بالمهام الإدارية الآخذة فى الزيادة والاتساع على إثر التطور الشامل فى المجتمع والسياسة التدخلية فى حياة الأفراد، فكان لابد من إعطاء الوظيفة الإدارية بعض المرونة والحيوية فى الأداء من أجل تسيير المرافق العامة بانتظام[1].

الفرع الثاني

عدم التركيز الإداري

لم تعد الصورة السابقة من صور المركزية الإدارية ذات فعالية فى ظل الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدول نتيجة للتطور الذى لحق بها من حيث زيادة السكان واتساع الرقعة الجغرافية وانتشار الوعى الثقافى والسياسى الذى أجبر الدول على أن تبدى مرونة فى نظامها السياسى والإدارى تجاه المتعاملين معها، فكان لا بد من الانتقال إلى وسيلة أخرى أكثر تطوراً ومرونة تساهم فى حل المساوئ التى خلفها إطلاق مركزية الإدارة من معوقات إدارية فى ظل "التركيز الإدارى" الذى لم يعد يلبى متطلبات هذا الاتساع والتعدد فى النشاط الإدارى.

وبناء على ذلك كان لا بد من الانتقال إلى الصورة الحديثة الأكثر تطور ومرونة وهى عدم التركيز الإداري[2] الذى يعنى منح ممثلى الإدارة داخل مختلف

---

(1) د.مصطفى عفيفى: الوسيط فى مبادئ القانون الإدارى، مطابع البيان، دبي، ط12،، 1988، ص144.

(2) من التسميات التي أطلقت للتعبير عن هذه الصورة من صور المركزية الإدارية: "المركزية اللاوزارية" انظر د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص102؛ "النظام المركزى المبسط" انظر د.فؤاد العطار: دروس نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص34؛ "التركيز الإدارى المخفف" انظر د.بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص112؛ "المركزية النسبية أو الجزئية" انظر د.طعيمة الجرف: مبادئ نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص24؛ "المركزية المعتدلة أو عدم التركيز=

الهيئات أو الأقاليم إمكانية البت فى بعض الأمور دون الرجوع إلى القمة الإدارية، مع الخضوع فى نفس الوقت لمقتضيات السلطة الرئاسية [1].

ويتميز عدم التركيز الإدارى بأنه يخفف العبء عن الوزارات والمصالح المركزية، فيجيز للرئيس الإدارى أن يخفف من أعبائه، بأن يعهد بالأمور الثانوية إلى موظفيه فى الأقاليم والمحافظات مايخولهم إصدار قرارات إدارية نهائية مع الإبقاء على الطابع المركزى للإدارة من مهام رئاسية[2]، وكما تحقق هذه الصورة مزيداً من الكفاية الإدارية فى ممارسة النشاط الإداري فإن الجوانب الفنية المحيطة باتخاذ القرار تكون أدق من حيث شكلها وموضوعها وذلك لقربها من موضوع القرار، وتلمّس الاحتياجات الحقيقية لاتخاذه، وتوفير السرعة والجهد والمال فى العمل الإدارى[3].

-الإدارى" انظر د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص65؛ د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص160؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد: تفعيل أداء المحليات في العد الديمقراطي، مرجع سابق، ص125؛ "المركزية المخففة" انظر د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص24، يؤيده فى ذلك د.محمد عبد العال السناري: القانون الإدارى مرجع سابق، ص135، ولا يوجد هناك سبب للبحث عن تسميات جديدة، حيث يطلق اللفظ ثم يعرف بأن المقصود به "عدم التركيز الإدارى". فإذا كانت هذه الألفاظ أو المصطلحات لا تعرف إلا عند تعريفها بأن المقصود بها هو "عدم التركيز الإدارى" فلماذا لا نبقى على هذا المصطلح الأدق والشائع والمعروف الذى يتميز بأنه يعكس الصورة الأولى للمركزية الإدارية، وكونه يدل على أنه مصطلح إدارى، وصوره من صور المركزية الإدارية وذلك لعدم مصاحبته للفظ "المركزية" الذى صاحب المصطلحات السابق ذكرها، ولذلك نؤيد الإبقاء على مصطلح "عدم التركيز الإدارى" وهو ما ذهب إليه د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص52؛ د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص 100.

(1) د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص112.

(2) G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, From Government Decentralization to Decentralized Governance, op. cit. p.3.

(3) د.مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط فى القانون الإداري، مرجع سابق، ص106؛ د.ثروت بدوى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص324؛ د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص89؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص154.

وعدم التركيز الإدارى قد يكون محليًا تنتقل به سلطة إصدار بعض القرارات من رئاسة الهيئة إلى فرع لها يختص بإدارة أحد الأقاليم، وقد يكون مرفقيًا تنتقل فيه السلطة إلى أحد رؤساء المرافق التابعة لها[1].

ويعتبر عدم التركيز الإدارى خطوة أولى ومَعْبَراً ضروريًا يمكن من خلاله تطبيق اللامركزية الإدارية ولكن فى صورتها المصلحية أو المرفقية، حيث تكون الحكومة المركزية أكثر تقبلاً واستعداداً للتنازل لهذه المرافق المحلية عن بعض اختصاصاتها أو الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة، فالحكومة يسهل عليها تقبل هذا الأمر، بعكس أن كان هذا الاعتراف أو التنازل يحصل فجأة ومباشرة بقيام أشخاص إدارية تتمتع ابتداء ومنذ مولدها بالاستقلال والشخصية المعنوية[2].

ولكن مع ما يتميز به هذا الأسلوب الإداري، إلا أنه يظل تابعاً للأسلوب المركزى فى الإدارة، ويتجلى الطابع المركزى لأسلوب عدم التركيز الإدارى فى الأمور التالية:

أ- أن السلطة المركزية لاتزال تحتكر وحدها سلطة إصدار القرارات الإدارية، فالقرارات تصدر عن ممثليها فى الأقاليم بدلاً من السلطة المركزية، فعدم التركيز الإدارى لا يقدم الاستقلال الكافى للهيئات الإدارية، ولا يمنح سكان الأقاليم تمثيلاً ودوراً متميزاً فى إدارة شئونهم[3].

ب- أن الموظفين فى الفروع والإدارات المختلفة يظلون خاضعين لإشراف ورقابة السلطة المركزية باعتبارها جهة رئاسية عليا تتولى القيام بتعيينهم وتأديبهم وتقييم سلوكهم الوظيفى، ويلتزمون بأداء وتنفيذ

---

(1) د.ماجد راغب الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، بحث منشور فى مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، السنة 17، العدد الأول، 1975، ص28

(2) د.نبيلة عبد الحليم كامل: الوجيز في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص44؛ د.سامي جمال الدين: القانون الإداري، مرجع سابق، ص169.

(3) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص101.

أوامرها وتعليماتها، وهم مسئولون أمامها عن أى تقصير أو مخالفة، فهو أسلوب يعترف للسلطة المركزية بالحقوق الرئاسية فى تعديل أو وقف أو إلغاء أو سحب ما يصدره هؤلاء الموظفون من قرارات وما يمارسونه من نشاط ومهام إدارية[1].

وبناء على ذلك يظل عدم التركيز الإدارى نظامًا إداريًا محسوباً على المركزية الإدارية وإحدى صورها وتطبيقاتها، حتى وإن كان يقتضى الاعتراف لموظفى السلطة المركزية فى الأقاليم والفروع التابعة لها بسلطة التقرير النهائى فى بعض المسائل الإدارية، غاية الأمر أنه يحد من غلو التركيز الإداري وتطرفه بما يخوله من صلاحيات لهؤلاء الموظفين بممارسة هذه الاختصاصات والتى كان من المفروض أن تمارسها السلطة المركزية، ومع ذلك فهم يخضعون للسلطة الرئاسية ومبدأ التدرج الهرمى فى جميع أعمالهم وصلاحياتهم الممنوحة لهم[2].

ويتحقق عدم التركيز الإدارى إما عن طريق توزيع الاختصاص بنص القانون بين أعضاء السلطة الإدارية، وإما عن طريق التفويض فى الاختصاص، ولأن هذه الطريقة الأخيرة هى الوسيلة العملية فى تحقيق سياسة عدم التركيز فى المجال الإدارى، فسوف نتناولها بصورة موجزة فيما يلي:

أولاً: مفهوم التفويض الإدارى:

يقصد بالتفويض الإدارى[3]: "أن يعهد الرئيس الإدارى بممارسة بعض

---

(1) د.مصطفى عفيفى: الوسيط فى مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص145؛ د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص66.

(2) د.محمد حسنين عبد العال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص34؛ د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلى للإدارة المحلية فى الدول العربية، مرجع سابق، ص1، انظر كذلك:
- Charles Debbasch. Institutions et Droit Administratif. op.cit. p.200.

(3) أما التفويض التشريعى: فهو يعنى أن تعهد السلطة التشريعية جانبا من الاختصاصات المقررة لها دستورياً إلى السلطة التنفيذية، فهو يتم بين سلطتين من السلطات العامة فى الدولة. فى حين أن التفويض الإدارى يقع بين أعضاء السلطة التنفيذية وفى داخلها؛ د.عمر حلمي فهمي:الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني،مرجع سابق،ص385 د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص86.

اختصاصاته إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانونى يجيز ذلك"[1].

والتفويض الإداري هو الوسيلة العملية لتحقيق نظام عدم التركيز الإدارى، فمن خلاله يتم نقل الاختصاصات الإدارية بين الجهات الإدارية العليا فى السلم الإدارى والجهات الأدنى، فتنتقل سلطة البت فى بعض الأمور المفوضة من السلطة الإدارية العليا إلى الأدنى أو إلى ممثليها فى الفروع والأقاليم[2]، ولا يعني التفويض الإدارى أن يتخلى الرئيس الإدارى عن سلطاته أو مسئولياته، وإنما هو مجرد طريقة أفضل لإنجاز الأعمال بسرعة وكفاية، ويتميز بأنه يخفف العبء عن كاهل الرؤساء الإداريين مما يجعلهم يتفرغون للأمور الأهم فى أدائهم لأعمالهم[3]، كما يتميز بإعطائه الفرصة للقيادات الإدارية المساعدة بالتدريب على القيادة وصناعة القرارات الرشيدة، فضلاً عن كونه يساعد على القضاء على مشكلات الإدارة، وعلى رأسها مشكلة التعقيدات الإدارية، ومع كل ذلك فإن المفوض يحتفظ بحقه فى إلغاء التفويض كما يملك أن يعدله اتساعاً أو ضيقاً حسب ما يقتضيه متطلبات العمل وحسن أدائه فى الجهاز الإدارى[4].

ثانياً: الأسس التى يقوم عليها التفويض الإدارى :

أ- الأصل أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه شخصيًا وإلا يعد ذلك تنازلاً منه عن واجبات الوظيفة، وهو ما لا يجوز قانوناً، واستثناء يجوز تفويض جزء من هذه الاختصاصات إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، وفى

---

(1) د.محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض فى الإصلاح الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص68.

(2) René Chapus, Droit Administratif General, Editions Montchrestien, Paris, 3e édition, 1987, p.286.

(3) د.عبد الغنى بسيونى عبد الله: التنظيم الإدارى، مرجع سابق، ص116، انظر كذلك:
- René Chapus, Droit Administratif General, op. cit. p.288.

(4) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص265.

الحدود التى يسمح بها، فلا تفويض إلا بنص يجيزه وإلا كان باطلاً[1].

ب- التفويض يجب أن يكون جزئيًا، فلا يجوز تفويض الاختصاصات كاملة، وإلا عد ذلك هرباً وتنازلاً عن الوظيفة العامة، وهو مالا يجوز قانوناً، ولكن يجوز أن يكون التفويض شاملاً للسلطة إذا أجاز المشرع ذلك لأنه هو الذى ينشئ الاختصاص ويحدد السلطة التى تباشره طبقاً للدستور[2].

جـ- لا يجوز تفويض السلطات المفوضة كليًا أو جزئيًا، بل يجب على المفوض إليه أن يمارسها شخصيًا ، فالتفويض لا يكون إلا فى الاختصاصات الأصلية أما الاختصاصات المستمدة من الرئيس الإدارى الأعلى بناء على قواعد التفويض فلا يجوز تفويضها، وذلك لأن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة، وعلة ذلك أن تكرار التفويض سوف يستمر بلا نهاية[3].

---

(1) جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ1، مرجع سابق، ص230؛ د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص53؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص83؛ د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: المرجع السابق، ص274. جدير بالذكر هنا: أن القانون الفرنسى والمصرى يشترطان وجود نص يجيز التفويض، فى حين أن القانون الأمريكى يرى أن الأصل فى الإدارة التفويض فى الاختصاص دون حاجة إلى نص يجيزه. يراجع د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 146؛ د.ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص84.د.محمدأحمد محمدغوبر: الوزيرفي النظم السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق،جامعة القاهرة،2010،ص436

(2) جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ1، مرجع سابق، ص230؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد : أثر التفويض فى الإصلاح الإدارى، مرجع سابق، ص44؛ د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص70؛ د.دائل المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص42.

(3) د.محمد محمد بدران: أصول القانون الإدارى، دار النهضة، القاهرة، 2002، ص270؛ د.عبد الغنى بسيونى:التنظيم الإدارى، مرجع سابق، ص121؛ د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص103؛ د.عبد الله حمود قلامة: القانون الإداري، مرجع سابق، ص54.

د- لا تفويض المسئولية[1]، فالمفوّض يظل مسئولاً أمام الغير عن أعمال المفوّض إليه، بالإضافة إلى مسئولية المفوّض إليه، وذلك لأنه صاحب الاختصاص الأصيل، ولأن المفوض مسئول عن أعمال مرؤوسيه بما له من حق الإشراف والرقابة عليهم، كما أن المفوض يستطيع أن يسترد تلك الاختصاصات التى فوضها بعد إلغاء قرار التفويض، وكذلك له الحق فى التعقيب على قرارات المفوض إليه[2]، ولكن إذا كان المفوض إليه قد باشر السلطات موضوع التفويض فعلاً، فإن المفوّض إليه فى ممارسته للاختصاصات المفوضة يكون فى مرتبة مَنْ فوّضه[3].

هـ- أن يكون النص القانونى الآذن بالتفويض من ذات مرتبة النص الذى خول الاختصاص للأصيل نفسه، فإذا كان اختصاص الأصيل مبنياً على نص فى الدستور فلا يجوز التفويض إلا إذا سمح به نص دستورى، وإذا كان الاختصاص للأصيل مصدره نص فى القانون فإنه لا يكون التفويض جائزاً إلا إذا سمح به نص فى القانون أو من مرتبة أعلى منه[4].

---

(1) "إن التفويض فى جزء من الواجب وفى قدر من السلطة لا يؤدى إلى تفويض مماثل فى المسئولية من الواجب المفروض فى شأنه، لأن التفويض لا يعفى المفوض من مسئوليته أمام الجهات التى تقوم مسئوليته أمامها أصلاً". د.يحيى الجمل: مفهوم التنظيم الإدارى وبعض أسسه فى نطاق علم الإدارة العامة، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، سنة 16، عدد2، 1974.

(2) د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص150؛ د.دائل المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص42.

(3) د.محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض فى الإصلاح الإدارى، مرجع سابق، ص47.

(4) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص270. ويرى البعض "أن العرف سواء كان عرفاً دستورياً أو إدارياً وبشروطه المتفق عليها فقهاً وقضاء فى مصر.. يمكن أن يكون مصدراً للتفويض فى حالة غياب النص المكتوب الآذن بالتفويض"، انظر د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص92؛ د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص84.

و- احترام النص الآذن بالتفويض بالنسبة للأصلاء، فيجب أن يفسر تفسيراً ضيقاً، وكذلك يجب احترام النص الآذن بالتفويض بالنسبة إلى المفوّض إليهم: من حيث الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم بناء على النص، أو من حيث موضوع التفويض، فلا يجوز التفويض إلا فى الموضوعات التى يصرح النص الآذن بالتفويض بها، فقد يصرح النص بجواز تفويض بعض الاختصاصات دون غيرها، فيجب احترام النص[1].

ثالثاً: التمييز بين (تفويض الاختصاص – تفويض التوقيع):

إذا كان تفويض الاختصاص هو نقل ممارسة الاختصاصات المفوضة من الأصيل إلى المفوض إليه، فإن تفويض التوقيع هو تفويض للتوقيع فقط دون نقل أى اختصاص أو سلطة[2]، ويجرى التمييزبين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع كما يلي:

أ- تفويض الاختصاص يحرم الأصيل من ممارسته خلال فترة التفويض، فى حين أن تفويض التوقيع لا يحرم المفوّض من مزاولة اختصاصه بالتوقيع بجوار المفوّض إليه[3].

ب- تفويض الاختصاص يوجه إلى الموظف بصفته لا بشخصه فيظل التفويض قائماً مع تغيير شخص شاغل الوظيفة، ويظل مرتبطاً بالمنصب أو الدرجة، فى حين أن تفويض التوقيع شخصى ينتهى إذا تغير أحد طرفيه[4].

---

(1) د.عبد الفتاح حسن: التفويض فى القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة، دار النهضة، القاهرة، 1971، ص68؛ د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص56.

(2) د.أنور رسلان: وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص104؛ د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص85.

(3) جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ1، مرجع سابق، ص231؛ د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص60؛ د.دائل المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الإدارة المحلية والحكم المحلى، مرجع سابق، ص41..

(4) جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ1، مرجع سابق، ص230؛ د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص283؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص85؛ د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص57.

جـ- يختلف القرار من حيث قوته القانونية. ففى حالة تفويض الاختصاص يرتبط بدرجة المفوّض إليه فى السلم الإدارى، وفى تفويض التوقيع يكون القرار مستنداً إلى صاحب الاختصاص الأصيل[1].

رابعاً: التفرقة بين التفويض الإدارى والحلول:

يقصد بالحلول "أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل فى ممارسة اختصاصاته من عيّنه المشرع لذلك"[2].

يتشابه التفويض الإداري والحلول من ناحيتين: الأولى من حيث الأداة القانونية إذ يجب أن يستند كل منهما على نص قانونى له نفس قوة النص المنظم للاختصاص، أما الثانية فإن كلاهما يستحدث علاقة قانونية بين جهة إدارية وأخرى أدنى منها مرتبة، ينتقل بموجبها الاختصاص من الأولى إلى الثانية بصفة مؤقتة وليس دائمة[3].

ويمكن استعراض أوجه الاختلاف بين التفويض الإدارى والحلول فيما يلي:

أ- التفويض لا يفترض غياب الأصيل، فهو موجود، وهو الذى يصدر قرار التفويض، أما الحلول فإنه يفترض أن الأصيل قد قام به مانع أو عذر يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته.

ب- التفويض ينصُّب جزئيًا على بعض اختصاصات الأصيل، أما الحلول فإنه يكون شاملاً لكافة اختصاصات الأصيل[4].

جـ- فى التفويض يكون المفوّض سلطة رئاسية للتصرفات الصادرة من المفوّض إليه، أما فى الحلول فإن الحال يحل محل الأصيل فى كامل

---

(1) د.محمد عبد العال السناري: القانون الإداري، مرجع سابق، ص160؛ د.عبد الله حمود قلامة: القانون الإداري، مرجع سابق، ص55.

(2) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص62.

(3) د.عبد الفتاح حسن: التفويض فى القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص38،37.

(4) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص287؛ د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام ، مرجع سابق، ص57

اختصاصاته بقوة القانون، لأن القاعدة القانونية تحول دون اعتبار الأصيل سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الحال مدة حلوله، فهو يمثل ذات المرتبة التى يحتلها الأصيل، ولا يمكن للأصيل التعقيب على القرارات الصادرة من الحال إلا فى الحدود التى يملكها بالنسبة إلى القرارات الصادرة منه شخصيًا، لأن الحال يكون قد ارتفع إلى درجة الأصيل، ويأخذ مرتبته، ومن ثم لا يأتمر بأوامره ونواهيه[1].

المطلب الرابع
تقدير المركزية الإدارية

المركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى تمارس من خلاله العملية الإدارية فى الدولة؛ ولهذا النظام مجموعة من المزايا والعيوب التى نذكر منها ما يلي:

أولاً: مزايا المركزية الإدارية:

أ- فى مجال السلطات العامة:

تعمل المركزية الإدارية على تثبيت أركان السلطة العامة وتقوية ونشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبتها، مما يساعد على فرض سيطرتها على كافة أقاليم الدولة، وتحقيق الوحدة القانونية والسياسية والإدارية فى كافة أقاليمها وحمايتها من التفتيت الداخلى أو الخارجى، وهذه الميزة الهامة هى التى دفعت الدول الناشئة إلى الأخذ بهذا النظام، بل بالصورة الأشد منه وهى التركيز الإدارى بصورتيه الدستورية والإدارية[2].

---

(1) يراجع د.سليمان الطماوى: الوجيز في القانون الإداري، ص63؛ د.عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص44؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد:أثر التفويض فى الإصلاح الإدارى، مرجع سابق، ص163؛ د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص89.

(2) د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص101؛ د.توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص172؛ د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص37؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع

ب- فى مجال النشاط الإدارى:

تؤدى المركزية الإدارية إلى توحيد النشاط الإدارى وأساليبه، مما يؤدى إلى تجانس النظم الإدارية فى مختلف مرافق الدولة لصدورها من مصدر واحد، وهو ما يحقق التكامل فى الجهاز الإدارى للدولة؛ كما تسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم، ومع مرور الزمن يؤدى إلى استقرار تلك الإجراءات مما يساعدهم على حسن تنفيذها وييسر على الجمهور فهمها[1].

جـ- فى مجال إدارة المرافق القومية:

تتمثل الميزة الكبرى للمركزية الإدارية فى كونها الأسلوب الأجدر من حيث قدرتها على إدارة المرافق القومية التى تحتاج إلى وحدة فى الأداء الإدارى، ووحدة فى السلطة الإدارية، لتمكينها من أداء خدماتها العامة على وتيرة واحدة ومقدار واحد لكل أجزاء الدولة، فهي تتسم بطابع الشمول بحيث تهم الدولة بأسرها ولا تخص إقليماً معيناً بذاته أو ينال نصيباً أكثر من غيره، فيتساوى الشعب فى تحمل تكاليفها كما يتساوى فى الاستفادة منها، فالمرافق القومية لا يستطيع إقليم معين أن يقوم بتحمل تكاليفها وإن كان بمقدوره ذلك فإنه لا يمكن إدارتها إلا عن الطريق المركزى لأنها تتصف بالشمول والعمومية فتهم جميع أقاليم الدولة[2].

سابق، ص74؛ د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص59.

(1) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص64؛ د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص37؛ د.بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص142؛ د.مصطفى عفيفى: الوسيط فى مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص147؛ د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص182؛ د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، دار الثقافة الجامعية، 1997، ص109.

(2) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص101؛ د.محمد محمد بدران: أصول القانون الإدارى، مرجع سابق، ص273؛ د.عبد الغنى بسيونى عبد الله: التنظيم الإدارى، مرجع سابق، ص82. د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص156؛ د.محمد سعيد أمين: المرجع السابق، ص110؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص130.

د- في مجال النفقات العامة:

تحقق المركزية الإدارية ترشيد في النفقات العامة وتوفيرها إلى أقصى حد ممكن، لاسيما إذا روعى الإسراف في النفقات من قبل الهيئات اللامركزية الذي قد يؤدى إلى تعدد أوجه الإنفاق وتضخمه، خاصة إذا لم يكن هناك قدرٌ كاف من الرقابة على الهيئات اللامركزية تضمن عدم وقوعها في الإسراف أو خروجها على الحياد ووضع المصلحة الوطنية فوق كل المصالح الأخرى[1].

ثانياً: عيوب المركزية الإدارية :

بالرغم من المزايا السابقة لنظام المركزية الإدارية، إلا أن له عيوب نذكر منها ما يلي:

أ- أنها أسلوب غير ديمقراطي على المستوى الإداري والشعبي.

تتعارض المركزية الإدارية مع مبدأ راسخ في علم التنظيم الإداري وهو "ديمقراطية الإدارة" حيث تتركز السلطة في أيدى قلة من كبار الموظفين وانفرادهم بالسلطة، واستبعاد الكفاءات الإدارية وهو ما يقود إلى السلبية في الجهاز الإداري، حيث يكون الموظفون تابعين فقط للتوجيهات الرئاسية فتنخفض الروح المعنوية لديهم[2].

كما أنها تتعارض مع مبدأ (الديمقراطية الشعبية) فتحجب أصحاب المصلحة الحقيقية عن المشاركة في تسيير وأداء الخدمات العامة والأعمال الإدارية الخاصة بهم، فتبعد المواطن عن صنع القرار، وعن رسم السياسة المحلية، وتبعده عن السلطة، فتحرمه من إبداء رأيه في أعمال الحكومة

---

(1) د.سليمان الطماوى: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص64؛ د.محمد مرغني خيري: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص101؛ د.مصطفى عفيفي: الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص148؛ د.محمود أبو السعود: القانون الإداري، مرجع سابق، ص92.

(2) د.محمد محمد بدران: أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص272؛ د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 119؛ د.فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص60.

والسياسات التى تتبناها وتعمل على تحقيقها،كما تؤدي إلى تقليص عملية المسآلة وقدرة المواطن على تحديد مسئوليات المسئولين ومحاسبتهم، وكذلك لا يستجيب هذا النظام لحاجات سكان الوحدات المحلية المتعددة والمتنوعة؛ لبعده عنهم وعدم إشراكهم فى تحديدها[1].

فالانفراد بالسلطة التى تتمتع بها الدولة المركزية وعدم امتلاك المواطنين أية سلطة وعدم مشاركتهم أساساً فى اختيار ما يناسبهم من سياسات وتحديد احتياجاتهم بأنفسهم،كل ذلك يحول دون ارتفاع درجة الوعى، وذلك يفقد المواطنون روح المبادرة سياسياً واجتماعياً فتنمو فقط عقلية اتكالية، تؤثر سلباً على الحياة الاقتصادية بتزايد مطالبة الدولة بالخدمات دون توفير الدعم المطلوب أو حتى دفع الضريبة.

ب- أنها تتعارض مع النظم الإدارية الحديثة.

يؤدي توحيد النمط الإدارى فى كل أنحاء الدولة إلى عدم استجابة العمل الإدارى للظروف البيئية أو الإقليمية لبعض المناطق، فإدارة الدولة بنمط إدارى موحد لا يتفق واحتياجات كل إقليم التى تختلف عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً من حيث ظروفها ومواردها الطبيعية وكثافتها السكانية، مما يتطلب معاملتها وفقاً لاحتياجاتها، خصوصاً فى الدول ذات المساحات الشاسعة والأقاليم المتباعدة[2].

كما أن تركيز السلطة المفرطة يجعل العمل الإدارى أكثر بطئاً فى إجراءات أداء الخدمات العامة، وتلبية احتياجات المتعاملين مع الإدارة، حيث يجب عليهم الرجوع إلى الإدارة المركزية لقضاء مصالحهم[3].

---

(1) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص102.

(2) Marcel Waline, Traité Elémentaire de Droit Administratif, 5, 6 édition,1968, p.220

- Albert Breton, Federalism and Decentralization Ownership Riqhts and The Superiority of federalism, publius; The Journal of Federalism 30:2 (Spring 2000).

(3) د.أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص35؛ د.سامي جمال الدين: القانون الإداري، مرجع سابق، ص179.

المبحث الثانى
اللامركـزية الإداريـــة

تقوم اللامركزية الإدارية - باعتبارها أحد أساليب التنظيم الإدارى- على فكرة مفادها توزيع الوظيفة الإدارية فى الدولة بين السلطات المركزية وبين هيئات إدارية مستقلة تخضع لرقابة السلطة المركزية فى مباشرتها لاختصاصاتها، ويتم توزيع الاختصاصات على أساس إقليمى بحيث توجد هيئات إقليمية مستقلة فى الأقاليم، أو على أساس موضوعى ينتج عنه وجود هيئات مصلحية أو مرفقية مستقلة عن الإدارة المركزية[1].

وهذه الهيئات الإقليمية أو المصلحية ليست مجرد فروع للحكومة المركزية تتبعها تبعية كاملة، ولكنها هيئات تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الحكومة المركزية، وتمارس كل منها على سبيل الاستقلال جانباً من الوظيفة الإدارية للدولة، ولا تخضع فيه سوى للإشراف والرقابة من الحكومة المركزية باعتبارها ضمانة لعدم انحرافها عن تحقيق الأهداف العامة للدولة[2]، وذلك لأن اللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، لكل منها ذمته المالية المستقلة وكيانه القانونى الخاص بحيث يكون موظفوه مستقلين عن موظفى الحكومة المركزية فى الأقاليم وتكون مسئوليته عن أعمال هؤلاء الموظفين مستقلة كذلك عن مسئولية الدولة[3].

وبذلك تتناول اللامركزية الإدارية التعدد فى السلطة الإدارية وحدها وفي هذه الحالة تحتفظ الدولة بوحدتها السياسية بوصفها دولة موحدة فيوجد بها سلطة تشريعية وقضائية واحدة بينما يجتز جزء من الجانب الإدارى للسلطة

---

(1) د.عبد الغنى عبد الله بسيونى: التنظيم الإدارى، مرجع سابق، ص85.
(2) د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص158.
(3) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص39؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص76.

التنفيذية دون المساس بوظيفتها الأخرى وهى الحكم، فتكون هناك سلطة إدارية مركزية وسلطات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مرفقية تتولى مباشرة قدر محدد من هذه الاختصاصات الإدارية[1].

وعلى ذلك فإننا سنتناول فى هذا المبحث ما يلى:

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها.

المطلب الثانى : تعريف اللامركزية الإقليمية.

المطلب الثالث : مقومات اللامركزية الإقليمية.

المطلب الرابع : تقدير اللامركزية الإقليمية.

المطلب الأول
مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها

تعنى اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب للتنظيم الإدارى توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية فى الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وهيئات محلية مستقلة، تباشر اختصاصاتها حين يتوفر للمرفق القائم على نشاط إدارى معين استقلال عن السلطة المركزية، وهو ما يطلق عليه "اللامركزية المصلحية أو المرفقية" وهى صورة من صور اللامركزية الإدارية فى إدارة المرافق العامة فى الدولة الحديثة، أو عندما يتم تقسيم الدولة الواحدة جغرافياً إلى أقاليم متعددة، يكون لكل إقليم استقلال فى إدارة شئونه المحلية، ويباشر اختصاصاته على أساس إقليمي، وهذه الصورة هى الأكثر أهمية. إذا فاللامركزية الإدارية لها صورتان، الصورة الأولى: وهى "اللامركزية المصلحية أو المرفقية"، والصورة الثانية "اللامركزية الإقليمية" وهى محور دراستنا.

وعلى ذلك فإننا سنتناول هذا المطلب فى الفروع التالية: **الفرع الأول:** مفهوم اللامركزية الإدارية، **والفرع الثانى:** صور اللامركزية الإدارية.

---

[1] .د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص187.

الفرع الأول
مفهوم اللامركزية الإدارية

إذا كانت المركزية الإدارية تقوم على أساس تجميع الوظيفة الإدارية وتوحيدها فى كل مظاهرها وأساليبها فى يد سلطة مركزية واحدة، فإن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية يتضمن انتزاع أو سحب جزء من الاختصاصات الإدارية للسلطة المركزية التى تتمتع باختصاصات عامة فى كل أجزاء وأقاليم الدولة، وتوزيعها على هيئات إدارية أخرى متخصصة على أساس إقليمى محدد أقل اتساعاً، أو على أساس اختصاصات نوعية متخصصة[1].

فاللامركزية الإدارية تنظيم إدارى قائم على لامركزية الإدارة "ديمقراطية الإدارة" وهى الظاهرة الأهم فى تطور التنظيم الإدارى فى الدول الحديثة، فتعمل على خلق عدد من الأشخاص الإدارية المستقلة عن السلطة المركزية تشاركها فى مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية[2]، ولا يعنى ذلك زوال السلطة المركزية، فهى تظل قائمة بصفة أصلية من أجل إدارة المرافق المركزية القومية، وفى نفس الوقت تقوم بدورها فى الرقابة على هذه الأشخاص الإدارية المستقلة التى لا تخل بوحدة الدولة أو شكلها الدستورى، فهذه الأشخاص الإدارية يقرها القانون بوصفها أسلوباً من أساليب التنظيم الإدارى فى الدولة، وتوزيعاً للاختصاصات الإدارية فيها[3].

ولذلك تعرّف اللامركزية الإدارية بوجه عام بأنها: "طريقة من طرق الإدارة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين هيئات منتخبة محلية ومصلحية تباشر اختصاصاتها فى هذا الشأن تحت رقابة الدولة"[4].

ويعرفها البعض[5] بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات

---

(1) د.ثروت بدوى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص325.
(2) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص39.
(3) د.بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص137.
(4) د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص13.
(5) د.فؤاد العطار: دروس فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص26.

مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصاتها فى النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها".

وبناء على ذلك يرتكز التعريف الثاني على أساس استقلال الهيئات الإقليمية والمصلحية، وذلك بمنح أعضائها الاستقلال في مباشرة الاختصاصات الممنوحة لهم، ولا يعُني هذا التعريف بانتخاب أعضاء هذه الهيئات، وهو ما ارتكز عليه التعريف الأول باعتبار الانتخاب ركناً لازماً لاستقلالها، ولكنه غالى في الانتخاب حتى بالنسبة للأشخاص المصلحية أو المرفقية، لأن هذه المرافق أو الهيئات المصلحية تقوم على أساس التخصص الفني والموضوعي، وهو ما يستلزم تعيين أعضائها أو القائمين عليها من أجل جودة الأداء والانتظام في خدماتها التي تقدمها للمجتمع.

ومع ذلك يتميز التعريف الأول بأنه قد جعل مباشرة الهيئات الإقليمية أو المصلحية تحت رقابة الدولة، على عكس التعريف الثاني الذى جعل ممارسة هذه الهيئات لاختصاصها تحت رقابة السلطة التنفيذية، ولا يمكن تحديد الرقابة في السلطة التنفيذية فقط؛ لأن الهيئات الإقليمية أو المصلحية عندما تباشر اختصاصاتها تخضع لرقابة السلطة التشريعية والقضائية[1].

ويعرّفها البعض[2] بقوله إن اللامركزية الإدارية هى "توزيع الوظائف

---

(1) فالسلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان هى التى تسن القوانين التى على ضوئها تباشر هذه الهيئات نشاطها، وهو الذى يزيد منها أو ينقصها، كما تخضع قرارات الحل في بعض البلدان لموافقة البرلمان، وكذلك الموافقة على ميزانيتها، وكذلك تخضع هذه الهيئات في مباشرتها لأعمالها، وفي إصدارها لقراراتها للسلطة القضائية، من خلال الطعن فيها.

(2) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص65، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدكتور الطماوي كان قد أورد تعريف للامركزية الإدارية بأنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة.." فنلاحظ أنه ذكر هنا الانتخاب للهيئات المحلية والمصلحية كشرط لازم لاستقلالها، فى حين أنه فى تعريفاً اللامركزية الإدارية السابق قد حذفت منه عبارة "منتخبة" ووضع بدلاً منها "مستقلة"، ورغم ذلك فإن هذا الحذف لعبارة منتخبة لم يعبر عن تراجعه عن اشتراط الانتخاب لأعضاء الهيئات المحلية. انظر مؤلفه، الوجيز فى نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربى، القاهرة، 1962، ص360.

الإدارية بين الحكومة المركزية فى العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات فى ممارستها لوظيفتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية" وهذا التعريف أوضح المقصود باللامركزية الإدارية بصورتيها الإقليمية والمصلحية، كما شمل على مقوماتها، ولذلك وُصف بأنه أدق وأشمل[1] التعريفات التى قيلت فى شأن تعريف اللامركزية الإدارية بوجه عام.

الفرع الثانى
صور اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على تعدد أو خلق أشخاص معنوية عامة مستقلة إلى جانب السلطة المركزية التى تتخلى عن بعض مظاهر النشاط الإدارى فى الدولة إلى هذه الأشخاص العامة المستقلة التي يميز بينها على أساس التخصص الممنوح لها[2]، فإذا كانت هذه الاختصاصات قائمة على أساس موضوعى وفنى فإننا نكون بصدد "لا مركزية مصلحية أو مرفقية"، وإذا كانت قائمة على أساس إقليمى نكون بصدد "اللامركزية الإقليمية". وعلى ذلك فإن اللامركزية الإدارية تأخذ فى الواقع العملى إحدى هاتين الصورتين ونتناولهما فيما يلى:

الصورة الأولى : اللامركزية المصلحية أو المرفقية:

تقوم الفكرة فى هذه الصورة على أساس الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق القومية، ومنحه قدراً من الاستقلال المالى والإدارى حتى يتمكن من إدارة شئونه بحرية وإتباع الأساليب التى تتفق مع طبيعة نشاطه وتسمى بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة[3]، وتمنح الاستقلال فى إدارة

---

(1) يؤيد هذا التعريف د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مكتبة سيد وهبة، القاهرة، 1985، ص29.

(2) د.ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص78.

(3) يطلق وصف المؤسسات العامة على المرافق ذات النشاط الاقتصادى، ويطلق وصف الهيئات العامة على المرافق ذات النشاط الإدارى، وهو ما سار عليه المشرع اليمنى فى=

بعض المرافق العامة التى يكون من الملائم إدارتها بعيداً عن الأسلوب المركزى على نحو يمكنها من مباشرة أنشطتها المرفقية وتحقيق أغراضها المتعلقة بالمنفعة العامة[1].

وتتميز هذه المرافق العامة بأنها مرافق تخصصية نوعية تتطلب فى أغلب الأحيان أن تدار عن طريق إدارة متخصصة فنية فى مجالها بعيداً عن

-القرار بالقانون رقم 35 لسنة 1991. الذى أقر هذه التسمية للمزيد يراجع الدكتور/ دانل محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص60، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع المصرى كان قد أقر هذه التفرقة وضمنها فى القانون رقم 61 لسنة 1963 الذى نظم المرافق الإدارية وأطلق عليها تسمية "الهيئات العامة" وكذلك القانون رقم 60 لسنة 1971 الذى نظم فيه المرافق ذات النشاط الاقتصادى وأطلق عليها تسمية "المؤسسات العامة"، ولكنه ألغى هذه التفرقة بإلغاء المؤسسات العامة فى القانون رقم 111 لسنة 975؛ وأبقى على اصطلاح "الهيئات العامة" للدلالة على الشخص المصلحى بوجه عام. انظر د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى مرجع سابق، ص41 هامش (1).

(1) د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص98، تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة المصري قد أقر صراحة بوجود نوع من الأشخاص العامة يصعب إدراجه ضمن إطار فكرة المؤسسة العامة مهما لحقها من توسع، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن المجلس الإنجيلى العام والكنائس الإنجيلية "تعد من أشخاص القانون العام المنوط بها إدارة مرفق عام من مرافق الدولة مستعينة فى ذلك بقسط من اختصاصات السلطة العامة". انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 20 ديسمبر 1980م، المجموعة السنة السادسة والعشرون، ص175، أشار إليه د.محمد حسنين عبد العال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص23.
ويذهب جانب من الفقه الفرنسى إلى أنه يجب التفريق بين المؤسسات العامة وبين المؤسسات ذات المنفعة العامة، فالاعتراف بالمنفعة العامة لرابطة أو شركة إغاثة تعاونية تضفى عليها أهلية واسعة يعطيها الحق فى حماية معينة من قبل الإدارة، إلا أن القانون الذى يسوسها هو فى النهاية القانون الخاص وليست لها امتيازات الولاية العامة، وينتهى هذا الرأى إلى أن المعيار الوحيد الذى يبقى فى النهاية للتفرقة بينهما هو إرادة المشرع المعبر عنها مباشرة أو بصورة غير مباشرة ويمكن أن يطبق على أنواع المؤسسات كافة بدون أى اعتبار لوظائفها ووسائلها. وقد يكون هذا المعيار مفيدا ولكن ليس حاسماً طالما أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعترف بصفة المؤسسة العامة لمؤسسات أنشأتها مبادرات خاصة، مثل: المعهد الفرنسي للحقوق فى القاهرة الذى كان يعمل تحت رقابة كلية الحقوق فى باريس حتى عام 1954م. انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص443 وما بعدها.

السلطة المركزية، فالسرعة فى اتخاذ القرارات وأداء خدماتها باستقلال مالى وإدارى يمكنها من أداء خدماتها بسرعة وإتقان، ويبعدها عن التعقيدات والروتين الإدارى وتسيير شئونها بالأسلوب الذى يناسب طبيعتها وظروفها وإمكاناتها، ويقتصر دور الحكومة المركزية فى الإشراف العام على هذه المرافق المصلحية بالتوجيه والرقابة، لا بالتدخل المباشر فى تسيير أمورها ووضع السياسة العامة والخطط الرئيسية التى تحقق للدولة إدارة جميع المرافق العامة على نهجها؛ لأن هذه المرافق ذات طابع قومى لا تقبل التوزيع على الأقاليم لضرورة إدارتها بأسلوب موحد[1].

ويذهب البعض[2] إلى ترجيح الرأى القائل بأن اللامركزية الإدارية ليس لها سوى صورة واحدة هى "اللامركزية الإقليمية" أما "اللامركزية المصلحية" فهى لا تتصل بنظام اللامركزية الإدارية بقدر ما تتصل بنظام عدم التركيز الإدارى، وتعتبر تطوراً داخلياً للنظام المركزى واستثناء وخروجاً عن قاعدة التركيز الإدارى.

فى حين يرى البعض[3] عكس ذلك، فاللامركزية المصلحية والمرفقية صورة من صور اللامركزية الإدارية، فاللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية يتصلان بنفس المشكلة، ويضمهما إطار فكرى واحد،

---

(1) د.أحمد حافظ نجم: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص156؛ د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص96؛ د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص2.

(2) من هذا الرأى د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص49؛ د.محمد صلاح عبد البديع: الوسيط فى القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص293 وما بعدها.

(3) من هذا الرأى د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية،القاهرة، 1992، ص170، حيث أورد حجج الرأى الأول وناقشها للمزيد حول هذه الآراء وحججها يراجع ص166 وما بعدها؛ د.بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص139.

والفكرة فى الحالتين هى توزيع الوظيفة الإدارية بين عدد من الهيئات المتميزة والمستقلة، والوسيلة لتحقيق ذلك الاستقلال واحدة، وهى منح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية المختلفة، وكذلك منحها ذمة مالية مستقلة واستقلالها بموظفيها ومسئولياتها، ثم خضوعها للرقابة المركزية وعلى ذلك فإن فكرة اللامركزية المصلحية أو المرفقية تعد فى نظر هذا الرأى تطبيقاً للامركزية الإدارية مادامت تحقق عناصرها وأحكامها.

وهذا الرأى هو الأولى بالتأييد، فاللامركزية المصلحية أو المرفقية تختلف عن عدم التركيز الإدارى، فهى تقوم على أساس التوزيع الأفقى للسلطة الإدارية والاعتراف لها بالاستقلال فى إدارة شئونها، ولذلك فهى صورة من اللامركزية الإدارية، أما عدم التركيز الإدارى فهو نظام مركزى يقوم على أساس التسلسل الرأسى للسلطة الإدارية وفق تدرج هرمى، ولذلك فهو نظام مركزى إدارى، ووسيلته التفويض فى الاختصاص مع بقاء السلطة الرئاسية فى مواجهة المفوّض إليه، من حيث التعقيب على قراراتهم بموجب ما تخوله لهم السلطة الرئاسية، فى حين أن اللامركزية المصلحية أو المرفقية يكون لها اختصاصات موضوعية قد تكون اقتصادية أو خدمية تدار باستقلال كامل، حتى إن قراراتها نهائية، وتقوم بينها وبين السلطة المركزية علاقة ثنائية تعاونية فقط، دون أن يكون لها التدخل أو التأثير على قراراتها أو التدخل فى شئونها.

الصورة الثانية : اللامركزية الإقليمية:

تقتضى هذه الصورة أولاً أن يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية إقليمية محددة مثل (الأقاليم والمحافظات ..)، وهو تقسيم إدارى يهدف إلى إيجاد الحجم الأمثل لكل وحدة إدارية من حيث المساحة الجغرافية والكثافة السكانية والموارد الاقتصادية، وفقاً للبيانات الإحصائية والمعلوماتية الدقيقة لكل وحدة إدارية، وتكون لهذه المعلومات والإحصائيات السياسية والاقتصادية

والاجتماعية والجغرافية تأثيرها على التقسيم الإدارى فى الدولة[1].

ثم يأتى ثانياً دور المشرع بمنح هذه الأقاليم الجغرافية الاستقلال، وما يترتب عليه من الاعتراف بالشخصية المعنوية لكل وحدة فى إطار جغرافي محدد، لكى تباشر الاختصاصات الممنوحة لها التى تهم السكان المحليين فى هذا النطاق الجغرافي، ولكن هذا لا يقطع الصلة بين الحكومة المركزية وهذه الأقاليم الجغرافية المستقلة، فتظل هناك للسلطة المركزية حق الرقابة على أعمال هذه الأقاليم وفقاً لما يقره المشرع[2].

ولأن هذه الصورة هى موضوع دراستنا فإننا سنتناولها بالتفصيل فى المطالب التالية:

المطلب الثانى
تعريف اللامركزية الإقليمية

تتمثل اللامركزية الإقليمية فى قيام أشخاص معنوية عامة جديدة إلى جانب الدولة، تتولى إدارة الشئون المحلية فى نطاق اختصاصها الإقليمى على رقعة جغرافية معينة[3].

وهى تعنى تقسيم الدولة إلى أقاليم إدارية وليست سياسية، تتوزع فيها السلطة الإدارية وليست القضائية أو التشريعية[4]، وهذه الأقاليم جزء من

---

(1) للمزيد حول هذه العوامل التى تؤثر على التقسيم الإدارى وكذلك معايير التقسيم الإدارى للوحدات الإدارية، يراجع : د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص48 وما بعدها؛ د.دائل محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص65 وما بعدها؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الإدارة المحلية والبلديات فى الوطن العربى، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المؤتمر العربى الخامس، المنعقد فى الإمارات العربية المتحدة، فى مارس سنة 2007، ص 25 وما بعدها.

(2) د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلى للإدارة المحلية فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص2؛ د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص100.

(3) F. Bénoit, Le Droit Administrative Francais, Dalloz. Paris,1968, p.90.

(4) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية، مرجع سابق، ص19.

السلطة التنفيذية منحت استقلالاً إدارياً فاعترف لها بالشخصية المعنوية العامة المتميزة عن غيرها من الأقاليم، ولذلك لا بد من وجود ممثل لهذه الأقاليم يعبر عن إرادتها ويمارس اختصاصاتها ويمثل سكانها المحليين، وإذا كان الشخص المعنوى الإقليمى لابد له من هيئة تعبر عن مصالحه وعن إرادته فإن الشخصية المعنوية لا تثبت لتلك الهيئة، وإنما للشخص الإقليمى ذاته[1].

وتقوم اللامركزية الإقليمية على عنصر شخصى وهو السكان، وعنصر مادى وهو الإقليم، ولذلك يوصف اختصاصها بأنه اختصاص عام؛ نظراً لامتداده إلى كل المرافق العامة المحلية فى الأقاليم أو معظمها، كما يوصف بأنه اختصاص مقيد نظراً لانحصاره فى نطاق الحدود الإقليمية لكل وحدة إدارية[2]، وتقوم كذلك على فكرة جوهرية، تتمثل فى الاعتراف بقدرة سكان الوحدات المحلية على إدارة شئونهم بأنفسهم، لذا يجب أن يترك أمر إدارة شئون الإقليم إلى أبنائه، فهم الأكثر دارية بحاجاتهم المحلية المتميزة عن حاجات الأقاليم الاخرى [3].

وهنا يكون لزاماً علينا قبل أن نحاول تعريف اللامركزية الإقليمية[4]أن نستعرض بعض التعريفات الفقهية المتعددة، وسبب التعدد يرجع إلى اختلاف نظرة الفقهاء إلى مقوماتها أو أركانها، وترجيحهم لمقوم أو لركن معين واتخاذه أساساً يرتكز عليه فى التعريف.

---

(1) د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص43، انظر كذلك فى نفس المعنى:

- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, First Published in 1998 by Cavendish Publishinq Limited, London, United Kinqdom.

(2) د.بكر القبانى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص141.

(3) د.سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص66 .

(4) تجدر الإشارة هنا إلى أنه قد جرى فى الفقه استخدام مصطلحات أو تسميات للدلالة على اللامركزية الإقليمية. مثل (الإدارة المحلية – الحكم المحلى – اللامركزية المحلية – والبعض تناولها تحت مسمى اللامركزية الإدارية وذلك لأنهم لا يعترفون بوجود فرع آخر للامركزية الإدارية وهى اللامركزية المصلحية – كما بينا سابقاً). ونحن هنا فى هذه الدراسة سنعتمد على مصطلح (اللامركزية الإقليمية) على أساس أنه التسمية الأصل التى تدور حولها كل التسميات الأخرى.

فالبعض يعتبر أن الانتخاب هو المقوم الأساسى، ويذهب بالتالى إلى القول بأن اللامركزية الإقليمية هى: "هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية أما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثريتهم – هيئات تعهد إليهم الإدارة المركزية الاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشئون المحلية"[1]. وتعرف أيضاً بأنها "اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات لكل أو بعض الشئون المحلية"[2]، وهذا الفريق اعتمد بشكل أساسى على الانتخاب لأعضاء الهيئات المحلية، واعتبر أنه ما يميز اللامركزية الإقليمية عن غيرها، إلا أنه قد أغفل الجانب الأهم وهو الرقابة على هذه الهيئات.

فى حين ذهب اتجاه آخر إلى أن المقوم أو العنصر الأساسى يتجسد فى الاستقلال لهذه الهيئات المحلية، ولذا عرف اللامركزية الإقليمية بأنها "استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه، وفى هذه الحالة يكون للشخص الإدارى اللامركزى اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة"[3]، وهذا التعريف ارتكز بشكل أساسى على استقلال هذه الهيئات المحلية بإدارة المرافق العامة المحلية بأية وسيلة تمكنها من الاستقلال بإدارتها ولم يركز على انتخاب أعضاء هذه الهيئات المحلية باعتباره ضماناً للاستقلال، كما أنه أغفل الرقابة على هذه الهيئات.

كما نظر إليها البعض من حيث الهدف من إنشاء هذا النظام بقوله إن اللامركزية الإقليمية هى "أسلوب إدارى يكفل توفير قدر من الاستقلال

---

(1) د.محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية والبلديات فى تنمية المجتمع، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 9، 1967م، ص44.

(2) J. Rivero: Doit Administratif, Paris, Dalloz, 1985, p.319.

وفى نفس المعنى انظر:

- Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, Op. cit. p.40.

(3) د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص194.

للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة فى مجال الوظيفة الإدارية التى تضطلع بها السلطة المركزية فى الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها"[1]، ويتميز هذا التعريف بإبراز الهدف الحقيقى لنظام اللامركزية الإقليمية وهو تنمية المجتمعات المحلية وتحقيق الرفاهية لأهلها، ولكن يؤخذ عليه أنه لم يذكر الرقابة باعتبارها أحد الأركان الأساسية لقيام هذا النظام.

كما ركز البعض على إبراز الجانب الإدارى للامركزية الإقليمية بتعريفها أنها "إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات مستقلة تستقل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة الإدارية فى حدود نطاق الإقليم"[2]، وتعرف أيضاً بأنها "اعتراف الدولة للأشخاص العامة الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية فى بعض المجالات"[3]، وهذا الفريق بالرغم من تميزه بالتأكيد على أن وظيفة اللامركزية الإقليمية هى وظيفة إدارية، إلا أنه قد أغفل الجانب الآخر وهو الرقابة.

ومن التعريفات الأقرب إلى الشمول لمقومات اللامركزية الإقليمية التعريف القائل بأنها "هيئات إقليمية مستقلة تباشر اختصاصات إدارية محلية تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية[4]"وهذا التعريف يتميز بأنه جاء مختصراً مفيداً لبيان مقومات النظام الأساسية.

وهناك تعريف آخر وضّح تفاصيل المقومات الرئيسة للنظام وهو القائل بأن اللامركزية الإقليمية هى "الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العامة لجزء من إقليم الدولة، مع ما يترتب على ذلك من تمتع الهيئة المنتخبة الممثلة له بقدر من الاستقلال فى إدارة مرافقه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية"[5] وهذا

---

(1) د.محمد صلاح عبد البديع: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص300.

(2) د.محمد عبد العال السناري: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص138.

(3) Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.204.

(4) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين للإعلان والنشر، طبعة أولى، 1988، ص76.

(5) د.ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص89.

التعريف يتميز بأنه أدق التعريفات السابقة فقد جمع مقومات اللامركزية الإقليمية، بقدر كبير من التوضيح والإلمام بها جميعاً.

وعلى ضوء التعريفات السابقة يمكن وضع تعريف للامركزية الإقليمية بأنها "استقلال الأقاليم، بشخصية معنوية مستقلة، وبممارسة اختصاصات إدارية محلية، وفقاً لمواردها المالية، عن طريق هيئة محلية منتخبة، تحت رقابة السلطات المركزية". .. وبذلك يكون هذا التعريف قد جمع المقومين الأساسيين للامركزية الإقليمية وهما الاستقلال والرقابة المركزية، كما أنه شمل العناصر الرئيسية التى تدعم هذا الاستقلال وتؤثر فيه.

المطلب الثالث
مقومات اللامركزية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإقليمية على أساس الاستقلال فى مواجهة السلطة المركزية بما يمكنها من ممارسة اختصاصاتها المحلية المتميزة التى تهم السكان المحليين.

إلا أن وحدة الدولة القانونية والسياسية توجب -على الرغم من ذلك- ألا يكون استقلال الهيئات الإقليمية[1] عن السلطة المركزية كليًا أو مطلقاً، وإلا انتهى بها الأمر إلى أن تصبح دولاً داخل الدولة ومن ثم كان طبيعيًا أن يكون هذا الاستقلال مقيداً بالنطاق المرسوم لهذه الهيئات فى قانون إنشائها، وأن تمارس ما قدر لها من اختصاصات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية[2].

إذاً فاللامركزية الإقليمية تقوم على مقومين أو ركنين[3] أساسيين هما

---

(1) نشير هنا إلى أنه حيثما ورد لفظ "الهيئات الإقليمية" فإننا نقصد بها الهيئات التى تعبر عن إرادة هذه الأشخاص الإقليمية وهو ما يطلق عليه فى بعض الدول (المجالس الشعبية المحلية – المجالس البلدية – المجالس المحلية).

(2) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص51.

(3) انظر د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية دراسة مقارنة، مطبعة إخوان مورفتلي، القاهرة، 1982، ص10؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص76.

الاستقلال والرقابة المركزية وهو ما سنتناوله فى الفرعين التاليين: **الفرع الأول:** استقلال الهيئات الإقليمية، **والفرع الثانى:** الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية.

الفرع الأول
استقلال الهيئات الإقليمية

يعتبر الاستقلال أهم مقومات النظام اللامركزى الإقليمى، بحيث إذا انتفى فقدت اللامركزية الإقليمية المقوم الرئيسى لها، فالاستقلال هو عصب هذا النظام يقوم بقيامه وينعدم بانعدامه[1]، ويتجسد هذا الاستقلال من خلال العناصر التى يحتوى عليها وضماناتها، فماذا نعنى باستقلال الهيئات الإقليمية؟

إن معنى الاستقلال هنا هو أن تتوفر العناصر المكونة له، والتى تترابط فيما بينها وهى تتمثل فى:

الاعتراف بالشخصية المعنوية ، ووجود ممثل لهذا الشخص القانونى يعبر عن إرادته - تحديد الاختصاصات المحلية المتعلقة بسكان الوحدة المحلية ،وهو ما يتطلب أخيراً الموارد المالية لهذه الهيئات.

وسوف نعرض لهذه العناصر المكونة للاستقلال تفصيلاً فيما يلى:

العنصر الأول: الشخصية المعنوية القانونية:

الاعتراف بالشخصية المعنوية عنصر أساسى من عناصر الاستقلال، فاللامركزية الإقليمية تقوم على أساس تعدد وخلق الأشخاص الإقليمية، التى يتحدد اختصاصها فى نطاق جغرافى محدد فهى لا تستطيع ممارسة اختصاصاتها إلا فى جزء من إقليم الدولة يعينه لها المشرع، الذى يجب عليه أن يعترف لهذه الأجزاء من أقاليم الدولة بالشخصية المعنوية[2]، وهى تعتبر

---

(1) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص76.

(2) René chapus, Droit Administratif, op.cit. 259.

- Jean Rivero: Droit Administratif, op.cit. 280.

انظر كذلك: د.ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص9؛ د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية-

شهادة ميلاد شخص معنوى جديد يكون له موطن مستقل يحدد فى نطاق جغرافى معين، فيكون صاحب حق وأهلاً للالتزام، يحق له أن يتملك وتنسب إليه التصرفات، وينفرد بموظفيه المستقلين، ويستتبع ذلك أن تكون مسئوليته عن أعمالهم مستقلة عن مسئولية الحكومة[1].

وهؤلاء الموظفون المحليون يزاولون النشاط المسند إليهم بوصفهم ممثلين للشخص المعنوى بقصد تحقيق النفع العام، فلا يباشرون الأعمال لحسابهم أو باسمهم بل باسم الهيئة الإقليمية المعترف لها (بالشخصية المعنوية)، ومعنى ذلك أنهم لا يكتسبون حقوقاً ولا يتحملون بالتزامات يكون مصدرها هذه الأعمال، فالذى يكتسب هذه الحقوق ويلتزم بهذه الواجبات هو الشخص المعنوى، ومن هنا تبرز أهمية الاعتراف بالشخصية المعنوية، التى تجعلها شخصاً قانونياً مستقلاً عن الأعضاء المكونين لها، وهذا هو الذى يفسر لنا بقاء هذه الهيئات والتقسيمات الإدارية المختلفة رغم ما قد يحدث فيها من تغيرات تتعلق بالأفراد المكونين لها أو الذين يديرون شئونها[2].

والشخص المعنوى الإقليمى يباشر نشاطه على مجموع السكان الذين يشغلون الإقليم الجغرافي الذى يمارس فيه نشاطه، وفى نطاق ذلك الإقليم وحده

-الحقوق جامعة عين شمس، 1973، ص99. فى حين يرى البعض أنه يجب وجود شرطين لتحقيق اللامركزية الإقليمية وهما: مصالح محلية ذاتية، ووجود هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح المحلية. أما بالنسبة للاعتراف بالشخصية المعنوية وكذلك الموارد المالية، فإنهما ليستا سوى نتيجتين متفرعتين عن استقلال الوحدات الإدارية، وأساس ذلك أن استقلال الوحدة الإدارية يستتبع حتما تمتعها بشخصية معنوية مستقلة. وما يتفرع عن ذلك من آثار، أخصها تمتع الوحدة المحلية بذمة مالية مستقلة وقدرتها بالتالى على أن تكون محلاً للحقوق والواجبات. انظر د.فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول السنة 8، 1966، ص7، هامش (1).

[1] د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص114.
انظر كذلك:
- Neil Hawk, Introduction to Administrative Law, op.cit. p.42

[2] Marcel Waline, Traité élementaire Droit Administratif, op.cit. 306.
انظر كذلك: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص295.

دون سواه، واختصاصه عام شامل لجميع المرافق التى توجد فى الإقليم إلا أن هذا الاختصاص مقيد بقيدين "الأول" جغرافى ويتمثل فى عدم تخطى نطاق الإقليم الجغرافى "والثانى" موضوعى وهو عدم تجاوز الموضوعات التى حددها القانون[1].

ولكن الدولة هى أول الأشخاص المعنوية العامة وهى تمثل وحدها طائفة قانونية متميزة من حيث تفردها بامتداد نفوذها وسيطرتها على كل إقليم الدولة، وعلى جميع مظاهر النشاط فيها مهما تنوعت صورها وأساليبها، فإذا قام التنظيم الإدارى للدولة على أساس المركزية الإدارية سيكون هناك شخص معنوى واحد هو الدولة ذاتها، بعكس إذا قام التنظيم الإدارى على أساس الجمع بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية فإن الأشخاص المعنوية تتعدد بالقدر الذى يقرها ويعترف بها المشرع[2].

وهذا الاعتراف قد يكون صريحاً أو ضمنيًا[3]، ويقتصر الاعتراف بالشخصية المعنوية على المشرع، فهو صاحب الاختصاص الأصيل فى تقريرها، وبالتالى فإن السلطة التنفيذية لا تملك منح جماعة الشخصية المعنوية إلا إذا فوضت ذلك صراحة من جانب المشرع[4].

---

(1) د.فؤاد العطار: دروس في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص14.

(2) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص19.

(3) ويقصد بالاعتراف الصريح: أن يعبر المشرع بوضوح وعبارات قاطعة عن إرادته فى إسباغ الشخصية المعنوية على هيئة أو مجموعة من الهيئات، والاعتراف الصريح قد يكون اعترافاً صريحاً خاصاً يكون منصبًا على هيئة أو جماعة معينة بالذات، أو قد يكون اعترافاً صريحاً عامًا ومعناه أن المشرع يحدد قبل ذلك المبادئ أو الشروط التى حددها المشرع لاكتساب الشخصية المعنوية، بحيث إذا توافرت هذه الشروط فى جماعة ما تصبح شخصاً معنويًا دون حاجة إلى تدخل جديد من المشرع، أما الاعتراف الضمنى: فيتحقق عندما يكون فى الممكن استخلاص أو استنتاج الشخصية المعنوية لهيئة معينة من مجموعة النصوص والأحكام الواردة فى القوانين واللوائح المنظمة لها. يراجع د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص33 وما بعدها؛ د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص32 وما بعدها.

(4) André De Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.93.
انظر كذلك: د.فؤاد العطار: دروس في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص12؛ وأيضاً: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص296.

النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية:

يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية للوحدات الإقليمية عدة نتائج فعالة تمكنها عن طريق أجهزتها من أداء عملها فى حدود نطاق تخصصها الإقليمى المحدد لها باستقلال عن السلطة المركزية، ومن هذه النتائج:

أ - التمتع بالأهلية القانونية:

وهى القدرة على تحمل الواجبات واكتساب الحقوق والوفاء بالالتزامات، حيث يكون لها:

1) **أهلية التعاقد والتقاضى:** تستطيع الأشخاص الإقليمية أن ترفع الدعاوى مدافعة عن حقوقها أو مطالبة بها، وكذلك يمكن أن تكون مدعًى عليها فى دعاوى تختصم فيها، فلها أن تقاضى الدولة والهيئات العامة الأخرى أمام القضاء، كما يمكن مقاضاتها فترفع الدعوى عليها دون حاجة لمقاضاة الدولة[1].

وكذلك تكتسب أهلية التعاقد وقبول الوصايا والهبات، والقيام بكافة التصرفات المتعلقة بنشاطها، ويتولى إبرام العقد ممثلو هذه الأشخاص الإقليمية، ويجوز التعاقد بين هذه الأشخاص بعضها البعض أو مع الدولة أو مع الأفراد، فإذا كانت العقود التى أبرمت عقوداً إدارية خضعت لقواعد القانون الإدارى، واختص بالفصل فيها القضاء الإدارى[2].

---

(1) انظر د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص64؛ د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص47؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص78، حيث يقول: "ان لهذا العنصر أهمية فى إضفاء طابع الاستقلال على وحدات الإدارة المحلية ومن ثم فإن تخلفه ينفى عنها هذا الطابع، وبالتالى لا نصبح أمام تنظيم لا مركزى حتى ولو تم تقسيم الدولة من الناحية الإدارية بين وحدات إقليمية تمارس كل منها اختصاصات تتعلق بمساحة جغرافية معينة. فهذه التقسيمات الإدارية تظل فروعاً للإدارة المركزية، وبالتالى تبقى خارج إطار اللامركزية"، ويقصد هنا بالعنصر "أهلية التقاضى".

(2) د.فؤاد العطار: دروس في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص21؛ تعتبر الأشخاص المعنوية سلطات إدارية، وتتمتع بما تتمتع به الدولة باعتبارها سلطة إدارية وفى الحدود التى يرسمها القانون، فتستخدم أساليب القانون العام عند ممارستها لسلطاتها،-

2) **ذمة مالية مستقلة:** يكون للوحدات الإقليمية المعترف لها بالشخصية المعنوية ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية لأعضائها، الأمر الذى يترتب عليه أن الالتزامات التى تنشأ قبل الشخصية الإقليمية والحقوق التى يكتسبها عن طريق ممثليها، تنصب فى ذمتها المالية ولا تختلط بحقوق أعضائها أو ممثليها والتزاماتهم[1].

3) **موطن مستقل:** ويعتبر موطن الشخص اللامركزي المكان الذى يوجد فيه مركز إدارتها، والنطاق الجغرافى المحدد له من قبل المشرع، تمارس اختصاصاتها من خلاله وفى هذا النطاق الجغرافى، فلا يجوز للأشخاص الإقليمية أن تمارس نشاطها خارج حدودها الجغرافية المرسومة لها، وإلا كان تصرفها معيباً بعدم الاختصاص المكانى[2].

ب- الاستقلال الإدارى:

الأشخاص المعنوية الإقليمية هى سلطات إدارية، لذلك تكون قراراتها وأوامرها من طبيعة أعمال السلطة العامة، وهى لهذا تتمتع بجميع امتيازات السلطة العامة، فيكون لها حق المبادأة بالنسبة للمسائل الداخلة فى اختصاصها، فتباشرها بنفسها وبمحض إرادتها، ولا يجوز للسلطة المركزية أن تتولى بنفسها مباشرة الأعمال الداخلة فى اختصاص الشخص الإقليمى، أو أن تلزمه بها وفق إرادتها، فإن فعلت كانت أعمالها وقراراتها باطلة[3].

-كما أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية، وعقودها عقوداً إدارية، انظر: د.أنور رسلان، وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص127.

[1] Marcel Waline, Traité Eléméntaire de Droit Administratif, op.cit. p.306.
- F. Bénoit, Le Droit Administratif Frapcaise, op.cit. p.130.
- Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, op.cit. p.42.
انظر كذلك: د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص150؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص141.

[2] د.دائل محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص99.

[3] د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص195.

ويترتب على استقلالها الإدارى استقلالها بموظفيها، فالشخص المعنوى الإقليمى يستعين بموظفين لتنفيذ ما أنيط به من واجبات، يكون لهم قدر من الاستقلال بالنسبة لموظفى الدولة وجهازها المركزى، وينسب هؤلاء الموظفون إلى هذه الأشخاص المعنوية الإقليمية المستقلة[1]، ومع ذلك فإن هؤلاء موظفون عموميون بكل ما يترتب على هذا الاصطلاح فى القانون العام من نتائج، فعلاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية، يعينون وينقلون ويرقون ويفصلون بأوامر إدارية[2]، إلا أن هؤلاء الموظفين مستقلون عن موظفى الدولة، ويخضعون فى ذلك إلى تشريعات تحتوى على مقتضيات خاصة بهم، فيكون لهم نظام وظيفى خاص بهم، وليس هناك ما يمنع من أن ينص فيه على اتباع النظام الوظيفى الخاص بموظفى الدولة، إذا لم ينص النظام الخاص بهم على ذلك[3].

جـ- استقلالها بمسئوليتها:

تتحمل الأشخاص المعنوية الإقليمية مسئولية عن الأفعال الضارة التى تقع منها أو من موظفيها[4]، فمسئولية الشخص المعنوى الإقليمى لا تؤدى إلى مسئولية الدولة، وعلى المضرور أن يرفع دعواه إلى ممثل الشخص المعنوى الإقليمى دون إشراك السلطة المركزية معه أياً كان الأساس الذى تقوم عليه المسئولية، ومهما كانت الرقابة التى تباشرها السلطة المركزية على هذه الأشخاص الإقليمية فإن ذلك

---

(1) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص65؛ د.محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص14.

(2) انظر د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص46؛ د.فؤاد العطار: دروس نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص17؛ د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص50؛ د.أنور رسلان: وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص128.

(3) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص78.

(4) انظر د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص196. حيث يذكر مثالاً على ذلك "بأن لو صدمت عربة لمجلس مديرية أو مجلس بلدية طفلاً فقتلته فلا يجوز للمضرور مطالبة الدولة بالتعويض عن الضرر الناشئ عن هذا الحادث، وإنما يطلب التعويض من المديرية أو المدينة التابع لها العربة التى تسببت فى الضرر.

لا ينهض سبباً يجيز إشراك السلطة المركزية فى المسئولية، فالتصرف يسند إلى الشخص الإقليمى ولو أذنت به الحكومة المركزية[1].

وبناء على ما سبق يمكن القول أن الاعتراف للوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية العامة هو أول وأهم عنصر من عناصر الاستقلال، بموجبه تتميز عن باقى الشخصيات العامة ويكون لها نطاق جغرافى محدد، تمارس فيه اختصاصاتها وفقاً لحاجات سكانها، وتباشر اختصاصاتها مستقلة عن الحكومة المركزية وعن الأشخاص الإقليمية الأخرى، فالشخصية المعنوية هى أول إجراء يتخذ للاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية وبدون الاعتراف لها بهذا التشخيص القانونى لا يكون لها وجود وتعتبر فرعاً من فروع السلطة المركزية[2].

العنصر الثانى: وجود مصالح محلية متميزة:

مقتضى الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإقليمية الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وهذه المصالح ذات الطابع الإقليمى محددة فى نطاق جغرافى معين، تربط بين سكان إقليم أو جزء معين من الدولة، ولا يمتد آثارها إلى سائر الأجزاء الأخرى من إقليم الدولة، ويقتصر أثرها المباشر على المواطنين الذين يعيشون فى هذا الإقليم، وهو ما يبرر أن

---

(1) د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص64. ويذكر أن الأشخاص الإقليمية تتحمل مسئولية أفعالها الضارة وذلك بغض النظر عن أساس المسئولية سواء كان العقد أو الفعل الضار أو الإثراء بلا سبب أو مجرد المخاطر (تبعه الهلاك)؛ انظر كذلك:

- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op.cit. p.43.

(2) انظر في ذلك، د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص29؛ د.محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص13؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص120 د.رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص77؛ د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقي العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عُمان، 18-20 أغسطس 2003م، ص9.

نعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات إقليمية مستقلة ترتبط بسكان هذا الإقليم[1].

ففى داخل الدولة الواحدة يوجد نوعان من المصالح[2]: أحدهما يفرض نفسه فى كل مكان من أجزاء الدولة ولا يمكن مواجهته إلا على مستوى جماعى، وهى ما يعرف "بالمصالح القومية". ومن ثم فإن المرافق التى تتولى إشباعها تكون مرافق قومية تخضع فى إدارتها للسلطة المركزية، أما النوع الثاني فإنه لا يظهر إلا على مستوى أجزاء من أقاليم الدولة ولا يهم إلا عدداً محدداً من الأشخاص و يسمى "المصالح المحلية". فالمفارقة تتم بين المصالح المحلية من جهة، والمصالح القومية التى تهم جميع سكان الدولة من جهة أخرى، فلا تجوز المقارنة بين مصالح الوحدات المحلية بعضها ببعض، فمصالح جميع الوحدات المحلية واحدة أو على الأقل متقاربة[3].

وإن كان هناك تباين فى بعض هذه المصالح المحلية بين بعض الوحدات الإقليمية فذلك مسألة نسبية ترجع إلى الظروف الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية بين أجزاء الدولة، وتعد أقوى العوامل التى تؤدى إلى تغاير هذه المصالح المحلية فى الأقاليم المختلفة فى الدولة[4].

---

(1) جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص302.

(2) د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص21؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص85.

(3) د.على خطار: الأساس القانونى للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، العدد الثانى، السنة 12، يونيو 1989م، الكويت،ص126.

(4) F. Bénoit: Le Droit Administratif Francais, op.cit. p.135.

انظر كذلك: د.محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981-1982م، ص135؛ د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص38؛ د.دائل محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى، والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ؛ وجدير بالذكر أن نسبية المصالح المحلية وتأثرها بالظروف السياسية والاجتماعية والجغرافية للدولة وهى بدورها تؤثر أيضاً على المشرع فى تحديده لهذه المصالح المحلية، وترجع التفرقة بين المصالح المحلية والمصالح القومية إلى ظروف تاريخية أو إلى محض الصدفة؛ انظر د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص150.

تحديد المصالح المحلية:

أصبح من الصعوبة وضع معيار محدد للتفرقة بين المصالح التي تدار مركزيًا وتلك التي تدار لا مركزيًا، فقد تشابكت المصالح بحيث أصبح من المتعذر الفصل التام بين المصالح المحلية والمصالح القومية، فهناك تداخل بين هذه المصالح المختلفة، كما أن كلاً منهما يؤثر فى الآخر[1]، كما أنه قد يتم تنظيم نشاط معين فى صورة مرفق محلى يهم سكان إقليم معين ثم يكتسب هذا النشاط بمرور الزمن أهمية أعم وأشمل، بحيث تعم أهميته كل مواطنى الدولة ومن ثم يكون من الملائم إدارته بواسطة السلطة المركزية فى شكل مرفق قومى، كذلك هناك من المصالح أو المرافق ما يتوفر له الطابعان المحلى والقومى، وهو ما ينبغى توزيع عبء القيام بإدارته بين السلطات المركزية والهيئات الإقليمية، مع ترجيح نصيب أحدهما وفقاً للطابع القومى أو المحلى فى كل حالة[2].

ولا يعنى تأدية خدمة معينة بالأسلوب المركزى استحالة تأديتها بأسلوب لا مركزى، وإنما هذا يعنى أن دولة معينة فى وقت ما رأت أن أيًا من الأسلوبين يحقق تأدية الخدمة المعينة بصورة أكثر فعالية من تأديتها بالأسلوب

---

(1) د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص92؛ حيث يضرب مثلاً أن إقامة مشروع لحل مشكلة تنظيم المرور أو الإسكان فى مدينة كبرى كالإسكندرية لا يهم باقى سكان الدولة، وبالتالى فإن مثل هذه المشروعات تهدف إلى تحقيق المصلحة أو المنفعة الخاصة، ويرى أن مثل هذا التصور غير سليم، فلا شك أن مواطنى القاهرة وباقى الأقاليم يهمهم – ولو بطريق غير مباشر – سهولة ويسر المرور، أو حل مشكلة الإسكان فى مدينة الإسكندرية إذ يستفيد من ذلك كافة الأفراد من مواطنى المحافظات الأخرى الذين يتم تعيينهم للعمل فى الإسكندرية؛ انظر في نفس المعنى، د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص132؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص159.

(2) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص41، ويضرب مثلاً لذلك المرفق (الصحة العامة) يراجع كذلك د.محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات اقتصادياً وثقافياً، مرجع سابق، ص51.

الآخر، ومن هنا فإن اختيار أى الأسلوبين لأداء بعض الخدمات واختيار أسلوب لأداء الخدمات الأخرى، يعد مسألة اعتبارية تحددها -إلى مدى كبير- ظروف الزمان والمكان ونظام الحكم فى الدولة[1].

ويمكن أن يُهتدى ببعض الاعتبارات فى تحديد الاختصاصات[2]:

فالاعتبارات التى تحدد اختصاصات الإدارة المركزية هى أن كل المرافق التى تمس الأمة فى كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الإدارة المركزية (كمرفق الدفاع والخارجية ورسم منهاج متكامل للاقتصاد القومى)، وذلك للآتى:

أولاً: لأن نظرها إلى الصالح العام يكون أبعد مدى وأوسع أفقاً من الهيئات المحلية.

ثانياً: لأن لديها فى مواردها المالية وفى عمالها إمكانات وكفايات أكبر مما لدى المحليات، وكل المرافق التى يستلزم إحسان أدائها وأن تسير فى كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة يجب بالمثل أن تناط بالإدارة المركزية، لأنه إذا كان فى توزيع العمل قوة، فإن توحيده وإدماجه حيث يجب التوحيد والإدماج قوة أكبر.

أما الوحدات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التى يتوفر فيها أحد الشروط الآتية:

أولاً: كونها تهم أهل الإقليم أو البلدة أو القرية لأنها تنصرف إلى شأن من شئونهم الخاصة التى تمس حياتهم اليومية بطريقة مباشرة.

ثانياً: كونها تستلزم فى أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها، كما تتاح للهيئات المحلية، لبعد المصدر الذى تنبعث منه الرقابة فى الحالة الأولى وقربه فى الحالة الثانية.

---

(1) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص84 وما بعدها؛ فى حين يرى البعض "أنه لا يمكن للمرافق القومية السيادية فى أى زمان ومكان أن تتحول إلى مرافق محلية قطعاً مهما تغيرت ظروف الدولة وتطورت مفاهيم المجتمع"؛ انظر د.دلال محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بني الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص86.

(2) د.محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات، مرجع سابق، ص50.

ثالثاً: كونها من المرافق التى لا يتفق حسن أدائها مع توحيد النمط، وبالعكس يصلحها تغيره بسبب اختلاف حاجات الأقاليم والبلدان.

وعلى ذلك فإنه لا يجب ترك تحديد هذه المصالح إلى الهيئات الإقليمية نفسها، وكذلك عدم ترك تحديدها للسلطة المركزية ذاتها، وإنما يقوم بتحديد هذه الاختصاصات المشرع وأحياناً يتضمن الدستور نفسه توجيهاً عاماً للمشرع فى هذا الخصوص، ويترتب على ذلك أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تنتقص من هذه الاختصاصات فتحرم الهيئات الإقليمية ممارسة تلك الاختصاصات، وكذلك تقييد الهيئات الإقليمية فلا تخرج عن دائرة الاختصاصات الذى حددها المشرع[1].

ويلجأ المشرع فى تحديد الاختصاصات المحلية إلى أحد أسلوبين:

الأسلوب الأول: الطريقة الإنجليزية:

وتسمى بالمعيار الحصري، وهى التعداد التشريعى على سبيل الحصر، ومقتضى هذا الأسلوب أن يحدد المشرع بالنص التشريعى اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر، وبناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التى تنظم الشئون المحلية، وتعد مصالح قومية كل ما لم يرد ذكره فى القانون، ويترتب على ذلك نتيجة غاية فى الأهمية وهى أنه لا يجوز للهيئات المحلية الإقليمية النظر فى المسائل التى لم يرد ذكرها فى القانون أو اتخاذ قرار بشأنها وإلا عد تصرفاً غير مشروع ومخالفاً لقواعد توزيع الاختصاص[2]، فلا

---

(1) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص68؛ د.عادل عبد الرحمن خليل، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص132؛ د.مصطفي أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص120.

انظر كذلك:

- René Chapus, Droit Administratif Général, op.cit. p.216.

(2) Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op.cit. p.41

انظر كذلك: د.على خطار: الأساس القانونى للامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص128؛ د.محمد سليم غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، بدون دار نشر، ط1، 1994، ص9.

يجوز ممارسة أى اختصاص آخر إلا بموافقة المشرع، الذى لا يتبع عند تحديد هذه الاختصاصات نمطاً أو أسلوباً واحداً، وإنما يغاير بين الأنماط والأساليب تبعاً لظروف كل إقليم ، ومن ثم تكثر التشريعات المنظمة للاختصاصات المحلية وتتنوع[1]، وتبعاً لهذا التنوع فإن ما قد يعتبر مرفقاً محلياً فى إقليم معين قد لا يعد كذلك فى إقليم آخر.

الأسلوب الثاني: الطريقة الفرنسية:

وتسمى بالمعيار العام، وتقتضي أن يحدد المشرع اختصاصات الهيئات الإقليمية بقواعد عامة، بحيث لا يخرج من نطاقها إلا ما استثنى بنص خاص، ومنح صراحة للسلطات المركزية[2]، وهذا المعيار يأخذ بقاعدة وحدة النمط

---

(1) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية، مرجع سابق، ص89؛ د.محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص242.
- يلجأ المشرع الإنجليزى عند تحديد اختصاصات الهيئات المحلية الإقليمية إلى عدة نماذج:
1- تحديد اختصاصات كل الهيئات الإقليمية فى مستوياتها المختلفة على سبيل الحصر يضمنها قانون واحد، يخول لكل مستوى من المستويات مسائل محددة من الاختصاصات، وتمارس كل هيئة من هيئات المستوى الواحد الاختصاصات المحددة التى نص عليها القانون عداً وحصراً دون تجاوز لها، إما لكونها داخل ضمن اختصاص هيئة أخرى تعلوها فى المستوى، وإما لكونها محجوزة للحكومة المركزية.
2- يقوم المشرع بتصنيف الهيئات الإقليمية إلى عدد من المستويات (ثلاثة فى أغلب الأحوال) ويضع لكل مستوى تنظيماً قانونياً مستقلاً عن المستويات الأخرى، بحيث تخول هيئات المستوى الواحد اختصاصات تتناسب وحجم وحداته ومستواها وطبيعة البيئة المحلية الواقعة فى نطاقها، مثل المجالس المحلية (المقاطعات) والصغيرة (المراكز) أو عواصم المدن التى يوضع لها تشريع خاص.
3- يقوم المشرع بوضع نماذج متعددة يتضمن كل نموذج اختصاصاً معيناً، ويكون للهيئات الإقليمية أن تختار ما يناسبها من تلك النماذج وفقاً لمستواها وطبيعتها، وقدراتها المالية والفنية، ويكون لهذه الهيئات الإقليمية أن تطلب عند تطور أوضاعها وتحسن أحوالها الاقتصادية، من الجهة المركزية المختصة بالإشراف عليها، الانتقال إلى المستوى الأعلى، للمزيد يراجع د.دانل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص93 وما بعدها؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص122 وما بعدها.

(2) René Chapus, Droit Administratif Général, op.cit. p.217.

والأسلوب فى إدارة جميع أنواع المرافق العامة فى الوحدات الإدارية المحلية، ويتجاهل الفوارق التى تقوم فى الغالب بين الأقاليم المختلفة فى الدولة الواحدة من حيث ظروفها الجغرافية والاقتصادية والعمرانية، وهو ما يؤدى إلى اختلاف الحاجيات ونوع الخدمات والمرافق، فيكون للهيئات الإقليمية فى جميع مستوياتها إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة ذات الطابع المحلى بغض النظر عن حجمها أو طبيعتها أو عدد سكانها[1].

والمعيار العام فى تحديد الاختصاصات له خصائص مميزة، فيتم تحديد اختصاصات الهيئات الإقليمية طبقاً لقاعدة عامة أو بنص عام، مثل القول باختصاصها (بكل ما يخص الشئون المحلية)، وكذلك تتماثل اختصاصات كل الهيئات الإقليمية فى نفس المستوى، ويمنح هذا المعيار كمية أكبر من الاختصاصات للهيئات الإقليمية[2].

وقيل -بحق- إن الفارق الأساسى بين الأسلوبين التشريعيين فى تحديد المصالح المحلية التى تهتم بها الهيئات الإقليمية، يتمثل فى أن الأسلوب الإنجليزى (المعيار الحصرى)، أكثر واقعية من الأسلوب الفرنسى، وذلك لأن الأسلوب الإنجليزى يقوم على تحديد اختصاصات كل سلطة محلية على حدة، وهو ما يستجيب للظروف الخاصة بكل وحدة من وحدات التنظيم اللامركزى الإقليمى، فيقرر لها من الاختصاصات ما يتلاءم مع أوضاعها وظروفها الخاصة[3].

إلا إن الاختيار بين الأسلوبين ليس من شأنه أن يوسع أو يضيق من اختصاصات الهيئات الإقليمية وإنما يتوقف على مسلك المشرع فى ضوء

---

(1) د.طعيمة الجرف: القانون الإدارى، مكتبة القاهرة الحديثة، 1963، ص89.

(2) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربي، مرجع سابق، ص106.

(3) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص47؛ ويذكر د.محمد أنس قاسم جعفر في تأييده للأسلوب العام، أن الأسلوب الحصري بالرغم من وضوح الاختصاصات المحلية فيه إلا أنه يقيد الهيئات المحلية لدرجة كبيرة في ممارسة عملها؛ انظر مؤلفه التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص23.

مجمل الظروف لكل دولة، وهي مايملى على المشرع اتخاذ موقف معين فى هذا الصدد[1].

وبناء على ذلك يمكن القول بأنه إذا كان هدف اللامركزية الإقليمية هو إشباع الحاجات والقيام بالتنمية المحلية، وأن هناك صعوبة فى تحديد المصالح المحلية والمصالح القومية، لأنه ليس هناك قاعدة ثابتة بالنسبة للاحتياجات أو المصالح المحلية يمكن تحديدها، فهى تتغير وفقاً للظروف الاجتماعية والجغرافية، كما أنها تتباين من وحدة محلية إلى أخرى، وكذلك تبعاً للنظام السياسى ووفقاً لمرونة الاحتياجات والمصالح المحلية، وسواء كانت هذه المصالح محلية أو قومية فإن إشباعها عن الطريق المركزي أو اللامركزي هو الهدف بغض النظر عن الأسلوب الإداري المتبع، ولذلك نؤيد الرأي القائل[2] بأن المصالح المحلية ليست عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإقليمية لأن المشرع هو الذي يحدد هذه المصالح المحلية والقومية تحت تأثير الظروف السياسية والاجتماعية والجغرافية، ولذلك فإن عدم تحديد المصالح المحلية ليس معناه انتفاء الاستقلال عن الهيئات الإقليمية وإنما هو استقلال ناقص.

العنصر الثالث: وجود هيئات إقليمية مستقلة:

إذا كان الأساس القانونى للامركزية الإقليمية هو الاعتراف بالشخصية المعنوية فى نطاق جغرافى محدد، فإن الهدف من خلق هذه الأشخاص المعنوية

---

[1] مفهوم الشئون المحلية يختلف باختلاف الأنظمة السياسية، فما يعد شأناً محلياً فى ظل النظام الاشتراكى، يختلف عما يعتبر شئوناً محلية فى النظام الرأسمالى، كما قد تتباين فى ظل التكوين الجغرافى فيما يتيحه من عسر ويسر فى بسط خدماتها إلى جميع بقاع الدولة، وكذلك مزاج الدولة القومى فى اتجاه الشعب إلى الاعتماد على نفسه فى الوفاء بمطالبه أو ركونه فى كل مطالبه إلى تدخل الحكومة. راجع د.محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات اقتصادياً وثقافياً، مرجع سابق، ص49؛ د.محمد سليم غزوي: نظرات حول الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص12؛ د.سامي جمال الدين، القانون الإداري، مرجع سابق، ص192.

[2] د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص150.

العامة إلى جانب شخص الدولة هو وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وهذه المصالح المحلية تستقر فى شخص معنوى، لذا لا بد من وجود ممثل يعبر عن إرادته وممثل الشخص المعنوى الإقليمى هو الهيئات الإقليمية، فجوهر اللامركزية الإقليمية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإقليمية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم[1]، فاستقلال الهيئات الإقليمية لا يتأتى إلا باستقلال ممثليه – فكيف يتحقق هذا الاستقلال؟ هل يكفى لتحقيق هذا الاستقلال أن ينص القانون على ضمانات معينة لهؤلاء الممثلين، أو لابد لتحقيق هذا الاستقلال أن يأتى هؤلاء الممثلون للشخص المعنوى الإقليمى عن طريق الانتخاب؟

إذا كان يمكن القول إن قيام نظام اللامركزية الإقليمية يتوقف فى الواقع على درجة ما يتمتع به أعضاء الهيئات الإقليمية من استقلال عن السلطة المركزية، بحيث أنه كلما قوى هذا الاستقلال قوى النظام ذاته، فإن هذا القول يمثل اتجاه مجمل الفقه الإدارى إلا أن الخلاف بينهم يتجسد فى كيفية تحقيق هذا الاستقلال؟ فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن استقلال الهيئات الإقليمية لا يتم إلا باختيار أعضائها عن طريق الانتخاب، بينما ذهب الجانب الآخر إلى القول بأن الانتخاب ليس بشرط ضرورى لتحقيق استقلال ممثلى الهيئات الإقليمية، إذ يكفى أن يتم اختيارهم بطريق التعيين مع منحهم الضمانات الكافية فى إدارة شئونهم.

وفيما يلى نعرض لكل من هذين الرأيين وما يستندان إليه من حجج.

- **الاتجاه الأول:**

ذهب أنصار هذا الاتجاه[2] إلى القول بأن انتخاب أعضاء الهيئات

---

(1) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص70؛ د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص10.

(2) من أنصار هذا الاتجاه انظر:

- Marcel Walin, Trité Elémentaire de Droit Administratif, op.cit. p.195.

ومن الفقه العربي انظر: د.فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص12؛ وانظر مؤلفه دروس في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص41؛ د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، جزء1، مرجع سابق، ص189؛ د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص61؛-

الإقليمية ليس شرطاً لازماً لتحقيق الاستقلال، ومن ثم فإنه ليس ركناً لازماً لنظام اللامركزية الإقليمية.

حيث يرون أن الشرط الأول لتحقيق النظام اللامركزى الإقليمى هو استقلال الهيئات الإقليمية التى يسند إليها إدارة المصالح الذاتية، وأن أية وسيلة تؤدى إلى تحقيق هذا الشرط تعد صالحة فى ذاتها لتحقيق النظام اللامركزى الإقليمى، ومن ثم يستوى أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بين الانتخاب والتعيين، فليس ثمة ما يحول دون تحقيق نظام اللامركزية الإقليمية عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الأقاليم، بشرط أن يُكفلَ لهم استقلالهم فى إدارة مصالح الإقليم الذاتية، كاشتراط عدم عزلهم[1].

ويبرر أصحاب هذا الاتجاه وجهة نظرهم **بالحجج التالية:**

أ - إن أعضاء الهيئات المصلحية يُختَارون عن طريق التعيين لا الانتخاب، ولو صح القول بأن الانتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية، لتعين استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية مادامت قائمة على أساس التعيين لا الانتخاب، وهو ما لا يمكن التسليم به، إذ إن الفقه مُجمِع على اعتبارها هيئات لا مركزية.

=د.بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص142، حيث يقول فى تأييده لهذا الرأى "إن لامركزية الإدارة تتحقق إذا تمتعت الجهة الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتع مديروها بسلطة تقرير مستقلة، فى حدود الرقابة الوصائية، مع كفالة استقلال هؤلاء المديرين عن طريق الضمانات اللازمة، وذلك بصرف النظر عن طريقة اختيارهم. أى بصرف النظر عن حصول هذا الاختيار بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين أو بطريق الجمع بين الأمرين"؛ انظر كذلك فى تأييد هذا الاتجاه د.ماهر جبر نصر: الأصول العامة للقانون الإدارى، جزء 1، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، 2001-2002، ص296؛ د.نواف كنعان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص166؛ د.سامي جمال الدين: القانون الإداري، ص196.

[1] د.فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص12.

ب- إن أعضاء السلطة القضائية يُختارون بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التعيين، ولم يقل أحد إن فى هذا التعيين اعتداء على اختصاص السلطة القضائية أو حداً من حريتها، مادام إن القضاة غير قابلين للعزل.

جـ- لكى يؤخذ بوسيلة الانتخاب وحدها فى هذا الصدد تحقيقاً للمبدأ الديمقراطى، يشترط أن يكون سكان الإقليم قد بلغوا من النضج والإدراك والثقافة مدى يؤهلهم لتعهد شئونهم العامة، وبذلك نكون قد وفقنا بين وسيلة تحقيق الهدف من اللامركزية وهو استقلالها والاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تسود البلاد، ولذا فإن الأخذ بفكرة الانتخاب وحدها فى البلاد التى لاتزال مفتقرة إلى الكفايات الإقليمية قد يأتى بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاية المنشودة، وفى ذلك إضرار بمصالح الإقليم مما يترتب عليه الإضرار بمصالح الدولة.

د- إذا كانت وسيلة الانتخاب قد سادت حتى عدت ركنا أساسياً للامركزية من جانب رجال الفقه، فإن مرد ذلك إلى سببين:

أولهما: ما وقع فيه رجال الفقه من مزج بين الهدف الذى يرمى النظام اللامركزى إلى تحقيقه وهو استقلال الهيئات اللامركزية فى مباشرة اختصاصاتها، والوسيلة التى تتلاءم وتحقيق هذا الهدف، أى تلك التى تضمن هذا الاستقلال، وما تفرع عن هذا المزج من إدماج الاصطلاحين واستعمال أحدهما مكان الآخر، فى حين كان ينبغى التفرقة بين الهدف والوسيلة فلا يعتبر الانتخاب – بوصفه وسيلة لتحقيق اللامركزية – ركناً من أركانها الأساسية، مادام تحقيق استقلال الأعضاء فى مباشرة اختصاصاتهم ميسوراً بوسائل أخرى.

وثانيهما: تغلغل الفكرة التقليدية التى سادت في الأذهان فى عهد المذهب الفردى ومؤداها المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وما استتبع ذلك من اتخاذ الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء الهيئات الإقليمية قياساً على ما كان متبعاً فى اللامركزية السياسية، فضلاً عن افتقار

الإدارة الحكومية فى ذلك الوقت إلى الضمانات التى تكفل استقلال من يتم اختيارهم عن طريق التعيين، أى أن الانتخاب كان الوسيلة الوحيدة التى ظلت حينئذ بمنأى عن التشكيك فى ضماناتها لمن يتم اختيارهم على أساسها، وينبغى أن لا تظل هذه الفكرة التقليدية كما هى بعد أن انتشرت المذاهب الاشتراكية وما ترتب عليها من تدخل الدولة فى جميع الميادين، واستحداث الضمانات التى تكفل عدم عزل المعينين بواسطة الحكومة طالما أنهم يقومون بمباشرة اختصاصاتهم فى الحدود التى عينها القانون[1].

ويذهب أنصار هذا الرأى إلى أن استقلال الهيئات الإقليمية الذى يسلمون باعتباره شرطاً لازماً لا غنى عنه لقيام اللامركزية الإقليمية، ليس فى اختيار أعضاء الهيئات الإقليمية بطريق معين، أو وقفاً على وسيلة الانتخاب وحدها، واعتبار الانتخاب ليس شرطاً لازماً لقيام اللامركزية الإقليمية.

حيث يمكن أن تقوم السلطة المركزية بتعيين بعض أعضاء الهيئات الإقليمية ومع ذلك تظل فى إطار اللامركزية متى توافر شرطان[2]:

الشرط الأول: أن يقرر القانون للأعضاء المعينين من الضمانات ما يكفل لهم الاستقلال فى مواجهة السلطة المركزية، والوسيلة المثلى لذلك هى أن تقرر لهم ضمانة عدم القابلية للعزل من قبل السلطة المركزية، وأن لا يخضعوا فى مباشرة اختصاصاتهم للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية.

الشرط الثانى: أن يحدد القانون الأسس التى يجب على جهة الإدارة مراعاتها فى تعيين بعض أعضاء الهيئات الإقليمية، على نحو يكفل قيام رابطة حقيقة بين هؤلاء الأعضاء المعينين وتمثيل المصالح المحلية، سواء قامت هذه الرابطة على أساس مهنى (ممارسة المهنة، أو العمل داخل الإقليم) أو على أساس مالى (تملك مصالح تجارية وصناعية فى الإقليم).

---

(1) يراجع فى هذه الحجج د.فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص113 وما بعدها.

(2) يراجع بخصوص الشرطين د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص61؛ د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص191.

فإذا تم تعيين بعض أعضاء الهيئات الإقليمية بمراعاة الشرطين السابقين، فإن هذا التعيين لا ينتقص من استقلال الهيئات الإقليمية فى مواجهة السلطة المركزية، وهذا الاستقلال -وليس الانتخاب- هو الركن الذي يلزم توافره لقيام اللامركزية، ويخلص أصحاب هذا الرأى إلى وجوب عدم الخلط بين استقلال الهيئات الإقليمية-وهو ما يعد ركناً لازماً لقيام اللامركزية الإقليمية- وبين الانتخاب بوصفه أحد الوسائل التى قد تؤدى إلى تحقيق هذا الاستقلال ولكن توجد إلى جواره وسائل أخرى، قد تكون أكثر ملاءمة بالنظر إلى ظروف الدولة السياسية والاجتماعية والجغرافية والاقتصادية. وعلى وجه الخصوص درجة تطور ورقى وعى المواطنين فيها[1].

ومن أنصار هذا الرأي من يرى أن العبرة باستقلال اللامركزية الإدارية، أياً كانت ضمانات تحقيق هذا الاستقلال وكفالته، وهى ضمانات يمكن أن تختلف من دولة لأخرى ومن نظام لآخر ومن وقت إلى آخر، وكل ذلك بحسب الظروف الخاصة بكل دولة، بحيث يكون معيار نجاح أو فشل هذه الضمانات مبنياً على تحقيقه لهذا الاستقلال من الناحية العملية، وليست النظرية أو الوهمية فقط[2].

---

(1) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص61 ما بعدها.
ويذكر بعض أنصار هذا الاتجاه فى تأييده له بقوله إنه الجدير بالتأييد وذلك انطلاقاً من:
1- إن تحقيق استقلال المجالس اللامركزية الإقليمية لا يتوقف على تشكيلها بالانتخاب، وإنما يتحقق عن طريق الضمانات الحقيقية الدستورية والقانونية، فإذا غابت هذه الضمانات الحقيقية، فإن هذه المجالس تفقد استقلالها حتى ولو كان تشكيلها قد تم بالانتخاب.
2- إن البحث فى مشكلة تشكيل المجالس فقط، باعتبارات التشكيل هو الفصل فى الاستقلال يدخل فى باب فرض حكم الجزء على الكل، وهو أمر مرفوض، فتشكيل المجالس جزء من العملية وهو مرحلة من مراحل العضوية بعد أن تبدأ (بالانتخاب أو بغيره) تستمر فى تعامل وتفاعل مع السلطات المركزية. فإن لم يتحقق لهذه العضوية وسائل استقلالها بعد أن تتولى عملها وتباشر وظيفتها بالمجالس اللامركزية فإنه لا فاعلية بوسيلة التشكيل أيا كان شكلها. انظر: د.ماهر جبر نصر: الأصول العامة للقانون الإدارى، ج1، مرجع سابق، ص296.

(2) د.سامي جمال الدين: القانون الإداري، مرجع سابق، ص197.

- الاتجاه الثانى:

يرى أنصار هذا الاتجاه[1] أن انتخاب أعضاء الهيئات الإقليمية يعتبر شرطاً ضرورياً فى نظام اللامركزية الإقليمية وأحد الأركان الجوهرية لضمان استقلال هذه الهيئات الإقليمية عن السلطات المركزية، وليس هناك من سبيل حقيقى لتوفير استقلال أعضاء الهيئات الإقليمية، سوى أن يتم اختيار هؤلاء الأعضاء عن طريق سكان هذه الأقاليم صاحبة المصلحة، وذلك لأن الأخذ

---

[1] من أنصار هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي والانجليزي:
- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.94.
- F. Bénoit, Le Droit Administratif Frapcaise, op.cit. p.153.
- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op.cit. p.201.
- Sir William Wade, Administrative Law, Oxford University, Press, London, 2000, p.113.
-Tony Byrne, Local Government in Britain, Penquin Books, England, First Edition,1981.p.15-16.

وفي الفقه العربي انظر:
د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص105؛ د.توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص177؛ د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص60؛ د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص70؛ د.محمد عبد الله العربى: كيفية تشكيل المجالس المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1967، السنة 9، ص67؛ د.محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص35؛ د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص19؛ د.أنور رسلان: وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص164؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص175؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص84؛ د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص120؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل أداء المحليات في العد الديمقراطي، مرجع سابق، ص206 د.محمد صلاح عبد البديع: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص334؛ د.دائل محمد الخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص110؛ د.عادل محمود حمدى، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص110؛ د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة مع التطبيق على المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 1984، ص99د.هدى محمد عبد الرحمن السيد: كفاءة الإدارة المحلية..،مرجع سابق،ص22

بطريقة التعيين بالنسبة لكل أعضاء هذه المجالس أو أغلبيتهم لابد وأن ينتهى عمليا إلى إهدار كل قيمة جدية لهذا الاستقلال، مما ينتهى بدورة إلى إهدار فكرة اللامركزية أساساً، وذلك بحكم ما يربط هؤلاء الأعضاء المعينين من علاقات الخضوع والتبعية للسلطات المركزية التى عينتهم ووقوعهم تحت تأثيرها.

ويستند أنصار هذا الرأى إلى الحجج التالية:

الحجة الأولى: الاعتبارات الإدارية:

إن اللامركزية الإقليمية لا يكفى لقيامها وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية وإنما يجب أن تقوم على إدارة هذه المصالح المحلية بواسطة أشخاص يدركون طبيعة هذه المصالح ويتأثرون بها، الأمر الذى يتعين معه أن تكون الهيئات الإقليمية منتخبة من بين أبناء هذه الأقاليم الذين تهمهم هذه المصالح المحلية، فينبغى أن يتولى سكان الإقليم اختيارهم ويكون ذلك عن طريق الانتخاب[1]، ويوفر الانتخاب لأعضاء الهيئات الإقليمية الاستقلال فى مواجهة السلطة المركزية فلا تمارس ضغوط عليهم، فولاؤهم للجماهير المحلية التى هى مصدر سلطتهم ووجودهم[2].

فاشتراك أهل الوحدة المحلية فى إدارة هذه الخدمات والمصالح المحلية يخلق الحافز لدى الجماهير المحلية بالتعاون والمساهمة فى تنمية هذه المرافق المحلية، بعكس الحال إذا استأثرت الحكومة المركزية بإدارة هذه الخدمات بواسطة موظفيها الموفدين من عاصمة الدولة إلى تلك الوحدات الذي لا تربطهم برفاهيتها روابط دائمة ولا يتوفر فى الكثير منهم دقة الإحساس واتساع الدراية بحاجة الأهالى ورغباتهم[3].

---

(1) د.توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص177؛ د.محمد سليم غزوي: نظرات حول الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص14؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص94.

(2) د.على خطار: الأساس القانونى للامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص135.

(3) د.محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات اقتصادياً وثقافياً، مرجع سابق، ص45.

انظر كذلك: Tony Byrne, Local Government in Britain, op.cit. p.22-

ومن هنا تظهر ضرورة اختيار أعضاء الهيئات الإقليمية من بين من يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية، بعكس إذا رجحت طريقة التعيين على طريق الانتخاب، فتعيين السلطة المركزية لعضوية الهيئات الإقليمية عمالها التابعين لها فى الأقاليم ممن لا يرتبطون بالمصالح المحلية إلا ارتباطاً عارضاً ومؤقتاً، هو ما يتنافى كلية مع القصد من النظام اللامركزى[1].

ويرد أنصار هذا الاتجاه على حجة أنصار الاتجاه الأول التى تقول (بقياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية حيث تقوم اللامركزية المصلحية على أساس التعيين، ومع ذلك لم ينكر أحد عليها صفة اللامركزية)، بقولهم إن قياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية قول مرجوح ومرجع الخطأ فيه أن اللامركزية المصلحية تقوم على أساس التخصص الفنى، أما اللامركزية الإقليمية تقوم على أساس استقلال أبناء الوحدة الإقليمية بأمورهم، ولن يتحقق ذلك إلا بإعمال مبدأ الانتخاب الحر[2]، فالهيئات الإقليمية ليست مجالس فنية أو إدارية كما هو الحال فى أعضاء مجالس إدارات المؤسسات العامة، بل هى مجالس سياسية وإدارية معاً تقوم بوضع السياسات العامة المحلية استجابة لمطالب الجمهور المحلى، ثم تقوم بالإشراف على تنفيذها بواسطة جهاز إدارى متخصص ، فنظام اللامركزية الإقليمية ليس نظاماً إدارياً فقط، ولكنه نظام حكم، واختيار أعضاء المجالس المحلية بطريق الانتخاب هو الذى يجسد هذين الجانبين للامركزية الإقليمية[3].

كما رد أنصار هذا الاتجاه –القائلون بالانتخاب- على حجة الاستدلال (بقياس رجال القضاء حيث يتم اختيارهم عن طريق التعيين ومع ذلك فالقضاء يتمتع بالاستقلال) أن الاستدلال بتعيين رجال القضاء للقول بأن الانتخاب ليس

---

(1) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص62.

(2) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص70 هامش 1؛ د.محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص18.

(3) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية، مرجع سابق، ص34 وما بعدها.

شرطاً ضرورياً لاستقلال الهيئات الإقليمية غير حاسم، فقياس رجال القضاء على أعضاء الهيئات الإقليمية هو قياس غير دقيق، فالقاضى لابد أن تتوفر فيه شروط ومؤهلات قانونية معينة يصعب على جماهير الشعب الوقوف عليها، الأمر الذى يجعل انتخاب القضاء أمراً متعذراً أو على الأقل يستلزم نضجاً سياسياً وقانونياً على درجة معينة، فى حين أن مثل هذه الاعتبارات غير قائمة بالنسبة لأعضاء الهيئات الإقليمية، بالإضافة إلى ذلك فإن عدم قابلية القضاة للعزل ليست هى الضمانة الوحيدة لاستقلال القضاء[1]، وإنما يدعم هذا الاستقلال الحد بصورة ملحوظة من مجال الرقابة على أعمال السلطة القضائية[2].

الحجة الثانية: الاعتبارات السياسية:

أ) اللامركزية الإقليمية تعتبر امتداداً للديمقراطية السياسية على نطاق محلى ففى الحكومة الديمقراطية يساهم الناخبون فى شئون الحكم العامة، وفى اللامركزية الإقليمية يساهمون فى إدارة شئونهم المحلية فهنا يسترد الشعب بعض حقوقه ويباشر بعض السلطات فيحكم تارة نفسه بنفسه ويدير تارة شئون نفسه بنفسه، وفى هذا وذاك تحقيق عملى لكون الأمة مصدر السلطات، فالحكومة الديمقراطية والإدارة اللامركزية تتكاتفان لإحياء الشعوب حياة ديمقراطية[3]. فالربط بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الإدارية يؤدى

---

(1) يذكر البعض أن مسألة عدم قابلية القضاة للعزل تعتبر مسألة موهومة، حيث ان الملاحظ عملياً، أنهم معرضون للعزل، ولكن تحت ضمانات خاصة. كما أن هناك بعض الاتجاهات تنادى بانتخاب القضاء مثل الولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا، انظر: د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص100.

(2) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات، مرجع سابق، ص302؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص174.

(3) د.عثمان خليل عثمان: اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، 1939، ص29؛ وبنفس المعنى يقول الأستاذ A. de Laubadére "لكي تكون اللامركزية الإقليمية حقيقة على الصعيد السياسي يجب أن تكون الهيئات المحلية ممثلة لسكان الوحدة المحلية وليست ممثلة للسلطات المركزية".

- André de Laubadére , Traité de Droit Administratif, op.cit. p.94.

بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب هو الوسيلة التى يجب أن يتم عن طريقها تشكيل الهيئات الإقليمية[1]، فاللامركزية الإقليمية هى امتداد للفكرة الديمقراطية فى القطاع الإدارى[2]، وترتيباً على ذلك فإن الانتخاب يمثل عنصراً أساسياً باعتباره أسلوباً ديمقراطياً فى تكوين الهيئات الإقليمية ،ومن أنصار هذا الرأي من ذهب بقوله"لا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب، ومعظم الدول تجرى على أساس الانتخاب المباشر، بمعنى أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الناخبين المحليين أنفسهم"[3].

فى حين يرد أنصار "الاتجاه الأول" على هذا الربط بين الديمقراطية واللامركزية الإقليمية بقولهم إذا عدلنا عن هذا الربط بين اللامركزية الإقليمية، والمبدأ الديمقراطى، ونظرنا إلى اللامركزية الإقليمية لا على أنها مجال لتدريب الناخبين على تولى شئون الحكم، وإنما بوصفها أساساً أسلوباً من أساليب التنظيم الإدارى يتعين اتباعه لإدارة مرافق معينة بصورة أفضل تخدم مصالح الجماعة، فإنه عندئذ يتبين أن الانتخاب ليس هو الوسيلة الوحيدة التى يتعين اتباعها فى تكوين المجالس المحلية، فالغرض الذى تسعى اللامركزية الإقليمية إلى تحقيقه كما يسلم به أنصار "الاتجاه الثانى" - القائلون بالانتخاب- هو أن تعهد إلى أبناء الإقليم بإدارة ما يهمهم من مرافق ذات طابع محلى واستقلالهم فى ذلك. فهذا هو الهدف من اللامركزية الإقليمية، أما القول من هدف تدعيم الديمقراطية فإن هناك وسائل أخرى مباشرة وليست وقفاً على اللامركزية الإقليمية[4]، إضافة إلى أن هذا الربط لا يتفق مع أحكام القانون

---

(1) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادئ العامة، مرجع سابق، ص31؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص98.

(2) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص61؛ وكذلك يقول الأستاذ Bénoit اللامركزية هى عبارة عن تطبيق للديمقراطية على الإدارة.

- F. Bénoit, Le Droit Administratif Frapcaise, op.cit. p.136.

(3) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص17.

(4) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص60 وما بعدها.

الذى يخلع صفة اللامركزية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية بالرغم من اختيار أعضائها عن طريق التعيين بواسطة السلطة المركزية[1].

وهنا يرى أنصار الاتجاه الثانى فى الرد على هذا بأن الانتخاب لاعضاء الهيئات الإقليمية بواسطة أبناء الإقليم ليس مجرد ضمانة ديمقراطية لممارسة الشعب لإدارة شئونه بنفسه فقط بل هى ضمانة أساسية من ضمانات وجود واستمرار النظام اللامركزى الإقليمى نفسه، لأنها الضمانة الوحيدة لحرية واستقلال القرار المحلى، وحرية إدارة شئون الإقليم بإرادة أبنائه ثم إنها تمثل الفارق الأساسى والجوهرى بين مجلس محلى مستقل، وما هو مجرد فرع من فروع الحكومة المركزية خاضع لسلطاتها ومنفذ لقراراتها طبقاً لنظام المركزية الإدارية[2].

ب) أن الانتخاب لأعضاء الهيئات الإقليمية يحقق عدة مزايا إلى جانب الاستقلال عن الحكومة المركزية، وذلك بالعمل على تدريب سكان الأقاليم على ممارسة حق الانتخاب، وترشيح أنفسهم لعضوية المجالس المحلية مما يجعلهم يدركون أهمية الانتخاب كأسلوب ديمقراطى لإسناد السلطة عند انتخاب المجلس النيابى على مستوى الدولة[3].

فإدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب من أهل الوحدة المحلية خير تدريب لهم على أساليب الحكم النيابى، حيث يساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وكل هذا يؤهلهم فيما بعد لحسن اختيار أكفأ ممثليهم فى المجالس النيابية[4]، فهذا المران السياسى يخلق من هذه الهيئات الإقليمية

---

(1) د.بكر القباني: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص143.

(2) د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية، فى كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتى ومصر، عالم الكتب، القاهرة 1988، ص24؛ محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص10.

(3) عبد الغنى بسيونى عبد الله: التنظيم الإدارى، مرجع سابق، ص92.

(4) محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات ثقافياً واقتصادياً، مرجع سابق، ص46.

مدرسة عامة يتعلم فيها أبناء الشعب كيفية ممارسة الشئون العامة فإذا أخذوا مكانهم يوماً فى البرلمان كانوا أكبر نفعاً وإنتاجاً، وأقدر على تحقيق الديمقراطية، فأعضاء البرلمان يتلقون ثقافتهم السياسية عن طريق المجالس المحلية[1].

وهم بذلك يردون على حجة أصحاب الاتجاه الأول القائلة (بعدم وعى المجتمع سياسياً وثقافياً) بقولهم إنه لا محل للتشكيك فى نضج الناخبين ووعيهم، إذ إنه فضلاً عما فى ذلك من تشكيك فى قيمة الديمقراطية ذاتها، فإن الأصح ليس إرجاء ممارسة الديمقراطية حتى يتوفر النضج والوعى، وإنما الديمقراطية هى وسيلة اكتساب هذا النضج، وهذا القول يصدق بوجه خاص فى ديمقراطية الإدارة على المستوى المحلى، فالديمقراطية المحلية مدرسة يعتاد فيها الشعب على تولى أموره بنفسه[2].

إلا أن من أنصار الاتجاه الثانى من أبدى بعض التحفظات حول موضوع الانتخاب لأعضاء الهيئات الإقليمية.

فذهب البعض[3] إلى القول إنه إذا كان يتفق مع اعتبار الانتخاب شرطاً أساسياً لتوفير استقلال الهيئات اللامركزية، إلا أنه لا يجوز أن يفهم ذلك بأنهم يَعتبرون الانتخاب "ركناً" فى نظام اللامركزية الإدارية بحيث لا يتحقق بدونه، وإنما تقوم بمجرد أن يعهد بإدارة بعض المصالح والشئون المتميزة إلى هيئات -إقليمية أو مصلحية- تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. أما الانتخاب -فهو فى رأيهم- شرط مهم أو ضمانة أساسية لتدعيم وصيانة استقلال الهيئات اللامركزية، وهو الانتخاب- ضمانة لها اعتبارها وسموها على أى ضمانة أخرى وذلك لأنها "ضمانة جماهيرية" وهى بذلك تعد فى تقديرهم أقوى من أى ضمانة تشريعية.

---

(1) د.عثمان خليل عثمان: اللامركزية ونظام مجالس المديريات فى مصر، مرجع سابق، ص37.

(2) د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص120؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص173.

(3) د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص175؛ جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص302.

فى حين يرى البعض[1] أنه لا يجب الخلط بين استقلال الهيئات الإقليمية وهو ما يجب أن يتأكد فى كافة أنظمة الإدارة المحلية وأيا كان المجتمع الذى تطبق فيه هذه الأنظمة باعتباره ركناً لازماً لهذا النظام، وبين وسيلة تحقق هذا الاستقلال التى يمكن أن تختلف من نظام إلى آخر أو من دولة إلى أخرى أو حتى داخل الدولة الواحدة من وقت إلى آخر وذلك تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

كما لا يمنع البعض[2] من إضافة العنصر المعين من قبل السلطة المركزية إلى جانب العنصر المنتخب من مواطنى الإقليم، إلا أنهم يشترطون أن العنصر المعين يجب أن لا يطغى بنسبته العددية أو اختصاصاته وصلاحياته على العنصر المنتخب، بحيث تصبح عملية الانتخاب وما ينتج عنها مسألة صورية عديمة الأثر والفاعلية.

وذهب البعض[3] إلى التوفيق بين الرأي القائل بأن الانتخاب ركن أساسى فى اللامركزية الإقليمية لا تقوم إلا به- والرأى القائل من هذا الاتجاه إن الانتخاب شرط أو ضمانة لتحقيق الاستقلال، فيرى رأياً وسطاً يتناسب مع واقع الشعوب، فهناك مجتمعات متقدمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، لذا يكون الرأى القائل بأن الانتخاب ركن أساسى صالح للأخذ به فى هذه المجتمعات من الدول المتقدمة، أما الدول التى لم تصل إلى درجة من التطور تؤهلها للأخذ بالمبدأ الديمقراطى بصورته الكاملة كما هو الشأن فى دول العالم الثالث، فالانتخاب

---

(1) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص85؛ د.أنور رسلان: وجيز القانون الإدارى، مرجع سابق، ص164.

(2) انظر فى هذا المعنى: د.ماجد راغب الحلو، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص92؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص23؛ وكذلك د.صبرى توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص96.

(3) انظر: د.دلال محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص110.

هنا فى رأيه ضمانة من ضمانات الاستقلال يضاف إلى غيره من الضمانات (كالشخصية المعنوية والموارد المالية) وذلك حتى لا يقوض النظام اللامركزى من أساسه، أو يهدر المبدأ الديمقراطى ذاته، أما الدول الأكثر تخلفاً فالمركزية خيارها الوحيد وطريقها الطويل.

رأينا فى الموضوع:

الاتجاه الثاني هو الأولى بالتأييد، وذلك لأن الانتخاب هو العنصر الرئيسى لاستقلال الهيئات الإقليمية، وهو أول ضمانات الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، وكذلك يعد الانتخاب الوسيلة الوحيدة للمشاركة الشعبية المحلية من خلال إسناد السلطة الإدارية المحلية لأبناء الوحدة المحلية[1].

أما بالنسبة للاحتجاج (بعدم وعي المجتمع وأنه يجب أن يكون سكان الأقاليم قد بلغوا من النضج السياسي والثقافي في مدى يؤهلهم لتعهد شئونهم العامة).فهذه الحجة لم تعد مقبولة لأن الديمقراطية هى تثقيف للشعوب سياسياً وثقافياً واجتماعياً، فالديمقراطية ليست قواعد نظرية وإنما هى ممارسة فعلية ولا تتأتى إلا بعد تجارب عديدة يخوض فيها الشعب ويتعلم عملياً، ولا يمكن التعلم اليوم بدون أخطاء الأمس كما يقول البعض "إننا لا نحبذ المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب، لأن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ"[2]، فالمستوى التعليمي أو الوعي الثقافي للناخب المحلي ليس مقياساً لوعيهم السياسى وإحساسهم بقضاياهم الحياتية أو المشكلات التى تواجههم، فالأمية العلمية شئ

---

[1] وهو ما يؤكده البعض بقوله "إن الارتباط أو الانتماء للوسط المحلي لا يكفي لتحقيق استقلال الهيئات الإقليمية، بل إن الأمر يتطلب أن يكون لجميع أبناء الإقليم أو البلدة – حق اختيار من يمثلهم في هذه الهيئة التي تتولى رعاية مصالحهم – ومقتضى ذلك أن يرتبط استقلال الهيئة المحلية بمسألة انتخاب أعضائها من قبل أفراد الجماعة المحلية"، انظر د.عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص110.

[2] د.سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص82.

والأمية السياسية شئ آخر[1].

وكذلك إن الاعتراف للناخب المحلي بالمشاركة السياسية عن طريق تكوين البرلمان أو انتخاب رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة تكون صلاحية الناخب المحلي نافذة ونحجب عنه هذه الصلاحية عند انتخاب من يمثله محلياً[2]، وهذا يقوم كما يقول البعض "إن أكثر هذه الانتقادات مبنية على افتراض كثير من الصفات السيئة في الشعب المحلي وكأن هؤلاء أناس آخرون ومن لبنة مختلفة عن التي خلق منها رجال السلطة المركزية"[3].

وإذا كان تطبيق الديمقراطية المباشرة أصبحت شبه مستحيل وذلك لزيادة عدد السكان واتساع الرقعة الجغرافية للدولة، فإن الديمقراطية غير المباشرة هي التى تأخذ بها الشعوب[4]، ولذلك أصبحت المشاركة الشعبية ديمقراطياً في تسيير الشئون العامة تمر عبر قنوات سياسية تتمثل في الأحزاب السياسية ومشاركتها الفاعلة في الانتخابات من خلال برامجها السياسية التي تطرح للشعب، واستهدافها الناخب خلال الحملات السياسية تساهم في التثقيف السياسي والاجتماعي من خلال توعية المجتمع بالمشاكل والاحتياجات التي تهم المواطنين[5].

---

(1) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص32.

(2) د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص19.

(3) د.محمد مرغني خيري: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص122.

(4) د.محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، 2000-2001، ص248.

(5) تعتبر الأحزاب السياسية مصدراً للمعرفة السياسية حتى بالنسبة للناخبين الذي لا ينتمون إلى أحزاب، ولذلك تلعب الأحزاب السياسية دوراً اجتماعياً في الثقافة السياسية، انظر:

- Duncan Watts, Government And Politics, Edinburgh University Press, 2006, p.255.

انظر كذلك: د.عبد الفتاح ماضي، مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر المنعقد في 2007/8/18، كلية سانت كاترين، جامعة أكسفورد، المملكة المتحدة، ص16؛ د.سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها)، مركز البحوث البرلمانية، مجلس الشعب، القاهرة، يونيو 2005، ص24.

وإذا كانت الديمقراطية لا تقوم إلا على أساس الأحزاب وروح الإدارة المحلية فإن التفاعل بينهم يسهم في دعم مسيرة الديمقراطية ويتمخض عن هذا التفاعل النتائج الآتية[1]:

1- إن تفاعل الأحزاب مع الإدارة المحلية يسهم في دعم المسيرة الديمقراطية بحسبانهما من دعامات الديمقراطية فهما أساس وروح الديمقراطية.

2- إن من شأن استمرار التفاعل بينهما يؤكد قدرة الديمقراطية على تحقيق أهدافها بمفاهيمها الثلاثة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومع ذلك فأننا مع الموازنة بين الكفاية الإدارية والمحافظة على سير المرافق العامة وانتظامها والعمل وفقاً للسياسة العامة للدولة، وبين الحفاظ على جوهر اللامركزية الإقليمية بكونها مبدأ ديمقراطياً لا يجوز التراجع عنه يتحقق من خلالها المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي وذلك كما يلي:

1- أن يتم انتخاب أعضاء الهيئات الإقليمية من بين مواطني الإقليم انتخاباً حراً ومباشراً وذلك للحفاظ على جوهر اللامركزية الإقليمية، وهو أن تدار المصالح المحلية بواسطة أبناء الإقليم لأنهم أدرى بمصالحهم المحلية، وكذلك لأنها الوسيلة الديمقراطية التي تضمن لهم الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية.

2- أن يكون هناك مجلس تنفيذى[2] معين في الإقليم يشرف على الهيئات

---

[1] د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص83.

[2] يرى البعض أن وجود مجلس تنفيذي مستقل عن المجلس المحلي ووقوفه على قدم المساواة مع الأخير – ليس له مبرر – فوظيفة التنفيذ كوظيفة مساعدة لم تكن تقتضي إنشاء مجلس تنفيذي مستقل – وخلاصة هذا الرأي – أن يؤخذ بنظام المجلس الواحد يرأسه المحافظ الذى يتم انتخابه مباشرة من قبل المجتمع المحلي، انظر د.محمود أبو السعود، القانون الإداري، مرجع سابق، ص249؛ في حين يرى البعض عكس ذلك، بخصوص انتخاب المحافظ حيث يرى الإبقاء على منصب المحافظ المعين من قبل-

الإقليمية ويراقب أداءها عن قرب ويقوم بالأعمال التنفيذية التي توكل إليه بكل كفاية فنية وإدارية ولضمان عدم الانحراف والخروج على السياسة العامة للدولة.

وبناء على ذلك يكون هناك مجلس محلي مستقل منتخب مباشرة من قبل أبناء الإقليم، على أن يوجد إلى جواره مجلس تنفيذي معين، وبذلك يتم الفصل بين المجلسين – المحلي والتنفيذي[1]، ويقوم الأول، برسم السياسة المحلية من الاحتياجات كونها أقدر على معرفتها وأقرب إليها، وكذلك تكون مستقلة تماماً حيث يتم انتخاب رئيس المجلس المحلي، ويستوى في ذلك أن يكون منتخباً من بين أعضائه أو أن يكون منتخباً مباشرة من قبل المواطنين

-السلطة العليا لأن هناك من الاعتبارات الفنية والإدارية ما يتطلب الإبقاء على صفته اللامركزية كعامل تنفيذ للمجلس الشعبي المحلي ورئاسته لجهاز يعمل على تنفيذ إرادة المجلس، وهو بذلك يدعو إلى عدم الفصل بين المجلسين – التنفيذى والمحلي- وذلك عن طريق الربط العضوي بين المجلسين بتعيين المحافظ الذى يرأس المجلسين؛ انظر د.عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص700 وما بعدها.

(1) وهو ما أخذ به المشرع المصرى فى قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979ويؤيده البعض بقوله" إذا كنت أنا الذى أنفذ وأراقب، فكيف أراقب نفسى وأنا سلطة واحدة". ولذلك يؤيد الفصل بين المجلسين(التنفيذى – والمحلى) د.محمود شريف، المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية الأدوار والعلاقات، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2006، ص44. ويرى البعض "أن وجود مجلسين لكل وحدة محلية يمكن أن يسهم فى تعزيز الديمقراطية على المستوى المحلى، حيث يمكن ممثلى المواطنين المنتخبين فى المجلس المحلى من مسألة القائمين على الوظيفة التنفيذية، كما يؤدى إلى الفصل بين وظيفة صنع السياسات ووظيفة التنفيذ" وينتهى هذا الرأى بقوله "أن يكون هناك مجلس محلى منتخب من المواطنين، ومجلس تنفيذى معين يختص الأول بالوظيفة التقريرية والإشراف والرقابة على تنفيذ السياسات والأولويات،ويختص المجلس التنفيذى بتنفيذ السياسات والمشروعات المحلية التى يكون مسئولاً عنها أمام المجلس المحلى". د.سمير محمد عبد الوهاب: الإدارة المحلية والبلديات فى الوطن العربى،مرجع سابق،ص161.

المحليين، المهم هو البعد عن تدخل السلطة المركزية، و"الثاني" ينفذ الأعمال التي تسند إليه من قبل المجلس المحلي ويشرف عليها ويراقبها ، ويمثل رئيس المجلس التنفيذي الحكومة المركزية ويرأس فروعها في الأقاليم.

العنصر الرابع: الموارد المالية:

تعتبر الموارد المالية عنصراً من عناصر استقلال الهيئات الإقليمية فهو يمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية وهى تتوقف إلى حد كبير على حجم الموارد المالية، كما تقاس قوة الهيئات الإقليمية فى الدولة بنسبة مالية تلك الهيئات إلى المالية العامة للدولة[1].

ومن الطبيعى أنه كلما زادت الموارد المالية التى تخص الهيئات الإقليمية، مكنها ذلك من ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة فى ذلك على مواردها المالية المحلية، ودون أن تلجأ إلى الحكومة المركزية للحصول على إعانات مالية، وغالباً ما تكون هذه الإعانات مشروطة وهو ما يخل باستقلال هذه الهيئات[2].

إذاً فالتمويل المحلى يلعب دوراً أساسياً فى تحديد العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية، حيث إن درجة الاستقلال التى تتمتع بها المجالس المحلية تتناسب مع إمكانيتها المالية ووفرة مواردها المالية[3]، والعلاقة بين النظام المحلى والتنمية الاقتصادية علاقة تبادلية التأثير بمعنى أنه كما يساهم النظام المحلى فى الإسراع بعمليات التنمية الاقتصادية فإن هذه الأخيرة تسهم فى دعم ذلك النظام من خلال طريقين أولهما: زيادة موارد السلطة المحلية المالية، وثانيها: قيام التنمية الاقتصادية بإحداث تغيير فى البناء الاجتماعى بزيادة

---

(1) د.عماد فرج الخياط: نظام التمويل فى الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، 2002، ص30.

(2) Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.126.

انظر كذلك: جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص302.

(3) د.محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 14، العدد الثانى، أغسطس 1972، ص70.

حجم الطبقة المتوسطة، الأمر الذى يحمل بين طياته زيادة قدر المشاركة الشعبية فى الشئون المحلية ورفع مستوى وكفاية القائمين بالعمل المحلى[1].

وتتمثل الموارد المالية المحلية بصفة عامة فى الضرائب والرسوم المحلية والقروض المحلية والإيرادات ذات الطابع الاستغلالى وتتمثل فى المبالغ النقدية التى تحصل من الأفراد نظير حصولهم على خدمات المرافق العامة، وكذلك إيرادات أملاك الوحدات المحلية والإعانات والمنح والتبرعات التى تقدم إليها سواء من الحكومة المركزية أو الهيئات العامة أو الخاصة[2].

ويشترط فى المورد المالى المحلى ما يلى:

1- أن يقع المورد المالى بأكمله فى نطاق الوحدة المحلية، ويكون متميزاً قدر الإمكان عن الأوعية المركزية، وأن يكون تقدير سعر الضريبة أو الرسم عليه وربطه وتحصيله بيد السلطة المحلية المختصة[3].

2- ذاتية إدارة الموارد المحلية بمعنى أن تستقل السلطة المحلية بتقدير هذه الموارد فى حدود معينة، وأن يكون إنفاق الإيرادات بيد السلطة المحلية المختصة حتى تتمكن من التوفيق بين حاجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها[4].

---

(1) د.عماد فرج الخياط: نظام التمويل فى الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص35.

(2) انظر فى تفاصيل هذه الموارد المالية؛ د.محمد محمد بدران: التمويل المحلى فى النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص107 وما بعدها؛ د.عماد فرج الخياط: المرجع السابق، ص144 وما بعدها؛ د.محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص81؛ انظر كذلك:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.142.

(3) د.محمد محمد بدران: المرجع السابق، ص29؛ د.أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص26.

(4) د.محمد عبد الله العربى: الإدارة المحلية فى الدول العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة11، العدد الأول، 1969، ص52؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص90؛ د.عماد فرج الخياط: نظام التمويل المحلى فى الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص21.

ويجب أن تتوفر فى هذه الموارد المالية عدة خصائص منها:

1- أن تكون هذه الموارد متعددة ومتنوعة وكافية لمواجهة احتياجات الوحدة المحلية حتى تستطيع هذه الوحدة القيام بكل اختصاصاتها وإشباع رغبات الأفراد وهذا يستلزم أن تكون الموارد المالية متعددة ومتنوعة تبعاً لطبيعة الخدمات التى تؤديها السلطة المحلية[1].

2- أن تتسم هذه الموارد بالمرونة بحيث يمكن زيادتها وقابليتها للزيادة عند الرغبة فى التوسع فى الإنفاق، ومواجهة النمو المطرد فى مطالب الوحدات المحلية، إذ كلما كانت هذه الموارد مرنة زادت مقدرة الهيئات المحلية التي تتمتع بها على الإنتاج والنمو، ولكن المرونة فى المصدر لا يعنى الإفلات من التحديد، إذ يجب أن يكون المصدر المالى المحلى محدداً حتى يمكن التنبؤ بحصيلته المنتظرة خلال فترة زمنية معينة، وبالتالى بناء التوقعات عليه من تخطيط وسياسات مستقبلية[2].

3- مع التسليم بجواز إمداد الحكومة المركزية للهيئات المحلية بإعانات مالية لبعض المرافق، فإنه يجب أن يكون الاعتماد الأكبر للهيئات المحلية على مواردها الخاصة، فذلك أصون لاستقلالها المحلى، خاصة وأن مثل هذه الإعانات تحقق هدفين[3]:-

- استبقاء شئ من التوجيه والإشراف بيد الحكومة المركزية على هذه الهيئات المحلية المتمتعة بقسط أكبر من الاستقلال.

---

(1) د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص26؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص90.

(2) د.محمد عبد الله العربى: الإدارة المحلية فى الدول العربية، مرجع سابق، ص51؛ د.محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 69.

(3) راجع فى خصوص هذين الهدفين د.محمد عبد الله العربى: المرجع السابق، ص66؛ فمعرفة السلطات المحلية أن الكثير من الدعم المالي لمهامها، يأتي من الحكومة المركزية، يشجعها على الالتزام بالحدود القانونية، وانظر:

- Neil Hawk, Introduction To Administrative Law, op.cit., p.47.

- حمل السلطات المحلية على الاضطلاع بخدمات عامة كانت تحجم عنها لولا إعانة الحكومة المركزية، فى حين أن الحكومة المركزية ترى أن السلطات المحلية أقدر على الاضطلاع بها.

والإعانات والمنح الحكومية غالباً ما تكون مشروطة بشروط لصالح الجهة المانحة[1] لذلك يجب أن تكون هذه المساهمة المتمثلة فى الإعانات والمنح محدودة حتى لا تتخذ ستاراً يخفى تدخل السلطة المركزية المباشر فى عمل الهيئات المحلية بما يؤثر على فكرة الاستقلال المحلى[2].

وبناء على ما سبق فإن توفر الموارد المالية المحلية للهيئات الإقليمية يؤكد ويدعم استقلالها، إلا أنه بالنظر إلى المفارقات الجغرافية والاقتصادية بين الأقاليم، وما قد تتميز به بعضها من موارد غزيرة على خلاف الأقاليم الفقيرة في مواردها المالية، لأن الأقاليم في الدولة ليست متماثلة في حجم هذه الموارد المالية المحلية، ولذلك إذا اعتبرت الموارد المالية المحلية عنصراً رئيسياً لا يتحقق الاستقلال للهيئات المحلية من دونها فسوف نطبق نظام اللامركزية الإقليمية على الأقاليم التى تتمتع بوفرة في مواردها المحلية، ونقصه عن

---

(1) P.W. Jackson, Local Government, Butter Worths, London, Third Edition, 1976, p.282.

وقد كان للإعانات المالية المشروطة أثر في إجراء التغييرات في السياسة المحلية في النظام المحلي الإنجليزي انظر:

- John Stewart, The Nature of British Local Government. Government Beyond The Centre, Pal grave Macmillan, United Kingdom, 2000, p.181.
- J.A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, Taylor & Francis Rutledge.London. 1993. p.14.

(2) د.محمدأنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص27؛ وفي المملكة المتحدة حجبت الحكومة المركزية 1980م جزء من الإعانات المالية المركزية المقدمة للمجالس المحلية نتيجة عدم استجابة هذه الأخيرة للتوجيهات المركزية انظر:

- J.A. Chandler, Local government in Liberal Democracies An Introductory Survey,op.cit., p.14.

الأقاليم الفقيرة، في حين أنه يمكن قيام اللامركزية الإقليمية في هذه الأقاليم الفقيرة ويكون دعمها المالي مركزياً حتى تتوفر لها الموارد المالية المحلية عن طريق تنمية مواردها المالية مركزياً[1].

ولذا فإن عدم توفر الموارد المالية المحلية ليس معناه انعدام الاستقلال للهيئات الإقليمية وإنما يعتبر استقلالها ناقصاً[2].

وبذلك يمكن القول بشأن عناصر الاستقلال وتقديرها، بأن عدم توفر الموارد المالية المحلية وعدم تحديد المصالح المحلية المتميزة ليس معناه انتفاء الاستقلال وإنما هو استقلال ناقص، في حين إذا تخلف عنصر الاعتراف بالشخصية المعنوية وكذلك عدم وجود ممثل منتخب لهذا الشخص المعنوي يعبر عن إرادته ومن بين أبنائه فإن استقلال الهيئات الإقليمية يكون معدوماً.

---

[1] من أهداف الإعانات الحكومية:
مواجهة تفاوت الموارد فيما بين الوحدات المحلية، إذ تتفاوت الأقاليم المختلفة في مواردها الاقتصادية، ويكون الهدف من الإعانات في هذه الحالة هو مراعاة الظروف المحلية المختلفة وتحقيق التوازن بين المناطق الفقيرة والمناطق الغنية، ومن المحتمل أن تكون معالجة تفاوت الموارد التي تقوم بها المجالس المحلية غير عادلة ويترتب على ذلك أن الحكومة المركزية يجب أن تتحمل المسئولية لبرامج إعادة التوزيع، انظر: د.محمود عاطف البنا، الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص94؛ انظر كذلك:
- Rémy Prud'homme, The Dangers of Decentralization, World Bank Research Observer, Vol.10. No.2 (Aug, 1995), Oxford University Press, p.201

[2] د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص25؛ ولذا يعتبر البعض الموارد المالية شرط لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزي، انظر في هذا:
- F. Bénoit, Le Droit Administratif Francaise, op.cit. p.93.

الفرع الثاني

الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية

إذا كان الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية فى مباشرة نشاطها والحد من اختصاصات السلطة المركزية على مستوى الأقاليم، وذلك كنتيجة حتمية لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً[1] وإنما هو استقلال نسبى خصوصاً فى مواجهة السلطة المركزية، التي وجدت من الضرورى التنازل عن بعض هذه الأنشطة لصالح هيئات إقليمية مستقلة، ولكن ذلك لا يخل بحقها فى مباشرة نوع من الرقابة والإشراف على أعمال ونشاط هذه الهيئات الإقليمية[2].

واستثناء من ذلك الأصل وجود علاقة بين هذه الهيئات الإقليمية والسلطة المركزية تتمثل بقيام السلطة المركزية بمراقبة أعمال ونشاط الهيئات الإقليمية وذلك فى حدود ما يقرره القانون، وذلك حفاظاً على وحدة الدولة وصيانتها من التفتت والاتجاه نحو استقلال الهيئات الإقليمية دون رقابة مركزية يؤدى إلى الخروج عن النظام اللامركزى الإقليمى كنظام إداري والاتجاه نحو اللامركزية السياسية (النظام السياسى)[3].

فالرقابة المركزية تمثل الركن الثانى للامركزية الإقليمية باعتبارها جزءاً من الجهاز الإدارى للدولة عهد إليها بممارسة نشاط إدارى تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، وهذا النشاط الإدارى يهم الدولة لوجود تلك

---

(1) د.توفيق شحاتة: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص78؛ محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل أداء المحليات في العد الديمقراطي، مرجع سابق، ص195؛ انظر كذلك.
- F. Bénoit, Le Droit Administratif Francaise, op.cit. p.209.

(2) د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص177؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص101.

(3) Jean Rivero, Droit Administartif, op.cit. p.232.
انظر كذلك: د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص63؛ د.فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص65.

الهيئات الإقليمية على إقليمها وكذلك أن المستفيدين من هذا النشاط هم فى الواقع من مواطنى الدولة، فعليها إذن يقع عبء مراقبة العمل الإدارى الذى تمارسه الهيئات الإقليمية، والتأكد من سيره فى تحقيق أفضل الخدمات مع عدم الإخلال بوحدة العمل الإدارى وانسجامه فى الدولة[1].

وتهدف الرقابة المركزية تأكيد قدرات الدولة التدخلية لتحقيق التوازن بين الجانب الإدارى المتمثل فى الوظيفة الرئيسية للهيئات الإقليمية، وبين الجانب السياسى المتعلق بوحدة الدولة وسيادتها على جميع الأشخاص المعنوية العامة الموجودة على إقليمها والحيلولة دون تحول الهيئات الإقليمية إلى وحدات سياسية مستقلة عن الدولة[2].

وبناء على ذلك نتناول ضوابط الرقابة المركزية – والأساليب الرقابية كما يلى:

أولاً: ضوابط الرقابة المركزية:

أ- لا رقابة إلا بنص:

يعنى مبدأ الاستقلال للهيئات الإقليمية عن السلطة المركزية أن تستقل بأعمالها فى النطاق المرسوم لها، بحيث لا تباشر السلطة المركزية رقابتها إلا بناء على نص قانونى يجيزها وبالقدر والحدود الذى ينص عليها[3]، وهى بذلك

---

(1) د.محمد عبد الله العربى: مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 9، العدد الأول، 1976، ص87؛ د.صبرى توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص123.

(2) د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية دراسة تأصيلية مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، 1986، ص32؛ د.بكر القباني: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص160.

(3) André De Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit., p.155.
انظر كذلك: د.محمد مرغني خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص115؛ جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص304؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص104؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص186.

تختلف عن الرقابة الرئاسية التى لا تحتاج لممارستها إلى نص قانونى فهى تقوم على مجرد الافتراض (سلطة مفترضة) وتهدف إلى تمكين الرئيس الإدارى من التأكد من اتفاق الأعمال التى تصدر من مرؤوسيه وعدم مخالفتها للقواعد القانونية، ويترتب على ذلك أن النص على وجودها يعتبر من قبيل التزيد من جانب المشرع[1].

ب- حق المبادرة محجوز للهيئات الإقليمية:

الهيئات الإقليمية هى التى تعمل بداءة فى الأصل ثم يأتى دور الرقابة المركزية، ومن ثم ليس للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات الإقليمية فى اتخاذ القرار نيابة عنها إلا إذا أجاز المشرع ذلك[2]، واستثناءً يجوز ذلك فى حالة الحلول محل الهيئة الإقليمية وذلك عندما تمتنع عن إتيان عمل مفروض عليها أو عندما تهمل أو تتقاعس فى اتخاذه، من شأن ذلك تعريض المرافق العامة ومصالح الأفراد للخطر بالرغم من توجيه إنذار لها بذلك[3].

وهنا يتضح الفرق بين الرقابة المركزية فى النظام اللامركزى الإقليمى والرقابة الرئاسية فى النظام المركزى الإداري الذي يجيز للرئيس الإدارى أن يحل محل المرؤوس وأن يتخذ القرارات بدءاً إذا اقتضى الأمر ذلك، وكذلك تكون للتوجيهات والإرشادات قوة إلزامية يجب العمل من خلالها، بعكس النظام اللامركزى حيث يظل مستقلاً قادراً على العمل بداءة ودون التقيد بمثل هذه التعليمات حتى فى الحالات التى يكون قرار الشخص اللامركزى خاضعاً فيها

---

(1) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص64؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص168؛ د.محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص272؛ انظر كذلك:

- Jean Rivero, Droit Administartif, op.cit., p.324.

(2) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص75.

(3) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص388؛ د.صبرى توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص142؛ د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص68.

لتصديق الحكومة المركزية[1].

جـ- عدم قابلية القرار المحلى للتعديل:

إذا أصدرت الهيئات الإقليمية قراراً وكان هذا القرار مما يخضع للتصديق عليه من السلطة المركزية فإنه لا يجوز للسلطة المركزية أن تعدل قرارات الهيئات الإقليمية، وإنما يكون لها أن تصدق على العمل كما صدر أو أن ترفض التصديق عليه، ولا يجوز لها تعديل هذا القرار أو استبداله، وهذا التصديق أو رفضه لا يقيد الهيئات الإقليمية ولا يعنى سلب ولاية هذه الجهات من معاودة النظر فى هذا القرار[2] إذا ما وجدت الظروف التى تستدعى ذلك،

---

(1) د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص205؛ د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص73؛ جورج فوديل، بيارد دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص304؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص118.

(2) د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص126؛ د.مصطفي أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص125؛ د.محمد الشافعى أبو رأس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص60 وما بعدها، حيث يذكر أنه بالنسبة إلى القرارات التى تكون أكثر من جزء، هل يجوز التصديق على جزء منها وعدم التصديق على الجزء الآخر (القرار المركب). الذى يتكون من أجزاء مستقلة وغير مترابطة ببعضها البعض وهى فى حقيقتها أجزاء مغايرة، الأمر الذى يجعل كل جزء فيها يمثل وحدة مستقلة، وهكذا تكون حقيقة القرار المركب فى هذه الحالة عدداً من القرارات المستقلة كل منها عن الآخر، فإذا ما صادقت السلطة على جزء أو أجزاء من هذه القرارات ورفضت التصديق على جزء أو أجزاء فإنها تكون قد صدقت على قرارات ورفضت التصديق على قرار أو قرارات.
راجع فى نفس المعنى د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص399، حيث يذكر أنه بالنسبة إلى تعديل القرار الصادر من الهيئات الإقليمية: يتم التمييز بين التعديل الجوهرى والتعديل غير الجوهرى- فى قرارات الهيئات الإقليمية فإذا كان جوهرياً بحيث يباعد بين ما قرره المجلس وما قرره هذا التعديل، فإن قرار الوزير يكون باطلاً لتجاوزه سلطته بإجراء هذا التعديل، أما إذا كان التعديل لا يتناول إلا مسألة لا تمس جوهر القرار الصادر من المجلس، فيكون فى هذه الحالة قرار الوزير صحيحاً فى ما اتفق فيه مع قرار المجلس، وباطلاً فيما تضمنه من تعديل ويرى احتراماً للضرورات العملية - عدم بطلان قرارات السلطة المركزية التى تتضمن تعديلاً لقرار-

استناداً إلى المعنى القانونى للتصديق وكذلك إلى استقلال الهيئات الإقليمية الذى يجعل لها الحق فى اتخاذ ما تراه بداءة ودون توجيه أو قيود تنال من استقلالها أو تقيد حريتها فى العمل والمجال المخصص لها، وهنا تختلف الرقابة المركزية فى النظام اللامركزى الإقليمى عن السلطة الرئاسية فى النظام المركزى التى تشمل سلطة الرئيس على المرؤوس بإصدار توجيهات وأوامر يلتزم باحترامها وتنفيذها، وسلطة إلغاء ووقف وتعديل أعمال وقرارات المرؤوس[1].

د - مسئولية الهيئات اللامركزية الإقليمية عن أعمالها:

تتحمل الهيئات الإقليمية المسئولية كاملة عن أعمالها ولو أذنت أو صادقت عليها السلطة المركزية، وذلك أن التصديق لا يضيف على القرار شيئاً جديداً بل إنه لا يعدو أن يكون إجراء شكلياً بحتاً[2] ولا تستطيع الهيئات الإقليمية إسنادها إلى السلطات المركزية لمجرد قيامها بالتصديق على قراراتها، وذلك لأن القرارات الصادرة عن الهيئات الإقليمية والتى تحتاج

=الهيئة الإقليمية، ويرى عرض القرار بصورته المعدلة على المجلس المحلى فإذا وافق عليه فى صورته الجديدة بأغلبية خاصة اعتبر القرار صحيحاً- ونفذ دون حاجة إلى إعادة عرضه مرة ثانية على السلطة المركزية- أما إذا رفض المجلس المحلى الموافقة عليه اعتبر القرار باطلاً، المرجع السابق، ص400، ونؤيد عدم عرض القرار بصورته المعدلة على المجلس المحلى لأن هذا التعديل يعنى خلق عمل جديد، وهو ما يتنافى مع حق المبادأة المكفولة للهيئات الإقليمية كما أن مجرد عرض القرار المعدل على المجلس المحلى فيه تأثير على استقلالها ولو أن من حق المجلس المحلى أن يرفض القرار المعدل، ولكن ذلك يعتبر إيحاء من قبل السلطة المركزية إلى الاتجاه نحو عمل؛ انظر:د.حسين عبدالعال محمد،الرقابة الإدارية،مرجع سابق،ص185.

[1] André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.151.

انظر كذلك: جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص305؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص119.

[2] د.محمد مرغني خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص112؛ د.صبرى توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص159.

لتصديق من الحكومة المركزية تسرى من تاريخ صدورها لا من تاريخ التصديق عليها، على أساس أن تلك القرارات تصدر معلقة على شرط المصادقة[1]،فى حين يرى البعض[2] أن القرارات الصادرة من المجالس المحلية فى حالة موافقة السلطة المركزية عليها يعتبر التصديق إجراء إعدادياً مكملاً لقرار المجلس المحلى فلا يقوم قرار المجلس من الناحية القانونية إلا بعد استنفاد جميع الإشكاليات اللازمة لإصداره ومنها شكلية التصديق، فمن المعلوم أن القرار الإدارى لا يكتسب الصفة النهائية إذا كان خاضعاً لتصديق جهة أخرى، وذهب البعض[3] إلى أنه يرتد سريان القرار إلى تاريخ موافقة الهيئة اللامركزية عليها ويسرى من تاريخ المصادقة كقاعدة.

هـ- حق الطعن فى قرارات الرقابة المركزية:

يستند هذا الحق إلى عدد من الاعتبارات، فالشخص اللامركزى الإقليمى يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وهو بذلك يتمتع بأهلية التقاضى، واستناداً إلى هذه الأهلية يستطيع الشخص المعنوى الإقليمى اللجوء إلى القضاء مختصماً الجهة الرقابية المركزية حينما تتجاوز حدودها، وتستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة المركزية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية، وحصولها بموجب قرارات إدارية، ولذلك فإن قرارات الرقابة المركزية تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية من أوجه الطعن[4].

---

(1) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص76؛ د.محمد رمضان،الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص262؛ د.فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص67.

(2) د.على خطار: الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص147.

(3) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص111.

(4) د.توفيق شحاتة: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص182؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص121؛ د.فوزت فوحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص67.

ويجوز أن يمثل الشخص المعنوى الإقليمى أحد أعضائه فى حالة تقاعس رئيسه وهى نتيجة منطقية تفرضها ضرورات الحفاظ على استقلالها، وعدم ربط هذا الاستقلال برؤساء يكونون معينين أحياناً من قبل السلطة المركزية وبالتالى ينقصهم الاستقلال فى مواجهتها[1]، هذا فى حالة تعيين رئيس الهيئة الإقليمية، أما فى حالة تشكيلها عن طرق الانتخاب فإن فى هذه الحالة يكون الرئيس والأعضاء على صلة بالهيئة بدرجة واحدة لأنهم وصلوا إلى مجلسها بوسيلة واحدة، ولذلك يكون في إمكان أعضاء الهيئات الإقليمية تمثيلها قضائياً، إذا ما تقاعس الرئيس عن القيام بهذا الواجب[2].

- الطعن فى قرارات الرقابة المركزية يكون بإحدى طريقتين:

1- طريق الطعن الإدارى: ويكون إما بتقديم تظلم إلى من صدر منه التصرف أو العمل بإعادة النظر فيه ويسمى (بالتظلم الولائى)، أو بتقديم تظلم إلى الرئيس المباشر للشخص الذى صدر منه التصرف أو العمل بحيث يمكن للرئيس إعادة النظر فى أعمال مرؤوسيه ويسمى هذا (بالتظلم الرئاسى)، وقيل -بحق- إن الاقتصار على الطريق الإدارى من شأنه أن يجعل استقلال الهيئات الإقليمية تحت رحمة الرؤساء الإداريين[3].

2- طريق الطعن القضائى: ويكون بتقديم الطعن أمام القضاء المختص ضد قرارات الرقابة المركزية باعتبارها قرارات إدارية، ويحق لممثل الهيئة الإقليمية أن يطلب من القاضى إبطال قرارات الرقابة

---

(1) وهذا ما أقرته محكمة القضاء الإدارى فى مصر بالحكم الصادر فى 10 مارس 1949، المجموعة، السنة الثالثة، ص458؛ أشار إليه د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص77.

(2) د.محمد الشافعى أبو رأس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص63.

(3) د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص76.

الصادرة عن السلطة المركزية إذا ما جاوزت حدود الرقابة المقررة قانوناً، ومرد ذلك إلى تطبيق فكرة المصلحة التى تخول صاحبها الحق فى طلب إلغاء القرار الإدارى، فللهيئات الإقليمية مصالح خاصة بها وتبعاً لذلك يجوز لممثليها أن يدافعوا عنها أمام القضاء[1].

ثانياً: الأساليب الرقابية:

هناك أسلوبان أساسيان من أساليب الرقابة المركزية هما:

الأسلوب الإنجليزى – والأسلوب الفرنسى- ولكل منهما وسائل رقابية يتميز بها عن الآخر.

أ) الأسلوب الإنجليزى:

يتميز الأسلوب الإنجليزى بتحديد اختصاصات الهيئات الإقليمية تحديداً دقيقاً وعلى سبيل الحصر، وتختلف هذه الاختصاصات باختلاف النصوص التشريعية التى تحكم الأقاليم المختلفة ووحداتها الإدارية لاختلاف هذه الأقاليم فى ظروف تطورها وحاجاتها ومواردها، ويرجع هذا التنوع إلى النشأة الطبيعية[2] لنظام الحكم المحلي فى بريطانيا الذى له دور أساسى فى تأكيد حرية واستقلال الهيئات الإقليمية فى ممارسة اختصاصاتها فقد نشأت قبل نشأة الدولة فى صورة تجمعات محلية، فاختصاصات هذه الوحدات الإقليمية ليست نتيجة تنازل من السلطة المركزية عن بعض اختصاصاتها لصالح تلك الوحدات

---

[1] د.توفيق شحاتة: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص182؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص128.

[2] للمزيد حول نشأة النظام المحلي الإنجليزي يراجع:

- Sir William Wade, Administrative low, op.cit. p.114.
- P.W. Jackson, Local government, op.cit. p.5.
- J.A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op.cit. p.9.

– كذلك: د.محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري المقارن، مرجع سابق، ص121؛ د.عادل محمود حمدى، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص21.

وإنما حددت تلك الاختصاصات بمرور الزمن للاعتبارات التاريخية وبحكم ما يحمله الشعب الإنجليزى من معتقدات سياسية، ولذلك اعتبر استقلال الهيئات الإقليمية فى ممارسة اختصاصاتها دون تدخل من السلطة المركزية إلا فى أحوال معينة من السمات العامة التى يتميز بها النظام الإنجليزى[1].

وهذا التنوع فى تحديد الاختصاصات ترتب عليه عدم وجود طراز واحد للعلاقات بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية فى بريطانيا، وتختلف الرقابة فى أشكالها وأساليبها باختلاف الهيئات الإقليمية نفسها[2]، أما على المستوى اللامركزى فلا وجود لهذه الرقابة لأن كل هيئة إقليمية لها من الاستقلال ما يمكنها من الاتصال بالسلطة المركزية مباشرة ودون وساطة أو إشراف من قبل الهيئات الأخرى التى تعلوها فى المستوى إلا أن ذلك لا يمنع من قيام علاقة تنسيق وتعاون بينها[3].

وتتميز الرقابة المركزية هنا بأنها تقدم العون والمشورة لتدعيم إدارات الهيئات الإقليمية ورفع كفاءتها، وكذلك تتميز بأنها مقصورة على جزء من نشاط الهيئات الإقليمية ولا تمتد إلى كل أعمالها، كما أنها لا تباشر على الأعضاء أو على الهيئات الإقليمية ذاتها[4].

والرقابة فى النظام الإنجليزى رقابة ضئيلة إذا ما قورنت بالرقابة الفرنسية، وذلك لأن الهيئات الإقليمية فى بريطانيا تتمتع بكيان قانونى متميز

---

(1) Tony Byrne, Local Governnment in Britain, op.cit. p.14.

- John Stewart, The Nature of British Local Government , Government Beyond The Centre, op.cit. p.23.

انظر كذلك: د.صبرى توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص165؛ د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1،بيروت، 2007م، ص29.

(2) د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها: مرجع سابق، ص288.

(3) د.دانل محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص209.

(4) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص101.

ومستقل عن الحكومة المركزية، فهى لا تعتبر فرعاً أو نائباً للحكومة المركزية، ومن ثم لا توجد علاقة تبعية بينهما، بما يترتب على ذلك من آثار تنشئها روابط العلاقة الرئاسية، ولكن هذا الاستقلال للهيئات الإقليمية لا يعنى إفلاتها من الرقابة، لأنها أمر حتمى تفرضه ضرورة التنسيق بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية وهى الوسيلة التى تحمى وحدة الدولة دون أن تضحى بأهداف اللامركزية الإقليمية وتحرص على تأكيد وحدة السلطة فى نفس الوقت وأهداف السياسة القومية التى تسعى الدولة إلى تحقيقها[1].

أنواع الرقابة المركزية:

تقوم السلطة المركزية فى بريطانيا بالرقابة على الهيئات الإقليمية عبر أنواع عديدة من الرقابة أهمها الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية والرقابة من قبل الأجهزة التنفيذية. وسوف نتناول هذه الأنواع للرقابة الإنجليزية فيما يلى:

1- رقابة البرلمان:

وهى الرقابة التشريعية وتتميز هذه الرقابة فى الواقع بالفعالية نظراً للطابع المشترك لكل من البرلمان والهيئات الإقليمية وهو الطابع الشعبى النيابى، ومن ثم فهى تتم دون أى حساسية، ذلك أن الهيئات الإقليمية إنما تشعر فى هذه الحالة أن من يراقبها هو منها ولها ولا يبغى سوى مصلحتها وحمايتها من تدخل السلطة المركزية فى أعمالها[2].

والمملكة المتحدة دولة موحدة لا تتمتع الأقاليم الأربعة المكونة لها بأية سلطة تشريعية وتمارس السلطة التشريعية فيها عن طريق البرلمان، ويسمو البرلمان على غيره من السلطات الأخرى، فلا تخضع التشريعات الصادرة منه لأية رقابة سابقة أو لاحقة، ولا يجوز للمحاكم البحث فى دستورية التشريعات البرلمانية[3].

---

(1) د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص667.

(2) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص107.

(3) في كثير من البلدان الدستور المكتوب هو الأعلى ولا يمكن للبرلمان أن يشرع إلا في-

وتعتبر الهيئات الإقليمية من صنع البرلمان فهو الذى يقرر إنشاءها ومنحها الشخصية المعنوية ثم يتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها، وله الحق فى زيادة هذه الاختصاصات أو الحذف منها أو إلغائها، إلا أنه من النادر أن يتدخل فى معظم الأحيان للحد من حريتها، بل إن تدخله قد أصبح فى كثير من الأحيان لمنح هذه الهيئات الإقليمية اختصاصات واسعة جديدة[1]، وكذلك يقوم البرلمان بالمصادقة على اللوائح المحلية التى تصدرها الوحدات المحلية لتنظيم بعض المسائل فى نطاق تخصصها الإقليمى ويعد هذا النشاط مظهراً للتفويض التشريعى تمارسه الهيئات الإقليمية بموجب قوانين متعددة[2].

وحق المبادرة فى صياغة هذه اللوائح مكفول للوحدات المحلية وبعد موافقة أغلبية أعضائها تتقدم بهذه اللائحة المحلية إلى البرلمان للموافقة عليها،

-إطار النصوص الدستورية وإلا حكم بعدم دستوريتها من قبل المحكمة، وفي المملكة المتحدة ليس فيها دستور مكتب والبرلمان هو الوصي على الأحكام الدستورية الأساسية وهو صاحب السيادة وصانع القانون ولا يجوز للمحاكم النظر في دستورية القانون الصادر عنه: انظر:

- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op.cit. p.5.

انظر كذلك: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص709؛ ويستثنى من ذلك الوضع القائم فى استكلندا ايرلندا الشمالية التى تحظى دون غيرها من الأقاليم البريطانية بسلطة تنفيذية – وسلطة تشريعية، يراجع د.دائل المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص187؛ بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص381، انظر كذلك:

- Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition First Published 2000, by Cavendish Publishing Limited, London, p.43.
- Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.141.

[1] P.W. Jackson, Local Government, op.cit. p.277.

انظر كذلك: د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص289؛ د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص65؛ د.محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص249.

[2] Tony Byrne, Local Government in Britain, op.cit., p.65.

- Peter G. Richards, The Local Government System, George Allen and UnWin, London, First Edition, 1983, p.166.

ويقوم البرلمان قبل الموافقة على هذه اللوائح المحلية بالتحرى عن أوضاعها وإمكانيتها وكفاءتها فى العمل وقدرتها على تحمل المزيد من السلطات، وكذلك على حسن الانتفاع بها ومن الطبيعى أن يبقى له بعد منح هذه السلطات حق الإشراف والرقابة على حسن القيام بممارسة هذه السلطات الجديدة، وللبرلمان كذلك سلطة مناقشة سياسة الحكومة تجاه الهيئات الإقليمية عن طريق لجان تقصى الحقائق، التى قد يشكلها البرلمان أيضاً لتقصى الحقائق عن سوء الإدارة فى المحليات، وتقدم تقريرها إليه ويتخذ البرلمان بناء على توصياتها ما يراه مناسباً وفى صالح الجمهور[1].

2- الرقابة القضائية:

تقوم الرقابة القضائية على أعمال الهيئات الإقليمية فى النظام الإنجليزى على قاعدة النظام الموحد، حيث لا توجد محاكم إدارية تختص بنظر المنازعات الإدارية، والهيئات الإقليمية تخضع كغيرها من الأشخاص المعنوية العامة فى الدولة لرقابة القضاء العادى، ومن ثم فإن للمحاكم الإنجليزية سلطة الرقابة على أعمال المجالس المحلية على نفس الصورة التى تمارسها على أعمال الحكومة المركزية، فإذا ما خالفت الهيئات الإقليمية القوانين التى تحكم اختصاصاتها، فللحكومة أن تلجأ إلى القضاء العادى[2] لإجبار تلك الهيئات على

---

(1) ويقوم المفوض البرلماني (The Ombudsman) وهى مؤسسة معينة وتلحق بالبرلمان، بالتحقيق في الشكاوى المقدمة ضد المجالس المحلية من أفراد الجمهور والتحقيق في سوء الإدارة في الحكومة المحلية، انظر:

- Sir William Wade, Administrative Law, op.cit., p.138.

انظركذلك: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص713 وما بعدها.

(2) ويرى البعض: أن حق الحكومة المركزية فى مقاضاة الهيئات الإقليمية إذا رأت فى أعمالها انحراف عن القانون، لا يرى فى هذه الصورة مظهراً من مظاهر الرقابة بقدر ما يرى فيها مظهراً من مظاهر الاستقلال فكون الحكومة المركزية تجد نفسها مضطرة للجوء إلى القضاء لتحمل الجهة اللامركزية على العدول عن تصرف خاطئ قانوناً هذا فى حد ذاته يعطى فكرة عن مدى استقلال الهيئات الإقليمية ولا يجوز أن يقال إن حق اللجوء إلى القضاء يمثل نوعاً من الرقابة إذ أن هذا الحق مكفول للناس جميعاً بعضهم فى مواجهة بعض ولا يعنى ذلك رقابة من نوع معين. ونحن نؤيد=

احترام القانون، وحق الحكومة فى ذلك لا يعدو حق الأفراد العاديين فى الطعن أمام القضاء فى أعمال تلك الهيئات إذا ما خالفت القانون[1].

وجدير بالذكر هنا أن الرقابة القضائية فى النظام الإنجليزى لا تقف عند حد إلغاء الأوامر الإدارية الفردية أو القرارات التنظيمية المخالفة للقوانين واللوائح أو التعويض عنها فقط، ولكنها تمتد إلى أبعد من ذلك حيث لا يعرف النظام الإنجليزى قاعدة استقلال الإدارة فى مواجهة القضاء، ولذلك يملك القاضى الإنجليزى أن يصدر إلى الإدارة وعمالها الأوامر والنواهى الملزمة، مما ينتهى به إلى أن يصبح بمثابة السلطة الرئاسية العليا للهيئات الإدارية[2].

وتسمى هذه الأوامر والنواهى التى يصدرها القاضى الإنجليزى (بالأوامر الامتيازية) [3]، وهى وسيلة لا يملكها سوى القضاء الإنجليزى، إذ

-هذا الرأى خصوصاً فى البلدان ذات القضاء الموحد، فالإدارة المركزية تلجأ إلى القضاء فى حالة مخالفة الهيئات الإقليمية نصوص القانون وذلك بهدف الحفاظ على المصلحة العامة، والقضاء الموحد لا يقر للسلطة المركزية بخصوصية معينة أو فى اتباع طريق معين فى حالة الالتجاء إلى القضاء، فالحكومة تتبع نفس الإجراءات الذى يسلكها المواطن الذى له الحق أيضاً فى أن يرفع الدعوى ضد الهيئات الإقليمية فى حالة مخالفتها للقانون بهدف المصلحة العامة أيضاً، يراجع د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص92. د.عادل محمود حمدى، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص252.

[1] Tony Byrne, Local Government in Britain, op.cit. p.65.

والمجالس المحلية الإنجليزية مسئولة قانوناً عن أعمالها من حيث المسئولية الجنائية أو المسئولية التقصيرية، ويستطيع الفرد إقناع المحكمة بأن حقوقه قد انتهكت وعلى ضوء ذلك يستحق التعويض عن الضرر واستصدار أمر قضائي بمنع تكرار هذا السلوك، انظر:

- Neil Hawke, Introduction To administrative, Law, op.cit. p.61.

[2] Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.553.

انظر كذلك: د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص65 د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص116؛ د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص30.

[3] يراجع د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص807، للمزيد حول أنواع هذه الأوامر والتي منها:-

يستطيع أن يوجه أوامر للهيئات الإقليمية بالقيام أو الامتناع عن عمل قانونى أو مادى، وهى سلطة خطيرة حيث يحل القاضى بقرار منه محل الهيئة الإقليمية ولذلك يشترط القانون -كقاعدة عامة- أن يكون ذلك الإجراء بناء على طلب يقدم من النائب العام للمحكمة العليا لحماية المصلحة العامة، ولكن يجوز للأفراد رفع الأمر إلى القضاء إذا تسبب موقف الهيئة فى الإضرار بمصالحهم، بالإضافة إلى الإضرار بالمصالح العامة[1].

ويملك كذلك إصدار (الأحكام التقريرية) [2]، التى تتمثل فى بيان الحقوق أو المراكز القانونية لأطراف النزاع، والإعلان عنها كما هى دون أن يطلب من الموجه إليه القيام أو الامتناع عن القيام بعمل، وعدم تنفيذ هذه الأوامر والنواهى القضائية يعتبر جريمة (إهانة المحكمة) وتعرض مرتكبها لعقوبة جزائية كالسجن[3].

3- رقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الإدارية):

الهيئات الإقليمية والوزارات المركزية هما من خلق المشرع وهو الذى يحدد اختصاصات كل منهما، ولا يجوز للوزارات المركزية ممارسة أية رقابة على الهيئات الإقليمية إلا بنص تشريعى من البرلمان.

-- الأوامر العارضة: والقصد منها الحفاظ على الوضع القائم بين الأطراف حتى يمكن أن يحكم في القضية بشكل كامل.

- الأوامر الإلزامية: والقصد منها الإلزام للعمل وفقاً للقانون.

- الأوامر المانعة: والقصد منها تقييد أي عمل مخالف للقانون؛ انظر:

- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op.cit. p.220.

(1) Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.555.

انظر كذلك: د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص247.

(2) Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.560.

انظر كذلك: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص813.

(3) Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.619.

انظر كذلك: د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص142.

وتمارس السلطة التنفيذية الرقابة على الهيئات الإقليمية من خلال الآتى:

أ) الرقابة على أعضاء الهيئات الإقليمية وعلى موظفيها:

القاعدة العامة هى أن السلطة التنفيذية ليس لها أية اختصاصات رقابية على أعضاء الهيئات الإقليمية المنتخبين ولا على موظفيها، فلا تتدخل فى تعيينهم أو عزلهم أو تأديبهم[1] ويستثنى من هذه القاعدة بعض الحالات التى تتدخل فيها الحكومة وأهمها[2]:-

ما يتعلق بحق السلطة التنفيذية فى الرقابة على قرارات المجالس المحلية المتعلقة بالتعيين فى بعض الوظائف مثل: الأطباء وسكرتير المقاطعات وموظفى الإطفاء ورعاية الأطفال وتحديد مرتبات السكرتاريه فى مجالس المقاطعات، وتراقب كذلك قرارات فصل بعض الموظفين كالأطباء، وتصدر فى بعض الأحيان اللوائح التنظيمية إلى بعض المجالس المحلية بخصوص ترقية وتأديب بعض الموظفين مثل رجال الإطفاء.

ب) الرقابة على أعمال الهيئات الإقليمية:

تمارس هذه الرقابة من خلال وسائل رقابية تلجأ إليها السلطة التنفيذية للرقابة على الهيئات الإقليمية نتناولها فيما يلى:

1- التصديق: من حق الهيئات الإقليمية فى بريطانيا إصدار اللوائح المحلية لتنظيم بعض المسائل فى نطاق تخصصها الإقليمى، مثل (اللوائح التى تصدرها مجالس المدن والمتعلقة بالأمن والصحة العامة)، وتمارس هذا النشاط بموجب قوانين متعددة صادرة من البرلمان ويجب على الهيئات الإقليمية فور الانتهاء من صياغة اللائحة أن تحيلها إلى الوزارة المعنية للموافقة عليها ومن حق الوزير الموافقة

---

(1) د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص832.

(2) P.W. Jackson, Local Government, op.cit .p.280.

انظر كذلك: د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص294.

على اللائحة أو رفضها كلية دون ممارسة حق التعديل عليها فيوافق عليها جملة أو يرفضها جملة[1].

ووفقاً للتكيف القانوني للتصديق باعتباره قراراً مختلفاً عن قرار الهيئات الإقليمية ولا يغير عنصراً من عناصره، وأن التصديق أو رفض التصديق هو مجرد الممانعة أو عدم الممانعة من التنفيذ، فإن التصديق لا يؤثر على استقلال الهيئات الإقليمية فهو إجراء وقائى، طالما أن حق المبادرة مازال محجوزاً للهيئات الإقليمية[2].

2- **التفتيش الإدارى والمالى:** قد تباشر الرقابة على الهيئات الإقليمية عن طريق قيام الحكومة المركزية بالتفتيش على أعمالها للتأكد من قيامها بتنفيذ البرامج والتعليمات وحسن قيامها بأداء خدماتها للجمهور بكل يسر وسهولة، ولا يوجد اختصاص عام مطلق للسلطة المركزية بالتفتيش على أعمال الهيئات الإقليمية وإنما لبعض أوجه الأنشطة الهامة التى تمارسها مثل (التعليم والبوليس والصحة..)، وتحرص الوزارات المختصة على أن يكون المفتشون المعينون من قبلها من ذوى الكفاية والدراية الإدارية[3].

---

(1) والغرض من رقابة الوزير المختص على ما تصدره الوحدات المحلية في بريطانيا هو مد يد المعونة الفنية، انظر:

- Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.134.
- P.W. Jackson, Local Government, op.cit. p.242.

انظر كذلك: د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص30؛ د.محمد احمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص350.

(2) د.محمد الشافعى أبو رأس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص117؛ د.سامي جمال الدين، القانون الإداري، مرجع سابق، ص200.

(3) Peter G. Richards, The Local Government System, op.cit. p.124.

انظر كذلك: د.محمد حسنين عبد العال، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص70.د.محمد احمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، مرجع سابق،ص346

وتقتصر مهمة التفتيش على القيام بأحد أمرين: هما (وضع التقارير – أو توجيه النصح والإرشاد) كما يلي:

- **وضع التقارير**: المهمة الأساسية التى يقوم بها المفتشون القيام بدراسة المرفق المكلف بالتفتيش عليه دراسة شاملة وكتابة تقرير مفصل عنه، وتقديمه للوزارة المعنية لتتبين الوزارة على أحوالها بوضوح ودقة، و يقتصر دور المفتشين على إبلاغ تقاريرهم للوزارة يترتب على تقارير التفتيش نتائج غاية فى الأهمية فهي تؤثر على حجم الإعانات المالية التى تمنحها السلطة المركزية للهيئات الإقليمية[1].

- **توجيه النصح والإرشاد**: يتوفر فى المفتشين التخصص والكفاية الفنية والإدارية وذلك باعتبارهم موظفى سلطة مركزية متخصصين فنياً وموضوعياً، فهم يخضعون فى تعيينهم لإجراءات خاصة، ولذلك فإن اختصاصهم يتعدى تقديم التقارير إلى توجيه النصح والإرشاد للهيئات الإقليمية التي كثيراً ما تطلب منهم ذلك، وتعتمد على آرائهم فى إدارة مرافقها من أجل الوصول إلى مستوى أفضل للخدمات التى تقدمها، ويسدون هذا النصح والإرشاد للوزارة المعنية فتستعين دوماً برأى هؤلاء المفتشين عن المرفق وكيفية أداء خدماته محلياً[2]، وتتخذ هذه الوسيلة عدة صور منها[3]:

- إصدار النشرات الدورية التى تتضمن توجيهات الحكومة المركزية فى إدارة المرافق المحلية وجذب انتباه الهيئات الإقليمية للإجراءات المرغوب فيها.

---

(1) Sir William Wade, Administrative Law, op.cit. p.132.

انظر كذلك: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص852.

(2) P.W. Jackson, Local Government, op.cit .p.281.

(3) John Stewart, The Nature of British Local Government, Government Beyond The Center, op.cit., p.90.

- Peter G. Richards, The Local Government System, op.cit. p.125.

- وتمارس كذلك عن طريق الإجابه على تساؤلات ومقترحات الهيئات الإقليمية وهى بصدد أدائها لخدماتها الخاصة.

يتضح مما سبق أن التفتيش يمثل الارتباط بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية، الذى بدوره يمثل التعاون بينهما أكثر من كونه وسيلة رقابية، وهو يوضح جوهر العلاقة بين الحكومة والهيئات الإقليمية فى بريطانيا، التى تقوم على أساس الحفاظ على استقلال المجالس المحلية والأخذ بيدها من أجل تحقيق أهدافها بشكل أفضل[1]، كما أن الإعانات المالية التى تقدمها الحكومة المركزية تتميز بأنها لا تستخدم كورقة ضغط على الهيئات الإقليمية ولا تلجأ إليها الحكومة إلا من أجل الصالح العام، وهو ما يتسم به النظام الإنجليزى من عراقة واستقرار.

3- الحلول: يتضمن استقلال الهيئات الإقليمية حريتها بما تراه من أعمال واتخاذ ما يناسبها من قرارات فى حدود الاختصاصات الموكولة لها قانوناً، وتحت إشراف السلطة المركزية التى تراقب قراراتها وأعمالها لتضمن مشروعيتها واتفاقها مع الصالح العام، فحق المبادرة مكفول للهيئات الإقليمية وهو جوهر استقلالها.

إلا أن هناك بعض الاستثناءات التى تسمح للسلطة المركزية بالتدخل فى شئونها بداءة، فالهيئات الإقليمية لم تقم بعمل حتى يمكن القول بخضوعها للرقابة المركزية، وإنما تحل السلطة المركزية محل الهيئات الإقليمية مباشرة وذلك فى حالة امتناع هذه الأخيرة عن القيام بعمل أو التقصير فى القيام ببعض واجباتها وأعمالها المنصوص عليها، ولكن يشترط أن يكون ذلك بناء على نص قانونى يجيزه، ويلزم القانون الإنجليزى الوزير المختص قبل مباشرة سلطة الحلول فى الكثير من الحالات أن يقوم بإجراء تقصى الحقائق للتأكد من إهمال أو

---

(1) Janice Morphet, Modern Local Government, First Published 2008, Sage publications, London, p.51.

تقصير الوحدة المحلية، فإذا خالف الوزير هذا الإجراء كان قرار الحلول معيباً ويجوز المنازعة فيه أمام القضاء بدعوى المراجعة القضائية[1].

ويكون للوزير المختص أن يصدر أمراً إلى الهيئة الإقليمية الممتنعة يطلب منها ضرورة القيام بالواجب القانونى الممتنع عن أدائه، فإذا امتنعت عن تنفيذ الأمر، فإن للوزير أن يلجأ إلى القضاء لاستصدار أمر قضائى بإلزام الهيئة الإقليمية بأداء ذلك الواجب، وقد يعطى الوزير الحق فى أن يحل محل الهيئة الإقليمية المقصرة فى واجباتها مباشرة ودون حاجة لتدخل القضاء، ويقوم بنقل اختصاصات الهيئة الإقليمية المقصرة إلى هيئة أخرى أو يتولى بنفسه القيام بأعمالها، وتمارس باسم الهيئة المقصرة ونيابة عنها[2].

ويترتب على الحلول المستوفى للشروط القانونيه، أن القرارات الصادرة من السلطة المركزية الحالة تعتبر كما لو كانت صادرة من المجلس المحلى نفسه وتتحمل المسئولية الناجمة عنه، وفى حالة نقل الاختصاصات إلى وحدة محلية أخرى يتم تحميل الوحدة المقصرة بنفقات القيام بهذه الخدمات، وسلطة الحلول لم تمارس فى تاريخ النظام الإنجليزى إلا نادراً[3].

---

(1) د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص854.

(2) د.محمد حسنين عبد العال، مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص72؛ د.محمد احمد غوبر: الوزيرفي النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص344؛ إلا أن بعض المرافق مثل مرفق التعليم فإذا ما أهملت سلطة محلية أداء بعض الخدمات التعليمية أو امتنعت عن ذلك، نجد أنه من العسير أن يحل وزير التعليم محل السلطة الممتنعة، ذلك أنه من المحتمل - كما ذهب الأستاذ Jackson- إلا يكون للوزير العدد الكافي من المدرسين تحت تصرفه وبذلك لا يستطيع الوزير بسهولة أن يحل محل السلطة المحلية الممتنعة - لذا يجب على الوزير أن يضع نصب عينيه الهدف من الحلول وهو استمرار المرافق المحلية، انظر:

- P.W. Jackson, Local Government, op.cit. p.282.

- J.A. Chandler, Local government in Liberal Democracies Introductory Survey, op.cit. p.21.

(3) راجع: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة: مرجع سابق، ص854.

ب) الأسلوب الفرنسى:

تخضع الهيئات الإقليمية فى النظام الفرنسى لرقابة أشد من الرقابة التى تخضع لها فى النظام الإنجليزى الذى يقوم على أساس خاصيتين أساسيتين هما اختصاصات محددة ورقابة ضئيلة أو ضيقة، فى حين يقوم النظام الفرنسى على عكس ذلك تماماً فيقوم على أساس اختصاصات عامة ويقابلها رقابة واسعة.

فالنظام الفرنسى يقوم على إعطاء الهيئات الإقليمية كل ما يهم الإقليم من خدمات خاصة به وهذا النص العام يبدو منه كما لو كانت الهيئات الإقليمية تتمتع فعلاً باختصاصات واسعة أكثر بكثير من النظام الإنجليزى التى تتمتع باختصاصات محددة حصراً، ولكن هذا الاختصاص العام المبهم ترد عليه استثناءات تكاد تكون هى الأصل، وقبضة الحكومة المركزية ورقابتها على الهيئات الإقليمية فى النظام الفرنسى أقوى بكثير منها فى النظام الإنجليزى[1].

وشدة الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى النظام الفرنسى ترتبط بالظروف التاريخية لنشأة اللامركزية الإقليمية وتطورها، حيث نشأت فى أعقاب الثورة الفرنسية بصدور قانون لتنظيم المحافظات سنة 1790م، وكان لهذا القانون ارتباط قوى بالظروف التى صدر فيها وهى فى الغالب ظروف عسكرية تميل إلى الشدة والمغالاة فى الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية لغايات حفظ الأمن والنظام ووحدة الدولة السياسية والإدارية[2]،

---

[1] د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى: مرجع سابق، ص93؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص96.د.هدى محمد عبدالرحمن: كفاءة الإدارة المحلية، مرجع سابق،ص66

[2] J.A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op.cit.. p.53.

انظر كذلك: د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص298؛ وفى عهد نابليون قسمت فرنسا إلى 83 محافظة وهذا التقسيم الإدارى إلى محافظات كثيرة قوى من شدة وقبضة الحكومة المركزية- وعين محافظ لكل محافظة ليتولى تنفيذ رغبات وتعليمات الحكومة المركزية باتصاله معها مباشرة وبدون وساطة مسئول آخر، فحكم نابليون جميع الأقاليم عن بعد بواسطة ممثليه-

فالعلاقة بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية فى فرنسا عرفت صراعاً طويلاً، فى حين أن المجتمعات المحلية فى بريطانيا قد نشأت قبل السلطة المركزية، ولذلك تجد الفارق واضحاً بين طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية فى كلا النظامين.

وترتبط الرقابة المتشددة فى النظام الفرنسى بأخذها بالأسلوب العام فى توزيع الاختصاصات، فوجهة النظر الفرنسية أن وضع العمل التنفيذى كله أو معظمه بيد الهيئات الإقليمية ثم تركها دون رقابة جادة قد يترتب عليه نوع من الانفراد بالسلطة الذى يؤدى فى النهاية إلى تجاوزات ثم الانحراف بالسلطة بشكل يضر بالمصلحة العامة، ولذلك فإن الرقابة المتشددة فى النظام الفرنسى تجد مبرراً لها فى الارتباط بين حجم المسئولية وما يتناسب معها من حجم فى الرقابة[1]، وكذلك إن تعدد المستويات للهيئات الإقليمية فى فرنسا قد أضاف رقابة لامركزية من جانب المجالس الأعلى على المجالس الأدنى التي تخضع لها إلى جانب الرقابة المركزية.

وتتعدد أنواع الرقابة التى تمارس على الهيئات الإقليمية، فهناك رقابة برلمانية وقضائية وتنفيذية وسوف نتناولها فيما يلى:

أنواع الرقابة المركزية:

1- الرقابة البرلمانية:

تستمد السلطة التشريعية حق الرقابة على الهيئات الإقليمية من واقع اختصاصها بسن القوانين التى بمقتضاها تنشأ اللامركزية الإقليمية وتمنحها الشخصية المعنوية وتحدد صلاحيتها واختصاصاتها، وللسلطة التشريعية

=(المحافظين) الذى تدخلوا حتى فى اختيار عمد البلديات الكبرى ومساعديهم وحتى فى تعيين أعضاء للمجالس المحلية بمعرفة هؤلاء المحافظين؛ للمزيد حول نشأة اللامركزية الإقليمية والتنظيم الإدارى فى فرنسا، انظر د.عادل محمود حمدى، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها؛ د.ربيع أنور فتح الباب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص55 وما بعدها.

[1] د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص61.

وحدها حق تعديلها أو إلغائها وكذلك لها حق تقرير مواردها المالية، وهى التى توافق على تمويلها من ميزانية الدولة وتسمح لها بتحصيل الضرائب والرسوم وكل ذلك بناء على قوانين تصدرها السلطة التشريعية، مما يعطى لها الحق فى ممارسة الرقابة على الهيئات الإقليمية.

ورقابة البرلمان فى فرنسا تكون ضمانة هامة ضد إساءة الحكومة المركزية لسلطاتها الرقابية على المجالس المحلية، فإذا ما رغبت الحكومة في حل المجلس المحلى يجب عرض الأمر على البرلمان، وكذلك منع حل المجالس المحلية بإجراء شامل، بالإضافة إلى ذلك الالتزام الذى يقع على عاتق الحكومة بأن تقدم إلى البرلمان تقريراً سنوياً متضمناً حالات وأوجه الرقابة التى مارسها ممثلو الحكومة المركزية (المحافظون) فى مواجهة المجالس المحلية[1].

2- الرقابة القضائية:

تخضع الهيئات الإقليمية لرقابة القضاء الفرنسى مع مراعاة قاعدة (الازدواج القضائى) فى فرنسا وما تنتهى إليه من تخصيص نظام قانونى معين هو القانون الإدارى ونظام قضائى هو القضاء الإدارى، الذى يختص بالفصل فى المنازعات الإدارية بين الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة ومنها بالطبع الهيئات الإقليمية وبذلك تتمتع كل منها ببعض الامتيازات فى علاقتها مع الأفراد، ويختص أيضاً فى النظر بقضايا الطعون فى قرارات الهيئات الإقليمية التى ثبت بطلانها على أساس عدم المشروعية أو مجاوزة السلطة والتعويض عنها بناء على دعوى قضائية يرفعها صاحب المصلحة[2].

ولا يملك القضاء الإداري الفرنسى حق إصدار الأوامر والنواهى إلى الهيئات الإقليمية أو إلى أعضائها، ولا يملك حق إجبارها على إصدار قرار

---

(1) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.175.
انظر كذلك: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص419؛ د.دائل محمد المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص246.

(2) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص71.

بديل للقرار الملغى قضائياً، وهو لا يملك بصفة عامة الحق فى التدخل فى شئون الحكومة أو الاعتداء على اختصاصاتها وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والفصل بين الإدارة والقضاء بصفة خاصة[1]، وهو عكس القضاء الإنجليزى الذي لا يعترف باستقلال الإدارة فى مواجهة القضاء ويحق له أن يصدر إلى الإدارة وموظفيها الأوامر الملزمة (الأوامر الامتيازية) التى يترتب على عدم تنفيذها ارتكاب جريمة (إهانة المحكمة) وقد يعاقب على ذلك بالحبس.

3- رقابة السلطة التنفيذية (الرقابة الإدارية)

تمارس السلطة التنفيذية رقابتها على الهيئات الإقليمية وتشمل هذه الرقابة:

- الرقابة على الهيئات الإقليمية ذاتها – أو الرقابة على أعمالها.

أ) الرقابة على الهيئات الإقليمية ذاتها:

- **حق التعيين:** تحتفظ السلطة المركزية فى فرنسا بالحق فى تعيين بعض الأعضاء للهيئات الإقليمية، والهدف من ذلك هو تزويدها بكل ما تحتاجه من الأفراد ذوى الكفاءة والخبرة والمؤهلات الفنية والإدارية التى من شأنها أن تقوى وتدعم العمل المحلى، ولكن قد يكون هذا التعيين -وهو الغالب- نوعاً من أنواع الرقابة حيث يكون الأعضاء المعينون بمثابة "عيون" السلطة المركزية داخل المجلس المحلى أكثر منهم "خبراء" يستفيد منهم هذا الأخير[2].
- **حق التأديب:** يحق للسلطة المركزية أن توقع الجزاءات التأديبية على أعضاء المجالس المحلية، ومع اعتراف المشرع الفرنسى بهذا الحق إلا أنه شديد الحرص على ألا يمارس ذلك الحق على نحو يتعارض مع ما يجب أن يكون للهيئات الإقليمية من حرية واستقلال فى ممارسة العمل الإدارى، ويدفعه حرصه أن يحدد بنصوص واضحة الأعمال المستوجبة لإنزال العقوبة التأديبية ومحاطة بضمانات

---

[1] جورج فوديل، بيار دلفولفيه: المرجع السابق، ص277؛ د.خالد على سمارة: تشكل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص301.

[2] د.محمود أبو السعود: التنظيم القانون للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص196.

تحفظ لهؤلاء الأعضاء روح المبادرة وحرية التصرف وتمكنهم من الدفاع عن أنفسهم[1].

ويذهب بعض[2] الفقه إلى أن حق الحكومة فى مجازاة الأعضاء المعينين تأديبياً ليس مرده إلى تبعية إدارية وسلطة رئاسية تمارسها تجاه هؤلاء، وإنما هو راجع إلى سلطة الرقابة الإدارية -فالأعضاء المعينون لا يخضعون كأعضاء فى المجالس المحلية لما تملكه الحكومة من سلطات رئاسية وتأديبية على موظفيها فى الأقاليم.

فى حين يرى البعض[3] أن الأعضاء المعينين يظلون تابعين للحكومة المركزية تبعية رئاسية، وهم بذلك خاضعين لكل ما تملكه من سلطات رئاسية وتأديبية فى مواجهة موظفيها فى الأقاليم بما تقوم عليه هذه السلطات من حق إيقاف هؤلاء الموظفين وعزلهم.

ونحن نؤيد الرأى القائل بأن الأعضاء المعينين تابعون تبعية رئاسية للحكومة المركزية، وذلك لأنه لا يمكن القول أن هناك استقلالاً مع التعيين فهؤلاء الأعضاء المعينون يخضعون أولاً عند تعيينهم للوظيفة العامة لشروط خاصة -وقد تكون هناك تأثيرات سياسية عليهم- ثانياً أن مقتضى الوظيفة العامة وكون الأعضاء المعينين هم أساساً موظفون حكوميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة بداية من تعيينهم وحتى فصلهم، فلا يمكن القول بأنهم يخضعون لهذا القانون أثناء تعيينهم ويخضعون لسلطة أخرى أثناء أدائهم لعملهم، فمقتضى الوظيفة العامة هو السلطة الرئاسية وهى سلطة مفترضة ولا تحتاج إلى نص طالما أن هناك موظفاً عاماً.

---

(1) مثال ذلك يمكن إيقاف رئيس البلدية عن العمل بقرار وزاري وعزله بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء لمخالفته القانون أو إهمال قضايا البلدية، ولا يمكن أن يتعرض لهذين التدبيرين بمجرد أنه رفض تبنى وجهة نظر الوزير، راجع: جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص420.

(2) د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص138؛ محمد الشافعي أبو راس، الوصاية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص78.

(3) د.طعيمة الجرف: مبادئ فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص68.

- **حق الوقف أو الحل:** من المظاهر الهامة للرقابة فى الأسلوب الفرنسى اختصاص الحكومة فى حالات معينة بإصدار قرار بوقف المجلس المحلى عن أداء عمله مؤقتاً، أو بإصدار قرار الحل وهو إجراء يتخذ ضد المجلس بأكمله، ولكن لا يمتد إلى أكثر من ذلك فهو ينصب على المجلس الممثل للشخص الإقليمى وليس على الشخص الإقليمى ذاته[1].

إلا أن هذا الحق محاط بضمانات وقيود تحول دون إساءة استخدامه:

بالنسبة لوقف المجالس المحلية، يجب أن يكون فى حالة الضرورة القصوى والتى تستلزم هذا الإجراء، وأن يصدر مسبباً وموضحاً بالتفصيل المبررات التى أدت إلى القيام بوقف المجلس المحلى، ويجب أن يؤخذ رأى الوزير المختص فى هذا الخصوص، وبصفة عامة يجب أن لا تتجاوز مدة الوقف شهراً[2].

أما بالنسبة لقرار الحل، فيجب أن يصدر من رئيس الوزراء وتحت إلحاح الضرورة القصوى وفى الظروف الاستثنائية بعد التصديق عليه من رئيس الجمهورية، يجب عرض قرار الحل على البرلمان فى أقرب وقت، وكقاعدة لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل، لما فى ذلك من تعطيل لقانون بقرار إدارى، ويجب توجيه الدعوى للناخبين لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً[3].

ب) الرقابة على أعمال الهيئات الإقليمية:

- **الإذن والتصديق:** يستلزم الأمر فى بعض المسائل التى يرى أن تترك الحرية للهيئات الإقليمية التصرف فيها، الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية بهدف إعطائها الفرصة للتحقق من مدى اتفاق القرار المحلى

---

(1) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص419؛ د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص256.

(2) Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op.cit. p.242.
انظر كذلك: د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص76.

(3) د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى القانون الإداري، مرجع سابق، ص137؛ د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص326؛ انظر كذلك:
- Jean Rivero, Droit Administratif, op.cit. p.282.

مع المصلحة العامة وأحكام القانون، ويمثل الإذن الرقابة السابقة على القرار،والإذن لا يكون إلا صريحاً ولا يستفاد من مجرد السكوت، ويتطلب الحصول على إذن فى حالات نذكر منها: اعتماد الموازنة التخطيطية أو فى حالة عجز فى الميزانية المالية أو طلب الحصول على اعتماد إضافى، وتمارس من قبل المحافظ أو المحاكم التى خولها المشرع اختصاصات قضائية واسعة فى مجال الرقابة المالية. وفى حالات أخرى نجد الهيئة الإقليمية مع اختصاصها باتخاذ قرارات فى مسائل معينة فإن هذه القرارات لا تكون نافذة بذاتها، وإنما يتوقف نفاذها على قيام السلطة المركزية بالتصديق على هذه القرارات، والتصديق يعبر عن الرقابة اللاحقة على القرار المحلى[1].

والجدير بالذكر أن القانون رقم (213) لسنة 1982 وتعديلاته بالقانون رقم (623) لسنة 1982م[2]، كان من أهداف صدور القانون هو التخفيف من شدة الرقابة على الهيئات الإقليمية، وذلك بإعفاء كل أنواع الرقابة السابقة على تصرفات الهيئات الإقليمية، وبذلك تكون القاعدة الأساسية في النظام الفرنسي أن القرارات الصادرة من الهيئات الإقليمية فى البلديات والمحافظات والأقاليم نافذة بقوة القانون بعد نشرها وإعلانها طبقاً للقواعد العامة لنفاذ القرار الإدارى، ولا تحتاج إلى قرار إدارى أو وزارى يصدر بالموافقة عليها من المحافظ أو الوزير المختص ولم يعد بإمكانه سوى الطعن أمام المحكمة الإدارية، ويكون قرار المحكمة هو الفيصل فإما أن تؤيد قرار المحافظ فيصبح قرار المجلس لاغياً أو أن تؤيد قرار المجلس فيصبح نافذاً[3].

---

[1] د.دائل محمد الخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، 253.

[2] Journal Officiel De La Républigue Fracaise, de3 Mars 19982 et23 Juillet 1982.

[3] René Chapus, Droit Administratif Général, op.cit., p.314.

انظر كذلك: جورد فوديل، بيار دلفولفيه:القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص425؛ د.محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص31؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص246.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية،مرجع سابق،ص141

إلا أن هناك بعض القرارات التى يجب على المجلس المحلى إحالتها إلى المحافظ وترسل هذه القرارات فى أقرب مدة ممكنة، ويترتب على عدم إرسال هذه القرارات عدم نفاذها وتجريدها من كل أثر قانونى، ويقوم المحافظ بفحص هذه الأعمال من حيث المشروعية دون أن يتعدى الملاءمة فإذا وجدها مشروعة انتهى الأمر، وإذا كانت مخالفة للمشروعية فإنه يحيلها إلى المحكمة الإدارية المختصة خلال شهرين[1].

- **الإلغاء:** إذا كان القرار الصادر عن الهيئات الإقليمية غير خاضع للتصديق، فإن هذا القرار يكون نافذاً بمجرد اتخاذه ودون توقف على تصديق من السلطة المركزية التي لا يكون أمامها من سبيل لفرض المشروعية، فى حالة مخالفة القرار للشرعية أو فى حالة المساس بالمصلحة العامة إلا من خلال ممارستها سلطة الرقابة على هذه القرارات، وتتمثل فى طلب إلغاء القرارات الصادرة من هذه الهيئات الإقليمية فيجوز الطعن ضد هذه القرارات بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية[2].

ولا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها لأن المجلس المحلى بعد تحويل القرار إلى السلطة المختصة التى بدورها أبدت رأيها سواء بالموافقة أو بالإحالة إلى القضاء والطعن فيه، مازال بمقدوره تنفيذ القرار[3].

وجدير بالذكر هنا أن ممارسة السلطة المركزية حق الرقابة فى طلب إلغاء القرار يجب أن ينصب على القرار المحلى كلية، فلا يجوز أن تطلب إلغاء جزء من القرار وتجيز الباقى ومرد ذلك إلى أن الإلغاء الجزئى هو فى

---

(1) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص426؛ د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص204؛ د.هدى محمد عبدالرحمن: كفاءة الإدارة المحلية، مرجع سابق،ص63.

(2) د.محمد الشافعى أبو رأس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص120.

(3) د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص206، د.نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص77.

الواقع تعديل للقرار ذاته[1].

- **الحلول:** يعتبر حق الحلول أهم وأخطر الوسائل التى تلجأ إليها جهة الإدارة فى رقابتها على الهيئات الإقليمية حيث تحل محلها فى اتخاذ القرار ولكن ذلك لا يكون إلا استثناء وفى حالات منصوص عليها، فحق الحلول لا يكون إلا فى حالة مباشرة الهيئات الإقليمية لاختصاص مقيد[2]، يترتب على ذلك أنه لا يجوز للحكومة المركزية اللجوء إلى هذا الإجراء إلا بتوافر شرطين[3]:

الأول: وجود نص صريح يوجب على المجلس المحلى القيام بعمل معين.

الثانى: دعوة الحكومة المركزية للمجلس المحلى إلى القيام بهذا العمل. فإذا امتنع المجلس عن أدائه كان للسلطة التنفيذية بوصفها القائمة على تنفيذ القانون والعمل على احترامه أن تحل محل هذا المجلس فى أداء هذا العمل.

إذاً حلول السلطة المركزية محل الهيئات الإقليمية يجب أن لا يتم إلا وفق إجراءات وشروط معينة وفى الأحوال التى ينص عليها ويحددها القانون، وهى بذلك تختلف عن السلطة الرئاسية بأنها لا تفترض، وإنما ينبغى النص عليها صراحة، لأن الحلول يعتبر انتزاعاً لحق المبادرة من الهيئات الإقليمية وتدخل فى اختصاصاتها بدرجة تهدر استقلالها أو تهدد بإهداره وهى رقابة استثنائية مستمدة من نص القانون.

---

(1) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص78.د.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية، مرجع سابق،ص185. انظر كذلك:
- René Chapus, Droit Administratif Général, op.cit. p.316.

(2) د.محمود أبو السعود: التنظيم القانون للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص195.

(3) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، مرجع سابق، ص308؛ د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص263؛ د.مصطفي أبو زيد فهمي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص127.

المطلب الرابع
تقدير اللامركزية الإقليمية

تتمتع اللامركزية الإقليمية بالعديد من المزايا التى لا يمكن إنكارها أو تجاوزها وتتجلى فى العديد من المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، ومع ذلك فقد وجه لها بعض الانتقادات أو العيوب التى ألحقت بها، فأى نظام لا يسلم من ان يوجه اليه بعض العيوب ولكن المحك النهائى هو تقدير هذه المزايا أو العيوب والنظرة إلى الطابع المميز وترجيح الغلبة للمزايا أو للعيوب.

ولذلك نتناول هذا المطلب فى الفروع التالية: الفرع الأول: مميزات اللامركزية الإقليمية. والفرع الثانى: عيوب اللامركزية الإقليمية.

الفرع الأول
مميزات اللامركزية الإقليمية

أولاً: من الناحية السياسية والديمقراطية :

إذا كانت الديمقراطية السياسية تهدف إلى مباشرة الشعب شئون السلطة والحكم، ومادام الشعب هو أصل ومصدر السلطة طبقاً للمبدأ الديمقراطى، فإن من أهداف اللامركزية الإقليمية مباشرة الشعب لشئونه المحلية الإدارية ويتحقق ذلك عن طريق الانتخاب ، إذا فالتجانس قوى بين نظام الحكومة الديمقراطية وأسلوب اللامركزية الإقليمية إذ كلاهما يرمى إلى إشراك الشعب فى شئونه، وحكم الشعب بالشعب ولمصلحة الشعب[1].

فاللامركزية الإقليمية تنطوى على تطبيق المبادئ الديمقراطية فى الميدان الإدارى فلا يقتصر تطبيق الديمقراطية على المجال السياسى فقط ومن هنا فإن الديمقراطية الإدارية امتداد للديمقراطية السياسية ومكمل لها، بل إن الديمقراطية

---

[1] د.عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص106؛ انظر في نفس المعني:
- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.95.

السياسية هى نظام أجوف إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية[1].

فاللامركزية الإقليمية هى السبيل الأمثل لممارسة الديمقراطية فى مجال الإدارة على النطاق الإقليمى أو المحلى، بما تتيحه لمواطنيها وتعهد إليهم بإدارة شئونهم المحلية بأنفسهم وذلك عن طريق ممثليهم فى المجلس المحلى، وتظهر فاعليتهم فى الرقابة عليه، كما تظهر الأهمية السياسية للامركزية الإقليمية فى أنها تساعد على خلق وتدريب قيادات سياسية جديدة فى الدولة، فهى تعد مدرسة للديمقراطية سواء لأعضاء هذه المجالس المحلية أو للناخبين حين ينتخبون ممثليهم فيها[2]، فكما هو معروف أن الديمقراطية ليست قواعد نظرية فقط وإنما هي ممارسة فعلية وعملية، فهى تكسب التجربة والخبرة فى إدارة الشئون المحلية وتعد الرافد الرئيسى لدعم الحكومات بكوادر سياسية وإدارية[3].

ومن الجانب السياسى أيضاً أن المجتمعات التى تتباين فيها القوميات أو بعض الظروف السياسية الخاصة، قد ترى فى اللامركزية الإقليمية حلاً لمشكلاتها السياسية فتعترف الدولة لهذه الأقاليم بنوع من اللامركزية فى الإدارة فيتحقق لسكان هذه الأقاليم نوع من الذاتية التى ينشدونها ويطمعون فيها، وفى نفس الوقت تمكن السلطة المركزية من الحفاظ على طابع الدولة الموحدة[4].

ثانياً: من الناحية الإدارية:

لا جدال أن أعمال الإدارة وواجباتها إزاء الأفراد قد تنوعت وتشعبت

---

(1) د.سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص81.

(2) Albert Breton, Federalism and Decentralization Ownership Rights and The Superiority of Federalism, op.cit. p.2.

(3) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص101؛ انظر كذلك:
- F. Bénoit, Le Droit Administratif, Francaise, op.cit. p.137.
- Charles Debbasch, Institutions et droit Administratif, op.cit. p.201.

(4) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة فى القانون الإدارى المغاربى: مرجع سابق، ص120؛ د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص6، انظر كذلك:
- G. Shabbir Cheema And Dennis, A. Rondinelli, From Government Decentralization To Decentralized Governance, op.cit. p.7.

فى الوقت الحاضر لدرجة يصعب معها على السلطة المركزية أن تواجهها، فالتعقيدات فى الوظيفة الإدارية وتنوع الحاجات وزيادتها نتيجة اتساع نشاط الإدارة وتعقد سبل تنفيذها كان لابد من إسناد المصالح المحلية إلى أجهزة لامركزية لكون ذلك يؤدى إلى تنوع أساليب النشاط الإدارى بما يتلاءم وحاجات كل إقليم، وكذلك تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية إلى أخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتفادى تنميط الأداء على مستوى الدولة والذى يعتبر من عيوب المركزية الإدارية[1].

وهو ما يؤدى بالطبع إلى تعدد وتنوع مراكز إصدار القرارات الإدارية وتنوع المجهودات والمبادرات الإدارية وهو ما يضمن حسن سير المرافق المحلية بانتظام، فيجنبها الإبطاء والروتين فى أداء أعمالها، لصدور قراراتها من هيئة لا مركزية قريبة وأسرع استجابة إلى تحقيق ما يستلزم سير هذه المرافق، فتتفاعل اللامركزية الإقليمية مع سكان الوحدة الإقليمية لتحقيق الفعالية الإدارية لأى نشاط إدارى ونجاح أى عملية إدارية[2].

كما تحقق اللامركزية الإقليمية مرونة فى الإصلاح الإدارى حيث تسمح بتجربة نظم وأساليب إدارية حديثة على مستوى ضيق كالقرية أو المدينة فإذا ما ثبت نجاح هذه النظم أمكن تعميمها على مستوى الدولة، أما إذا ثبت العكس فإن العدول عنها يكون أمراً سهلاً من دون تكلفة كبيرة لانحصاره فى

---

(1) Charles Debbasch, Institution et Droit Administratif, op.cit. p.203.
- Albert Breton, Federalism and Decentralization Ownership Rights and The Superiority of Federalism, op.cit. p.2.
انظر كذلك: د.مصطفي أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص123؛ د.محمد صلاح عبد البديع: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص317.

(2) André De Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.105.
انظر كذلك: د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص147، د.محمد عبد العال السناري، القانون الإداري، مرجع سابق، ص154؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص99.

جزء من إقليم الدولة فقط[1].

ثالثاً: من الناحية الاقتصادية:

تعمل اللامركزية الإقليمية على تحديد الاحتياجات المحلية وكيفية إشباعها وتكملة ما ينقصها والعمل على توفيرها لوجودها فى ذلك الإقليم، وهو ما يؤدى إلى تفاعل السكان المحليين مع هذه الاحتياجات وذلك من خلال تجاوبهم مع الالتزامات المالية التى تدفع دون أى حساسية لأنها تعود إليهم فى صورة خدمات محلية.

وتساهم اللامركزية الإقليمية فى عدم تمركز رأس المال والاستثمار، فمن الطبيعى أن ينجذب المال إلى حيث السلطة، فكلما زادت لامركزية السلطة ازداد انجذاب رأس المال والاستثمار إلى الأقاليم والمناطق، على عكس تمركز السلطات الإدارية فإن رؤوس الأموال والاقتصاديين يسعون إلى التمركز فى العاصمة، الأمر الذى يؤدى إلى النمو السريع للعاصمة وتدهور وضع الأقاليم، لكن مع عدم تمركز السلطة الإدارية يصبح فى وسع النخب الاقتصادية أن يبقوا فى الأقاليم أو أن يمتد نشاطهم من العاصمة إلى الأقاليم لكى يستفيدوا من الفرصة المتاحة ويقوموا بمشاريع اقتصادية ذات طابع محلى[2].

كذلك تقلل اللامركزية الإقليمية من النفقات العامة وذلك لبعدها عن الروتين والبطء فى الإجراءات التى تتطلب فى بعض الأوقات نفقات كثيرة، وتؤدى كذلك إلى إذكاء الشعور الذاتى والتنافس على خدمة الإقليم، وإلى توزيع المشاريع الاقتصادية والاجتماعية بطريقة عادلة على كل إقليم الدولة وهو ما يجنب تقسيم الدولة الواحدة إلى "أقاليم نافعة" وأخرى "غير نافعة"[3].

---

(1) د.محمد عبد الحميد أبو زيد: أثر التفويض فى الإصلاح الإدارى، مرجع سابق، ص40؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص131.

(2) د.بول سالم: اللامركزية الإدارية اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل، المركز اللبنانى للدراسات، إصدار بعنوان، اللامركزية الإدارية فى لبنان، الطبعة الأولى،بيروت، 1996م، ص36.

(3) د.محمد مرغنى خيرى: المبادئ العامة للقانون الإدارى المغربى، مرجع سابق، ص121.

وكذلك اللامركزية الإقليمية هى الأقدر على مواجهة الأزمات الاقتصادية والمحن السياسية ففى أوقات الكوارث الطبيعية أو الثورات والحروب يمكن لكل وحدة إقليمية مقاومتها والحفاظ على تماسكها الاقتصادى من خلال مواردها المحلية وكذلك تماسكها سياسياً واجتماعياً من خلال قيادتها المحلية التى يثق بها سكان هذا الإقليم. فكل هذا يمكن كل إقليم من القيام بواجبه والحفاظ على الاستقرار السياسى والاقتصادى نظراً لما يعتاده من استقلال فى ممارسة شئونه[1].

رابعاً: من الناحية الاجتماعية :

لنظام اللامركزية الإقليمية ميزة اجتماعية هامة فى أنه كفيل بإزالة عوامل الرهبة والخشية من سلطات الحاكم، التى ترسخت فى أذهان الشعب عنها أنها كسلطات مركزية تمثل القوة والسلطة والنفوذ وهى تمارسها بلا قيود تحد منها، وهذا الاعتقاد الاجتماعى ساعد على خلق تيار لا مركزى يطالب بتولية الأفراد مهمة إدارة شئونهم بأنفسهم، فاللامركزية الإقليمية تقرب -دون شك- الإدارة من الأفراد وتزيل عوامل الريبة والشك من السلطة المركزية[2]، فتلقى القرارات المحلية قبولاً شعبياً نظراً لما تتمتع به هذه المجالس المحلية من ثقة شعبية، وتلقى كذلك هذه القرارات تفاعلاً من جانب السكان المحليين وهو ما يعمل على إذكاء حماس جماهير الشعب ذلك أن إثارة اهتمام هذه الجماهير بالقضايا المحلية أيسر وأكثر منالاً فى أكثر الأحوال من القضايا الوطنية، ومن ثم يعتاد الشعب الاهتمام بالقضايا العامة ويخرج من سلبيته، فاللامركزية الإقليمية لا

---

(1) Janice Morphet, Modern Local Government, op.cit. p.4.
انظر كذلك: د..عثمان خليل عثمان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص109؛ د.عادل عبد الرحمن خليل، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص147؛ د.فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص68؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص99.

(2) د.على خطار: الأساس القانونى للامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص159

تعنى فقط مجرد إنشاء هيئة إقليمية تباشر اختصاصاتها استقلالاً عن السلطة المركزية، وإنما أيضاً وسيلة للنهوض بالمجتمع المحلى على كافة مستوياته[1].

الفرع الثاني

عيوب اللامركزية الإقليمية

بالرغم من المميزات العديدة للامركزية الإقليمية إلا أنه قد وجه لها بعض الانتقادات أو رصد لها بعض العيوب يذكر منها ما يلي:

أولاً: تؤدى اللامركزية الإقليمية إلى تفتيت الدولة مما يهدد وحدتها السياسية وذلك نتيجة لخلق أشخاص عامة إقليمية مستقلة تنافس السلطة المركزية، فقد تخرج بعض هذه الهيئات الإقليمية تحت ستار الاستقلال الذى يوفر لها الحماية عن السياسة العامة للدولة، مما قد يؤدى إلى قيام وحدات إدارية متعددة ومستقلة مما يخل بوحدة الدولة الإدارية وقد تكون سبباً كذلك فى تمزيق وحدة السلطة العامة داخل الدولة.

وهذا النقد مردود عليه لأن اللامركزية الإقليمية نظام إداري وليس سياسياً وهو جزء من السلطة التنفيذية تتوزع فيه الوظيفة الإدارية فقط وليس لهذه الهيئات الإقليمية أى وضع دستوري سياسى مستقل، وهي لا تقوم إلا بجانب النظام المركزي الذي يتميز بفاعلية تجاهها عن طريق الرقابة المقررة[2].

ثانياً: قيل بأن اللامركزية الإقليمية تؤدى إلى تنافس الهيئات الإقليمية فيما بينها الأمر الذى قد يؤثر عليها سلباً ويجعله تنافساً ضاراً لاسيما إذا كانت من نوع واحد، وكل هذا يؤدى إلى بعثرة الأموال وضياع جزء من

---

[1] د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص144؛ د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص16.

[2] د.سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص82؛ د.محمد مرغني خيري، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص121.

الثروة الوطنية، وقد يؤدى التنافس الضار إلى تقديم المصالح المحلية على المصالح القومية، كما قد يؤدى إلى عدم التجانس فى النظم الإدارية لاحتمال تنظيم كل هيئة لامركزية بعض جوانبها الإدارية بلوائح صادرة عنها ومختلفة تماماً عما قررته غيرها.

وهذا النقد مردود عليه، فالمصالح القومية ما تزال وستظل بيد السلطة المركزية هى التى توجهها وتدعمها وتحافظ عليها، وذلك لأن اللامركزية الإقليمية لا تقوم إلا بجانب السلطة المركزية التي لا يمكن أن تترك المصالح القومية بدون رعاية وتستطيع من خلال الرقابة المقررة على الهيئات الإقليمية الموازنة بين المصالح القومية والمصالح المحلية[1].

ثالثاً: يبنى على الأخذ بوسيلة الانتخاب وحدها فى اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية خضوع هؤلاء للتيارات السياسية وما يستتبعه ذلك من رجوع عدم حيدتهم واستقلالهم فى القرارات التى يصدرونها، فمن الملاحظ عملاً أن الأعضاء الذين يختارون عن طريق الانتخاب يميلون غالباً إلى الإسراف فى إنفاق الأموال العامة ذلك أنهم لا ينظرون إلى الصالح العام إلا بالقدر الذى يتحقق معه صالح الحزب الذى ينتمون إليه، وكذلك تتطلب الوظيفة الإدارية من القائمين بمزاولتها خبرة فنية فى حين أن اللامركزية الإقليمية التى اصطلح على تحقيقها عن طريق الانتخاب تنتهى غالباً إلى اختيار أشخاص لا يصلحون للقيام بالاختصاصات الموكلة إليهم[2].

---

(1) د.أنور رسلان: وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص152؛ د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص6؛ انظر كذلك:
- André De Laubadére, Traité Droit Administratif, op.cit. p.105.

(2) د.فؤاد العطار: القانون الإدارى، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ص204.

ولكن هذه الانتقادات مُغَالى فيها إلى حد كبير، إذ لا يجب أن تجعلنا نغفل المزايا والفوائد العديدة التى يحققها نظام اللامركزية الذى أصبح ضرورة لا غنى عنه أمام تعدد وتضخم وظائف الدولة وتنوع رغبات الأفراد، فهذه العيوب ليست بالأهمية التى تجعلنا نسئ تقدير هذا النظام ولا تصيبه في جوهره بقدر ما تعبر عن أسلوب سيئ في تطبيقه، وهى تفقد الكثير من قيمتها إذا ما فهمت اللامركزية الإقليمية على حقيقتها ومورست كما ينبغي لها وفي الحدود التي ترسم لها، ولذلك تبقي وسيلة لتحقيق إدارة سليمة للبلاد عبر توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات الإقليمية، وتعتبر بمثابة صدى لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها وفقاً لمبادئ الديمقراطية في العصر الحديث[1].

---

[1] د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص70؛ د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، 100.

المبحث الثالث
تمييز اللامركزية الإقليمية
عما يختلط بها من نظم مشابهة

تقوم اللامركزية الإقليمية باعتبارها نظاما إداريا على أسس ومبادئ تميزها عن غيرها من الأنظمة الإدارية أو السياسية المشابهة لها، فطالما تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوباً من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية فإن ذلك يجعلها قريبة من بعض النظم الإدارية مثل "عدم التركيز الإدارى" و "اللامركزية المصلحية أو المرفقية" فالتقارب بين هذه الأساليب من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، قد يؤدى أحياناً إلى الخلط بينهما مما يجعل عملية التمييز بينهما فى بعض الأحيان دقيقة وبحاجة إلى إيضاح.

وكذلك تتمثل اللامركزية الإقليمية فى نقل أو تحويل سلطات اتخاذ القرارات الإدارية المحلية من يد السلطة المركزية إلى هيئات إقليمية مستقلة تمثل الإرادة الشعبية المحلية، فطابعها الديمقراطى فى تمثيل المجتمع المحلى ومشاركتها السلطة المركزية فى مباشرة الوظيفة التنفيذية فى أقاليمها مستقلة عن الحكومة المركزية، فإن ذلك يقربها من بعض النظم السياسية وهى"اللامركزية السياسية".

ونتناول في هذا المبحث التمييز بين هذه المفاهيم من الأنظمة الإدارية والسياسية واللامركزية الإقليمية وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية.

المطلب الثاني: تمييز اللامركزية الإقليمية عن عدم التركيز الإداري.

المطلب الثالث: التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية.

المطلب الأول
التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية

بداية يمكن القول إن اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية صورتان للامركزية الإدارية[1] التى هى أحد أساليب التنظيم الإدارى فى الدولة، ولجأت الدولة إلى هذا الأسلوب نزولاً عند مطالب ومصالح اجتماعية وسياسية واقتصادية وإدارية فرضت عليها الأخذ بهذا الأسلوب الذى يدور حول فكرة أساسية هى إعطاء بعض مظاهر النشاط الإدارى لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، وهى تعتبر جهات إدارية تحظى بأساليب السلطة العامة التى يحددها القانون.

إلا أن هذه الأشخاص المعنوية تخضع لمبدأ جوهرى هو مبدأ التخصص بمعنى أنها وإن كانت أشخاصاً ذات سلطات إدارية مستقلة إلا أنها لا تستحوذ على سلطات مطلقة،وإنما تكون سلطاتها مقيدة بالهدف والقدر الذى يحدده القانون سواء على المستوى الإقليمى أو المصلحى والمرفقى، فإذا تحددت اختصاصات الشخص المعنوى على أساس إقليمى بمعنى أن يكون له اختصاصات محلية يمارسها بالنسبة لإقليم معين فهذه هى "اللامركزية الإقليمية"، أما إذا تحددت اختصاصات الشخص المعنوى على أساس موضوعى حيث يقرر لها إدارة مرفق معين نكون هنا أمام "لامركزية مصلحية أو مرفقية" وتخصصها قد لا يكون مقيداً بإقليم معين بقدر ما يقيدها اختصاصها[2].

---

(1) سبق أن أيدنا الرأى القائل بأن اللامركزية الإدارية لها صورتان هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية، وهناك من يرى أن اللامركزية الإدارية ليس لها إلا صورة واحدة هى اللامركزية الإقليمية، وأن اللامركزية المصلحية أو المرفقية إنما هى استثناء من قاعدة التركيز الإدارى وليس لها صلة بنظام اللامركزية الإدارية.. للمزيد حول هذه الآراء يراجع ص49.

(2) جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص302؛ ويرى البعض أنه من الخطأ فى التفرقة بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية الرجوع إلى الحدود الأرضية التى يباشر فى داخلها كل من الشخص الإقليمى والشخص المرفقى اختصاصه؛ حيث يرى أن هذا الاختلاف ما هو إلا اختلاف=

وهذا التحديد نتيجة لنشأة كل منهما، فاللامركزية الإقليمية نشأت كحركة شعبية أو ديمقراطية[1] وحل لمشكلة التنظيم الإدارى، وتخفيف للعبء عن الإدارة المركزية، والحرص على تنويع الأساليب الإدارية بقدر تعدد الأقاليم واحتياجاتها، وإعمالاً للمشاركة السياسية لسكان الأقاليم وحكم أنفسهم بأنفسهم، أما اللامركزية المصلحية أو المرفقية فقد نشأت نتيجة عوامل فنية وهى تطور النشاط الإدارى والاقتصادى للدولة وتضخمه فقد ظهر هذا النوع حديثاً بسبب تخلى الدولة عن دورها التقليدى (الدولة الحارسة) واتجاهها نحو الدولة المتدخلة (الدولة الحديثة)، التى تقوم بدور تدخلى فى جميع المجالات وعلى الأخص الاقتصادية لإشباع حاجات أفرادها بعيداً عن التعقيدات الإدارية[2].

وتتميز اللامركزية الإقليمية بأن المرافق التى تديرها مرافق متنوعة غير متجانسة لأنها تشمل فى اختصاصها جميع الخدمات التى تقدم للمجتمع المحلى فاختصاصها عام يشمل جميع المرافق المحلية وهى تقدم خدمات للمجتمع المحلى بكافة شرائحه وفى جميع التخصصات، إلا أن هذا مقيد بالحدود الجغرافية المعترف لها بالشخصية المعنوية وفى حدودها، أما اللامركزية المصلحية أو المرفقية فإنها ذات اختصاص مقيد ضمن نشاط معين

=ظاهرى وليس حقيقياً لأن الشخص المحلى كالشخص المرفقى يعمل فى الواقع فى بقعة معينة من أرض الدولة بمعنى أن لنشاط كل منهما حدودا أرضية معروفة. فنشاط الدولة والمديريات والمدن وهى أشخاص محلية يمتد داخل حدود الدولة أو المديريات والمدن، وكذلك يمتد نشاط المؤسسات العامة وهى أشخاص مرفقية داخل حدود الدولة أو المديريات والمدن تبعاً لما إذا كانت المؤسسة العامة قومية أنشأتها الدولة أو مؤسسة إقليمية أنشأتها مديرية أو مدينة. أنظر: د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإدارى المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص262؛ نؤيد هذا الرأي بالنسبة للامركزية المصلحية بأنه لا يمكن تحديدها بحدود أرضية معينة وأن ما يحددها ويقيدها هو تخصصها الفني والموضوعي. أما اللامركزية الإقليمية فإنه لابد لها من نطاق إقليمي جغرافي معين من إقليم الدولة، يحدد عند الاعتراف بالشخصية المعنوية ومنحها جملة من الاختصاصات تتناسب ووضع هذا الإقليم.

(1) د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص166.

(2) د.عبد الغنى بسيونى عبد الله: التنظيم الإدارى، مرجع سباق، ص58؛ د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص7.

وسلطات هيئاتها خاصة ومحددة فى نطاق النشاط الذى وجدت من أجله، وتمارس هذا النشاط فى كل أقاليم الدولة أو فى إقليم محدد، كما أنها قد تخدم شريحة معينة من الجمهور، ووجه الشبه هنا أن كلاً منهما يستقل بمزاولة جزء من الوظيفة الإدارية إلا أن هذا الاستقلال ينصب فى اللامركزية الإقليمية على وحدة جغرافية بينما يتعلق فى اللامركزية المصلحية بمرفق معين[1].

وتتميز اللامركزية الإقليمية بأنها تقوم فى إسناد السلطة إلى ممثلى الشعب المحلى على أساس ديمقراطى وشعبى، فيتم تشكيل الهيئات الإقليمية عن طريق الانتخاب المباشر من قبل السكان المحليين، فيختارون من يمثلهم وينوب عنهم فى ممارسة الوظيفة الإدارية وتحقيق مصالحهم المحلية، فى حين أن اللامركزية المصلحية تقوم على أساس التخصص الفنى والموضوعى الذى يحكم تعيين موظفيها فهم يخضعون لشروط موضوعية وفنية تخصصية، فالخلاف هنا خلاف جوهريٌ بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية وليس خلافاً ظاهرياً كما يقول البعض[2]، إلا أن هذا الخلاف لا يمنع من أن يخضع كل من أعضاء الهيئات الإقليمية وكذلك المرفقية عندما يمارسون أعمالهم لرقابة السلطة المركزية.

إذاً اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية مظهران لمشكلة واحدة أساسية تتصل بتوزيع الوظيفة الإدارية، إلا أنه لا يمكن إغفال الاختلافات الجوهرية والفنية التخصصية التى يتميز بها كل نظام عن الآخر، وكذلك اختلاف وسيلته الخاصة فى كيفية مباشرة هذه الوظيفة الإدارية، إذ لا يجوز الجمع بين اصطلاحى اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية كمترادفين وذلك للاختلافات السابقة، وإنما يمكن القول إنهما نظامان كل منهما مستقل عن الآخر، وكل نظام له خصوصيته التى يتميز بها وكذلك وسيلته والغاية منه، ولذلك هما صورتان مختلفتان للامركزية الإدارية.

---

[1] د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص98.

[2] أنظر د.فؤاد العطار: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص211.

المطلب الثاني
تمييز اللامركزية الإقليمية عن عدم التركيز الإداري

تشترك اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري في أنهما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، فكلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية[1]. وكذلك لهما خاصية مشتركة تتمثل في واقعة أن سلطة اتخاذ بعض القرارات تخرج من يد السلطة المركزية لكي تمارس محلياً [2].

وإذا كان كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد، فالاختلاف بينهما كبير، فكل منهما ينتمي إلى أسلوب إداري مختلف، فنظام عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية يقوم على أساس تفويض السلطة أو الاختصاصات وليس نقلها ووسيلته في ذلك هي القرار الإداري الذي يصدر من السلطة التنفيذية بناء على نص قانوني يجيزه، ولذلك فإن عدم التركيز الإداري يظل محسوباً على نظام المركزية الإدارية باعتباره جزء منه وليس مستقلاً عنه وإنما يعمل على تطويره، في حين أن نظام اللامركزية الإقليمية يعمل على توزيع هذه الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة تباشر نشاطها باستقلال عن الحكومة المركزية، ووسيلته في ذلك هي التشريع، حيث تستقل الهيئات الإقليمية بممارسة اختصاصات الوظيفة الإدارية وهو استقلال أصيل مفروض على السلطة المركزية، ولذلك فإن اللامركزية الإقليمية صورة من صور اللامركزية الإدارية؛ وهذا أول فارق رئيسي يظهر

---

(1) د.سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص80.

(2) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، مرجع سابق، ص301؛ د.علي خطار: الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص140؛ د.علي علي المصري، الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الأول، توزيع دار الفكر المعاصر، ط1، صنعاء، 2006-2007، ص75.

بينهما فكل منهما ينتمى إلى أسلوب إدارى مختلف[1].

ويظهر الفارق بينهما فى العمق، فالاستقلال وسلطة البت فى بعض الأمور المعترف هو استقلال عارض في "عدم التركيز الإدارى" ولا يخل بجوهر المركزية الإدارية، وهو السلطة الرئاسية والتدرج الهرمى لأن موظفى الوزارات وفروعها فى الأقاليم مع تخويلهم سلطة البت فى بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزارة إلا أنهم يخضعون للسلطة الرئاسية للوزير الذى يمكن له مباشرتها على سائر أعمالهم فى صورة التوجيه السابق أو التعقيب على قراراتهم بالتعديل أو الإلغاء أو الوقف. لأن السلطة هنا فى ظل عدم التركيز الإدارى هى سلطة مفترضة يستمدها الرئيس الإدارى من حكم موقعه فى السلم الإدارى، ولصيقة بصفته ولا تحتاج إلى نص قانونى يجيزها، هذا بعكس "اللامركزية الإقليمية" فالأصل هو استقلالها فى مباشرة اختصاصاتها بحرية وبعيداً عن تدخل السلطة المركزية ويستثنى من هذا الاستقلال وجود رقابة مركزية على أعمال الهيئات الإقليمية ولكن هذه الرقابة يجب أن تكون منصوصاً عليها بالقانون ومحددة وليست مفترضة وتبعاً لهذا فإن القرارات والأعمال التى تتخذ فى ظل "اللامركزية الإقليمية" تتخذ باسمها ولمصلحتها وتتحمل المسئولية عنها، فى حين تتخذ القرارات فى ظل "عدم التركيز الإدارى" دائماً باسم السلطة المركزية ولمصلحتها وتتحمل المسئولية عنها وذلك لأن عدم التركيز الإدارى يقوم أساساً على أساس التفويض فى الاختصاص، فى حين أن اللامركزية الإقليمية تمارس اختصاصات أصلية مستمدة من القانون[2].

---

(1) André De Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.158

- René Chapus, Droit Administratif Général, op.cit. p.286.

انظر كذلك: د.محمد محمود الطعامة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص6؛ د.دائل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص162؛ د.عادل عبد الرحمن خليل، القانون الإداري، مرجع سابق، ص129.

(2) Jean Rivero, Droit Administratif, op.cit. p.319.

- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratif, op.cit. p.200 =

وهذا الاستقلال فى نظام "اللامركزية الإقليمية" يرتكز على ديمقراطية هذا النظام فيستهدف إدارة المصالح المحلية عن طريق ممثلين عن أصحاب هذه المصالح المحلية فتسند إليهم مباشرة هذه الأعمال عن طريق منح السكان المحليين الثقة لأعضاء الهيئات الإقليمية عن طريق انتخابهم ولذلك فهم يمثلون الشعب المحلى ويستمدون سلطتهم واستقلالهم منه فهو مصدر السيادة[1]، فى حين أن "عدم التركيز الإدارى" هو عبارة عن تطبيق للفن الإدارى وليس بذاته قيمة ديمقراطية وبالتالى تترك الإدارة بيد السلطة المركزية أو بيد أعضائها[2]، ولذلك فإن نظام اللامركزية الإقليمية وعدم التركيز الإداري يؤديان إلى تقريب الإدارة من الأفراد ولكن بأساليب مختلفة اختلافاً كلياً[3].

= انظر كذلك: د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص34؛ د.محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص232.

(1) وهو ما لا يقره البعض فى أن هذا الفارق "الانتخاب" ليس معياراً للتفريق بين هذين النظامين. وأن الفارق الرئيس بينهما هو خضوع ممثلين السلطة المركزية فى نظام عدم التركيز الإدارى لفكرة الرقابة الرئاسية وما يستتبعها من آثار، أنظر : د.فؤاد العطار: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص202 وكذلك مؤلفه دروس نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص60.

(2) جورج فوديل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، ص301؛ د.بول سالم، اللامركزية الإدارية..، مرجع سابق، ص22؛ د.على خطار: الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص141، ففى نظام عدم التركيز الإدارى تنتقل سلطة البت فى الأمور من الرئيس الإدارى إلى أحد مرؤوسيه أو غيرهم من أعضاء نفس الشخص الاعتبارى العام، مركزياً أم لا مركزياً، أما فى نظام اللامركزية الإقليمية فأن جانباً من الاختصاص الإدارى ينتقل من السلطة المركزية إلى سلطة لامركزية، أى إلى شخص معنوى آخر. د.ماجد راغب الحلو: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص82.

(3) Jean Rivero, Droit Administatif, op.cit. p.319.

المطلب الثالث
التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية

الفكرة الأولية فى اللامركزية بوجه عام هى تعدد مراكز السلطة وذلك بتوزيعها بين هيئات متعددة ومستقلة، ولذا خلط بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية تأسيساً على أنهما مظهران لفكرة واحدة، هى فكرة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية[1]، ولكن الفارق يدق عند تحديد طبيعة هذه الاختصاصات التى يتم توزيعها، فما هذه الاختصاصات وما نوعها؟ وما المقومات الأساسية لكل نظام منهما؟ وما البيئة المناسبة الذى يتفق معها ويناسب تكوينها، وما المصطلحات المستخدمة فى كل نظام؟ وهل هناك تشابه أو ترادف بينهما؟ فإذا كانا نظامين مختلفين فما الفروق بينهما؟

نحاول الإجابة على التساؤلات السابقة فيما يلى:

إذا كانت أوجه الشبه بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية تتمثل في فكرة توزيع الاختصاصات، وأن كلاً منهما يعمل على توزيعها بين هيئات مستقلة، فإن الخلاف بينهما لا يرجع إلى اتساع أو ضيق هذه الاختصاصات التى يتم توزيعها، وإنما يظهر الخلاف الجوهرى عند تحديد طبيعة هذه الاختصاصات التى يتم توزيعها.

إن الاختصاصات التى يتم توزيعها فى نظام اللامركزية الإقليمية تتم بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية فى الدولة الموحدة هي اختصاصات إدارية، فيجتزُ جزءٌ من اختصاصات السلطة التنفيذية دون المساس بوحدة السلطات الأخرى (التشريعية – والقضائية) فتقتصر اختصاصات الهيئات اللامركزية الإقليمية فى الدولة الموحدة على الوظيفة الإدارية بل على جانب منها فقط[2].

---

(1) د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص162.

(2) د.ثروت بدوى: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص80، انظر كذلك:
- André de Laubadére , Traité de Droit Administratif, op.cit. p.102.

وتوصف الدولة الموحدة أو البسيطة بهذا الوصف لأن السيادة فيها موحدة فى يد هيئة واحدة هى السلطة المركزية. ولها دستور واحد يخضع الأفراد فيها لسلطة وقوانين واحدة وتوصف بالبساطة لبساطة تركيبها الدستورى[1]، وبساطة التركيب الدستورى للدولة لا يستلزم بساطة التنظيم الإدارى فيها، فقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية[2]، وهو الجانب الذى يهم جزء منه السلطة التنفيذية التى لها وظيفتان فى الدولة هى وظيفة الحكم ووظيفة الإدارة، فالأولى لا تقبل التجزئة أو التقسيم، أما الوظيفة الثانية فهى التى يتم توزيعها على الهيئات الإقليمية وهى التى تسمى اللامركزية الإدارية[3].

ولا يقدح فى كون الدولة موحدة اختلاف التشريعات بين أقاليمها، فالسلطة التشريعية الواحدة تستطيع أن تصدر قوانين خاصة تسرى على أجزاء معينة من أقاليم الدولة أو أن تستثنى مناطق معينة من الأقاليم، فالمهم هو مصدر التشريعات الذى يجب أن يكون واحداً وليس التشريع نفسه[4].

أما فى نظام اللامركزية السياسية يتم توزيع الاختصاصات بين الدولة الفيدرالية أو(المركبة) وبين الولايات أو الدويلات الأعضاء فى الاتحاد الفيدرالى، فاللامركزية السياسية هى وضع دستورى[5] يقوم على توزيع

---

(1) د.محمد مرغنى خيرى: الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى المغربى، الجزء الأول، بدون دار نشر، 1979، ص32.

(2) د.ثروت بدوى: النظم السياسية، مرجع سابق، ص52.

(3) د.محمد مرغنى خيرى: المرجع السابق، ص32.

(4) د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص115؛ د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص90.

(5) Shabbier Cheema And Dennis A. Rondinelli, From Government Decentralization to Decentralized Governance, op.cit., p.6.

- Eghose E. Osaghae, Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, Publius, Vol.20. No.1, (Winter, 1990), Published by Oxford University, p.86.

انظر كذلك: د.محمد عبد العال السنارى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص437.

الوظائف الثلاث للدولة فيتم توزيع السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية بين دولة الاتحاد الفيدرالى وبين الولايات أو الدويلات الداخلة فى هذا الاتحاد الفيدرالى الذى يتكون من مجموعة من الولايات أو الدويلات التى تنازلت بمقتضى الدستور الاتحادى عن كامل سيادتها الخارجية وعن جزء من سيادتها الداخلية لصالح دولة تتكون منها جميعاً تسمى (دولة الاتحاد الفيدرالى) وتتمتع بسلطات اتحادية ثلاث هى السلطات (التشريعية – والتنفيذية – والقضائية)، ولكن نتيجة لاحتفاظ كل من هذه الدويلات أو الولايات الأعضاء بجزء من سيادتها الداخلية فإن كلاً منها يتمتع أيضاً بسلطات ثلاث (تشريعية – قضائية – تنفيذية) ويتولى الدستور الاتحادى توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين كل من دولة الاتحاد وهذه الدويلات[1].

ففى الدول الفيدرالية يتم توزيع السلطات الدستورية بين دول الاتحاد فيكون لكل ولاية سلطاتها الدستورية (التشريعية – التنفيذية – القضائية)، ويعرف التنظيم اللامركزى لهذه السلطات الدستورية باسم (اللامركزية السياسية) وفيها يتم توزيع اختصاصات دستورية وتتنوع بذلك التشريعات باختلاف الولايات وتتعدد مصادرها فلكل ولاية مجلس تشريعى خاص بها، وكذلك يوجد فى هذه الدول الفيدرالية مستويان سياسيان أحدهما يتمثل فى الدول الفيدرالية (الاتحادية) والثانى فى الولايات أو الدويلات الأعضاء فى الاتحاد[2].

---

(1) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص113؛ د.علي علي المصري: الوجيز في القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص76، انظر كذلك:
- Albert Breton, Federalism and Decentralization Ownership Rights and The Superiority of Federalism, op.cit. p.8.

(2) د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص127؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص165.ويرى البعض انه إذاكانت الإدارة المركزية هي الشئ الطبيعي للدولة حديثة الاستقلال فإن الفيدرالية قد تكون مجردخطوة مؤقتة في الطريق الى وحدة الحكومة انظر:
-Albert Breton, Federalism and Decentralization Ownership Rights and The Superiority of Federalism, op.cit. p.10

ونجمل القول بأن الدول الفيدرالية هى التى يقوم فيها التنظيم اللامركزى على أساس سياسى ودستورى، ولذلك يسمى التنظيم هنا باللامركزية السياسية وهى لا توجد إلا فى الدول الفيدرالية، وليس معنى ذلك أنه لا يمكن أن توجد فى الدول الفيدرالية لامركزية إقليمية فهى توجد على مستوى الجماعات المحلية وتمثل المستوى الثالث بعد مستوى دول الاتحاد الفيدرالى ومستوى الولايات الأعضاء فيها[1]، وغالباً ما يطلق عليه في الدول الفيدرالية "الحكم المحلي"، فى حين أن اللامركزية الإقليمية فى الدول الموحدة تمثل المستوى الثانى بعد الحكومة المركزية وهى نظام إدارى يقوم بجزء من الوظيفة الإدارية ولا شأن لها بالجانب السياسى للدولة وهى وظيفة الحكم ولذلك تكون الدولة الموحدة هى البيئة المناسبة لتطبيق نظام اللامركزية الإقليمية وقد يطلق عليها "الإدارة المحلية".

ويمكن إبراز أهم مظاهر الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية – واللامركزية السياسية فيما يلى:

1- اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة تتوزع فيها الوظيفة الإدارية وحدها بين الأجهزة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة وهى جانب من اختصاصات السلطة التنفيذية. فى حين أن اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم السياسي يجرى فيها توزيع وظائف الدولة الدستورية (التشريعية – القضائية –

---

[1] للمزيد حول كيفية تنظيم اللامركزية الإقليمية فى الدولة الفيدرالية يراجع د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص115 وما بعدها، انظر كذلك:

- J.A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op.cit. p.146.
- Eghosa E. Osaghae, Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, op.cit. p.84.

التنفيذية)[1]، فنجد تشريعات مركزية إلى جانب التشريعات الصادرة من الولاية فتتعدد مصادر التشريع، فيوجد فى كل ولاية مجلس تشريعى يملك سلطة التشريع داخل الولاية، كذلك بالنسبة للجهاز القضائى نجد محاكم فيدرالية تطبق التشريعات المركزية، وكذلك محاكم تابعة للولايات تطبق التشريعات الصادرة من السلطات التشريعية فى الولايات[2].

فاللامركزية الإقليمية تبقى على الوحدة السياسية للدولة ووحدة القانون فيها فلا توجد إلا سلطة تشريعية (برلمان) واحدة الأمر الذى يؤدى إلى وحدة التشريع فى الدولة، فى حين أن اللامركزية السياسية تقضى على هذه الوحدة بتعدد السلطات التشريعية (البرلمانات) وتعدد التشريعات وكذلك تعدد السلطات[3].

2- فى اللامركزية السياسية تتمتع كل ولاية بدستورها الخاص الذى تضعه لتنظيم هيئات الحكم فيها وتوزع الاختصاصات بينها فى الحدود التى يبينها الدستور الاتحادى، فتتمتع بتنظيم سلطاتها بواقع مشابه لتنظيم الدول كاملة السيادة، ويترتب على هذا الاستقلال الدستورى[4] أن

---

(1) جورج فوديل بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص302؛ انظر كذلك:
- Charles Debbacsh, Institution et Droit Administratif, op.cit. p.208.
- Eghosa E. Osaghae, Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, op.cit. p.85.

(2) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص80؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص130؛ د.محمد حسنين عبد العال، القانون الإداري، مرجع سابق، ص63.

(3) Eghosa E. Osaghae, Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, op.cit. . p.86.

(4) Jean Rivero, Droit Administratif, op.cit. p.321.
- Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, Fourth Edition First Published 2002 By Cavendish Publishing Limited, London, p.12.

ويقصد بالاستقلال الدستورى: فى هذا المقام أن الولايات الداخلة فى الاتحاد المركزى لها الحق فى أن تضع بحرية نظامها الدستورى ولن يستطيع كذلك تعديل هذا النظام إذا=

الولاية تتمتع بسلطات وضع القواعد التى تحكمها وفى تحديد نظامها القانونى، فى حين أن اللامركزية الإقليمية لا تتمتع باستقلال دستورى وإنما تتولى الحكومة المركزية تنظيمها بقوانين تمثل الإرادة التشريعية الموحدة للدولة[1]، فالولايات فى اللامركزية السياسية تتمتع باستقلال مصدره الدستورى وهو سند وجودها، فى حين أن اللامركزية الإقليمية تستمد اختصاصها من القانون العادى الذى يملك أن يعدل هذه الاختصاصات زيادة أو نقصاً[2].

3- فى اللامركزية الإقليمية ليس للهيئات الإقليمية شأن فى تكوين الإرادة التشريعية وتتمثل الإرادة التشريعية للدولة فى البرلمان سواء كان مجلساً أو مجلسين، فيقتصر حقها فى إدارة بعض الشئون الإدارية المحلية ولا يعترف لها بحق المساهمة فى التشريع أو رسم السياسة العامة للدولة أو تعديل الدستور[3].

أما فى اللامركزية السياسية فتشارك الدويلات فى تكوين إرادة الدولة الاتحادية وعلى الأخص فى التشريع وتعديل الدستور[4]، وذلك

=عنّ له تعديله. وهذا الحق يميز فى الواقع تمييزاً واضحاً بين اللامركزية الإقليمية – واللامركزية السياسية– فنلاحظ أن الأشخاص الإقليمية فى اللامركزية الإقليمية لا تملك هذا الحق مطلقاً. وهو ما تتمتع به الولايات فى الدول الفيدرالية فتنعم بدساتير مستقلة هى فى العادة من صنع يدها وليست منحة أعطتها إياها الحكومة الاتحادية. فالاستقلال الدستورى وما يترتب عليه من استقلال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الذى تتمتع به كل دويلة من دويلات الاتحاد، غير موجود البتة فى حالة الدولة البسيطة مهما تقدمت فيها خطوة اللامركزية الإقليمية يراجع د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص230.

(1) د.محمود عاطف البناء: الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص164؛ انظر كذلك:
- Marcel Waline, Traité Elémentaire Droit Administratif, op.cit. p.194.

(2) د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص134؛ د.سامي جمال الدين، القانون الإداري، مرجع سابق، ص184؛ د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص128.

(3) د.محمد مرغنى خيرى: الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى، مرجع سابق، ص49.

(4) د.ثروت بدوى: النظم السياسية، مرجع سابق، ص82.

باشتراكها كوحدة سياسية فى تكوين السلطة التشريعية لدولة الاتحاد على قدم المساواة مع غيرها من الولايات، ولهذا السبب يوجد مجلسان فى الدولة الاتحادية أحدهما يمثل شعب الاتحاد فى مجموعة والأخر تمثل فيه الولايات على قدم المساواة[1].

4- فى اللامركزية الإقليمية تخضع الهيئات الإقليمية فى ممارستها لاختصاصاتها لرقابة إدارية تباشرها الحكومة المركزية فهذه الرقابة هى مقابل الاستقلال المحلى، على خلاف اللامركزية السياسية حيث تملك الولايات اختصاصات أصلية تحددها فى الوثيقة الدستورية الاتحادية وليست الحكومة المركزية وهى تشارك بصفتها وحدات متميزة فى وضع القانون الذى ينظم سلطاتها واختصاصاتها، وعلى ذلك فهذه الدويلات تملك مباشرة اختصاصات دون تعقيب من جانب الحكومة المركزية[2].

ونتيجة لهذه التفرقة بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية فالأولى هى أسلوب من أساليب الإدارة، بينما الثانية أسلوب من أساليب الحكم، فالفارق بينهما فارق فى الطبيعة والجوهر[3]، ومن ثم فإنه ينبغى استبعاد

---

(1) د.محمود عاطف البنا، الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص165؛ د.محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل أداء المحليات في العد الديمقراطي، مرجع سابق، ص214؛ انظر كذلك:

- Eghose E. Osaghae, Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, op.cit. p.96.

(2) د.محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص165؛ د.عبد الله حمود قلامة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص69؛ ويرى البعض عكس ذلك بقوله "إن القول الذى يفرق بين اللامركزية الإقليمية -واللامركزية السياسية- هو وجود الرقابة على الهيئات المستقلة فى اللامركزية الإدارية، وعدم وجود أو انعدام هذه الرقابة فى -اللامركزية السياسية- قول يجانبه الصواب ويخالف الواقع والرقابة موجودة على الهيئات المستقلة فى كلا النظامين". د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص94 ، 95؛ د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص126؛ ويرى البعض أن المركزية توجد في الدولة الفيدرالية ولا تتعارض معها وذلك عند إلغاء بعض الحقوق الدستورية للولايات، انظر:

- Eghose E. Osaghae, Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, op.cit. p.91.

(3) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit., p.102 =

اصطلاح "الحكم المحلى" "Local government" من الدول الموحدة أو البسيطة وإطلاقه على الدول الفيدرالية، فنظام اللامركزية السياسية هو فى طبيعته نظام الحكم المحلى باعتبار أن اصطلاح "الحكم" ينصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء، فى حين أن اللامركزية الإقليمية ترادف "الإدارة المحلية" "Local Administration" على أساس أن اختصاص الهيئات الإقليمية ينصب فقط على جزء من الوظيفة الإدارية فى الدولة، وبذلك تكون التفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإقليمية هى فى الواقع تفرقة بين الحكم المحلى والإدارة المحلية – وتستند هذه التفرقة إلى مظاهر الاختلاف والفوارق السابقة بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية، إذاً فالحكم المحلى ليس مرادفاً "للإدارة المحلية" فى حين أن هذه الأخيرة تكون مرادفة للامركزية الإقليمية لاتفاقها فى المقومات الرئيسة لهذا التنظيم الإدارى[1].

وهو ما يؤكد به البعض بشدة ممن يستخدمون اصطلاح الحكم المحلى نظراً لما يوقع من لبس ويؤدى إلى خلط بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، بقوله إن إطلاق مصطلح الحكم المحلى فى الدولة الموحدة "هو أن رجال السياسة فى كثير من الدول حاولوا من جانبهم إيهام شعوبهم بأنهم قد أقاموا لهم نظاماً أكثر حرية وأوفر ديمقراطية من حيث مدى مشاركة الشعب فى أمور الحكم"[2].

-وفي الجانب الآخر يرى الأستاذ Bénoit أن الإدارة المحلية تظهر بمظاهر وأشكال متنوعة تبدأ من اللامركزية الإدارية البسيطة إلى الفيدرالية المتقدمة، وينتهي إلى أن الفرص بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية مجرد فرق في المدى فقط انظر:

- F. Bénoit, Le Droit Administratif Francaise, op.cit. p.133.

(1) وفي هذا الصدد يذكر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي "أن اصطلاح الحكم ينصرف إلى جميع مظاهره، ومظاهر الحكم التقليدية هى التشريع والتنفيذ والقضاء، ومن المسلمات أن نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ولكن عمله ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها"؛ راجع: د.سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980م، ص4، 5؛ وانظر أيضا: د.محمود أبو السعود حبيب، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص33؛ د.محمد سعيد أمين، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص232؛ د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص135؛ د.سامي جمال الدين، القانون الإداري، مرجع سابق، ص188.

(2) د.ثروت بدوى: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص334.

الباب الأول

سمات اللامركزية الإقليمية في دول المقارنة

الباب الأول
سمات اللامركزية الإقليمية في دول المقارنة

تأثر التنظيم الإداري في العالم العربي بعدة عوامل وأسباب رئيسية منها ما هو تاريخي ومنها ما هو حديث ومعاصر، فقد تأثرت الدول العربية بخصوص التنظيم الإداري وعلى وجه الخصوص الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية بعدة أسباب؛ **الأول** والأهم هو الدين الإسلامي الذي لا يعتبر ديناً فقط بل نظاماً كاملاً لنواحي الحياة المتعددة القانونية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى أن العرب تركوا علامة بارزة في حضارة الأقطار العربية وكان لهم الفضل في جمع هذه الأقطار بوحدة قوية سببها الدين واللغة والنظام القانوني؛ **والسبب الثاني** من وجهة النظر الإدارية أن الإمبراطورية العثمانية التي حكمت معظم الأقطار العربية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة خلال فترة طويلة قد تركت هي الأخرى علامة أثرت على بعض مدن وحضارة وتطور هذه الأقطار وكذلك تركت أثراً على النظام الإداري والتقسيم الإداري للدول العربية؛ **والسبب الثالث** هو الاستعمار الأجنبي الذي وضع بصمة قوية على العالم العربي فقد تأثرت هذه الدول بالمبادئ الأساسية التى جاءت بها المجتمعات الغربية والتنظيمات الإدارية التي أثرت على نظام الإدارة المحلية بسبب أو بآخر[1].

أما في العصر الحديث فإن التضخم والتعقيد الإداري الذي يميز وظيفة الدولة المعاصرة يضاعف ويعقد وظيفة الإدارة المحلية، وهو ما يفرض تطوير العمل الإداري وتنشيطه، بما يؤهله لمواجهة أية ظروف جديدة أو مستجدة لمعالجة أي مشكلات ترتبت أو يمكن أن تترتب خلال حركة التغيير المستمرة، فكان للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي شهدها العالم العربي في العقدين الماضيين انعكاس مباشر على دور كل من الدولة

---

[1] د.عبد الرزاق الشيخلي: الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الميسرة، ط1، عمان، الأردن، 2001م، ص34. .د.محمد سعيد امين:المنهج البيئي المقارن في دراسة الإدارة العامة،دار النهضة العربية،القاهرة،1995،ص82

والوحدات المحلية التي تمثل الوحدات الأساسية للحكم والإدارة في كثير من الدول، فظهرت مفاهيم ومبادئ إدارية جديدة في هذه الدول تعكس هذه التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في دور الوحدات المحلية وفي تنظيمها، فالحكومة لم تعد قادرة على القيام بجميع الوظائف وحدها فأصبح الاتجاه نحو تعزيز اللامركزية وتوسيع المشاركة الشعبية وكذلك تطوير أنظمة الوحدات المحلية من الأولويات لقيام الدولة الحديثة، كما أن تطور الإعلام العربي حديثاً من العوامل المهمة والمؤثرة، فتزايد الوعي السياسي والثقافي لدى المواطن العربي بما يتناوله الإعلام من سعة فضاء النقاش العربي الذى لا تحد منه القيود ولا الرقابة على الصعيد المحلي، فكان لذلك أثر كبير في الاتجاه نحو الديمقراطية والتطوير للنظم المحلية في العالم العربي، بالإضافة إلى ذلك فإن تصديق العديد من الحكومات العربية على – الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بالإصلاحات السياسية والاقتصادية – وإلغاء كل أشكال التمييز ضد المرأة، كل هذا شكل دافعا للتغيير في العالم العربي والاتجاه نحو الديمقراطية[1].

وكان للعوامل الاجتماعية دورها في التأثير على تطوير الأنظمة الإدارية العربية فالنمو الحضري والزيادة السكانية الذي ينتج عنهما زيادة في الرقعة الجغرافية للسكان في المدن أو الأقاليم داخل الدولة الواحدة، ونتيجة لهذا الاتساع الجغرافي فقد اختلفت طبيعة وحاجات السكان، وكل ذلك يستدعي إعادة النظر في النظام اللامركزي الإقليمي في الدول العربية لأن الهدف منه أولاً هو النهوض بمستوى المجتمعات المحلية وتنميتها على مختلف الأصعدة لأنها في وضع أفضل من وضع السلطة المركزية للوصول إلى هذه المجتمعات المحلية ومعرفة مشاكلها والعمل على حلها[2].

---

[1] الديمقراطية في الوطن العربي، تقرير عن مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (2003-2004)، الناشر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، ستوكهولم، السويد، 2004 ص5.

[2] د.سمير محمد عبد الوهاب: الإدارة المحلية والبلديات فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص28.د.ربيع أنور فتح الباب:الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية،مرجع سابق،ص22.

فإذا كانت هذه التطورات تعكس التحديات الحاسمة التى تواجه الديمقراطية في العالم العربي الذي جوهرها اللامركزية الإقليمية، كنظام يستجيب للتطورات التي تواكب الاحتياجات المحلية فهو يتسم بالمرونة والتحديث والحداثة لالتصاقه الشديد بالحياة الاجتماعية والمجتمع المحلي الذي تتزايد مطالبه المحلية نتيجة تطورات اقتصادية واجتماعية وثقافية وارتفاع الوعي السياسي نتيجة لهذه التطورات والاستقرار السياسي لأنظمة الحكم في الدول العربية، وصولاً إلى مطالبة المواطن المحلي بتقريب السلطة منه والاعتراف له بإدارة مصالحه المحلية بنفسه.

ونتيجة لذلك أدخلت بعض الدول العربية إصلاحات عديدة بخصوص نظامها اللامركزي الإقليمي استجابة لهذه المتطلبات والمتغيرات والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وفي هذا الباب سنحاول الكشف عن سمات وخصائص البناء التنظيمي للامركزية الإقليمية في الدول العربية وبيان التطور والتحديث الذي أدخل عليها وكذلك بيان المشكلات والصعوبات التى تواجهها من خلال التعرف على **النقاط الآتية:**

- المستويات المحلية.
- نمط وأساليب تشكيل المجالس المحلية.
- اختصاصات المجالس المحلية.
- الموارد المالية للمجالس المحلية.
- العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية.

ويقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: اللامركزية الإقليمية في بعض دول الخليج العربي.

الفصل الثاني: اللامركزية الإقليمية في بعض دول المشرق العربي.

الفصل الثالث: اللامركزية الإقليمية في بعض دول المغرب العربي.

الفصل الأول
اللامركزية الإقليمية في بعض دول الخليج العربي

يختلف نظام اللامركزية الإقليمية من دولة إلى أخرى، وذلك بفعل عوامل متعددة تاريخية واجتماعية وسياسية وجغرافية وثقافية تؤثر في تكوين الأنظمة السياسية والإدارية للدولة، ودول الخليج العربي من أهم هذه الدول التي تأثرت بهذه العوامل فتتشابه الأنظمة فيها إلى حد بعيد، فالنظام السياسي يقوم على أساس الحكم الملكي الوراثي لذلك يوجد نوع من التقارب في الأنظمة السياسية، وكذلك تتصف بأن السلطة التنفيذية والتشريعية تجتمعان في يد واحدة في أغلب الأحيان سواء كانت في يد "الملك" أو "الأمير"، ولذلك فإن نظام اللامركزية الإقليمية باعتباره نظاماً فرعياً للنظام السياسي يتأثر بالعوامل السياسية للدولة[1].

كذلك تتشابه دول الخليج العربي من حيث العوامل الجغرافية فتكاد تكون البيئة الصحراوية هى الصفة الغالبة عليها فلا وجود للأنهار فيها، كما تتشابه في العوامل الثقافية والاجتماعية، وذلك نتيجة لاعتناق الإسلام الذي هو منهج واحد لكل المجتمعات، وكذلك أن الطوائف والديانات الأخرى تكاد تكون معدومة في بعض هذه الدول، وإن وجدت فهى تمثل نسبة ضئيلة جداً من السكان، كما تتشابه هذه الدول من حيث العامل الاقتصادي، فجميع دول الخليج العربي تتمتع بثروات نفطية كبيرة، وهذه العوامل مجتمعة شكلت سياسات متقاربة وسمات مشتركة، ورغبة في تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين دول الخليج العربي، أنشئ مجلس التعاون لدول الخليج العربي، الذي عكس تجسيداً لواقع تاريخي واجتماعي وثقافي، حيث تتميز هذه الدول بعمق الروابط

---

(1) د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1993م، ص260 .

الدينية والثقافية والتمازج الأسري بين مواطني دول الخليج العربي إضافة إلى الرقعة الجغرافية المنبسطة[1].

وسوف نتناول في هذا الفصل ثلاثة نماذج مختلفة للامركزية الإقليمية في دول الخليج العربي، وهى المملكة العربية السعودية، ومملكة البحرين، ودولة قطر، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية في بعض دول الخليج العربي.

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في بعض دول الخليج العربي.

المبحث الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في بعض دول الخليج العربي.

---

[1] يتكون مجلس التعاون لدول الخليج العربي من ست دول هي: دولة الإمارات العربية المتحدة، ومملكة البحرين، والمملكة العربية السعودية، وسلطنة عمان، ودولة الكويت، وتم إنشاء هذا المجلس والتوقيع على النظام الأساسي في 21 رجب 1401هـ الموافق 25 مايو 1981م، ومقر المجلس مدينة الرياض في السعودية، للمزيد انظر: www.qcc.sq.org.

المبحث الأول
تشكيل المجالس المحلية في بعض دول الخليج العربي

ترتبط الديمقراطية بالنظام السياسي، وهناك علاقة وثيقة بين الديمقراطية ونظام اللامركزية الإقليمية الذي ينمو ويزدهر في ظل هذه الديمقراطية، كما أن مشاركة المواطنين الإيجابية في حياتهم المحلية هى أسمى ما تهدف إليه اللامركزية الإقليمية، إلا أنه من الصعوبة إشراك جميع الأفراد المحليين للقيام بعملية إدارة وتنظيم الشئون المحلية[1]، ولذلك وجدت أكثر من طريقة يجرى اتباعها لاختيار أعضاء المجالس المحلية، وتختلف هذه الطرق باختلاف الدول ومدى منحها أو حجبها الصلاحيات لوحداتها المحلية، وكذلك تبعاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل دولة ومن هذه الطرق – الانتخاب المباشر – التعيين- أو الجمع بينهما.

1- الانتخاب المباشر:

يكون الانتخاب مباشراً إذا كان الناخبون يختارون بأنفسهم ممثليهم مباشرة ودون أية وساطة، ويتم فيه انتخاب كامل أعضاء المجلس المحلي مباشرة من قبل سكان الوحدة المحلية، وعلى درجة واحدة يتحدد عندها الأعضاء بمجرد فرز الأصوات، وهو عكس الانتخاب غير المباشر الذى لا يسمح للناخبين باختيار ممثليهم بأنفسهم، وإنما يختار الناخبون أشخاصاً يسمون ناخبي الدرجة الثانية فهو على درجتين أو أكثر ويتحدد الأعضاء عند قيام ناخبي آخر درجة بالاختيار، ويتبع الانتخاب غير المباشر في بعض الحالات لاختيار رئيس المجلس المحلي وأعضاء الهيئة الإدارية[2].

---

[1] د.عبد الرزاق الشيخلي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص83.

[2] د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1994م، ص41.

2- التعيين:

ويتم في هذه الطريقة تعيين أعضاء المجلس المحلي بواسطة السلطة المركزية التي تختار بناء على توصية ممثلها في الوحدة المحلية أشخاصاً لعضوية المجالس المحلية، حيث يتم تعيينهم من فئات مختلفة من السكان المحليين الذين يمثلون قبائل معينة أو قطاعات اقتصادية معينة، كما قد يكون تعيين هؤلاء الأعضاء من غير سكان الوحدة المحلية ويخضع التعيين سواء من بين السكان المحليين أو من خارجها للهدف من ذلك التعيين، وهو إشراك السكان المحليين في إدارة شئونهم المحلية، أو إيجاد أشخاص لديهم خبرات ويحملون مؤهلات وكفاءات إدارية ضرورية[1].

3- الجمع بين الانتخاب والتعيين:

وهنا يتم الجمع بين الطريقتين السابقتين حيث يقوم سكان الوحدة المحلية بانتخاب عدد من أعضاء المجلس المحلي بشكل مباشر في حين يتم تعيين الأعضاء الباقين عن طريق السلطة المركزية، وقد تأخذ بعض الدول بأغلبية الأعضاء المنتخبين أو بالتساوي بينهم وبين الأعضاء المعينين أو الأخذ بالأكثرية المعينة لأعضاء المجالس المحلية عند التشكيل، ويختلف ذلك باختلاف نظرات الدول إلى المصالح والأهداف المرجوة من تطبيق اللامركزية الإقليمية وكذلك الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكل دولة[2].

وفي هذا المبحث سنحاول التعرف على كيفية تشكيل المجالس المحلية في بعض دول الخليج العربي وما هي الطرق المتبعة في هذا التشكيل هل هو الانتخاب المباشر، أو التعيين، أو الجمع بينهما، من خلال دراستنا لكل من الدول التالية في ما يلي:

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية في مملكة البحرين.

المطلب الثالث: تشكيل المجالس المحلية في دولة قطر.

---

(1) د.خالد علي سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص90.

(2) د.بكر القباني: القانون الإداري في دول الخليج العربي، المجلد الثاني، تنظيم الإدارة العامة، بدون دار نشر أو تاريخ، ص194.

المطلب الأول
تشكيل المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية

التطور التشريعي والتاريخي :

يعتبر نظام الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية فريداً في تركيبه وخصائصه وسماته، ويرجع ذلك للتركيبة الخاصة لنظام الحكم والإدارة وللظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية التى تشكل في مجموعها البيئة التي يعمل فيها النظام المحلي[1]، وشهد التطور الإداري في المملكة عدة مراحل متعددة يمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل رئيسة:

أولاً: مرحلة التاسيس:

من أهم خصائص هذه المرحلة هو التركيز على استكمال التكوين السياسي والجغرافي وتوحيد أجزاء المملكة وهى من متطلبات التأسيس، وعدم التركيز على توحيد التنظيمات الإدارية، ومعلوم أن المملكة قد تكونت من مناطق تختلف آنذاك عن بعضها من حيث الظروف السكانية والمعطيات المحلية ومن حيث مدى اتصالها ببعض، إضافة إلى أن سعة مساحة المملكة وتنوع تضاريسها وصعوبة الاتصال فيما بينها كلها أسباب أدت في المرحلة التأسيسة إلى محافظة كل إقليم على نظامه الإداري المعبر عن تقاليده المحلية المألوفة من سكانه[2]، وللعوامل الجغرافية دوراً هاماً في تحديد النظام المحلي سواء فيما يتعلق بهيكل المنظمات المحلية أو حدود الوحدات المحلية أو حتى في فعالية النظام المحلى ذاته، وقد شكلت العوامل الجغرافية في المملكة العربية

---

(1) د.هاني يوسف خاشقجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، المفاهيم – الأسس– التطبيقات، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، 1994م – 1415هـ، ص67.

(2) د.إبراهيم محمد العواجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، بحوث ندوة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1401هـ، ص16.

السعودية صيغة للحياة الاجتماعية ترتكز على أساس الوضع القبلي ويحتم هذا الوضع ضرورة أن تقوم إدارة الدولة على أسلوب اللامركزية بصورة أو أخرى[1].

وشهدت مرحلة التأسيس إنشاء المجلس الأهلي 1343هـ وقد تكون المجلس من 18 عضواً إضافة إلى رئيس المجلس، يمثلون العلماء والتجار وأعيان البلاد ورؤساء المهن والحرف، وفي 1345هـ صدرت التعليمات الأساسية للمملكة، وفي 1357هـ صدر نظام أمانة العاصمة والبلديات وهو أول نظام مستقل تناول البلديات بشكل قائم بذاته، وربط هذا النظام من الناحية الإدارية (أمانة العاصمة) بنائب الملك في الحجاز مباشرة، بينما ربطت البلديات الأخرى بأمراء المناطق، وفي 1359هـ صدر نظام الأمراء ونص على تعيين حاكم إداري (الأمير) في كل منطقة يكون مسئولاً عن المنطقة التي يتولى شئونها ويمثل الحكومة المركزية[2]، وبصدور نظام الأمراء يعتبر التقنين الأول لنظام الإدارة المحلية حيث وضع تشكيلات إدارية للإمارة والبلدية في كل منطقة من مناطق المملكة[3].

ثانياً: مرحلة بناء الإدارة المركزية:

أنشئ مجلس الوزراء بالمرسوم الملكي رقم 4288/19/5 عام 1373هـ ويعتبر نقطة الانطلاق نحو تكوين الإدارة الحديثة في المملكة كجهاز مركزي يمارس اختصاصات تشريعية تنفيذية، وتلى ذلك زيادة في عدد الوزارات والمصالح وتوسع في مجال تقديم الخدمات وبشكل أوسع منذ البدء في إنتاج البترول بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية[4]، وهو العامل الاقتصادي

---

(1) د.أحمد رشيد: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مكتبات عكاظ، ط1، الرياض، 1981م، ص55.

(2) د.ثامر بن ملوح المطيري: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، بحث ميداني في واقع المديريات العامة للشئون البلدية والقروية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1410هـ-1989م، ص29.

(3) د.هاني يوسف خاشقجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص83.

(4) د.إبراهيم محمد العواجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص23.

الذي يؤثر فى تشكيل بناء ونمط أداء الأجهزة المحلية ويحدد نطاق وطبيعة الدور الذي تلعبه أجهزة الإدارة المحلية وقدرة هذه الأجهزة على القيام بهذا الدور من وظائف وأنشطة[1]، وفي عام 1382هـ تم إنشاء وكالة لشئون البلديات بوزارة الداخلية بدلاً من الإشراف المباشر من قبل وزارة الداخلية على البلديات، وتأكيداً للتوجه اللامركزي ونتيجة للتطور الذى حدث في مجال الإدارة الحكومية تم إصدار نظام المقاطعات فى عام 1383هـ وقد جاء تجسيداً للتطلع نحو تحديث الإدارة المحلية وإعطاء صلاحيات واسعة لإمارات المناطق في إقرار شئونها وإدارتها ، وبموجبه تم إلغاء نظام الأمراء الصادر 1359هـ[2].

ثالثاً: مرحلة التنمية الشاملة (المرحلة الحديثة):

بنجاح أول خطة خمسية للتنمية في عام 1395هـ بدأ الاقتصاد السعودي يخطو خطوات حثيثة للأمام، متجاوزاً الخدمات التقليدية إلى مجالات متعددة ومتقدمة، وتوسع الجهاز الحكومي نتيجة لذلك، وشمل التوسع إنشاء وزارة الشئون البلدية والقروية فى عام 1395هـ لتقوم بدورها بالإشراف على الأمور البلدية والقروية ومواكبة مرحلة التنمية على أسس مخططة ومدروسة وتعاونها في النهوض بمناطقها، وتأكيداً لهذا الاتجاه صدر نظام البلديات والقرى 1397هـ الذى نص على أن البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وكذلك صدر نظام المناطق عام 1412هـ وهو أحدث حلقات تطور النظام المحلي في المملكة العربية السعودية[3].

ومن خلال ما سبق يتضح أن الأنظمة المحلية سارية المفعول والتي مازالت قيد التطبيق هى نظام المناطق الصادر 1412هـ، ونظام البلديات والقرى الصادر فى 1397هـ، فهناك مستويان محليان هما: المناطق والبلديات.

---

(1) د.هاني يوسف خاشقجي: الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص75.

(2) د.إبراهيم محمد العواجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص23.

(3) د.ثامر بن ملوح المطيري: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص36.

وهما محور دراستنا لتشكيل المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية والتى سنتناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول: مجالس المناطق.

الفرع الثاني: المجالس البلدية.

الفرع الثالث: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الرابع: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الخامس: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

الفرع الأول

مجلس المنطقة

دخلت المملكة العربية السعودية مرحلة جديدة بصدور نظام المناطق رقم أ/92 بتاريخ 1414/8/27هـ وتعديلاته بالمرسوم الملكي رقم أ/21 بتاريخ 1414/3/30هـ ويهدف إلى رفع مستوى الأداء الإداري في الأجهزة الحكومية في مختلف المناطق وتطويرها بما يواكب التطور الشامل الذى حققته البلاد ويزيد من المشاركة المنظمة والفعالة من قبل الأهالى في كل منطقة والمحافظة على الأمن والنظام وحقوق وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشريعة الإسلامية[1].

ولأهمية مجالس المناطق ودورها في إيجاد حلقة وصل قوية بين المناطق المختلفة وعاصمة البلاد فقد صدر نظام المناطق متزامناً مع النقلة السياسية والإدارية في نظام الحكم في المملكة، والمتمثلة بصدور النظام

---

[1] مادة (1) نظام المناطق رقم أ/92 بتاريخ 1412/8/27هـ وتعديلاته بالمرسوم الملكي رقم أ/21 بتاريخ 1414/3/30هـ؛ تجدر الإشارة إلى "أن النظام الأساسي للحكم" في المملكة العربية السعودية لم يشير على نظام اللامركزية الإقليمية فى أى من مواده، ولذلك فإن الأساس التشريعى لهذا النظام هو القانون وليس الدستور. انظر النظام الأساسي للحكم، الصادر بالمرسوم رقم أ/90 بتاريخ 1412/8/27.

الأساسي للحكم بالمرسوم الملكي رقم أ/90 بتاريخ 1412/8/27هـ، ونظام مجلس الشورى الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ/91 بتاريخ 1412/8/27هـ وبناء على نص المادة (2) من نظام المناطق الذى تنص على تنظيم مناطق المملكة ومقر إمارة كل منطقة بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية، وبصدور الأمر الملكي رقم أ/20 بتاريخ 1414/3/30هـ قسمت المملكة إلى أقسام إدارية تسمى مناطق وعددها ثلاث عشرة منطقة والمنطقة هى الوحدة الرئيسية للإدارة المحلية، وتتكون كل منطقة إدارياً من عدد المحافظات فئة (أ) والمحافظات فئة (ب) والمراكز فئة (أ) والمراكز فئة (ب)، ويراعي في ذلك الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية وظروف البيئة وطرق المواصلات وترتبط المحافظات بأمير المنطقة ويتم تنظيمها بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية، أما المراكز فيصدر بإنشائها وارتباطها قرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح من أمير المنطقة[1].

طريقة تشكيل مجلس المنطقة:

ينشأ في كل منطقة مجلس يسمى (مجلس المنطقة) يكون مقره مقر إمارة المنطقة[2]، ويتم اختيار أعضائه عن طريق تعيينهم بأمر من مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية، ويعين ويعفى الأمير ونائبه وأعضاء المجلس بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية[3]، مع مراعاة أن يكون الأعضاء من سكان المنطقة، إضافة إلى رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة. ويشكل المجلس على النحو التالي[4]:

أ - أمير المنطقة – رئيس المجلس.

ب- نائب أمير المنطقة – نائب لرئيس المجلس.

---

[1] مادة (3) نظام المناطق، مرجع سابق.

[2] مادة (15) نظام المناطق، مرجع سابق.

[3] مادة (4) نظام المناطق، مرجع سابق.

[4] المادة (16) نظام المناطق، مرجع سابق.

جـ- وكيل الإمارة.

د - رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الإدارة بناء على توصية من وزير الداخلية.

هـ- عدد من الأهالى لا يقل عن عشرة أشخاص من أهل العلم والخبرة والاختصاص يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد.

ويعقد مجلس المنطقة دورة عادية كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسه، وللرئيس أن يدعو المجلس لاجتماع غير عادي، إذا رأي حاجة لذلك، وتشمل الدورة الجلسة، أو الجلسات التى تعقد بناء على دعوة واحدة، ولا يجوز فض الدورة إلا بعد النظر في جميع المسائل الواردة في جدول الأعمال ومناقشتها[1]، ولا يجوز انعقاد مجلس المنطقة إلا بدعوة من رئيسه أو نائبه، أو بأمر من وزير الداخلية[2].

ولا تكون اجتماعات مجلس المنطقة نظامية إلا إذا حضرها ثلث عدد أعضائه على الأقل، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذى صوت معه الرئيس[3]، وعلى رئيس مجلس المنطقة إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بما يخصها من قرارات المجلس[4]، ويعقد اجتماع سنوى برئاسة أمير المنطقة مرتين على الأقل، لمحافظى المحافظات، لبحث شئون المنطقة ويرفع الأمير تقريراً بذلك لوزير الداخلية[5]، ويكون لمجلس المنطقة أمانة في إمارة المنطقة تتولى إعداد جدول أعماله وتوجيه الدعوات في مواعيدها، وتسجيل المناقشات التي تجري

---

(1) المادة (26) نظام المناطق، مرجع سابق.
(2) المادة (31) نظام المناطق، مرجع سابق.
(3) المادة (28) نظام المناطق، مرجع سابق.
(4) المادة (33) نظام المناطق، مرجع سابق.
(5) المادة (9) نظام المناطق، مرجع سابق.

في أثناء الجلسات، وفرز الأصوات، وإعداد محاضر الجلسات، وتحرير القرارات، والقيام بالأعمال اللازمة لضبط جلسات المجلس وتدوين قراراته[1].

يتضح مما سبق أن المنظم قد أخذ بأسلوب التعيين لتشكيل مجلس المنطقة، وهنا يرى البعض[2] أن التعيين له ما يبرره في ظل الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وأن الأصل ليس هو ملكية الاختصاص فقط، وإنما القدرة على ممارسة هذا الاختصاص أيضاً، وهذا الرأي يمكن أن يكون صائباً بالنسبة فقط (لأمير المنطقة) الذي هو من أصحاب (السمو الملكي) وتعيينهم أمراء للمناطق يضفي عليها حيوية واتصالاً سياسياً وإدارياً مباشراً بالسلطة المركزية بسهولة ويسر نظراً لما يتمتعون به من مكانة سياسية، وإذا كان البعض يرى [3] أن تعيين أعضاء مجلس المنطقة (الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم) توفير للكفاءات الإدارية القادرة على إدارة الشئون المحلية، وكذلك الحفاظ على الوحدة السياسية والإدارية للدولة، ومن أجل ذلك لا يوجد مبرر لتعيين باقي الأعضاء من الأهالي، ففي تعيين الأمير تدعيم للوحدة السياسية والإدارية في ربط الأجهزة الحكومية تحت زعامة الأمير، وفي تعيين أعضاء المجلس نائب أمير المنطقة، ووكيل الإمارة، ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة، توفير للكفاءات الإدارية والفنية المؤهلة لتسيير أعمالها بكفاءة عالية، إذا انتخاب الأعضاء المقرر تعيينهم من بين الأهالي مهم من أجل الحفاظ على جوهر اللامركزية الإقليمية وتحقيقاً لمشاركة المجتمع المحلي في إدارة شئونه المحلية، ولكي يكتمل وصف هذا النظام بأنه لا مركزي إقليمي.

---

[1] المادة (39) نظام المناطق، مرجع سابق.

[2] د.هاني يوسف خاشقجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص104.

[3] محمد بن سعد قنيص الخالدي: نظام المناطق في المملكة العربية السعودية مع التطبيق على المنطقة الشرقية دراسة في الإدارة المحلية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2003م، ص77.

كما يُعتبر رؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة أعضاء في مجلس المنطقة ونص النظام على أن كل وزارة أو مصلحة حكومية لها خدمات في المنطقة أن تعين رئيساً لأجهزتها في المنطقة، يرتبط بالجهاز المركزي مباشرة وعليه التنسيق مع أمير المنطقة في مجال عمله[1]، وكان الأجدرمن ذلك ربطهم بأمير المنطقة باعتبارهم أعضاء في مجلس المنطقة، لأن فروع الوزارات تتجاوز الحكام الإداريين في مناطقهم لتتلقى أوامرها من الوزارات مباشرة، وذلك بالرغم أنه من المنطقي ضرورة انصياع هذه الفروع للحكام الإداريين (أمراء المناطق) الذين يقومون بالتنسيق بينها على المستوى المحلي[2].

وكذلك كان من المهم ضم محافظي المحافظات إلى عضوية مجلس المنطقة باعتبارها أجهزة محلية، وربط موازنتها بمجلس المنطقة وعدم ربطها بوزارة الداخلية، فالمحافظات لا تمثل وحدات محلية بالمعنى المعروف إذ ليست لها موازنة مستقلة ولا مجالس محلية، فوجود المحافظات داخل التشكيل الإدارى والتنظيمي للمنطقة وعدم ربطها بعضوية مجلس المنطقة في حين لو أقرت لها هذه العضوية فإنها سوف تمثل حلقة الوصل بين البلديات والمناطق[3].

---

(1) المادة (14) من نظام المناطق، مرجع سابق.

(2) د.إبراهيم محمد العواجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص28؛ محمد بن سعد قنيص الخالدي، المرجع السابق، ص50؛ ومن الملاحظ أيضاً أن سلطات الأمير لا تنسحب على موظفي الوزارات الكائنة في الإمارة فلا يكون له إصدار تعليمات ملزمة لهؤلاء أو أن يقوم بمعاقبتهم تأديبياً، لأن الوزير المختص هو الذي يملك هذا الاختصاص، ودور الأمير محددّ في التنبيه، فإن لم يذعنوا فعليه مخاطبة الوزير المختص، راجع د.السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، عمادة شئون المكتبات، جامعة الملك سعود، بدون تاريخ نشر، ص49.

(3) د.محمد محمود الطعامنة؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005م، ص216.

الفرع الثاني
المجالس البلدية

حدث التطور الجوهري في مجال تطبيق اللامركزية الإقليمية في المملكة العربية السعودية بصدور نظام (البلديات والقرى) بالمرسوم الملكي رقم م/5 بتاريخ 1397/2/21هـ، وكذلك صدور اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية الصادرة بالقرار الوزارى رقم 66866 وتاريخ 1426/11/12هـ ونص في النظام على أن البلدية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، ويتم إنشاء البلديات وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها وإلغاؤها بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية بناء على اقتراح مجلس المنطقة ويراعى فى ذلك الظروف السكانية والاجتماعية والعمرانية والاقتصادية وغيرها[1].

وبناء على ذلك هناك فرق جوهري في إنشاء المناطق والبلديات ففي الأولى تتم عن طريق مجلس الوزراء ويتولى رئاسة مجلس الوزراء "الملك"، وفي الثانية تم ربط إنشاء البلديات وتحديد درجاتها وتعديلها وإلغائها بوزير الشئون البلدية والقروية حيث يكون قراره نهائياً، ومن المعلوم أن قوة الوحدات المحلية ودرجة استقلالها تتناسب طردياً مع الارتفاع في درجات السلم التشريعي الذي يمثل أساس نشأتها، ولذا يرى البعض أن التمييز بين المناطق والبلديات من حيث الإنشاء أو الإلغاء بالرغم من وحدة الأساس الذي انبعثتا على أساسه قد يفتقر إلى المبرر الحقيقى من الناحية الفقهية، ويفضل أن يتم ذلك عن طريق موحد[2].

ووزير الشئون البلدية القروية هو المرجع الإداري، الذى خول له النظام جواز ضم بلديتين أو أكثر بقرار بناء على توصية من المجالس البلدية المعنية وموافقة مجلس المنطقة، كما يجوز فصل البلدية إلى بلديتين أو أكثر

---

(1) المادة (1، 2) من نظام البلديات والقرى رقم م/5 بتاريخ 1397/2/21هـ.

(2) د.عبد المعطي عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، 1403هـ/1983م، ص147.

بناء على اقتراح مجلس المنطقة ويحدد في القرار أسماء البلديات ومراكزها ودرجاتها وكل ما يتعلق بحقوقها والتزاماتها[1].

طريقة تشكيل المجالس البلدية:

تتكون المجالس البلدية من عدد من الأعضاء يحددهم بقرار وزير الشئون البلدية والقروية في كل بلدية على أن لا يقل عن أربعة ولا يزيد عن أربعة عشر عضواً ويكون من بينهم رئيس البلدية، ويتم اختيار نصف الأعضاء بالانتخاب ويختار وزير الشئون البلدية والقروية النصف الآخر من ذوى الكفاءة والأهلية[2].

وبذلك يجمع النظام بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجلس البلدي، ولم يتم تفعيل الانتخاب للنصف الآخر من الأعضاء منذ صدور النظام وحتى صدور قرار مجلس الوزراء رقم (224) بتاريخ 1424/8/17هـ القاضي بتوسيع مشاركة المواطنين في إدارة الشئون المحلية عن طريق الانتخاب، وتنفيذاً لذلك صدرت لائحة انتخاب أعضاء المجالس المحلية بقرار وزير الشئون البلدية والقروية رقم 38369 بتاريخ 1425/6/15هـ، ونصت على أن

---

(1) المادة (4) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

(2) المادة (8، 9) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق، أخذ المشرع السعودي بوحدة حجم العضوية في المجالس المحلية، ومع ذلك يجب عند تحديد حجم العضوية الأخذ بعين الاعتبار حجم الوحدة المحلية نفسها من حيث عدد السكان والمساحة حيث يجب أن تتناسب مع الكثافة السكانية والمساحة الجغرافية للوحدة المحلية، وليس هناك من شك أن هناك ارتباطاً قوياً بين حجم المجلس المحلي من حيث الكبر أو الصغر وحجم سكان الوحدة المحلية، الأمر الذى يلعب دوراً كبيراً في تحديد عدد الأعضاء، وبالتالي فعالية المجلس من حيث مداولاته ومقرراته، ولذلك يفضل الأخذ بالمعيار السكاني لتحديد عدد الأعضاء كما يفضل رفع الحد الأدنى في المملكة العربية السعودية ليحقق الانسجام والفاعلية، وتمثيل الاتجاهات المحلية المختلفة، ويحقق ارتباطاً أكبر للجمهور المحلي؛ د.خالد على سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص173 وما بعدها؛ د.عبد المعطي عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص156؛ د.عبد الرازق الشيخلي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص36.

تشكل بقرار وزاري - في كل فترة انتخابية - لجنة عامة لانتخاب المجالس البلدية تسمى "اللجنة العامة للانتخاب" تتولى متابعة أعمال اللجان الانتخابية ويحدد القرار مهام اللجنة وصلاحيتها[1].

وكذلك تشكل بقرار وزاري لجنة أو أكثر في كل منطقة تسمى "لجنة الإشراف المحلية" وترتبط باللجنة السابقة وتشرف على انتخابات المجالس البلدية في نطاق اختصاصها المكاني ويحدد القرار مهام اللجنة وصلاحيتها، كما تشكل في نطاق كل بلدية "لجنة قيد الناخبين" للإشراف على قيد الناخبين، وتشكل في نطاق كل بلدية لجنة "الانتخاب والفرز" للإشراف على تسجيل المرشحين وإجراء الاقتراع وفرز أصوات الناخبين، وتعمل كل لجنة في حدود اختصاصها المكاني[2].

ونص في النظام على طريقة أخرى للتشكيل عند بداية نشأة البلدية حيث قرر أن يعين وزير الشئون البلدية والقروية لجنة تمارس الاختصاصات والصلاحيات المخولة للمجلس البلدي والمنصوص عليها في هذا النظام لمدة سنتين يجرى قبل انتهائها تشكيل مجلس بلدي وفق أحكام هذا النظام وفي حالة تعذر ذلك يجوز تمديد هذه المدة[3].

ويتولى السلطات في البلدية جهازان: **الأول** المجلس البلدي ويمارس سلطة التقرير والمراقبة، **والثاني** رئيس البلدية ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية، ولذلك يتم التفريق بين رئيس البلدية الذى يمثل السلطة التنفيذية

---

[1] مادة (5) من لائحة انتخاب المجالس المحلية رقم (38369) بتاريخ 1425/6/15هـ، ونظرا لحداثة التجربة الانتخابية فى المجالس البلدية ولاتساع نطاق تطبيقها الجغرافى فقد رأت وزارة الشئون البلدية والقروية تطبيقها فى مناطق المملكة على مراحل ثلاث، وذلك بناء على الصلاحيات المخولة له نظاماً، حيث صدر القرار الوزاري برقم (46363) تاريخ 1425/7/26هـ بالموافقة على الجدول الزمنى للانتخابات البلدية. انظر مؤلف الانتخابات البلدية، انتخابات المجلس البلدي فى مدينة الرياض، وزارة الشئون البلدية والقروية، 1426هـ- 2005م، ص93..

[2] مادة (6، 7، 8) لائحة انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق.

[3] مادة (2 فقرة ب) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

في البلدية وهو معين من قبل السلطة المركزية، وبين رئيس المجلس البلدى الذى يتم اختياره هو ونائبه من بين أعضاء المجلس بصفة دورية لمدة سنتين قابلة للتجديد، وإذا تساوت الأصوات بين المرشحين فيعتبر قرار وزير الشئون البلدية والقروية مرجحاً[1]، ويتم ذلك عن طريق الاقتراع العلني أو السري في التصويت حسب ما يقرره الأعضاء في جلستهم المخصصة لذلك[2]. ويلاحظ أن النظام لم يوضح إذا ما كان يفترض أن يكون رئيس المجلس من بين الأعضاء المنتخبين أو من بين كافة الأعضاء بغض النظر عن أسلوب وجودهم في المجلس، ويرى البعض[3] أن عدم التحديد غالباً يعطي دليلاً على أن رؤساء المجالس ونوابهم يمكن أن يكونوا من بين الأعضاء المنتخبين أو المعينين دون غيرهم، وكان من المهم أن تحدد رئاسة المجلس من بين الأعضاء المنتخبين من أجل تدعيم الاستقلال لهذه المجالس خاصة وأن نصف أعضاء المجلس معينين، وستكون خطوة أولى نحو انتخاب أعضاء المجلس البلدي كاملاً.

ويتم ذلك في أول اجتماع للمجلس البلدي وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار الوزاري بتسمية أعضائه، ويتولى رئيس البلدية رئاسة هذا الاجتماع وإدارة الجلسة دون أن يكون له صوت مرجح في حالة تساوى الأصوات[4]، وكان من الأفضل أن يرأس المجلس البلدي في أول اجتماع أكبر أعضائه سناً، لأن رئاسة رئيس البلدية للاجتماع وهو يمثل عامل التنفيذ في البلدية وممثل السلطة المركزية سوف يؤثر على هذا الاجتماع واستقلالية المجلس حتى إن لم يكن له صوت مرجح في حالة تساوى الأصوات[5].

ويصدر وزير الشئون البلدية والقروية قراراً بتسمية أعضاء المجلس

---

(1) مادة (10) نظام البلديات القرى، مرجع سابق.

(2) مادة (7 فقرة ب) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى الصادرة بالقرار الوزاري رقم 66866 بتاريخ 1426/11/12هـ.

(3) د.عبد المعطي عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص154.

(4) مادة (7) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

(5) د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص90.

المنتخبين والمعينين، ولا يجوز تعديل عدد أعضاء المجلس خلال فترة ولايته، وإذا شغرت عضوية أحد أعضاء المجلس المنتخبين لأى سبب يسمى وزير الشئون البلدية والقروية الحائز على أعلى الأصوات – إن وجد – عضواً ويدعى ليحل محل من شغرت عضويته للمدة الباقية من ولاية المجلس، أما إذا لم يوجد مرشح حائز على أعلى الأصوات أو إذا شغرت عضوية أحد أعضاء المجلس المعينين لأي سبب فيتم في هاتين الحالتين تعيين بديل عن أي منهما للمدة الباقية من ولاية المجلس بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية[1]، بعكس إذا شغرت عضوية رئيس المجلس البلدي أو نائبه وتم شغلها وفقاً لإحدى الحالتين السابقتين، يتم اختيار البديل عن رئيس المجلس أو نائبه عن طريق الاقتراع من بين أعضاء المجلس وذلك في أول اجتماع للمجلس بعد شغل تلك العضوية[2].

وينعقد المجلس البلدي مرة واحدة على الأقل في الشهر بناء على دعوة رئيسه أو نائبه في حالة غيابه[3]، وجلسات المجلس سرية وللمجلس أن يدعو لحضور جلساته أى شخص يرى فائدة من حضوره دون أن يكون له حق التصويت، ولا تعتبر جلسات المجلس نظامية إلا بحضور الأغلبية للأعضاء، ويتخذ المجلس قراراته بأكثرية أصوات أعضائه الحاضرين، ويجرى التصويت بطريقة الاقتراع العلنى ويجوز للمجلس أن يقرر في بعض الحالات إجراء اقتراع سري[4].

---

[1] مادة (12) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[2] مادة (22) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[3] مادة (15) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[4] مادة (18، 19) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

الفرع الثالث

شروط العضوية

اشترط المنظم في المملكة العربية السعودية عدة شروط في أعضاء المجالس المحلية، وفرّق بين الشروط الواجب توافرها في عضوية كل مجلس، وذلك نتيجة لاختلاف طريقة تشكيلها، ولذلك يشترط في العضو ما يلى:

أولاً: شروط عضوية مجلس المنطقة:

يشترط في عضو المجلس المحلي للمنطقة ما يلى[1]:

1- أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ.

2- أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية.

3- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.

4- أن تكون إقامته في المنطقة.

يتضح من الشروط السابقة أنها تتفق مع أسلوب تشكيل مجلس المنطقة عن طرق التعيين، فهذه الشروط تخضع لتقدير السلطة المركزية من حيث توافرها في العضو أو عدمها، فهي التي تقدر مدى انطباقها على العضو الذى يتم اختياره عن طريق التعيين، وذلك عن طريق ترشيح أمير المنطقة للعضو وموافقة وزير الداخلية ويصدر به قرار من مجلس الوزراء[2].

ثانياً: شروط العضوية في المجلس البلدى:

نص نظام البلديات والقرى على ضرورة توافر عدة شروط لعضوية المجلس البلدي وهى[3]:

1- أن يكون سعودياً بالدم أو المولد أو متجنساً مضى على تجنسه عشر سنوات على الأقل.

---

(1) مادة (17) نظام المناطق، مرجع سابق.

(2) تنص المادة (29) نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/13 بتاريخ 3 ربيع أول سنة 1414هـ، على أن "الملك" هو رئيس مجلس الوزراء.

(3) مادة (11) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

2- أن يكون متمماً الخامسة والعشرين من عمره.
3- أن يقيم إقامة دائمة في نطاق البلدية طوال مدة عضويته.
4- أن يكون غير محكوم عليه بحد شرعي أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد مضى على تنفيذ الحد أو السجن خمس سنوات.
5- أن يكون غير مفصول من الخدمة العامة لأسباب تأديبية ما لم يكن قد مضى على هذا الفصل خمس سنوات.
6- أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة.
7- متمتعاً بالأهلية والشرعية.
8- غير محكوم عليه بالإفلاس الاحتيالي.

ولأن تشكيل المجلس البلدي يتم عن طريق التعيين لنصف الأعضاء وانتخاب النصف الآخر، فإن المنظم لم يفرق بين الأعضاء المنتخبين والمعينين في ضرورة توافر هذه الشروط، ويفهم من ذلك أن هذه الشروط يجب أن تنطبق على جميع أعضاء المجلس البلدي، إلا أن تقدير مدى توافر هذه الشروط يخضع لجهتين مختلفتين، فالأعضاء المنتخبين يجب عليهم تقديم طلبات ترشيح أنفسهم إلى "لجنة الانتخاب والفرز" وفقاً للنموذج الذي تعده الوزارة[1]، ولكل مرشح أن يتظلم أمام لجنة الطعون والتظلمات من قرار لجان الانتخاب والفرز[2]، في حين يخضع الأعضاء المعينون لتقدير وزير الشئون

---

[1] مادة (12) لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

[2] مادة (16) لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق، تشكل في كل منطقة من مناطق المملكة لجنة تسمى "لجنة الطعون والتظلمات الانتخابية" من ثلاثة أعضاء برئاسة مستشار شرعي أو نظامي ويصدر بتسمية أعضاء اللجنة قرار وزاري قبل ثلاثين يوماً على الأقل من موعد الاقتراع، وتنظر في جميع الطعون والتظلمات التي يقدمها الناخبون والمرشحون فيما يتعلق:
- قيد الناخبين وجداول قيد الناخبين.
- قيد المرشحين وقوائم المرشحين -

البلدية والقروية فى مدى توافر هذه الشروط. كما أضاف نظام البلديات والقرى شرطاً خاصاً يتعلق بهؤلاء الأعضاء المعينين حيث يجب أن يكون العضو من ذوى الكفاءة والأهلية[1].

ولا يجوز لعضو المجلس البلدي[2]:

أ- أن يجمع بين عضوية مجلس بلدتين.

ب- أن يكون موظفاً في البلدية ما لم يكن قد مضى على استقالته أو نقله من وظيفته سنة واحدة على الأقل.

جـ- أن يكون مقاولاً لأعمال أو لأشغال أو لوازم البلدية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

د- أن يكون رئيساً أو مديراً في شركة لها علاقة بأعمال البلدية أو عضواً في مجلس إدارتها.

وكان القانون قد أخرج العسكريين العاملين من حق الانتخاب ومن باب أولى حق الترشح لعضوية المجلس البلدي[3]، ويرى البعض أن له أهمية خاصة الهدف منه عدم إقحام العسكريين في العملية الانتخابية وذلك ضماناً لنزاهتهم، وذلك يتسق تماماً مع ما تنص عليه الأنظمة العسكرية من منع العسكريين العاملين من المشاركة في الأمور العامة والسياسية طالما أنه مازال على رأس عمل، أما إذا كان قد استقال أو تقاعد لأي سبب من الأسباب فأن له الحق في الإدلاء بصوته الانتخابي أو الترشح ما دام أن زوال الصفة العسكرية

= – نتيجة الانتخابات.

– البت فى جميع الطعون والتظلمات خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمها للجنة.

– أداء أى مهام أخرى تدخل فى نطاق اختصاصها، انظر: مؤلف الانتخابات البلدية، مرجع سابق، ص90.

[1] مادة (9) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[2] مادة (13) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[3] مادة (3) لائحة انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق.

عنه قد تم قبل موعد الاقتراع[1].

وكذلك أغفل المنظم في شروط العضوية شرطاً هاماً وهو شرط القيد في جدول الناخبين للدائرة التي يرغب المرشح لعضوية المجلس البلدي ترشيح نفسه فيها، لأنه يقيم علاقة ورابطة بين الشخص المرشح وبين الوحدة المحلية التي يترشح في دائرتها حتى يستطيع التعرف على مشاكلها وشواغلها[2].

ويرى البعض[3] أن أهم ما يمكن انتقاده في شروط العضوية هو الشرط المتعلق بالناحية التعليمية واكتفاء المشرع بشرط إجادة القراءة والكتابة، ويبرر ذلك بالقول أن ضرورة التوازن بين الاعتبارات السياسية (التي تتمركز في ضرورة أن يكون التمثيل عاماً وعادلاً) وبين الاعتبارات الإدارية (التى تفترض كفاءة التمثيل) من متطلباتها ضرورة النص على أن يكون العضو مؤهلاً ولو تأهيلاً متوسطاً، والرأى القائل بالاكتفاء بإجادة القراءة والكتابة هو الأولى بالتأييد لأن الهدف هو تمثيل المجتمع المحلي من بين أبناء الوحدة المحلية دون تقييد هذا التمثيل، فمن المحتمل عدم تقدم العدد اللازم من أصحاب المؤهلات لعضوية

---

(1) سامي بن سليمان بن علي الناصر: تفعيل المجالس البلدية وأثره على واقع تطبيق الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، دراسة ميدانية على مدينة الرياض، رسالة ماجستير، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، 1426هـ، ص47.

(2) وإذا كان المشرع السعودى قد أغفل ذكر هذا الشرط فى نظام البلديات والقرى، فقد استدرك ذلك فى الأدلة الانتخابية (دليل القيد – دليل تسجيل المرشحين) لما لهذا الشرط من أهمية، وذلك كما يلى:
- بالنسبة للناخب: القيد فى جدول الناخبين شرط لممارسة الحق فى الانتخاب، ولا يجوز لمن لم يسجل اسمه فى جدول قيد الناخبين الإدلاء بصوته يوم الاقتراع، حتى وإن توفرت فيه شروط الناخب.
- بالنسبة للمرشح: يحق لكل من قيد اسمه فى جدول الناخبين وتوافرت فيه شروط العضوية المقررة قانوناً ترشيح نفسه. انظر مؤلف الانتخابات البلدية، مرجع سابق، ص 49، 60.

(3) د.عبد المعطي محمد عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص157.

المجالس المحلية وكذلك عدم ضمان فوزهم في الانتخابات، فالإدارة المحلية تقوم على المبادئ السياسية أكثر منها إدارية، ولما كانت أهدافها الكبرى سياسية بدرجة رئيسية فإنه يجب عدم المساس بالمبادئ السياسية بقدر الإمكان[1].

الفرع الرابع
مدة العضوية وفقدها

حدد القانون في المملكة العربية السعودية مدة العضوية في المجالس المحلية وأسباب فقدها وقد ميز في ذلك بين (مجالس المناطق) و(المجالس البلدية) على النحو التالي:

أولاً: مدة العضوية:

أ- مجلس المنطقة: فرق المنظم في مدة العضوية بين الأعضاء المختارين بصفتهم الرسمية وبين الأعضاء من الأهالى والمختارين بصفتهم الشخصية، فجعل عضوية الفئة الأولى دائمة وهو وضع له ما يبرره حيث إنهم لا يمثلون المجلس بصفتهم الشخصية وإنما كمسئولين في التنظيم المحلي، بينما حدد عضوية الأهالى بأربعة سنوات قابلة للتجديد[2]، ويلاحظ من مطلق النص أن إمكانية التجديد غير محددة بالقدر الذي يوحي بأن هذه الإمكانية قائمة بغض النظر عن عدد مرات التجديد، إلا أن اللائحة التنفيذية لنظام المناطق حددت ضوابط مدة العضوية على النحو التالي[3]:

- مدة الأعضاء المعينين من الأهالى أربع سنوات تبدأ من تاريخ أمر رئيس مجلس الوزراء الصادر بتعيينهم.
- في حالة خلو مقعد أي عضو معين لأي سبب من الأسباب يعين عضو

---

[1] د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص151.

[2] مادة (6) نظام المناطق، مرجع سابق.

[3] مادة (15) اللائحة التنفيذية لنظام المناطق.

آخر بدلا منه خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الخلو، وتكون مدة العضو الجديد هى المدة الباقية من مدة سلفه.

- يراعي عند ترشيح أعضاء مجلس المنطقة ألا يزيد عدد الأعضاء الذين يتم تجديد عضويتهم عن خمس الأعضاء المعينين وأن يكون التجديد لمرة واحدة.
- لا يجوز ترشيح عضو سابق لمجلس المنطقة إذا استنفذ التجديد الوارد في الفقرة السابقة إلا بعد مضى أربع سنوات على الأقل من تاريخ نهاية عضويته السابقة ولمرة واحدة فقط.

وبهذا أعطى المواطنين الفرصة للمزيد من المشاركة في عضوية المجلس، خصوصاً وأن العضوية يتم شغرها في المجلس عن طريق التعيين.

ب- المجالس البلدية: أما بالنسبة للمجالس البلدية لم يفرق القانون بين الأعضاء المعينين والأعضاء المنتخبين وحدد مدة ولاية المجلس البلدى بأربع سنوات اعتباراً من تاريخ صدور قرار تسمية أعضائه[1]، وأما رئيس المجلس البلدى ونائبه فقد جاء في القانون على أن يتم اختيارهم من بين الأعضاء وبصفة دورية لمدة سنتين قابلة للتجديد[2].

وإذا كان البعض يرى أن مدة السنتين تبقى رئيس المجلس البلدى تحت رقابة الأعضاء الذين يقومون بانتخابه، حيث يكون بمقدور الأعضاء عدم انتخابهم ثانية فى الانتخابات التالية، والتى يكون موعدها وشيك الوقوع[3]، إلا أنه فى ظل مجتمع يغلب عليه الطابع القبلى والعشائرى، بالإضافة إلى حداثة التجربة المحلية فيه، فإن الانتخاب المتقارب لرئيس المجلس البلدي يجعله يعمل من أجل إعادة انتخابه وبالتالي وتعطل أعمال المجلس البلدي فى فترات الإعداد

---

[1] مادة (12 الفقرة هـ)، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[2] مادة (10) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[3] د.عبد المعطي محمد عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص160.

للانتخابات وإجرائها، وذلك استعداداً لخوض المعارك الانتخابية من قبل الأعضاء الذين يرغبون فى إعادة انتخابهم، وفى ظل غياب الأحزاب السياسية فى المملكة العربية السعودية يلعب الجانب العشائرى والاقتصادي الدور الأكبر فى ذلك، وهو ما يؤثر سلباً على استقرار المجالس البلدية فى ممارستها لأعمالها ولذلك تكون أفضل مدة لرئاسة المجلس البلدي هى نفس مدة دورة المجلس البلدي.

ثانياً: فقد العضوية:

يفقد عضو المجلس المحلي عضويته إما بسبب الانتهاء الطبيعي، أو إسقاط العضوية أو إبطالها، أو الاستقالة، وذلك على النحو الآتى:

أ- الانتهاء الطبيعى.

1 - مجلس المنطقة: تنتهى العضوية انتهاء طبيعياً في حالة خلو مكان أي عضو لأي سبب مثل (حالة الوفاة) يعين بدله خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الخلو، وتكون مدة العضو الجديد هى المدة الباقية من مدة سلفه[1]، هذا بالنسبة للأعضاء المعينين من الأهالى في مجلس المنطقة، أما الأعضاء الدائمون فهم يمثلون السلطة المركزية وبالتالى هم موظفون عموميون ويخضعون في ذلك للسلطة الرئاسية وقانون الوظيفة العامة، كما قد تنتهي العضوية في مجلس المنطقة انتهاء طبيعياً بانتهاء السنوات الأربعة وهى مدة دورة مجلس المنطقة.

2- مجلس البلدية: أى عضو في المجلس البلدى يمكن أن يفقد عضويته بصورة طبيعية سواء كان رئيساً أو عضواً. وعادة ما يكون ذلك في حالة الوفاة وفي هذه الحالة يفقد العضوية سواء ورد بشأنه نص خاص أو لم يرد[2]، وفي حالة خلو مقعد أحد الأعضاء المنتخبين

---

[1] مادة (22)، نظام المناطق، مرجع سابق.

[2] د.بكر القباني: القانون الإداري في دول الخليج العربي، مرجع سابق، ص213.

يقوم وزير الشئون البلدية والقروية بتسمية الشخص الذي حصل على أعلى الأصوات ولم يدخل المجلس ليشغل المكان الشاغر للمدة الباقية، أما إذا كان العضو الفاقد لعضويته (معيناً) فإن الوزير يقوم بتعيين البديل وللمدة الباقية من ولاية المجلس وكذلك يعين البديل في حالة عدم وجود شخص حاصل على أعلى الأصوات بالنسبة للأعضاء المنتخبين[1]، وكذلك تنتهى العضوية بصورة طبيعية لجميع الأعضاء سواء المعينين أو المنتخبين بانتهاء مدة دورة المجلس البلدى وهى أربع سنوات اعتباراً من تاريخ صدور قرار تسمية أعضائه[2].

ب- إسقاط العضوية وإبطالها:

يفترض في حالة إسقاط العضوية أن تكون العضوية قد ثبتت لعضو المجلس المحلي بصفة نهائية على الوضع الصحيح في القانون، إلا أنه قد نشأ في حقه أحد الأسباب التي حددها القانون لإسقاط العضوية وهي تختلف عن إبطال العضوية الذي يفترض أن العضو لم يتمتع بالعضوية على النحو الصحيح في القانون لأي سبب من الأسباب التي يحددها المشرع، وذلك على النحو الآتى:

1 - مجلس المنطقة:

حدد نظام المناطق أسباب إسقاط العضوية عن العضو فيما يلي:

نص النظام على أن حضور اجتماعات مجلس المنطقة واجب وظيفياً بالنسبة للأعضاء المنصوص عليهم في الفقرتين ج، د من المادة (16) وهم وكيل الإمارة ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية، أما بالنسبة للأعضاء من الأهالي فإن تخلف أحدهم عن حضور دورتي انعقاد

---

[1] مادة (12 فقرة ب)، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق؛ المادة (22) من لائحته التنفيذية.

[2] مادة (12 فقرة د)، نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

متتاليتين دون عذر مقبول، موجب للإقالة من المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز تعيين هذا العضو لعضوية المجلس مرة أخرى إلا بعد مضى سنتين من تاريخ صدور قرار إقالته[1].

2- المجلس البلدي:

يفقد عضو المجلس البلدي عضويته في الحالات التالية[2]:

1- إذا فقد أحد الشروط المنصوص عليها في النظام للمرشح لعضوية المجلس البلدي، أو إذا تبين بعد تسميته أنه كان فاقداً لأحدها، كأن يتضح أنه فاقد لأحد شروط العضوية مثل أن يكون لا يعرف القراءة والكتابة أو سبق الحكم عليه بحد أو سجن ولم تمض مدة الخمس سنوات على تنفيذ الحكم.

2- إذا ثبت استغلاله صفة العضوية للحصول على منفعة شخصية أو إضراره بمصالح البلدية.

3- إذا تخلف عن حضور ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات خلال سنة واحدة بالرغم من توجيه الدعوة إليه، إلا إذا كان لديه عذر يقبله وزير الشئون البلدية والقروية.

وفي هذه الحالات يصدر قرار من المجلس بإسقاط العضوية ويصدق عليه من وزير الشئون البلدية والقروية[3].

جـ- الاستقالة:

الاستقالة تعتبر حقاً طبيعياً للعضو وتتم بمجرد إعلانه عن رغبته في التخلي عن عضوية المجلس المحلي التابع له، وهي تختلف عن الإسقاط للعضوية بأنها تتم بإرادة العضو ولا تحمل معنى الجزاء كما هو الحال بالنسبة

---

(1) مادة (27) نظام المناطق، مرجع سابق.

(2) مادة (26) نظام البلديات والقرى، والمادة (23) من لائحته التنفيذية.

(3) د.السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص58.

لإسقاط العضوية، ونتناول أحكام الاستقالة فيما يلي:

1- **مجلس المنطقة:** إذا رغب العضو المعين في الاستقالة قدم طلباً إلى وزير الداخلية عن طريق أمير المنطقة، ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية[1]، ولم يمنح النظام مجلس المنطقة الموافقة على إسقاط العضوية أو حتى قبول الاستقالة دون موافقة مجلس الوزراء[2].

2- **المجلس البلدي:** في حالة استقالة عضو المجلس البلدي يجب عليه أن يقدم استقالته إلى وزير الشئون البلدية والقروية للبت فيها[3]، ولم يقر النظام للمجلس البلدي الحق في قبول هذه الاستقالة أو إلزام العضو بتقديم الاستقالة إلى المجلس أولاً مع إبداء أسباب الاستقالة، وهو ما يعتبر انتقاصاً من حق المجلس البلدي في اتخاذ أبسط القرارات تجاه ما يقدم إليه، وليس ما يمنع بعد أن تناقش الاستقالة في المجلس أن تخضع لتصديق وزير الشئون البلدية والقروية، ومع ذلك فإنه يجب على العضو الذى قدم استقالته الاستمرار في عضوية المجلس حتى تاريخ صدور قرار الوزير بقبول الاستقالة ما لم يحدد تاريخ نفاذ استقالته[4].

---

(1) مادة (20) من نظام المناطق، مرجع سابق.
(2) مادة (21) من نظام المناطق، مرجع سابق.
(3) مادة (25) من نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
(4) مادة (21) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

الفرع الخامس
حقوق الأعضاء وواجباتهم

أولاً: حقوق عضو مجلس المنطقة وواجباته:

أ- حقوق الأعضاء:

يحق للعضو أن يقدم اقتراحات إلى رئيس مجلس المنطقة كتابة، وذلك في الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس، ويدرج الرئيس كل اقتراح في جدول أعمال المجلس لعرضه ودراسته[1]، وكذلك لا يجوز عزل العضو المعين خلال مدة عضويته إلا بأمر من رئيس مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الداخلية، أما بخصوص مقابل العضوية فإن من حق العضو الحصول على مكافآت مالية على أن يحدد رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية مكافآت مالية لرئيس مجلس المنطقة وأعضائه ويراعى في تقديرها تكاليف المواصلات والإقامة[2]، وحدد مقابل العضوية على أساس حضور جلسات المجلس بواقع ألفي ريال عن الجلسة الواحدة وبحد أعلى أربعين ألف ريال في السنة[3].

ب- واجبات الأعضاء:

لا يجوز لعضو مجلس المنطقة أن يحضر مداولات المجلس أو لجانه إذا كان الموضوع يتعلق بمصلحة شخصية له، أو مصلحة من لا تقبل له شهادته، أو كان وصياً، أو قيماً، أو وكيلاً لمن له مصلحة فيه[4]، كما يحظر على مجلس المنطقة النظر في أي موضوع يخرج عن الاختصاصات المقررة له وتكون قراراته باطلة إذا تجاوزت ذلك، ويصدر وزير الداخلية قراراً بذلك[5]، ويجب على الأعضاء حضور جلسات المجلس وتخلفهم عن حضور دورتي انعقاد متتاليتين دون عذر مقبول، موجب للإقالة من المجلس[6].

---

(1) مادة (18) نظام المناطق، مرجع سابق.
(2) مادة (37) من نظام المناطق (معدلة) بقانون رقم أ/21 بتاريخ 1414/3/30هـ.
(3) مادة (27) من اللائحة التنفيذية لنظام المناطق.
(4) مادة (19) نظام المناطق، مرجع سابق.
(5) مادة (25) نظام المناطق، مرجع سابق.
(6) مادة (27) نظام المناطق، مرجع سابق.

ثانياً: حقوق أعضاء المجالس البلدية وواجباتهم:

أ- حقوق الأعضاء:

ألزمت اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى أمين المجلس بإبلاغ الأعضاء بموعد الاجتماع قبل موعده بسبعة أيام على الأقل، وإدراج الموضوعات التي يطلب الأعضاء عرضها على المجلس في جدول الأعمال، على أن يقدم الطلب قبل أربعة أيام من موعد الاجتماع، وأن تكون جميع المواضيع التى تدرج في جدول الأعمال من اختصاص المجلس، وتزويد كل عضو بملف يحتوى على جدول الأعمال والبيانات المتعلقة بالمواضيع التى ستناقش في الاجتماع قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام[1].

وأثناء التصويت على المواضيع لكل عضو الحق في إبداء تحفظه وتضمينه المحضر أو إرفاقه به[2]، ويحق لرئيس المجلس ونائبه وأعضائه **ما يلى**[3]:

1- أن يطلب مناقشة موضوع معين له علاقة بمهام المجلس.

2- أن يطلب أي معلومات أو بيانات تتعلق بموضوع يبحثه ويناقشه المجلس.

وبالنسبة لمقابل العضوية: فقد نص نظام البلديات والقرى على أن يحدد وزير الشئون البلدية والقروية بلائحة منه المكافآت الشهرية لرؤساء وأعضاء المجالس البلدية أو اللجان التى تقوم مقامها، كما يحدد نفقات الانتداب والانتقال وغيرها في حالة تكليف العضو بمهمة رسمية داخل أو خارج البلدة وترصد الاعتمادات اللازمة لهذه المكافآت وجميع النفقات اللازمة لممارسة المجالس البلدية أعمالها في ميزانية البلديات[4].

---

[1] مادة (12 فقرة ب، ت، ج) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[2] مادة (14 فقرة ث) من اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[3] مادة (20 فقرة ب) من اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[4] مادة (27) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق، وحددت مكافآت الأعضاء كما يلى:

1- تكون المكافأة الشهرية لرئيس المجلس ونائبه والعضو شاملة جميع استحقاقتهم فيما عدا المصاريف السفرية ويكون مقدار المكافأة على النحو التالي: (6000) ستة آلاف ريال للمجالس البلدية التي تتكون من (14) عضواً، (4000) أربعة آلاف ريال للمجالس-

وانطلاقاً من أن التمثيل الشعبي يجب ألا يكون مقابل منافع مادية في هيئة راتب أو أجر وإلا فقدت عملية التمثيل جوهرها، إلا أن الأخذ بمجانية العضوية ينطوي على بعض الجوانب السلبية التي تنعكس آثارها على تشكيل هذه المجالس، حيث إن مجانية العضوية قد تحول دون إقبال ذوى الكفاءات على ترشيح أنفسهم لهذه المناصب نظراً لضيق ظروفهم الاقتصادية، الأمر الذي يؤدي بطريق غير مباشر إلى احتكار مراكز العضوية من أصحاب الثروات المالية بغض النظر عن كفاءاتهم وقدراتهم الإدارية والفنية[1].

ب- واجبات الأعضاء.

على كل من رئيس المجلس والنائب والأعضاء الالتزام بما يلى[2]:

1- حضور الجلسات في مواعيدها.
2- المحافظة على سرية المعلومات التي يطلع عليها بحكم عضويته في المجلس.
3- مغادرة الجلسة عندما يبحث فيها المجلس قضية تتعلق بصورة مباشرة أو غير مباشرة بمصلحة خاصة به، أو أن يكون وكيلاً عن صاحب الموضوع الذي يناقشه المجلس أو يتعلق بأحد أقاربه من الدرجة الأولى أو الثانية.
4- عدم إثارة أي موضوع أثناء الجلسات يخرج عن اختصاصات المجلس.
5- عدم استغلال عضويته للحصول على منفعة شخصية أو الإضرار بمصالح البلدية.

=البلدية التي تتكون من (12) أو(10) أعضاء، (3000) ثلاثة آلاف ريال للمجالس البلدية التي تتكون من(8) أو(6) أو(4) أعضاء.مادة(28)اللائحة التنفيذية.

2- يصرف لعضو اللجنة التي تحل محل المجلس – في حالة حله- المكافآت الشهرية المخصصة لعضو المجلس.

[1] د.عبد المعطي محمد عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص161.

[2] مادة (20 فقرة أ) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

6- عدم التدخل في أداء أجهزة البلدية التنفيذية لأعمالها إلا من خلال المجلس ووفقاً للأداة المحددة في هذه اللائحة.

7- الالتزام بأن تكون مناقشته للموضوعات التي تدخل في اختصاص المجلس من خلال المجلس ووفقاً للآلية المعتمدة في اللائحة التنفيذية.

المطلب الثاني
تشكيل المجالس المحلية في مملكة البحرين

التطور التشريعي والتاريخي:

تعتبر البحرين من أوائل الدول في العالم العربي التي استحدثت نظاماً للبلدية، ويعود إنشاء أول بلدية في البحرين إلى العام 1919م، وهى بذلك تعتبر ثالث بلد عربي تنشئ بلدية بعد بلدية الإسكندرية وتونس التى شهدت تأسيس البلديات في أواخر القرن التاسع عشر، وقبل ذلك التاريخ لم يكن في البحرين ما يسمى بالبلديات، أو ما شابه ذلك[1].

وتعتبر (بلدية المنامة) من أوائل الدوائر الرسمية في دولة البحرين التي أنشئت من أجل تنظيم الإدارة في البلاد على أسس حديثة، ويعد القانون الصادر فى 1920/1/20م هو أول قانون للبلديات في البحرين، وكان المجلس البلدي آنذاك مكون من ثمانية أعضاء يتم تعيينهم من قبل الحكومة، أما عن أول ميزانية للبلدية حين تأسيسها فى عام 1920م فقد قدرت (604) دينار للإيرادات وبالمقابل قدرت المصروفات (604) دينار أي نفس مبلغ الإيرادات كان يذهب للمصروفات وذلك لتواضع الميزانية آنذاك، ويعتبر بداية تكوين هذا المجلس البلدي هو بمثابة بداية لإنشاء أول نظام إداري يستحدث في البحرين وبالذات

---

[1] عادل عيسى المرزوقي: المجالس البلدية في عهد الملكية الدستورية، 2003م، بدون دار نشر، ص62.

في البلديات، أو بالأحرى كأول تجربة نيابية تولد في البلاد[1].

وفي عام 1924م دخل المجلس البلدي مرحلة تاريخية جديدة اعتبرت فاصلاً ومنعطفاً تاريخياً في مسيرة المجلس عندما رأت الحكومة الأخذ بمبدأ الانتخاب في تشكيل المجلس البلدي وذلك وفقاً للتعديلات التي أدخلت على قانون البلديات، حيث نص على أن "تناط إدارة بلدية المنامة بعهدة أشخاص منتخبين من الأهالي ومعينين من الحكومة يسمون أعضاء مجلس البلدية"[2]، إلا أن الانتخابات البلدية الأولى كانت تتم وفق معيار طائفي فالأعضاء المنتخبون كانوا يمثلون الطوائف، بموجب قانون البلديات الصادر في العشرينات ونصه الآتي "لكل طائفة من أي الطوائف الحق أن تنتخب لها عضواً في مجلس البلدية بشرط أن يكون من أفرادها ذو أملاك ومصالح ومعاملات"[3].

كما تم في هذه المرحلة رفع مستوى التمثيل لأعضاء المجلس من ثمانية أعضاء إلى عشرين عضواً، كما جاء في القانون "يجب أن لا يقل عدد الأعضاء عن عشرين عضواً ويجوز زيادتهم أو إنقاصهم وينتخب نصفهم الأهالي وتعين الحكومة النصف الآخر"[4]، وكانت الانتخابات البلدية الأولى مقصورة على الذكور فقط "حق الانتخاب يكون لكل شخص من الذكور يبلغ سن عشرين سنة"[5]، واستمر العمل بمبدأ الانتخاب والتعيين جارياً حتى أصبح عدد الأعضاء في عام 1949م (24) عضواً نصفهم منتخب والنصف الآخر معين[6].

---

(1) العمل البلدي في مملكة البحرين، نبذة تاريخية، وزارة البلديات والزراعة، ص2، 3.

(2) المادة (5) من قانون البلديات الصادر في 1920/1/20م، وتعديلاته، وزارة شئون مجلس الوزراء والإعلام، إدارة المتاحف.

(3) مادة (10) قانون البلديات الصادر في 1920م، مرجع سابق.

(4) مادة (7) قانون البلديات السابق.

(5) مادة (12) قانون البلديات السابق.

(6) العمل البلدي في مملكة البحرين، نبذة تاريخية، مرجع سابق، ص4.

ولكن التحول الأهم في الانتخابات البلدية جاء مطلع الخمسينيات مع تعديلات قانون البلديات، حيث تغير نظام الانتخاب من التمثيل الطائفي إلى نظام الدائرة الانتخابية، كما أعطيت النساء الحق في التصويت للانتخابات البلدية لأول مرة في عام 1950م وشاركت النساء فعلاً في هذه الانتخابات البلدية، وذلك وفقاً للمادة الحادية عشر من قانون البلديات المعدل فى 1949م[1].

واستمرت الانتخابات البلدية منذ بدئها للمرة الأولى سنة 1924م تجرى كل ثلاث سنوات، حتى أواخر الستينيات عندما لم يحصل المرشحون إلا على أعداد قليلة من أصوات الناخبين فألغيت الانتخابات، واستمرت المجالس البلدية في مزاولة أعمالها إلى حين صدر المرسوم رقم (2) لسنة 1970م القاضي بإنشاء الدوائر التي أصبحت فيما بعد وزارات الدولة من بينها دائرة البلديات والزراعة، وعند إعلان الاستقلال فى 14/ أغسطس/ 1971م، أصبحت دائرة البلديات والزراعة (وزارة البلديات والزراعة)، وتم حل المجالس البلدية بموجب المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 1973م، وقضى بإنشاء هيئة بلدية مركزية تزاول جميع اختصاصات المجالس البلدية، وذلك لفترة انتقالية مدتها عام، وتتكون هذه الهيئة من ثمانية وعشرين عضواً يعينون بقرار من مجلس الوزراء منهم (14) عضواً من المواطنين من مختلف مناطق البلدية، والبقية يمثلون وزارات الدولة، ويتولى وزير البلديات والزراعة رئاسة الهيئة البلدية المركزية[2].

إلا أنه صدر المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1975م بتعديل أحكام المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 1973م، كما صدر المرسوم بقانون رقم (28) لسنة 1976م بتعديل المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1975م بتمديد الفترة الانتقالية للهيئة البلدية المركزية المؤقتة لمدة عام آخر، وعلى أن يكون للهيئة

---

(1) عادل عيسى المرزوقي: المجالس البلدية في عهد الملكية الدستورية، مرجع سابق، ص64.
(2) العمل البلدي في مملكة البحرين، نبذة تاريخية، مرجع سابق، ص5، 7.

شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتبع مجلس الوزراء، كما صدر المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 1988م بتفويض وزير الإسكان اختصاصات رئيس الهيئة البلدية المركزية المؤقتة، إلا أن الخطوة الأهم كانت بعد تصويت الشعب البحريني بنسبة 98.4% في استفتاء عام أجري في 14-15/فبراير/ 2001م على "ميثاق العمل الوطني" والذى يدعو للفصل بين السلطات والعودة للحياة النيابية وإطلاق الحريات العامة وتفعيل الدستور واستحداث نظام المجلسين[1].

وفي تاريخ 2001/12/19م صدر مرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م بإصدار قانون البلديات ونص في المادة الثانية على إلغاء المراسيم السابق ذكرها وكل ما يتعارض وأحكام هذا القانون، وبالتالي يكون قانون البلديات قد حل محل الهيئة البلدية المركزية المؤقتة، فأصبح القانون رقم (35) لسنة 2001م هو القانون النافذ حالياً، وعلى ذلك فلا يوجد في البحرين سوى مستوى محلى واحد للمجالس المحلية هو البلديات، وسوف نستعرض طريقة تشكيلها وأحكام العضوية في الفروع التالية:

الفرع الأول: تشكيل المجالس البلدية.

الفرع الثاني: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

---

[1] د.مفيد الزيدي: دولة البحرين من الإمارة إلى الملكية الدستورية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2005، ص40.

الفرع الأول
المجالس البلدية

الأساس الدستوري والقانوني:

الأساس التشريعى للمجالس البلدية فى مملكة البحرين هو الدستور الذى نص على"ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال فى ظل توجه الدولة وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التى تدخل فى نطاقها والرقابة عليها".

وبذلك ترك الدستور البحرينى تنظيم البلديات إلى القانون الذي يجب أن يكفل لها الاستقلال وإدارة المرافق ذات الطابع المحلي، وفقاً للأوضاع والظروف التى يتطلبها الوضع فى المملكة[1].

وبناء على ذلك قسمت مملكة البحرين إلى خمس بلديات على الوجه الآتى:

أ- بلدية المنامة.

ب- بلدية المحرق.

جـ- بلدية المنطقة الشمالية.

د- بلدية المنطقة الوسطى.

هـ- بلدية المنطقة الجنوبية.

ويتحدد نطاق اختصاص كل بلدية بحدود منطقة المحافظة التى تقع فيها، ويكون إنشاء بلديات أخرى أو إلغاء بلديات قائمة بموجب مرسوم[2]، أو تغيير أسمائها بموجب مرسوم بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء[3]، وهذا ما يميز البلديات في البحرين عن البلديات في السعودية حيث جعل المشرع البحريني هذا الحق لأعلى سلطة في الدولة وبها ترتبط قوة البلديات،

---

[1] مادة (50 فقرة أ) دستور مملكة البحرين الصادر بتاريخ 2002/2/14م.

[2] مادة (1) قانون البلديات رقم (35) لسنة 2001م، صادر بتاريخ 2001/12/13م.

[3] مادة (1) اللائحة التنفيذية بقرار رقم (16) لسنة 2002م، الجريدة الرسمية، العدد (2533)، 2002/6/5م.

ويكون للبلدية شخصية اعتبارية مستقلة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري[1].

وقسمت المملكة إلى خمس محافظات وحدد نطاق اختصاص كل بلدية بحدود منطقة المحافظة التى تقع فيها[2]، والمحافظات هى:

محافظة العاصمة، محافظة المحرق، المحافظة الشمالية، المحافظة الوسطى، المحافظة الجنوبية، والمحافظة ذات شخصية اعتبارية، وتدرج الاعتمادات المالية الخاصة بالمحافظة ضمن ميزانية الدولة وتضاف إلى ميزانية وزارة الداخلية[3]، وبالرغم من أن للمحافظة شخصية اعتبارية، فأنه يصعب اعتبارها مستوى محلياً، وذلك لعدة أسباب من أهمها أن حدود المحافظات هى ذاتها حدود البلديات، كما أن الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للمحافظات لم يترتب عليه وجود موازنة مستقلة لها[4]، فكل من البلديات والمحافظات تتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن الأخرى، فالبلديات تتبع وزارة الشئون البلدية والزراعية والمحافظات تتبع وزارة الداخلية في الهيكل التنظيمي للمملكة، وعلى ذلك فإن لكل محافظة مجلس بلدي واحد مستقل عن المحافظة. ويتولى السلطات في كل بلدية[5]:

أ- المجلس البلدي ويمارس سلطة إصدار اللوائح والقرارات والأوامر ومراقبة كل ذلك في حدود اختصاصات المجلس البلدى.

ب- الجهاز التنفيذي ويمارس سلطة التنفيذ.

طريقة تشكيل المجالس البلدية:

تنقسم مملكة البحرين في مجال البلديات إلى خمس "مناطق بلدية انتخابية" فتعتبر كل محافظة منطقة بلدية انتخابية، وتقسم كل منطقة إلى عشر

---

(1) مادة (2) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (1) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

(3) مادة (1، 2) من قانون المحافظات الصادر بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2002م والمعدل بالقانون رقم (28) لسنة 2005م.

(4) د.محمد محمود الطعامنة؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص196.

(5) مادة (4) قانون البلديات، مرجع سابق.

دوائر انتخابية، ويوجد خمسين دائرة انتخابية للمجالس البلدية، ويتم انتخاب عضو واحد عن كل دائرة، ويتم تحديد هذه التقسيمات بموجب قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء[1].

وتشكل في كل منطقة بلدية انتخابية لجنة تتكون من رئيس وعدد من الأعضاء، وأمين السر ويتم تسمية اللجنة واختيار الرئيس والأعضاء بقرار من وزير العدل والشئون الإسلامية، وتختص كل لجنة من هذه اللجان "لجان المناطق" بما يلى[2]:

- إعداد جداول الناخبين.
- تلقي طلبات الترشيح وفحصها.
- إعداد كشوف المرشحين.
- النظر في الطلبات والاعتراضات المتعلقة بأي إجراء أو قرار يصدر عنها.
- إعلان النتائج العامة للانتخابات في كل منطقة بلدية انتخابية.
- إرسال نسخة من النتيجة إلى وزير العدل والشئون الإسلامية ونسخة أخرى إلى إدارة البلدية.

كما تشكل لجنة أو أكثر لكل دائرة انتخابية تسمى (لجنة الاقتراع والفرز) بقرار من وزير العدل والشئون الإسلامية من رئيس وعدد من الأعضاء يتولى أحدهم أمانة سر اللجنة ويحدد القرار الصادر مقار هذه اللجان، وتختص هذه اللجان بإجراء عملية الاقتراع في الدائرة وفرز أصواتها[3].

ويتكون المجلس البلدي من عشرة أعضاء يمثلون الدوائر الانتخابية للمنطقة البلدية، ويتم اختيارهم بالانتخاب العام المباشر عن طريق الاقتراع الفردي بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت فى الانتخاب،

---

[1] مادة (5) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002م، بتاريخ 13/فبراير/2002م، معدل بقانون رقم (37) لسنة 2006م بتاريخ 30/يوليو/2006م.

[2] مادة (7، 27) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

[3] مادة (18) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

فإذا لم تتوفر هذه الأغلبية لأحد المرشحين في الدائرة أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، وعند التساوي في الأصوات تجرى القرعة فيما بينهم بمعرفة رئيس لجنة الاقتراع والفرز[1]، وإذا لم يتقدم للترشيح لعضوية المجلس البلدي إلا العدد المحدد أو لم يبق إلا هذا العدد لأى سبب كان أعلنت أسماؤهم فائزين بالتزكية[2].

ويتمتع بحق انتخاب المجالس البلدية المواطنون البحرينيون – رجالاً ونساءً- إذا توفرت في كل منهم الشروط التالية[3]:

1- أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة ميلادية كاملة يوم الانتخاب[4].
2- أن يكون كامل الأهلية.
3- أن يكون مقيماً إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقاً لما هو ثابت في بطاقته السكانية، وفي حالة إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له أو لإقامة عائلته في دولة البحرين هو دائرته الانتخابية، ويجوز لمن

---

[1] مادة (26) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق، أخذ المشرع البحريني بنظام الانتخاب بالأغلبية المطلقة، وهو يتيح الفرصة لإعادة الانتخاب بين المرشحين، لأنه وفقاً لهذا النظام لا يعتبر المرشح فائزاً من الدور الأول إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المعطاة (النصف + واحد)، فإن لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية أعيدت الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين، ولم يشر المشرع البحريني إلى الاكتفاء في الدور الثاني بالحصول على الأغلبية النسبية، وهو الاتجاه الذي يؤكده المشرع البحريني في الرغبة بالمشاركة الشعبية من خلال الدفع بالمواطنين من قبل المرشحين لمباشرة حقهم الانتخابي، بهدف الحصول على الأغلبية المطلوبة، كما أن الانتخاب على دورين يؤدي إلى استبعاد المرشحين الأقل شعبية من انتخابات الدور الثاني، وعلى ذلك لا يجوز تقديم ترشيحات جديدة في الدور الثاني؛ انظر د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص252، هامش (1)؛ د.محمود عاطف البنا، الوسيط فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص401؛ د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص89.

[2] مادة (28) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

[3] مادة (2) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

[4] عدلت هذه الفقرة بقانون رقم (37) لسنة 2006، بتاريخ 30/يوليو/2006م حيث كانت قبل التعديل تنص على أن "يكون الناخب قد بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية يوم الانتخاب".

تتوفر فيه الشروط السابقة من مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية أن يشترك في انتخاب أعضاء المجالس البلدية إذا كان له محل إقامة دائم في دولة البحرين، ويجوز ذلك لغيرهم ممن يمتلكون عقارات مبنية أو أراض في الدولة.

ويتضح من الشروط السابقة ما يلى: أن المشرع البحريني قد ساوي في حق الانتخاب بين البحريني بالأصل أو المتجنس وذلك من خلال عدم اشتراطه الجنسية الأصلية للناخب، كما لم يشترط بالنسبة للمتجنس مضي مدة معينة من تاريخ حصوله على الجنسية البحرينية حتى قبل إعداد جدول الانتخاب، كما أجاز للناخب غير البحريني إذا كان من مواطني دول مجلس التعاون الخليجي الإدلاء بصوته فى الانتخابات إذا توفرت فيه الشروط السابقة، وبشرط أن يكون له محل إقامة دائم فى مملكة البحرين، وكذلك يجوز لمواطنى الدول الأخرى سواء دول عربية أو أجنبية الإدلاء بصوته إذا كان ممن يمتلكون عقارات مبنية أو أراض في الدولة ويتم التحقق من هذه الملكية من مكتب التوثيق العقاري، وبهذا يؤكد المشرع البحريني أن المجالس البلدية هى تمثيل واقعي عملي للامركزية في إدارة الشئون المحلية من خلال هيئات منتخبة تقوم بإدارة المجتمع على أسس ديمقراطية، حيث يسهم أعضاء تلك المجالس عبر اتصالهم بالشريحة السكانية التي يمثلونها في تقوية وتطوير الخدمات البلدية، والتي يعود مردودها على جميع السكان المقيمين في الوحدة المحلية سواء أكان مواطناً بحرينياً أم مقيماً[1]، ويؤكد هذا عدم النص على ذلك في قانون مباشرة الحقوق السياسية، وهو ما يدل على أن المشرع البحريني يميز بين الانتخابات البلدية والانتخابات البرلمانية والاستفتاء، ولذلك لم ينص على حق مباشرة الحقوق السياسية لغير المواطنين البحرينيين[2].

---

[1] مؤلف "ملك وخمس سنوات من الإنجازات" إصدار وزارة الإعلام البحرينية، شئون الإعلام الخارجي، المطابع الحكومية، 2004م، ص49.

[2] مادة (2) مرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن مباشرة الحقوق السياسية صادر بتاريخ 8/أكتوبر/2002م، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الانتخابات البلدية في مملكة-

ويؤدي عضو المجلس البلدى اليمين في جلسة علنية برئاسة أكبر الأعضاء سناً أمام المجلس وقبل ممارسة أعماله، ثم ينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيساً ونائباً للرئيس ويشرف رئيس المجلس البلدي على أعماله ويمثله أمام القضاء وفي مواجهة الغير، ويتولى نائب الرئيس اختصاصات رئيس المجلس في حالة غيابه، كما يمارس الصلاحيات التي يفوضها له الرئيس بموافقة المجلس[1]، فإذا خلا مكان رئيس المجلس أو نائبه لأي سبب يتم انتخاب غيره في أول جلسة تالية، ويكمل الرئيس الجديد للمجلس أو نائبه حسب الأحوال مدة سلفه[2].

ويكون لكل بلدية جهاز تنفيذي يتكون من هيكل تنظيمي يشتمل على إدارة عامة وعدد مناسب من الإدارات والأقسام المتخصصة لتسيير شئون البلدية في كافة مجالاتها، ويرأس الجهاز التنفيذي لكل بلدية مدير عام يصدر بتعيينه مرسوم وهو الذى يمثله أمام القضاء وفي مواجهة الغير[3].

ويكون انعقاد الاجتماع الأول للمجلس بدعوة من رئيسه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ اكتمال تشكيل المجلس، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أكثر من نصف عدد الأعضاء، وتصدر قرارات المجلس وتوصياته بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما لم يشترط القانون أغلبية خاصة، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذى صوت معه رئيس الجلسة،

-البحرين مثلت خطوة كبيرة على طريق إرساء الديمقراطية والمشاركة الشعبية، وذلك من خلال مشاركات "الجمعيات" وهى جمعيات ذات طابع سياسي في ظل حظر الأحزاب السياسية من حيث التأسيس أو العمل، ويوجد في مملكة البحرين أكثر من خمسة عشر جمعية سياسية تمثل مختلف الاتجاهات الفكرية والدينية، وكان لها دور بارز في تشكيل البلديات من خلال تسمية مرشح كل "جمعية" وخوض الانتخابات المحلية؛ د.مفيد الزيدي، دولة البحرين من الإمارة إلى الملكية الدستورية، مرجع سابق، ص33، 43.

[1] مادة (8) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (8) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

[3] مادة (30) قانون البلديات، مرجع سابق.

وإذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس في المرة الأولى أجل الانعقاد لمدة أسبوع، ويعتبر اجتماع المجلس صحيحاً في المرة الثانية إذا حضره أربعة أعضاء على الأقل، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، ويحضر مدير عام البلدية جميع جلسات المجلس البلدي، ويجوز لرئيس المجلس دعوة من يرى دعوته من العاملين بالأجهزة الحكومية المختلفة أو موظفي البلدية أو الخبراء لتقديم المعلومات اللازمة، أو للإدلاء بآرائهم الفنية، دون أن يكون لهم صوت معدود في حساب نصاب الحضور أو في المداولات[1].

ويفضل هنا عدم حضور مدير البلدية جميع جلسات المجلس البلدي إلا بناء على دعوة من المجلس كبقية العاملين بالأجهزة الحكومية أو موظفي البلدية، وذلك حفاظاً على استقلالية المجلس البلدي وعدم التأثير عليه في اتخاذ حق المبادرة وخصوصاً أن من أعمال المجلس البلدي الأساسية هي مراقبة الأجهزة التنفيذية في البلدية.

الفرع الثاني
شروط العضوية

حددت أحكام قانون البلديات رقم (35) لسنة 2002م الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية المجالس البلدية (ذكراً كان أو أنثى) كما يلي[2]:

أ - أن يكون بحريني الجنسية:

يشترط في عضو المجلس البلدي أن يكون متمتعاً بالجنسية البحرينية، وهذا يعني أنه لا يشترط الجنسية الأصلية في المرشح، وبذلك يستوى أن يكون بحريني الأصل أو متجنساً بالجنسية البحرينية، ويجوز لمن اكتسب الجنسية البحرينية أن يتقدم للترشيح لعضوية المجالس البلدية طالما كان تاريخ الحصول

---

[1] مادة (25) قانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (7) قانون البلديات، مرجع سابق.

على الجنسية البحرينية سابقاً على قفل باب الترشح، ويستوى كذلك أن يكون (ذكراً أو أنثى) [1].

وذلك يعكس التوجه العام للقيادة السياسية في المملكة لامتداد المشاركة إلى قطاعات واسعة بما فيها قطاع المتجنسين، وكذلك الموظفين فيجوز للموظف أن يتقدم للترشيح للعضوية ويمنح إجازة خاصة دون راتب من اليوم التالي لقفل باب الترشيح حتى انتهاء عملية الانتخاب، ولا يجوز له ممارسة أي اختصاص من اختصاصات الوظيفة، ويجوز للعضو أن يعود إلى مثل وظيفته بعد انتهاء عضويته، ويتعين على الموظف الذى لم يفز في الانتخابات البلدية تسلم عمله بمجرد انتهاء إجازته وإلا طبقت في شأنه أحكام أنظمة الخدمة المدنية[2].

ب- أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية كاملة؛

تطلب القانون أن يكون المرشح لعضوية المجالس البلدية بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية كاملة، والعبرة بأي وقت في اليوم الذى تجرى فيه الانتخابات ويتم فيه اكتساب العضوية وليس وقت الترشيح أو وقت الإعادة؛ ولإثبات توافر هذا الشرط يجب على المرشح للعضوية أن يقدم مع طلب

---

[1] وهو ما يؤكده (مشروع ميثاق العمل الوطني) الذي طرح للاستفتاء الشعبي في 14-2001/2/15 وجاء فيه في الفصل الثاني (نظام الحكم) البند السابع ما يلي: "يتمتع المواطنون رجالاً ونساءً، بحق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية في البلاد بدءً بحق الانتخاب والترشيح طبقاً لأحكام القانون".
وقد شكلت الانتخابات البلدية ترجمة عملية لما ورد في الدستور المعدل وميثاق العمل الوطني باعتبارها أولى مظاهر التطور الديمقراطي في البحرين، فقد شاركت جميع فئات المجتمع في عملية صنع القرار، حيث شاركت المرأة في الانتخابات ترشيحاً واقتراعاً، فشهدت الانتخابات إقبالاً كبيراً من المرأة البحرينية، حيث وصلت نسبة مشاركتها في المرحلة الأولى إلى 51% مقابل 49% للرجل كما ترشحت (31) امرأة في هذه الانتخابات، ورغم إخفاق المرشحات في الفوز بأي مقعد إلا أن مشاركة المرأة في حد ذاته مكسب سياسي لها في أول ظهور على الساحة في أول انتخابات بلدية عام 2002م، وذلك بعد أن كانت آخر مشاركة للمرأة في الخمسينيات، انظر مؤلف "ملك وخمس سنوات من الإنجازات"، مرجع سابق، ص50

[2] مادة (6) قانون البلديات، والمادة (6) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

الترشح شهادة ميلاد أو بطاقة السجل السكاني[1].

جـ- أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة:

أكد المشرع البحريني على أن يجيد المرشح للعضوية القراءة والكتابة، وكان دقيقاً في تحديد ما هى اللغة التي يجب على المرشح إجادتها وهى اللغة العربية، وهذا التحديد له ما يبرره خصوصاً في ظل توجه المشرع البحريني إعطاء (المتجنسين) حق الترشح، ويعني هذا الشرط إجادة القراءة والكتابة باللغة العربية على نحو ما يكتب ويقرأ المجيدون، ولم يشترط حصول المرشح على أي مؤهلات دراسية أو علمية، وهو الاتجاه الذي أقره المشرع البحريني من أجل المشاركة الواسعة لجميع فئات المجتمع المحلي وعدم تقييد العضوية بالكفاءات الإدارية، أو المؤهلات العلمية التي يمكن تعويضها في وجود أجهزة تنفيذية إلى جانب المجالس البلدية، ولكن من البديهي أن حصول الشخص على مؤهل دراسي يدل على إتمام مرحلة دراسية مما يعد بمثابة قرينة على إجادة القراءة والكتابة لا يدحضها إلا واقع الحال من استكتاب يجري للمرشح[2]، وهو ما نص عليه المشرع بقوله "يقدم من يرغب تشريح نفسه لعضوية المجلس البلدي طلب الترشيح كتابة إلى اللجنة"، ولم يصرح القانون بجواز التوكيل في طلب الترشيح[3].

د- أن يكون متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية:

يتكون هذا الشرط من جزئين: الأول ويتعلق بالحقوق المدنية تعنى عدم وجود مانع انتخابي مثل عدم تمتع المرشح بالأهلية القانونية أو وجود مانع أدبي مثل صدور أحكام ضد المرشح (بالإفلاس، أو الحجر أو أحكام جنائية

---

(1) د.حسني درويش عبد الحميد؛ فاتن محمد كمال: نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية، بدون دار نشر،طبعة أولى، 2008م، ص130.

(2) د.حسني درويش عبد الحميد: المرجع السابق، ص130.

(3) مادة (14) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

ماسة بالشرف أو الأمانة)، فمن لا يجوز له ممارسة أولى صور المشاركة (حق الاقتراع) فلا يجوز له أن يساهم في صورة أكثر أهمية وهى الإسهام في تقديم الخدمات المحلية (الترشح للعضوية)[1]، وهو ما نص عليه المشرع البحريني بقوله: "يحُرم من مباشرة حق الانتخاب[2]:

1- المحكوم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى يرد إليه اعتباره.
2- المحكوم عليه بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية، وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره.

أما الجزء الثاني من هذا الشرط هو أن يكون المرشح للعضوية متمتعاً بمباشرة حقوقه السياسية وهو ما نص عليه بالقول "يحرم من مباشرة الحقوق السياسية المحكوم عليه في جناية أو جنحة بعقوبة سالبة للحرية أثناء تنفيذه للعقوبة المحكوم بها"[3].

هـ- أن يكون مقيداً في جداول الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها، وأن يقيم في نطاق البلدية مدة عضويته:

تطلب القانون أن يكون المرشح مقيداً في جدول الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها وإن تعددت محال إقامته فلا يقبل ترشيحه إلا في الدائرة الانتخابية المقيد اسمه في جدولها، ويلتزم في حالة فوزه في الانتخاب بأن يجعل إقامته العادية طوال مدة عضويته في نطاق البلدية التي تقع تلك الدائرة فيها[4].

واشتراط القيد في جدول الناخبين قبل الإقامة إلا في حالة فوز المرشح بالعضوية له أهميته، لإن ذلك يعني أنه يجب أن يكون المرشح لعضوية

---

(1) د.حسني دوريش عبد الحميد: التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص130.
(2) مادة (3) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.
(3) مادة (3) قانون مباشرة الحقوق السياسية، مرجع سابق.
(4) مادة (4) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

المجالس البلدية قد توافرت فيه شروط الناخب، وهو أمر منطقي إذ لا يتصور أن يكون لشخص حق الترشيح في حين أنه لا يستطيع مباشرة حق الانتخاب، والهدف من إلزام المرشح بأن يجعل محل إقامته العادية بعد فوزه بالعضوية في نطاق البلدية هو إيجاد الصلة الدائمة بين الناخبين ومن ينوب عنهم في المجلس البلدي، ويتم إثبات توافر هذا الشرط بتقديم شهادة الانتخاب مع طلب الترشيح أو شهادة من الجهة الإدارية المختصة تفيد أن طالب التشريح مقيد في جداول الانتخاب بالمنطقة التي يرشح نفسه في دائرتها[1].

و- أن يكون قد سدد الرسوم البلدية إذا كان مكلفاً بها قانوناً:

يجب أن يكون المرشح قد سدد الرسوم البلدية، وأن يكون طلب الترشيح مصحوباً بإيصال بإيداع مبلغ نقدي – غير قابل للرد – مقداره خمسون ديناراً في خزانة البلدية، وتئول حصيلة المبالغ المودعة إلى البلدية للصرف منها على أوجه الأنشطة التي تشرف عليها[2]، ويهدف هذا الشرط إلى إثبات أن المرشح ملتزم بدفع الرسوم المحلية.

هذا بالنسبة للشروط التى نص عليها في قانون البلديات في المادة (7)، ويمكن استظهار شرط آخر لم ينص عليه قانون البلديات، وإنما جاء في نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، وهو الحصول على تزكية عشرة ناخبين من الدائرة الانتخابية التي يرشح العضو نفسه فيها،ولا يجوز للناخب أن يزكي أكثر من مرشح[3]، ولكن لم يحدد ما هو الإجراء المتبع في حق الناخب الذي يزكي أكثر من مرشح، وكذلك الإجراء الواجب اتباعه قبل المرشح في حال حصول ذلك، ونرى أنه يجب فرض غرامة على الناخب الذي يقوم بتزكية أكثر من مرشح، دون أن يسقط حقه في الانتخاب، أما بالنسبة للمرشح فيجب إخطاره لإعادة تزكيته قبل إغلاق باب الترشيح.

---

[1] د.حسني درويش عبد الحميد: نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص132.

[2] مادة (14) فقرة (2) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

[3] مادة (14) فقرة (1) نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

الفرع الثالث
مدة العضوية وفقدها

نص المشرع البحريني على مدة العضوية في المجالس البلدية، ونص كذلك على أسباب فقد العضوية كما يلى:

أولاً: مدة العضوية:

مدة دورة المجلس البلدي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجرى خلال الشهرين الأخيرين من تلك المدة انتخاب المجلس الجديد، ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، ويستمر المجلس القديم في مباشرة مهامه إلى حين إتمام تشكيل المجلس الجديد[1]، ويمكن أن تكون مدة العضوية أقل من أربع سنوات وذلك في حالة إذا خلا مكان العضو في المجلس، يحل محله المرشح الذي حصل على أعلى الأصوات بعده، وفي حالة عدم وجود ذلك المرشح وجب إجراء انتخابات تكميلية خلال الستين يوماً التالية على الأكثر لإعلان خلو المكان، ويكمل العضو الجديد المدة المتبقية لسلفه في عضوية المجلس البلدي[2]، ومدة رئاسة المجلس البلدي ونائبه هى نفس مدة ولاية المجلس، فإذا خلا مكان رئيس المجلس أو نائبه لأي سبب يتم انتخاب غيره في أول جلسة تالية للمجلس ويكمل الرئيس الجديد أو نائبه حسب الأحوال مدة سلفه[3].

ثانياً: فقد العضوية:

يفقد عضو المجلس البلدي عضويته، إما بسبب الانتهاء الطبيعي، أو إسقاط العضوية أو إبطالها، أو الاستقالة، أو حل المجلس البلدي وذلك على النحو الآتى:

---

[1] مادة (9) قانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (13) قانون البلديات، مرجع سابق.
[3] مادة (8) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

أ- الانتهاء الطبيعي للعضوية:

تنتهى العضوية في المجلس البلدي بالنسبة للعضو انتهاءً طبيعياً في حالة خلو مكانه في المجلس بسبب (الوفاة) سواء نص القانون على ذلك أو لم ينص، وفي هذه الحالة يتم شغر العضوية بأن يحل محله المرشح الذي حصل على أعلى الأصوات بعده، فإذا لم يوجد وجب إجراء الانتخابات التكميلية خلال الستين يوماً التالية على الأكثر لإعلان الخلو[1]، وكذلك تنتهى العضوية بصورة طبيعية لجميع أعضاء المجلس البلدي بانتهاء مدة المجلس البلدي وهى أربع سنوات، ومن حق مجلس الوزراء مدها لسنة خامسة لأسباب يقدرها[2].

ب- إسقاط العضوية أو إبطالها:

تسقط العضوية فى المجلس البلدي عمن يفقد أحد شروط العضوية، وتسقط العضوية أيضاً بقرار من المجلس البلدي بأغلبية ثلثي أعضائه في حالة إخلال العضو بواجبات العضوية، وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله[3]، ولا يمنع الفوز في انتخابات المجلس البلدي من إبطال العضوية أو إسقاط العضوية حسب الأحوال عن العضو الذي يثبت بحكم قضائي نهائي أنه كان فاقداً أحد شروط العضوية قبل انتخابه أو الذي يثبت أنه فقد أحدها أثناء مدة العضوية[4].

وإذا غاب العضو عن جلسات المجلس البلدي أو لجانه خمس جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول، وفي جميع الأحوال يصدر المجلس قراراً بدعوته لسماع أقواله في هذا الشأن في جلسة تحدد بعد عشرة أيام على الأقل من تاريخ إخطاره بموعدها، وتحدد جلسة أخرى للنظر في اعتباره مستقيلاً أو في إبطال عضويته أو في إسقاطها ،

---

[1] مادة (13) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] د.محمد محمود الطعامنة؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص198.

[3] مادة (16) قانون البلديات، مرجع سابق.

[4] مادة (9) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

وذلك في حالة (الغياب – أو الإخلال بواجبات العضوية)، ولا يمنع من تطبيق ذلك غياب العضو عن الحضور في الجلسة المقررة لسماع أقواله[1].

وهذا يعني أن إبطال العضوية أو إسقاطها قبل الفوز بالعضوية أو بعدها بسبب فقد أحد شروط العضوية لا يكون إلا بحكم قضائي نهائي، ويكون للعضو الذي أبطلت أو أسقطت عضويته حق الطعن في القرار أمام محكمة الاستئناف العليا في موعد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه، وتفصل المحكمة في الطعن على وجه الاستعجال ويكون الحكم نهائياً وغير قابل للطعن[2].

جـ- الاستقالة:

الاستقالة من عضوية المجلس البلدي قد تكون استقالة صريحة، وذلك بتقديم العضو استقالته من عضوية المجلس البلدى إلى رئيس المجلس الذى يعرضها على المجلس فى أول جلسة تالية، وتعتبر مقبولة من تاريخ تسجيلها، ويخطر رئيس المجلس الوزير المختص بشئون البلديات بخلو المحل، وهنا لم يتطلب المشرع أغلبية خاصة في هذا الخصوص كما فعل بالنسبة لإسقاط العضوية وإنما اعتبرها مقبولة من تاريخ تسجيلها[3].

ويعتبر العضو مستقيلاً ضمناً إذا تغيب عن حضور جلسات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة فى دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول، ويجوز للمجلس أن يصدر قراراً بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه باعتبار هذا العضو مستقيلاً، وذلك بعد دعوته لسماع أقواله، وفي هذه الحالة يعلن رئيس المجلس خلو المكان ويتخذ الإجراءات المنصوص عليها في القانون في حالة إعلان الخلو[4].

---

[1] مادة (10) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (17) قانون البلديات، مرجع سابق.
[3] مادة (12) قانون البلديات، مرجع سابق.
[4] مادة (15) قانون البلديات، ومادة (10) من اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

الفرع الرابع
حقوق الأعضاء وواجباتهم

نظم المشرع البحرينى حقوق الأعضاء وواجباتهم على النحو الآتى:

أولاً: حقوق الأعضاء:

لكل عضو التقدم باقتراحاته إلى المجلس البلدي في المسائل الداخلة في اختصاصاته، وكذلك له أن يوجه أسئلة إلى أي من مديري الإدارات البلدية في أي شأن من الشئون العامة التي تدخل في اختصاصاتهم مما يكن يتعلق بالنواحي البلدية التي تدخل في اختصاص المجلس على ألا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمة أو تكون له فيه صفة شخصية، وكذلك لعضو المجلس البلدي أن يطلب من المجلس إحاطة أي من مديري الإدارات البلدية أو الجهات الحكومية المختصة والهيئات والمؤسسات العامة الواقعة في نطاق اختصاص المجلس علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة في شأن من الشئون الداخلة في اختصاص المجلس والمرتبطة بالنواحي البلدية، كما يكون لعضو المجلس البلدي إبداء رأيه بحرية أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه على ألا يكون الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص أو خروج على القيم الأخلاقية وتقاليد المجتمع[1].

وفى سبيل ذلك يضع كل مجلس بلدي لائحة داخلية لتنظيم سير العمل به وكيفية ممارسته لصلاحياته على أن تتضمن هذه اللائحة طريقة تقديم الاقتراحات للمجلس وإجراءات وأوضاع تقديم الأسئلة والرغبات والإجابة عليها ومناقشتها وترفع هذه اللائحة إلى الوزير المختص بشئون البلديات لإصدارها[2].

أما **بالنسبة لمقابل العضوية**: فيتم تحديدها بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء بمكافأة الرئيس ونائبه وأعضاء المجلس البلدي[3]، وبما أن

---

[1] مادة (24، 25، 26، 27) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (19) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.
[3] مادة (11) قانون البلديات، مرجع سابق.

المشرع قد أخذ بمبدأ التفرغ للعضوية في المجلس البلدي فإن من حق العضو الحصول على مكافأة مقابل هذا التفرغ؛ لأن العمل البلدي خدمة عامة وليس فيه كسب مادي، ويجب أن تكون المكافأة مساوية لراتبه الوظيفي إذا كان موظفاً، على أن يتم احتساب أيهما أكثر ويحصل عليه.

ثانياً: واجبات الأعضاء:

يجب على عضو المجلس البلدي حضور جلسات المجلس ولجانه، ولا يجوز التغيب أكثر من ثلاث جلسات متتالية و ست متفرقة في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول، ويحظر على عضو المجلس أن يقوم بذاته أو بالوساطة بعمل أو مقاولة أو توريد لحساب البلدية أو يدخل معها في علاقة بيع أو إيجار أو مقايضة، ولا يجوز له كذلك حضور جلسات المجلس أو لجانه ولا أن يشترك في مداولاته إذا كانت له أو لزوجه أو لأحد أقاربه إلى الدرجة الثالثة بالذات أو بالوساطة مصلحة شخصية في المسألة المعروضة، أو إذا كان وصياً أو قيماً أو وكيلاً لمن له مثل هذه المصلحة، وعلى المجلس أن يتخذ القرار في هذه المسألة بالاقتراع السري في غيابه[1]، ولا يجوز للأعضاء الجمع بين عضوية المجلس وعضوية أي من مجلس السلطة التشريعية أو الوظائف الحكومية[2].

المطلب الثالث
تشكيل المجالس المحلية في دولة قطر

التطور التشريعي والتاريخي:

يعود تاريخ البلديات في قطر إلى عام 1963م عندما أنشئت (بلدية قطر) أقدم بلدية في الدولة بموجب القانون رقم (11) لسنة 1963م بتنظيم (بلدية قطر)، ثم عدلت بعض أحكام هذا القانون ومن تعديلاته أن يستبدل

---

[1] مادة (14) قانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (6) قانون البلديات، مرجع سابق.

عنوانه إلى القانون رقم (15) لسنة 1963م (بتنظيم بلدية الدوحة) وبناء عليه فقد تم تغيير اسم (بلدية قطر) إلى (بلدية الدوحة) [1].

وذلك على اعتبار أنها الأساس والركيزة التى تعتمد عليها سائر المدن الأخرى، ويرجع ذلك إلى ضآلة الأهمية السكانية والاقتصادية والعمرانية لهذه المدن وبالتالي استمرت الدولة تأخذ بوحدة البلدية، أي بوجود بلدية واحدة في الدولة تشمل الدوحة وسائر المدن الأخرى، وكان لها مجلس بلدي يتكون من 19 عضواً كان يتم تعيينهم عن طريق الأمير، بناء على ترشيح من وزير الشئون البلدية، وفي عام 1972م صدر قانون رقم (19) لسنة 1972م بإنشاء بلديات جديدة ونصت المادة الأولى منه على إنشاء خمس بلديات أخرى[2].

وفي عام 1973م تم إنشاء وزارة الشئون البلدية التي أصبحت مسئولة عن الرقابة والإشراف على جميع الأعمال الإدارية والمالية للمجالس البلدية وإدارتها التنفيذية وتقديم المقترحات لمجلس الوزراء بإنشاء بلديات جديدة وترشيح رؤساء وأعضاء المجالس البلدية ومديري البلديات وعرضهم على مجلس الوزراء لإصدار المراسيم والقرارات اللازمة لتعيينهم في مناصبهم، وكان للوزارة الحق في إيقاف وتنفيذ أي قرار من قرارات المجالس البلدية، وكان من حقها اقتراح حل المجلس البلدي، وقد شهدت هذه الفترة من عام (1973م إلى 1990م) تعدداً في البلديات كان آخرها صدور قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 1990م بإنشاء (بلدية أم سيعيد)، وكان تعيين أعضاء مجلس البلديات ورؤسائها يتم بمرسوم أميري، وشهدت هذه الفترة توسعاً في البلديات ومجالسها بسبب ازدهار المدن والموانئ والتجمعات السكانية بسبب اكتشاف البترول وارتفاع أسعاره وازدهار الصناعة ورواج التجارة مما ساعد

---

[1] نبذة تاريخية عن بلدية الدوحة، وزارة الشئون البلدية والزراعية، دولة قطر، www.baladiya.gov.ga.

[2] د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري القطري المقارن، مرجع سابق، ص292.

على جذب المواطنين إلى هذه المدن والموانئ[1].

وفي عام 1990م تمت العودة إلى نظام البلدية الواحدة بإصدار القانون رقم (1) لسنة 1990م بإنشاء مجلس بلدي مركزي يكون مقره الدوحة، ويحل هذا المجلس محل المجالس البلدية القائمة في ذلك الوقت، وكان هذا المجلس يتكون من 21 عضواً يمثلون القرى والمناطق المختلفة، ويتم تعيينهم بمرسوم بناء على اقتراح وزير الشئون البلدية والزراعية الذي كان في نفس الوقت رئيساً للمجلس، وكانت مدة المجلس 3 سنوات، ويعمل المجلس تحت إشراف وزارة الشئون البلدية والزراعة ورقابتها[2].

وتم إحياء فكرة انتخاب المجلس البلدي المركزي بصدور القانون رقم (12) لسنة 1998م بتنظيم المجلس البلدي المركزي الذي يقضي بتشكيله بالانتخاب المباشر من المواطنين، كما صدر المرسوم الأميري رقم (17) لسنة 1998م بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، ووفقاً لذلك سنتناول تشكيل المجلس البلدي المركزي فيما يلي:

الفرع الأول: تشكيل المجلس البلدي المركزي.

الفرع الثاني: شروط العضوية.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

---

[1] د.محمد محمود الطعامنة؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص237.

[2] د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري القطري المقارن، مرجع سابق، ص292.

الفرع الأول
تشكيل المجلس البلدي المركزي

الأساس الدستوري والقانوني :

لم يشر دستور دولة قطر إلى النظام اللامركزي، وبذلك فإن المجلس البلدي المركزي المجلس الوحيد الذى يمثل المجالس المحلية فى الدولة يستند إلى القانون، فالأساس التشريعى لإنشائه هو القانون وليس الدستور[1].

أما القانون رقم (1) لسنة 1990م، فقد نص على إنشاء مجلس بلدي مركزي لمدن وقرى ومناطق دولة قطر، وتكون له إدارة تنفيذية وسكرتارية عامة يلحق بها عدد من الموظفين ومقره الدوحة، وبذلك يحل هذا المجلس محل المجالس البلدية القائمة حالياً[2]، ويتولى وزير الشئون البلدية والزراعة رئاسة المجلس ويكون له نائب يختاره أعضاء المجلس من بينهم في أول اجتماع له، ويحل محل الرئيس في جميع اختصاصته عند غيابه أو خلو منصبة لأي سبب من الأسباب[3].

ولم يحدد القانون كيفية إنشاء البلديات وإلغائها ولذلك يتطلب إنشاء بلديات جديدة صدور قانون جديد، ولكن هناك عدداً من البلديات غير المعترف لها بالشخصية المعنوية وكانت مجالس بلدية قبل إنشاء المجلس البلدي المركزي الذي حل محلها، وهي الدوحة والوكرة، وأم صلال، والخور، والذخيرة، والشمال، وهى إدارات تتبع الحكومة المركزية ويتم تعيين مديري البلديات بقرار من وزير الشئون البلدية والزراعة[4].

وبصدور القانون رقم (12) لسنة 1998م بتنظيم المجلس البلدي المركزي الذي دخل مرحلة جديدة حيث تم الانتقال بموجب هذا القانون من

---

(1) انظر: دستور دولة قطر الصادر بتاريخ 29 نيسان 2003.
(2) مادة (1، 2) القانون رقم (1) لسنة 1990م بإنشاء مجلس بلدي مركزي، مرجع سابق.
(3) مادة (3) القانون رقم (1) لسنة 1990م بإنشاء مجلس بلدي مركزي، مرجع سابق.
(4) مادة (4) قانون رقم (1) لسنة 1990م بإنشاء مجلس بلدي مركزي، مرجع سابق.

نظام التعيين في عضوية المجلس إلى نظام الانتخاب المباشر، وبناء على ذلك فإن دولة قطر لا يوجد بها سوى مجلس محلي واحد هو المجلس البلدي المركزي الذي يمثل جميع مدن وقرى ومناطق دولة قطر، ولم يعترف المشرع للمجلس البلدي المركزي بالشخصية المعنوية المستقلة فقد خلا قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من هذا النص، وهو المجلس الوحيد وهذا الاتجاه أعطاه مصطلح المركزية[1].

تشكيل المجلس البلدي المركزي:

يتكون المجلس البلدي المركزي من تسعة وعشرين عضواً يمثلون المدن والقرى والمناطق المختلفة وينتخبون مباشرة وفقاً لنظام يصدر به مرسوم، ويحدد المرسوم الذي يصدر بنظام الانتخاب الشروط الواجب توافرها في الناخب وإجراءات الترشيح والانتخاب ويصدر وزير الداخلية قراراً يتضمن تحديد الدوائر الانتخابية، ومناطق كل منها وعدد الأعضاء الذين يتم انتخابهم عنها[2].

وبناء على ذلك قسمت دولة قطر إلى تسعة وعشرين دائرة انتخابية تشمل كل دائرة عدد من المناطق، ونص في قرار التقسيم على أن يمثل كل دائرة عضو واحد في المجلس[3]، ويتم تشكيل لجنة عليا للإشراف على الانتخابات ولجان قيد في كل دائرة انتخابية تشكل بقرار من وزير الداخلية من رئيس وعضوين تسمى (لجنة قيد الناخبين) [4].

---

[1] د.فهد بن عبد الرحمن آل ثاني: إمكانية تفعيل دور المجلس البلدي المركزي، بحث منشور على الإنترنت، بتاريخ 2007/3/24م www.Fahdalthani.com.

[2] مادة (3، 4) القانون رقم (12) لسنة 1998م بتنظيم المجلس البلدي المركزي، الصادر بتاريخ 1998/7/18م.

[3] قرار وزير الداخلية رقم (4) لسنة 1998م بتحديد الدوائر الانتخابية للمجلس البلدي وبيان مناطق كل دائرة وعدد الأعضاء الذين يتم انتخابهم فى كل منها، صادر بتاريخ 1998/9/16م .

[4] مادة (3) المرسوم رقم (17) لسنة 1998م بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي-

ويقيد بجدول الناخبين في كل دائرة أسماء الذين توافرت فيهم الشروط المطلوبة لمباشرة حق الانتخاب، ويتمتع بحق الانتخاب كل قطري وقطرية تتوافر فيه الشروط التالية[1]:

1- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية، أو أن يكون قد مضى على اكتسابه الجنسية القطرية خمس عشرة سنة على الأقل.
2- أن يكون قد بلغ من العمر ثمان عشرة سنة ميلادية.
3- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
4- أن يكون مقيماً إقامة فعلية في الدائرة الانتخابية التي يباشر فيها حق الانتخاب.
5- ألا يكون من العاملين في القوات المسلحة أو الشرطة.

وتعرض جداول الناخبين عقب الانتهاء من إعدادها في مقار الدوائر

-المركزي، صادر بتاريخ 1419/3/24هـ الموافق 1998/7/18م.
تجدر الإشارة هنا إلى ما يلي:
يمارس الأمير سلطاته عن طريق عدة أدوات قانونية تتمثل في:
1- قرار أمير دولة قطر: وهذا القرار رغم وصفه بأنه قرار إلا أنه يأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور، وقبل القانون أو التشريع.
2- المرسوم بقانون: وهي المراسيم التي يجوز للأمير إصدارها ولها قوة القانون، ويقتضي ذلك أن لا يكون مجلس الشورى في حالة انعقاد.
3- المرسوم: وهو الأداة التنفيذية الأولى التي بمقتضاها يقوم الأمير بتنفيذ سياسة الدولة، والمرسوم يعتبر أقل مرتبة أو درجة من القوانين.
4- الأوامر الأميرية والقرارات الأميرية: من أمثلة الأوامر الأميرية، تشكيل الوزارة بأمر أميري وتعيين الوزراء أو بتكليفهم بأعمال وزارات أخرى، أما القرار الأميري فقد جرى العرف على أن يصدره الأمير بناء على اقتراح أو عرض الوزارة المعينة.
راجع د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري القطري المقارن، مرجع سابق، ص276 وما بعدها.

[1] مادة (1) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

الانتخابية، ويحق لكل من توافرت فيه الشروط السابقة أن يطلب إضافة اسمه إلى جدول الناخبين أو اسم من أغفل قيد اسمه أو حذف اسم من قيد بغير حق، وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ إعلان جدول الناخبين، وتشكل في كل دائرة انتخابية لجنة تسمى (لجنة فحص الطعون والتظلمات) برئاسة أحد القضاة وعضوية كل من رئيس لجنة قيد الناخبين وممثل لوزارة الداخلية، ويصدر بتشكيلها قرار من وزير الداخلية، وتختص في الفصل بالطعون والتظلمات الخاصة بالقيد في جدول الناخبين، وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ رفعها، ويعتبر قرارها نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق[1].

ويحدد ميعاد انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي بمرسوم يعلن بمقار الدوائر الانتخابية قبل الميعاد المذكور بشهرين على الأقل، ويكون لكل دائرة انتخابية لجنة تشكل من وزير الداخلية من رئيس وعضوين تسمى (لجنة الانتخاب) تختص بإجراء عملية الانتخاب وفرز الأصوات وإعلان النتيجة ويجب أن يكون رئيس اللجنة قاضياً[2]، ويكون الانتخاب بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية، ويختار كل ناخب مرشحاً أو أكثر وفقاً للعدد المحدد بتقسيم الدوائر الانتخابية، وينتخب عضواً من يحصل على الأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، إذا كان قوام الدائرة أكثر من مرشح، فإذا حاز اثنان فأكثر على أصوات متساوية، اقترعت اللجنة فيما بينهم في حضورهم وفاز بالعضوية من جاءت نتيجة القرعة لصالحه، وإذا لم يتقدم للترشيح في دائرة انتخابية أكثر من العدد المحدد لعضوية المجلس، أو لم يبق إلا ذلك العدد بسبب التنازل أو وفاة الآخرين أعلن المرشحون أعضاء منتخبين بالتزكية[3].

---

(1) مادة (7، 8، 9) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

(2) مادة (12، 13) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

(3) مادة (21، 22، 23) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

وجدير بالذكر أن دولة قطر محظور فيها الأحزاب السياسية، أو أي إنتماءات سياسية أو فكرية بشكل تجمعات سياسية أو أحزاب سياسية. انظر: بريك سعد المري:=

وتتم الدعوة لعقد أول اجتماع للمجلس بمرسوم، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور من تاريخ إعلان انتخاب أعضائه ويرأس هذا الاجتماع أكبر الأعضاء سناً، وينتخب المجلس البلدي في هذا الاجتماع رئيساً ونائباً

=المجلس البلدي المركزي ودوره في التنمية في دولة قطر، رسالة ماجستير، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2002م، ص56. ويرى البعض -وبحق- أن مشاركة الأحزاب السياسية في الانتخابات المحلية هو دعم لنظام الإدارة المحلية وتطويره وكفالة تحقيق أهدافه بل إن التنافس بين الأحزاب السياسية من شأنه أن يؤدي إلى نتائج إيجابية تنعكس بالتأكيد على مسيرة الإدارة المحلية؛ د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص82. وتعني **الأغلبية النسبية** أن المرشح ناجح في الانتخابات إذا حصل على أكبر عدد من أصوات الناخبين بالمقارنة بالأصوات التي حصل عليها المرشحون الآخرون، أي ينجح في الانتخابات من يحصل على الأغلبية النسبية لعدد الأصوات حتى ولو كانت هذه الأغلبية أقل من الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم ومصر، مرجع سابق، ص88.ومن الأفضل بالنسبة لدولة قطر أن تأخذ بالأغلبية المطلقة، وذلك من أجل تفعيل المشاركة الشعبية من خلال طلب الحصول على هذه الأغلبية، الأمر الذى سوف يجعل المرشحين يقومون بالتوعية والدفع بالمواطنين إلى صناديق الاقتراع من أجل الفوز في الانتخابات، خاصة في ظل غياب "الأحزاب السياسية"، كذلك أن هذا الأسلوب الذي أخذ به المشرع القطري، أدى إلى فتور في المشاركة في العملية الانتخابية، بالإضافة إلى أن قطر أخذت بمجلس بلدي وحيد وهو ما قلل فرص اشتراك أكبر شريحة من المرشحين، ويبلغ عدد سكان قطر (522023) نسمة وفقاً لتعداد 1997م، ووصل إجمالى عدد المسجلين من الناخبين في جميع الدوائر (21995) ناخباً وبلغ المعدل العام في الاقتراع 79.9% هذا في انتخابات المجلس البلدي المركزي بتاريخ 1999/4/8م. يراجع أ.بريك سعد المري: المجلس البلدي المركزي ودوره في التنمية في دولة قطر، مرجع سابق، ص71؛ وفي انتخابات الدورة الثالثة للمجلس البلدي المركزي سنة 2007م بلغ عدد المسجلين من الناخبين (25000) ناخباً وعدد من أدلو بأصواتهم (13156) ناخباً، بمعدل عام لا يتجاوز 50% في حين كان معدل المشاركة في الدورة الثانية 2003م لا يتجاوز 20% من إجمالي عدد الناخبين (24125) ناخباً، وهو ما يدل على انخفاض نسبة المشاركة في الدورة الثانية والثالثة نتيجة لانعدام الثقة في المجلس الذي لا يملك سلطات حقيقية، وكذلك نتيجة لإتباع أسلوب الأغلبية النسبية في الانتخابات، وكذلك غياب الأحزاب السياسية. حول هذه الإحصائيات يراجع، المرصد العربي للانتخابات www.intekhabat.org.

للرئيس من بين الأعضاء، ويكون الانتخاب بالاقتراع السري وبأغلبية الأعضاء الحاضرين[1]، وكان يفضل تحديد الأغلبية بعدد أعضاء المجلس لانتخاب الرئيس والنائب، وقد جاء في النظام أنه لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضائه، فإذا لم يتوفر هذا النصاب يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام ويكون الاجتماع الثاني صحيحاً بحضور ثلث الأعضاء[2]، لذلك يجب تحديد الأغلبية لأول جلسة للمجلس لاختيار رئيسه ونائبه وهى الأهم لأن حضور الأعضاء للجلسة الأولى فيه دلالة على جديتهم وكذلك لأن الأعضاء يؤدون فيها القسم[3].

ويعقد المجلس اجتماعه في مقره بمدينة الدوحة، ويجوز أن يجتمع في أي مدينة أخرى من مدن الدولة إذا رأي ذلك ضرورياً، وتكون اجتماعات المجلس علنية ما لم يقرر المجلس عقدها سرية بناء على طلب الوزير أو الرئيس أو غالبية الأعضاء[4]، ويجتمع المجلس اجتماعاً عادياً مرة كل أسبوعين ويجوز للرئيس أن يدعو إلى اجتماع غير عادي متى كان هناك مبررات أو أسباب تقتضى الاستعجال أو طلب عقد هذا الاجتماع ثلث أعضاء المجلس، ويصدر المجلس توصياته وقراراته بأغلبية أصوات الحاضرين (ثلث الأعضاء) وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس[5].

---

(1) مادة (13) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

(2) مادة (16) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

(3) مادة (7) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق، تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع البحريني أخذ بضرورة حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس البلدي في أول اجتماع له.

(4) مادة (12) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

(5) مادة (14، 15، 16) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

الفرع الثاني
شروط العضوية

يجب أن يتوفر في المرشح لعضوية المجلس البلدي المركزي من القطريين والقطريات الشروط التالية[1]:

1- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية، أو اكتسب الجنسية القطرية بشرط أن يكون والده من مواليد قطر، ووفقاً لذلك لا يجوز للمتجنس الذى اكتسب الجنسية بمضى المدة أو بالميلاد أن يرشح نفسه للمجلس إلا إذا كان والده من مواليد قطر، وبذلك فرق المشرع بين حق الترشح للعضوية وحق الانتخاب الذي يشترط أن يكون المتجنس قد أمضى خمس عشرة سنة منذ اكتسابه للجنسية، ونجد أن هناك تشدداً في هذا الشرط بعكس المشرع البحريني الذي اشترط الجنسية البحرينية فقط سواء أكانت أصلية أم مكتسبة ولم يشترط مضى مدة معينة على اكتسابها.

2- أن يكون قد بلغ من العمر خمساً وعشرين سنة ميلادية ولإثبات توافر هذا الشرط يقدم طلب الترشيح مع إبراز بطاقة القيد والبطاقة الشخصية[2].

3- أن يجيد القراءة والكتابة، ولإثبات توافر هذا الشرط ألزم المرشح أن يقدم طلب الترشيح كتابة إلى لجنة الانتخابات وأن يتم تعبئة النموذج الخاص بطلب الترشيح أمام لجنة الانتخاب[3]، ولم يشترط حصول المرشح على أي مؤهلات دراسية أو علمية، وذلك لأن جوهر العمل البلدي هو المشاركة الشعبية دون تقييد.

4- أن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة، ولم يحدد المشرع الطريقة لإثبات ذلك، وما الجهة التى يمكن أن تقرر ثبوت هذا الشرط.

---

[1] مادة (5) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

[2] فقرة (3) إجراءات الترشيح، دليل المرشح لانتخابات المجلس البلدي المركزي.

[3] مادة (14) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق، والفقرة (2) إجراءات الترشيح، دليل المرشح لانتخابات المجلس البلدي المركزي.

5- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره، وهذا الشرط يمكن الاستدلال من خلاله على الشرط السابق وهو أن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة وليس من سبيل لإثبات ذلك إلا من خلال هذا الشرط.

6- أن يكون مقيداً في جدول الناخبين في الدائرة التى يرشح نفسه فيها، فلا يقبل ترشيح العضو إلا في الدائرة المقيد فيها اسمه في جدول الناخبين، واشتراط القيد في جدول الناخبين له أهمية حيث يدل على أن المرشح هو ناخب أولاً ويحق له الانتخاب فلا يعقل أن يتقدم للترشح من ليس له حق الانتخاب، كما يدل هذا الشرط على الرابطة بين المرشح ودائرته الانتخابية ولا يتحقق ذلك إلا من خلال إقامته فيها إقامة فعلية وهو ما اشترطه المشرع في من يتمتع بحق الانتخاب[1].

7- أن لا يكون من العاملين في القوات المسلحة أو الشرطة، ولم يحدد القانون هل هذا الحظر مؤقت بطوال مدة مزاولة هؤلاء لأعمالهم أم أنه حظر دائم حتى بعد التقاعد أو تقديم الاستقالة، كما لم يتطلب القانون من الموظفين الذين يرغبون في ترشيح أنفسهم لعضوية المجلس تقديم استقالتهم، وهو ما يفهم منه أنه يجوز الجمع بين الوظيفة وعضوية المجلس[2].

---

[1] مادة (3) الشرط الرابع، نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

[2] لم يأخذ المشرع القطري بمبدأ التفرغ للعضوية، ويرى البعض أن في تقرير هذا المبدأ حماية للعضو من أي شائبة أو تشويه لسمعته أو استغلال لمنصبه في المجلس، د.فهد بن عبد الرحمن آل ثاني، إمكانية تفعيل دور المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق،ص5. أما المشرع البحريني فقد نص على منح كل موظف مرشح للانتخابات إجازة خاصة بدون مرتب، وأجاز للعضو الفائز أن يعود إلى مثل وظيفته بعد انتهاء العضوية، ويرجع ذلك على عدم القدرة على التوفيق بين عضوية المجلس المحلى والوظيفة.

الفرع الثالث

مدة العضوية وفقدها

حدَّد المشرع القطري مدة عضوية المجلس البلدي المركزي، وأسباب فقدها كما يلي:

أولاً: مدة العضوية:

تكون مدة العضوية أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس[1]، ولا يأخذ بنظام التجديد الجزئي للعضوية، ويمكن أن تكون مدة العضوية أقل من ذلك في حالة أن يحل العضو الذى حاز على أكثر الأصوات بدلاً من العضو الذى فقد عضويته لأي سبب ويكمل العضو الجديد مدة سلفه، ومدة رئاسة المجلس هى نفس مدة العضوية أربع سنوات[2].

ثانياً: فقد العضوية: تنتهى العضوية بأحد الأسباب الآتية[3]:

أ - **الوفاة:** تنتهي العضوية انتهاءً طبيعياً بسبب (الوفاة) وفي هذه الحالة يتم شغر المقعد بأن يحل العضو الحائز على أكثر الأصوات من المرشحين الذين لم يفوزوا بعضوية المجلس في دائرة هذا العضو، وفي حالة عدم وجود هذا المرشح الحائز على أعلى الأصوات يتولى المجلس إبلاغ وزارة الداخلية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لانتخاب عضو جديد من ذات الدائرة، ويجوز للمجلس أن يقرر عدم شغر المكان إذا كان الباقي من مدة العضوية لا يتجاوز ستة أشهر[4].

ب- **انتهاء مدة العضوية:** تنتهى العضوية هنا بانتهاء مدة المجلس المحددة وهى أربع سنوات، وهو انتهاء طبيعي لانقضاء المدة، ولم يشر القانون إلى جواز مدها لأكثر من ذلك.

---

[1] مادة (6) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
[2] مادة (30) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
[3] مادة (26) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
[4] مادة (30) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

جـ- **الاستقالة:** يتقدم العضو الراغب في الاستقالة مكتوبة إلى رئيس المجلس، وتعرض على المجلس للعلم في أول اجتماع له بعد تقديمها، ويعتبر العضو مستقيلاً من تاريخ تقديم الاستقالة، وعلى ذلك فإن العرض على المجلس ليس لمناقشتها وإنما للعلم فقط، وكذلك يعتبر العضو مستقيلاً في حالة تخلفه عن الحضور ثلاثة اجتماعات متتالية عن المجلس، فإذا رأي المجلس بعد سماع أقواله أن عذره غير مقبول اعتبره مستقيلاً من يوم تخلفه[1].

د- **الفصل:** يفصل العضو إذا فقد الثقة أو الاعتبار اللذان تتطلبهما عضوية المجلس أو أخل بواجبات العضوية أو فقد شرطاً من شروطها، ويعرض أمر العضو قبل الفصل على المجلس فإذا رأي بعد سماع أقواله صحة ما نسب إليه قرر فصله، وذلك بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين[2].

هـ- **حل المجلس بناءً على مقتضيات المصلحة العامة:** يجوز بمرسوم بناء على مقتضيات المصلحة العامة حل المجلس البلدي المركزي ويكون ذلك بناء على اقتراح الوزير أو ثلثي الأعضاء، ويعين مرسوم الحل لجنة تتولى اختصاصات المجلس لحين اتخاذ إجراءات تشكيل مجلس جديد، كما يعتبر المجلس منحلاً إذا نقص عدد أعضائه عن النصف[3]، وبذلك يفقد أعضاء المجلس البلدي عضويتهم بصورة استثنائية وبصورة جماعية ونهائية.

الفرع الرابع
حقوق الأعضاء وواجباتهم

يتمتع عضو المجلس البلدي المركزي بحقوق مقابل اكتسابه العضوية، ويتحمل واجبات نتيجة لهذه العضوية أيضاً، وذلك كما يلي:

---

[1] مادة (27، 28) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
[2] مادة (29) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
[3] مادة (31، 32) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

أولاً: حقوق الأعضاء:

أ- يجوز للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أن يكلف أحد أعضائه بدراسة مسألة أو أكثر مما يدخل في اختصاصه، وللجنة أو العضو أن يستعين بمن يرى الاستعانة به وذلك بالتنسيق مع الجهة التي يتبعها، للحصول على أية معلومات أو آراء فنية وعرض نتيجة الدراسة على المجلس[1].

ب- للمجلس بالتنسيق مع الجهة المختصة أن يدعو من يرى دعوتهم من موظفي الحكومة أو غيرهم لتقديم أي بيانات أو معلومات بشأن المسائل المعروضة عليه.

جـ- مقابل العضوية: يتقاضى أعضاء المجلس مكافأة تحدد بمرسوم، وتستحق من تاريخ حلف اليمين، وتصرف نصف المكافأة لأعضاء المجلس من العاملين بالحكومة والهيئات والمؤسسات العامة الذين يحتفظون بوظائفهم ورواتبهم طوال مدة عضويتهم بالمجلس[2]، ويتضح أن المشرع القطري لم يأخذ بمبدأ التفرغ للعضوية في المجلس، وإنما جعل مقابل العضوية التي يحصل عليها العضو الذي يحتفظ بوظيفته وراتبه هي بمثابة زيادة لدخل هذا الموظف وهو ما سوف يؤثر على عملية تشكيل المجلس، ويفضّل التفرغ للعضوية مع الاحتفاظ بالوظيفة والعودة إليها عند انتهاء العضوية وهو ما أخذ به المشرع البحريني.

ثانياً: واجبات الأعضاء:

يجب على عضو المجلس البلدي المركزي حضور جلسات المجلس وعدم التغيب إلا بعذر حتى لا يتعرض لفقد عضويته واعتباره مستقيلاً، ويجب عليه أيضاً الحفاظ على الثقة والاعتبار الذي تتطلبهما عضوية المجلس، وعدم الإخلال بواجبات العضوية[3].

---

(1) مادة (20) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
(2) مادة (33) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.
(3) مادة (28، 29) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

المبحث الثاني
اختصاصات المجالس المحلية في بعض دول الخليج العربي

يتم توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإقليمية والحكومة المركزية بموجب تشريع، فالمشرع هو صاحب الحق في منح الاختصاصات لمن يشاء على المستوى المركزي واللامركزي، ومن ثم يتعين حتى يكون هذا الاختصاص حقيقياً أن يرد النص عليه في قانون إنشاء الهيئات الإقليمية، ومما لاشك فيه أنه إذا توسعت الدولة في منح المزيد من الاختصاصات للهيئات الإقليمية كان ذلك مؤشراً على كبر شأنها وازدياد دورها وفعاليتها في النظام الإداري للدولة[1].

ومن هنا نجد أهمية تحديد حجم اختصاصات الهيئات الإقليمية وما له من تأثير على تشكيل مجالس هذه الهيئات، فكلما قويت اختصاصاتها وزيد في حجم هذه الاختصاصات كلما زاد اهتمام الشعب المحلي بالمشاركة الفاعلة من حيث تشكيل هذه المجالس أو من حيث مدى مساهمتهم في دفع المستحقات المالية التى تفرضها هذه المجالس[2].

وإذا كان توزيع الاختصاصات يدخل في اختصاص المشرع فإنه يتأثر في ذلك بالظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والجغرافية ودرجة الوعي الثقافي، وهذه الظروف تتغير في الدولة الواحدة من وقت إلى آخر، ومن ثم فإنها بالتأكيد تختلف من دولة إلى أخرى[3].

وسنتناول في هذا المبحث ما يلي:

---

(1) د.دائل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص82.

(2) د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص234.

(3) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص43.

المطلب الأول: اختصاصات المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في مملكة البحرين.

المطلب الثالث: اختصاصات المجالس المحلية في دولة قطر.

المطلب الأول
اختصاصات المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية

يوجد في المملكة العربية السعودية مستويان محليان هما: (المناطق – البلديات) وقد فرق المشرع بين اختصاصات كل منهما، وتحدد هذه الاختصاصات في مجملها السلطات والصلاحيات التى تتمتع بها المجالس المحلية وفقاً للدور والهدف الذى أنشئت من أجله، ولذا لا يكون للمجالس المحلية حق القيام بأعمال لتحقيق هدف يخالف الأهداف التى أنشئت من أجل تحقيقها وإلا كان عملها باطلاً لخروجها على حدود اختصاصها، ويرتبط بتحديد هذه الاختصاصات مدى تمتع هذه المجالس بموارد مالية وموازنة محلية مستقلة، وسنتناول في هذا المطلب ما يلي:

الفرع الأول: اختصاصات مجالس المناطق.

الفرع الثاني: اختصاصات المجالس البلدية.

الفرع الثالث: الموارد المالية.

الفرع الأول
اختصاصات مجالس المناطق

حدد نظام المناطق اختصاصات مجلس المنطقة وكذلك اختصاصات رئيس مجلس المنطقة وذلك على النحو التالى:

أولاً: اختصاصات مجلس المنطقة:

يختص مجلس المنطقة بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات

فى المنطقة وله على وجه الخصوص ما يلى[1]:

1- تحديد احتياجات المنطقة، واقتراح إدراجها فى خطة التنمية للدولة.

2- تحديد المشاريع حسب أولويتها، واقتراح اعتمادها من ميزانية الدولة السنوية.

3- دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.

4- متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة العامة والتنسيق فى ذلك.

ومن خلال هذا النص الذى ينظم اختصاصات مجالس المناطق فى المملكة العربية السعودية نجد أن المنظم قد أخذ بأسلوب تحديد الاختصاصات على أساس التخصيص بعد التعميم، ويلاحظ أن التعميم قد ارتبط بقيام مجلس المنطقة بوظائف مرتبطة بأمور محددة تقريباً، وأن هذه الاختصاصات الممنوحة لمجلس المنطقة لا تخرج عن كونها استشارية وليست تنفيذية، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه المجالس وأسلوب تشكيلها، فجميع الأعضاء فيها معينون.

ثانياً: رئيس مجلس المنطقة (أمير المنطقة):

يتولى أمير كل منطقة إدارتها، وفقاً للسياسة العامة للدولة، ووفقاً لأحكام نظام المناطق، وغيره من الأنظمة واللوائح، وعليه بصفة خاصة ما يلى[2]:

1- المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك وفقاً للأنظمة واللوائح.

2- تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية.

3- كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم اتخاذ أى إجراء يمس تلك الحقوق والحريات إلا فى الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.

---

[1] مادة (23) من نظام المناطق، مرجع سابق.

[2] مادة (7) نظام المناطق، مرجع سابق.

4- العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً.
5- العمل على تنمية الخدمات العامة فى المنطقة ورفع كفاءتها.
6- إدارة المحافظات والمراكز ومراقبة أعمال محافظى المحافظات ورؤساء المراكز والتأكد من كفايتهم فى القيام بواجباتهم.
7- المحافظة على أموال الدولة وأملاكها ومنع التعدى عليها.
8- الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها فى المنطقة للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص، وذلك مع مراعاة ارتباط موظفى الوزارات والمصالح المختلفة فى المنطقة بمراجعهم.
9- الاتصال مباشرة بالوزراء ورؤساء المصالح وبحث أمور المنطقة معهم بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم مع إحاطة وزير الداخلية بذلك.
10- تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة فى المنطقة وغير ذلك من شئون المنطقة وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

وبناء على ذلك فإن الاختصاصات السابقة المخولة (لأمير المنطقة) بوصفه ممثلاً للحكومة المركزية على مستوى المنطقة، يغلب عليها دوره المركزى على دوره المحلى بوصفة رئيساً لمجلس المنطقة، وهذه الصلاحيات والسلطات الواسعة والمتنوعة تجعل منهم (الأمراء) أهم الأشخاص فى التنظيم المركزى على المستوى المحلى على الإطلاق، وأمراء المناطق أهم حلقات الدولة لأنهم (من أصحاب السمو الملكى) وهو ما حرص النظام على الإمساك بأهم خيوط الحركة والعمل على المستويين المركزى والمحلى، وذلك حتى تتمكن الحكومة من تيسير حركة المجتمع كوحدة واحدة نحو الأهداف العامة المرسومة، ويرجع ذلك لسهولة الاتصال بقيادة الدولة وهو أمر مهم ويضفى على المناطق طابع الحيوية والاتصال المباشر[1].

---

[1] د.هانى يوسف خاشقجى: الإدارة المحلية فى المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص111.

ويتضح مما سبق أن اختصاصات (مجلس المنطقة) – (أمراء المناطق) لا تعدو كونها سلطات وصلاحيات استشارية أكثر من كونها سلطات حقيقية، أو أنها اختصاصات مركزية أكثر من كونها محلية ويصدق هذا القول على أمراء المناطق، ويمكن القول أن مجالس المناطق مازال يغلب عليها الطابع المركزى من حيث التشكيل أو الاختصاصات، وهو ما جعل البعض يذهب وبحق إلى أن مجالس المناطق فى وضعها الحالى لا تزال بعيدة عن معناها الكامل[1].

الفرع الثانى

اختصاصات المجالس البلدية

يتولى السلطات فى البلدية، المجلس البلدي ويمارس السلطة التقريرية، بينما يمارس رئيس البلدية السلطة التنفيذية، وحددت اختصاصات كل منهم كما يلى:

أولاً: اختصاصات المجلس البلدى:

يتخذ المجلس البلدى قراراته فى جميع المسائل المتعلقة بالبلدية طبقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة واللوائح وخاصة فيما يلى[2]:

1- إعداد مشروع ميزانية البلدية.
2- إقرار مشروع الحساب الختامي بقصد رفعه للجهات المختصة.
3- إعداد مشروع المخطط التنظيمى للبلدية بالاشتراك مع الجهات المعنية – تمهيداً لاعتماده من وزير الشئون البلدية القروية.
4- وضع اللوائح التنفيذية الخاصة بالشروط التخطيطية والتنظيمية والفنية والواجب توافرها فى المناطق العمرانية.
5- اقتراح المشاريع العمرانية فى البلدية.

---

(1) محمد بن سعد قنيص الخالدي: نظام المناطق فى المملكة العربية السعودية مع التطبيق على المنطقة الشرقية، مرجع سابق، ص 84.

(2) مادة (23) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

6- وضع اللوائح التنفيذية اللازمة لممارسة البلدية واجباتها فيما يتعلق بالصحة العامة والمبانى والمرافق العامة وغيرها.
7- تحديد مقدار الرسوم والغرامات بما لا يتجاوز مائة ريال.
8- اقتراح مقدار الرسوم والغرامات بما زاد عن مائة ريال.
9- مراقبة الإيرادات والمصروفات وإدارة أموال البلدية طبقاً للأنظمة والتعليمات السارية وضمن الحدود المبينة فى الإعانات الحكومية المخصصة لها.
10- مراقبة سير أعمال البلدية والعمل على رفع كفاءتها وحسن أدائها للخدمات.
11- اقتراح مشاريع نزع الملكية للمنفعة العامة.
12- عقد القروض من المؤسسات الحكومية المختصة وقبول الوصايا من الهيئات المتمشية مع الشريعة الإسلامية والمصلحة العامة.
13- تحديد أسعار الخدمات والمواد التى تقدمها البلدية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.
14- إبداء الرأى فيما يعرض على المجلس من قضايا.

ويتضح مما سبق أن المجلس يختص بكل ما يتعلق بالمسائل البلدية، إلا أن سلطته فى هذا الشأن ليست نهائية، بل تخضع لرقابة السلطة المركزية[1]، ويرى البعض أن قوة نافذية قرارات المجالس البلدية في السعودية تصل إلى 56% من قراراته، ويستدل على ذلك من خلال اختصاصات المجلس البلدي السابقة، فالبنود 2، 12، 13، واضحة وصريحة بأنها ذات نافذية أقوى من الاقتراحات التى تكون غالباً على شكل توصيات ربما يؤخذ بها أو لا يؤخذ بها، والبند الرابع كذلك يوضح قوة السلطة التنفيذية للمجالس البلدية في المملكة العربية السعودية[2].

---

[1] د.أنور رسلان: القانون الإدارى السعودي، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 1408هـ، ص236.

[2] د.فهد بن عبد الرحمن آل ثاني: إمكانية تفعيل دور المجلس البلدي، مرجع سابق.

ثانياً: اختصاصات رئيس البلدية:

يختص رئيس البلدية بصفته رئيساً لسلطتها التنفيذية باتخاذ جميع التدابير اللازمة لقيام البلدية بواجباتها، وعلى وجه الخصوص يمارس الاختصاصات التالية[1]:

1- إدارة واردات ومصروفات البلدية وأموالها ومراقبة حساباتها وصيانة حقوقها.
2- إعداد تقرير شامل عن نشاط البلدية كل أربعة أشهر وتقديمه إلى المجلس البلدي.
3- إعداد مشروع ميزانية البلدية وبرنامج المشاريع المراد تنفيذها خلال السنة المالية القادمة وتقديمه إلى المجلس البلدي.
4- تنفيذ الميزانية.
5- إعداد الحساب الختامي للسنة المالية الماضية وتقديمه إلى المجلس البلدي.
6- إبرام العقود.
7- مراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية واستلامها.

يتضح مما سبق أن الاختصاصات السابقة لرئيس البلدية بوصفه رئيساً تنفيذياً للبلدية هى اختصاصات تنفيذية لا تتعارض مع اختصاصات المجلس البلدي، فرئيس البلدية يتولى سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية وتحت رقابة السلطة المركزية[2]، ونص على ذلك صراحة في النظام على أن يحدد وزير الشئون البلدية والقروية قرارات رئيس البلدية التى تحتاج إلى تصديق الوزير أو تصديق من يفوضه[3]، ويتضح الدور التنفيذي لرئيس البلدية فى حالة إذا امتنع أى شخص عن تنفيذ أوامر البلدية الصادرة بموجب صلاحياتها النظامية أن تقوم البلدية بأمر رئيسها بالتنفيذ على نفقة الممتنع[4].

---

[1] مادة (29) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[2] د.أنور أحمد رسلان: القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص238.
[3] مادة (30) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[4] مادة (44) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

الفرع الثالث
الموارد المالية

إذا كان استقلال الهيئات المحلية يتعزز بوجود موارد مالية مستقلة لهذه الهيئات، وذلك بالطبع يقتضي أن تكون هذه الموارد تابعة للمجلس المحلي ونابعة من الإقليم ذاته، ولأن المملكة العربية السعودية تتمتع بخصوصية مميزة للأوضاع فيها، فهي تعتمد اعتماداً كبيراً على الثروة النفطية وهى ثروة قومية ولا يجوز اعتبارها محلية لأي من المناطق في المملكة، فالمجالس المحلية تعتمد بشكل كبير على الإعانات المركزية أو النسبة التي يتم تخصيصها للبلديات من هذه الثروة القومية، وهذا لا يؤثر على استقلالية هذه المجالس المحلية طالما أن هناك اختصاصات محددة وصلاحيات واسعة تمكنها من استغلال هذه الإعانات وفقاً للاحتياجات المحلية المعبر عنها فى الموازنة المحلية التى يتم تحديدها من قبل المجلس وأن يكون الدعم مركزياً، وهو ما يراه البعض بأن للوضع في المملكة العربية السعودية من هذه الناحية خصوصية، وأن اعتماد التمويل المحلي على عناصر التمويل المركزي أمر ضروري ولابد منه حتى تنسجم الإمكانيات على المستوى المحلى مع نظيرتها على المستوى المركزي[1].

ومن خلال تتبع النصوص القانونية للمجالس المحلية يتضح لنا ما يلى:

- **بالنسبة للموارد المالية المحلية لمجلس المنطقة**: يلاحظ أن نظام المناطق لم ينص على تحديد موارد مالية محلية وكان من المفترض النص عليها وأن تكون غير موجودة حالياً أو لا يمكن توفيرها ولكن على الأقل يتم تحديدها ومحاولة تنميتها مستقبلاً، وكذلك لا توجد موازنة محلية لمجالس المناطق مستقلة وإنما ميزانيتها مرتبطة بوزارة الداخلية الذى تدرج ضمن الميزانية العامة للدولة.

---

[1] د.عبد المعطي محمد عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق ، ص190.

- أما بالنسبة للموارد المالية للمجالس البلدية فقد نص المشرع على الموارد التالية[1]:

1- رسوم البلدية المباشرة التى تجبيها البلدية بنفسها من الرسوم غير المباشرة التى تخصصها الدولة للبلديات وتجبيها لصالحها.
2- الغرامات.
3- إيرادات أموال البلدية.
4- الوصايا والهبات.
5- الرسوم التى تفرض بنظام خاص لتأمين نفقات استثنائية طارئة.
6- الإعانات والمخصصات التى تعتمدها الدولة للبلدية.
7- الموارد الأخرى المأذون بها نظاماً.

ويتم تحصيل موارد البلدية والغرامات والجزاءات وفق الأنظمة والتعليمات المرعية[2]، وقد أحسن المشرع بالنص على الموارد المالية المحلية للبلديات على عكس مجالس المناطق التي لم ينص على أي مورد مالي محلي لها، ومع أن هذه الموارد لا تمثل سوى نسبة ضئيلة جداً من ميزانية البلديات وذلك لأن أغلب الخدمات تقدم للمواطن مجاناً فإن النص عليها يمكن البلديات من تنميتها مستقبلاً، والاعتماد الرئيسي للبلديات يكون على الإعانات الحكومية[3].

وبالنسبة لميزانية البلديات فقد نص المشرع على ضرورة إعداد ميزانية البلديات وفق الأنظمة الخاصة بذلك، وتتبع من حيث بدئها ونهايتها

---

[1] مادة (35) من نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[2] مادة (39) من نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[3] وتأكيداً لذلك فإنه في ميزانية السنة المالية 1997/1996م بلغت الإيرادات التي تتحصل عليها أمانة مدينة الرياض في مقابل تقديمها الخدمات (11.842.400 مليون ريال سعودي) في حين وصل الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة المركزية إلى (430.000.000 مليون ريال سعودي). د.محمد محمود الطعمانة؛ د.سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلى فى الوطن العربى، مرجع سابق.

ميزانية الدولة[1]، ويقدم مشروع الميزانية من رئيس البلدية إلى المجلس البلدي ويناقش المشروع طبقاً للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في اللوائح[2]، وهي أن يبدى المجلس رأيه ومقترحاته حيال مشروع الميزانية قبل عشرة أيام على الأقل من موعد مناقشته في الوزارة، وعلى رئيس البلدية تقديم مشروع الميزانية للمجلس قبل 45 يوماً من ذلك الموعد[3].

وإذا لم يتم اعتماد ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة من الجهة المختصة فى حينها لأي سبب من الأسباب تبقى الواردات والنفقات جارية على أساس الميزانية السابقة إلى أن يتم اعتماد الميزانية الجديدة، وعلى رئيس البلدية أن يقدم إلى المجلس البلدي خلال شهرين على الأكثر من انتهاء السنة المالية الحساب الختامي لتلك السنة، ومطالبة المجالس البلدية بوضع ميزانية مستقلة يمثل خطوه مهمة على طريق تأكيد شخصية هذه المجالس المحلية واستقلالها[4]، وذلك لما للموازنة المحلية من أهمية كبرى ليس في ترشيد الإنفاق العام المحلي فقط بل وفي ترشيد الإنفاق القومي، وكذلك ربط السياسة المالية المحلية بالسياسة المالية القومية من أجل تحقيق التكامل الاقتصادي، كما أن الموازنة المحلية تعتبر من أهم الوسائل الرقابية على الوحدات المحلية وتستهدف:

- احترام الجهات المحلية لقواعد المشروعية المالية كما حددتها القوانين واللوائح، والتأكد من صحة البيانات المقدمة، من حيث صحة الحسابات ومصادر الإيراد وأوجه الإنفاق.
- ترجمة السياسات المحلية إلى خطط وبرامج محددة.
- مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط، وتحديد الانحرافات وتحليلها، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.

---

(1) مادة (34) من نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
(2) مادة (36) من نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
(3) مادة (5) فقرة (أ) اللائحة التنفيذية للبلديات والقرى، مرجع سابق.
(4) مادة (37، 38) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

- إمداد ممثلي الشعب المحلي بالمعلومات الضرورية عن الوضع المالي للوحدة المحلية وعن وحدات العمل بها والقوى البشرية المستخدمة والمعدات اللازمة وكذلك مؤشرات الخدمة العامة[1].

المطلب الثاني
اختصاصات المجالس البلدية في مملكة البحرين

يوجد في مملكة البحرين مستوى محلي واحد هو البلديات، والبلدية تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتتولى البلديات إدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي التي تدخل في اختصاصاتها.

وسوف نتناول اختصاصات مجلس البلدية، ومدير عام البلدية وكذلك الموارد المالية فى الفروع التالية:

الفرع الأول
اختصاصات المجلس البلدي

يختص المجلس البلدي بوجه عام في حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية في دائرة اختصاصه وله على الأخص ما يلي[2]:

أ- الاختصاصات المتعلقة بالنواحي التخطيطية والإنشائية:

1- اقتراح إنشاء وتحسين الطرق ووضع الأنظمة المتعلقة بإشغالاتها، وتجميل وتنظيف الشوارع والميادين والأماكن العامة والشواطئ.

2- تقرير إنشاء وتطوير الحدائق والمتنزهات العامة وأماكن الترفيه وحماية الشواطئ من التآكل والتلوث وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

---

[1] د.محمد محمد بدران: نظام التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص64.

[2] مادة (19) قانون البلديات، مرجع سابق.

3- تقرير إنشاء الأسواق والمسالخ ومدافن النفايات، ووضع النظم الخاصة بها وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.
4- اقتراح تسمية الضواحي والأحياء والشوارع والطرق والميادين، وذلك بالتنسيق مع كل من الوزير المختص بشئون البلديات والمجالس البلدية الأخرى.
5- تعيين وإنشاء المواقف العامة للمركبات والسفن بالتنسيق مع الجهات المختصة.
6- اقتراح المشروعات ومواقع تنفيذها في شئون العمران والتعمير، وتنظيم المناطق السكنية والتجارية والصناعية، وتحديد الشوارع والطرق وخطوط التنظيم، واقتراح الأنظمة المتعلقة بالجيوب والزوايا من الأراضي المترتبة على ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة، وإقرار الأولويات في تنفيذها.

ب- الاختصاصات المتعلقة بالناحية التشريعية:

1- اقتراح الأنظمة الخاصة بالصحة العامة بالتنسيق مع الجهات ذات الصلة، بما يكفل الراحة للمواطن ويعطي وجهاً مشرقاً للدولة.
2- وضع النظم الخاصة بالإعلانات الدعائية واقتراح الرسوم المتعلقة بها، وتحديد ضوابط وضع لافتات المحال التجارية والمحال العامة.
3- وضع النظم الخاصة بجمع النفايات، والتخلص منها، أو إعادة تدويرها وفقاً لأحدث الأساليب العلمية والاقتصادية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.
4- وضع الأنظمة الخاصة بالمحال العامة كالفنادق، والمطاعم والمقاهي وغيرها، والمحال التجارية والصناعية، والمحال الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة والباعة الجائلين وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

5- وضع النظم الخاصة بمراقبة الحيوانات الضالة والسائبة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

6- إقرار اللائحة الداخلية للمجلس البلدي، وتصدر بقرار من الوزير المختص بشئون البلديات.

7- اقتراح فرض الرسوم ذات الطابع البلدي وتعديلها والإعفاء منها وإلغائها وطرق تحصيلها.

جـ- الاختصاصات التنفيذية:

1- مراقبة تنفيذ الأنظمة المتعلقة بالإنارة والمياه والصرف الصحي وغير ذلك من الأنظمة الخاصة بالمرافق العامة المتعلقة باختصاصات البلدية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.

2- العمل على حماية البيئة من التلوث على ضوء تجارب الدول المختلفة وأنظمة المؤسسات الدولية في مجال البيئة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة بشئون البيئة في الدولة.

3- تقرير المنفعة العامة في مجال المشاريع البلدية وفقاً للأوضاع التى يقررها قانون استملاك الأراضى للمنفعة العامة.

4- الاشتراك مع الجهات المختصة في دراسة ووضع المخططات العمرانية الهيكلية والعامة ومخططات المناطق التفصيلية.

5- النظر في الاقتراحات التي تقدم من الوزارات وغيرها من الجهات، أو من أعضاء المجلس وإصدار القرارات أو التوصيات في شأنها.

6- النظر في الشكاوي التي يقدمها المواطنون والجهات الأخرى بشأن المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس البلدي، وللمجلس أن يطلب من الجهات المختصة البيانات اللازمة لبحث هذه الشكاوي.

7- تنظيم رخص البناء والهدم والترميم وتعديل الأبنية.

8- إبداء الرأي مقدماً في استغلال أي مرفق عام يدخل في حدود اختصاص البلدية.

9- الإشراف على تنفيذ العقود التي ترتب حقوقاً مالية للبلدية أو التزامات عليها.

10- مناقشة وإقرار مشروع ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة والحساب الختامي للسنة المالية المنتهية السابق إقرارها من المجلس.

11- القيام بأي عمل آخر يقتضيه تنفيذ أحكام هذا القانون أو أي تشريع معمول به.

من خلال استعراض اختصاصات المجالس البلدية في البحرين، نلاحظ أنها تناولت مختلف الاختصاصات المحلية للبلدية ذات الطابع المحلي التي تهم المواطنين، وتتميز هذه الاختصاصات بالقوة التنفيذية فيها، وكذلك وضع الأنظمة التشريعية المحلية وهو ما يعطي الاستقلال الفعلي لهذه المجالس البلدية، حيث أصبح الاعتماد على السلطات المركزية بسيطاً، ويتمثل في التنسيق مع الجهات الحكومية[1].

الفرع الثاني
اختصاصات مدير البلدية

يكون لكل بلدية جهاز تنفيذي يشكل من وحدات إدارية، ويرأس الجهاز التنفيذي لكل بلدية مدير عام يقوم بما يلي[2]:

أ- تنفيذ قرارات المجلس البلدي.

ب- الإشراف على إدارات وأقسام البلدية ومتابعة ما تقوم به أو ما يسند إليها من أعمال.

جـ- التوقيع عن البلدية على عقود المشتريات والمبيعات وسائر العقود في الحدود المرخص له بها من المجلس، ومراقبة الأعمال التي تنفذ لحساب البلدية.

---

[1] د.حسني درويش عبد الحميد: نحو التأصيل القانوني لنظم الإدارة المحلية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص128.

[2] مادة (31) قانون البلديات، مرجع سابق.

د- دراسة الموضوعات التي ستعرض على المجلس البلدي وتقديم نتائج الدراسة لرئيس المجلس تمهيداً لعرضها على المجلس.

هـ- وضع الخطط الإدارية والمالية لشئون البلدية وإعداد برنامج المشروعات المقترح القيام بها خلال السنة المالية وعرضه على رئيس المجلس تمهيداً لعرضه على المجلس البلدي.

و- إعداد مشروع الميزانية والحساب الختامي وعرضهما على رئيس المجلس البلدي تمهيداً لعرضهما على المجلس.

ز- التنسيق مع الأجهزة الإدارية والتنفيذية العاملة في نطاق البلدية لتسيير تنفيذ الأعمال المشتركة بينها.

يتضح من خلال الاختصاصات السابقة لمدير البلدية أنها اختصاصات إدارية تعمل على حسن تنفيذ الاختصاصات الممنوحة للمجالس البلدية ولا تتعارض معها، وكذلك يمثل مدير البلدية فى ضوء المهام المنوط به تنفيذها ولا تعدو أن تكون وسيلة للاتصال بين البلدية والمحافظة، والمساهمة في التعرف على احتياجات المحافظة فى حدود اختصاصها وبما لا يتعارض مع اختصاص المجلس البلدي، وكذلك التنسيق في الأمور التنظيمية بين المجلس التنسيقي والمجلس البلدي[1].

الفرع الثالث

الموارد المالية

تتكون الموارد المالية للبلدية من:

أ- الرسوم التي تحصلها مقابل الانتفاع بالمرافق والخدمات التي تتولى إدارتها أو الإشراف عليها بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي نظام يصدر استناداً إليه أو إلى أي قانون آخر ينص على استيفاء رسوم البلدية.

ب- المبالغ التي تحصلها من بيع وإيجار واستثمار أملاكها.

---

[1] د.حسني درويش عبد الحميد: نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص207.

جـ- الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية العامة للدولة.

د- التبرعات والهبات والوصايا التي يقرر المجلس البلدي قبولها.

وتودع جميع إيرادات البلديات من الرسوم على المحال والأماكن التجارية والصناعية وكذلك إيجارات أملاك البلدية من المباني التجارية في صندوق مشترك ينشأ لهذا الغرض، وتوزع إيراداته بين البلديات بقرار من مجلس الوزراء[1].

يكون لكل بلدية ميزانية مستقلة تخضع لأحكام القانون الخاص بشأن تحديد السنة المالية وقواعد إعداد الميزانية العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي، ويتولى المجلس البلدي مناقشة وإقرار مشروع ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة، وإذا لم يتم اعتماد ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة من الجهة المختصة في الميعاد المحدد لها لأي سبب من الأسباب تبقى الواردات والنفقات العادية جارية على أساس الميزانية السابقة إلى أن يتم اعتماد الميزانية الجديدة[2].

المطلب الثالث

اختصاصات المجلس البلدي المركزي في دولة قطر

يوجد في دولة قطر مجلس بلدي وحيد (المجلس البلدي المركزي)، واختصاصاته المخولة بموجب القانون الذي حددها كما يلي:

يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشئون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص الاختصاصات والصلاحيات والمسئوليات الآتية[3]:

أولاً: مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات

---

[1] مادة (35) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (34، 37)، قانون البلديات، مرجع سابق.

[3] مادة (8) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

واختصاصات الوزارة والمجلس بما في ذلك القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشئون تنظيم المباني وتخطيط الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والعامة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل المجلس سلطة مراقبة التنفيذ.

ثانياً: البحث في النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية للشئون البلدية والزراعية وبخاصة ما يلي:

1- دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أية مسائل تدخل في مجالات الشئون البلدية والزراعية.
2- النظر وإبداء الرأي في المسائل والموضوعات المتعلقة بالشئون البلدية والتي تحال إلى المجلس من الوزارة أو أي جهة حكومية أخرى.
3- تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أي إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للمصلحة العامة.
4- طلب أي بيانات أو دراسات أو تقارير تتعلق بإدارات الوزارة والبلديات واقتراحاتها، وذلك لبحثها وإبداء الرأي فيها.
5- بحث العرائض والشكاوي المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية وللمجلس أن يطلب من الجهات المسئولة والحكومية المختصة البيانات الضرورية اللازمة لبحثها.
6- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بالأغذية المعدة للاستهلاك الآدمي.
7- اقتراح إنشاء الحدائق العامة ومتابعة صيانتها.
8- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيف الشوارع والطرق وجمع النفايات والقاذورات والتخلص منها.
9- الإشراف على النقل العام للركاب.
10- مراقبة تنفيذ قوانين الرخص التجارية والفنادق وأماكن الترفيه والمتنزهات والمهن البسيطة والباعة المتجولين.

11- مراقبة تنفيذ قوانين رخص الإعلانات ومنع الإزعاج العام.
12- مراقبة الأنظمة الخاصة بإدارة المدافن وتحديد أماكنها.
13- اقتراح الأسماء التي تطلق على المدن والقرى والأحياء والشوارع والميادين والأسواق والحدائق العامة والمتنزهات.
14- اقتراح فرض الضريبة والعوائد المحلية.
15- مراقبة فعالية أعمال مكافحة التسول وإدارة دور العجزة ومساعدة الفقراء.
16- اقتراح الخطوط الكفيلة بمكافحة الحرائق والوقاية منها.
17- مراقبة كفاءة أعمال إغاثة منكوبي الحرائق والكوارث الطبيعية.
18- تقديم مقترحات ميزانية المجلس السنوية.
19- مراقبة الأنظمة الخاصة بالأسواق والمحال التجارية وتنظيمها.
20- اقتراح السبل الكفيلة بتحسين عمليات تحصيل الإيرادات الخاصة بالوزارة.
21- تنظيم القواعد والشروط اللازمة لإيواء الحيوانات في المساكن المأهولة بالسكان ومراقبة تنفيذ القانون الخاص بالحيوانات المهملة.
22- توعية المواطنين بالرد على الشكاوي المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
23- مراقبة تنفيذ الأنظمة والإجراءات الأخرى المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
24- الموافقة على المشتريات اللازمة لأعمال المجلس.
25- إعداد اللائحة الداخلية للمجلس.
26- إعداد مشروع موازنة المجلس للسنة المالية الجديدة وكذلك مشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية.
27- أي صلاحيات أو اختصاصات أو مسئوليات أخرى يقررها القانون للمجلس ويعبر المجلس عن آرائه في شكل توصيات، وقرارات تعتمد من الوزير.

وقد أعطى القانون للمجلس البلدي المركزي الحق في إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، وإن كان يتعين في

هذه الحالة اعتمادها من الوزير، كما أعطى له الحق في إصدار أوامر محلية بفرض رسوم معينة على بعض الخدمات بشرط موافقة الوزير واعتمادها من مجلس الوزراء[1].

يتضح مما سبق أن الاختصاصات السابقة للمجلس البلدي المركزي تستند وبشكل أساسي إلى الدور الاستشاري للمجلس ويعبر عنها في صورة توصيات وقرارات تخضع للتصديق والاعتماد من وزير الشئون البلدية والزراعة، ويرى البعض – وبحق – أن المجلس البلدي المركزي يعتبر مجلساً استشارياً لوزارة الشئون البلدية والزراعية، وأن جميع الاختصاصات المذكورة ليس لها فائدة لأنها خضعت لاعتماد الوزير وهو ما يعني الاحتواء والهيمنة على المجلس وعدم تأهيله لممارسة اختصاصاته على الوجه الأمثل[2].

وذلك ما لا يتفق مع الطريقة التي تم بها اختيار أعضاء المجلس البلدي وهي (الانتخاب المباشر) فلا يمكن بحال أن ينص على مجلس منتخب انتخاباً حراً ومباشراً، وأن يدلي بآرائه في شكل توصيات، بينما يجب أن يكون أداة فاعلة ورائدة فيما أوكل إليه من مهام وقد نتج عن ذلك، أولاً: لم يفقد المجلس قوة القرار فقط التي لم تتعد 4%، بل فقد عضو المجلس قوة صوت الناخب الذي رشحه لهذا المجلس؛ ثانياً: أن فقدان الشخصية المعنوية للمجلس حوله إلى إحدى الإدارات العادية في وزارة الشئون البلدية والزراعة، يكون دوره الرقابة وتقديم المشورة للوزارة، وفي دراسة لمدى استجابة الوزارة لتوصيات المجلس ومن خلال الاختصاصات المذكورة نتج أن نسبة الاستجابة أقل من الثلث (33%)، وذلك يعني إحراج دائم لأعضاء المجلس أمام ناخبيهم الذين أعطوهم الثقة لكي يمثلوهم في المجلس[3].

---

(1) مادة (10) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

(2) بريك سعيد المري: المجلس البلدي المركزي ودوره في التنمية في دولة قطر، مرجع سابق، ص80.

(3) د.فهد بن عبد الرحمن آل ثاني: إمكانية تفعيل دور المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.ص6

كذلك تتداخل اختصاصات المجلس البلدي المركزي مع اختصاصات وزارة الشئون البلدية والزراعة، فالاختصاصات الممنوحة لكل من المجلس والوزارة تكاد تكون مزدوجة بينهما، وهو ما يؤثر على تنفيذ القرار وتداخل الاختصاصات[1].

الموارد المالية:

لم يحدد القانون الموارد المالية للمجلس البلدي المركزي، وذلك يرجع إلى الاعتماد على الحكومة المركزية في التمويل المالي، كما أن الدولة تقوم بتقديم جميع الخدمات للمواطنين بالمجان، إضافة إلى ذلك إن موازنة المجلس البلدي المركزي هى جزء من الموازنة العامة للدولة وذلك لأن ميزانية المجلس تدرج ضمن ميزانية وزارة الشئون البلدية والزراعية، ويقدم رئيس المجلس تقريراً سنوياً للمجلس عن أعمال السنة المالية المنتهية خلال الأشهر الثلاثة الأولى من السنة المالية الجديدة[2].

- وإذا كان اعتماد المجلس البلدي المركزي كلياً في موارد المالية على ما تقدمه الحكومة المركزية، وهو قد يعتبر ميزة نتيجة لما تتمتع به الدولة من إمكانيات مالية كبيرة، إلا أن هذا الاعتماد الكلي على المعونات المركزية دون تحديد موارد مالية محلية مستقلة للمجلس يحافظ بها على وجوده ويعمل على تنميتها مستقبلاً، فقد يؤدي هذا الاعتماد بدرجة كبيرة على المعونات المركزية إلى عرقلة تنفيذ المشروعات التى قد تنفذ على عدد من السنوات، والإعانات المركزية ليست مضمونة إذ كثيراً ما تقل المعونة في السنوات التالية وبالتالي تتوقف المشروعات فإذا رغبت المحليات في إعادة إقامة هذه المشروعات فإنها تتكلف مبالغ طائلة، بالإضافة إلى أن الموارد المالية عنصر من عناصر استقلال الهيئات الإقليمية يفترض النص عليه من أجل تحقيق اللامركزية الإقليمية.

---

[1] انظر المادة (2) من قانون تنظيم وزارة الشئون البلدية والزراعة رقم (23) لسنة 2005م.
[2] مادة (34) قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، مرجع سابق.

المبحث الثالث

الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في بعض دول الخليج العربي

إن استقلال الهيئات الإقليمية ليس استقلالاً مطلقاً، وإنما هو استقلال نسبي، يسمح بوجود رقابة مركزية، وتستند هذه الرقابة إلى نص قانوني أو دستوري يقرها فلا رقابة إلا بنص وفي حدود النص، وتستهدف هذه الرقابة تحقيق التوازن بين الجانب الإداري والجانب السياسي في الدولة، كما تعمل على تحقيق التوافق بين البرامج القومية والمحلية، وكذلك تحقيق وحدة الاتجاه الإداري، كما تستهدف الرقابة المركزية رعاية اعتبارات مالية من خلال مراقبة الموارد المالية المحلية أو الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية للهيئات الإقليمية[1].

ويرتبط مدى الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية بالنظام السياسي وما يعتنقه من أفكار تتعلق بالعلاقة بين السلطات، وما إذا كان هناك فصل أو مزج بينهما، وكذلك مدى تعمق الفكر الديمقراطي فيها، إضافة إلى أن توفر الموارد الاقتصادية في الدولة يؤدي إلى شدة اعتماد الهيئات الإقليمية على ما تقدمه السلطة المركزية من معونات مالية، وهو ما تتمتع به دول الخليج العربي من وفرة في الثروة النفطية الذي لها الدور الأكبر في التنمية المحلية[2].

وسنتناول في هذا المبحث ما يلي:

المطلب الأول: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في المملكة العربية السعودية.

المطلب الثاني: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في مملكة البحرين.

المطلب الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في دولة قطر.

---

(1) د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص36.

(2) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص122، 128.

المطلب الأول

الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في المملكة العربية السعودية

تتنوع الرقابة في المملكة العربية السعودية وترتبط درجة الرقابة وشدتها بالاتجاه نحو تدعيم الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإقليمية، وقد فرض المشرع عدة أشكال من الرقابة على مجالس المناطق ومجالس البلديات وسوف نتناول أهم ملامح هذه الرقابة من خلال أنواعها فى الفروع التالية: الفرع الأول: الرقابة الإدارية، الفرع الثانى: الرقابة التشريعية، الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية

تأخذ هذه الرقابة صورتين الأولى: الرقابة على الهيئات الإقليمية ذاتها والثانية: الرقابة على أعمال الهيئات الإقليمية وذلك كما يلي:

أولاً: الرقابة على الهيئات الإقليمية ذاتها:

من خلال دراسة نظام المناطق ونظام البلديات والقرى يتبين أن المنظم السعودي فى كلا النظامين قد فرض هذه الرقابة من خلال ما يلي:

أ- إنشاء الوحدات الإقليمية:

1- **بالنسبة للمناطق:** جعل نظام المناطق تنظيم مناطق المملكة ومقر إمارة كل منطقة بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية، فأمر إنشاء المناطق وإلغائها يتم عن طريق السلطة التنفيذية التي تملك حق إنشائها أو إلغائها[1].

2- **بالنسبة للبلديات:** يتم إنشاؤها وتسميتها وتحديد وتعديل درجاتها

---

[1] مادة (2، 3) نظام المناطق، مرجع سابق.

وإلغاؤها، وكذلك ضم بلديتين أو أكثر لخلق بلدية جديدة أو فصل إحدى البلديات لخلق أكثر من بلدية بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية[1].

واتجاه المنظم السعودي نحو منح وزير الشئون البلدية والقروية هذه السلطة في إلغاء البلديات وجواز أن يضم أكثر من بلدية أو أن يفصل البلدية إلى أكثر من وحدة محلية، يمثل إخضاع البلديات لرقابة مركزية شديدة يهدد استقلالها، فإلغاء البلديات أو ضمها أو فصلها هو إلغاء للشخصية الاعتبارية الممنوحة لها وقد منحت هذه الشخصية بأمر ملكي ويجب أن لا تلغي إلا بأمر من نفس الدرجة[2].

ب- حق التعيين:

1- **مجلس المنطقة**: يتم تعيين أعضاء مجلس المنطقة (الأعضاء من الأهالى) عن طريق أمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح رئيس مجلس المنطقة وموافقة وزير الداخلية[3]، كما يتم تعيين وإعفاء رئيس مجلس المنطقة ونائبه بأمر ملكي بناء على توصية من وزير الداخلية[4]، وكذلك يجوز عزل العضو المعين خلال مدة عضويته بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية[5].

2- **مجلس البلدية**: يحدد وزير الشئون البلدية والقروية بقرار منه عدد أعضاء المجلس البلدي في كل بلدية على أن لا يقل عن أربعة ولا يزيد عن أربعة عشر عضواً، ويقوم الوزير بتعيين نصف عدد أعضاء المجلس البلدي من ذوي الكفاءة الأهلية[6]، ويجوز كذلك للوزير أن

---

(1) مادة (2، 4) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
(2) د.بكر القباني: القانون الإداري في دول الخليج العربي، مرجع سابق، ص181.
(3) مادة (16) فقرة (5) من نظام المناطق، مرجع سابق.
(4) مادة (4) نظام المناطق، مرجع سابق.
(5) مادة (21) نظام المناطق، مرجع سابق.
(6) مادة (8، 9) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

يعين بدلاً عن العضو الذي شغرت عضويته إذا لم يوجد مرشح حائز على أعلى الأصوات، وفي كل الأحوال يصدر وزير الشئون البلدية والقروية قراراً بتسمية أعضاء المجلس المنتخبين والمعينين[1].

جـ- حق الحل:

1- **مجلس المنطقة**: يجوز بأمر من رئيس مجلس الوزراء حل مجلس المنطقة بناء على اقتراح من وزير الداخلية على أن يتم تعيين أعضائه مجدداً خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الحل، وإقالة جميع أعضائه (المعينين من الأهالى) قبل انتهاء مدتهم القانونية، وفي أثناء فترة الحل يمارس الأعضاء المعينون بحكم مناصبهم (رؤساء الأجهزة والإدارات الحكومية) برئاسة أمير المنطقة اختصاصات المجلس، ولم ينص القانون على عدم جواز حل مجالس المناطق بإجراء شامل[2].

2- **مجلس البلدية**: يجوز حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة ولايته إذا عجز عن القيام بواجباته وذلك بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية وفي هذه الحالة يحدد الوزير من يمارس صلاحيات المجلس حتى صدور قرار تسمية أعضاء المجلس الجديد، كما يعتبر المجلس منحلاً ويصدر بذلك قرار من وزير الشئون البلدية والقروية إذا نقص عدد أعضاء المجلس عن النصف وتعذر ملء الشواغر[3]، ويتم إثبات عجز المجلس عن القيام بواجباته عن طريق لجنة تشكل بقرار وزاري[4].

يتضح مما سبق أن المشرع السعودي لم ينص على الضمانات التي تكفل للمجلس البلدي استقلاله قبل اتخاذ إجراء الحل الذي يعد أخطر إجراء

---

[1] مادة (12) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[2] مادة (38) من نظام المناطق، مرجع سابق.
[3] مادة (12) فقرة ج، هـ من نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.
[4] مادة (24) اللائحة التنفيذية لنظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

تتخذه السلطة المركزية ضد المجالس البلدية، فلم ينص على استشارة جهة عليا، وكذلك لم ينص على عدم جواز حل المجالس البلدية بإجراء شامل لما فيه من تعطيل لنصوص قانونية بقرار وزاري، ولم ينص فى نظام البلديات على ما يسمى بحق الحلول محل الهيئات الإقليمية، وهو الذي يسمح للسلطة المركزية بأن تنيط إنجاز بعض الأعمال التي تعجز الهيئات الإقليمية عن إنجازها إلى بعض الهيئات المناسبة لتقوم مقام الهيئات الإقليمية في هذا الأمر، فهناك بعض الاختصاصات التي قد لا يترتب العجز عن ممارستها حل الهيئة الإقليمية في الوقت الذي يبقى أمر إنجاز ذلك الاختصاص ضروريا[1].

ثانياً: الرقابة على أعمال الهيئات الإقليمية:

يمكن تحديد أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات الإقليمية (مجلس المنطقة) أو (مجلس البلدية) فيما يلي:

أ- مجلس المنطقة:

تخضع الأعمال التي يقوم بها مجلس المنطقة لرقابة مركزية من قبل مجلس الوزراء وكذلك من قبل وزارة الداخلية.

1- **مجلس الوزراء**: من أهم ما يمارسه مجلس الوزراء في هذا المجال، هو الإشراف على شئون المناطق عن طريق التقارير التي يرفعها وزير الداخلية لرئيس مجلس الوزراء وهذا الأخير هو الذى يمارس حق تحديد مكافآت رئيس وأعضاء مجالس المناطق[2].

2- **وزير الداخلية**: وله أن يمارس في مواجهة أعمال مجلس المنطقة ما يلي[3]:

أ- يكون أمير المنطقة مسئولاً أمام وزير الداخلية.

ب- عقد اجتماع سنوى برئاسة وزير الداخلية لأمراء المناطق لبحث

---

[1] د.هاني يوسف خاشقي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص117.

[2] مادة (37) نظام المناطق، مرجع سابق.

[3] مادة (5، 8، 24، 25، 30، 32، 40) من نظام المناطق، مرجع سابق.

الأمور المتعلقة بالمناطق، ويرفع وزير الداخلية تقريراً بذلك لرئيس مجلس الوزراء.

جـ- يقوم مجلس المنطقة باقتراح عمل من أعمال النفع العام لمواطني المنطقة، ورفعه إلى وزير الداخلية.

د- يصدر وزير الداخلية قراراً ببطلان قرارات مجلس المنطقة في حالة الخروج على اختصاصه.

هـ- لوزير الداخلية أن يدعو المجلس لاجتماع برئاسته في أي مكان يراه، كما أن له رئاسة أي اجتماع يحضره.

و- على رئيس مجلس المنطقة رفع نسخة من القرارات إلى وزير الداخلية.

ز- يصدر وزير الداخلية اللائحة التنفيذية لتطبيق نظام المناطق.

ويتضح مما سبق أن مجلس المنطقة يخضع لرقابة شديدة بدءً من تشكيل أعضائه، وتحديد اختصاصاته وكذلك لا يعتمد على موارد مالية محلية بل يعتمد اعتماداً كلياً على الحكومة المركزية ويتبع وزارة الداخلية فى موازنته المالية وتحديدها، فإذا كان من الصعب أن يستقل بما سبق فإن ذلك يعني عدم قدرة مجلس المنطقة على اتخاذ وصنع قراراته.

ب- مجلس البلدية:

جاء في نظام البلديات والقرى بأن وزير الشئون البلدية والقروية هو المرجع الإداري للبلدية فقد منحه المشرع حق الرقابة على أعمال مجلس البلدية وفقاً لما يلي:

لم يحدد نظام البلديات والقرى ما الاختصاصات التي تخضع لرقابة وزير الشئون البلدية والقروية، بل ترك للوزير يحدد قرارات المجلس التي تخضع لتصديقه أو تصديق من يفوضه، سواء كانت هذه القرارات صادرة من المجلس البلدي أو صادرة من رئيس البلدية، ومع إطلاق النص فإنه يكون للوزير المختص أن يراقب جميع قرارات المجلس البلدي ورئيس البلدية، كما

أن له أن يحدد ما يراه من قرارات يجب أن يصدق عليها، وما يتركه من قرارات للمجلس البلدي أو رئيس البلدية يصدرانها دون حاجة للتصديق عليها من جهته، بل إن المشرع قد أعطى الوزير المختص أن يطلب من المجلس البلدي أو رئيس البلدية إلغاء أو تعديل الإجراءات التي تتخذ خلافاً للأنظمة وله أن يلغي أو يعدل تلك الإجراءات بقرار مسبب[1].

وذلك يُعد انتهاك لاستقلال الهيئات الإقليمية وخروجاً على سمات الرقابة، التى منها أن حق المبادرة مكفول للهيئات الإقليمية ويجب على السلطة المركزية الاعتراض على القرار دون تعديل عليه، فالرقابة في السعودية لا تنصرف إلى مجرد الموافقة اللاحقة أو عدم المصادقة على القرارات التي تم اتخاذها من المجلس البلدي، وإنما تتعدي ذلك إلى الموافقة السابقة على التصرف، الأمر الذي يدل على الاتجاه نحو مزيد من المركزية وتغليب الجانب المركزي على المحلي[2]، ويرى البعض -وبحق- أن النظام بهذا قد خول للوزير اختصاصات في الرقابة هى أقرب إلى الرقابة الرئاسية من الرقابة على الهيئات الإقليمية[3].

الفرع الثاني

الرقابة التشريعية

تمارس هذه الرقابة من قِبل رئيس مجلس الوزراء "الملك" باعتباره مسئولاً عن السلطة التشريعية في المملكة، أما بالنسبة لمجلس الشورى الذي يتكون من رئيس ومائة وخمسين عضواً يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، وهو مجلس استشاري يبدى الرأي في السياسات العامة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، ويقوم مجلس الشورى بدراسة الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، ويتم إصدارها وتعديلها بموجب

---

[1] مادة (7) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

[2] د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص112.

[3] د.السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص62.

مراسم ملكية، ولمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ ودراسة ذلك في المجلس وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس إلى الملك وهو يقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، وإذا اتفقت وجهات نظر مجلس الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها، وإذا تباينت وجهات النظر يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدى ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك[1]، وبذلك تكون سلطة التشريع بيد "الملك" الذى هو رئيس مجلس الوزراء، ويقتصر دور مجلس الشورى على المشورة فقط أما القوانين فهى تصدر بعد موافقة الملك عليها أو منه مباشرة[2].

وبناء على ذلك فإن مجلس الوزراء هو الذى يصدر الأنظمة أو القوانين المتعلقة بإنشاء الهيئات الإقليمية وتحديد اختصاصاتها ومواردها وعلاقتها بالحكومة، كما أن مجلس الوزراء باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة له الهيمنة على شئون التنفيذ والإدارة ويدخل في اختصاصه مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات[3]، وبذلك تتضح القوة التنفيذية لوزير الشئون البلدية والقروية ووزير الداخلية، وسبب امتيازهم بالرقابة المشددة على الهيئات الإقليمية، وذلك لأنهم أعضاء في مجلس الوزراء وهو صاحب السلطة الفعلية في المملكة، مع غياب دور مجلس الشورى الرقابي والاكتفاء بالدور الاستشاري له فقط[4].

---

(1) مادة (18، 23، 17) من نظام مجلس الشورى رقم أ/91 بتاريخ 1412/8/27هـ المعدل بالأمر الملكي برقم أ/181 بتاريخ 14 ذو الحجة 1428هـ.

(2) مادة (29) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/13 بتاريخ 3 ربيع الأول 1414هـ.

(3) مادة (23) من نظام مجلس الوزراء، المرجع السابق.

(4) "قد يكون رئيس الدولة ملكاً بالوراثة أو رئيس جمهورية بالانتخاب، ولكن يلزم أن يكون رئيس الدولة مستقلاً تجاه البرلمان من ناحية وتجاه مجلس الوزراء من ناحية أخرى، واستقلاله تجاه مجلس الوزراء معناه وجوب الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس الحكومة الذي يرأس مجلس الوزراء، أي أنه لا يجوز الجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء"، لأنها من مميزات النظام البرلماني ثنائية-

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

أخذت المملكة العربية السعودية بنظام القضاء المزدوج، وذلك بصدور (نظام القضاء، ونظام ديوان المظالم) [1]، وقد نص في نظام ديوان المظالم على أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بالملك، ويكون مقره مدينة الرياض[2]، وينشأ في الديوان مجلس يسمى "مجلس القضاء الإداري" ويتكون من[3] :

- رئيس ديوان المظالم رئيساً.
- رئيس المحكمة الإدارية العليا عضواً.
- أقدم نواب رئيس الديوان عضواً.
- أربعة قضاة ممن يشغلون درجة قاضي استئناف يسمون بأمر ملكي.

وتتكون محاكم ديوان المظالم من الآتي[4]:

-السلطة التنفيذية؛ انظر: د.ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص306. وفي المملكة العربية السعودية يرأس "الملك" مجلس الوزراء وهو ما أدى إلى فقدان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالثانية في مركز أقوى من الأولى، بسبب رئاسة الملك لمجلس الوزراء الذي أضفى عليه طابع القوة والحصانة في مواجهة السلطة التشريعية فالوزراء يسألون أمام "الملك" وليس أمام البرلمان الذي يملك في النظام البرلماني سحب الثقة من الحكومة، وهو ما لا يمكن في ظل الجمع بين رئاسة الدولة ومجلس الوزراء، فالمسئولية التضامنية للحكومة لا تكون موجودة إلا إذا انفصل مجلس الوزراء عن رئيس الدولة بحيث يصبح رئيس المجلس مسئولاً عن أعمال وزرائه، فإذا ثبتت هذه المسئولية انتهى الأمر بعزل الوزارة بما فيها رئيس مجلسها"؛ انظر: د.رييع أنور فتح الباب، القانون الإداري القطري المقارن، مرجع سابق، ص285.

[1] صدر المرسوم الملكي بالموافقة على (نظام القضاء ونظام ديوان المظالم) برقم م/87 بتاريخ 1428/9/19هـ الموافق 2007/10/2م.

[2] مادة (1) نظام ديوان المظالم، المرجع السابق.

[3] مادة (4) نظام ديوان المظالم، المرجع السابق.

[4] مادة (8) نظام ديوان المظالم وللمزيد حول اختصاصات كل محكمة من محاكم ديوان المظالم يراجع المادة (13) من نظام ديوان المظالم، مرجع سابق.

1- المحكمة الإدارية العليا.
2- محاكم الاستئناف الإدارية.
3- المحاكم الإدارية.

وعلى ذلك فإن نظام ديوان المظالم قد صدر حديثاً في حين أن نظام البلديات والقرى كان أسبق فى صدوره، ولذلك لم يمنح السلطة القضائية حق الرقابة على الهيئات الإقليمية، ولم ينص على حق الهيئات الإقليمية في الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية، ولذلك يجب إعادة النظر في نصوص (نظام البلديات والقرى) وإجراء التعديلات التي تتفق مع توجهات القيادة في المملكة بإصلاح النظام القضائي، ولما في ذلك من تخفيف لحدة الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في نظام (البلديات والقرى) الذي لم ينص على ممارسة السلطة القضائية لأي دور رقابي في هذا المجال، وذلك لإن الرقابة القضائية ليست سوى رقابة مشروعية، كما أنها لا تتحرك إلا بناء على طلب ذي الشأن، ولا يجوز إطلاقاً أن تتحرك رقابة قضائية دون طلب يقدم إليها في المواعيد وبالشكل وبالطرق التي يحددها القانون[1].

وأهم ما يمكن ملاحظته على موضوع الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في المملكة العربية السعودية ما يلي:

- إنها علاقة متشددة نحو مزيد من المركزية، وذلك بوجود شكلي الرقابة الإدارية وهى الرقابة على الهيئات ذاتها، والرقابة المسبقة على بعض الأعمال التي تقوم بممارستها.
- إنها علاقة إدارية تمثل تجسيداً للرقابة الإدارية فحسب، أما ما يتعلق بأشكال الرقابة الأخرى التشريعية والقضائية فإنها غير موجودة بصفة مستقلة، فالناحية التشريعية مرهونة (بالملك) الذي يمارس رقابته كرئيس مجلس الوزراء، أي من خلال الزاوية التنفيذية من وظيفته،

---

[1] د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية والهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص181.

والناحية القضائية مرهونة في بعض جوانبها بالجهات الإدارية المسئولة[1].

- وليست هناك علاقات أفقية بين (مجالس المناطق) ببعضها البعض، أو بين البلديات وبعضها البعض، أو بين البلديات والمناطق، وهو ما خلق فجوة من عدم التكامل الذي يتطلبه العمل البلدي المشترك، ولكن يجوز للبلديات أن تعقد فيما بينها اتفاقات في الأمور التي تتعلق بمصالحها المشتركة، وتخضع هذه الاتفاقات لموافقة وزير الشئون البلدية والقروية[2].

المطلب الثاني
الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في مملكة البحرين

تخضع المجالس البلدية في مملكة البحرين للرقابة المركزية من قبل السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وذلك بحسب الوظيفة التي تتولاها كل سلطة من السلطات السابقة وسنتناولها في الفروع الآتية: الفرع الأول: الرقابة الإدارية، الفرع الثاني: الرقابة التشريعية، الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

الفرع الأول
الرقابة الإدارية

تخضع المجالس البلدية في هذه الصورة من صور الرقابة المركزية، للعديد من الأجهزة الرقابية وذلك على النحو الآتي:

أولاً: رقابة الملك: وتتمثل في الآتي:

يتولى "الملك" السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، ويمارس سلطاته مباشرة بواسطة وزرائه، ولديه يسأل الوزراء متضامنين عن السياسة

---

[1] د.عبد المعطي محمد عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص204.

[2] مادة (34) نظام البلديات والقرى، مرجع سابق.

العامة للحكومة، ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته[1]، كما يمارس سلطته الرقابية على المجالس البلدية مباشرة من خلال ما يلي:

أ- خول الملك الحق في إنشاء بلديات أخرى، أو إلغاء بلديات قائمة بموجب مرسوم، وكذلك تغيير أسمائها بناء على اقتراح من مجلس الوزراء[2].

ب- يجوز "للملك" حل المجلس البلدي بمرسوم قبل انتهاء مدة ولايته إذا ارتكب مخالفات جسيمة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر بمصالح البلدية على أن يتم إجراء الانتخابات للمجلس البلدي خلال أربعة أشهر من تاريخ صدور ذلك المرسوم، ويعين المرسوم الصادر بحل المجلس لجنة تتولى اختصاصات المجلس حتى يتم تشكيل المجلس البلدي الجديد[3].

ثانياً: رقابة رئيس مجلس الوزراء: وتتمثل في الآتي:

أ- إصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، ويصدر القرارات الأخرى اللازمة لتنفيذه[4].

ب- تحدد بقرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء مكافأة رئيس المجلس البلدي ونائبه وأعضائه[5].

---

(1) مادة (33 فقرة ب، ج) دستور مملكة البحرين، مرجع سابق.

(2) مادة (1) قانون البلديات، والمادة (1) من اللائحة التنفيذية، مرجع سابق؛ وقد أحسن المشرع البحريني حين جعل إنشاء البلديات وإلغاءها عن طريق أعلى سلطة في المملكة وهو "الملك" وبمرسوم منه، وهو من نفس الدرجة التي أنشئت به البلديات، وهذا عكس ما أخذ به المشرع السعودي الذي جعل إلغاء البلديات بقرار من وزير البلديات والقرى.

(3) مادة (18) قانون البلديات، مرجع سابق. تجدر الإشارة هنا إلى أن الحل دائماً ينصب على المجلس فقط، دون أن ينصب على الشخص اللامركزي والذي يبقى قائماً ومتمتعاً بالشخصية القانونية، وغالباً ما يقرر القانون ضرورة تشكيل المجلس الجديد في زمن معين، يراعي فيه دائماً أن يكون زمناً قصيراً؛ انظر: د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص64.

(4) المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2002م بإصدار قانون البلديات، مرجع سابق.

(5) مادة (11) قانون البلديات، مرجع سابق.

جـ- يصدر رئيس مجلس الوزراء قرارات بتعيين مديري إدارات البلدية، كما يصدر قراراً بإنشاء عدد من الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز التنفيذي للبلدية[1].

د- موافقة رئيس مجلس الوزراء على الارتباط بأية مشروعات استثمارية مع مستثمر عربي أو أجنبي، وكذلك الموافقة على قبول التبرعات أو الهبات والوصايا والمساعدات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية[2].

و- يتم توزيع إيرادات البلديات التي في "صندوق الموارد البلدية المشتركة" بين جميع البلديات بقرار من رئيس مجلس الوزراء، والذي يجوز له كذلك تخصيص جزء من حصيلة إيرادات هذا الصندوق المشترك للصرف منه على الخدمات المشتركة للبلديات[3].

ثالثاً: رقابة مجلس الوزراء: وتتمثل في الآتي:

أ- توزيع إيرادات البلديات من الرسوم البلدية على المحال والأماكن التجارية والصناعية وكذلك إيجارات أملاك البلدية والمودعة في (الصندوق المشترك)، بين البلديات بقرار من مجلس الوزراء[4].

ب- الموافقة على القواعد والإجراءات الخاصة بتحديد أسس وفئات وإجراءات حساب جميع الرسوم ذات الطابع البلدي، وعلى الأخص الرسوم البلدية التي تستحق على المباني والأراضي، على نحو ما تبينه اللائحة التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له، كما توضح تلك اللائحة والقرارات طريقة التظلم من هذه الرسوم وحالات تخفيضها أو الإعفاء منها وطرق تحصيلها، ويشترط في جميع الأحوال موافقة مجلس الوزراء على أية رسوم تقترحها المجالس البلدية[5].

---

(1) مادة (33) قانون البلديات، مرجع سابق.
(2) مادة (38، 40) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.
(3) مادة (77، 88) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.
(4) مادة (35) قانون البلديات، مرجع سابق.
(5) مادة (16) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

جـ- يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من المجلس البلدي وأخذ رأي الوزير المختص بشئون البلديات، إعفاء بعض المواقع أو المناطق أو القرى من الخضوع الرسوم البلدية كلياً أو جزئياً، بصفة دائمة أو مؤقتة لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو إنسانية يقرها مجلس الوزراء[1].

د- النظر في الخلاف الذي قد ينشب بين الوزير المختص بشئون البلديات والمجلس البلدي في حالة إصرار المجلس البلدي على قراره أو توصيته يعرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنها[2]. وهو ما لا يخرج عن الآتي:

1- يرى مجلس الوزراء أن اعتراض الوزير المختص بشئون البلديات له ما يبرره، ويقوم على سبب صحيح ومتفق مع الواقع وصحيح حكم القانون وبالتالي يتبنى وجهة نظر الوزير.

2- يرى مجلس الوزراء أن قرار المجلس البلدي وتوصيته صائبة وسليمة، وأن اعتراض الوزير لا محل له، ومن ثم يتبنى وجهة نظر المجلس البلدي.

3- قد يرى مجلس الوزراء أن كلاً من قرار المجلس البلدي وتوصيته واعتراض الوزير المختص يحمل جانباً من الصحة، وبالتالي يصدر المجلس قراراً توفيقياً بوجهتي النظر.

4- قد يرى مجلس الوزراء طرح وجهتي نظر المجلس البلدي واعتراض الوزير، ويتبنى وجهة نظر مغايرة يرى هو فيها القرار المناسب[3].

رابعاً: رقابة الوزير المختص بشئون البلديات: وتتحدد فيما يلي:

أ- على رئيس المجلس البلدي إخطار الوزير المختص بشئون البلديات في

---

(1) مادة (45) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (20) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) د.حسني درويش عبد الحميد: نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص145.

حالة خلو المحل، باستقالة أحد أعضاء المجلس البلدي[1].

ب- تصدر بقرار من الوزير المختص بشئون البلديات اللائحة الداخلية للمجلس البلدي[2].

جـ- الإشراف المباشر للوزير المختص بشئون البلديات، على اللجنة المشكلة التي تتولى اختصاصات المجلس البلدي، في حالة الحل بمرسوم والذي يتضمن تعيين أعضاء هذه اللجنة[3].

د- أخذ رأي الوزير المختص في:

1- في حالة ارتباط المجالس البلدية بأية مشروعات استثمارية مع مستثمر عربي أو أجنبي.

2- في حالة ارتباط المجالس البلدية بأي مشروع غير وارد في الخطة المحلية.

3- أخذ رأي الوزير المختص في قبول التبرعات والهبات والوصايا والمساعدات التي تقدمها هيئات أو أشخاص أجنبية[4].

هـ- موافقة الوزير المختص على:

1- الموافقة على توجيه التبرعات المقيدة أو المقترنة بشرط إلى مشروعات أخرى مخالفة للغرض المخصص لها.

2- الموافقة على توصية المجلس البلدي بشأن تعديلات على رسوم تراخيص البناء والهدم والترميم[5].

و- يصدر الوزير المختص بشئون البلدية قراراً بما يلى:

- تشكيل لجان "تظلمات الرسوم البلدية" تختص بالنظر فى التظلمات من الرسوم البلدية.

---

[1] مادة (12) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (19) فقرة 4، قانون البلديات، مادة (19) من اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

[3] مادة (11) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

[4] مادة (38، 40، 41)، اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

[5] مادة (40، 74) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

- إسقاط أو الإعفاء من كل أو بعض الرسوم المتأخرة أو ما يستجد منها عن المدينين بها، لاعتبارات إنسانية بناء على طلب لمدين إلى البلدية[1].

ي- سلطة الوزير المختص فى التصديق والاعتراض: يرفع كل مجلس بلدي قراراته وتوصياته إلى الوزير المختص بشئون البلديات، وفى حالة ما إذا رأى الوزير أن هذه القرارات أو التوصيات أو بعضها يخرج عن اختصاص المجلس البلدي أو يتضمن مخالفة للقانون أو خروجاً على السياسة العامة للدولة، كان له الاعتراض عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع القرار أو التوصية إليه وإعادتها إلى المجلس البلدي مشفوعة بأسباب الاعتراض لإعادة النظر فيها، فإذا أصر المجلس البلدي على قراره أو توصيته أو ضمنها مخالفة جديدة، عرض الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنها[2].

وسلطة التصديق والاعتراض على قرارات وتوصيات المجالس البلدية من أهم السلطات التى يملكها الوزير المختص فى مواجهة المجالس البلدية، ويمارسها فى الأحوال الآتية:

1- خروج كل أو بعض القرارات أو التوصيات عن اختصاص المجلس البلدي، وفى هذه الحالة فإن المخالفة تتبدى فى تجاوز المجلس البلدي لحدود اختصاصه، أى أنه مد سلطته إلى أمور لا تدخل فى اختصاصه وقد يكون مرد ذلك إلى عدم وضوح بعض اختصاصات المجلس البلدي أو تداخلها مع اختصاصات جهات أخرى.

2- مخالفة القرارات والتوصيات للقانون أو الخروج على السياسة العامة للدولة، وفي هذه الحالة فإن المخالفة تتمثل في خروج القرارات

---

[1] مادة (62، 69) اللائحة التنفيذية لقانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (20) قانون البلديات، مرجع سابق.

والتوصيات عن أحكام القانون، بمعنى عدم الالتزام بأحكامه وعدم التقيد بما أورده من شروط وضوابط في شأن ممارسة الاختصاص، وهو ما يعد خروجاً على مبدأ المشروعية، أو الخروج على السياسة العامة للدولة في برامجها وخططها التنموية بما قد يرتب أعباء مالية على الدولة[1].

ومن الضمانات التى أقرها المشرع البحرينى للتخفيف من حدة هذه الرقابة هى تقييد مباشرة حق الاعتراض على القرارات الصادرة من المجالس البلدية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع القرار أو التوصية إليه، بحيث إذا انقضى الميعاد اعتبر القرار نافذاً.

الفرع الثانى

الرقابة التشريعية

يتولى السلطة التشريعية الملك والمجلس الوطنى[2] وفقاً للدستور، ويتألف المجلس الوطنى من مجلسين هما: مجلس الشورى ويتألف من أربعين عضواً يعينون بأمر ملكى، ومجلس النواب ويتألف من أربعين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السرى المباشر[3]، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس

---

(1) د.حسني درويش عبد الحميد، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص144.

(2) أنشأ "المجلس الوطنى" لأول مرة بعد الاستقلال بصدور قانون تأسس "المجلس الوطنى" فى تاريخ 16 ديسمبر 1971م، وأنشأ فى 1 ديسمبر 1972م "مجلساً تأسيسياً" من 22 عضواً منتخبين و 8 معينين، إلا أن المجلس تم حله فى 26 أغسطس 1975م بسبب خلاف الحكومة والبرلمان، وكذلك مناقشة قانون أمن الدولة داخل المجلس الوطنى، وهذه الأسباب التى دفعت لحل البرلمان، إلى جانب الحكومة بدلاً من قبول استقالتها نتيجة محاولات استجوابها، د.مفيد الزيدى، دولة البحرين من الإمارة إلى الملكية الدستورية، مرجع سابق، ص19.

(3) المواد (32 فقرة ب، 51، 52، 56) دستور مملكة البحرين، مرجع سابق.
- تتألف السلطة التشريعية في البحرين (المجلس الوطني) من مجلسين مجلس الشورى ومجلس النواب، فبعد التصويت، على "ميثاق العمل الوطني" فى 14-2001/2/15م، والذي نص في الفصل الخامس على الحياة النيابة على أن "تتكون السلطة التشريعية من مجلسين مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية إلى جانب-

الوطنى وصدق عليه الملك، الذى يجوز له أن يصدر مراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور، ويجب عرضها على المجلسين خلال شهر من إصدارها أو فى الشهر الأول للانعقاد، فإذا لم تعرض على المجلسين أو عرضت ولكن لم يقرأها المجلسان زال ما كان لها من قوة القانون، ويتم مناقشة مشاريع القوانين فى كل مجلس ويشترط موافقة كلا المجلسين عليه، وإذا اختلف المجلسان حول مشروع أى قانون يجتمع "المجلس الوطنى" برئاسة رئيس مجلس الشورى، ويشترط لقبول المشروع موافقة أغلبية الحاضرين[1].

وبناء على ذلك تخضع المجالس البلدية لرقابة السلطة التشريعية من النواحى الآتية:

1- إن السلطة التشريعية (المجلس الوطنى) هى المختصة بإصدار القوانين وإجراء التعديلات عليها، ومن هذه القوانين (قانون البلديات)، فالبلديات تخضع لرقابة السلطة التشريعية من حيث إنشائها وحتى إلغائها، ويختص الملك بالتصديق على القوانين وإصدارها[2].

2- تختص السلطة التشريعية (المجلس الوطنى) بمناقشة الميزانية العامة للدولة، وتسرى الأحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة وإصدارها على الميزانيات المستقلة والملحقة والاعتمادات الإضافية[3]، والتى من

=مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بآرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة". وجرت الانتخابات لمجلس النواب فى 2002/10/24م لانتخاب (40) عضواً ولأول مرة منذ أكثر من 29 عاماً، سنة 1975م، عندما حل المجلس الوطني آنذاك، وكان انتخاب أول مجلس وطني بعد الاستقلال فى 10 ديسمبر 1973م، وصدر أمر ملكى رقم (14) يوم 2002/11/16م بتعيين أعضاء مجلس الشورى، وضمت تشكيلة المجلس ست نساء من بينهن ممثلة للطائفة المسيحية، وعضو يمثل الطائفة اليهودية، فيما شكل رجال الأعمال ربع هذه التشكيلة؛ انظر: د.مفيد الزيدي: دولة البحرين من الإمارة إلى الملكية الدستورية، مرجع سابق، ص37 وما بعدها؛ وكذلك مؤلف "ملك وخمس سنوات من الإنجازات"، مرجع سابق، ص53 وما بعدها.

(1) مادة (31، 70، 85) دستور مملكة البحرين، مرجع سابق.

(2) مادة (35 فقرة أ) دستور مملكة البحرين، مرجع سابق.

(3) مادة (174) اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحرينى.

ضمنها الاعتمادات المخصصة للمجالس البلدية فى الميزانية العامة، كما تسرى على ميزانية البلديات والمؤسسات العامة الأحكام الخاصة بميزانية الدولة[1].

3- يتابع مجلس النواب – من منطلق وظيفته فى الرقابة على أعمال الحكومة- نشاط المجالس البلدية ويبين للحكومة أوجه القصور فى هذا النشاط عن طريق وسائل الرقابة، وهى الأسئلة وإبداء الرغبات (الاقتراحات برغبة)، ولجان تقصى الحقائق والاستجوابات التى يقدمها أعضاء المجلس إلى الوزير المختص بشئون البلديات، ويجب على الوزير الرد على الأسئلة وموافاة المجلس بالبيانات والمعلومات المطلوبة[2].

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

تأخذ مملكة البحرين بنظام القضاء الموحد، ومؤداه أن المحاكم القضائية تختص فى نظر الخصومات أو المنازعات سواء كانت بين الأفراد العاديين بعضهم وبعض، أو بين الأفراد العاديين وجهات الإدارة، أو بين جهات الإدارة بعضها البعض، فالقضاء البحرينى لا يعرف ما يسمى "بالقضاء المتخصص" فى نظر المنازعات الإدارية، ولكن استحدثت مملكة البحرين دائرة إدارية فى إطار المحاكم العادية وليس كقضاء مستقل[3]، وفى جميع الأحوال يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء ويعين القضاة بأوامر ملكية بناء على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية[4].

وتخضع المجالس البلدية لرقابة القضاء من بداية تكوينها وأهم مواضع

---

(1) مادة (114) دستور مملكة البحرين، مرجع سابق.

(2) د. حسنى درويش عبد الحميد، نحو التأصيل القانونى لنظام الإدارة المحلية فى مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 139.

(3) د.حسنى درويش عبد الحميد: المرجع السابق، ص 136.

(4) مادة (32 فقرة ب، 33 فقرة ج) دستور مملكة البحرين، مرجع سابق.

الرقابة ما يلى:

أ- يجب أن يكون رئيس كل لجنة من لجان المناطق الانتخابيةأو لجان الاقتراع والفرز من الجهاز القضائى أو القانونى فى الدولة[1].

ب- لكل من لم يدرج اسمه فى جدول الناخبين أو حدث خطأ فى البيانات الخاصة بقيده أن يطلب من اللجنة المختصة قيد اسمه أو تصحيح بياناته، ويقدم الطلب خلال سبعة أيام من بدء تاريخ عرض الجداول، وتصدر اللجنة قراراها خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب، وفى حالة صدور قرار برفض الطلب، يكون لصاحب الشأن حق الطعن فى هذا القرار أمام الدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا فى موعد أقصاه سبعة أيام من تاريخ صدوره، وتفصل المحكمة فى تلك الطعون خلال سبعة أيام من تاريخ إقامة الدعوى، ويكون الحكم الصادر نهائياً وغير قابل للطعن[2].

جـ- لكل من تقدم للترشح ولم يرد اسمه فى الكشف المعد لذلك، أن يطلب من اللجنة المختصة إدراج اسمه ضمن المرشحين، وفى حالة صدور قرار منها بالرفض، فإنه يكون لصاحب الشأن حق الطعن فى قرار الرفض فى موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ صدوره أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية، وتفصل المحكمة فى الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الدعوى، ويكون حكمها نهائياً وغير قابل للطعن[3].

د- لكل مرشح فى الدائرة الانتخابية حق الطعن فى نتيجة الانتخاب الذى جرى فى دائرته أمام محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوماً، فإذا ثبت للمحكمة صحة الطعن أبطلت نجاح العضو المطعون فى انتخابه،

---

(1) مادة (6) لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

(2) مادة (11) لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

(3) مادة (15) لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

ويجوز للمحكمة فى هذه الحالة أن تقضى بفوز المرشح الذى يليه فى عدد الأصوات إذا تبين لها صحة انتخابه، وذلك إذا لم تكن أسباب الطعن وملابساته تقضى الحكم بإعادة الانتخاب[1].

هـ- يكون لمن أسقطت عضويته أو اعتبر مستقيلاً حق الطعن فى القرار أمام محكمة الاستئناف العليا فى موعد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه، وتفصل المحكمة على وجه الاستعجال ويكون الحكم نهائياً وغير قابل للطعن[2].

ويتحمل المجلس البلدي المسئولية المدنية التقصيرية، وذلك عند ممارسته لاختصاصاته أو عن أعمال الغير الذى هو تحت رقابته، ويترتب على قيام المسئولية المدنية حيال المجلس إمكانية مطالبته بالتعويض من قبل المتضرر، وترفع الدعوى أمام المحكمة المدنية المختصة حسب قيمة التعويض، أما إذا تضمن الفعل الضار الذى ارتكبه المجلس أو أحد تابعيه جريمة ففى هذه الحالة قد يتم تحويل الأمر إلى المحكمة الجزائية، فالقضاء له ولاية التعويض عن الأضرار التى تسببها أعمال أو تصرفات المجالس للأفراد[3].

---

(1) مادة (29) لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مرجع سابق.

(2) مادة (17) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) د. خليل مصطفى، المسئولية المدنية التقصيرية للمجالس البلدية على ضوء اختصاصاتها وفقاً لقانون البلديات البحرينى، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر العمل البلدى الأول، المنعقد فى مملكة البحرين، بتاريخ 26-27 مارس 2007م.

المطلب الثالث
الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى دولة قطر

أخذت دولة قطر بمجلس بلدي مركزي وحيد، ولذلك فإنه يخضع لرقابة مباشرة من قبل الحكومة المركزية، وقد تعددت هذه الرقابة بحسب وجود السلطات الثلاث فى الدولة وإن كان الرجحان فى هذه الرقابة هو للسلطة التنفيذية نتيجة لاعتبار المجلس البلدى المركزى جزء من وزارة الشئون البلدية والزراعية، وذلك لعدم الاعتراف له بالشخصية المعنوية المستقلة ومع ذلك فإن المجلس يخضع لرقابة السلطات الثلاث مع تفاوت كل منها، وسنتناول هذا المطلب فى ثلاثة فروع على النحو التالى:

الفرع الأول: رقابة السلطة التنفيذية.

الفرع الثانى: رقابة السلطة التشريعية.

الفرع الثالث: رقابة السلطة القضائية

الفرع الأول
الرقابة الإدارية

تمارس هذه الرقابة من خلال الأجهزة المركزية فى الدولة وتتمثل فى:

أمير الدولة – ومجلس الوزراء – ووزير الشئون البلدية والزراعية وفقاً لما يلى:

أولاً: أمير الدولة:

يتولى الأمير السلطة التنفيذية ويعاونه فى ذلك مجلس الوزراء، ويعين الأمير رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته من منصبه بأمر أميرى، كما يعين الأمير الوزراء بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة[1]، أما بالنسبة للمجلس البلدى المركزى فإن السلطة

---

[1] مادة (62، 72، 73) دستور دولة قطر، مرجع سابق.

التنفيذية ممثلة فى (الأمير – مجلس الوزراء- وزارة الشئون البلدية والزراعية) لا تملك الحق فى تعيين أعضاء المجلس البلدى المركزى أو رئيسه أو نائبه، وذلك لأن طريقة تشكيل المجلس تتم عن طريق الانتخاب المباشر، وتتمثل رقابة الأمير على المجلس البلدى المركزى فيما يلى:

أ- وفقاً للمادة (67) من الدستورى التى نصت فى الفقرة (2) على أن يباشر الأمير اختصاصه فى المصادقة على القوانين وإصدارها، ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير، وبناء على ذلك فإن الأمير هو الذى يصدر القوانين الخاصة بإنشاء البلديات وتحديد اختصاصاتها وكيفية تشكيلها وعلاقتها بالحكومة المركزية، فالأمير هو الذى أصدر القانون رقم 12 لسنة 1998م بتنظيم المجلس البلدى المركزى، وكذلك المرسوم رقم 17 لسنة 1998م بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدى المركزى.

ب- يحدد الأمير بمرسوم صادر عنه ميعاد انتخاب أعضاء المجلس البلدى المركزى، ويعلن هذا المرسوم مقار الدوائر الانتخابية قبل الميعاد المذكور بشهرين على الأقل[1].

جـ- يجوز بمرسوم أميرى بناء على مقتضيات المصلحة العامة حل المجلس، ويكون ذلك بناء على اقتراح الوزير أو ثلثى الأعضاء، ويعين مرسوم الحل لجنة تتولى اختصاصات المجلس، لحين اتخاذ إجراءات تشكيل مجلس جديد[2]، وبما أن المجلس البلدى المركزى هو المجلس الوحيد فى دولة قطر، ولما فى مرسوم الحل من تعطيل لقانون تنظيم المجلس البلدى المركزى وهو أعلى درجة من المرسوم[3]، كان يفترض إعطاء ضمانات أقوى عند اتخاذ هذا الإجراء مثل استشارة

---

(1) مادة (12) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدى المركزى، مرجع سابق.

(2) مادة (31) قانون تنظيم المجلس البلدى المركزى، مرجع سابق.

(3) للمزيد حول الفرق بين المراسيم، والقانون فى الدرجة بالرغم من صدورها جميعاً من الأمير. انظر ما سبق، ص 199 هامش(3)

مجلس الشورى لأن هذا الحل يعتبر حلاً شاملاً للمجلس البلدى المركزى المنتخب مباشرة من قبل المواطنين، وتعطيل لنظام اللامركزية الإقليمية فى الدولة.

ثانياً: مجلس الوزراء: ويمارس اختصاصه الرقابى من خلال ما يلى:

- تصدر اللائحة الداخلية للمجلس بعد موافقة الوزير عليها واعتمادها من مجلس الوزراء.
- يعتمد مجلس الوزراء بعد موافقة وزير الشئون البلدية والزراعية الأوامر المحلية التى يصدرها المجلس البلدى المركزى بفرض رسوم معينة على بعض الخدمات.
- يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير تشكيل لجنة تسمى "لجنة التنسيق والمتابعة" تضم فى عضويتها ممثلين عن المجلس البلدى المركزى وممثلين عن الحكومة المركزية، تتولى مهام تنظيم وتنسيق ومتابعة الأعمال بين المجلس والوزارات والأجهزة الحكومية.
- يعتمد مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون بما يطابق أحكامه ويحقق أغراضه، والتى يصدرها المجلس البلدى المركزى، ولا تعتبر هذه اللوائح والقرارات نافذة إلا بعد اعتمادها من مجلس الوزراء[1].

ثالثاً: وزير الشئون البلدية والزراعية:

يقوم وزير الشئون البلدية والزراعية بالإشراف والرقابة على أعمال المجلس البلدى المركزى، وله فى ذلك رقابة واسعة فيحق له إيقاف تنفيذ أية قرارات تصدر من المجلس البلدى المركزى واقتراح حل المجلس، كما يجوز له تنفيذ الأوامر المحلية التى يصدرها المجلس ويرفعها للوزير للموافقة عليها وذلك عن الطريق المباشر دون العودة إلى المجلس ويلتزم المجلس البلدى

---

[1] المواد (9، 10، 11، 35) قانون تنظيم المجلس البلدى المركزى، مرجع سابق.

المركزى فى كل الأحوال بإبلاغ توصياته وقراراته إلى الوزارة لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنها، كما يعرض على الوزير المسائل التى تستدعى اتخاذ قرار منه أو من سلطة أعلى[1].

ونتيجة لفقد المجلس البلدى المركزى الشخصية المعنوية المستقلة واعتباره جهازا تابعا لوزارة الشئون البلدية والزراعية يقوم المجلس بإعداد مشروع الموازنة المالية للمجلس وكذلك عرض الحساب الختامى للسنة المالية المنتهية، وذلك فى شكل توصيات أو قرارات تعتمد من الوزير[2].

الفرع الثانى
الرقابة التشريعية

يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السرى المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم، ويتولى مجلس الشورى سلطة التشريع وإقرار الموازنة العامة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية وذلك كما يلى:

- يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع فى الدولة، فلكل عضو حق اقتراح القوانين فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحالة إلى الحكومة بعد وضعه فى صيغة مشروع قانون لدراسته وإبداء الرأى بشأنه، وكل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه، وبذلك تتمثل السلطة التشريعية فى مجلس الشورى الذى ترتكز علاقته بالمجلس البلدي المركزي فى إصدار القوانين الخاصة بتنظيم المجلس البلدي وتحديد اختصاصاته[3].
- يجب عرض الموازنة العامة على مجلس الشورى ولا تعتبر نافذة إلا

---

(1) مادة (25) قانون تنظيم المجلس البلدى المركزى، مرجع سابق.
(2) مادة (8) قانون تنظيم المجلس البلدى المركزى، مرجع سابق.
(3) مادة (105) (106) دستور دولة قطر، مرجع سابق.

بإقراره لها، ويجوز لمجلس الشورى أن يعدل فى مشروع الموازنة بعد موافقة الحكومة، وتتمثل علاقة المجلس البلدى المركزى بذلك فى أن موازنته المالية مرتبطة بوزارة الشئون البلدية والزراعية وهى من ضمن الموازنة العامة للدولة ولذلك تخضع لإقرارها من قبل مجلس الشورى[1].

- كذلك تتمثل رقابة مجلس الشورى من خلال حق أعضاء مجلس الشورى فى توجيه الأسئلة والاستجواب إلى الوزراء فى الأمور الداخلة فى اختصاصاتهم، وكل وزير مسئول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، وبما أن المجلس البلدى المركزى هو أحد أجهزة وزارة الشئون البلدية والزراعية فإن الوزير يكون مسئولا عن أعمال وزارته أمام مجلس الشورى[2].

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

تأخذ دولة قطر بنظام القضاء الموحد الذى يختص فى الفصل فى جميع المنازعات المدنية والإدارية على حد سواء فلا يوجد قضاء إدارى مستقل عن المحاكم العادية يختص فى الفصل بالمنازعات الإدارية، فالمحاكم العادية يكون لها اختصاص عام فى النظر فى جميع المنازعات وتتكون من:

- محكمة التمييز.
- محكمة الاستئناف.
- المحكمة الابتدائية.

وتختص محكمة الاستئناف بالنظر فى الطعون الاستئنافية فى جميع القضايا ومنها قضايا المنازعات الإدارية، كذلك تختص المحكمة الابتدائية بالنظر فى جميع القضايا ومنها المنازعات الإدارية، وتكون محكمة التمييز

---

(1) مادة (107) دستور دولة قطر، مرجع سابق.
(2) مادة (109، 110) دستور دولة قطر، مرجع سابق.

مختصة بالنظر فى الطعون بالتمييز فى الأحكام والإجراءات التى يحددها القانون[1].

لا يمكن هنا الحديث عن أى دور رقابى للقضاء على المجلس البلدي المركزى وذلك بصورة مستقلة، وهذا الاتجاه يدل على تأكيد عدم استقلالية المجلس البلدى المركزى فى مواجهة الوزارة وإنما يعتبر جزءً منها، وكذلك لم يعط القضاء الحق فى نظر الطعون فى قرارات الفصل أو إسقاط العضوية، وإنما يكون للقضاء دور رقابى فى تشكيل "لجنة فحص الطعون والتظلمات الانتخابية" حيث يرأس هذه اللجنة أحد القضاة، وتفصل هذه اللجنة فى الطعون والتظلمات المقدمة إليها خلال سبعة أيام، ويعتبر قرارها نهائياً غير قابل للطعن فيه بأى طريق[2].

ويتضح مما سبق أن المجلس البلدى المركزى فى قطر يخضع لرقابة شديدة من الحكومة المركزية الذى تمارس رقابة سابقة ولاحقة على القرارات الصادرة من المجلس البلدى المركزى وليس لهذه القرارات التى يتخذها المجلس أى قيمة دون موافقة الحكومة المركزية ممثلة بوزارة الشئون البلدية والقروية، التى منحها المشرع القطرى صلاحيات واسعة لفرض هيمنتها على المجلس البلدى المركزى الذى أصبح مجرد وسيلة لتحقيق أهداف الوزارة، وكذلك شدة الرقابة المركزية على المجلس البلدى المركزى حولته إلى مجلس استشارى فقط يقوم بدورة فى تقديم المشورة والاقتراحات ورفعها إلى الوزارة لاتخاذ ما تراه بشأنها، وهو ما يجعل الرقابة من قبل وزارة الشئون البلدية والزراعية أقرب إلى كونها رقابة إدارية رئاسية على إحدى الفروع التابعة للوزارة، كما أن غياب الدور الرقابى للسلطة القضائية هو الذى جعل هذه الرقابة تتجه نحو المركزية الشديدة، وكذلك إغفال قانون المجلس البلدى المركزى للشخصية المعنوية المستقلة كان له تأثير كبير على استقلال المجلس فى مواجهة الوزارة.

---

[1] مادة (4، 6، 10، 11) قانون السلطة القضائية رقم 10 لسنة 2003م.

[2] مادة (9) نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدى المركزى، مرجع سابق.

الفصل الثاني
اللامركزية الإقليمية في بعض دول المشرق العربي

تشترك دول المشرق العربى فى كثير من العوامل المتعددة المؤثرة فى نظام اللامركزية الإقليمية أهمها الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية، فقد خضعت هذه الدول لظروف تاريخية مشتركة أثرت في النظام السياسي والإداري لهذه الدول، فالإمبراطورية العثمانية حكمت هذه الدول فترة زمنية طويلة حتى بداية التحولات التى عرفتها دول المشرق العربي في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين وبروز الوعي بضرورة التحرر من الإمبراطورية العثمانية وذلك بفعل تطور فكرة القومية العربية.

كما كان للأوضاع السياسية المشتركة لدول المشرق العربي أثره في النظام السياسي والإداري، فاندلاع الحرب العالمية الأولى وتهاوى الإمبراطورية العثمانية المسيطرة على هذه الدول، جعل الدول الاستعمارية (بريطانيا - فرنسا) تسارع إلى فرض سيطرتها على دول المشرق العربى فعملت السياسية الاستعمارية على تقسيم دول المشرق العربي بموجب اتفاقية (سايس - بيكو) عام 1916م بين هذه الدول الاستعمارية[1]، ولذلك نجد أن دول المشرق العربى مرت بظروف تاريخية وسياسية متشابهة وغالباً ما تتقارب نظم اللامركزية الإقليمية فيها بدرجات متفاوتة، وهذا ما نجده في الدول التي خضعت للاستعمار البريطانى حيث تعكس نظمها بعض سمات اللامركزية الإقليمية فى بريطانيا، كذلك هو الأمر بالنسبة للدول التي خضعت للنفوذ الفرنسي فقد تأثرت بنظام اللامركزية الإقليمية في فرنسا[2].

---

(1) قسمت الدول العربية فى المشرق العربى بموجب اتفاقية (سايس -بيكو) بين الدول الاستعمارية حيث وضعت فلسطين والأردن تحت الانتداب البريطانى، ووضعت سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي لتحقيق أهداف استعمارية فى المنطقة. انظر اتفاقية (سايس-بيكو) 9 مايو 1916م.

(2) د.خالد على سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص336.

وسوف نتناول فى هذا الفصل ثلاثة نماذج للامركزية الإقليمية فى بعض دول المشرق العربى وهى الجمهورية اللبنانية والمملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية، وهذه الدول تمثل نماذج مختلفة للامركزية الإقليمية، نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كما يلى:

المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المشرق العربي.

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في بعض دول المشرق العربي.

المبحث الثالث: الرقابة المركزية على المجالس المحلية في بعض دول المشرق العربي.

المبحث الأول
تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المشرق العربي

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تقوم بتطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، فإن ذلك يتجسد من خلال المشاركة الفاعلة من شعب الإقليم المحلي، وتتمثل هذه المشاركة هنا عن طريق تشكيل هذه المجالس المحلية بقيام الشعب المحلي بانتخاب أعضاء هذه المجالس مباشرة من بين أبناء الإقليم، فهذه المشاركة هى التجسيد الحقيقى للديمقراطية[1].

وإذا كان تشكيل المجالس المحلية يتم بواسطة ثلاث طرق هى: الانتخاب - التعيين - الجمع بينهما، فإن الانتخاب هو الذى يؤكد الاتجاه الديمقراطي للامركزية الإقليمية على المستوى المحلى وهو أحد العناصر الرئيسة لاستقلالها والطريقة المثلى لتشكيل المجالس المحلية.

ودول المشرق العربى تختلف فى طريقة وأسلوب تشكيل المجالس المحلية وذلك وفقاً لاختلاف الأنظمة السياسية والإدارية في هذه الدول ونتعرف على كيفية التشكيل للمجالس المحلية فيها من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في الجمهورية اللبنانية.

المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية.

المطلب الثالث: تشكيل المجالس المحلية في الجمهورية العربية السورية.

---

[1] د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص37.

المطلب الأول

تشكيل المجالس المحلية في الجمهورية اللبنانية

التطور التشريعي والتاريخي:

مر التنظيم الإداري في لبنان عبر مراحل أو محطات تاريخية كان لها الأثر البالغ في نظام البلديات اللبناني، ويمكن تقسيم هذه المراحل على النحو التالي:

1- مرحلة ما قبل عهد المتصرفية:

منذ عام 1516م أصبح لبنان إقليمياً تابعاً للسلطة العثمانية،وبقي الحكم بأيدي الأمراء العمونيين ومن بعدهم الشهابيين، وكان النظام في تلك الحقبة نظاماً إقطاعياً، وفى سنة 1840م قسم لبنان إلى قائمقاميتين، وذلك إثر الخلاف الذي نشب بين النصاري والدروز، إلا أن نظام القائمقامتين لم ينجح فحدثت فتنة أهلية سنة 1860م الأمر الذى دعى إلى إعادة النظر في النظام الإداري، وقد وضع ممثلو الدول الخمس الاستعمارية (فرنسا، إنكلترا، روسيا، النمسا، وبروسيا) بالاتفاق مع ممثل الدولة العثمانية نظاماً جديداً عرف بنظام المتصرفية سنة 1864م[1].

2- عهد المتصرفية:

إن النظام الجديد جعل من لبنان متصرفية ذات إدارة مستقلة، يتولاها حاكم كاثوليكى، أطلق عليه اسم متصرف تعينه الدولة العثمانية، ولعل أول بلدية عرفها لبنان كانت بلدية (دير القمر) التي أنشئت بقرار صادر عن متصرف جبل لبنان وذلك بتاريخ 18 أغسطس 1860م وقد عين المتصرف لهذه البلدية مجلساً مهمته الاهتمام بإصلاحات البلدة ونظافتها وأعمال الري فيها، وفى عام 1867م تأسست بلدية بيروت، وتألف مجلسها بقرار من وزير الداخلية فى اسطنبول من اثنى عشر عضواً، على أن يرجع المجلس البلدي إلى

---

[1] د.كامل بربر: الإدارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2000م، ص43.

هذا الوزير في كل أمر مهم، وبعد ذلك أنشئت البلديات في بعض المدن والقرى اللبنانية بموجب قانون البلديات العثماني الصادر 1877/5/18م، واستمر العمل بهذا القانون إلى أن نشبت الحرب العالمية الأولى ودخلت الدولة العثمانية فيها وأعلنت في 1915م إلغاء الامتيازات لجبل لبنان وولت عليه متصرفاً تركياً[1].

3- عهد الانتداب وحتى إعلان الدستور اللبناني:

بعد دخول جيوش الحلفاء إلى لبنان وانسحاب العثمانيين منها أعيدت الامتيازات إلى جبل لبنان وصدر قرار في 1918م بإبقاء البلديات القائمة، إلا أنها ألغيت نهائياً عند إعلان دولة لبنان الكبير بموجب قرار أصدره المفوض السامي ويسري مفعوله ابتداء من أول سبتمبر 1920م، وبذلك تم إلغاء المتصرفية في جبل لبنان وولاية بيروت، وتم إنشاء دولة لبنان الكبير[2]، ثم صدر نظام البلديات في 1922/3/12م بموجب قرار حاكم لبنان الكبير رقم (1208)، الذي أخذ بالحرف عن القانون الفرنسي الصادر في 1883/4/5م، وفي 23 سبتمبر 1926م أعلن الدستور اللبناني الذي جعل من لبنان جمهورية وعين شكل الحكم فيها[3].

4- عهد الاستقلال:

قسّمت أراضي الجمهورية اللبنانية إلى خمس محافظات، وذلك بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (11) لسنة 1954م، وتم التوسع في إنشاء البلديات في مختلف المناطق اللبنانية وكان آخرها المرسوم الاشتراعي رقم (118) الصادر بتاريخ 1977/6/30م المعدل بالقانون الصادر برقم (665) بتاريخ 29 ديسمبر 1997م، وهو القانون الذي مثل خطوة رائدة في تعزيز اللامركزية الإقليمية في لبنان.

---

(1) د.طارق المجذوب: الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2005م، ص516.

(2) د.كامل بربر: الإدارة العامة في لبنان، مرجع سابق، ص45.

(3) د.طارق المجذوب: المرجع السابق، ص516.

وبناء على ذلك سوف نتناول في هذا المطلب تشكيل المجالس البلدية وفقاً لهذا القانون كما يلي:

الفرع الأول: تشكيل المجالس البلدية.

الفرع الثاني: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

الفرع الأول
تشكيل المجالس البلدية

الأساس الدستوري والقانوني:

لم يشر الدستور اللبناني الصادر في 23مايو 1927 وتعديلاته التي كان آخرها في 1998، إلى اللامركزية الإقليمية في أي من مواده، وإنما أشارت إلى ذلك "وثيقة الوفاق الوطني اللبناني" التي أقرت في مدينة الطائف بالمملكة العربية السعودية بتاريخ 1989/10/22.

أما قانون البلديات فقد نص على أن تنشأ بلدية في كل مدينة أو في كل قرية أو مجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم (1) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم (11) تاريخ 1954/12/29م وتعديلاته[1]، وكانت المادة الخامسة من قانون البلديات تعطي الحق لوزير الداخلية بإنشاء بلديات بقرار منه، إلا أن هذه المادة قد ألغيت في التعديلات بالقانون رقم (665) لسنة 1997م وهذا يعني أنه لم يعد من ضرورة لصدور قرار بإنشاء البلدية بل

---

[1] مادة (2) المرسوم الإشتراعي رقم 1977/118م، منشور بالجريدة الرسمية العد (20) بتاريخ 1977/7/7م، المعدل بالقانون رقم (665) بتاريخ 29 كانون الأول 1997م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (59) تاريخ 1997/12/30م... وتجدر الإشارة إلى أن الجدول الملحق بالمرسوم الاشتراعي المذكور في المادة الثانية يتضمن أسماء المدن والقرى اللبنانية بحسب المحافظات

أصبح هذا الإنشاء حكمياً وفقاً للنص السابق، كما أن التعديلات الجديدة لسنة 1997م، ألغت المادة الرابعة التى كانت تجيز بصورة غير مباشرة إلى إمكانية إنشاء أو ضم أو فصل البلديات، وبالتالي أصبحت بإلغاء المادة الرابعة شأناً من شئون التشريع التي يعود أمر البت فيها إلى السلطة التشريعية وحدها[1].

وإذا كان تحديد النطاق البلدي هو تدبير إداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري، فهذا يعني أن تعديل النطاق البلدي يتم بموجب (عمل إداري) يصدر عن المرجع الإداري المختص، وبعد إلغاء المادة الخامسة من القانون

---

(1) د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص93؛ قسمت الجمهورية اللبنانية بالمرسوم الاشتراعي رقم (116) 1959، بشأن التنظيم الإدارى إلى:1- محافظات: وهى تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصيةالمعنوية، وهى تؤلف الوحدة الإدارية الأساسية في البنيان الإداري للدولة ضمن نطاق الإقليم، وعدد المحافظات (8) محافظات، ويتولى إدارة كل محافظة (محافظ) يعين من السلطة المركزية، وتقتصر صلاحيات المحافظ على إدارة شئون المحافظة. 2- القضاء: وهو الحلقة الثانية على المستوى الإقليمي للإدارة المركزية، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتعد كالمحافظات مجرد تقسيمات إدارية، ويوجد (25) خمسة وعشرون قضاء، يضم كل قضاء عدداً من البلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي وإداري، ويتولى شئون إدارة القضاء موظف يسمى (القائمقام) ويعين عن طريق السلطة المركزية. 3- المختارية والمجلس الاختياري: وهى جهاز من أجهزة الدولة على المستوى المحلى، وهى الحلقة الثالثة في سلسلة التنظيم الإداري المركزي للدولة، ويتم اختيار الأعضاء المختارين أو المختار عن طريق الانتخاب العام المباشر من قبل الأهالي، دون حاجة إلى ترشيح مسبق على أساس لائحة تضمهم جميعاً مع تسمية من يكون مختاراً من بينهم، ولا تعتبر المجالس الاختيارية مع ذلك وحدات لامركزية أو جماعات محلية، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، فهو مجرد تمثيل لإدارة المركزية في بعض الشئون الإدارية البحتة، مثل إعطاء الشهادات أو الإفادات دون أن يكون له حق إصدار قرارات نافذة؛ للمزيد يراجع د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص84 وما بعدها؛ د.جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبى الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 2006م، ص46 وما بعدها؛ د.خالد قباني، مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، المركز اللبنانى للدراسات، إصدار بعنوان (اللامركزية الإدارية فى لبنان)، الطبعة الأولى سنة 1996م، ص 73، 77، 78؛ د.كامل بربر، الإدارة العامة في لبنان، مرجع سابق، ص64.

الحالي بموجب التعديلات في 1997م، والتي كانت تنص صراحة على صلاحية الوزير بذلك دون استبدالها بنص آخر، فإن المرجعية القانونية بهذا الشأن أصبحت مفقودة لفقدان التحديد الصريح في القانون.

وبذلك فإن أي قرار يصدر بهذه الناحية أيا كان مستواه أو مصدره (الوزير- مجلس الوزراء - رئيس الجمهورية)، يكون معرضاً للطعن والإبطال نتيجة هذا الفراغ في التشريع[1].

ويعرف القانون البلدية بأنها "إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون"[2]. وبما أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وعملاً بقانون البلديات يتولى رئيس البلدية تمثيلها أمام المحاكم وليس لوزير الداخلية أي صفة في تمثيل البلدية أمام المحاكم[3].

وبناء على ما سبق فإن لبنان لا يوجد فيها سوى مستوى محلي واحد هو البلديات وهي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، كما تأخذ البلديات في لبنان بالجمع بين الوظيفة التقريرية والتنفيذية فلا تأخذ بنظام الفصل بين المجلس المحلي والمجلس التنفيذي، وإنما يتولى رئيس المجلس البلدي رئاسة البلدية بجهازيها التقريري والتنفيذي[4]، ويتألف جهاز البلدية من سلطتين هي: السلطة التقريرية المؤلفة من رئيس وأعضاء المجلس البلدي، والسلطة التنفيذية ويتولاها رئيس المجلس البلدي[5].

---

(1) د.طارق المجذوب: الإدارة العامة....، مرجع سابق، ص520.

(2) مادة (1) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبنانى رقم (128) بتاريخ 1993/11/29م، مجلة القضاء الإداري، العدد (8)، 1995م، ص 113.

(4) وهو ما لم يأخذ به المشرع السعودي والبحريني، حيث أخذ كل منهما بمبدأ الفصل بين المجلس التنفيذي الذي يمثله (رئيس البلدية في السعودية) و(مدير البلدية في البحرين)، والمجلس البلدي الذي يرأسه رئيس منتخب من بين أعضاء المجلس.

(5) مادة (7) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

تشكيل الجهاز البلدي:

يتألف جهاز البلدية من سلطة تقريرية وسلطة تنفيذية، ويتم تشكيل كل سلطة على النحو الآتي:

أولاً: المجلس البلدي (السلطة التقريرية): يختلف عدد أعضاء المجلس البلدي بين بلدية وأخرى بحسب عدد السكان في كل منها، ولذلك نجد أن المجلس البلدي يتألف من أعضاء يتراوح عددهم بين (8-24) (ثمانية – أربع وعشرين) عضواً وذلك على النحو التالي[1]:

أ - (9) تسعة أعضاء للبلدية التي يقل عدد أهاليها المسجلين عن الـ(2000) ألفي شخص.

ب- (12) أثنا عشر عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين (2001) و(4000) شخص.

جـ- (15) خمسة عشر عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين (4001) و(12000) شخص.

د- (18) ثمانية عشر عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين (12000) و(24000) شخص.

هـ- (21) واحد وعشرون عضواً للبلدية التي تزيد عدد أهاليها المسجلين عن (24001).

و- (24) أربعة وعشرون عضواً لبلديتي بيروت وطرابلس.

وتحدد وزارة الداخلية بقرار دعوة الناخبين عدد الأعضاء الذين سينتخبون لكل بلدية، كما تحدد عدد الأعضاء الذي يعود لكل قرية فيما إذا كانت البلدية الواحدة تضم عدة قرى وذلك وفقاً لنسبة عدد السكان في كل منها ويجري الترشيح على هذا الأساس[2]، فإذا لم يحدد عدد الأعضاء لكل قرية من

---

[1] مادة (9) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، معدلة بالقانون رقم 665 لسنة 1997م في مادته الرابعة والعشرون، مرجع سابق.

[2] مادة (19) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، معدلة بالقانون رقم 665 لسنة 1997م في مادته السادسة والعشرون، مرجع سابق.

القرى المكونة للبلدية، فيجوز الطعن فى هذه الانتخابات لمخالفتها نص القانون، وهو ما أقره مجلس شورى الدولة اللبناني، بإبطال نتيجة الانتخابات البلدية لعدم تحديد عدد الأعضاء لكل قرية من القرى فى حالة كون البلدية مكونة من أكثر من قرية[1].

وينتخب أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر وبطريق الاقتراع الفردي وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وقانون البلديات، على أن تؤلف البلدية دائرة انتخابية واحدة[2]، ومبدأ الانتخاب[3] يطبق على جميع البلديات بما فى ذلك بيروت، وينتخب أعضاء المجلس البلدي من قبل المنطقة البلدية بكاملها،وتدعي الهيئات الانتخابية البلدية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجالس البلدية، ويذكر في القرار مراكز الاقتراع وتكون المهلة بين تاريخ نشره واجتماع الهيئة الانتخابية ثلاثين يوماً على الأقل، ولوزير الداخلية أن يعين موعد الانتخاب في يوم واحد لجميع البلديات أو يعين موعداً خاصاً لكل بلدية أو مجموعة من البلديات، على أن تتم الانتخابات في جميع البلديات خلال المهلة المبينة سابقاً[4]، ويشترك في الاقتراع الناخب المدون اسمه في القائمة

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 1998/97/757م بتاريخ 1998/8/13م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، سنة 1998م، ص100.

(2) مادة (11) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، الفقرة (1، 2) عدله المادة بالقانون رقم 1997/665م في مادته (الحادية والعشرون)، مرجع سابق.

(3) (مبدأ الانتخاب) من المبادئ ذات القيمة الدستورية والتى أقرها المجلس الدستورى اللبناني بقوله "مبدأ الانتخاب، هذا المبدأ الدستوري لا يشمل فقط الوجه السياسي للديمقراطية في انتخاب مجلس النواب، بل يرتبط به أيضاً مبدأ تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب، تعبيراً عن امتداد الديمقراطية، إلى النطاق المحلي" قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4 تاريخ 1998/8/7م، مجلة "بيريت" للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، الناشر المؤسسة الجامعية للإنماء والإعلام، المركز اللبناني للقانون المقارن، العدد (18) 97-98م، ص126.

(4) مادة (14، 15) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، عدلت المادة (14) بالقانون رقم (665) لسنة 1997م، مرجع سابق، والمهلة المحددة بين قرار دعوة الهيئة الانتخابية=

الانتخابية أو الحاصل على قرار بتدوين اسمه في لجنة قيد الأسماء، ولا يحق للناخب أن يشترك في الاقتراع ما لم يبرز بطاقة انتخابية مخصصة للانتخابات البلدية أو الاختيارية أو النيابية[1].

ويفوز بالانتخاب المرشح الذي نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين، وإذا تساوت الأصوات فيفوز الأكبر سناً، وإذا تساوى السن يلجأ إلى القرعة بواسطة لجنة القيد وإذا كان عدد المرشحين موازياً لعدد الأعضاء المطلوب انتخابهم، وانقضت مدة الترشيح فاز هؤلاء المرشحون بالتزكية، ويعلن عن ذلك بقرار من المحافظ أو القائمقام أما إذا لم يبلغ عدد المرشحين عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم عند إقفال مدة الترشيح، أو إذا أدى إلى ذلك رجوع مرشحين عن ترشيحهم جاز قبول ترشيحات جديدة تقدم قبل الاقتراع بثلاثة أيام[2]، ويجوز الطعن بصحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة[3].

وينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيساً ونائبا للرئيس بطريقة الاقتراع السري وبالأكثرية المطلقة ولمدة ولاية المجلس البلدي، وذلك في أول جلسة يعقدها في الموعد والمكان اللذان يحددهما المحافظ أو القائمقام، ضمن

-وموعد مباشرة العملية الانتخابية وهي ثلاثين يوماً، يجب الالتزام بها وإلا فأن العملية الانتخابية ستتعرض للإبطال لعدم انقضاء مهلة الثلاثين يوماً، وتبدأ المدة من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية، وهذا ما أكدته هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبناني؛ انظر: القاضي انطوان الناشف، المحافظ، خليل الهندي، البلديات في لبنان أوضاعها - قوانينها - اجتهادات وأحكام بشأنها، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 1998م، ص198.

[1] مادة (13) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مادة (14) القانون رقم (665) 1997م، مرجع سابق.

[2] مادة (19) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، عدلت بالقانون رقم (665) لسنة 1997م، في مادته السادسة والعشرين، مرجع سابق، المقصود بالعدد الأكبر هو الأغلبية النسبية لعدد الأصوات وهو يتناسب مع اعتبار البلدية دائرة انتخابية واحدة، فيفوز بالعضوية من حصل على أعلى نسبة من الأصوات وفقاً للعدد المطلوب من الأعضاء

[3] مادة (20) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

مهلة شهر من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وذلك برئاسة أكبر الأعضاء سناً، ويعتبر رئيس المجلس البلدي ونائبه من ضمن العدد المحدد في كل بلدية[1].

ويجتمع المجلس البلدي بناء على دعوة خطية من رئيسه مرة في الشهر على الأقل، أو كلما دعت الضرورة، على أن تعلن في الدعوى مواضيع الاجتماع، ويجب إرسال الدعوة قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، ويمكن تقصير هذه المهلة إذا اقتضت الضرورة، ويتحتم على الرئيس دعوة المجلس البلدي إلى الاجتماع إذا طلب ذلك المحافظ أو القائمقام أو أكثرية أعضاء المجلس على أن تذكر في الطلب والدعوة الأسباب الداعية إلى هذا الاجتماع ومواضيعه، ولا تكون مناقشة المجلس البلدي قانونية إلا إذا حضر أكثر من نصف الأعضاء المؤلف منهم المجلس بتاريخ انعقاد الجلسة المخصصة للمناقشة، وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني يؤجل الاجتماع ويدعى الأعضاء إلى اجتماع جديد يحدد بدعوة بعد أربع وعشرين ساعة على الأقل، ولا يكون هذا الاجتماع قانونياً إلا بحضور ثلث الأعضاء على الأقل[2].

---

[1] مادة (11) فقرة (3) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، عدلت بالقانون رقم 1997/665م، في مادته الحادية والعشرون، مرجع سابق.
ولبيان الأغلبية المطلقة التي اشترطها القانون في الفقرة الثالثة لانتخاب رئيس المجلس البلدي، وبناء على الاستشارة رقم 1998/2812م، المقدمة إلى هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، رأى أن مبدأ إعمال النص لا إهماله يفرض البحث عن تفسير منطقي وعن حل عملي يحولان دون تعطيل البند (3) من المادة السابقة، وخلصت الهيئة إلى أن الأكثرية المطلقة ليست لازمة لفوز المرشح للرئاسة أو لنيابة الرئاسة، في الجلسة الأولى القانونية المنعقدة لانتخابهما فالأكثرية النسبية كافية، ولدى التعادل يفوز الأكبر سناً، للاطلاع على الاستشارة يراجع القاضي/انطوان الناشف، المحافظ، خليل الهندي، البلديات في لبنان....، مرجع سابق، ص432. الاستشارة ورداً على رقم 1998/2837م، بشأن بيان الرأي في مهلة الشهر المحددة لدعوة أعضاء المجالس البلدية لانتخاب رئيس ونائبه، رأت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبنانية، أن هذه المهلة ليست مهلة إسقاط، وليس كذلك مهلة مرور زمن يتوقف عليها نشوء الحق وسقوطه، ولذلك فإنه يمكن توجيه الدعوة لانتخاب رئيس ونائب رئيس المجلس البلدي من قبل المحافظ أو القائمقام خارج مهلة الشهر المحددة في المادة السابقة، للاطلاع على الاستشارة، المرجع السابق، ص439.

[2] مادة (32، 33، 34)، مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م.

وجلسات المجلس البلدي سرية وللمحافظ والقائمقام أن يحضرها ولا يكون لهما حق التصويت ويرأس الجلسات رئيس المجلس البلدي وفي حالة غيابه يقوم النائب مقامه وإلا فأكبر الأعضاء سناً، أما في حالة خصصت الجلسة لمناقشة حسابات إدارة البلدية الموكولة للرئيس، فيرأس الجلسة نائب الرئيس، ويرأسها أكبر الأعضاء سناً إذا كان لنائب الرئيس تدخل بإدارة مالية البلدية، ولرئيس البلدية ونائبه حضور هذه المناقشات المتعلقة بموضوع الحسابات على أن يخرجا من الجلسة قبل الشروع في التصويت، ويجرى التصويت بطريقة الاقتراع العلني ولا يجوز التصويت بالوكالة[1].

ثانياً: المجلس التنفيذي (سلطة التنفيذ): يتولى السلطة التنفيذية في البلدية رئيس المجلس البلدي، وهو منتخب من بين أعضاء المجلس بطريقة الاقتراع السري وبالأكثرية المطلقة، في حين خص القانون بلدية بيروت بوضع مميز عن البلديات الأخرى فيتولى السلطة التنفيذية فيها (المحافظ) وهو بطبيعة الحال معين من قبل السلطة المركزية[2]، وكان النص القديم ينص على أن ينتخب رئيس البلدية ونائبه مباشرة بالتصويت العام من الناخبين، ويصفه البعض بأنه أكثر تقدماً من النص الجديد لأن الانتخاب المباشر يعزز موقع رئيس البلدية في المجلس البلدي بدل أن يكون مكبلاً بالتحالفات التى اضطر إلى إقامتها لتأكيد فوزه[3].

أما إذا شغر مركز رئيس المجلس البلدي بصورة نهائية لأي سبب قبل نهاية ولاية المجلس البلدي بستة أشهر على الأقل، يجتمع المجلس البلدي بناء على دعوة المحافظ أو القائمقام لانتخاب رئيس جديد من بين أعضائه خلال مدة أقصاها شهر واحد من تاريخ الشغور، ولا ينتخب خلفاً للرئيس إذا حصل

---

(1) مادة (35، 36، 38، 41) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق؛ د.فوزت فرحات، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص99.

(2) مادة (67) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) د.جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص82.

الشغور خلال مدة أقل من ستة شهور، وفي هذه الحالة يتولى نائب الرئيس شئون الرئاسة الفترة المتبقية من ولاية المجلس، وفي حالة شغور رئاسة البلدية بصورة مؤقتة، يتولى نائب الرئيس هذه المهام بصورة مؤقتة بقرار من المجلس[1]، ويكون لعمله نفس المفعول كما لو كانت موقعة من الرئيس نفسه، ويكفي أن يكون رئيس البلدية متغيباً عن مركز عمله، لا عن الأراضي اللبنانية ليقوم نائب الرئيس مقامه[2].

ويرأس رئيس السلطة التنفيذية الوحدات البلدية، ويسهر على حسن سير العمل وتنسيقه فيها، وهو الرئيس التسلسلي الأعلى لموظفي البلدية، وجدير بالذكر أن الرئيس ونائبه غير موظفين، وبالتالي لا يخضعان لأية سلطة تسلسلية (رئاسية)، ولا يتقاضيان أي تعويض شهري بمثابة راتب[3].

ويرى البعض - بحق- استجابة لحكم الواقع أن يتم نقل مهام التنفيذ من رئيس المجلس البلدي إلى مدير متخصص للبلدية يتولى الإدارة التنفيذية تحت إشراف المجلس البلدي، وذلك من شأنه تخفيف مساوئ الانتخابات التي غالباً ما تأتي بالعناصر غير المؤهلة، إذ يعزف عنها المثقفون وأهل العلم، ولذلك يلجأ إلى تطعيم المجالس المحلية بأعضاء اختصاصيين معينيين، وليس في ذلك مساس بمبدأ تمثيل المجلس البلدي للجماعات المحلية[4].

كما يرى البعض أن تجربة النظام البلدي في لبنان قد أخفقت في إعطاء صورة مقبولة للإدارة المحلية ولممارسة الديمقراطية، وذلك نظراً لصغر

---

(1) مادة (71، 72) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مادة (71) معدلة بالقانون رقم 665 لسنة 1997م، في مادته السابعة والعشرين، مرجع سابق.

(2) موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1998م، ص463.

(3) مادة (77) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق؛ د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص104.

(4) د.خالد قباني: مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص120.

حجمها وقلة مواردها وضعف أجهزتها الإدارية وإمكاناتها المالية، فبات من الضروري إعادة النظر في البلديات كوحدة إدارية لا مركزية، والأخذ باعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى القضاء بحيث تكون هذه الوحدات الإدارية اللامركزية الجديدة، على أن يرأس مجلس القضاء قائمقام تعينه السلطة المركزية، فيكون القائمقام ممثلاً للسلطة المركزية في القضاء يحفظ وحدة الدولة الإدارية، ورئيساً للسلطة التنفيذية لمجلس القضاء ووجود القائمقام على رأس السلطة التنفيذية من شأنه تأمين التعاون بين الإدارة المركزية والإدارات اللامركزية وكذلك تقوية السلطة المركزية[1].

الفرع الثاني

شروط العضوية وموانعها

اشترط المشرع اللبناني ضرورة توافر شروط معينة للترشح لعضوية المجالس البلدية، وكذلك ضرورة توافر الأهلية لعضوية المجالس البلدية، كما حدد حالات التمانع في العضوية وذلك على النحو التالي:

---

[1] وهو ما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني اللبناني، التي أقرت في مدينة الطائف بالمملكة العربية السعودية، بتاريخ 1989/10/22م، وجاء فيها (اللامركزية الإدارية):
- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين....
- إعادة النظر في التقسيم الإداري.
- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء.

للمزيد حول هذا الاتجاه انظر: د.انطوان مسرة، وضع اللامركزية في النظام السياسي والإداري في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان (اللامركزية الإدارية في لبنان)، الطبعة الأولى، 1996م، ص59 وما بعدها؛ د.خالد قباني، مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص128. وتجدر الإشارة إلى أن عدد البلديات وفقاً لمسح 1998م، هو (708) بلدية منشأة قانوناً، حول تفصيلات المسح انظر: القاضي/ انطوان الناشف، المحافظ/ خليل الهندي، البلديات في لبنان، مرجع سابق، ص81.

أولاً: شروط العضوية[1]:

1- لا يقبل الترشح إلا إذا كان المرشح ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية التي يرغب في أن يكون عضواً في مجلسها، وأودع تأميناً قدره خمسمائة ألف ليرة لبنانية لا تعاد إليه إلا في حالتين:

أ- يعاد التأمين لصاحب العلاقة إذا رجع عن ترشيحه بتصريح مسجل لدى كاتب العدل يقدم إلى القائمقامية أو المحافظ قبل موعد الانتخاب بخمسة أيام على الأقل.

ب- يعاد التأمين للمرشح إذا فاز بالانتخابات أو نال 25% خمسة وعشرين من أصوات المقترعين على الأقل.

2- على كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية بلدية ما أن يقدم إلى القائمقامية أو المحافظة في مراكز المحافظات قبل موعد الانتخاب بعشرة أيام على الأقل تصريحاً مسجلاً لدى الكاتب العدل ينطوي على اسمه وعلى اسم البلدية التي يريد أن يرشح نفسه فيها، ويستوفي كاتب العدل رسماً مقطوعاً مقداره عشرة آلاف ليرة لبنانية عن كل تصريح.

3- يعطي القائمقام أو المحافظ إيصالاً يثبت تقديم طلب الترشح وعلى القائمقام أو المحافظ وخلال ثلاثة أيام من تقديم طلب الترشح أن يصدر قراراً معللاً بقبول الطلب أو برفضه، وإلا اعتبر سكوته بانقضاء هذه المدة قراراً ضمنياً بالقبول، ويعلق قرار قبول أو رفض الترشح فور صدوره على باب دار القائمقامية أو المحافظة، ويحق للمرشح خلال مدة أسبوع من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه مراجعة مجلس شورى الدولة، وعلى المجلس أن يفصل في الاعتراض نهائياً

---

[1] مادة (18) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، معدلة بالقانون رقم 665 لسنة 11997م، مرجع سابق.

خلال مهلة خمسة أيام من تاريخ تسجيله في قلم المجلس وإلا اعتبر ترشيحه مقبولاً[1].

4- أن يكون المرشح بالغاً من العمر 25 خمساً وعشرين سنة، وذلك بناء على إحالة قانون البلديات أن تتم الانتخابات البلدية وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، وجاء في المادة (6) "لا يجوز أن يُنْتَخَبَ عضو... إلا من أتم الخامسة والعشرين من عمره"، كما أضافت هذه المادة شرطاً آخر يطبق على المجالس البلدية وهو "لا يجوز انتخاب المتجنس بالجنسية اللبنانية إلا بعد انقضاء عشر سنوات على التجنس"[2].

يتضح من خلال ما سبق أن المشرع اللبناني لم يشترط الإقامة في البلدية التي يرغب المرشح أن يترشح فيها، وهذا الإغفال يجب تفاديه لما لهذا الشرط من أهمية فهو الرابط الرئيسي بين العضو المنتخب والبلدية، وكذلك إن الإقامة في البلدية تمكن العضو من التعرف على الاحتياجات الحقيقية للبلدية، ويرى البعض أن المعيار هنا يجب أن

---

(1) أصدر مجلس الشورى الدولة اللبنانى قرار بقبول الطعن في قرار رفض الترشيح، وذلك لعدم إبلاغ المرشح بهذا القرار خلال المهلة المحددة في القانون وهى ثلاثة أيام من تاريخ تقديم طلب الترشيح، وبما أن الطاعن لم يبلغ بأي قرار خلال هذه المدة فإنه يعتبر ترشيحه مقبولاً ضمناً، لأن القرار لم يبلغ قانوناً. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 824/97-98 بتاريخ 1998/7/9م، مجلة القضاء الإدارى، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص167.

(2) مادة (6) قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، الصادر بموجب القانون رقم (171) بتاريخ 2000/1/6م، منشور بالجريدة الرسمية، عدد 23 تاريخ 2000/6/1م، ص1671.
وهو ما أقره مجلس شورى الدولة اللبنانى، بقرار صادر برقم (535) 1998/5/14م، وذلك بتأكيد على الالتزام بهذه السن بقوله "قانون البلديات أحال على قانون الانتخابات النيابية بتحديد سن 25 خمسة وعشرين سنة للترشيح ويجب إتمام هذه السن يوم الانتخاب"، مجلة القضاء الإدارى، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص10.

يكون السكن وليس سجل النفوس، أي أن يكون اسمه مدوناً في القائمة الانتخابية للبلدية، فمن غير المنطقي أن تكون الأغلبية في بلديات لبنان من الأعضاء المقيمين خارج نطاق البلدية، وذلك يرجع إلى أن القوائم الانتخابية تستند إلى مسقط رأس المواطنين وليس إلى مكان إقامتهم وعملهم أي المكان الذي يمارس فيه المواطن حياته الاقتصادية والاجتماعية[1].

ثانياً: الأهلية للعضوية: لا يكون أهلاً لعضوية المجالس البلدية[2]:

1- **الذين لا يعرفون القراءة والكتابة:** الفوز في الانتخابات لا يلغي هذا الشرط الذي يبقى ملازماً للعضو البلدي، ويبطل انتخابه حين العلم به، علما بأن الضعف في القراءة والكتابة لا يؤدي إلى الاستقالة الحكمية، وإنما يبطل العضوية إذا تبين أن العضو يجهل القراءة والكتابة تماماً، وهو ما أقره مجلس شورى الدولة اللبناني أن معرفة القراءة والكتابة لعضوية المجلس البلدي شرط وضعه المشرع ولم يحدد معياراً له فيخضع لتقدير القاضي ويقدر يوم الترشح للعضوية، ويكفي أن يكون قادراً على قراءة الوثائق والمستندات التي تعرض على المجلس لتأمين المرفق العام البلدي ولو تبين أن المرشح ارتكب أخطاء في الإملاء والتعبير كتابة[3].

2- **أن لا يكون محكوماً عليه بالحرمان من الحقوق المدنية.**

3- **أن لا يكون محكوماً عليه من أجل جنايات أو جنح شائنة.**

---

(1) د.جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص94؛ د.انطوان مسرة، خلاصة تطيلية، المركز اللبناني للدراسات، أصدر بعنوان اللامركزية الإدارية في لبنان، طبعة أولى، 1996م، ص318.

(2) مادة (27) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (740) صادر بتاريخ 1998/8/13م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، 1998م، مرجع سابق، ص67؛ كذلك قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (741) 1998/8/13م القاضي بأن "معرفة القراءة والكتابة لعضوية المجلس البلدي من شروط الأهلية المتعلقة بالانتظام العام والتي يمكن الطعن فيها أمام مجلس شورى الدولة بعد إجراء العملية الانتخابية" مجلة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص68.

وتعتبر شائنة الجرائم التالية: السرقة، الاحتيال، سحب شيك دون مقابل، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة وصناعة المواد المخدرة والاتجار بها[1].

4- أن لا يكون محكوماً عليه بجرائم الانتماء إلى الجمعيات السرية: وهذه الجمعيات هي كل جماعة لها في الواقع صفة الجمعية وتهدف لأغراض منافية للقانون وتقوم بأعمالها سراً، والجمعيات التي لا تعلم السلطة بأنظمتها وأسماء أعضائها ومصدر مواردها، أو إذا أعطت معلومات كاذبة في هذا الشأن[2].

5- المحجور عليهم قضائياً لعلتي العته والجنون.

6- الأشخاص الذين يعلن إفلاسهم حتى إعادة اعتبارهم: وبصدد الإفلاس فإن النص لم يميز بين الإفلاس الاحتيالي والإفلاس التقصيري على اعتبار أن العقوبة تلحق النوعين، وإن كانت العقوبة التي تلحق بالإفلاس الاحتيالي أشد من العقوبة في حالة الإفلاس التقصيري[3].

فإذا وجد أحد الأعضاء في المجلس البلدي ممن تنطبق عليهم الحالات السابقة، فإنه يعتبر مستقيلاً حكماً من عضوية البلدية بقرار من المحافظ[4].

ثالثاً: حالات التمانع:

نص المشرع على حالات التمانع وهي الحالات التي تمنع العضو من اكتساب عضوية المجلس البلدي بالرغم من فوزه بهذه العضوية إما بسبب الوظيفة أو بسبب القرابة، وذلك على النحو التالي:

---

(1) مادة (10) قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، مرجع سابق.
(2) موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون البلديات، مرجع سابق، ص170.
(3) المرجع السابق نفسه، ص170.
(4) مادة (29) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

أ- حالات التمانع بسبب الوظيفة: لا يجوز الجمع بين رئاسة أو عضوية المجلس البلدي وبين[1]:

1- عضوية المجلس النيابي أو تولي منصب وزاري.

2- المختارية أو عضوية المجلس الاختياري.

3- القضاء: لا يجوز الجمع بين القضاء ورئاسة أو عضوية المجلس البلدي، ويرد ترشيح القاضي للانتخابات البلدية أو النيابية إذا لم يقدم استقالته من القضاء قبل موعد الانتخابات بسنة واحدة على الأقل، والترشح للانتخابات - بحد ذاته وبغض النظر عن الاستقالة - يجعل القاضي منفصلاً حكماً ويحول دون توليه لاحقاً أية وظيفة قضائية[2].

4- وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات: الموظف بمفهوم التمانع هو كل من يساهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام إداري تديره السلطة العامة بوسائل القانون العام، وشغله لعمل دائم فيه يخصص له كامل نشاطه أو القسم الأكبر منه، ويخضع للسلطة التنظيمية في تعيينه وتحديد واجباته والمنافع التي تقدم إليه، أما المتعاقد الجزئي مع احتفاظه بعمله الحر لا يعتبر موظفاً، مثل (الطبيب المتعاقد مع وزارة الدفاع الذي يعمل بصورة جزئية ولأوقات محددة، فمثل هذا لا تنطبق عليه النصوص التنظيمية الدائمة من حيث الراتب، والتدرج..."[3].

5- رئاسة أو عضوية مجالس إدارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة:

---

(1) مادة (26) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، معدلة بالقانون رقم 665 لسنة 1997م، في مادته (الثانية والعشرون)، مرجع سابق.

(2) هذا ما رأته هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبنانى فى الاستشارة رقم 1998/2772م، الصادرة بناء على كتاب وزير العدل رقم 2028/ق تاريخ 1998/4/29م، للاطلاع على الاستشارة يراجع، القاضي/ انطوان الناشف، المحافظ/ خليل الهندي، البلديات في لبنان، مرجع سابق، ص429.

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (853) بتاريخ 1998/9/14م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، 1998م، ص263.

المؤسسات العامة في لبنان هي التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتنشأ وتدمج وتلغى بمرسوم من مجلس الوزراء، ويتولى إدارة المؤسسة العامة :

- سلطة تقريرية يتولاها مجلس الإدارة: ويتألف من ثلاثة إلى سبعة أعضاء بما فيهم الرئيس ونائبه، ويتم تعيينهم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحيتها.
- سلطة تنفيذية يرأسها مدير عام أو مدير: تعاونه أجهزة إدارية وفنية ومالية، والمدير العام يعتبر موظفاً دونما حاجة لإخضاعه لأحكام قانون الموظفين[1].

6- ملكية امتياز أو وظائف في نطاق البلدية.

7- عضوية وظائف الهيئات أو اللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية.

وبناء على ذلك فإن انتخاب أحد الأشخاص السابقين عضواً في البلدية أو رئيساً لها، عليه أن يختار ضمن مهلة أسبوعين بين العضوية ووظيفته وإلا يعتبر مقالاً حكماً من عضوية البلدية، وتعلن الإقالة بقرار من المحافظ[2].

ويعتبر من ضمن حالات التمانع رجال الجندية، وذلك وفقاً للإحالة في قانون البلديات إلى أن تسري أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب على الانتخابات البلدية، فإنه يجوز انتخاب رجال الجندية إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت استقالتهم قبل تاريخ الانتخاب بستة أشهر وعدم مرور هذه المدة

---

(1) د.كامل بربر: الإدارة العامة في لبنان، مرجع سابق، ص142 وما بعدها.

(2) مادة (29) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.

بين الاستقالة والانتخاب يعرض عضويتهم للإبطال[1].

ب- حالات التمانع بسبب القرابة: لا يجوز التواجد كأعضاء في مجلس بلدي واحد الآتي:

1- الأب وأحد الأولاد.
2- الأم وأحد الأولاد.
3- الزوج والزوجة.
4- الحمو وزوج الابنة.
5- الحمو وزوجة الابن.
6- الحماة وزوجة الابن.
7- الحماة وزوج الابنة.
8- الإخوة والأخوات.
9- الخال وابن الأخت وزوج الأخت.
10- العم وابن الأخ وزوج الأخ.

وإذا انتخب اثنان من الأقارب والأنساب السابق ذكرهم ولم يستقل أحدهما طوعاً، فعلى القائمقام أن يقيل أحدثهما سناً وإذا تعادلا في السن فيقال أحدهما بالقرعة في أول اجتماع يعقده المجلس البلدي[2].

وقد أبطل مجلس شورى الدولة اللبنانى عضوية الفائز لعلة القرابة، ولا يمكن لقاضي الانتخابات الذي يلغي انتخاب أحد الفائزين بسبب عدم الأهلية أو التمانع لكن أن يحل محله مرشح آخر ويجب أن يستعاض عنه وأن يسد بانتخاب جديد وليس بإعلان فوز مرشح نال العدد الأكبر من الأصوات بعد

---

[1] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (724) بتاريخ 1998/9/7م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، 1998م، ص62.
- مادة (16) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
- مادة (28) قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، مرجع سابق.

[2] مادة (28) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

العضو المنتخب الذي حال مانع قانوني دون إشغاله المنصب الذي انتخب له[1]، والنتائج المترتبة على العملية الانتخابية كانتخاب الرئيس ونائبه والأهلية والإقالة بسبب التمانع وقرار المحافظ بإعلان الأكبر سناً فائزاً تدخل ضمن التنازع الانتخابي ويختص بها مجلس شورى الدولة بوصفه قاضياً انتخابياً[2].

الفرع الثالث

مدة العضوية وفقدها

حدد المشرع اللبناني مدة العضوية في المجالس البلدية، وكذلك حالات فقد هذه العضوية وذلك كما يلي:

أولاً: مدة العضوية:

مدة ولاية المجلس البلدي ست سنوات، وهذه المدة تنطبق على جميع أعضاء المجلس البلدي الذين يتم انتخابهم وفقاً لدعوة الهيئات الانتخابية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجلس البلدي[3]، وقد تكون مدة العضوية أقل من ست سنوات وذلك إذا شغر في مجلس بلدي ربع المراكز فيجري في هذه الحالة انتخاب أعضاء للمراكز الشاغرة وللمدة الباقية[4].

أما بالنسبة لرئيس المجلس البلدي ونائبه فيتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس البلدي ولمدة ولاية المجلس البلدي وهي ست سنوات، إلا أن مدة رئاسة المجلس قد تكون أقل، وذلك في حالة نزع الثقة من رئيس المجلس

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (716) بتاريخ 1998/9/7م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص48، قرار مجلس شورى الدولة رقم (22) بتاريخ 1998/10/7م، مجلة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص404.

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (714) بتاريخ 1998/9/7م، مجلة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص41.

(3) مادة (10، 14) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(4) مادة (21) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

البلدي أو نائبه وبالأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس البلدي وذلك بناء على عريضة موقعة من ربع أعضاء المجلس، إلا أن ذلك لا يجوز قبل مضي ثلاثة أعوام من انتخاب الرئيس ونائبه[1].

وإذا شغر مركز رئيس البلدية بصورة نهائية لأي سبب قبل نهاية ولاية المجلس البلدي بستة أشهر على الأقل، يجتمع المجلس البلدي بناءً على دعوة من المحافظ أو القائمقام لانتخاب رئيس جديد من بين أعضائه وذلك خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ الشغور، ولا ينتخب خلفاً لرئيس البلدية إذا حصل الشغور خلال مدة تقل عن ستة أشهر على انتهاء ولاية المجلس البلدي، وفي هذه الحالة يتولى نائب الرئيس شئون الرئاسة الفترة المتبقية من ولاية المجلس البلدي، كذلك لا يجدد المجلس البلدي أو بجزء منه في الأشهر الستة التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية المجلس البلدي[2].

وطول مدة ولاية المجلس البلدي هي من أهم المشاكل التى تواجه البلديات فى لبنان، ولذلك يرى البعض تقصير مدة ولاية المجلس البلدي إلى خمس سنوات وإلغاء التصويت على سحب الثقة من رئيس المجلس البلدي ونائبه بعد مرور ثلاث سنوات[3]، فيجب أن لا تطول مدة العضوية إلى الحد الذى يفقد معه العضو صلته بالناخبين أو إلى الدرجة التى تغريه بإهمال الشئون المحلية استناداً إلى بعد فترة مواجهة الناخبين، ولذلك نؤيد الرأى القائل بأن أنسب مدة للعضوية هى أربع سنوات لجميع أعضاء المجلس البلدي بما فيه الرئيس والنائب، وتنتهى العضوية دفعة واحدة، وهذا يساعد على استقرار المجالس البلدية[4].

---

(1) مادة (11) فقرة (5) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(2) مادة (25، 71) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(3) د.طارق المجذوب: الإدارة العامة...، مرجع سابق، ص549؛ د.كامل بوبر، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص111.
(4) د.خالد علي سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص134.

ثانياً: فقد العضوية:

يفقد عضو المجلس البلدي العضوية في الحالات التالية:

أ- الاستقالة: تقدم استقالة الرئيس أو نائبه أو عضو المجلس البلدي إلى المحافظ بواسطة القائمقام وتعتبر نهائية من تاريخ قبولها بقرار من المحافظ، وإذا لم يبت فيها تعتبر الاستقالة نهائية بعد مضى شهر من تاريخ تقديم استقالة ثانية بكتاب مضمون، ويمكن الرجوع عن الاستقالة قبل صدور قرار قبولها أو اعتبارها نهائية، هذا بالنسبة للاستقالة الاختيارية التي هي من حق كل عضو في المجلس البلدي، وما يلاحظ أن الاستقالة الاختيارية لا تقدم إلى المجلس البلدي على الأقل للعلم بأسباب هذه الاستقالة وإنما تقدم للمحافظ دون أن تناقش في المجلس البلدي[1].

أما إذا تخلف عضو المجلس البلدي عن تلبية الدعوة إلى الاجتماع أربع مرات متوالية دون عذر مشروع، يدعو الرئيس المجلس البلدي إلى جلسة خاصة تعقد لهذه الغاية، ويقدر المجلس البلدي الأسباب التي دعت العضو إلى الغياب ويمكنه اتخاذ قرار باعتبار العضو مستقيلاً، وقرار المجلس البلدي باعتبار العضو مستقيلاً يخضع لموافقة وزير الداخلية، وللعضو المعتبر مستقيلاً أن يطعن بالقرار لدي مجلس شورى الدولة خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه إليه[2].

ب- الإقالة الحكمية: يعتبر عضو المجلس البلدي مقالاً حكماً إذا فقد أحد شروط الترشيح التي يجب أن تلازم العضو مدة ولاية المجلس البلدي، مثلاً في حالة العقوبة التي تتضمن الحرمان من الحقوق المدنية ففي هذه الحالة يعلن المحافظ الإقالة الحكمية، وفي حالة عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وبين (حالات التمانع) الوظيفة ففي هذه الحالة يجب على عضو المجلس

---

[1] مادة (30) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
[2] مادة (31) مرسوم اشتراعي 1977/118م، مرجع سابق.

البلدي المنتخب أن يختار بين العضوية ووظيفته وإلا يعتبر مقالاً حكماً بقرار من المحافظ، و إذا فقد عضو المجلس البلدي الأهلية لعضوية المجلس البلدي اعتبر مستقيلاً حكماً من عضوية البلدية بقرار من المحافظ، وفي (حالات التمانع) بسبب القرابة يتوجب أن يقدم أحد الأقارب المنتخبين كأعضاء في المجلس البلدي استقالته وإذا لم يستقل أحدهما، فعلى القائمقام أن يقيل أحدثهما سناً، وإذا تعادلا في السن فيقال أحدهما بالقرعة في أول اجتماع يعقده المجلس البلدي[1]، ولا يجوز للعضو المعزول أن يطالب بالتعويض لأنه لا يتقاضى راتباً ويكفيه إبطال قرار العزل[2].

جـ- فقدان العضوية بسبب (حل المجلس البلدي): يفقد أعضاء المجلس البلدي عضويتهم بسبب حل المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية إذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية، وكذلك يعتبر المجلس البلدي منحلاً حكماً إذا فقد نصف أعضائه على الأقل، أو إذا حكم بإبطال انتخابه من قبل مجلس شورى الدولة، وعلى وزير الداخلية أن يعلن الحل بقرار يصدر عنه خلال أسبوع على الأقل من تاريخ تبليغ وزارة الداخلية ذلك، وإلا اعتبر سكوته بمثابة قرار إعلان ضمني بالحل، وبذلك يفقد أعضاء المجلس البلدي عضويتهم، ويتم الدعوة إلى انتخاب مجلس جديد في مهلة شهرين من تاريخ مرسوم أو قرار الحل وذلك للمدة الباقية من ولاية المجلس المنحل[3].

---

[1] مادة (29) مرسوم اشتراعي 1977/118م، مرجع سابق.
[2] موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون البلديات..، مرجع سابق، ص179.
[3] مادة (22، 23، 24) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق..

الفرع الرابع

حقوق الأعضاء وواجباتهم

نتناول هنا حقوق أعضاء المجالس البلدية، وكذلك الواجبات التي تقع على أعضاء المجالس البلدية وذلك كما يلي:

أولاً: حقوق الأعضاء:

أ- يحق للمجلس البلدي بناء على عريضة يوقعها ربع أعضائه بعد ثلاث سنوات من انتخاب الرئيس ونائبه أن ينزع الثقة منهما أو من أحدهما بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس البلدي[1].

ب- للعضو المعتبر مستقيلاً بسبب التخلف عن اجتماعات المجلس البلدي أربع مرات متوالية أن يطعن بالقرار لدى مجلس شورى الدولة خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه إليه[2].

جـ- يجب أن تكون الدعوة إلى اجتماع المجلس البلدي خطية وأن ترسل قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل إلى محل إقامة العضو أو المقام المختار منه[3].

د - جلسات المجلس البلدى سرية ويحق لرئيس البلدية أن يدعو لحضور جلسات المجلس أي موظف أو أي شخص آخر لاستماعه[4].

هـ- يراقب المجلس البلدي أعمال السلطة التنفيذية ويسهر على حسن سير العمل في البلدية ويضع نتيجة أعمال الرقابة تقارير يرفعها إلى سلطة الرقابة[5].

و - لا يمكن ملاحقة الرئيس أو نائبه أو العضو البلدي جزائياً من أجل جرم يتعلق بمهامهم إلا بناء على موافقة المحافظ الخطية، ويعود

---

[1] مادة (11) فقرة (5) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.
[2] مادة (31) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.
[3] مادة (33) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.
[4] مادة (35) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.
[5] مادة (52) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.

للنيابة العامة حق وصف الجرم الملاحق به رئيس البلدية أو نائبه أو أحد الأعضاء وما إذا كان ناشئاً عن مهام البلدية أو غير ناشئ عنها[1].

ز - بالنسبة لمقابل العضوية:

1. يحق للرئيس ونائب رئيس البلدية أن يتقاضيا تعويض تمثيل وانتقال يحدده المجلس البلدي، ويكون متناسباً مع أهمية الجهد الذى يقضيه كل منهما في تصريف شئون البلدية[2].
2. أما بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي ليس لهم الحق في مقابل العضوية بالرغم من اشتراط التفرغ للعضوية، وهذه أيضاً من أهم المشاكل التي تعاني منها البلديات في لبنان، وذلك نتيجة عدم إقبال ذوى الكفاءات على عضوية المجالس البلدية وذلك لعدم وفائها بالتزاماتهم المالية، وذلك لأن المشرع اللبناني اشترط الاستقالة من الوظيفة بمعنى أن من يرشح نفسه للعضوية سوف يفقد معه وظيفته ويفقد معها مصدر دخله المالي، مع عدم إمكانية عودته إلى مثل وظيفته عند انتهاء عضوية المجلس البلدي التي هى بطبيعة الحال ليست دائمة، فإذا كان العنصر البشرى الكفء ضعيفاً أو مفقوداً فإن البلديات لن تنهض لتأدية دورها التنموى، ويؤكد ذلك في عدم حصول الأعضاء على مقابل العضوية كثرة غياب أعضاء المجالس البلدية عن المشاركة في النشاط البلدي وتحكم رؤساء البلديات في هذه المجالس واحتكارهم أوجه النشاط المختلفة في العمل البلدي، تعني عدم الكسب المادي لأنها في الأصل خدمة للمجتمع المحلي فإن ذلك لا يعني عدم حصول العضو على مقابل لهذه العضوية وتفرغه للعمل البلدي[3].

---

[1] مادة (111، 113) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.

[2] مادة (73) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، مرجع سابق.

[3] د.خالد قباني، مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص100، 102؛ د.طارق المجذوب، الإدارة العامة....، مرجع سابق، ص522.

ثانياً: واجبات الأعضاء:

أ- يجب على عضو المجلس البلدي المنتخب إذا كان موظفاً أن يختار بين عضويته ووظيفته وإلا يعتبر مقالاً حكماً من العضوية، وكان يمكن للمشرع أن يتجنب مثل هذا الوضع وذلك في حالة النص على اعتبار الموظف الذي يترشح للعضوية في إجازة دون راتب، وفي حالة عدم التزام الموظف بذلك وإشعار لجنة القيد بالإجازة الممنوحة له من مقر عمله، تعتبر عضويته باطلة[1].

ب- لا يجوز لرئيس البلدية ونائبه أن يترشحا للانتخابات النيابية إلا بعد مرور سنتين على انتهاء ولايتهما أو استقالتهما[2].

جـ- على العضو المقيم خارج النطاق البلدي أن يختار محل إقامة له داخل نطاق البلدية، وإلا عد مبلغاً في مركز البلدية، واختيار محل الإقامة يقصد به من أجل تبليغ العضو بما يقرره المجلس أو في حالة الدعوة لحضور الاجتماع[3].

د- يجب على رئيس البلدية الخروج قبل الشروع في التصويت في حالة مناقشة حسابات إدارة البلدية وكذلك الحال إذا كان لنائب الرئيس شأن بإدارة مالية البلدية، وفي هذه الحالة يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً[4].

هـ- لا يجوز أن يشترك في المناقشة أو الاقتراع عضو له مصلحة خاصة تتعلق بهذا الموضوع محل النقاش أو الاقتراع[5].

---

(1) مادة (29) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(2) مادة (26) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(3) مادة (33) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(4) مادة (38) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(5) مادة (43) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

المطلب الثاني
تشكيل المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية

التطور التشريعي والتاريخي:

أثرت الأوضاع والتطورات التاريخية والاجتماعية والسياسية التى مر بها الأردن تأثيراً كبيراً على أسلوب تنظيمه الإداري وفي درجة أخذه باللامركزية الإقليمية، فقد خضع التنظيم الإداري اللامركزي لتطور مرحلي ممتد من العهد العثماني إلى مرحلة عهد إمارة شرق الأردن ثم مرحلة الاستقلال على النحو التالي:

1- مرحلة العهد العثماني (1516-1921):

امتدت مرحلة العهد العثماني ما يقارب (405) عام، وخلال هذه المدة الطويلة حكمت الدولة العثمانية سوريا الطبيعية والأردن جزء منها، وخلال هذه المدة لم يحاول العثمانيون إرساء وتأسيس جهاز حكومي فعال في المنطقة، وإنما كان أسلوب الإدارة يسعى فقط لكي يضمن سيطرة الدولة العثمانية على جميع مرافق البلاد وخاصة مرفق الأمن والنظام[1]، وذلك لأن العثمانيين كان همهم الأول جباية الأموال وتحصيل الضرائب، إضافة إلى تجنيد الرجال والقبائل من أجل ضمان سلامة الحجاج من اعتداءات البدو في الطريق الممتد من دمشق إلى مكة المكرمة في السعودية[2].

إلا أن هذه المرحلة شهدت اتباع أسلوب جديد في مجالات الحكم والإدارة، وذلك حينما جاء (إبراهيم باشا) وسيطر على بلاد الشام (1832-1840) حيث قام بتعيين عدد من أبناء البلاد في المناصب الإدارية المختلفة، وشكلت مجالس شورى من أبناء المناطق للنظر في الشئون المحلية، فاعتاد

---

[1] د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص34.

[2] د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 1998م، ص17.

الناس على إدارة بعض شئونهم بأنفسهم، إلا أنه عند انسحاب (إبراهيم باشا 1840) وعودة العثمانيين ونتيجة لفساد الإدارة العثمانية عادة العصبيات والقلاقل مما أدى إلى الفشل في إدارة المناطق وخدماتها، وبعد الحرب العالمية الأولى وهزيمة الدولة العثمانية عاشت شرق الأردن في ظل تنظيمات قبلية وعشائرية أشبه بنظام الإقطاع مما أدى إلى فقدان الأمن والطمأنينة في البلاد[1].

2- مرحلة عهد إمارة شرق الأردن (1921-1946):

بإعلان تأسيس إمارة شرق الأردن برئاسة (الأمير عبد الله بن الحسين) فى 1921/5/25 بدأت مرحلة جديدة من النظام والحكم والإدارة، فأنشئت حكومة مركزية قوية لضمان سيطرتها الكاملة على الحكومات القبلية، وخلال هذه المرحلة أيضاً خضعت الإمارة للاستعمار البريطانى حيث كان يتواجد المندوب السامي البريطاني في العاصمة، إلا أن هذه المرحلة شهدت تشكيل أول حكومة مركزية 1921م - وفي 1923م تم تشكيل مجلساً للشورى[2]، وكذلك صدور أول قانون للبلديات سنة 1925م، ثم قسمت إمارة شرق الأردن إلى ألوية وأقضية ونواح كتقسيمات إدارية لإقليم الدولة عام 1927م، وظل قانون البلديات السابق سارياً حتى ألغي وحل محله قانون البلديات رقم (98) لسنة 1938م، ولذلك فقد شهدت هذه المرحلة بناء التنظيم الإدارى لإمارة شرق الأردن، كما شهدت صدور أول قانون للبلديات[3].

3- مرحلة الاستقلال (1946م):

أصدر المجلس التشريعى الأردنى قراراً بإعلان البلاد الأردنية دولة مستقلة على أساس النظام الملكى النيابى، واقتضت هذه المرحلة الجديدة وما تلاها من تطورات سياسية هامة إلى وضع دستور سنة 1946م، وجاء فى

---

(1) د.خالد سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص342.
(2) د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص20.
(3) د. نواف كنعان: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 223.

المادة (70) "أن الشئون البلدية فى مدن المملكة وبلدياتها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص"، إلا أن التطورات السياسية المتسارعة والتى بلغت ذروتها بنكبة 1948م، وبعد ضم الجزء المتبقى من فلسطين للمملكة الأردنية الهاشمية عام 1950م[1]، صدر دستور جديد للمملكة فى 1952/1/17م وهو المعمول به حالياً وألغى الدستور السابق وأشار الدستور إلى المجالس المحلية فى المادة (121) منه، وتمشياً مع الدستور صدر قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م، كما صدر أول تشريع لإدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م، والذى لا يزال سارياً إلى وقتنا الحاضر، ولأن نظام البلديات يتطلب دوماً التحديث والتجديد فقد صدر القانون رقم (14) لسنة 2007م والذى ألغى قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م.

وبناء على ما سبق يتضح أن القانون النافذ حالياً بخصوص المجالس المحلية هو قانون (إدارة القرى) رقم (5) لسنة 1954م، وقانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م وسوف نتناول ذلك فيما يلى:

الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية.

الفرع الثانى: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

---

[1] بعد اغتصاب الجزء الأكبر من فلسطين وبقاء الجيش العربى الأردنى فى الجزء الباقى من فلسطين (الضفة الغربية لنهر الأردن) وعلى إثر انعقاد مؤتمر (أريحا) فى إبريل 1950م والذى اتخذ قراراً بتوحيد ضفتى الأردن الشرقية والغربية فى دولة واحدة، ذلك كان سبباً فى صدور دستور 1952م؛ د. محمد وليد العبادى، الإدارى المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 25؛ وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوحدة بين الضفتين استمرت حتى تم فك الارتباط القانونى والإدارى بين الأردن وفلسطين عام 1988م بعد مطالبة عربية، لتنتهى أول وحدة اندماجية حقيقية بين قطرين عربيين؛ د.محمد محمود الطعامنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلى فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص 58.

الفرع الأول
تشكيل المجالس المحلية

الأساس الدستوري والقانوني:

الأساس التشريعي لقيام المجالس المحلية هو ما نص عليه الدستور أن (الشئون البلدية والمجالس المحلية، تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة) [1]. وبذلك تستند إلى صلب الدستور الذى لم ينص على أية مبادئ تفصيلية لتنظيم هذه المجالس، ويرى البعض أن الألفاظ والعبارات التى استخدمها المشرع الدستورى تفتقر إلى الدقة من حيث الصياغة اللغوية، كما خلا النص من التأكيد على كونها مجالس منتخبة[2]، ويرى آخر أن عدم وجود هذه المبادئ التفصيلية يعكس شيئاً من عدم الاهتمام الكافى بنظام الإدارة المحلية فى الأردن[3]، والحقيقية أن المشرع الدستورى الأردنى كان صائباً بالاكتفاء إلى الإشارة للمجالس المحلية فى الدستور وترك مسائل تنظيمها بقوانين تتناسب مع كل مرحلة من مراحل التطور دون تعديل للدستور.

وبناء على النص الدستورى صدر قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954، وعرف القرية بأنها تعنى "أى مكان يعلن عنه وزير الشئون البلدية والقروية والبيئة فى الجريدة الرسمية على أنه قرية أو وحدة عشائرية"[4] فلا يسرى قانون إدارة القرى إلا على القرى المعلن عنها، فعدم الإعلان القانونى يبطل جميع الإجراءات التى يستند إليها وهو ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها (على هذا الأساس فإن القانون لا يسرى على أية قرية لم يعلن

---

[1] مادة (121) دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر سنة 1952م والنافذ حالياً.

[2] د. هانى على الطهراوى: قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلى فى الأردن وبريطانيا)، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2004م، ص 41.

[3] د. محمد وليد العبادى: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 29.

[4] مادة (2) قانون إدارة القرى لسنة 1954، منشور بالجريدة الرسمية رقم (1169) بتاريخ 1954/2/1م، ص 77، المعدل، بالقانون رقم (6) لسنة 1956، والقانون رقم (8) لسنة 1963م، والقانون رقم (8) لسنة 1971م، والقانون رقم (9) لسنة 1973م.

عنها بالصورة المذكورة) [1].

ويشترط أن لا تكون القرية واقعة ضمن منطقة مجلس بلدى أو مجلس محلى آخر، وفى الأحوال التى يقع فيها أى مكان ضمن منطقة اختصاص مجلس بلدى أو محلى، فإن هذا القسم لا يعتبر قسماً من القرية المعنية، وذلك ضماناً لتحقيق الغاية من القانون[2]، وغالباً ما تحمل القرية اسماً معيناً يميزها عن غيرها من قرى المملكة ويجوز لمجلس الوزراء تغيير اسم القرية، كما خول القانون الوزير بتعديل الأمر الصادر بإعلان القرية أو تحويله أو إلغائه فى أى وقت من الأوقات، واعتبر المشرع أن مجلس القرية هو الممثل القانونى لها ولذلك منح مجلس القرية الشخصية المعنوية التى تخوله ممارسة كافة الحقوق والالتزامات، وتأكيداً لهذه الشخصية المعنوية التى منحها المشرع للمجلس القروى فإن للمجلس القروى استعمال ختم خاص به، كما خول حق امتلاك الأموال المنقولة وغير المنقولة واقتنائها والتصرف فيها[3].

كذلك صدر قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، وألغى القوانين السابقة، وعرف البلدية بأنها "مؤسسة أهلية ذات استقلال مالى وتلغى وتعين حدود منطقتها وسلطاتها وفق أحكام هذا القانون"[4]، وإذا رغبت أكثرية سكان بلدة فى إحداث بلدية أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى يقدم فريق عنهم عريضة بذلك

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1981/1/221م، مجلة نقابة المحامين، ص85؛ أشار إليه د. على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002م، ص 131؛ والقرية التى لم يعلن عنها يعين على رأسها مختار، ولا يوجد بها مجلس محلى يتولى إدارتها وإنما تدار مباشرة من قبل الحاكم الإدارى (ممثل السلطة التنفيذية فى المنطقة الإدارية التى يرأسها)، ولذلك فإنها تعتبر وحدات إدارية مركزية. د. خالد على سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثرة على كفايتها، مرجع سابق، ص 353.

[2] مادة (2) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

[3] مادة (6) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

[4] مادة (3 فقرة أ) قانون البلديات رقم (14) سنة 2007م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (4820) بتاريخ 2007/4/8م، ص 2178.

إلى المحافظ الذى عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير، ولمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناء على تنسيب الوزير وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو تعديل حدود أى بلدة أو ضم أى بلديات أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها مجاورة لها بعضها إلى بعض، وتتم تسمية أى بلدة أحدثت بقرار يصدره الوزير[1].

وتصنف البلديات إلى الفئات الأربع التالية[2]:

الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات وأى بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة.

الفئة الثانية: بلديات مراكز الألوية والبلديات التى يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة ألف.

الفئة الثالثة: بلديات مراكز الأقضية التى يزيد عدد سكانها على خمسة آلاف نسمة ولا يتجاوز خمسة عشر ألف نسمة.

الفئة الرابعة : البلديات الأخرى غير الواردة فى الفئات الأولى والثانية والثالثة.

وهذا التصنيف يهدف إلى بيان مركز البلدية وحجمها وموقعها، وما إذا كانت تقع فى مركز إحدى المحافظات أو الألوية، وكذلك عدد سكانها، مع أن

---

(1) مادة (5 فقرة أ، هـ) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (4 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق. تجدر الإشارة هنا إلى أن التشكيلات الإدارية وفقاً لنظام رقم 70 لسنة 2000م، هى:
المحافظة: يرأس كل محافظة محافظ يمثل الحكومة المركزية فى المحافظة، ويعتبر رئيس الإدارة العامة فيها، ويتقدم على جميع موظفي الدولة فى المحافظة، ويسمى "الحاكم الإداري".
اللواء: ويرأس كل لواء شخص يسمى "المتصرف" ويعتبر رئيس الإدارة فيها.
القضاء: يرأس القضاء- كوحدة إدارية مركزية – مدير قضاء يمثل السلطة المركزية فى القضاء، ويعتبر أكبر موظف فى القضاء.
المختارية: يعد المختار نهاية سلسلة عناصر الإدارة المركزية وأقربها لسكان الوحدات الإدارية، ويعين المحافظ فى المحافظة أو المتصرف باللواء بموافقة وزير الداخلية مختار كل مدينة أو قصبة أو منطقة بلدية أو مجلس محلى أو حي أو عشيرة. يراجع د.على خطار شطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 73؛ د.نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 192.

جميع البلديات من حيث المركز القانونى تقف على قدم المساواة فليس هناك أى نوع من أنواع التبعية أو التسلسل الهرمى بينهما إلا أن لهذا التقسيم أثره من حيث عدد الأعضاء أو المؤهلات العلمية لرئيس البلدية أو المخصصات المالية التى تجبيها الدولة لصالح البلديات ثم تتولى توزيعها وفق أسس معينة[1]، كما تبدو أهمية هذا التقسيم للبلديات فى حالة تعيين مدير للبلدية[2].

واعترف المشرع لمجلس البلدية بالشخصية المعنوية، فله أن يقاضي أو أن يقاضى بهذه الصفة أو ينيب عنه أو يوكل من يشاء فى الإجراءات القضائية، وتنتقل إليه الحقوق والالتزامات التى كانت للمجلس السابق[3]، وما يلاحظ بخصوص الشخصية المعنوية أن المشرع فى قانون إدارة القرى أو البلديات اعترف بالشخصية المعنوية للمجلس (البلدي أو القروى) ذاته ولم يعترف بها للبلدة كنطاق جغرافى، وهو ما يترتب عليه نتائج بالغة الخطورة منها انقضاء شخصية البلدة بمجرد حل المجلس البلدى، وإمكان تحلل المجلس البلدى الجديد من التزامات المجلس القديم لاختلاف شخص الملتزم[4].

مما سبق يتضح أن المشرع الأردنى ميز بين المجالس البلدية، والمجالس القروية، فأعطى البلديات وضعاً أكثر تنظيماً وإدارة من القرى، على أساس أن القرى لم تصل إلى مكانة البلديات، ومع ذلك ليس هناك تدرج هرمى أو تسلسلى بينهما، إذ يقوم كل مجلس بتقديم الخدمات التى تتناسب مع حجمه فلكل وحدة كيانها وسلطاتها واختصاصاتها، وترتبط بالسلطة المركزية مباشرة[5].

طريقة تشكيل المجالس المحلية:

---

(1) د. هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 52.

(2) مادة (41، فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) مادة (4، فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق.

(4) د. سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 31 هامش (2)؛ د. ثروت بدوى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 283.

(5) تأثر المشرع الأردنى بالنظام الإنجليزي؛د.محمد محمد بدران، الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص 167؛ د. هانى على الطهراوى،المرجع السابق، ص 239.

يوجد فى الأردن نوعان من المجالس المحلية هما: المجالس البلدية والمجالس القروية، وفيما يتعلق بكيفية تشكيل هذه المجالس نجد أن المشرع قد نص على أحكام خاصة بتشكيل كل مجلس وذلك على النحو الآتى:

أولاً: المجالس البلدية:

يمكن تصنيف البلديات من حيث طريقة تشكيل مجالسها وفقاً لأحكام قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، إلى ثلاثة أنواع: المجالس البلدية التى يتم إحداثها لأول مرة، ومجلس أمانة عمان الكبرى، ومجلس البلديات القائمة وذلك على النحو الآتى:

أ- البلديات التى يتم إحداثها لأول مرة: عند إحداث بلدية لأول مرة يعين الوزير لجنة تقوم مقام المجلس البلدى، وتمارس صلاحياته ويعين لها رئيساً من بين أعضائها على أن لا تزيد مدة هذه اللجنة على سنة ويجرى خلالها انتخاب المجلس الجديد ويمارس مهامه للمدة المتبقية من دورة المجلس[1]، وتنحصر مهمة هذه اللجنة فى تحضير البلدية للعملية الانتخابية فهى ذات مهمة انتقالية، لذلك حرص المشرع الأردنى على أن لا تتجاوز مدة اللجنة سنة واحدة فقط، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية ببطلان قرار تمديد فترة عمل هذه اللجنة، وذلك لعدم وجود أى نص يجيز للوزير أن يمتنع عن الشروع بإجراء الانتخابات خلال الميعاد القانونى، وكذلك عدم وجود أى نص يعطيه سلطة تأخير إجراءاتها أو توقيفها[2].

وبذلك أخذ المشرع الأردنى فى حالة إحداث البلدية لأول مرة بأسلوب (التعيين)، وهو ما يراه البعض أن اللجوء على هذا الأسلوب ينطوى على إخلال بمبدأ الديمقراطية الذى يقوم على قاعدة الانتخاب وحق المواطنين فى

---

[1] مادة (5 فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق؛ تجدر الإشارة إلى أن المقصود بالوزير: هو وزير الشئون البلدية والقروية.

[2] حكم محكمة العدل العليا الأردنية فى القضية رقم 88/46 الصادر بتاريخ 1988/8/21م، مجلة نقابة المحامين، عدد (1)، 1989، ص 82.

انتخاب ممثليهم[1]، إلا إن ذلك قد يكون له ما يبرره وذلك لأن المرور بمرحلة المركزية الإدارية للوحدات الإدارية الجديدة أمر مهم وذلك من أجل رفع كفاءة البلدية كجهاز إدارى، والقول بأنه أخلال بالمبدأ الديمقراطى فيه بعض من التشدد وذلك لأن هذه المدة محددة و هى سنة ولا يجوز تمديدها، كما أن المواطنين لم يكتسبوا حق انتخاب أعضاء المجلس فى هذه البلدية حتى يقال أنه نزع منهم.

ب- مجلس أمانة عمان الكبرى: أفرد المشرع الأردنى وضعاً خاصاً (لأمانة عمان الكبرى) وذلك لاعتبارات خاصة (سياسية - اقتصادية - اجتماعية - سكانية) التى تحيط بالعاصمة، ويتولى إدارة شئون أمانة عمان الكبرى مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه على أن ينتخب نصفهم انتخاباً مباشراً، ويقسم مجلس الوزراء أمانة عمان الكبرى إلى دوائر انتخابية يحددها ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبون من كل دائرة منها، كما يعين النصف الآخر من أعضاء مجلس الأمانة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير[2].

وبناء على ما سبق فقد أخذ المشرع الأردني بالأسلوب المختلط (الجمع بين الانتخاب والتعيين) فى تشكيل مجلس أمانة عمان الكبرى، ويرى البعض أنه لا مأخذ على هذا الأسلوب وأن مجرد اختيار بعض الأعضاء من قبل السلطة المركزية لا ينفى استقلالية المجلس إلا أنه يجب أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين[3]، فى حين يرى البعض أن الانتخاب الكلى المباشر لأعضاء المجالس المحلية أكثر ديمقراطية من الانتخاب غير المباشر أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين، فالشعب المحلى يعبر بواسطته مباشرة عن

---

(1) د. نواف كنعان، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 227؛ د. خالد سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص 359.

(2) مادة (3 فقرة ب/2، ب/3) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 232.

إرادته دون أية وساطة[1].

أما بالنسبة لرئيس مجلس أمانة عمان الكبرى فيعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير، ولم يحدد المشرع ما إذا كان يجب تعيين رئيس المجلس من بين الأعضاء المنتخبين أو المعينين، أما بالنسبة لنائب رئيس المجلس، للوزير الموافقة على أن ينتخب مجلس الأمانة نائباً أو أكثر للرئيس من بين أعضائه المنتخبين وأن يكون أحدهم أو أكثر متفرغاً لهذا العمل[2].

جـ- المجالس البلدية القائمة: يتولى إدارة البلدية مجلس بلدى يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء يحدد الحد الأعلى لعدد أعضائه بقرار من الوزير وينشر ذلك فى الجريدة الرسمية، ويجوز تغيير العدد بالأسلوب نفسه الذى تم به تحديده بشرط أن لا يجرى ذلك خلال دورة المجلس، وبذلك لم يحدد المشرع عدد الأعضاء فى كل مجلس بلدى، وإنما ترك ذلك لتقدير الوزير بالرغم من أن المشرع قد صنف البلديات حسب التعداد السكانى لكل بلدية فمن الأولى تحديد عدد الأعضاء وفقاً لتصنيف كل بلدية[3].

ويتم انتخاب رئيس المجلس البلدى وأعضائه انتخاباً مباشراً، إلا أن المشرع أعطى الحق للوزير أن يعين عضوين إضافيين إلى كل مجلس بلدية ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها[4]، وكذلك لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير أن يحدد البلديات التى يجب أن يعين لكل منها مدير للبلدية، ويعين بقرار من الوزير بناء على تنسيب المجلس البلدى، ويحدد مجلس الوزراء راتب المدير بناء على اقتراح الوزير ويتقاضى ذلك من صندوق البلدية[5]، ويرى البعض أن تعيين عضوين فى كل مجلس بلدى من

---

(1) د. على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 174.
(2) مادة (3 فقرة ب/4)، (6 فقرة د) قانون البلديات، مرجع سابق.
(3) مادة (3 فقرة ب/2) قانون البلديات، مرجع سابق.
(4) مادة (26) قانون البلديات، مرجع سابق.
(5) مادة (41 فقرة جـ1، 2) قانون البلديات مرجع سابق.

طرف السلطة المركزية هى عملية تهدف أساساً إلى فرض مزيد من الرقابة المركزية على أعمال وقرارات المجلس البلدي، كما يدل ذلك على أن المشرع الأردنى فضل أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين[1].

وانتخاب رئيس المجلس البلدى مباشرة هو من أهم ما استحدثه المشرع الأردنى، وهو ما ينعكس إيجاباً على رئيس المجلس فى مواجهة أعضاء المجلس أو السلطة المركزية، أما بالنسبة لنائب رئيس المجلس البلدي فيتم انتخابه من قبل أعضاء المجلس، ويتم الانتخاب بالحصول على أصوات الأكثرية، ويرجح الجانب الذى فيه الرئيس عند تساوى الأصوات وتبلغ النتيجة من قبل الرئيس إلى المحافظ وإلى الوزير وتنشر فى الجريدة الرسمية[2].

سير العملية الانتخابية:

تجرى انتخابات المجالس البلدية بمقتضى أحكام قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م فى يوم واحد خلال المدة التى يحددها الوزير، ويجوز للوزير أن يؤجل الانتخاب فى بلدية أو أكثر لمدة لا تزيد على ستة أشهر إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة وسلامة الانتخاب على أن تحتسب مدة التأجيل من مدة المجلس القانونية[3]، وتعتبر المنطقة البلدية دائرة انتخابية واحدة، إلا أنه يجوز للوزير أن يقسم هذه المنطقة إلى دوائرانتخابية يحددها ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبون فى كل دائرة[4].

وقبل انتهاء دور المجلس البلدى بنحو ثلاثة أشهر يشرع الوزير فى اتخاذ الإجراءات اللازمة للانتخابات فيعين رئيساً للانتخاب فى كل منطقة بلدية، وعلى رئيس الانتخاب أن يعين لمنطقة البلدية أو لأى دائرة انتخابية فيها

---

(1) د. محمد وليد العبادى، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 35؛ د. على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق،ص174

(2) مادة (34 فقرة أ) قانون البلديات مرجع سابق.

(3) مادة (4 فقرة د/2، 3) قانون البلديات، مرجع سابق.

(4) مادة (9 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

لجنة (تسجيل الناخبين)، وتتولى هذه اللجنة إعداد الجدول الانتخابى[1]، وذلك بإضافة أسماء الناخبين الذين اكتسبوا شروط الناخب وهى:

1- أن يكون أردنياً ذكراً كان أم أنثى أتم الثامنة عشر من عمره فى اليوم الأول من الشهر الأول من عام إجراء الانتخابات.
2- أن يكون مقيماً[2] عادة ضمن منطقة البلدية مدة لا تقل عن اثنى عشر شهراً قبل تاريخ البدء بإعداد جدول الناخبين أو تنقيحه.
3- أن يكون قد سدد ضريبة الأبنية والأراضى داخل نطاق البلدية أو ضريبة المعارف أو رسوم رخص المهن والحرف والصناعات أو رسوم جمع النفايات أو أى رسوم ضريبية بلدية أخرى لا تقل عن دينار واحد سنوياً إذا كان مكلفاً.
4- أن لا يكون فاقداً لقواه العقلية أو محجوراً عليه لذاته أو لأى سبب آخر ولم يرفع الحجر عنه.

ويجب أن يستمر توافر هذه الشروط لحين إجراء الانتخابات، فإذا فقد أى شخص سجل اسمه فى جدول الناخبين أحد هذه الشروط قبل إجراء الانتخابات يشطب اسمه من جدول الناخبين وبالتالى يحرم من ممارسة حق الانتخاب[3].

ويجوز لأى شخص مقيم خلال سبعة أيام من تاريخ نشر جدول الناخبين أن يعترض عليه طالباً إدراج اسمه فيه أو شطب اسم غيره منه باعتراض خطى يقدمه لرئيس لجنة تسجيل الناخبين، وتصدر هذه اللجنة

---

(1) مادة (10) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) حددت الفقرة السادسة من المادة (2) من قانون البلديات المقصود بالإقامة: يعتبر الشخص مقيماً عادة فى البيت الذى يستعمله لنومه وأن كان لا يستعمله بلا انقطاع أو كان له بيت سكن فى جهة أخرى وله فيها أيضاً مكان ينام فيه أحياناً ولا يعتبر الشخص منقطعاً عن الإقامة فى أى سكن ينام فيه بمجرد تغيبه عنه إذا كان يملك حرية العودة إليه فى أى وقت شاء، ومادام يتردد عليه كلما شاء كما يعتبر الشخص مقيماً ضمن منطقة البلدية إذا كان فيها مقر عمله اليومى الدائم ولو كانت منامته خارج حدود تلك المنطقة على أن لا يستعمل حقه الانتخابى فى أكثر من منطقة بلدية واحدة.

(3) مادة (12) قانون البلديات، مرجع سابق.

قرارها في الاعتراض خلال أسبوع من تاريخ مدة الاعتراض، ويجوز للمعترض أو المعترض عليه أن يستأنف قرار اللجنة إلى رئيس محكمة البداية التي تقع ضمن اختصاصها المنطقة البلدية خلال أسبوع من تاريخ صدور القرار، وتنظره المحكمة خلال مدة أسبوع من تقديمه ويكون قرارها نهائياً وغير قابل للطعن فيه[1].

ويعين الوزير مدة الترشيح وموعد الاقتراع ويبلغ ذلك إلى رئيس الانتخاب الذى عليه أن يعلنه للجمهور فى دار البلدية أو فى أى مكان قبل بدء موعد الترشيح بخمسة أيام على الأقل، فإذا لم يزد عدد المرشحين على عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم للمجلس المحلى يعلن فوزهم بالتزكية، أما إذا زاد عددهم عن العدد المطلوب فتجرى الانتخابات ويعلن عن فوز الأعضاء لعضوية المجلس البلدى ممن نالوا أكثرية الأصوات[2].

ومن أهم ما استحدثه المشرع الأردنى فى قانون البلديات الجديد تخصيصه نسبة 20% من مقاعد المجلس البلدى للمرشحات من النساء، من اللواتى حصلن على أعلى الأصوات وإذا لم يتقدم العدد المطلوب من المرشحات أو لم يتوفر العدد الذى يساوى هذه النسبة من عدد أعضاء المجلس لإشغالها فيتم التعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير فى حدود هذه النسبة، ويطبق هذا النص أو النسبة على أمانة عمان الكبرى فيما يتعلق بالأعضاء المنتخبين[3].

وبناء على الطلب المقدم إلى (الديوان الخاص لتفسير القوانين)، لتفسير هذه المادة وكيفية تحديد هذه النسبة، جاء فى تفسير الديوان لهذه المادة[4]:

---

(1) مادة (13، 14) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (19، 20) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) مادة (9 فقرة ب) قانون البلديات، مرجع سابق.

(4) تفسير رقم 2 لسنة 2007م، صادر بتاريخ 2007/4/11م، بناءاً على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابة رقم (ب ل 6563/2) بتاريخ 2007/4/10م، لتفسير المادة (9) من قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م.

أولاً: إن النسبة التى لا تقل عن (20%) المخصصة للنساء فى عضوية المجلس البلدى، لا تشمل النساء اللواتى نجحن كأعضاء فى المجلس البلدى تنافسياً فى دائرتهن الانتخابية، وإنما تقتصر هذه النسبة على المرشحات اللواتى لم يفزن تنافسياً بالانتخابات مع الذكور من كل دائرة انتخابية من منطقة بلدية.

ثانياً: أن قول المشرع نسبة لا تقل عن (20%) من عدد أعضاء المجلس البلدى، لا تحول دون أن يكون عدد النساء فى المجلس البلدى أكثر من (20%) من مجموع عدد أعضاء المجلس البلدى.

ثالثاً: أن النص على النسبة التى لا تقل عن (20%)، لا ينصرف فقط إلى النساء اللواتى رشحن أنفسهن ولم يفزن بعضوية المجلس البلدى، وإنما يشمل اللواتى يتم تعيينهن بقرار من مجلس الوزراء وبتنسيب من الوزير فى حالة عدم وجود مرشحات غير فائزات يكمل عددهن هذه النسبة.

رابعاً: إن النصوص القانونية تفصل بين النساء اللواتى فزن بعضوية المجلس بالتنافس مع الذكور، وبين المرشحات اللواتى لم يفزن بالتنافس وإنما أصبحن أعضاء فى المجلس البلدى على حساب (الكوتا)، أو تم تعيينهن على حساب (الكوتا) بقرار من مجلس الوزراء.

وبذلك يكون المشرع الأردنى من أوائل الدول العربية التى أخذت بنظام (الكوتا) وذلك بتخصيص نسبة فى مقاعد البلديات للنساء، وذلك بعد أن طبق المشرع الأردنى نظام (الكوتا) فى يونيو سنة 2003م بواقع 6% من المقاعد النيابية فى البرلمان.

والنص فى قانون البلديات على هذه النسبة 20% المخصصة من المقاعد البلدية للنساء وإن كان ينطبق على أمانة عمان الكبرى فقط إلا أنه يخالف الدستور الذى نص على (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم فى الحقوق والواجبات وإن اختلفوا فى العرق أو الدين) [1]، وأن معالجة مشكلة

---

[1] مادة (6 فقرة 1) الدستور الأردنى، مرجع سابق.

ونصت المادة (36) على أن "يعمل مجلس الوزراء طبق القانون على تهيئة الوحدات الإدارية وتدريبها على ممارسة الحكم المحلي".

- دستور 1967م[1]:

أكدت المادة (29) و(30) من هذا الدستور ما ورد في المادتين رقم (35) و(36) من دستور 1964م ولم يطرأ عليهما أي تغيير.

- دستور 1970م[2]:

أفرد هذا الدستور فصلاً مستقلاً بعنوان (الإدارة المحلية) ضمنه المادتين (109، 110) حيث نصت الأولى على أن "تقسم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية، ويبين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها واختصاصات العاملين فيها"، وقضت المادة الأخرى بأن "يكون للوحدات الإدارية مجالس محلية، تمارس فيها شئون المنطقة بطريقة ديمقراطية".

وهذه الصيغة في دستور 1970م هي أكثر الصيغ الدستورية في الدساتير السابقة وضوحاً، حيث أكدت على أن يكون للوحدات الإدارية مجالس محلية تدير شئون المناطق بطرق ديمقراطية، وهذا الوضوح في التشريع الدستوري يرجع إلى أن عام 1970م كان عام المصالحة الوطنية وانتهاء الحرب اليمنية وبدء مرحلة الاستقرار والسعي نحو التنمية المحلية.

2- التطور القانوني:

تنفيذاً لأحكام النصوص الدستورية بشأن اللامركزية الإقليمية صدرت العديد من القوانين والقرارات التي تناولت نظام اللامركزية الإقليمية الذى أصبح بعد الثورة جزءًا من التزاماتها السياسية تجاه الشعب، وذلك عن طريق إقامة حكم ديمقراطي يقوم بمقتضاه الشعب بحكم نفسه بنفسه من خلال

---

(1) يسمى بالدستور المؤقت الثالث، صدر في 1967/11/25م؛ د.قائد محمد طربوش: وثاق دستورية يمنية، مرجع سابق، ص162.

(2) وهو الدستور الدائم الثاني، نشر في الجريدة الرسمية العدد 7 – السنة الخامسة بتاريخ 1970/12/30م، أشار إليها د.قائد محمد طربوش: المرجع السابق، ص178.

أجهزتها وإفساحها المجال للمشاركة الشعبية، وقد تجسد ذلك عملياً من خلال إصدار الأنظمة والقوانين المتعلقة باللامركزية الإقليمية[1].

وبناء على ذلك نتناول التطور التشريعي للامركزية الإقليمية في الجمهورية العربية اليمنية **كما يلي:**

1- التطور الدستوري:

أكدت الدساتير الصادرة بعد قيام الثورة حرص الدولة ورغبتها في الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية حيث تضمنت نصوصاً تقضي بإنشاء وحدات إدارية لامركزية في البلاد، وذلك كما يلي:

- دستور 1964م[2]:

نصت المادة (138) من هذا الدستور على أن "تقسم الجمهورية العربية اليمنية إلى وحدات إدارية، يجوز لكل منها أو بعضها الشخصية الاعتبارية وفقاً للقانون" كما قضت المادة (139) على أن "تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية في كل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية وذلك على الوجه المبين في القانون".

- دستور 1965م[3]:

اختلفت الصياغة في هذا الدستور عن السابق، فقد نصت المادة (35) من الدستور على أن "تقسم الدولة إلى وحدات إدارية، ويعاد تنظيم الوحدات الحالية حسب ظروف المناطق وطبقاً للمصلحة العامة ويبين القانون طريقة التنظيم الجديدة".

---

(1) د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص160.

(2) صدر الدستور الأول للجمهورية العربية اليمنية في 1964/4/27م الموافق 1383/12/15هـ؛ د.قائد محمد طربوش: وثائق دستورية يمنية، مرجع سابق، ص143.

(3) يسمي هذا الدستور بالدستور المؤقت الثاني، وقد صدر بالقرار الجمهوري رقم 27 لسنة 1965م القاضي بإعلان الدستور المؤقت؛ د.قائد محمد طربوش: المرجع السابق، ص154.

عما أسسه العثمانيون في هذا الإطار، فقد أوقفت الإصلاحات الإدارية والمالية التي حاول العثمانيون إدخالها اليمن، وبذلك تأخرت اليمن عن اللحاق بركب التقدم الإداري الذى وصلت إليه الشعوب العربية الأخرى التى كانت في نفس الوقت تحت نفوذ العثمانيين[1].

ومع ذلك فقد استمرت الضغوط الشعبية على نظام الحكم والمطالبة بإحداث تغييرات في النظام السياسي والاتجاه نحو اللامركزية، كان أهمها ما تقدمت به حركة الأحرار وعرف "بالميثاق الوطني المقدس"، 1948م، وجاء في المادة (31) منه "يجب تأسيس مجالس للألوية والبلديات على نحو ما هو موجود في البلدان العربية"[2]، وكان مصير هذه المبادرة الفشل، واستمر الوضع الإداري أسير التخلف والانشداد إلى الماضي حتى قيام ثورة 26 سبتمبر 1962م والتي أطاحت بنظام حكم الأئمة وأعلن النظام الجمهوري الذى أدخل اليمن مرحلة جديدة من حيث نظام الحكم والإدارة.

المرحلة الثانية: ما بعد التشريعات:

أ- تطور نظام اللامركزية الإقليمية في الجمهورية العربية اليمنية (الشطر الشمالي 1962-1990م):

بقيام ثورة 26 سبتمبر 1962م أعلن القضاء على النظام الملكي وقيام النظام الجمهوري (الجمهورية العربية اليمنية) دولة مستقلة، وذلك يعني الدخول في مرحلة جديدة من مراحل التحول السياسي والإداري. وأمام هذا التحول عملت الثورة على إيجاد المؤسسات الدستورية التي تعبر عن إرادة الشعب وتلبي احتياجاته، وعملت أيضاً على إعادة الهيكل الإداري للدولة الذي كان يفتقر إلى أبسط المقومات الإدارية، فقد حرصت الدولة بعد قيام الثورة على أن تولى اللامركزية الإقليمية قدراً كبيراً من الاهتمام بتطوير وتنظيم

---

[1] د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثماني في اليمن، مرجع سابق، ص445.
[2] د.قائد محمد طربوش: وثائق دستورية يمنية، مرجع سابق، ص57.

وبين اليمن والعالم الخارجي[1]، فقد كان يدار الجهاز الإداري للدولة بمركزية شديدة من قبل الإمام في العاصمة المركزية، فهو المرجع الإداري لجميع الأجهزة الإدارية والمسئول الأول عنها، وترتبط مباشرة بالإمام الذى يصدر القرارات بالتعيين والتأديب في الوظائف على مستوى الجهاز الإداري عموماً.

أما على مستوى النظام اللامركزي الإقليمي الذى لم يكن له وجود في هيكل الجهاز الإداري للدولة؛ لأن فكرة التمثيل الشعبي في الحكم كانت مرفوضة ومستبعدة وذلك بسبب نظام الحكم الفردي المطلق[2]، وبعد الحكومة المركزية عن الحكم الديمقراطي، فكان الإمام يستحوذ على كل السلطات في جميع أرجاء الدولة ويستمد الحاكم الإداري في الإقليم سلطة مباشرة من الإمام، ولم يكن لهذا الحاكم المحلي أي اختصاصات محددة يستطيع من خلالها إدارة الإقليم دون الرجوع إلى الحكومة المركزية[3].

وبذلك كانت اللامركزية الإقليمية في عهد الإمام أكثر تخلفاً وتراجعاً

---

(1) أقفلت اليمن في وجوه الأجانب إقفالاً محكماً حتى من السواح والمستشرقين ورواد الآثار والرحالة العرب، باستثناء بعض معاهدات الصداقة والتجارة مع إيطاليا (1926م)، وكانت ثانى خطوة لحكومة الإمام في المضمار الدولي هى توقيع اتفاقية صداقة مع الحكومة العراقية 1931م تبعها دخول اليمن في معاهدة حلف بغداد العربي 1936م، وفي عام 1945م انضمت اليمن إلى عضوية الجامعة العربية، انظر أحمد حسين شرف الدين، اليمن عبر التاريخ: مرجع سابق، ص301 وما بعدها، د.فاروق عثمان أباظة، الحكم العثمانى فى اليمن، مرجع سابق، ص444، مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر1917-1982، مرجع سابق، ص37.

(2) د.محمد على السقاف: مركزية اللامركزية فى الوحدات الإدارية ومركزية تهميش المرأة فى المركز والمحليات، مرجع سابق، فلا وجود للمؤسسات الدستورية المعروفة حديثاً مثل البرلمان لعدم حرص الإمام على معرفة رأي الشعب في شئون البلاد وعدم رغبته في المشاركة في الحكم، فقد جمع في يده جميع المؤسسات الدستورية والإدارية، د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثماني في اليمن ،مرجع سابق، ص438، مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر1917-1982، مرجع سابق، ص22.

(3) كان على جميع الحكام والعمال في الألوية المختلفة أن يرجعوا في قراراتهم وخصوصاً المالية إلى الإمام الذى كان يشرف مباشرة على كل ما يصرف من "بيت المال" مهما كان نوعه؛ د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص439.

على الإطلاق وكان يوكل هذا المنصب عادة إلى أحد أبناء الإمام[1].

- حاكم اللواء: المسئول عن الشئون الشرعية والقضائية.
- مدير بيت المال: وهو المسئول عن النواحي المالية.
- مدير المعارف: ويشرف على الكتاتيب والمدارس.
- مدير الأمن (أمين المفرزة): هو المسئول عن قوات الجيش والشرطة.
- مأمور البريد وبيت السلك: وهو مسئول عن إرسال البرقيات وتلقيها وإيصال الرسائل.

2- الجهاز الإداري للقضاء ويتكون من[2]:

- عامل القضاء: وهو مسئول التنفيذ على مستوى القضاء.
- حاكم القضاء: ويختص بفض المنازعات القضائية.
- مدير بيت المال: وهو المسئول عن الشئون المالية.
- القائد العسكري (أمير البلك): المسئول عن العسكر وحفظ الأمن.
- مأمور البريد والسلك.

3- الجهاز الإداري للناحية ويتكون من[3]:

- عامل الناحية: وهو المسئول التنفيذي.
- حاكم الناحية: المسئول عن الشئون الشرعية والقضائية.
- مدير المال: المسئول عن الشئون المالية.
- الشاوش: المسئول عن العسكر والأمن.
- مأمور السلك والبريد.

وهذا الجهاز الإداري البسيط الذى لا يتناسب مع دولة بحجم اليمن كان الهدف منه السيطرة الكاملة على أقاليم البلاد وفرض عزلة داخلية بين الأقاليم

---

(1) د.عبيد عنان ومطهر الكبسي: مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها فى الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص49.

(2) د.عبيد عنان ومطهر الكبسي: ، المرجع السابق، ص49-50.

(3) د.عبيد عنان ومطهر الكبسي: المرجع السابق، ص50.

"عامل قضاء" الذى حل بدلاً من تسمية "القائمقام" وكل قضاء يضم عدداً من النواحي، على رأس كل ناحية "عامل الناحية"[1].

باستثناء ما أقتضته المرحلة الجديدة كإضافة وحدات إقليمية لم يكن يسيطر عليها الأتراك أو إعادة تقسيم القائم منها، ومن ثم أصبحت الأقسام الإدارية ستة ألوية هى: صنعاء،و تعز،و الحديدة،و حجة، وإب، ولواء المشرق، وبذلك تم إضافة ثلاثة ألوية إلى التقسيم الإداري[2].

وكانت إدارة الوحدات الإقليمية تتم بأسلوب موحد لا يختلف من منطقة إلى أخرى، وذلك لأن الشئون الداخلية ومتابعة عمل الوحدات الإقليمية كانت تدخل ضمن سلطات الإمام، سواء كانت ذات طابع تنفيذي للأوامر والتعليمات التي يصدرها، أو ذات طابع قضائي، كما انفرد الإمام بسلطة إصدار القرارات في جميع شئون الوحدات الإقليمية وكذلك التعيين في الوظائف العامة[3].

مع ذلك فقد كان هيكل الجهاز الإداري على مستوى اللواء، القضاء، الناحية كما يلي:

1- الجهاز الإداري للواء ويتكون من[4]:

- أمير اللواء: هو المسئول التنفيذي في اللواء وأبرز الشخصيات المحلية

---

(1) د.عبيد عنان ومطهر الكبسي: مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، منشورات المعهد القومي للإدارة بصنعاء، ط3، 1986م، ص48، د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثماني في اليمن، مرجع سابق، ص438؛ د.علي علي المصري، الوجيز فى القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص106.

(2) د.عبيد عنان ومظهر الكبسي: المرجع السابق، ص49، عبد الرحمن سيف إسماعيل: ملامح النظم الإدارية والسياسية فى اليمن قديمة وحديثة، مرجع سابق، ص105.

(3) د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، دار التنوير للطباعة والنشر، ط2، 1987م، ص159؛ د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص438، مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر1917-1982، مرجع سابق، ص22.

(4) كانت تدار الألوية بواسطة "سيوف الإسلام" أنجال الإمام، فقد كان أحمد أميراً لتعز، وعبد الله أمير الحديدة، والحسن أمير إب، وأمير صنعاء الحسين، انظر د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص438.

د- التنظيم الإداري لليمن في عهد المملكة المتوكلية اليمنية:

بعد جلاء العثمانيين عن اليمن عام 1919م، أعلن الإمام يحيى حميد الدين قيام المملكة المتوكلية اليمنية دولة مستقلة ونصب نفسه ملكاً بعد أن كان قد بويع للإمامة خلفاً لوالده المنصور المتوفى سنة 1904م[1]. وقد كان نظام الحكم ملكياً فردياً مطلقاً تركزت السلطة في يد الإمام الذي هو رئيس الدولة والحكومة معاً والمسئول عن السياسة الخارجية والداخلية، وبذلك كان نظام الحكم بعيداً عن أي شكل دستوري، فقد جمع الإمام في يده كافة المؤسسات الدستورية، ولذلك وصفت الملكية في اليمن بأنها تعد من أكثر الملكيات أوتوقراطية في العالم[2].

ومن الناحية الإدارية استمر التقسيم الإداري لليمن كما ورثه الأئمة من الحكم العثماني، فقد ظل الإطار العام للتقسيم الإداري قائماً باستثناء بعض التعديلات في المصطلحات الإدارية فحل اسم (لواء) محل (سنجق) وأمير لواء محل "متصرف"، وكل لواء يضم عدداً من الأقضية يعين على رأس كل قضاء

=انتقال بريطانيا من سياسة الإدارة غير المباشرة إلى الإدارة المباشرة؛ إذ أنه بموجب هذه الاتفاقيات كان على حكام الإمارات اتباع توجيهات المندوب الإنجليزي في عدن وتوجيهات المستشارين المعينين من قبله، وكانت أول اتفاقية من هذا النوع في عام 1937م؛ انظر: مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر1917-1982، مرجع سابق، ص69.

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص267، القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص185؛ يعتبر الإمام الهادي يحيي بن الحسين بن القاسم اول إمام في اليمن، وقد وصل إليها من المدينة المنورة بعد أن استدعاه أهل اليمن في الشمال، حيث بويع إماماً وجعل مستقره بها وذلك عام 284هـ-898م، وإليه ينسب أئمة اليمن الذين تعاقبوا على حكم البلاد قرابة أحد عشر قرناً، ووصل عددهم إلى 67 إماماً، كان أولهم الإمام الهادي، وآخرهم الإمام محمد البدر 1382هـ-1962م؛ انظر أحمد شرف الدين، المرجع السابق، ص241؛ عبد الله الشماحي: المرجع السابق، ص113 وما بعدها.

(2) د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثمانى فى اليمن، مرجع سابق، ص3437، مجموعة من المؤلفين السوفيت: المرجع السابق، ص21.

لكل إمارة أو مشيخة أو سلطنة حدود سياسية تفصلها [1]. وقد شجع النظام السياسي القائم على اللامركزية السياسية في الدويلات الجنوبية أن يبادر الاستعمار البريطاني في 11 فبراير 1959م إلى الإعلان رسمياً عن قيام اتحاد إمارات الجنوب العربي كاتحاد فيدرالي، دخل في عضويته بداية الأمر ست إمارات من المحميات الغربية البالغ عددها 20 إمارة، ولم يدخل هذا الاتحاد أي من إمارات المحميات الشرقية ولم تدخل أيضاً مستعمرة عدن، وقد اصطدم هذا المشروع بمعارضة شديدة لأبناء عدن وكذلك من قبل الشطر الشمالي من اليمن ومن الجامعة العربية[2].

وبناء على ما سبق لا يمكن الحديث عن أي نظام إداري لا مركزي إقليمي في المحميات باستثناء مستعمرة عدن التي شهدت بداية لتأسيس مجالس محلية أطلق عليها البريطانيون "الحكومات المحلية" وكان ذلك عام 1945م[3]، وعدا ذلك فقد كان اهتمام البريطانيين هو تجزئة الشطر الجنوبي إلى إمارات ومشيخات تسيطر عليها بموجب معاهدات تخضع في سيادتها الخارجية للاستعمار البريطاني وترك الإدارة الداخلية لهذه الدويلات دون أن تحاول تطوير النظم السياسية والإدارية فيها، وأدق ما يمكن أن يوصف به النظام السياسي والإداري في الإمارات الجنوبية أنه كان فيدرالياً يقوم على أساس اللامركزية السياسية[4].

---

(1) مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر، مرجع سابق، ص67؛ صالح محمد صوحل:الإدارة البريطانية فى عدن والمحميات الغربية، مرجع سابق، ص52؛ عبد الرحمن سيف إسماعيل:ملامح من النظم الإداريةوالسياسية،مرجع سابق،ص115.

(2) مجموعة من المؤلفين السوفيت: المرجع السابق، ص171؛ د.محمد علي السقاف، مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركز تهميش المرأة في المركز والمحليات، إصدار منتدى الشقائق العربي لحقوق الإنسان، صنعاء، 2005، ص2.

(3) د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبيلة فى دعم الإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص81.

(4) يجرى التمييز بين (اتفاقيات الحماية) و(اتفاقيات الاستشارة) فقد كانت الأولى تجعل البريطانيين مسئولين عن العلاقات الخارجية للإمارات، في حين أن الثانية قد عززت=

ولا يوجد اختلاف في المعاهدات البريطانية مع الأمراء والسلاطين فكانت بريطانيا مسئولة شكلياً عن العلاقات الخارجية للإمارات دون التدخل في الشئون المحلية، وبذلك اتخذت بريطانيا في حكم المنطقة نظامين مختلفين هما: نظام الحكم المباشر في مستعمرة عدن، والحكم غير المباشر في حكم المحميات[1].

ومن الناحية الإدارية:

خضعت مستعمرة عدن للحكم المباشر لحكومة لندن بعد انفصالها عن حكومة بومباي، يرأسها المندوب السامي ويتولى الإدارة فيها المحافظ، يشاركه في هذا مجلس تنفيذي معين، ولم يكن للشعب أي كيان أو مشاركة تمثيلية في شئون الإدارة أو الحكم[2].

أما الدويلات الجنوبية فقد اتسم الوضع الإداري فيها بالعدم، حيث لم يكن هناك أي نوع من أنواع النظم الإدارية، فلا يوجد أي تقسيم إداري لأن السلطنة والمشيخة والإمارة أصبحت تقسيمات أصغر من أي تقسيم إداري، وكان عدد سكان بعضها لا يتجاوز ثلاثة آلاف نسمة من الذكور[3].

أما التقسيمات الإدارية الاستعمارية لهذه الدويلات فقد قسمت إلى منطقتين إداريتين هما: المحميات الشرقية والمحميات الغربية، وكان يطلق على مستعمرة عدن والمناطق اسم محمية عدن الغربية ومحمية عدن الشرقية، وكان

---

(1) مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر 1917-1982، مرجع سابق، ص69؛ صالح محمد صوحل: الإدارة البريطانية فى عدن والمحميات الغربية، مرجع سابق، ص64 وما بعدها، عبد الرحمن سيف إسماعيل:ملامح من النظم الإدارية والسياسية فى اليمن قديمة وحديثة مرجع سابق، ص115.
تجدر الإشارة إلى أن بعض هذه الدويلات في الجنوب كان لها دستور خاص بها مثل الدولة القعيطية للشحر والمكلا الصادر بتاريخ 14 صفر سنة 1359هـ الموافق 24 أبريل سنة 1940م؛ انظر د.قائد محمد طربوش: وثائق دستورية يمنية، مكتبة العروة الوثقى، تعز ، اليمن ، 2003، ص322.

(2) انظر قانون مستعمرة عدن من 1937-1957م، د.قائد محمد طربوش: المرجع السابق، ص20؛ صالح محمد صوحل: المرجع السابق، ص66.

(3) د.عبد الكريم على العزيز: نظم الإدارة المحلية فى اليمن، مرجع سابق، ص171، عبد الرحمن سيف إسماعيل:المرجع السابق، ص115، أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص28.

2- عهد الاحتلال البريطاني:

يتكون الجزء الجنوبي من اليمن من مدينة عدن ومن السلطنات والإمارات والمشيخات، فقد دخل البريطانيون عدن في عام 1839م وبذلك أصبحت إدارة بريطانية ملحقة بحكومة بومباي التي كانت ممثلة في عدن بالمقيم البريطاني الذى يتمتع بامتيازات واسعة، وفي 1932م عندما قررت لندن نزع إشراف بومباي عن عدن دون فصلها عن نائب الملك في الهند أصبحت عدن إدارة متميزة وضعت تحت إشراف مباشر لنائب الملك، وفي 1937م أصبحت عدن مستعمرة مرتبطة بمصلحة المستعمرات، ومن ذلك الحين كان يعين حاكمها مباشرة من لندن، وأصبح لها دستور ومجلس تنفيذى وتشريعي[1].

وبعد احتلال عدن تبين للإنجليز أنه يجب لحمايتها تأمين حدودها بحماية الميناء وطرق المواصلات، ولذلك أقاموا معاهدات مع دويلات الجنوب التي بلغ عددها (26) ما بين مشيخة وسلطنة وإمارة، وكانت عبارة عن كيانات قبلية عشائرية تفتقر غالبيتها إلى أبسط مقومات الدولة[2]، وفي سبيل تحقيق أهدافهم في السيطرة على هذه المناطق قاموا بتغذية النزاعات والصراعات القبلية فيها، وقد ساعدهم في ذلك الجو العشائري والبدائي الذى يسود تلك المناطق[3].

---

(1) كان جميع أعضاء المجلس التنفيذي من الإنجليز عدا واحداً من العرب الموالين لهم، ومدة المجلس خمس سنوات، ويعد بمثابة حكومة يرأسه الحاكم البريطاني، أما المجلس التشريعي فلم يشكل إلا في يناير 1947م ولا يضم سوى أعضاء يسميهم الحاكم، انظر ا.صالح محمد صالح صوحل: الإدارة البريطانية في عدن والمحميات الغربية، مرجع سابق، ص47 وما بعدها.

(2) مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر 1917-1982م، مرجع سابق، ص66؛ صالح محمد صالح صوحل: المرجع السابق، ص34؛ عبد الرحمن سيف إسماعيل: ملامح من النظم الإدارية والسياسية فى اليمن قديمة وحديثة، مرجع سابق، ص115.

(3) د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبيلة فى دعم الإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص64.

وجدير بالذكر أن اليمن كان ممثلاً بعدد من النواب اليمنيين الذين يتمتعون بالوطنية والكفاءة في البرلمان العثماني (مجلس المبعوثان) يناقشون ويجادلون ويسألون ويستجوبون من أجل المصلحة العامة للبلاد[1].

وبذلك حاول العثمانيون القيام بالإصلاحات الإدارية والسياسية من أجل محاربة فساد الأجهزة في تلك الفترة، كما قاموا بإنشاء محاكم متنوعة منتشرة في أرجاء البلاد، كما شهدت هذه الفترة إقامة عدد متواضع من المدارس والمستشفيات[2] إلا أن هذه الإصلاحات المتواضعة لم تقض على التسيب المالي والإداري الذى انتشر في جميع المراكز الحكومية[3].

وبناء على ما سبق يكون العثمانيون هم أول من وضع أسس التنظيم الإداري المركزي واللامركزي في اليمن، فالإصلاحات التي أدخلها العثمانيون اليمن من حيث التقسيمات الإدارية وإنشاء ثلاثة مجالس محلية كانت خطوة متقدمة وكان يمكن من خلالها التأسيس لتجربة محلية في اليمن تتسم بالقوة والعراقة في حالة استمرارها بمرور الوقت والممارسة.

خرج العثمانيين من اليمن 1337هـ-1919م عقب انتهاء الحرب العالمية الأولى وتوقيع اتفاقية فيرسيللز "Versailles" بفرنسا عام 1919م بين فرنسا وبريطانيا من جهة وألمانيا وتركيا من جهة أخرى، والتى بموجبها تخلت تركيا عن مناطق نفوذها في آسيا وأفريقيا[4]، وبذلك تكون اليمن قد دخلت مرحلة جديدة من تاريخها السياسى الطويل الملىء بالحروب والصراعات ما انعكس بدوره على النظام السياسي والإداري في اليمن.

---

(1) د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثمانى فى اليمن، مرجع سابق، ص431.

(2) د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص431 – 432.

(3) د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبيلة فى دعم الإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص79؛ د.علي علي المصري: الوجيز فى القانون الإداري اليمنى، مرجع سابق، ص105.

(4) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص275.

والناحية، و(مجالس بلدية) في مركز كل ولاية يقيم فيها الوالي وكل مدينة يقيم فيها المتصرف أو القائمقام[1].

وكانت هذه المجالس تتكون من رئيس(الوالي) ممثل السلطة المركزية بالنسبة للمجلس العمومي للولاية، و(المتصرف) و(القائمقام) في مجالس الإدارة والمجالس البلدية، بالإضافة إلى عدد من الأعضاء يمثلون الصفوة من أبناء البلاد وكان هؤلاء خير أداة لمعاونة الحكومة في تطبيق العدالة والمطالبة برغبات الشعب ورفع مظالمهم لأنهم يعتبرون وسطاء بين الشعب وولاة الدولة العثمانية[2].

وهؤلاء الأعضاء لا ينتخبون مباشرة من الشعب بل يقوم ما يسمى (مجلس التفريق) المكون من الوالي والنائب والدفتردار والمكتوبجي للولاية بترشيح قائمة تضم الشخصيات الاجتماعية المشهورة، وهي عبارة عن ثلاثة أضعاف العدد المطلوب انتخابهم،وتقوم مجالس الإدارة بإجراء عملية التصديق، وبذلك يتم إسقاط ثلث القائمة، ويرسل ثلثا القائمة المتبقي إلى الوالي حيث يقوم مجلس التفريق بإسقاط ثلث القائمة من الذين حصلوا على أقل الأصوات ويرسل الثلث الباقي إلى الباب العالي ليصدر فرماناً بتنصيبهم أعضاء[3].

وكانت عضوية المجالس البلدية في المدن مقيدة إدارياً وماليا، بقصر حق الترشح والاقتراع على أصحاب الأملاك والثروة، أما بالنسبة لمدة العضوية في المجالس الثلاثة السابقة فقد كانت أربع سنوات قابلة للتجديد[4].

---

(1) د.عبد الكريم علي العزير: نظم الإدارة المحلية فى اليمن، مرجع سابق، ص148.

(2) د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثمانى فى اليمن، مرجع سابق، ص430.

(3) د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص431؛ د.عبد الكريم علي صالح العزير: المرجع السابق، ص157؛ وعدد الأعضاء للمجلس العمومي للولاية هو ثلاثون عضواً، وعدد أعضاء مجلس الإدارة هو أربعة أعضاء، و عدد أعضاء المجالس البلدية ستة أعضاء، المرجع السابق، ص162.

(4) د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص431؛ د.عبد الكريم علي العزير: المرجع السابق، ص157.

على اليمن بأكمله وخصوصاً الشمال، وقد اضطر العثمانيون إلى توقيع اتفاقية مع الإمام عرفت باسم (صلح دعان) عام 1909م ولم تمض ثلاث سنوات حتى قامت الحرب العالمية الأولى وغادر العثمانيون اليمن نهائياً عام 1919م[1].

أما من الناحية الإدارية فقد قسمت اليمن إدارياً خلال التواجد العثماني الأول إلى ولاية واحدة وستة سناجق[2] هي: صنعاء، وصعدة وحضرموت، وجيزان، وزبيد، وتعز، وقد اتسم الأسلوب الذى اتبعته الدولة العثمانية في إدارة هذه الأقاليم التى تسيطر عليها بالمركزية الشديدة، ولذلك يوصف هذا التقسيم بأنه تقسيم عسكري هدفه إحكام القبضة على اليمن وجباية الإيرادات[3].

وشهدت المرحلة الثانية للحكم العثماني نشاطاً إدارياً في أواخر عهدهم فحاولوا القيام ببعض الإصلاحات الإدارية بإنشائهم جهازاً إدارياً متكاملاً[4].

فقد وضع العثمانيون أول تقسيم إداري لليمن عام 1873م، بموجب قانون الولايات الصادر في 1864م وقد نقل هذا القانون وترجم عن النظم الإدارية الفرنسية الذى جعل من اليمن ولاية واحدة مقسمة إلى سناجق (ألوية) هى: صنعاء، تعز، الحديدة، عسير، وقسمت هذه الألوية إلى "أقضية" والأقضية إلى نواح، وعين على كل لواء "متصرف" وفي كل قضاء "قائمقام" وفي كل ناحية "مدير"[5].

وعلى المستوى اللامركزي للإدارة قام العثمانيون بإنشاء (المجالس العمومية للولايات) و(مجالس الإدارة) في مركز الولاية والسنجاق والقضاء

---

(1) انظر حول تفاصيل وبنود الصلح: عبد الله محسن العزب: تاريخ اليمن الحديث، فترة خروج العثمانيين الأخير، تحقيق عبد الله محمد الحبشى، منشورات المدينة، الطبعة الأولى، بيروت، 1407هـ- 1986م، ص70 وما بعدها.

(2) السنجاق هو ما يعرف حالياً بالمحافظة.

(3) د.عبد الكريم علي العزير: نظم الإدارة المحلية فى اليمن..، مرجع سابق، ص66.

(4) د.دائل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص97.

(5) د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثمانى فى اليمن، مرجع سابق، ص108، 109؛ د.عبد الكريم علي العزير: المرجع السابق، ص94.

حتى وصلوا الهند وأثناء عودتهم دخلوا مدينة عدن بعد أن قتلوا حاكمها وزحفوا إلى زبيد وقتلوا أمير الجراكسة، ووصلوا صنعاء (954هـ-1547م) وانتهت هذه الحملة نهائياً بهزيمة العثمانيين (1045هـ-1636م) [1].

أما الحملة الثانية في 1265هـ-1849م[2]،فأتت بعد قرابة مائتين وعشرين عاماً من جلاء العثمانيين في الحملة الأولى، فقد انتهزت فرصة استنجاد الحسين حاكم المخلاف السليماني بالسلطان العثماني الذى أمر نائبه في (جدة) ومعه شريف (مكه) على رأس قوة ضاربة بالتوجه إلى اليمن ودخلوا صنعاء في نفس العام دون أية مقاومة[3].

ومع ذلك لم يتمكن العثمانيون من السيطرة على صنعاء فقد ثار أهلها وأخرجوا العثمانيين منها إلى تهامة، ونصب الإمام علي بن المهدي بدلاً من محمد بن يحيى الذى أدخل العثمانيين صنعاء، إلا أن العثمانيين عادوا إلى صنعاء عام 1289هـ-1872م واستمرت المقاومة للعثمانيين الذين لم يسيطروا

---

(1) وأرغمت على الجلاء إلى منطقة تهامة بعد معارك عنيفة مع الأئمة الذين استعادوا صنعاء 975 هـ-1568م، إلا أنه وبعد وصول الإمدادات إلى القوات العثمانية زحفت إلى صنعاء وتمكنت من دخولها 977هـ(1570م). أحمد حسين شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص260 ، القاضي عبد الله الشماحي، اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص155، وللمزيد حول هذه المرحلة وهزيمة العثمانيين في اليمن انظر د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثمانى فى اليمن، مرجع سابق، ص24.

(2) حاول المصريون تكوين إمبراطورية في البلاد العربية والاستقلال عن الباب العالي، ونجحوا في إقامة حكم مستقر في تهامة اليمن، وكان لهذه المحاولة صدى عميق لدى الحكومة العثمانية جعلها لا تتردد في استغلال فرصة جلائهم عن اليمن لتشديد قبضتها على تلك البلاد، فقد سلم الوالي المصري في اليمن مدينة الحديدة التي كانت مركزاً للإدارة المصرية إلى حاكم المخلاف السليماني – حينذاك- حسين بن علي الذي كان قد تحالف مع أمير عسير لمناوأة المصريين وإخراجهم من اليمن، وقد فعل الوالي المصري ذلك بناء على الأوامر التي وردت إليه من محمد علي الذي اضطر إلى تنفيذ قرارات مؤتمر لندن 1840م بسحب قواته من الجزيرة العربية، انظر د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص46.

(3) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ ، مرجع سابق، ص264؛ د.فاروق عثمان أباظة: المرجع السابق، ص50، 51.

وشهد العصر الأخير للدولة العباسية أحداثاً كثيرة أدت إلى ظهور التمردات على الدولة العباسية، وحاول الولاة الاستقلال بأقاليمهم، وكان أول من استقل بالحكم في اليمن محمد بن عبد الله بن زياد الذى بعثه المأمون للقضاء على التمرد في تهامة عام 202هـ[1].

وبذلك بدأت في اليمن الدعوات الانفصالية عن الخلافة العباسية، فنشأ عدد من الدويلات اليمنية التي تعاقبت وبعضها تداخل وتزامن، ولم يكن أمام الدولة العباسية إلا أن تقر لهذه الدويلات بالاستقلال الذاتي على أن يكون ذلك الاستقلال في إطار من الولاء للخلافة، فكانت العلاقة التي تربط هذه الدويلات اليمنية تشبه إلى حد كبير النمط الذى تتبعه الدويلات المكونة للاتحاد الفيدرالي القائمة على رابطة اللامركزية السياسية[2].

جـ- التنظيم الإداري لليمن في ظل الحكم العثماني والاحتلال البريطاني:

1- عهد الحكم العثماني:

كانت الحملة العثمانية الأولى على اليمن (945هـ-1547م) عندما كانت الأساطيل والقراصنة البرتغاليون قد أحكموا قبضتهم على التجارة في البحار التى تطل عليها الجزيرة العربية[3]، فقام العثمانيون بمطاردة البرتغاليين

---

(1) القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص108؛ قام في اليمن عدد من الدويلات كان أولها دولة (بني زياد) آخرها (الدولة الطاهرية)، للمزيد حول هذه الدول انظر، أحمد حسين شرف الدين:اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص183وما بعدها.

(2) د.مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص201؛ للمزيد حول هذه الإمارات مثل الأغالبة في أفريقيا، والسامانيين في إقليم ما وراء النهر، والطولونيون في مصر والشام، والحمدانيين في حلب والموصل والمرابطين في المغرب، ولبيان العلاقة بينها والسلطة المركزية (الخلافة العباسية) ولبيان الدول المستقلة استقلالاً تاماً عن الخلافة العباسية يراجع د.مسعود أحمد مصطفي: المرجع السابق، ص201-232-231 وما بعدها.

(3) في هذه الفترة كانت الدولة العثمانية في عصر قوتها، فقد توالت الوفود للسلطان تقدم له الولاء وعروض الصداقة والمودة ومن بين هذه الوفود بعثتا شريف مكة وأمير اليمن، بعد أن هدد البرتغاليون جدة وأقسم ملكهم أن يستولى على مكة وأن يقوم بنبش قبر الرسول صلى الله عليه وسلم، وكان هذا التهديد قد هز جميع المسلمين، وكان موقع اليمن من العوامل التى أبرزت أهميتها في تحقيق الأهداف العثمانية ضد البرتغاليين، انظر د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثماني في اليمن 1872-1918م، مرجع سابق، ص19.

بالاستقلال الإداري أو اللامركزية الإدارية[1]، وفي العصر العباسي الثاني ونتيجة لضعف الدولة وتفككها واستقلال الولاة بعدما زاد نفوذهم بسبب السياسة التي اتبعها خلفاء هذا العصر من الترف والاعتماد على وزرائهم في إدارة شئون البلاد، حدث تحول في النظام الإداري فأصبح الولاة يستولون على الأقاليم قهراً لقوة نفوذهم ولم يكن على الخليفة – وقتذاك- إلا أن يسارع إلى الموافقة وإقرارهم على الأقاليم، وسميت هذه الإمارة (إمارة الاستيلاء) وهى تعني اللامركزية السياسية أو الحكم الذاتي حديثاً[2].

وكانت اليمن ولاية تابعة للدولة العباسية، فقد وصل عدد عمالها إلى 32 عاملاً، كان أولهم عمر بن عبد الرحمن بن زيد بن الخطاب، وآخرهم محمد بن عبد الله بن زياد[3].

وقد شهدت اليمن في هذه الفترة تطورات وأحداثاً هامة كان لها تأثير على كيان الدولة بصفة عامة والتنظيمات والتقسيمات الإدارية بصفة خاصة، فقسمت في العصر العباسي الأول إلى مخاليف كان عددها أربعة هى: مخلاف المعافر، مخلاف صنعاء، مخلاف حضرموت، مخلاف تهامة[4].

---

(1) تاج الدين عبد الباقي اليماني: تاريخ اليمن المسمى بهجة الزمن، مرجع سابق، ص27، د.مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية ،مرجع سابق، ص187.

(2) د.مسعود أحمد مصطفي: المرجع السابق، ص192؛ والمقصود بإمارة الاستكفاء: الإمارة التى يبرمها الخليفة عن رضا واختيار بأن يعهد إلى أحد المسلمين بشئون إقليم من أقاليم الدولة،ويقصد بإمارة الاستيلاء: أن يستولى الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ليخرج من الفساد إلى الصحة ومن الحظر إلى الإباحة. انظر: د.علي علي المصري: الوجيز فى القانون الإداري اليمنى، مرجع سابق، ص88.

(3) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص182، تاج الدين عبد الباقي اليماني، المرجع السابق، ص23.

(4) د.عبد الكريم علي صالح العزير: نظم الإدارة المحلية فى اليمن، مرجع سابق، ص63 وما بعدها.

الأمويين اهتموا بالجانب المالي على حساب الجانب الإداري حيث كانوا يسندون الولاية إلى عمال يلتزمون بتحصيل أموال وفيرة لخزانة الدولة[1].

4- عهد الدولة العباسية:

قامت الدولة العباسية عام (132هـ-750م) واستمرت حتى عام (656هـ-1258م)، وأول خليفة عباسي هو أبو عبد الله الملقب (السفاح) وحكم من 132-136هـ وآخرهم المستعصم بن المستنصر وحكم 640-656هـ وقتل في آخر معركة له مع (هولاكو) عند احتلال بغداد[2].

أما نظام الحكم في الدولة العباسية فقد كان وراثياً، وقام في العصر العباسي الأول على أساس المركزية السياسية والإدارية، فلم يكن الولاة مطلقي السلطة وكان يختارهم الخليفة بنفسه، كما كانت سياسة الخلفاء في هذه الفترة تقوم على عدم ترك الوالي أكثر من سنتين أو ثلاث، حتى لا يقوى نفوذه[3].

وفي نهاية العصر العباسي الأول جعل الرشيد للولاة ولاية عامة على جميع أهل الإقليم ينظرون في تدبير الجيوش والأحكام ويقلدون القضاة ويجبون الخراج، فقد تمتع محمد بن خالد بن برمك والي اليمن بالنيابة العامة عن الخليفة هارون الرشيد، ويعبر عنها بإمارة الاستكفاء وهي ما يصطلح عليه حديثاً

---

(1) وجدير بالذكر أن الخليفة عمر بن عبد العزيز قد أبطل هذه البدعة (بدعة الضمان) التي بدأت من عهد يزيد بن معاوية وقد أمر عمر بن عبد العزيز عامله على اليمن بالاقتصار على الواجب الشرعي فقط وهو العشر أو نصفه وقال والله لأن تأتيني من اليمن حصة ذرة أحب إلى من تقرير هذه الوضيعة. فلما تولى بعده يزيد بن عبد الملك أرجع تلك البدع وقال لعامله على اليمن مسعود بن عوف الكلبي خذها منهم ولو صاروا حرضاً. يراجع محمد بن محمد بن يحي الحسني الصنعاني: الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق، ص42.

(2) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص179 وما بعدها، محمد بن محمد الصنعاني: المرجع السابق، ص45، تاج الدين عبد الباقي اليماني: تاريخ اليمن المسمى بهجة الزمن..، المرجع السابق، ص23.

(3) د.مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الإسلامية...، مرجع سابق، ص179، 180. والعصر العباسي الأول ينتهي بخلافة هارون الرشيد الذى حكم من 170-193هـ، ويوصف هذا العصر بأنه كان يمثل عصر القوة للدولة العباسية.

3- عهد الدولة الأموية:

قامت الدولة الأموية عام (40هـ-661م) واستمرت حتى (132هـ-750م)[1]، وذلك بعد تنازل الحسن بن علي عن الخلافة لمعاوية وعرف ذلك بعام الجماعة لاجتماع الأمة فيه على خليفة واحد[2].

وقام نظام الحكم على أساس المركزية السياسية؛ حيث تجمعت كافة السلطات والسيادة في يد معاوية على أقاليم الدولة، التي يتكون في مجموعها دولة موحدة بسيطة تخضع لسلطة عامة واحدة، وفي هذا العهد الأموي تحولت الخلافة من إسلامية شورية إلى ملكية وراثية[3].

أما من الناحية الإدارية فقد أطلقت أيدي الولاة على الأقاليم التابعة لهم لتصريف شئونها المحلية، وكذلك جعل سلطة التعيين في الوظائف الثانوية الخاصة بالحكم والإدارة في يد هؤلاء الولاة الرئيسيين، وقد بلغ عدد عمال الأمويين على اليمن 22 عاملاً كان أولهم عثمان بن عفان الثقفي وآخرهم الوليد بن عروة[4].

أما من حيث التقسيم الإداري لليمن في العهد الأموي، فيذكر أنها قسمت إلى مخلافين أو ثلاثة تدار من قبل والي واحد يقيم في صنعاء، مع ترجيح البعض أن تاريخ الإدارة والتقسيم الإداري لليمن في هذا العهد لا يزال مجهولاً[5]، وذلك بسبب الصراع السياسي بعد الإسلام في اليمن[6]، كما أن

---

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص177.

(2) د.مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الاسلامية...، مرجع سابق، ص131.

(3) د.عمر بوزيان: مفهوم الديمقراطية فى التصور الإسلامي، مرجع سابق، ص22؛ مسعود أحمد مصطفي: المرجع السابق، ص133، 134، عبد الرحمن سيف إسماعيل: ملامح من النظم الإدارية والسياسية فى اليمن قديمة وحديثة، مرجع سابق، ص95. د.هدى محمد عبدالرحمن: كفاءة الإدارة المحلية،مرجع سابق،ص187

(4) أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص177، تاج الدين عبد الباقي اليماني: تاريخ اليمن المسمى بهجة الزمن..، مرجع سابق، ص20، وفي هذه الحقبة من عهد الدولة الإسلامية كان إظهار الولاء السياسي للخليفة إلى جانب الكفاءة من أهم الشروط التي يجب توافرها في الوالي.

(5) د.عبد الكريم علي العزير:نظم الادارة المحلية في اليمن، مرجع سابق، ص56.

(6) للمزيد حول هذا الصراع السياسي الذى بدأ بين الإمام علي ومعاوية وكان لليمن واليمنيين نصيبهم من هذا الصراع، يراجع القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص97.

وعين عليه سعيد بن عبد الله بن عاقل الأعرج الكندي[1]، كما أرسل العمال إلى الولايات الذين قد يعينون مركزياً أو يفوض الوالي بتعيينهم[2].

وقد سار الخليفتان عثمان وعلي على نفس النهج، فقد حافظ الخليفة عثمان بن عفان على الأوضاع التي كانت مستقرة أيام الخليفة عمر، وذلك باستعمال عمال عمر بن الخطاب الذين كان قد أوصى الخليفة من بعده أن يبقيهم في أعمالهم لمدة سنة بعد وفاته، وفي عهد الخليفة عثمان تحققت أهم عناصر اللامركزية الإقليمية وهي مراعاة رأي أهل الإقليم، وقد تمتع عماله على الأقاليم بسلطة واسعة مع وجود رقابة إدارية بدرجة مخففة جداً مما نتج عنها عواقب وخيمة[3].

وقد سلك الإمام علي في تعيين الولاة مسك من سبقه من الخلفاء، وكان يوصيهم بالرفق بالرعية والاقتصاد في المعيشة ويحدد لهم اختصاصاتهم ومسئولياتهم، وكان قد عين عبد الله بن عباس والياً علي اليمن[4]، وخرج منها بعد أن بعث معاوية بن أبي سفيان إلى اليمن بسرَ بن أرطاة الذى لم يخرج من صنعاء إلا وقد ذبح ثلاثين ألفاً من شيعة الإمام علي اليمنيين بمن فيهم طفلا عبد الله بن عباس[5].

ونخلص من ذلك إلى أن التقسيم الإداري والإدارة في اليمن لم يتأثرا بعهد الخلفاء الراشدين بل استمرت كما كانت عليه في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم باستثناء بعض التغييرات والتعديلات في المناصب القيادية مثل تغيير الولاة[6].

---

(1) د.عبد الكريم علي العزير: نظم الإدارة المحلية فى اليمن..، مرجع سابق، ص55.
(2) عبد الوهاب خلاف:السلطات الثلاث في الاسلام، مرجع سابق، ص63.
(3) د.مسعود أحمد مصطفي:أقاليم الدولة الاسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص128، 129.
(4) د.عبد الكريم علي العزير: المرجع السابق، ص49.
(5) القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص100، محمد بن محمد الصنعاني:الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق، ص39.
(6) د.عبد الكريم علي العزير:المرجع السابق ، ص49.

قائمة على المركزية السياسية والمركزية الإدارية[1].

وفي اليمن لم يُحدث الخليفة أبو بكر تغييراً يذكر فقد أبقى على التقسيم الإداري وعلى ولاة الرسول على اليمن في هذه الفترة و كان عددهم ثلاثة ولاة أبقاهم في أعمالهم[2].

وفي عهد الخليفة عمر بن الخطاب اتسعت رقعة الدولة الإسلامية، وبالرغم من ذلك فقد اتبع أسلوب المركزية في تنظيم وإدارة شئون الدولة الإسلامية، وتوصف بأنها مركزية متشددة، ومع ذلك فقد تمتع الولاة باستقلال في إدارة شئون أقاليمهم،وفي بعض الأحيان كان يعين عمال الأقاليم بموافقة ورضا أهل الإقليم أو من بين سكانه، إلا أن هذا الاستقلال كان يخضع لرقابة شديدة وصارمة فقد كان عمر أشد الخلفاء محاسبة للولاة وتعقباً لأخبارهم[3].

وبالنسبة لليمن في عهد الخليفة عمر فقد أقر بعض الولاة السابقين وأبقى على التقسيم الإداري في اليمن، إلا أنه أضاف منصباً جديداً وهو مفتي عام لليمن

---

(1) د. مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الإسلامية....، مرجع سابق،ص113.د.هدى عبدالرحمن: كفاءة الإدارة المحلية،مرجع سابق،ص154

(2) كان التقسيم الإداري لليمن يقوم على ثلاثة مخاليف: الأول مخلاف الجند واليه معاذ بن جبل، الثاني مخلاف صنعاء واليه ابان بن سعيد بن العاص، والثالث مخلاف حضرموت واليه المهاجر بن أبي أمية المخزومي، راجع تاج الدين عبد الباقي اليماني: تاريخ اليمن المسمى بهجة الزمن فى تأريخ اليمن، مرجع سابق، ص19؛ د.عبد الكريم علي العزير:نظم الإدارة المحلية في اليمن، مرجع سابق، ص47؛ د.علي علي المصري: الوجيز فى القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص81.

(3) د.مسعود أحمد مصطفي: المرجع السابق، ص118، 124 وما بعدها، وكانت الشورى كفيلة بالحد من سلطان الخليفة المطلق وسير الأعمال الإدارية في طريق معتدل، فقد كان للخليفة عمر مجلس شورى من أعلام الصحابة مثل عثمان وعلي بن أبي طالب وعبد الرحمن بن عوف. انظر عبد الوهاب خلاف: السلطات الثلاث فى الإسلام، مرجع سابق، ص65؛ د.أنس جعفر: مبادئ نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص72، وقد عزل الخليفة عمر يعلي بن أمية والي صنعاء لشكاية فشخص إليه يظهر بطلان الشكاية وأن الحق بيده، فرده عمر إلى عمله بعد سنتين، انظر محمد بن محمد الصنعاني: الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق، ص38، تاج الدين عبد الباقي اليماني: المرجع السابق، ص20.

الفارسي بعد إسلامه حاكماً عليها[1].

2- عهد الخلفاء الراشدين:

سار الخلفاء الراشدون على نهج النبي صلى الله عليه وسلم في تطبيق مبدأ الشورى، وهو التجسيد العملي للمبادئ الأساسية التي قامت عليها الدولة الإسلامية، فقد قام نظام الحكم على أساس الشورى في الأمور المهمة كتولي الخليفة وما يتعلق بالجهاد، وتولي الأمراء على الأقاليم[2].

أما بالنسبة للنظام الإداري في اليمن في عهد الخلفاء الراشدين:

عندما قُبِضَ الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الرفيق الأعلى سنة إحدى عشرة للهجرة تولى الخلافة أبو بكر الصديق الذى سار على منهاج الرسول في الحكم والإدارة وتركيز كافة أنواع النشاط الإداري والسياسي بين يديه، مع توزيع بعض السلطات مثل القضاء الذى تولاه عمر بن الخطاب والشئون المالية التي تولاها أبو عبيدة[3]. وبالرغم من قصر مدة خلافة أبي بكر التي صاحبها حروب الردة إلا أنه استطاع أن يكون الرئيس الأعلى وصاحب السلطة المركزية على أقاليم دولته التي كانت خاضعة لسلطة سياسية واحدة

---

(1) عبد الرحمن سيف إسماعيل: ملامح من النظم الإدارية والسياسية في اليمن قديمة وحديثة، دار نجاد للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، صنعاء، 2007، ص91؛ أسلم باذان الفارسي بصنعاء في السنة الثامنة وكان عامل كسرى ملك الفرس على بلاد اليمن وهو أول من أسلم من ملوك العجم، وأول من أمره الرسول على اليمن. وأسلمت علي يدي علي بن أبي طالب قبائل همدان اليمنية. للمزيد حول الوفود اليمنية التي أسلمت انظرمحمد بن محمد الصنعاني:الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق،ص26 وما بعدها.

(2) د.محمد بن أحمد الصالح: الشورى فى الكتاب والسنة عند العلماء المسلمين، مرجع سابق، ص73؛ د.أنس جعفر: مبادئ نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص71؛ د.عمر بوزيان: مفهوم الديمقراطية فى التصور الإسلامى، مرجع سابق، ص20.

(3) د.مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص111؛ وفي بداية خلافة أبي بكر أبقى الحال على ما هوعليه لأنه كان يتحرج من تغيير شئ عما كان عليه زمن الرسول، وكان يقضى بنفسه ومن قضاته توريث الجدة. أ.عبد الوهاب خلاف: السلطات الثلاث فى الإسلام، مرجع سابق، ص48، 49.

عاملاً عليها أن الرسول صلى الله عليه وسلم لا يرى ما يمنع من أن ينحو نظام الإدارة منحي أسلوب اللامركزية الإقليمية[1].

المرحلة الثانية: بعد أن انتشر الإسلام وتوطد في قلوب اليمنيين أصبح الولاء لله وللرسول مقدماً على الولاء للقبيلة التى شهدت نوعاً من الاستقرار السياسي حيث تم القضاء على الفتن والنزاعات وأصبح لها دور إيجابي في رفد الدولة الإسلامية بالعتاد البشرى[2]، وقسمت اليمن في هذه المرحلة خمسة أقسام هى: مخلاف صنعاء، ومخلاف حضرموت، ومخلاف الجند، ومخلاف تهامة، ومخلاف مأرب، وجعل على كل قسم أو مخلاف عامل[3].

ويذكر أن عدد الولاة والعمال الذين تعاقبوا على ولاية اليمن في عهد الرسول أكثر من عشرين عاملاً، كان أولهم علي بن أبي طالب وآخرهم سعد بن عبادة، وكان أغلبهم من خارج اليمن[4]، وبذلك التعيين للولاة تم الجمع بين اللامركزية الإقليمية والمركزية الإدارية، ويعتبر أول قرار سياسي يصدر في المدينة مركز الدولة الإسلامية فيما يتعلق بولاية اليمن هو إقرار (باذان)

---

(1) د.مسعود أحمد مصطفى: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، مرجع سابق، ص78؛ د.علي علي صالح المصري: الوجيز في القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص80، 83.

(2) د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبيلة فى دعم الإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص62.

(3) القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص93، د.عبد الكريم علي صالح العزير: نظم الإدارة المحلية في اليمن في القرن التاسع عشر وبداية القرن الواحد والعشرين، دراسة تحليلية ومقارنة، مطبعة العلاقات العامة والتوجيه المعنوي بوزارة الداخلية، ط1، صنعاء، 2006، ص46.

(4) للمزيد حول أسماء الولاة ومناطق توليهم انظر أحمد حسين شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص175؛ محمد بن محمد الصنعاني: الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق، ص35؛ القاضي عبد الله الشماحي: المرجع السابق، ص93؛ تاج الدين عبد الباقي بن عبد المجيد اليماني: تاريخ اليمن المسمي بهجة الزمن في تاريخ اليمن، تحقيق مصطفى حجازي، دار الكلمة، صنعاء، ط2، 1985، ص19.

كان أكثر الناس مشاورة لأصحابه فيما يخص الشئون العامة للدولة الإسلامية ذات الطابع السياسي، مثل اتخاذ قرار الحرب ورسم الخطط الحربية ومعاملة الأسرى، وأيضاً ذات الطابع الإداري، مثل تعيين الولاة واتخاذ خاتم للتوقيع وفي الأذان واتخاذ المنبر في المسجد[1].

وأول أسلوب للحكم في الدولة الإسلامية ذلك الذى فرضته طبيعة ظروف الدولة الناشئة كان أسلوب المركزية السياسية؛ حيث تجمعت كافة السلطات العامة في الدولة في يد الرسول صلى الله عليه وسلم، وذلك لخصوصية هذه المرحلة التي لا تنفصل فيها أمور الدنيا عن الدين[2].

أما من حيث قيامها على اللامركزية الإقليمية فقد مرت أقاليم الدولة الإسلامية بمرحلة ذات طابع مركزي إداري وهي المرحلة التي تلت الهجرة وتأسيس الدولة، أما المرحلة التي تم فيها فتح البلاد والمدن والقرى فقد كان النظام المطبق على تلك الأقاليم المفتوحة هو النظام اللامركزي الإقليمي[3].

وفي ولاية اليمن بعد دخولها الإسلام بدأ التقسيم الإداري مبكراً على يد الرسول صلى الله عليه وسلم، ولكن لم يتم ذلك عقب دخول أهل اليمن في الإسلام مباشرة بل تدرج على مراحل:

المرحلة الأولى: وفيها لم تحدث أي تقسيمات إدارية بل أبقيت الأمور على حالها، فعندما تدخل أي قبيلة في الإسلام كانت تسند أعمالها إلى زعيمها ويكون مسئولاً عنها أمام الرسول، ويعني ذلك أن اختيار شيخ القبيلة أو زعيمها

---

(1) د.محمد بن أحمد الصالح: الشورى فى الكتاب والسنة وعند علماء المسلمين، مرجع سابق، ص61 وما بعدها؛ د.أنس جعفر: مبادئ نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص45؛ د.عمر بوزيان: مفهوم الديمقراطية فى التصور الإسلامي، مرجع سابق، ص19.

(2) د.مسعود أحمد مصطفي: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ،1990م، ص94، الأستاذ عبد الوهاب خلاف: السلطات الثلاث في الإسلام، التشريع والقضاء والتنفيذ، دار القلم للنشر والتوزيع، الكويت، ط2، 1405هـ-1985م، ص27.

(3) د.مسعود أحمد مصطفي: المرجع السابق، ص94.

فكان ظهور الدين الإسلامي طوق نجاة وخلاص لليمنيين للخروج من الأوضاع المتردية والسائدة آنذاك، فاستجاب اليمنيون للدين الإسلامي في العام السادس للهجرة (628 م) وبذلك أصبحت اليمن ولاية من ولايات الدولة الإسلامية[1].

ومن المعلوم أن الدولة الإسلامية قامت على مبادئ وأسس اعتمد عليها نظام الحكم في الإسلام جعلت منه نظاماً سياسياً وإدارياً مثالياً، ومن أهم هذه المبادئ: العدالة، والمساواة، والحرية، والشورى وهو المبدأ الذى مثل الدعامة الأساسية لنظام الحكم في الإسلام، فلايُسمى الحكم إسلاميًا إلا إذا قام على الشورى[2].

وسوف نعرض وبصورة موجزة للنظام الإداري في اليمن في عهد الخلافة الإسلامية كما يلي:

1- عهد الرسول صلى الله عليه وسلم.

2- عهد الخلفاء الراشدين.

3- عهد الدولة الأموية.

4- عهد الدولة العباسية.

1- عهد الرسول صلى الله عليه وسلم:

أسس الرسول صلى الله عليه وسلم دولة جديدة مركزها المدينة المنورة، وضرب المثل الأعلى في تطبيقه مبدأ الشورى منذ فجر تأسيسها، فقد

---

(1) للمزيد حول إسلام أهل اليمن انظر محمد بن محمد الصنعاني: الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق، ص20 وما بعدها، القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص91؛ أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص167.

(2) د.محمد بن أحمد بن صالح الصالح: الشورى فى الكتاب والسنة وعند علماء المسلمين، مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، الرياض، 1420هـ-1999م، ص17 وما بعدها؛ د.أنس جعفر: مبادئ نظام الحكم في الإسلام ومدى تأثر الدستور المصري بها، دار النهضة، القاهرة، 2006م، ص21 وما بعدها، د.عمر بوزيان: مفهوم الديمقراطية فى التصور الإسلامى، إشكالية العلاقة بين الشورى والديمقراطية، الجزء الثانى، ندوة الشورى والديمقراطية، القاهرة 23-25 الماء 1997، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، ليبيا، ط1، ص17.

المصطلح المعبر بشكل واضح عن نظام الإدارة المحلية في اليمن القديم، فقد كان الأقيال يديرون شئون أقاليمهم باسم الملك عندما تكون السلطة المركزية قوية، ويستقلون بالحكم عند ضعف السلطة المركزية وقد يلقبون أنفسهم بالملوك[1].

وخلاصة ما تقدم أن النظم السياسية في الممالك اليمنية القديمة، قامت على أساس الحكم الملكي مع عدم انفراد الحكام بالسلطة، وهو ما يظهر من خلال مبدأ المشاركة المتمثل في المجالس النيابية التي كان لها حضور قوي في ذلك، ولأن هذه الممالك نشأت أو قامت على اتحاد عدد من القبائل التي ظل زعماؤها وسادتها يتولون دوراً هاماً في النظام السياسي الذى قام في فترات على أسس اللامركزية السياسية وعلى اللامركزية الإقليمية في فترات أخرى، وارتبط ذلك بحالة ضعف وقوة السلطة المركزية، ولذلك توصف الممالك اليمنية القديمة بأنها كان يغلب عليها النظام الفيدرالي بالمعنى الحديث[2].

وكما اهتمت الممالك اليمنية القديمة بالنظام السياسى اهتمت أيضاً بالتقسيم الإداري، وهو اللبنة الأولى في الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية، فقد قسمت إدارياً مملكة معين إلى مدن وعرفت بأنها دولة المدائن الأولى، أما دولة سبأ فقسمت إدارياً إلى مدن وقبائل، وقسمت الدولة الحِمْيَرية إدارياً إلى مخاليف يرأسها الأقيال وظهرت فيها اللامركزية الإقليمية بشكل واضح.

ب- النظام الإداري في اليمن في عهد الخلافة الإسلامية:

كانت اليمن تعيش حالة من عدم الاستقرار يسودها الفرقة والشتات والصراع بين القبائل اليمنية إضافة إلى السيطرة والنفوذ الفارسي في اليمن،

---

(1) د.عبد الرشيد عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري فى اليمن القديم، مرجع سابق، ص223 ، د.قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص14.

(2) د.دائل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص77؛ د.عبد الرشيد عبد السميع: المرجع السابق، ص322، د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبيلة في دعم الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة قناة السويس، 2002م، ص60، 72.

أما نظام الحكم والإدارة في الدولة الحِمْيَرية فكان كما يلى:

كان نظام الحكم ملكياً قبلياً حيث إن الملك في الأصل هو زعيم القبيلة القوية في الدولة[1]، وقد يحدث أن يقوم شخص من أسرة أخرى بمنافسة الأسرة الحاكمة وينتزع السلطة منها ويؤسس لأسرة حاكمة جديدة فينتقل المُلك من بعده إلى أبنائه أو إخوته وقد يقتصر الحكم عليه فإذا زال حكمه زال بزواله اغتصاب السلطة[2].

ويذكر أنه كان هناك مجلس يسمى (المثامنة) وكان يتم تنصيب الملك من خلالهم وبإراداتهم، ويتوقف تدعيم سلطان الملك واستقرار حكمه برضاء هذه الهيئة ودعمها[3]. وبذلك أصبح نظام الحكم في الدولة الحِمْيَرية في آخر أيامها بأن كان ملك حِمْيَر رئيس الدولة الحِمْيَرية يشاركه السلطة (الأقيال) الذين سموا المثامنة[4].

أما من الناحية الإدارية:

قسم اليمن القديم إدارياً في عصر الدولة الحميرية إلى (مخاليف) وهو مصطلح خاص ظهر في العصور المتأخرة بعد عصر (التبابعة) الحِمْيَريين، حيث استخلف الملك على كل منها نائباً له وكان ذلك امتداداً لنظام القيالة[5].

وبظهور (الأقيال) وهو مصطلح عرف في تاريخ اليمن القديم وكان يطلق على من يقوم بتولي إدارة شئون إقليم أو مخلاف أو مقاطعة[6]، وهو

---

(1) د.عبد الرشيد عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري فى اليمن القديم، مرجع سابق، ص299

(2) د.جواد علي: المفصل في تاريخ العرب قبل الاسلام، جـ5، مرجع سابق، ص194

(3) د.عبد الرشيد عبد السميع: المرجع السابق، ص302، ومجلس المثامنة يتكون من ثمانية رجال من حِمْيَر كانوا ملوكاً على قومهم ومن تحت أيدي ملوك حمير، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(4) د.قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص84.

(5) د.عبد الرشيد عبد السميع: المرجع السابق ، ص327.

(6) ظهر (الأقيال) بعد تضاؤل الحياة النيابية (المزود) وانتزاع الأقيال منه السلطان حتى قدمت أسماؤهم في النصوص على المزود، انظر د.جواد علي: المفصل، ج5، المرجع السابق، ص230.

القرآن الكريم بقوله تعالى " أَهُمْ خَيْرٌ أَمْ قَوْمُ تُبَّعٍ"[1].

وكانت حِمْيَر دولة حربية، لانصراف ملوكها إلى الاهتمام بالغزو والحرب، ومن أشهر ملوك حِمْيَر (شمريرعش) الذى فتح وغزا شمال الجزيرة العربية[2]، وكان ذلك الاهتمام على حساب الزراعة والعمران، وقد ضعفت الحركة التجارية في اليمن بتحويل السفن التجارية اتجاه سيرها عابرة المحيط الأطلسي بعد اكتشاف اليونان لاتجاه الرياح وأخذت حالة اليمن التجارية تسير من سيئ إلى أسوأ[3].

وفي أواخر الدولة الحِمْيَرية سادت فترة صراعات وغزوات وضعف في الحالة التجارية مما أضعف الدولة[4]، الأمر الذى جعل الأحباش يستغلون هذا الصراع الداخلي في غزو اليمن[5]، إلا أن سيف بن ذي يزن النعماني الحِمْيَري أحد سلالة ملوك حمير استنجد بكسرى أنوشروان ملك فارس، الذى أمده بالقوة والمال والجيش لطرد الأحباش وكان له ذلك وتولى سيف أمر اليمن، وبعد مقتل سيف ولي وهرز والياً على اليمن كعامل من قبل كسرى ثم خلفه ابنه، وأخيراً ولى (باذان) على اليمن حتى بعثة الرسول صلى الله عليه وسلم ودخل مع أهل اليمن في الإسلام[6].

---

(1) سورة الدخان، الآية 37.

(2) محمد عبد القادربافقيه: تاريخ اليمن القديم، مرجع سابق، ص80؛ أحمد حسين شرف الدين:اليمن عبرالتاريخ،مرجع سابق،ص154،عبدالله الشماحي:اليمن الانسان والحضارة مرجع سابق،ص80، د.جواد علي:المرجع السابق ، ص410، 412، 414.

(3) أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص154، محمد عبد القادر بافقيه: المرجع السابق، ص180.

(4) د.جواد علي: المفصل، ج1، المرجع السابق، ص407.

(5) محمد عبد القادر بافقيه: المرجع السابق، ص82، استمر الوجود الحبشي في اليمن من عام 525 – 573 بعد الميلاد، ويؤيد ذلك حادثة الفيل 573م، وذلك دام أكثر من سبعة وأربعين عاما، انظر القاضي عبد الله الشماحي:المرجع السابق، ص85.

(6) أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص157، القاضي عبدالله الشماحي: المرجع السابق، ص58، د.قائد محمد طربوش ردمان: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص90.

تصدع سد مأرب مما قلل من شأنها في هذا العهد وأخذ الناس يرحلون عنها وبذلك تفرقت القبائل في أيدي من بقى من الأمراء[1].

وبدأ الحِمْيَريون الصراع من أجل ضم ملك سبأ ولذلك يقسم المؤرخون الدولة الحِمْيَرية إلى عصرين: الأول ويلقب الملك فيه بملك سبأ وريدان وهو يجمع بين لقبين (ملك سبأ) لقب الملوك في مأرب، و(ذي ريدان) لقب الزعماء الحِمْيَريين وبه يعلن عن تملكه للجهتين، ووصل عدد ملوك هذا العصر إلى 18 ملكاً وكانت عاصمتهم ظفار وحكموا من عام (115ق.م – 275 بعد الميلاد)[2].

أما العصر الثاني فكانوا يلقبون بملك (سبأ وريدان وحضرموت ويمنات) وكان لهم عاصمتان (ظفار وصنعاء) وعدد ملوكها 14 ملكاً، وحكموا من عام (275م – 533م) وكانوا يسمون بالتبابعة[3]، وورد لقب (تبع) في

---

(1) د.جواد علي، المفصل: في تاريخ العرب، جـ1، مرجع سابق، ص428، أحمد حسين شرف الدين، اليمن عبر التاريخ ،مرجع سابق، ص127؛ محمد عبد القادر بافقيه: تاريخ اليمن القديم، مرجع سابق، ص82.

(2) محمد عبد القادر بافقيه: المرجع السابق، ص80، أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص90، ويذكر أن لقب (ملك سبأ وذي ريدان) أطلقه الحميريون بعد استيلائهم على سبأ، إلا أن السبئيين ثاروا عليهم واستردوا العرش إلى العائلة السبئية وحكموا بهذا اللقب بعد ذلك مع أنهم لم يسيطروا على أرض حمير. في حين أن ملوك حمير احتفظوا باللقب الجديد الذى لقبوا أنفسهم به مع أنهم كانوا قد خرجوا من أرض سبأ، وهكذا وجد حاكمان أحدهما سبئي وآخر حميري يلقبون بنفس اللقب،انظر د.جواد علي: المرجع السابق، ص406، وتمكن الحميريون من السيطرة على سبأ نهائياً (200ق.م) د.قائد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق، ص83.

(3) أحمد حسين شرف الدين:، المرجع السابق، ص90، عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص74، 76.ويذكر المؤرخون أن تبعًا كان رجلاً صالحاً وهو أول من كسا الكعبة، وقد شهد برسالة محمد صلي الله عليه وسلم وآمن به قبل مبعثه بنحو سبعمائة سنة، وكان يرجو لو مد بعمره لجاهد وحارب معه، ويذكر أنه قال للأوس والخزرج كونوا هنا حتى يخرج الرسول صلى الله عليه وسلم، أما أنا لو أدركته لخدمته وخرجت معه، ويذكر أن الرسول صلى الله عليه وسلم كان قد نهى عن سب تبع، انظر محمد بن محمد يحي الحسني الصنعاني: الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مرجع سابق، ص14؛ أحمد شرف الدين، المرجع السابق، ص94، ويرجح البعض أن هذه القصص هى بالطبع من حاصل ذلك النزاع السياسي الذى كان بين القحطانيين والكتلة المعادية لها العدنانيين من أهل مكة، د.جواد علي: المفصل، ج1، المرجع السابق، ص404.

يقصه علينا القرآن الكريم من قصة ملكة سبأ عندما استشارت قومها في قوله تعالي "يَا أَيُّهَا المَلأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ"[1].

ومن الناحية الإدارية قسمت إلى مدن وهى عبارة عن ممالك صغيرة تمتعت بشئ من الحكم الذاتي في إدارة شئونها الداخلية وتوزعت المدن إلى أحياء وهذه الأخيرة تمثل في مجلس شيوخ المدينة، وقسمت إلى قبائل ممثلة في مجلس الشيوخ ولا ينعكس تقسيمها على تقسيم أراضي الدولة[2].

وكان يعين على رأس كل مدينة أو قبيلة ممثل للسلطة المركزية يسمى (كبير) وهى درجة وظيفية تمنح لذوي المناصب العليا والرفيعة في الدولة، ويأتي (القين) وهو دون مرتبة كبير[3].

وإذا كانت مملكة سبأ عملت على قيام دولة مركزية قوية، إلا أنها قامت أيضاً على أساس حكم نيابي انعكس على التنظيم الإداري للدولة وذلك نتيجة لطبيعة نشأتها فقد قامت من اتحاد عدد من القبائل الذى جعل نظام الحكم والإدارة يتنوع بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإقليمية باعتبار الأولى نظام حكم يطبق على المدن وفقاً للتقسيم الإداري السابق، والثانية هى نظام إداري يطبق على القبائل الرئيسية الذى تكونت منها الدولة إضافة إلى المدن التي لا تتمتع باستقلال ذاتي أو حكم محلي.

3- مملكة حِمْيَر:

قامت مملكة حِمْيَر (115-535ق.م) وهى آخر الممالك اليمنية التي حكمت جنوب الجزيرة العربية وأوضحها تاريخاً[4]،على أنقاض مملكة سبأ بعد

---

(1) سورة النمل، الآية32.

(2) د.قائد محمد طربوش ردمان: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص74.

(3) د.عبد الرشيد عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري في اليمن القديم، مرجع سابق، ص217، 218.

(4) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ مرجع سابق، ص90، عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص74.

أما نظام الحكم والإدارة في مملكة سبأ فقد كان **كما يلي:**

يذكر المؤرخون أن نظام الحكم في مملكة سبأ انقسم إلى مرحلتين: الأولى عصر المكاربة والثانية عصر الملوك وفيه تحول نظام الحكم من حكم ديني ثيوقراطي إلى حكم مدني عندما تخلى آخر (المكاربة) عن لقب مكرب واستبدل به لقب ملك[1].

ويوصف نظام الحكم بأنه كان ملكياً نيابياً، يتكون من مجلس يمثل فيه رؤساء القبائل الشعب ويسمى (المزود) و(مسخنن) وكان الحاكم يشاور هذا المجلس في الأمور الهامة[2]، ويستدل على نظام الشورى في مملكة سبأ بما

---

[1] ولقب مكرب ينصرف إلى الحكام الدينيين الذى يعني (أمير الكهنوت) فيجمع بين السلطة الدينية والمدنية ويذكر أن فترة حكمهم بدأت من (850 – 620ق.م) كانت عاصمتهم صراوح، وبلغ عددهم 13 مكرباً، أما المرحلة الثانية من (620-115ق.م) فهى فترة حكم الملوك وعددهم 26 ملكاً. انظر أحمد شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص73؛ القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق،ص63وما بعدها، محمد عبدالقادربافقيه:تاريخ اليمن القديم،مرجع سابق، ص54، 70. ويذكر بعض المؤرخين أنه ليس هناك من نصوص تشير إلى الدوافع والأسباب التي حملت آخر (مكرب) على تغيير لقبه القديم إلى لقب (ملك) وهو يشير إلى الحكم الدنيوى، ولكن يرى أن ذلك يرجع إلى تأثر (المكربين) بالمظاهر الخارجية التي كانت عند الدولة المعاصرة ويلقب حاكمها (ملكاً) ولم يرد أن يظهر أمام أقرانه بأنه أقل شأناً من الملوك، انظر د.جواد علي: المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ج5، مرجع سابق، ص190 .
ويرى البعض أن المكارب والملوك حكموا في نفس الوقت ويصف ذلك بأن وظائف المكارب والملوك متوازية يتوزع فيها النشاط بينهم بطبيعته وأنهم يملكون حجماً متساوياً من السلطة، فالمكاربة لهم صلاحيات يغلب عليها الطابع الديني، انظر د.قائد محمد طربوش، تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص78، وينتهي آخر إلى أنه لا يوجد ما يؤكد وجود فلسفتي حكم مختلفتين في كل من عصر المكاربة وعصر الملوك، ويشير إلى رأي أحد الباحثين الذى يرى أن لقب (مكرب) جاء لتمييز حاكم الدولة التي تكونت من اتحاد عدة شعوب عن زعماء القبائل التي دخلت في هذا الاتحاد عندما كان زعيم كل قبيلة يدعى (ملكاً) فلقب (مكرب) جاء لتمييز الحاكم الأعلى للاتحاد (ملك الملوك) عن (ملك) كل قبيلة في الاتحاد، انظر د.عبد الرشيد عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري في اليمن القديم، مرجع سابق، ص295، 297.

[2] د.عبد الرشيد عبد السميع: المرجع السابق، ص305.

للدولة[1]، مما جعل إدارة هذه المدن تقوم على أساس اللامركزية السياسية.

وكذلك خصوصية الدولة التي تكونت من اتحاد عدد من القبائل،الأمر الذي أعطي لهذه القبائل إدارة مدنهم عن طريق الحكم المحلي، وكان رؤساء القبائل يمثلون المستوى الثالث في التنظيم الإداري بعد حكام المدن ورؤساء المقاطعات، وكما هو معروف أن اللامركزية الإقليمية توجد في النظم الفيدرالية في المستوى الثالث بعد حكومة الولاية والحكومة الاتحادية.

2- مملكة سبأ:

قامت مملكة سبأ فى (950-115ق.م) وسميت باسم مؤسسها الأول عبد شمس سبأ بن يشجب بن يعرب بن قحطان، واتخذت من مأرب وصراوح عاصمتين للدولة[2].

وفي عهدها ازدهرت البلاد فشيدت القصور والمعابد والسدود وأعظمها سد مأرب، وقد اعتمدت على الزراعة بسبب خصوبة الأرض ووفرة المياه المتدفقة عبر قنوات الري من سد مأرب، ووصف القرآن الكريم بلاد سبأ بقوله تعالي: " **لَقَدْ كَانَ لِسَبَإٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ جَنَّتَانِ عَن يَمِينٍ وَشِمَالٍ كُلُوا مِن** رِّزْقِ رَبِّكُمْ واشْكُرُوا لَهُ بَلْدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ "[3]، كما اعتمدوا على التجارة فأحكموا قبضتهم على طرق القوافل البرية[4].

---

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص56، القاضي عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص56.

(2) أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص67، محمد عبد القادر بافقيه، تاريخ اليمن القديم: مرجع سابق، ص62، القاضي عبد الله الشماحي: المرجع السابق، ص62، ويذكر أنه قد انتقل إلى مملكة سبأ ملك الدولة المعينية، إلا أن ذلك لا يعني انقراض شعب معين، فقد ظهرت حكومات في بعض المدن المعينية واستقلت بتدابير شئونها وذلك في فترة ضعف ملوك معين،ويرجع ذلك إلى النظام الفيدرالي لمملكة معين فلم تسقط الدولة كاملة، ويذكر أنه لا يمكن تحديد نهاية مملكة معين نهائياً لورود اسمها مملكة إلى ما بعد الميلاد، انظر د.جواد علي:المفصل..،مرجع سابق، ص261.

(3) سورة سبأ، الآية15.

(4) أما النشاط البحري في ذلك الوقت فقد كان محصوراً – بالضرورة –في الأجزاء الجنوبية من البحر الأحمر وفي البحر العربي، والرحلات البحرية التي تمت في ذلك الوقت كانت تغلب عليها صفة الاستطلاع ولم تصبح بديلاً للتجارة البرية، انظر محمد عبد القادر بافقيه، المرجع السابق، ص179، 186.

ورؤساء المدن[1].

وتوصف مملكة معين بأنها حكومات مدن فقد كان لكل مدينة حكومة خاصة مصغرة لها آلهه تُسمي باسمها، ولكل مدينة مجلس استشاري يدير شئونها في السلم والحرب وكان يسمى (المزود) [2].

وتتألف مملكة معين من مقاطعات على رأس كل مقاطعة ممثل عن السلطة المركزية (الملك) يعرف بـ (كبر) أي (كبير) وكان لا يتدخل إلا في الشئون السياسية التي تخص المسائل العليا المتعلقة بحقوق الملك وشعب معين، أما الشئون المحلية فقد كان يقوم بها رؤساء القبائل مثل الفصل في النزاعات والقيام بالترميمات والتحسينات في المدينة[3].

ونخلص من ذلك إلى أن أسلوب الحكم والإدارة في مملكة معين انعكس إيجابياً على حياة المجتمع، ويظهر ذلك من قلة حروبهم وامتداد فترة حكمهم التي صاحبها الاستقرار السياسي والاقتصادي بالرغم من الاتساع الجغرافي لأقاليم الدولة، ولذلك يمكن أن يوصف نظام الحكم في مملكة معين بأنه كان نظاماً فيدرالياً[4].

ويرجع ذلك إلى أنها تكونت من عدة مدن كان أهمها (معين وقرناو) وهما عاصمتا مملكة معين إضافة إلى براقش (يثل) وتعتبر العاصمة الثقافية

---

(1) د.جواد علي: المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام،ج1،مرجع سابق ، ص262 ويذكر أن هذا الوضع يفتح المجال لتفسيرات متعددة حول الأسباب التي أفرزت هذه الظاهرة، فقد يكون سبب ذلك هو رغبة الملك في أن يقوم هؤلاء بمعاونته على إدارة شئون الحكم أو بسبب المرض أو العجز أو أن الهدف هو تأهيلهم للولاية من بعده أو إشارة إلى حالة حاملة بالملك وعلاقة القربى. د.عبد الرشيد عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري في اليمن القديم، مرجع سابق، ص303.

(2) د.جواد علي : المرجع السابق، ص262.

(3) د.جواد علي:المرجع السابق،262،د.عبدالرشيد عبد السميع: المرجع السابق، ص309.

(4) د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص77؛ د.عبد الرشيد عبد السميع: المرجع السابق، ص322.

التي تخترق بلادهم عبر طريق واحد ضيق[1]، كان للمعينيين صلة باليونان ومصر[2]. وأشهر تجارة المعينيين هو اللبان والبخور، وبسبب الطقوس الدينية صارت من السلع المرتفعة التي جعلتهم من أغنى الشعوب[3]، ومما لاشك فيه أن الحالة الاقتصادية للدولة أثرت في حضارة المعينيين وتفننهم في بناء القصور والهياكل والمعابد، وأيضاً في جباية الضرائب من التجارة والزراعة وهى أنواع منها ما هو مركزي يعود لخزانة الدولة العامة مباشرة وما يعود للمعابد وما يعود لخزانة الملك، ومنها ما هو لا مركزي وهي التي يجمعها مشايخ القبائل والحكام بوصفهم هيئات حكومية عليا وبعد إخراج حصصهم يقدمون ما عليهم للملك[4].

أما بالنسبة لنظام الحكم والإدارة في الدولة المعينية فقد كان كما يلي:

كان نظام الحكم ملكياً وراثياً ودينياً ثيوقراطياً، ومع ذلك لم يكن حكماً ملكياً تعسفياً فقد كان يجوز أن يشترك شخص أو أكثر مع الملك في حمل لقب "ملك"[5]، وكان الملوك يستشيرون أقرباءهم ورجال الدين وسادات القبائل

---

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص58؛ عبد الله الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص58.

(2) ويستدل المؤرخون بذلك على عثور المنقبين على كتابات معينية في جزيرة "ديلوس" من جزر اليونان، وفي مصر في "الجيزة" في موضع "قصر البنات" وظهر من كتابة "الجيزة" المؤرخة بالسنة الثانية والعشرين من حكم "بطليموس بن بطليموس" أن جالية معينية كانت في مصر في هذا الزمن ولعلها من أيام حكم "بطليموس الثاني" عندما كان المعينيون يقومون بتجهيز معابد مصر بالبخور، يراجع د.جواد علي: المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ساعدت في نشره جامعة بغداد، ج1، الطبعة الثانية، 1993م، ص266.

(3) يذكر المؤرخون قصة عن الإسكندر حين أحرق كمية كبيرة من البخور فعاتبه أستاذه ليونيدس، وقال إنه سيكون من حقه أن يفعل ذلك عندما يستولى على المناطق المنتجة له، يراجع محمد عبد القادر بافقيه: تاريخ اليمن القديم، مرجع سابق، ص172.

(4) د.جواد علي: المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، جـ1، مرجع سابق، ص263.

(5) أحمد حسين شرف الدين:المرجع السابق،ص56، 100، القاضي عبد الله الشماحي: المرجع السابق ، ص58، د.عبد الرشيد عبد الحافظ عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري في اليمن القديم، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 126، السنة 33، جمادي الآخرة 1428هـ - يوليو 2007م، ص295.

ونتناول هاتين المرحلتين كما يلي:

المرحلة الأولى: ما قبل التشريعات:

أ- دول الحضارة اليمنية القديمة:

امتلك اليمن القديم عبر تاريخه الطويل نظاماً وتقسيماً إدارياً ملائماً لطبيعة وخصائص هذه المرحلة مستوعباً في ذلك بنية المجتمع اليمني القديم، ويظهر ذلك من خلال تتبع النظام السياسي والإداري الذي قامت عليه أشهر الممالك اليمنية القديمة وهى مملكة معين، ومملكة سبأ، ومملكة حمير، والتي سوف نتناولها بصورة موجزة فيما يلي:

1- مملكة معين:

تعتبر مملكة معين من أقدم الممالك اليمنية، فقد عاشت من القرن الرابع عشر قبل الميلاد إلى القرن الثامن قبل الميلاد (1400-800ق.م) [1]، وفي أرض الجوف أقام المعينيون مملكتهم وهو من أخصب بقاع اليمن وأصلحها للزراعة مما ساعد على تكون الحضارة فيه، ولم تكن معين دولة حرب بل دولة تجارية واقتصادية وكانت واسطة للتجارة بين المشرق والمغرب[2].

وعبر الموانئ التي أقامها المعينيون في البحر العربي والخليج والبحر الأحمر والبحر الأبيض شمالاً وأهم ميناء فيه (غزة) وبواسطة القوافل البرية

---

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، مرجع سابق، ص55، 136؛ ويذكر أن مملكة معين هي أقدم الممالك اليمنية وأكثرها جهالة عند المؤرخين الإسلاميين ويرجع ذلك إلى عدم ذكرها بالقرآن الكريم، في حين ذكرت مملكة سبأ وهى التي قامت على أنقاض مملكة معين، وذكر أيضاً قوم عاد وموطنها (الأحقاف) وهى شمال حضرموت وكانت تدين بالوثنية وعبادة الأصنام، فأرسل إليها هود فكفرت ولم يؤمن به إلا القليل من أهلها ونزح فريق منهم إلى العراق، وتعرف هذه الأمم بالعرب البائدة والعرب العرباء ومنها: العمالقة، عاد، ثمود، قحطان، ويعرب، جرهم الأولى والثانية، عمان، حضرموت، وينسب عاد أنه عاد بن عوص بن إرم بن سام بن نوح، انظر أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص52، القاضي عبد الله بن عبد الوهاب المجاهد الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص45 وما بعدها.

(2) القاضي عبد الله الشماحي: المرجع السابق، ص58، محمد عبد القادر بافقيه: تاريخ اليمن القديم، مرجع سابق، ص25 وما بعدها.

ومن أهم المؤشرات الاجتماعية للسكان مؤشرات الالتحاق في عمر التعليم الأساسي (6-15) عام حيث بلغت وفقاً لتعداد 2004م 63.5% وعلى مستوى الذكور 71.4% وللإناث 45.9% وهذه النسب مرتفعة بالمقارنة بتعداد 1994م حيث بلغت الزيادة النسبية في معدل الالتحاق للإناث حوالى 16.4% بينما بلغت للذكور حوالي 1.1% خلال الفترة من 1994م – 2004م[1].

ثانياً: النشأة والتطور التاريخي والتشريعي للامركزية الإقليمية في اليمن:

يتأثر نظام اللامركزية الإقليمية بأسلوب نشأته ومراحل تطوره، ولا يمكن فهم هذا النظام في دولة ما دون الرجوع إلى جذوره التاريخية وتتبع مراحل تطوره في إطار التطور التاريخي للنظام الإداري للدول[2]، فالأوضاع والتطورات التاريخية السياسية والاجتماعية التى مر بها اليمن أثرت في أسلوب تنظيمه الإداري، وفي درجة تأصلها في نظام اللامركزية الإقليمية في اليمن.

ويمكن تقسيم مراحل نشأة وتطور اللامركزية الإقليمية في اليمن إلى مرحلتين كما يلي:

المرحلة الأولى: ما قبل التشريعات:

أ - دول الحضارة اليمنية القديمة.

ب- عهد الخلافة الإسلامية.

جـ- عهد الحكم العثماني والاحتلال الإنجليزي.

د - عهد المملكة المتوكلية اليمنية.

المرحلة الثانية: ما بعد التشريعات:

أ - الجمهورية العربية اليمنية.

ب- جمهورية اليمن الديمقراطية.

جـ- الجمهورية اليمنية.

---

(1) النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، ديسمبر 2004، مرجع سابق، ص141.

(2) د.محمد سعيد أمين:المنهج البيئي المقارن في دراسة الإدارة العامة، مرجع سابق،ص90.

التي تنمو بمعدلات مرتفعة تبعاً لارتفاع معدلات النمو السكاني، فانخفاض معدل النمو يؤدي إلى انخفاض حجم العائلة نسبياً. ومن ثم انخفاض عبء الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة وهذا يعني الحد من الإنفاق المحلي نظراً لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها الوحدات المحلية، وانخفاض معدل النمو السكاني في اليمن وفقاً لتعداد 2004م عند مقارنته بتعداد 1994م أدى إلى زيادة حجم الفئة العمرية المنتجة التي يترتب عليها زيادة حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية وهو ما يعني زيادة القدرات المالية للوحدات المحلية، إلا أن ذلك يرتبط بمدى توفر فرص العمل والحد من نسبة البطالة في الدول النامية[1]، وقد قدرت إحصائيات وبحوث أنّ معدل البطالة في اليمن بلغ في 2008م ما بين 27-35% من إجمالي قوة العمل[2].

هـ- العوامل التعليمية:

ويقصد بالعوامل التعليمية التركيب التربوي للمجتمع من حيث نسب المتعلمين وتجمعاتهم ونوعيات التعليم[3].

فقد أظهرت النتائج النهائية لتعداد 2004 أن نسبة الأمية في اليمن هى 45.3% و تعتبر نسبة منخفضة عند مقارنتها بتعداد 1994 حيث بلغت 55.7% وبالرغم من هذا الانخفاض في النسبة إلا أنها مازالت مرتفعة عند مقارنتها ببعض الدول العربية، وهناك تباين في مستوى الأمية بين الذكور والإناث حيث بلغت نسبة الأمية بين الإناث 61.6% مقارنة بحوالي 29.6% بين الذكور، وعلى مستوى الحضر بلغت نسبة الأمية 25.7% وفي الريف بلغت 54% ومعروف ما للأمية من تأثيرات سلبية متعددة على الجوانب المختلفة للأفراد وبصورة رئيسة على مشاركتهم في الحياة المختلفة[4].

---

(1) د.ظريف بطرس: الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، مرجع سابق، ص31، 32؛ د.سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، مرجع سابق، ص29.

(2) التقرير الوطني الخاص بالديمقراطية المحلية في اليمن، مرجع سابق، ص32.

(3) د.أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص50.

(4) النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، ديسمبر 2004م، مرجع سابق، ص131 وما بعدها؛

ويرجع تزايد معدل النمو السكاني للسكان إلى ميل نسبة الوفيات نحو الانخفاض بمعدل 9 حالات وفاة لكل ألف من السكان في تعداد 2004م بينما كان هذا المعدل هو 11.4 في تعداد 1994م، وكذلك ارتفاع معدل الخصوبة وهو 6.1 مولود لكل امرأة في تعداد 2004م بالمقارنة بتعداد 1994م حيث كانت هذه النسبة 7.4 الأمر الذى يشير إلى انخفاض معدل الخصوبة الكلي[1].

وبالرغم من انخفاض معدل النمو السنوي للسكان ومعدل الخصوبة والمواليد في اليمن إلا أنها مازالت من أعلى المعدلات في الدول العربية بل وفي الدول النامية عموماً وهو ما يزيد الضغط على الموارد الاقتصادية وبالتالي يؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية[2]. ويرتبط بالعوامل السكانية عامل آخر هو التركيب العمري للسكان، ووفقاً لتعداد 2004م ارتفعت نسبة السكان للفئة العمرية من (15-64) سنة إلى 5.15% وهذه النسبة تدل على ارتفاع الفئة العمرية المنتجة بالمقارنة بمتوسط هذه النسبة عالمياً وهى 30% إلى 35% وهذا يعود إلى التطور الديمغرافي الذى شهدته التركيبة السكانية في اليمن خلال تعداد 1994م و2004م نتيجة التأثيرات الإيجابية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدها المجتمع اليمني خلال هذه الفترة والتي أسهمت في انخفاض معدل النمو السنوي للسكان[3].

وبهذه المعدلات والأرقام المرتفعة تكون اليمن من الدول النامية التي لا تستطيع فيها السلطات المحلية الوفاء بحاجات الجماهير من الخدمات الأساسية

---

(1) النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ديسمبر 2004،مرجع سابق، ص165، 175.

(2) بينما يكون معدل النمو السنوي للسكان في بعض الدول العربية كما يلي: مصر 1.76، لبنان 1.05، الأردن 3.04، سوريا 2.52، السعودية 2.24، قطر 2.11، البحرين 1.79، الجزائر 1.51، المغرب 1.20، ومقارنة بمعدل النمو السكاني لبعض الدول الاجنبية نجد أن: المملكة المتحدة 0.42، إيطاليا 0.13، فرنسا 0.49، الولايات المتحدة الأمريكية 0.97، للمزيد انظر تقديرات تقرير الأمم المتحدة لسكان العالم لعام 2006م والأرقام هي لفترة خمس سنوات من 2005-2010م.
- World population prospects, united nations New York, 2007, p.54

(3) النتائج النهائية للتعداد العام ديسمبر 2004م، المرجع السابق، ص114.

2- **السلطة التنفيذية:** يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من قبل الشعب في انتخابات تنافسية، ويعتبر رئيساً للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة من الذين شاركوا في الانتخابات، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بنفس الإجراءات السابقة للمرشحين اللذين حصلا على أكثر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم[1].

3- **السلطة القضائية:** القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتكون السلطة القضائية من المحاكم العادية التى يرتب القانون درجاتها واختصاصاتها حيث يأخذ اليمن بمبدأ وحدة القضاء[2].

د- **العوامل الديمغرافية (السكانية):** وفقاً للنتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن 2004م، بلغ الإجمالي العام للسكان المقيمين والمتغيبين خارج اليمن في ليلة الإسناد الزمني للتعداد 21.385.161 نسمة، منهم 19.685.161 هم السكان المقيمون داخل أراضي الجمهورية اليمنية ويتوزعون على المناطق بواقع 24% للمناطق الحضرية و76% للمناطق الريفية، وبالمقارنة بالتعداد العام لسنة 1994م الذى بلغ الإجمالي العام للسكان المقيمين والمتغيبين خارج اليمن 15.831.757 نسمة فإن الزيادة العددية لإجمالي السكان خلال الفترة ما بين التعدادين بلغت 5.553.404 نسمة بمعدل نمو سنوي بلغ 3% الأمر الذى يشير إلى انخفاض معدل النمو من 3.7% عام 1994م إلى المعدل الحالي وهو 3% عام 2004م[3].

---

(1) مادة (105، 108 فقرة هـ، و) الدستور اليمني، مرجع سابق.

(2) مادة (149، 150) الدستور اليمني، مرجع سابق.

(3) انظر النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ديسمبر 2004م، التقرير الثاني الخصائص الديمغرافية للسكان، إصدار الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء، 2006م، ص95 وما بعدها.

وتبلغ مساحة الجمهورية اليمنية 555.000كم2، وتنقسم من حيث التضاريس الطبيعية إلى خمس مناطق واضحة المعالم وهى: المناطق الجبلية – الهضاب – المناطق الساحلية – المناطق الصحراوية – الجزر اليمنية.

جـ- نظام الحكم في الجمهورية اليمنية:

الجمهورية اليمنية دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة وهي وحدة لاتتجزأ ولا يجوز التنازل عن أي جزء منها،والشعب اليمني جزء من الأمة العربية والإسلامية[1]، والشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة،ويقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية بهدف تداول السلطة سلمياً[2].

ويأخذ النظام اليمني بمبدأ الفصل بين السلطات وتتكون كل سلطة على النحو التالي:

1- **السلطة التشريعية:** مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقرر القوانين ويقر السياسة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية[3].

ويتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد ينتخبون بطريق الاقتراع السري العام الحر المباشر من الشعب[4].

---

(1) مادة (1) دستور الجمهورية اليمنية 1990م، المعدل في 1994م، ومعدل في 2001م.

(2) مادة (4، 5) الدستور اليمني، مرجع سابق؛ للمزيد حول الأسس والمبادئ الرئيسية التي يرتكز عليها نظام الحكم في اليمن راجع د.أحمد محمد الكبسي: نظام الحكم في الجمهورية اليمنية 1990-2006م، مركز الأمين للنشر والتوزيع، صنعاء، 2006م، ص36.

(3) مادة (62) الدستور اليمني، مرجع سابق.

(4) مادة (63) الدستور اليمني، مرجع سابق.

أما بالنسبة للموقع الجغرافي الهندسي والفلكي، وهو الحدود التي ترسم على شكل الخطوط المستقيمة وتعرف بخطوط الطول وخطوط العرض وهى لا تكسب الدولة مساندة ومنعة أو قدرة على أداء الوظيفة التي تقوم بها[1]، فإن الجمهورية اليمنية تقع بين خطي عرض 12-20 درجة شمال خط الاستواء وبين خطي طول 41-45 درجة شرق خط جرنيتش، وبذلك تقع في الجزء الجنوبي الغربي من شبه الجزيرة العربية وفي الجنوب الغربي لقارة آسيا، وتجاورها دولتان عربيتان هما المملكة العربية السعودية من جهة الشمال وسلطنة عمان من جهة الشرق،أما من جهة الجنوب فيحدها شريط ساحلي يطل على ثلاثة مسطحات مائية متداخلة هي خليج عدن وبحر العرب والمحيط الهندي، ويحدها من جهة الغرب البحر الأحمر وتشرف على مضيق باب المندب الذى يعد من أهم الممرات المائية في العالم وهو يربط البحر العربي بالبحر الأحمر[2].

ومما يضاعف أهمية موقع اليمن الجغرافي انتشار جزرها البحرية في مياهها الإقليمية على امتداد بحر العرب وخليج عدن والبحر الأحمر، ولها أكثر من 112 جزيرة في البحر الأحمر ذوات أهمية اقتصادية وجغرافية وعسكرية أهمها جزيرة (ميون) التي تقسم مضيق باب المندب وجزر زُقر وحنيش الكبرى والصغرى وكمران، كما أن لها في البحر العربي أرخبيل سقطري أكبر الجزر اليمنية ومساحتها 3650كم2، وهى تربط اليمن بالقرن الأفريقي فتبعد عنه 250كم في حين تبعد عن السواحل اليمنية 450كم، وبهذا تمثل الجمهورية اليمنية البوابة الجنوبية للوطن العربي[3].

---

(1) د.صلاح الدين الشامي: دراسات في الجغرافية السياسية، مرجع سابق، ص94.

(2) التقرير الوطني الخاص بالديمقراطية المحلية في اليمن، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالاشتراك مع مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، صنعاء، 2009م، ص18.

(3) د.شهاب محسن عباس: جغرافية اليمن الطبيعية، المركز الوطني للمعلومات، صنعاء، 1994م.

ب- الموقع الجغرافي:

العوامل الجغرافية لا تقل أهمية عن الظروف التاريخية في تأثيرها في نظام اللامركزية الإقليمية، وتتفاوت آثار هذه العوامل لاعتبارات منها: مساحة الدولة، ومدى تداخل حدودها، ونوع تضاريسها[1].

وتكون القيمة الفعلية للموقع الجغرافي في المفهوم المتغير غير الثابت للموقع وقيمته الجغرافية من عصر إلى عصر أو من ظروف معينة إلى ظروف أخرى بمعنى أن يكون الموقع الجغرافي مرناً معرضاً للتغيير تغييراً شاملاً بناء على جملة من القياسات والمعايير التي تحدد خصائص العلاقات المكانية بين الدول، وعلى جملة المتغيرات التي تمس مراكز الثقل السياسية والاقتصادية في العالم[2].

والجمهورية اليمنية بعد قيام دولة الوحدة بين شطريها في 22 مايو 1990م اكتسبت هذه القيمة الحقيقية للموقع الجغرافي الذى استجاب للمتغيرات السياسية والاقتصادية في العالم، فتطل اليمن على طرق التجارة العالمية من خلال شريطها الساحلي الذى يبلغ طوله 2200كم الممتد على البحر الأحمر وخليج عدن وبحر العرب والمحيط الهندي.

---

(1) د.محمد سعيد أمين: المنهج البينى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص92

(2) مثال ذلك الفرق بين القيمة المتغيرة لموقع مصر الجغرافي من عصر إلى عصر ومن ظروف إلى ظروف أخرى، فقد كانت مصر يوماً ولمدة طويلة مركز الثقل الرئيسى وحجر الزاوية من وجهات النظر الحضارية والسياسية ولم يكن غريباً – آنذاك – أن تحتل الموقع الجغرافي الأخطر والأهم ولكنها عادت وفقدت المكانة في وقت من الأوقات وقد تأثرت ببعض التحولات، كأن تتحول التجارة عنها بين الشرق والغرب إلى طريق رأس الرجاء الصالح ومن ثم تتناقص القيمة الفعلية لموقعها الجغرافي، وقد نرى تعاظم الموقع الجغرافي وكيف تتغير قيمته وتتعاظم أهميته مرة أخرى بعد افتتاح قناة السويس للملاحة البحرية ومرور معظم التجارة الدولية بين الغرب والشرق عن طريقها، انظر د.صلاح الدين الشامي: دراسات في الجغرافية السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 1999م، ص48 وما بعدها.

والاستعمار الإنجليزي في الجنوب[1].

5- قيام الثورة ضد الحكم الإمامي في الشمال وإعلان النظام الجمهوري في 26 سبتمبر 1962م وقيام الجمهورية العربية اليمنية، وتلاها قيام الثورة في الجنوب ضد الاستعمار البريطاني في 14 أكتوبر 1963م وأعلن النظام الجمهوري بقيام جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1967م، وبذلك قسمت اليمن رسمياً إلى جمهوريتين إحداهما في الشمال والأخرى في الجنوب[2].

6- أعيدت الوحدة بين شطري اليمن وذابت الجمهوريتان في دولة يمنية واحدة هي الجمهورية اليمنية في 22 مايو 1990م، وتعتبر ثاني وحدة حقيقية لليمن بعد أن توحدت قديماً على يد سيف بن ذي يزن الحميري الذى طرد الغزاة الأحباش (577م) وأعلن نفسه ملكاً على اليمن[3].

بهذه اللمحة السريعة والموجزة عن التاريخ السياسي لليمن الذى شهد أحداثاً كثيرة في مختلف المراحل التاريخية للدول اليمنية التي تعاقبت وتزامنت في بعض الأحيان على حكم اليمن، الذي ظل مقسم السيادة بين الدويلات في الأجزاء الجغرافية التي قامت عليها من جهة وبين الاستعمار البريطاني والدولة العثمانية،ومن ثم حكم الإمامة في الشمال من جهة أخرى، وهو ما فرض تبعات ثقيلة على اليمن نتيجة عدم الاستقرار السياسي.

---

(1) مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر 1917-1982م، ترجمة محمد علي البحر، مراجعة د.محمد أحمد علي؛ د.أبو بكر السقاف، مكتبة مدبولي، القاهرة1991، ص61. صالح محمد صوحل،الإدارة البريطانية في عدن والمحميات الغربية خلال الفترة من 1937 – 1967،مكتبة مدبولي، القاهرة، 2002،ص30.

(2) مجموعة من المؤلفين السوفيت: تاريخ اليمن المعاصر، مرجع سابق، ص117، 119، صالح محمد صوحل: المرجع السابق، ص179، وما بعدها.

(3) د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1989، ص81؛ د.قائد محمد طربوش ردمان: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، إصدار مركز البحوث الدستورية والقانونية، تعز، اليمن، ط3، 2009م، ص105.

وفي العهد العباسي وعندما دب الضعف في الخلافة العباسية في فترتها الأخيرة التي شهدت أحداثاً كثيرة أدت إلى ظهور من ينادي بالاستقلال عن الدولة العباسية التي أصبحت غير قادرة على السيطرة على اليمن، وتمكن البعض منهم فعلاً من الاستقلال عن دولة الخلافة في بغداد،وقامت عدة دويلات في اليمن كان أولها دولة بني زياد (202هـ-821م) واستمرت حتى (407هـ - 1012م) وتتابع قيام عدة دويلات،منها الدولة اليعفرية ودولة بني نجاح والدولة الصليحية ودولة بني زريع ودولة بني حاتم ودولة بني مهدي والدولة الأيوبية والدولة الرسولية والدولة الطاهرية[1].

3- الحملات العثمانية والاستعمار البريطاني في اليمن[2].

- وصلت القوات العثمانية إلى صنعاء العاصمة واحتلتها (945هـ-1538م)، وأرغمت على الجلاء بفعل المقاومة التي لاقتها (1045هـ-1636م) وبذلك تنتهي الحملة العثمانية الأولى على اليمن.
- احتلت القوات البريطانية مدينة عدن عام 1839م وأعلنتها مستعمرة تابعة لها.
- أما الحملة العثمانية الثانية على اليمن فكانت عام (1265هـ-1849م) واستمرت حتى انسحبت نهائياً (1337هـ-1919م).

4- بعد الانسحاب العثماني من اليمن أعلن قيام المملكة المتوكلية اليمنية دولة مستقلة عام 1919م، في حين ظلت عدن والمحميات تحت حكم الإنجليز، وبذلك قسمت اليمن بين المملكة المتوكلية في شمال اليمن

---

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التأريخ،مرجع سابق، ص183؛ القاضي عبد الله الشماحي:اليمن الإنسان والحضارة، مرجع سابق، ص103.

(2) أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، 27، 260، القاضي عبد الله الشماحي: المرجع السابق، ص155؛ د.فاروق عثمان أباظة: الحكم العثماني في اليمن 1872م – 1918م، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986م، ص19 وما بعدها.

1- مرت اليمن قديماً بمراحل أو حقب تاريخية تشكلت فيها الدولة اليمنية،وذلك بقيام عدة ممالك كان أشهرها مملكة معين ومملكة سبأ ومملكة حِمْيَر، وحين ساد الصراع الداخلي بين القبائل اليمنية في عصر الدولة الحميرية قامت ممالك أخرى كانت تعاصر بعضها البعض،ومن أهم هذه الممالك مملكة قتبان ودولة حضرموت، ونظراً لحالة الضعف ومحاولة القبائل اليمنية تكوين إمارات وممالك تمزقها الخلافات والصراعات القبلية تمكنت الأطماع الأجنبية من غزو اليمن فتعرضت للغزو الحبشي أولاً وللفارسي ثانياً[1].

2- جاء الإسلام واليمن تعيش حالة من عدم الاستقرار نظراً لكثرة الصراعات والخلافات بين القبائل اليمنية وتعاقب الدويلات المختلفة،الأمر الذي جعلها تعيش حالة تمزق واضطراب، وكان ذلك من الأسباب الرئيسية لاستجابة اليمنيين للدعوة الإسلامية واعتناقهم الدين الإسلامي لما لمسوا فيه من حل لمشاكلهم ولم صدعهم وتوحيد صفوفهم وتوثيق روابطهم[2].

واستمر الاستقرار السياسي في اليمن بعد القضاء على فتنة الردة طيلة حياة الخلفاء الراشدين، وبدأت الاضطرابات في العهد الأموي،ومن ذلك الحين بدأت الصراعات وعدم الاستقرار في اليمن، إلا أن قوة الدولة الأموية مكنتها من السيطرة على الأوضاع في اليمن[3].

---

(1) أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ (من القرن الرابع عشر قبل الميلاد إلى القرن العشرين) دراسة جغرافية، تاريخية سياسية شاملة، مطبعة السنة المحمدية، القاهرة، ط2، 1348هـ-1964م، ص53، 157؛ القاضي عبد الله بن عبد الوهاب المجاهد الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، منشورات المدينة، بيروت، لبنان، ط3، 1406هـ-1985م، ص55، محمد عبد القادر بافقيه: تاريخ اليمن القديم، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 1985م، ص82.

(2) أحمد حسين شرف الدين: المرجع السابق، ص167؛ القاضي عبد الله الشماحي: المرجع السابق، ص91.

(3) محمد بن محمد بن يحيي الحسني الصنعاني: الأنباء عن دولة بلقيس وسبأ، مكتبة اليمن الكبرى، صنعاء، 1404هـ-1984م، ص39.

تطوره فتختلف النظم في هذا الخصوص بين نظام نشأة طبيعية ونظم يتم إنشاؤها بمقتضى أداة قانونية[1].

وبناء على ما سبق يمكن تقسيم هذه الدراسة التمهيدية إلى:

أولاً: الظروف والعوامل البيئية في النظام المحلي اليمني.

ثانياً: النشأة والتطور التاريخي والتشريعي للامركزية الإقليمية في اليمن.

أولاً: الظروف والعوامل البيئية في النظام المحلي اليمني:

الظروف والعوامل البيئية المؤثرة في نظام اللامركزية الإقليمية متعددة وكثيرة،أهمها التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية والثقافية، ومع تنوع هذه العوامل فهي متداخلة لدرجة أنه يصعب تفريد آثار كل منها لأنها تتفاوت في الدرجة تبعاً للظروف التي يجتازها النظام، وبالتالي يصعب تقييم النشاط الإداري في بلد ما ما لم نتفهم مختلف العوامل البيئية الحاكمة في هذا البلد[2].

وفيما يلي نتناول أهم الظروف والعوامل المؤثرة في النظام المحلي اليمني.

أ- الظروف التاريخية والسياسية:

يرتبط نظام اللامركزية الإقليمية بالتاريخ السياسى للدولة،وهو جزء لا يتجزأ منه لأنه نظام فرعي للنظام السياسي والإداري في الدولة، وهو يتأثر بالاستقرار السياسي عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة[3].

فالظروف والأوضاع التاريخية والسياسية التي مر بها اليمن كان لها تبعات ملموسة على النظام السياسي وهى متعددة وأهمها:

---

(1) د.ظريف بطرس: إيكلولوجية الحكم المحلى، مرجع سابق، ص20.

(2) د.علي محمود المبيض؛ د.حسن الجندي؛ د.حسين الحموي؛ د.ممدوح رفاعي: الإدارة العامة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، 2006، ص36. د.محمد سعيد أمين: المنهج البينى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص89ومابعدها

(3) د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص11؛ د.سمير محمد عبد الوهاب، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، مرجع سابق، ص27.

الباب الثانى
اللامركزية الإقليمية فى الجمهورية اليمنية
دراسة تمهيدية
العوامل البيئية والظروف التاريخية والتشريعية المؤثرة فى نظام اللامركزية الإقليمية فى اليمن

تتباين نظم اللامركزية الإقليمية من دولة إلى أخرى وربما من إقليم لآخر فى الدولة الواحدة وذلك كونها أسلوبًا من أساليب الإدارة تتأثر بالعوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية والسياسية للبيئة التى تطبق فيها[1].

فكلما كان نظام اللامركزية الإقليمية مقاماً على دعامات تتفهم الظروف البيئية كلما كانت فرص النجاح كبيرة أمامه، والعكس إذا تجاهلت الحكومة تلك الظروف البيئية عند التطبيق، لأن ذلك يؤدى إلى تعثر النظام وتعرضه لأزمات كبيرة وبغض النظر فى ظل أى شكل للنظام السياسي الذى تكون اللامركزية نظامًا فرعيًا له[2].

وإذا كان نظام اللامركزية الإقليمية يتأثر بالظروف والعوامل والقوى السائدة في المجتمع الذي يعمل فيه فإنه يتأثر أيضاً بأسلوب نشأته ومراحل

---

(1) د. ظريف بطرس: إيكلولوجية الحكم المحلى، موسوعة الحكم المحلى، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص19.د.ربيع أنورفتح الباب:الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية،مرجع سابق،ص29

(2) د.أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص46، ويطلق على الظروف البيئية المحيطة بأي نظام (الإيكولوجية – Ecology)، ويقصد به "الفرع العلمي الذي يهتم بدراسة العلاقة المتبادلة بين النظم وبيئاتها" وهنا تكون إيكولوجية اللامركزية تعني تلك العلاقة المتبادلة بين نظام اللامركزية الإقليمية من ناحية والبيئة المحيطة من ناحية أخرى، د.أحمد رشيد: المرجع السابق، ص45، وإذا كانت الإيكولوجية اصطلاحًا يرادف العوامل البيئية التي تؤثر على النظم من خلال العلاقة المتبادلة بينها، فقد آثرنا استخدام اللفظ المرادف للإيكولوجية لأنه أكثر دلالة، وكذلك كونه اللفظ الأقرب إلى محتوى الموضوع الذي يعالج البيئة التي يطبق فيها نظام معين د.ظريف بطرس: المرجع السابق، ص19 هامش (1).

الباب الثاني

اللامركزية الإقليمية

في الجمهورية اليمنية

يومين كاملين من تاريخ تبليغ القرار، وتبت المحكمة فى الطعن خلال(5) خمسة أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن، ويكون حكم المحكمة غير قابل للطعن[1].

جـ مشروعية عملية التصويت (الاقتراع، الفرز، إعلان النتيجة): يجوز الطعن فى مدى مشروعية إجراءات العملية الانتخابية سواء تعلق الأمر بالاقتراع أو الفرز أو إعلان النتائج، ويكون من قبل كل ناخب فى المكتب الذى صوت فيه، عن طريق إيداع احتجاج فى محضر مكتب التصويت فى أجل(2) يومين كاملين ابتداء من تاريخ إعلان النتائج، وتفصل فيه الجهة القضائية الإدارية المختصة فى أجل أقصاه خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ رفع الدعوى، ويكون القرار نهائياً وقابلاً للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال عشرة أيام كاملة من تاريخ التبليغ[2].

وفى حالة الفصل بإلغاء أو عدم صحة عمليات التصويت يعاد الانتخاب موضوع الطعن خلال (45)خمسة وأربعين يوماً على الأكثر من تاريخ قرار الفصل[3].

د - يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة فى قرار الوالي القاضى ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، كما يجوز لرئيس المجلس الشعبي الولائى باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية الإدارية المختصة فى كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها[4].

---

[1] مادة (86) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[2] مادة (92) قانون الانتخابات.
[3] مادة (96) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[4] مادة (46) قانون البلدية، مرجع سابق؛ مادة (54) قانون الولاية، مرجع سابق.

ب- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التى تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

ويفصل مجلس الدولة فى استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً من قبل المحاكم الإدارية فى جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[1].

ثانياً: المحاكم الإدارية:

تختص المحاكم الإدارية المختصة بالنظر والفصل فى الدعوى المنصبة على القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات إدارية لا مركزية أى قرارات الولاية، وقرارات البلدية، وقرارات المؤسسات العامة ذات الطبيعة الإدارية، ويطعن فى أحكامها أمام مجلس الدولة[2].

وتتمثل الرقابة القضائية على المجالس المحلية منذ بدء تشكيلها وحتى قيامها باختصاصها فيما يلى:

أ - القائمة الانتخابية: يمكن الطعن فى القائمة الانتخابية من قبل كل مواطن (ناخب)، أغفل تسجيله فى قائمة انتخابية أو أن يطلب شطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل فى نفس الدائرة، ويجب تقديم الاعتراضات خلال (15) يوماً الموالية لتعليق إعلان اختتام العملية، وتبت المحكمة المختصة (المحاكم الإدارية) بالطعن فى ظرف أقصاه (10) أيام، ويكون الأمر الصادر غير قابل للطعن[3].

ب- الترشيح : يجب أن يكون قرار رفض أى طلب ترشح أو قائمة مترشحين بقرار معلل، على أن يبلغ خلال (10)عشرة أيام من تاريخ إيداع طلب الترشح، ويكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام المحكمة المختصة خلال

---

(1) مادة (10) قانون مجلس الدولة، مرجع سابق.

(2) مادة (7 فقرة 3، 4) من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، المعدلة والمتممة بموجب المادة الأولى من القانون رقم 90 – 23 بتاريخ 1990/8/18، انظر د.عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 150.

(3) مادة (22، 23، 24، 25) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

3- يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أى سؤال شفوى أو كتابى إلى أى عضو فى الحكومة.

وأهم ما يميز العلاقة بين البرلمان والمجالس المحلية فى الجزائر هى علاقة العضوية المتمثلة فى أن ثلثى أعضاء مجلس الأمة هم أعضاء فى المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبى الولائى فى الولاية، كذلك أن مجموع أعضاء هذه المجالس فى الولاية هم الهيئة الناخبة للأعضاء المنتخبين فى مجلس الأمة.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

أخذت الجزائر بنظام ازدواج القضاء (القضاء الإدارى) بموجب أحكام المادتين 152- 153 من دستور 1996 الذى سن الأسس الدستورية لنظام القضاء الإدارى الجزائرى، بموجب النص على إنشاء هيئات مستقلة ومنفصلة للقضاء الإدارى – المحاكم الإدارية ومجلس الدولة – والتى تم تجسيدها وتنظيمها بموجب القانون العضوى رقم 98- 01، بتاريخ 30 مايو سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله، والقانون رقم 98-02 المؤرخ فى 30 مايو سنة 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية[1].

أولاً: مجلس الدولة:

يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً فى [2]:

أ - الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

---

[1] د.عمار عوايدي، قضاء التفسير فى القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2006، ص 42.

[2] مادة (9) قانون مجلس الدولة رقم 98- 01 الصادر بتاريخ 30 مايو 1998.

والاقتصادية والاجتماعية، وعدد أعضاء مجلس الأمة يساوى على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبى الوطنى[1].

وتتمثل العلاقة بين البرلمان والمجالس المحلية فيما يلى:

أ - يشرع البرلمان فى الميادين التى يخصصها له الدستور، وفى المجالات التالية[2]:

9- ...

10- التقسيم الإقليمى للبلاد.

12- المصادقة على ميزانية الدولة.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها.

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية فى المجالات الآتية[3]:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.

- نظام الانتخابات.

وهذه المجالات ترتبط مباشرة بنظام اللامركزية الإقليمية من حيث تكوينها وتحديد اختصاصاتها، وكيفية انتخابها، ونظامها المالى.

ب- يراقب البرلمان عمل الحكومة من خلال[4]:

1- تقديم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبى الوطنى للموافقة عليه.

2- تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبى الوطنى بياناً عن السياسة العامة.

---

[1] مادة (101) الدستور الجزائرى، مرجع سابق.

[2] مادة (122) الدستور الجزائرى، مرجع سابق.

[3] مادة (123) الدستور الجزائرى، مرجع سابق.

[4] مادة (80، 84، 134) الدستور الجزائرى، مرجع سابق.

الولاية طبقاً للتشريعات السارية المفعول[1].

- إذا تخلف المجلس الشعبى الولائى عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز فى مدى سنتين ماليتين أو أكثر[2].

الفرع الثانى

الرقابة التشريعية

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة، وله السيادة فى إعداد القانون والتصويت عليه[3].

وينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسرى وبنظام القائمة بالتمثيل النسبي، ولمدة خمس سنوات، أما مجلس الأمة يتم انتخاب ثلثى أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري وبنظام الأغلبية فى دورة واحدة على مستوى الولاية[4]، ويمكن لكل عضو فى مجلس شعبي بلدي أو ولائى تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح لعضوية مجلس الأمة، ويتم الانتخاب من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع[5]:

- أعضاء المجلس الشعبى الولائى
- أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية فى المجالات العلمية والثقافية والمهنية

---

(1) مادة (141) قانون الولاية، مرجع سابق.
(2) مادة (146) قانون الولاية، مرجع سابق.
(3) مادة (98) الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق.
(4) مادة (101) الدستور الجزائرى، مرجع سابق، مادة (101) (122) قانون الانتخاب، مرجع سابق.
(5) مادة (123) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار، ويحل الوالي محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معلل، لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة[1]، وتتمثل سلطة الوالي في الحلول بالمواضيع التالية:

- يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك[2].
- حلول الوالي لفرض تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية تلقائياً إذا لم يصوت عليها المجلس[3].
- عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال (15)الخمسةعشريوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس، الذي يطرحها من جديد للمداولة في غضون (10)عشرة أيام، وإذا صوت عليها المجلس مجدداً دون توازن مالي يتولى الوالي ضبطها تلقائياً[4].

2- يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير اتخاذ القرارات التي يلزمه بها القانون، خصوصاً في الحالات الآتية:

- يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية

---

(1) مادة (83، 82) قانون البلدية، مرجع سابق.
(2) مادة (81) قانون البلدية، مرجع سابق.
(3) مادة (154) قانون البلدية، مرجع سابق.
(4) مادة (155) قانون البلدية، مرجع سابق.

المطلق) يجب التقيد بهذه المدة وإلا كان قراراً باطلاً لعدم الاختصاص الزمني[1]، وتدعيماً للاستقلال القانوني للمجلس الشعبي البلدي وتأكيداً لطابعها اللامركزي، يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن قضائياً- بواسطة رئيسه – في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها[2].

وكذلك تكون قابلة للإبطال المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء، ويعود الاختصاص بإعلان البطلان إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب، ويمكن للوالي أن يطلبه خلال (15)الخمسة عشر يوماً الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي تمت المداولة خلالها، ويمكن ذلك لكل ناخب أو دافع ضريبة أن يطلبه خلال أجل (15) يوماً من إشهار المداولة، ويقدم هذا الطلب وزير الداخلية بموجب رسالة مسجلة مع إشعار بالاستلام ويفصل فيه خلال مدة شهر، وإذا لم يصدر رد بعد انقضاء الأجل تصبح المداولة نافذة، وفي كل الأحوال يؤجل تنفيذ كل مداولة تكون موضوع إجراء طلب الإبطال[3].

جـ- الحلول :

تستطيع سلطة الرقابة أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل وذلك **كما يلي:**

1- عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن

---

(1) وقد استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على أنه لا يجوز إبطال هذه المداولات من قبل الوالي متى وقع خارج الآجال القانونية، قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 1993/10/24، برقم 89903، المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1994، ص 201، أشار إليه د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 76.

(2) مادة (46) قانون البلدية، مرجع سابق.

(3) مادة (52، 53) قانون الولاية، مرجع سابق.

البلدي وذلك لأحد الأسباب التالية:

- مداولات المجلس الشعبي التي تتناول موضوعاً خارجاً عن اختصاصه.
- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية والقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وآجال معينة[1].

وتعتبر كذلك باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون مداولات المجلس الشعبي الولائى، وذلك لإحدى الأسباب التالية:

- المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم.
- مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائى.

وينعقد الاختصاص بإعلان بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائى إلى وزير الداخلية بقرار مسبب[2].

2- البطلان النسبى: تصبح قابلة للإبطال المداولات التى يشارك فى اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبى البلدى لهم مصلحة شخصية فى القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها، ويعود للوالي الاختصاص بإلغاء المداولة بموجب قرار معلل، ويمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية[3]، وعلى عكس الحالة الأولى (البطلان

---

[1] مادة (44) قانون البلدية، مرجع سابق.
[2] مادة (51) قانون الولاية، مرجع سابق.
[3] مادة (45) قانون البلدية، مرجع سابق.

1- التصديق الضمني: تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد (15) يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية وإذا لم يبد الوالي أي اعتراض عليها خلال هذه المدة[1]، كما تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى (15) يوماً[2].

2- التصديق الصريح: نظراً لأهمية بعض المداولات اشترط المشرع ضرورة المصادقة الصريحة (كتابة) لنفاذها، فيجب اتخاذ الوالي قراراً صريحا بالمصادقة على المداولات التى يتخذها المجلس الشعبي في البلدية أو الولاية في الحالات الآتية[3]:

- الميزانيات والحسابات.
- إحداث المصالح، ومؤسسات عمومية بلدية.

وقد ذهب المشرع الجزائرى إلى فرض قيد زمني على الوالي للتخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وذلك على أن يبدى رأيه في المداولة خلال (30) يوماً من تاريخ إيداعها، ويترتب على سكوته خلال هذه المدة (30 يوماً) المصادقة الضمنية على هذه المداولة[4]، وذلك منعاً للتباطؤ وتعطيل النشاط الإداري وحماية البلدية من تعسف الولاة وتعطيل المصالح المحلية للبلدية أو الولاية[5].

ب- البطلان:

وهو إما بطلان مطلق أو نسبي كما يلي:

1- البطلان المطلق: تعتبر باطلة بحكم القانون مداولات المجلس الشعبي

---

(1) مادة (41) قانون البلدية، مرجع سابق.
(2) مادة (49) قانون الولاية، مرجع سابق.
(3) مادة (42) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (50) قانون الولاية، مرجع سابق.
(4) مادة (43) قانون البلدية، مرجع سابق.
(5) د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص102، د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص75.

- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء.
- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته.

يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية[1]، ولم ينص قانون الولاية خلافاً لقانون البلدية على تعيين مجلس مؤقت، وذلك نظراً لطبيعة الهيئات الموجودة على مستوى الولاية (الوالي) التي يمكنها الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام، كما أن الحالة الأولى التي قد تكون سبباً لحل المجلس الشعبي الولائي، وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون بيان أسبابها، وكذلك الحالة الأخيرة من الحالات السابقة وهي مضافة بالتعديلات الأخيرة لقانوني الولاية والبلدية 2005م، جاءت غامضة ومبهمة من حيث كيفية التطبيق أو الإثبات لأن تطبيقها يفترض عموماً عدم قيام أية حالة من الحالات الأخرى المسببة للحل، فهذه الحالة لا تكون حالة واقعية وإنما تبقى من تقدير السلطات المركزية التي تراقب التسيير في الإدارة المحلية وحياة الموطن وسكينته[2].

ثانياً: الرقابة على الأعمال:

تمارس الرقابة على الأعمال في شكل: التصديق – الإلغاء – الحلول. وذلك **كما يلي:**

أ- التصديق:

قد يكون التصديق على الأعمال تصديقاً ضمنياً أو تصديقاً صريحاً **كما يلي:**

---

(1) مادة (45) قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) انظر د.علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص72.

يتشكل منهم المجلس، وإنهاء مهام المجلس بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية أو الولاية.

1- المجلس الشعبي البلدي: عمد قانون البلدية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس كما يلي[1]:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

ولا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وفي حالة الحل يتولى تسيير شئون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد، حيث حدد المشرع أن تجرى انتخابات جديدة في مهلة أقصاها ستة (6) أشهر من تاريخ الحل[2].

2- المجلس الشعبي الولائي: على غرار البلدية عمد قانون الولاية إلى تحديد حصر الحالات التي بسببها يحل المجلس كما يلي[3]:

---

(1) مادة (34) قانون البلدية، مرجع سابق، عدلت هذه المادة بالأمر رقم 05-03 بتاريخ 18 يوليو 2005، منشور بالجريدة الرسمية عدد (50) بتاريخ 19 يوليو 2005م، ص35.

(2) مادة (35، 36) قانون البلدية، مرجع سابق.

(3) مادة (44) قانون الولاية، مرجع سابق، عدلت هذه المادة بالأمر رقم 05-04 بتاريخ 18 يوليو 2005، منشور بالجريدة الرسمية عدد (50)، بتاريخ 19 يوليو، 2005م، ص35 .

مداولات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتاً، أما الإقالة فإنها تضع حداً نهائياً ودائماً للعضوية، كما يترتب على الإقالة – خلافاً للتوقف – استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها[1].

جـ- الإقصـاء:

1- عضو المجلس الشعبي البلدي: يقصى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي العضو الذي تعرض لإدانة جزائية، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء[2].

2- عضو المجلس الشعبي الولائي: كل عضو تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد العضو الأخير منها، ويثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة، ويطلع الوالي على ذلك[3].

على خلاف البلدية حدد المشرع وقيد سبب الإقصاء في الإدانة الجزائية التي تنجم عنها فقدان أهلية الترشح وقد ذكرناها سابقاً، ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، ويتفقان في أنه يترتب عليهما استخلاف العضو المقصي أو المقال[4]، وكذلك لا يجب أن يسبق قرار الإقصاء قرار التوقيف، أو أن يلحق قرار التوقيف قرار الإقصاء، بل إن المسألة مرهونة بالحكم أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو[5].

د - الحـل:

الحل هو إجراء رقابي تمارسه السلطة المختصة على المجلس المحلي كهيئة جماعية، يترتب عليه سحب صفة العضوية عن جميع الأشخاص الذين

---

(1) د.محمد الصغر بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق، ص99.
(2) مادة (33) قانون البلدية، مرجع سابق.
(3) مادة (42، 38) قانون الولاية، مرجع سابق.
(4) د.محمد الصغير بعلي: المرجع السابق ، ص101، 135.
(5) د.علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص77.

حالة تقصيره وبعد إعذاره من الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الإقالة بقرار[1].

ب- التوقيف:

1- عضو المجلس الشعبي البلدي: عندما يتعرض العضو إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه ويصدر قرار التوقيف معللاً من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية[2]. فالسبب القانوني الوحيد لتوقيف عضو المجلس الشعبي البلدي هو المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية ويجب أن يكون قرار التوقيف الصادر عن الوالي مسبباً بذكر سبب التوقيف كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان هذا الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري إلا أنه يعتبر إجراء جوهرياً يترتب على عدم احترامه البطلان[3].

2- عضو المجلس الشعبي الولائي: إذا تعرض العضو لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانوناً، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة[4].

والتوقيف يختلف عن الإقالة في عدم تمكين العضو من حضور

---

(1) مادة (40) قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) مادة (32) قانون البلدية، مرجع سابق، تجدر الإشارة إلى أن إجراء التوقيف لأعضاء المجلس – البلدي – الولائي – غير محدد المدة التي يمكن توقيف العضو خلالها، سواء في قانون البلدية أو الولاية، وكذلك في المرسوم التنفيذي رقم 143.92 بتاريخ 1992/4/11م المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية – البلدية – الولائية. انظر د.ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص237.

(3) د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص98.

(4) مادة (41) قانون الولاية، مرجع سابق.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية من قبل ممثلي السلطة التنفيذية، وتتمثل في: الرقابة على الأشخاص، والرقابة على الأعمال كما يلي:

أولاً: الرقابة على الأشخاص (أعضاء المجلس):

إذا كان موظفو البلدية أو الولاية يخضعون للسلطة الرئاسية (السلمية) رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، رئيس المجلس الشعبي الولائي بالنسبة لموظفي المجلس[1]، فإن أعضاء المجالس المحلية (البلدية والولائية) يخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم عن طريق الجهة المختصة، وتأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

أ- الإقالة:

1- عضو المجلس الشعبي البلدي: يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للترشح قانوناً أو تعتريه حالة من حالات التنافي، فالسبب القانوني للإقالة هو وجود العضو في حالة من حالات عدم القابلية أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض، ويعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي ولا يشترط لإقالة العضو إجراء أو شكل محدد، إلا تصريح الوالي[2].

2- عضو المجلس الشعبي الولائي: يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية للترشح أو في حالة تناف، منصوص عليها قانوناً مستقيلاً فوراً بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي وفي

---

(1) مادة (65) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (31) قانون الولاية، مرجع سابق.
(2) مادة (31) قانون البلدية، مرجع سابق.

بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والتى لا يجوز الطعن فيها عن طريق الاستئناف أمام محاكم الاستئناف الإدارية مثل: الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية في المنازعات الانتخابية، وفيما أحيل عليها من أجل شرعية القرارات الإدارية فيتم استئنافها أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى[1].

جـ- اختصاص باعتبارها محكمة نقض.

إنّ الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية يطعن فيها بالنقض أمام الغرفة الإدارية في المجلس ، ويحدد أجل الطعن بالنقض فى ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه ويختص المجلس الأعلى بالنظر في قضايا تنازع الاختصاص[2].

المطلب الثاني
الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في الجمهورية الجزائرية

يوجد في الجزائر مستويان محليان هما البلدية والولاية ويخضعان لرقابة مركزية توصف في ظل قانوني البلدية والولاية الحاليين بأن المشرع أرادها أن تكون محدودة، مقارنة بالرقابة الواسعة والصارمة في ظل القوانين السابقة[3].وتتمثل الرقابة المركزية في الأنواع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

---

(1) مادة (5) قانون المحاكم الإدارية، مرجع سابق.

(2) د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق.

(3) د.ناصر لباد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص278.

ثمانية أيام من تاريخ تبليغ قرار الرفض[1].

2- حق المجلس الجهوي في حالة عدم استجابة وزير الداخلية لملتمس المجلس في الحصول على إيضاحات حول عدم مطابقة التدابير المتخذة من طرف عامل الجهة لتنفيذ قراراته التداولية اللجوء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ثلاثين يوماً من تاريخ انصرام الشهر المحدد لوزير الداخلية للإجابة على الملتمس[2].

ثانياً: محاكم الاستئناف الإدارية:

تختص محاكم الاستئناف الإدارية بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها، ويستثنى من اختصاص تلك المحاكم الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في المنازعات الانتخابية وكذا فيما أحيل عليها من أجل تقدير شرعية القرارات الإدارية فإن استئنافها يكون أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى[3].

ثالثاً: المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية):

تمارس الغرفة الإدارية في المجلس الأعلى ثلاثة أنواع من الاختصاصات:

أ- اختصاصات باعتبارها أول وآخر درجة.

تظل الغرفة الإدارية في المجلس الأعلى مختصة بالبت ابتدائياً وانتهائياً فى طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بالقرارات التنظيمية والفردية الصادرة من الوزير الأول (رئيس الوزراء)، وقرارات السلطات الإدارية التى يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية[4].

ب- اختصاص باعتبارها محكمة استئناف إدارية.

تمارس الغرفة الإدارية في المجلس الأعلى اختصاصها في هذا المجال

---

[1] مادة (43) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[2] مادة (60) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[3] مادة (5) قانون المحاكم الإدارية، مرجع سابق.
[4] مادة (9) قانون المحاكم الإدارية، مرجع سابق.

التي تعتبر الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية بشأن الطعون الانتخابية غير نهائية يتم استئنافها أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بصفة استئنائية وليس أمام محاكم الاستئناف الإدارية[1].

وتختص المحاكم الإدارية بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة الرقابة الإدارية والقرارات الصادرة عن المجلس الجهوي كما يلي:

أ- الإحالة من طرف سلطة الرقابة:

1- الإعلان عن بطلان القرارات المتخذة من طرف المجلس الجهوي في موضوع خارج نطاق اختصاصه أو المتخذة خلافاً للنصوص التشريعية أو التنظيمية الجارى بها العمل، والإعلان عن القابلية للبطلان للقرارات التي شارك فى استصدارها مستشار جهوي وتهمه بصفة شخصية، وتعلن المحكمة الإدارية البطلان أو القابلية للبطلان بناء على طلب سلطة الرقابة أو كل شخص يعنيه الأمر[2].

2- حالة رفض المجلس الجهوي لإجراء دراسة جديدة لمسألة اعترض على تنفيذ القرار المتخذ بشأنها من قبل سلطة الرقابة، يجوز لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أن يحيل الأمر إلى المحكمة الإدارية ويترتب على ذلك توقيف تنفيذ القرار إلى أن تبت فيه المحكمة الإدارية خلال أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما[3].

ب- الإحالة من طرف المجلس:

1- يحق للمجلس الجهوي اللجوء إلى المحكمة الإدارية دفاعاً عن اختصاصاته بالطعن فى رفض قراراته الخاضعة للمصادقة خلال

---

[1] مادة (5) قانون محاكم الاستئناف الإدارية، مرجع سابق.
[2] مادة (45، 46) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[3] مادة (44) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

ومن أهم السمات المميزة للعلاقة بين البرلمان والجماعات المحلية في المغرب هى أن ثلاثة أخماس أعضاء مجلس المستشارين ينتخبهم أعضاء الجماعات المحلية، كما أن أعضاء البرلمان يحضرون اجتماعات المجلس الجهوي في الجهة التي يمثلونها بصفة استشارية، وهذا يؤثر إيجاباً فى نوع العلاقة بين البرلمان والجماعات المحلية.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

اعتمد المشرع المغربي نظام القضاء الإداري المتخصص بإنشاء المحاكم الإدارية بالقانون رقم 41.90 لسنة 1993م[1]، وكذلك بإنشاء محاكم الاستئناف الإدارية بالقانون رقم 80.03 لسنة 2006[2]. لتختص بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية، ثم يطعن بالنقض في أحكامها أمام المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) [3].

وبذلك تنقسم جهات القضاء الإداري في المغرب إلى المحاكم التالية:

أولاً: المحاكم الإدارية:

تختص المحاكم الإدارية في الطعون الانتخابية المتعلقة بالعملية الانتخابية لتشكيل المجالس المحلية[4]، وتبدأ رقابة المحكمة الإدارية من بداية عملية القيد ووضع وتعديل اللوائح الانتخابية وتستمر المحكمة فى بسط رقابتها وفقاً للاختصاص المحلي والنوعي لها داخل دائرة اختصاصها، وفي الحالات

---

(1) صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 10 سبتمبر 1993م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (4227) بتاريخ 3 نوفمبر 1993 ص2168.

(2) صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.07 بتاريخ 14 فبراير 2006 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006 ص490.

(3) تم إحداث المجلس الأعلى بالظهير الشريف رقم 1.57.223 الصادر 27 سبتمبر 1957، انظر د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص560.

(4) مادة (26) قانون المحاكم الإدارية، مرجع سابق.

بالنفاذ المعجل، ويمكن أن تستأنف الأحكام الصادرة فى ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشئون المالية أمام الغرفة المختصة بالمجلس ويخول الحق في الاستئناف للمعنى بالأمر وإلى وزير الداخلية ووزير المالية ووكيل الملك[1].

الفرع الثاني

الرقابة التشريعية

يتكون البرلمان من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس المستشارين، وينتخب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، ويتكون ثلاثة أخماس مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم فى كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، ويتكون خمساه الباقيان من أعضاء تنتخبهم أيضاً في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلى المأجورين، وينتخب أعضاء مجلس المستشارين لمدة تسع سنوات[2].

وتتمثل بعض مظاهر الرقابة التشريعية على الجماعات المحلية فيما يلي:

أ - يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت، ويختص القانون بالتشريع فى العديد من المجالات منها: النظام الانتخابى لمجالس الجماعات المحلية(3).

ب- يصدر قانون المالية عن البرلمان ويصوت عليه في نهاية السنة المالية، ويصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية[4].

جـ- الحكومة مسئولة أمام الملك وأمام البرلمان الذى يمارسها من خلال الرقابة على الحكومة[5].

---

(1) مادة (134، 140) مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.
(2) مادة (36، 37، 38) دستور المملكة المغربية، مرجع سابق.
(3) مادة (46) دستور المملكة المغربية، مرجع سابق.
(4) مادة (50) دستور المملكة المغربية، مرجع سابق.
(5) مادة (60، 76، 77) دستور المملكة المغربية، مرجع سابق.

1- البت في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها.
2- مراقبة تسيير المقاولات المخولة الامتياز فى مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره والشركات والمقاولات التى تملك فيها جماعات محلية أو هيئات أو مؤسسات عمومية خاضعة لوصاية هذه الجماعات المحلية وهيئاتها على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.
3- مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات أو جمعيات أو أجهزة أخرى تستفيد من مساهمة رأس المال أو مساعدة مالية مهما كان شكلها تقدمها جماعة محلية أو هيئة أو أي جهاز آخر يخضع لمراقبة المجلس الجهوي.
4- ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشئون المالية بالنسبة لكل مسئول أو موظف أو مستخدم يعمل في:
6- الجماعات المحلية وهيئاتها.
7- المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات.
8- كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات، أغلبية الأسهم فى الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

ويمارس مهام النيابة العامة لدى المجلس الجهوي للحسابات وكيل الملك الذى يتم تعيينه من بين المستشارين ويمكن أن يساعده نائب أو عدة نواب، ويرفع القضية إلى المجلس الجهوي للحسابات من تلقاء نفسه أو بطلب من الرئيس، ويؤهل كذلك لرفع القضية بواسطة وكيل الملك وبناء على تقارير الرقابة أو التفتيش مشفوعة بالوثائق وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية[1].

ويمكن استئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجلس الجهوي للحسابات أمام المجلس، ويوقف الاستئناف التنفيذ ما لم يكن الحكم مشمولاً

---

[1] مادة (121، 138) مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

إلى رئيس المجلس الجماعي يتضمن موضوع الحلول بشكل دقيق، ويعتبر قرار العامل في حالة الحلول كما لو اتخذ من لدن رئيس المجلس الجماعي ويلزم موظفو الدولة وأعوان الجماعة كل منهم فيما يخصه تنفيذ القرار المتخذ من لدن العامل[1].

وإذا رفض رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه، جاز للوالي أو العامل بعد التماسه منه الوفاء بواجبه القيام بذلك بصفة تلقائية بقرار معلل يحدد بدقة موضوع الحلول[2]. وإذا رفض رئيس المجلس الجهوي القيام بالأعمال الواجبة عليه أو امتنع عن القيام بها، يقوم عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بعد التماسه منه الوفاء بواجبه بها بصفة تلقائية[3].

ثالثاً: الرقابة المالية (المجالس الجهوية للحسابات):

يحدث مجلس جهوي للحسابات في كل جهة من جهات المملكة، ويتألف من قضاة هم: رئيس المجلس الجهوي، وكيل الملك، المستشارون، ويتوفر المجلس على كتابة عامة وعلى كتابة الضبط[4].

وتتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شئونها[5]، وتمارس الاختصاصات التالية في حدود دائرة الاختصاص[6]:

---

(1) مادة (2، 5، 6، 7) مرسوم رقم 161-04-2 صادر في 14 جماد الأول 1425هـ، (2 يوليو 2004) بتحديد كيفيات ممارسة الحلول، منشور في الجريدة الرسمية عدد 5230 بتاريخ 15-7-2004، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، مرجع سابق، ص166.

(2) مادة (44) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

(3) مادة (57) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(4) مادة (116، 119) قانون رقم 99-62 يتعلق بمدونة المحاكم المالية، صدر بتنفيذه ظهير شريف رقم 124-02-1 بتاريخ 13 يونيو 2002م، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 2002/8/15، ص2294.

(5) مادة (98) دستور المملكة المغربية، مرجع سابق.

(6) مادة (118) مدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

الثانية: يعتبر قابلاً للبطلان القرار الذى يشارك فى اتخاذه عضو في (المجلس الجماعي – مجلس العمالة أو الإقليم – مجلس الجهة) يهمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلاً عن غيره أو يهم أحد فروعه المباشرين أمر القضية الصادر القرار بشأنها، ويعلن عن البطلان داخل أجل شهرين بقرار معلل لوزير الداخلية أو الوالي أو العامل بالنسبة للمجالس الجماعية، ووزير الداخلية فقط، بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم وبالنسبة للمجالس الجهوية تعلن عن البطلان المحكمة الإدارية إما بطلب من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة داخل أجل (30)ثلاثين يوماً من تاريخ رفع الدعوى أو بطلب من كل شخص يعنيه الأمر[1].

د - **الحلـــول:** إذا رفض رئيس المجلس الجماعي أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون، وكان هذا الرفض أو الامتناع سيترتب عليه التملص من مقتضى تشريعى أو تنظيمى أو المس بالمصلحة العامة أو الإضرار بحقوق الأفراد[2]، في هذه الحالة يمارس العامل سلطة الحلول بطلب من الوالي أو من مدير المركز الجهوي للاستثمار إذا تعلق الأمر بعمل مرتبط بمشروع استثمار تأخر رئيس المجلس الجماعي أو امتناع أو رفض القيام بأحد الأعمال الواجبة عليه داخل الآجال المحددة وإذا استمر رئيس المجلس الجماعى بعد انصرام الأجل المحدد في الامتناع أو الرفض الصادر الإعذار في شأنه اتخذ العامل قرارًا يتضمن بيان دواعي الحلول وموضوعه، ولا يمارس الحلول إلا بعد إخبار الوالي بذلك مسبقاً وتوجيه تبليغ مكتوب ومعلل

---

[1] مادة (75) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (65) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (46) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

[2] مادة (77) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق.

ويبلغ الرفض المعلل للمصادقة إلى رئيس المجلس الجماعى، أما بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم يتولى المصادقة وزير الداخلية خلال (45)خمسة وأربعون يوماً التالية لتاريخ التوصل بالقرار، وتبلغ المصادقة أو الرفض المعلل للمصادقة إلى الوالى أو العامل الذى يخبر بذلك رئيس المجلس، ويتولى وزير الداخلية المصادقة على قرارات المجلس الجهوى خلال (30)ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تسليم القرار وتبلغ المصادقة أو الرفض المعلل إلى رئيس المجلس الجهوى بواسطة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، وفى جميع الحالات السابقة إذا لم تتم المصادقة خلال الآجال المحددة يعتبر عدم صدور أى قرار بمثابة مصادقة[1].

جـ- **البطلان:** أقر المشرع حالتين لبطلان القرارات الصادرة من الجماعات المحلية هي:

الأولى: تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات المتعلقة بموضوع خارج عن نطاق اختصاصات (المجلس الجماعى – مجلس العمالة أو الإقليم – مجلس الجهة) أو المتخذة خرقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجارى بها العمل، ويعلن البطلان بقرار مسبب يصدره وزير الداخلية أو الوالي أو العامل بالنسبة للمجالس الجماعية، ووزير الداخلية فقط بالنسبة لمجالس العمالات أو الأقاليم، ويمكن الإعلان عنه في كل وقت تلقائياً أو بطلب من الأطراف المعنية، أما بالنسبة للمجلس الجهوي يعلن عن البطلان في كل وقت من لدن المحكمة الإدارية بناء على طلب من سلطة الرقابة أو أي طرف يعنيه الأمر، ويترتب بحكم القانون عن إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف تنفيذ القرار، على أن تبت فيه المحكمة الإدارية خلال أجل لا يتجاوز (30)ثلاثين يوما[2].

---

[1] مادة (73) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (60) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، ومادة (43) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

[2] مادة (74) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (74) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (45) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

أعضاء الجماعات المحلية، وتحضر هذه الجلسة السلطة الإدارية المحلية بالنسبة للمجلس الجماعي وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بالنسبة لمجالس الجهات[1]، وتستمر الرقابة المركزية بحضور السلطة الإدارية المحلية أو ممثلها جلسات المجلس الجماعي فبالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم يحضر الوالي أو العامل ويجلس بجانب الرئيس أما المجالس الجهوية فيحضر الجلسات عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة ويجلس على يمين الرئيس ويمكن كذلك حضور العمال المنتمين لدائرة نفوذ الجهة أو ممثليهم، وعدم اشتراك رجال السلطة المركزية في التصويت لا يمنعهم من تقديم مبادرات منهم أو يطلب من المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بمداولات المجلس ولاسيما فيما يخص المسائل المدرجة في جدول الأعمال[2].

ب - **التصديق:** لا تكون القرارات التى تتخذ بشأن (الميزانية، القروض، الرسوم، الامتيازات والوكالات، المسائل العقارية) قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها[3]، ويتولى تصديق قرارات المجالس الجماعية وزير الداخلية أو من يفوضه بالنسبة للجماعات الحضرية والوالى أو العامل بالنسبة للجماعات القروية، ويصادق وزير الداخلية على القرارات خلال(45) خمسة وأربعون يوماً التالية لتاريخ التسليم والوالى أو العامل داخل أجل(30) ثلاثون يوماً ابتداء من تاريخ التوصل بالقرار،

---

(1) مادة (6) الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (7) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (10) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(2) مادة (61) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (52) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (26) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(3) انظر حول هذه القرارات الخاضعة للتصديق، مادة (69) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (59) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (41) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

بمرسوم معلل ينشر في الجريدة الرسمية وفي هذه الحالة يجب تعيين لجنة خاصة للقيام بمهام المجلس تنتهي مهامها بحكم القانون بمجرد تأليف المجلس الجديد، ويتم تعيين اللجنة الخاصة بقرار لوزير الداخلية للمجالس الحضرية ومجالس العمالات والإقليم ومجلس الجهة وبقرار من الوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية[1].

يحدد عدد أعضاء اللجنة الخاصة فى خمسة إذا كان (المجلس الجماعي – مجلس العمالة أو الإقليم) يضم أقل من(23) ثلاثة وعشرين عضواً، و(7) سبعة بالنسبة للحالات الأخرى، وبالنسبة للمجالس الجهوية يكون عدد أعضاء اللجنة سبعة ويعين وزير الداخلية رئيسها من بين أعضائها بناء على اقتراح منهم، ويرأس هذه اللجنة الوالى أو العامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وتترأس السلطة الإدارية المحلية المختصة هذه اللجنة بالنسبة للمجالس الجماعية، وتنحصر أعمال اللجنة الخاصة فى الأعمال الإدارية المحضة والمستعجلة ولا يمكن أن تلزم مالية هذه المجالس فيما يتجاوز الموارد المتوفرة في السنة المالية، وكلما وقع الحل يتم إجراء انتخاب المجلس الجديد فى ظرف تسعين (90) يوماً من تاريخه بالنسبة (للمجلس الجماعى – مجلس العمالة أو الإقليم) وستين (60) يوماً بالنسبة للمجلس الجهوى ما عدا إذا صادف ذلك الستة أشهر السابقة للتجديد العام للمجالس الجهوية والثلاثة أشهر السابقة لتاريخ التجديد العام للمجالس الجماعية ومجلس العمالة أو الإقليم[2].

ثانياً: الرقابة على الأعمال:

تبرز أهم مظاهر الرقابة المركزية على أعمال المجالس المحلية **فيما يلي:**

أ - تبدأ الرقابة المركزية على أعمال الجماعات المحلية بالدعوة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه خلال الخمس عشر يوماً الموالية لانتخابات

---

(1) مادة (25، 26) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (26، 27) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (19، 22) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(2) مادة (26، 27) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (27، 28) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (22، 23) قانون تنظيم الجهات.

جـ- الإقالة:

كل عضو (مجلس جماعى – مجلس عمالة أو إقليم) لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها يمكن أن يعلن بعد السماح له بتقديم إيضاحات عن إقالته بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية بالنسبة للمجالس الجماعية (الحضرية) ومجالس العمالات والأقاليم وبموجب قرار معلل يصدره الوالي أو العامل بالنسبة للمجالس الجماعية (القروية)[1].

ويمكن إقالة رئيس المجلس الجهوي من مهامه بقرار معلل يشترط فيه **ما يلي**[2]:

1- الموافقة عليه بالاقتراع السري من قبل ثلثى الأعضاء على الأقل من المزاولين مهامهم في المجلس الجهوي.
2- عدم إقالة رئيس المجلس الجهوي إلا بعد أجل سنة من تاريخ انتخابه.
3- سريان أثر القرار بالإقالة من تاريخ تبليغه إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة.
4- يترتب على قرار إقالة رئيس المجلس الجهوي إقالة نواب الرئيس.
5- يجرى انتخاب المكتب الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإقالة.

د - الحل:

إذا كانت مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس بحسن سير (المجلس الجماعي – مجلس العمالة أو الإقليم – مجلس الجهة) يجوز حل المجلس

---

[1] مادة (20) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (22) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.
[2] مادة (16) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

مدة التوقيف ثلاثة أشهر[1].

ب- الاستقالة:

يوجه عضو المجلس (الجماعي – العمالة أو الإقليم) الذى يرغب في التخلي عن مهامه طلب الاستقالة الاختيارية إلى الوالي أو العامل الذى يخبر فوراً رئيس المجلس بذلك كتابة، ويسرى أثر الاستقالة ابتداء من تاريخ إعلان الوالي أو العامل باستلامها، أما بالنسبة لأعضاء المجالس الجهوية توجه الاستقالة إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الذى يرفعها إلى وزير الداخلية ويسرى أثرها ابتداء من تاريخ تبليغها إلى العامل[2].

ويوجه رؤساء ونواب المجلس الجماعي الاستقالة إلى الوالي أو العامل وتعتبر نهائية ابتداء من تاريخ إعلان الوالي أو العامل قبولها أو عند عدم القبول بعد مرور خمسة عشر يوماً بعد تجديد الطلب، وتوجه الاستقالة لرؤساء ونواب مجلس (العمالة أو الإقليم – مجلس الجهة) إلى وزير الداخلية بواسطة العامل وتعتبر نهائية من تاريخ إعلان وزير الداخلية عن قبولها أو عند عدم القبول بعد مرور خمسة عشر يوماً بعد تجديد الطلب برسالة مضمونة بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وبعد مرور شهر واحد على توجيه الاستقالة من جديد بالنسبة لمجلس الجهة، ويواصل الرئيس والنواب المستقيلون مزاولة مهامهم إلى أن يتم تنصيب من يخلفونهم فى هذه المهام، ويترتب بحكم القانون على الاستقالة للرئيس والنواب عدم أهليتهم للانتخاب لهذه المهام خلال سنة تبدأ من التاريخ الذى تعتبر فيه الاستقالة نهائية[3].

---

(1) مادة (25) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (26) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (19) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(2) مادة (19) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (21) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (34) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(3) مادة (32) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (33) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (15) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

الفرع الأول
الرقابة الإدارية

تمارس هذه الرقابة عن طريق ممثلي السلطة التنفيذية وهي رقابة مباشرة يقوم بها وزير الداخلية أو العامل بصفة ممثل لوزير الداخلية والسلطة المركزية، وتتمثل مظاهر الرقابة الإدارية في الرقابة على أعضاء المجلس والرقابة على أعماله وذلك كما يلي:

أولاً: الرقابة على الأعضاء:

تتمثل هذه الرقابة في التوقيف والعزل والإقالة والاستقالة وكذلك الحل وتعيين لجنة خاصة وذلك كما يلي:

أ- التوقيف أو العزل:

كل عضو مجلس (جماعي – عمالة أو إقليم) ثبت مسئوليته في ارتكاب أعمال أو أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام يمكن بعد استدعائه للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأعمال المنسوبة إليه توقيفه لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً بقرار معلل لوزير الداخلية أو عزله بمرسوم معلل يتم نشرهما في الجريدة الرسمية[1].

وبالنسبة لرؤساء المجالس ونوابهم (مجلس جماعي – مجلس عمالة أو إقليم – مجلس جهة) يمكن توقيفهم أو عزلهم بسبب مسئوليتهم عن ارتكاب أخطاء جسيمة ثبتت في حقهم وذلك بعد الاستماع إليهم بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية بحيث لا تتجاوز مدة التوقيف شهراً واحداً[2].

ويمكن إيقاف المجلس عن العمل (مجلس جماعي – مجلس عمالة أو إقليم – مجلس جهة) بقرار معلل يصدره وزير الداخلية ولا يمكن أن تتجاوز

---

[1] مادة (21) قانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق؛ مادة (23) قانون رقم 79.00 تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

[2] مادة (33) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (34) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (17) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

المبحث الثالث
الرقابة على الهيئات الإقليمية في بعض دول المغرب العربي

الأصل هو استقلال المجالس المحلية والاستثناء من ذلك أن هذا الاستقلال هو استقلال نسبي يمارس في حدود القانون وتحت رقابة السلطة المركزية، فالعلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية تقوم على أساس حق السلطة المركزية في مراقبة أعمال المجالس المحلية، وتنظيم هذه العلاقة من الأسس الهامة التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإقليمية فمهما اختلفت النظم المحلية ومهما تباينت أهدافها فإنها تقوم فى أحد جوانبها على علاقة بالسلطة المركزية تتمثل فى حقها في ممارسة قدر من الرقابة على المجالس المحلية الذى يختلف مداها من دولة إلى أخرى[1].

نتناول في هذا المبحث ما يلي:

المطلب الأول: الرقابة المركزية على المجالس المحلية في المملكة المغربية.

المطلب الثاني: الرقابة المركزية على المجالس المحلية في الجمهورية الجزائرية.

المطلب الأول
الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في المملكة المغربية

تتكون الجماعات المحلية في المغرب من ثلاثة مستويات محلية، وتمارس السلطة المركزية رقابتها على جميع هذه المستويات من خلال ثلاثة أنواع للرقابة هى الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة القضائية ونتناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية.

الفرع الثاني: الرقابة التشريعية.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

---

[1] د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص139.

يتضح مما سبق مدى اتساع صلاحيات الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلاً للولاية، ولكن صلاحياته أكثر اتساعاً عندما يكون ممثلاً للدولة فهي واسعة جدا تجعل من الولاية جهازاً تابعاً له، وهذه الصلاحيات ليست مضبوطة في قانون معين وإنما هى مبعثرة ومختلفة في النصوص القانونية والتنظيمية على اختلاف القطاعات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصاته[1].

أما بالنسبة لاختصاصات المجالس المحلية (البلدية – الولاية)، ومن خلال العرض السابق لها، يلاحظ أن المشرع الجزائرى اتبع في تحديد الاختصاصات طريقة ترتكز على وضع الإطار العام للاختصاصات، على غرار الأسلوب الفرنسي (المعيار العام) مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم، وذلك أن القانون البلدي أو قانون الولاية يحيل في مواطن عدة على التنظيم[2].

---

[1] للمزيد حول هذا الموضوع يراجع د.ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص216؛ د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص87 وما بعدها.

[2] د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص84.

- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيف العمومي.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية والحكمة من استثناء هذه القطاعات أنها قطاعات ذات نشاط وطني وأهميتها ليست محدودة في إقليم ولاية واحدة لذا يجب توحيد الجهة المشرفة على رقابتها وتسييرها لضمان حسن سيرها وأدائها[1].

3- الوالي مسئول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة فيتولى تنسيق أعمال مصالح الأمن في الولاية وتوضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام السابقة، ويجوز للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير[2].

4- يعتبر الوالي مسئولاً حسب الشروط التى تحددها القوانين والتنظيمات عن إعداد تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً وتنفيذها، ويسهر الوالي على إعداد وإتمام وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الإسعافات في الولاية وضبطها باستمرار ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به[3].

---

[1] د.علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص88.

[2] مادة (96، 97، 98، 99)، قانون الولاية، مرجع سابق، وفي قرار مجلس الدولة الجزائرى في القضية رقم 6195 جلسة بتاريخ 2002/9/23 قضية والي ولاية الجزائر بخصوص القرار الإداري الصادر عن والي الجزائر بغرض الحفاظ على الأمن العام وصحة السكان وحفاظاً على الآداب العامة، والذى قضى بإغلاق حانة (مخمرة) ولمدة غير محدودة، قرر مجلس الدولة أن الوالي قد خالف القانون عندما أمر بالغلق لمدة غير محدودة، علماً بأنه يحق له أن يأمر بذلك لمدة ستة أشهر فقط، وأن الأمر بالغلق النهائى هو من اختصاص السلطة القضائية المختصة فقط.

[3] مادة (100، 101) قانون الولاية، مرجع سابق.

وبالتالى فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية الذين يكون تعيينهم إما بموجب مراسيم رئاسية مثل (الكاتب العام، ورئيس الديوان) أو المستخدمين الذي تقوم الولاية بتوظيفهم لتسيير مصالحها بما يتناسب مع إمكانياتها واحتياجاتها أو المستخدمين بعقد محدد المدة (الخبراء والمختصين) [1].

ومن ثم فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها المتمثلة في السلطة على شخص المرءوس وعلى أعماله بما فيها سلطة التوجيه وسلطة رقابة (المصادقة، التعديل، الإلغاء، السحب)[2].

ب- اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية وبهذه الصفة يقوم بممارسة الصلاحيات الآتية:

1- يتولى الوالي تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التى يتلقاها من كل وزير من الوزراء، ويقوم كذلك بوصفه رجلاً من رجال السلطة المركزية بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات[3].

2- ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء[4]:

- العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفيتها.

---

(1) مادة (108، 109) قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري الجزائرى، دار ريحانة للطباعة والنشر، الجزائر، 2000م، ص129، أشار إليه، د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائرى، مرجع سابق، ص112.

(3) مادة (92، 95) قانون الولاية، مرجع سابق.

(4) مادة (93) قانون الولاية، مرجع سابق.

5- تمثيل الولاية: خلافاً للوضع في البلدية الذي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانوناً للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائى، ويمثل الوالي الولاية فيما يلي:

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها، ويؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية، وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائى[1].

- يمثل الولاية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعي عليه ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية، وفي هذه الحالة إذا لم يمثل الوالي الولاية فمن سيمثل الوالي في هذا النزاع في حالة حدوثه خصوصاً وإن قانون الولاية لم يشر إلى من يمثل الولاية في هذه الحالة[2].

6- ممارسة السلطة الرئاسية علي موظفي الولاية: تنص المادة (106) من قانون الولاية لسنة 1990م على ما يلى: "للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائى وقرارات الحكومة".

---

[1] مادة (86) قانون الولاية، مرجع سابق، تجد الإشارة هنا إلى أن قانون الولاية لم ينص على إمكانية إبرام العقود الرسمية من طرف الوالي ولم ينص أي قانون صراحة على صلاحية الوالي في إبرام العقود الرسمية، على عكس قانون البلدية الذى نص فى المادة (60) صراحة في مجال تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية بأن يقوم باسم البلدية بإبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات وكلها عقود رسمية بنص القانون ومن ثم يثور تساؤل عن صلاحية الوالي في إبرام العقود الرسمية هل يمكن أن يستفاد ضمنيا على الرغم من أنه عمليا يمارس كل أشكال الإدارة بواسطة القرارات، وهو ما ذهب إليه بعض الفقه إلى القول بصلاحية الوالي في إبرام العقود. انظر د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائرى، مرجع سبق، ص113، 114.

[2] مادة (87) قانون الولاية، مرجع سابق.

بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

1- ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، ويقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريراً حول حالة تنفيذ المداولات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبداها المجلس، ويطلع الوالي المجلس الشعبي الولائى سنوياً على نشاط مصالح الدولة في الولاية، ويطلع الوالي بانتظام رئيس المجلس الشعبي الولائى في خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات ومدى الاستجابة لآراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله[1]، ويسهر الوالي على إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله[2].

2- يعد الوالي المستوى التقني لمشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائى عليها، وهو الأمر بالصرف[3].

3- يقدم الوالي بيانا سنوياً عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائى يتبع بمناقشة ويمكن أن ينتج عن مناقشته رفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة) [4].

4- يسهر الوالي على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما[5].

---

[1] مادة (83، 84، 84) قانون الولاية، مرجع سابق.

[2] مادة (89) قانون الولاية، مرجع سابق.

[3] مادة (88) قانون الولاية، وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاصات المالية أو صفة الأمر بالصرف الرئيسى التي يتمتع بها الوالي تكون حال ممارسته اختصاصاته كممثل للولاية فقط، في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير المركزية بوصفهم آمرين بالصرف ثانويين. انظر د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص11.

[4] مادة (91) قانون الولاية، مرجع سابق.

[5] مادة (90) قانون الولاية، مرجع سابق.

ز - السكن:

يدعم المجلس الشعبي الولائي البلديات فيما يخص تطبيق برامجها الإسكانية ويقوم في هذا المضمار بما يأتي[1]:

1- يقدم مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري.

2- يشجع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن.

3- يبادر أو يشارك في ترقية برامج السكن المخصص للإيجار.

4- يشارك في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات.

ح - الهبات والوصايا:

1- يبت المجلس الشعبي الولائي فى قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء كانت مثقلة بأعباء أو شروط أو تخصيصات معينة أم لا[2].

2- تثبت المؤسسات العمومية الولائية في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة لها والتي لا تكون مثقلة بأعباء أو شروط أو تخصيصات معينة وإذا كانت مثقلة بأعباء أو شروط أو تخصيصات معينة فإن المداولة القاضية بقبولها أو رفضها يجب أن يأذن بها المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة[3].

ثانياً: اختصاصات الوالي:

يعتبر الوالي من جهة ممثلاً للولاية، ومن جهة أخرى ممثلاً للدولة ونتناول اختصاصاته فيما يلي:

أ- اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للولاية:

الوالي هو الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وبهذه الصفة يقوم

---

(1) مادة (82) قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) مادة (111) قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) مادة (112) قانون الولاية، مرجع سابق.

و- النشاط الاجتماعي:

1- يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يبادر ويشجع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب التي تتجاوز قدرات البلدية[1].

2- يتولى المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية وفي إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة الصحية، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات، وكذلك يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة، ويسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية[2].

3- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان ما يأتي: مساعدة (الطفولة، المعوقين، المسنين، المعوزين) والتكفل بالمتشردين والمرضى عقلياً[3].

4- يسعى المجلس الشعبى الولائى إلى إنشاء منشآت ثقافية ورياضية ترفيهية بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر أو جمعية مكلفة بترقية هذه النشاطات، ويساهم المجلس الشعبي الولائى فى نشر التراث الثقافى بالاتصال مع البلديات وكل جمعية أو تجمع معني[4].

5- يتخذ المجلس الشعبي الولائي في المجال السياحي كل إجراء من شأنه أن يساعد في استغلال القدرات السياحية في الولاية وأن يشجع كل استثمار في هذا المجال[5].

---

[1] مادة (75) قانون الولاية، مرجع سابق.
[2] مادة (76، 78) قانون الولاية، مرجع سابق.
[3] مادة (77) قانون الولاية، مرجع سابق.
[4] مادة (79، 80) قانون الولاية، مرجع سابق.
[5] مادة (81) قانون الولاية، مرجع سابق.

الفلاحة، كما يشجع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، ويتخذ في هذا الصدد كافة الإجراءات ضد أخطار الفيضانات والجفاف[1].

2- يبادر المجلس الشعبي الولائي في ميدان التشجير وحماية التربة وإصلاحها بكل عمل يرمي إلى تنمية الأملاك الغابية وحمايتها وتشجيع تدخل المتعاملين، وكذلك يبادر بكل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية[2].

3- يعمل المجلس الشعبي الولائي على تطوير الري الصغير والمتوسط كما يساعد تقنيا وماليا البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه التى تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية وإعادة استعمالها[3].

د- الهياكل الأساسية الاقتصادية:

1- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها، ويقوم بتصنيفات طرق الولاية وإعادة تصنيفها[4].

2- يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل عملية من شأنها تنمية الريف، وخاصة في مجالي الإنارة وفك العزلة[5].

هـ- التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني:

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوين إنجاز مؤسسات التعليم الثانوى والتقني والتكوين المهني، وتتولى أيضاً صيانة هذه المؤسسات والعناية بها[6].

---

(1) مادة (66) قانون الولاية، مرجع سابق.
(2) مادة (67، 68) قانون الولاية، مرجع سابق.
(3) مادة (69) قانون الولاية، مرجع سابق.
(4) مادة (70، 71) قانون الولاية، مرجع سابق.
(5) مادة (72) قانون الولاية، مرجع سابق.
(6) مادة (74) قانون الولاية، مرجع سابق.

البيئة، وفي إطار تكامل وانسجام الأعمال التي تقوم بها الجماعات الإقليمية، تقوم الولاية بمد المساعدة للبلديات[1].

ب- مخطط الولاية:

1- يعكس مخطط الولاية في المدى المتوسط البرامج والوسائل والأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية قصد ضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية، ويصادق المجلس الشعبي الولائي على مخطط الولاية[2].

2- يحدد المجلس الشعبي الولائي مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه[3].

3- يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية، كما يمكنه أن يشجع كل مبادرة من شأنها المساهمة في التنمية المنسجمة والمتوازنة للولاية[4].

4- يقرر المجلس الشعبي الولائي في مجال الاستثمار عن طريق مداولة النفقات الواجب تخصيصها في شكل رأسمال إلى صناديق المساهمة[5].

5- يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يبادر بكل العمليات الهادفة إلى إيجاد تجهيزات تتجاوز من حيث حجمها وأهميتها أو استعمالها قدرات البلدية[6].

جـ- الفلاحة والري:

1- يبادر المجلس الشعبي الولائي ويجسد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي وترقية الأراضي

---

(1) مادة (58، 59) قانون الولاية، مرجع سابق.
(2) مادة (60) قانون الولاية، مرجع سابق.
(3) مادة (62) قانون الولاية، مرجع سابق.
(4) مادة (63) قانون الولاية، مرجع سابق.
(5) مادة (64) قانون الولاية، مرجع سابق.
(6) مادة (65) قانون الولاية، مرجع سابق.

الفرع الثاني

اختصاصات الولاية

للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية، والوالي وهو الهيئة التنفيذية في الولاية ونتناول اختصاصات كل هيئة فيما يلي:

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

يعالج المجلس الشعبي الولائي ويدير جميع شئون الولاية التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، وتتمثل اختصاصاته فيما يلي:

أ- الصلاحيات العامة:

1- يتداول بشأن المهام والاختصاصات التى تحددها له القوانين والتنظيمات، وعموماً حول كل قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلث أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي[1].

2- يقدم المجلس الشعبي الولائي الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشئون الولاية والتى يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوماً، ويمكن أن يخطر وزير الداخلية عن طريق رئيسه بكل قضية تتعلق بسير المصالح اللامركزية التابعة للدولة[2].

3- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يحدث في أي وقت لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتمييتها، يتم انتخابها من بين أعضاء المجلس وتقدم اللجنة نتيجة التحقيق للمجلس الشعبي الولائي، ويخطر رئيس المجلس ووزير الداخلية بذلك[3].

4- وبصفة عامة تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية

---

(1) مادة (55) قانون الولاية رقم 90-09 بتاريخ 7 أبريل 1990م، مرجع سابق.

(2) مادة (56) قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) مادة (57) قانون الولاية، مرجع سابق.

4- **من حيث المسئولية:** تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها ممثلاً لها، بينما تتحمل الدولة المسئولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التى يقوم بها ممثلا للدولة ولحسابها.

5- **من حيث الرقابة:** يخضع الرئيس إلى رقابة إدارية من طرف الوالي حينما يمثل البلدية، أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي.

وبناء على ذلك فإن هذه الاختصاصات المحلية سواء كانت للمجلس الشعبي البلدي أو لرئيسه، يترتب عليها نتائج مهمة نص عليها المشرع الجزائرى وتتمثل فى مسئولية البلدية مدنيا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو العنف فى ترابها فتصيب الأشخاص أو الأموال أو خلال التجمهرات والتجمعات، وليست البلدية مسئولة عن الإتلاف والأضرار الناجمة عن الحرب أو عندما يساهم المتضررون فى إحداثها، وفي حالة وقوع كارثة أو نكبة فلا تتحمل البلدية المسئولية تجاه الدولة أو المواطنين إلا عندما تتخلى عن أخذ الاحتياطات المفروضة[1].

والبلدية كذلك مسئولة عن الأخطاء التى يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاؤه والموظفون أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها، ويمكن للبلدية أن ترفع دعوى ضد هؤلاء فى حالة ارتكابهم لخطأ شخصى[2].

---

[1] مادة (139، 140) قانون البلدية، مرجع سابق، وفي قرار لمجلس الدولة الجزائرى – الغرفة الثالثة – فى القضية رقم 3649 جلسة تاريخ 2002/6/10، قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية غيليزان.
حيث قرر مجلس الدولة أن حظيرة سيارات البلدية تعد ملكا عمومياً يكون تسييرها من اختصاص البلدية وأنها حارسة للأملاك المودعة بالحظيرة والتى تتقاضى مقابلها ضرائب، ولذلك أن إتلاف أجزاء سيارة موضوعة فى حظيرة سيارات البلدية، فإن البلدية تكون ملزمة بالتعويض، لأنه كان عليها استعمال جميع الوسائل من أجل حماية هذا الهيكل وأن التقصير في الحماية يشكل خطأ من شأنه خلق مسئولية إزاء الغير.

[2] مادة (145) قانون البلدية، مرجع سابق.

1- الحفاظ على الأمن العام: ويعنى اتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية الكفيلة بحماية المواطنين وممتلكاتهم مثل: اتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق، وكذا المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص والمعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها[1].

2- الحفاظ على الصحة العامة: ويعني اتخاذ التدابير الوقائية لتي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية مثل: اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، والقضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة، والسهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير[2].

3- الحفاظ على السكينة العامة: ويقصد بذلك اتخاذ الإجراءات والقرارات التى توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت، وضبط وتنظيم الطرق في البلدية[3].

ويعتمد رئيس المجلس الشعبي في ممارسة صلاحياته الخاصة بالأمن والضبط الإداري على هيئة الشرطة البلدية الموضوعة تحت سلطته، أو يطلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا عند الحاجة[4].

وترجع أهمية التمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية وتلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة، إلى عدة فوائد نذكر منها[5]:

---

[1] مادة (71، 75) قانون البلدية، مرجع سابق.
[2] مادة (75) قانون البلدية، مرجع سابق.
[3] مادة (73) قانون البلدية، مرجع سابق.
[4] مادة (74) قانون البلدية، مرجع سابق.
[5] د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص92.

- توظيف عمال البلدية، وتعيينهم وتسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم.
- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية.
- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس والقيام بمتابعة تنفيذها.
- السهر على وضع المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها.

ب- بصفته ممثل الدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم البلدية، ومن هذه الصلاحيات نذكر منها ما يلي:

1- **الحالة المدنية:** للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وكذا التصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها كل مواطن بحضورهم اعتماداً على تقديم وثيقة هويته[1]، ويقوم كذلك بالإحصاء السنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية والمولودين في البلدية أو المقيمين بها، ويقوم بضبط بطاقة الخدمة الوطنية[2].

2- **الشرطة القضائية:** يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية[3].

3- **الشرطة الإدارية:** في إطار تمثيل الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام والمتمثل **فيما يلي:**

---

[1] مادة (68، 77، 78) قانون البلدية، مرجع سابق.
[2] مادة (70) قانون البلدية، مرجع سابق.
[3] مادة (68) قانون البلدية، مرجع سابق.

يمثلها أمام القضاء إلا في حالة تعارض مع مصلحة البلدية وفي هذه الحالة يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو في إبرام العقود[1].

2- **رئاسة المجلس:** يتولى الرئيس الإشراف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي ولهذا الغرض يتحمل المسئولية فيما يأتي[2]:

- استدعاء المجلس الشعبي البلدي للاجتماع وعرض المسائل الداخلة في اختصاصه.
- تحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله وتحديده.
- تقديم تقرير منظم حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.
- الإعلان عن المداولات وأشغال المجلس.

3- **إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التى تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها ولاسيما ما يأتي[3]:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفات أو الإيجارات.
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التى تملكها البلدية بما فى ذلك حق الشفعة.

---

[1] مادة (58، 59، 66) قانون البلدية، مرجع سابق.
[2] مادة (61، 62) قانون البلدية، مرجع سابق.
[3] مادة (60، 63، 64) قانون البلدية، مرجع سابق.

ز - الاستثمارات الاقتصادية[1]:

1- يقرر المجلس الشعبى البلدى بمداولة تخصيص رأسمال على شكل استثمارات تستند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية.

2- يداول المجلس الشعبى البلدى فيما يخص كل تفويض عام أو خاص لازم لرئيس المجلس البلدى لضمان تمثيل البلدية أو انتخاب ممثلين عن البلديات فى أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة.

ي- الهبات والوصايا[2]:

1- يبت المجلس الشعبى البلدى فى قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها.

2- يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخفيض، وإذا كانت تخضع لأعباء أو شروط أو تخصيصات فإن المجلس الشعبى البلدى هو الذى يأذن بقبولها عن طريق المداولة أو رفضها.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبى البلدى:

يتمتع رئيس المجلس الشعبى البلدى بالازدواجية بالاختصاص، حيث يمثل البلدية من جهة ويمثل الدولة من جهة أخرى وذلك كما يلى:

أ- بصفته ممثل البلدية:

إن البلدية بوصفها جماعة محلية تتمتع بالاستقلال وبالشخصية المعنوية تحتاج إلى من يعبر عنها، وقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي[3] حيث يقوم بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

1- تمثيل البلدية: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفي كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، كما

---

[1] مادة (109، 110) قانون البلدية، مرجع سابق.

[2] مادة (115، 116) قانون البلدية، مرجع سابق.

[3] مادة (47) قانون البلدية، مرجع سابق.

4- تتخذ البلدية فى ميدان السياحة كل إجراء من شأنه أن يشجع توسيع قدرتها السياحية وتشجع المتعاملين المعنيين على استغلالها.
5- تشجيع البلدية تطوير حركة الجمعيات فى ميادين الشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه وتقدم لها المساعدة فى حدود إمكانياتها.
6- تشارك البلدية فى صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجودة فى ترابها وتضمن المحافظة على الممتلكات الدينية.

هـ- السكن[1]:

تختص البلدية فى مجال السكن بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها، وبهذا الصدد تقوم بما يأتى:

1- المشاركة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية طبقاً للقانون.
2- تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية فى تراب البلدية.
3- تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها وتجديدها.
4- تسهيل ووضع تحت تصرف كل أصحاب المبادرة التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المزمع القيام بها.
5- تساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها.

و- حفظ الصحة والنظافة والمحيط[2]:

تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية لاسيما فى المجالات الآتية:

1- توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية، ونظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التى تستقبل الجمهور، ومكافحة التلوث وحماية البيئة.
2- تتكفل البلدية بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحة الخضراء وكل أثاث حضرى يهدف إلى تحسين إطار الحياة، تسهر على حماية التربة والموارد المائية وتساهم فى استعمالها الأمثل.

---

[1] مادة (106) قانون البلدية، مرجع سابق.
[2] مادة (107، 108) قانون البلدية، مرجع سابق.

4- تتحمل البلدية فى إطار حماية التراث العمرانى مسئولية ما يأتى:
المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظراً لقيمتها التاريخية والجمالية، وحماية الطابع الجمالى والمعمارى وانتهاج أنماط سكنية متجانسة فى التجمعات السكنية.

5- على المجلس الشعبى البلدى أثناء إقامة المشاريع المختلفة عبر تراب البلدية مراعاة حماية الأراضى الزراعية والمساحات الخضراء.

6- تقوم البلدية بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة بتسييرها وصيانتها، كما يمكنها القيام أو المشاركة فى إنشاء مساحات مخصصة لاحتضان النشاطات الإنتاجية أو المستودعات.

7- البلدية مسئولة عن إقامة الإشارات التى لا تعود صراحة إلى المؤسسات والأجهزة الأخرى.

جـ- التعليم الأساسى وما قبل المدرسة[1]:

1- تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسى طبقاً للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية، وتقوم علاوة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات.

2- تتخذ البلدية كل إجراء من شأنه تشجيع النقل المدرسى.

3- تبادر البلدية باتخاذ كل إجراء من شأنه أن يشجع التعليم ما قبل المدرسي ويعمل على ترقيته.

د- الأجهزة الاجتماعية والجماعية[2]:

1- تتكفل البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات العلاجات وصيانتها طبقاً للمقاييس الوطنية.

2- تقدم البلدية فى حدود إمكانيتها مساعدة وصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والترفيه.

3- تتكفل البلدية حسب إمكانياتها بإنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.

---

[1] مادة (97، 98، 99) قانون البلدية مرجع سابق.

[2] مادة (100، 101، 102، 103، 104، 105) قانون البلدية، مرجع سابق.

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبى البلدى:

يشكل المجلس الشعبى البلدى إطار التعبير عن الديمقراطية محلياً ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن فى تسيير الشئون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية[1].

ويمارس المجلس الشعبى البلدى الاختصاصات التالية:

أ- التهيئة والتنمية المحلية[2]:

1- تعد البلدية مخططها التنموى القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه فى إطار الصلاحيات المسندة لها قانوناً، وباتسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية.

2- تشارك البلدية فى الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية، وبهذه الصفة تعلن عن آرائها وقراراتها وفقاً لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما.

3- تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التى تتماشى مع طاقتها ومخططها التنموى.

4- تبادر البلدية بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها لاسيما فى مجالات الصحة والشغل والسكن.

ب- التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز[3]:

1- يتعين على البلدية أن تتزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها فى القوانين والتنظيمات المعمول بها.

2- على البلدية أن تتحقق من احترام تخصصات الأراضى وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة فى القوانين والتنظيمات المعمول بها.

3- تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبى البلدى على إنشاء أى مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة.

---

[1] مادة (84، 85) قانون البلدية رقم 90-08 بتاريخ 7 إبريل سنة 1990، مرجع سابق.

[2] مادة (86، 87، 88، 89) قانون البلدية، مرجع سابق.

[3] مادة (90، 91، 92، 93، 94، 95، 96) قانون البلدية، مرجع سابق.

المطلب الثاني
اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية الجزائرية

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعى السائدة في الدولة، ولذلك يقوم النظام التأسيسى الجزائري فى ظل دستور سنة 1989 على اختيارات سياسية واقتصادية مغايرة لتلك التى كان قد بُنى عليها النظام الاشتراكى السابق[1].

فمثلاً فى الميدان الاقتصادى تراجعت صلاحيات المجالس المحلية بالمقارنة مع ما كان ينص عليه سابقاً، والسبب أن القوانين الحالية (للبلديات – والولايات) بدأت تجسد مبدأ أساسياً تضمنه دستور سنة 1989 وأكده دستور سنة 1996 على المستوى الاقتصادى وهو خصخصة النشاط الاقتصادى[2].

ويوجد فى الجزائر مستويان محليان هما – البلدية والولاية- ونتناول اختصاص كل منهما فيما يلى:

الفرع الأول: اختصاصات البلدية.

الفرع الثانى: اختصاصات الولاية

الفرع الأول
اختصاصات البلدية

تدار البلدية بواسطة جهاز تقريرى ممثل فى المجلس الشعبى البلدى، وجهاز تنفيذى ممثل فى رئيس المجلس الشعبى البلدى ونتناول اختصاص كل منهما فيما يلى:

---

(1) د. محمد الصغير بعلى، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 62؛ ففى ظل الاختيار الاشتراكى، كانت المادة الأولى من القانون البلدى لسنة 1967 توسع من نطاق اختصاصات البلدية إلى أبعد حد حينما نصت على أن: "البلدية هى الوحدة القاعدية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية" وبهذا يتشابه مع النظام اليوغوسلافى، انظر د. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإدارى الجزائرى، مرجع سابق، ص 185.

(2) د. ناصر الباد، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 213.

أيام) ابتداء من تاريخ توصله بها، وإذا لم يتم التوقيع عليها داخل الأجل جاز للعامل أن يقرر الاستغناء عن ذلك وإصدار الأمر بتنفيذ التدبير[1].

ثالثاً: اختصاصات عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة (عامل التنفيذ):

تظهر أهمية دور عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة من خلال الإعتراف القانونى بسلطته كجهاز تنفيذى للجهة، وباختصاصاته فى مجال تمثيلها، ومراقبة أجهزتها على النحو الآتى:

أ- تنفيذ قرارات المجلس الجهوى:

تعتبر مهمة تنفيذ قرارات المجلس الجهوى أبرز اختصاص معترف به قانوناً لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة ويتأكد ذلك من خلال تنفيذ قرارات المجلس الجهوى ذات الطابع المالى والتى تهم ميادين[2]:

1- إنجاز أعمال الكراء والبيع والشراء وإبرام صفقات الأشغال والتوريدات وتقديم الخدمات.
2- تنفيذ الميزانية وإعداد الحساب الإدارى.
3- اتخاذ قرارات لأجل فرض الضرائب والرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وفقاً للنصوص التشريعية.

ب- تمثيل الجهة قانوناً:

يمثل الجهة لدى المحاكم عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، ولا يجوز للعامل إقامة دعوى إلا بعد موافقة المجلس باستثناء دعاوى الحيازة والأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق والدعاوى الاستعجالية، أما فى حالة تمثيل الجهة فى الدعاوى المقامة ضدها فإن العامل لا يحتاج إلى موافقة المجلس إذ يحق له أن يدافع ويستأنف الدعاوى ويتابعها إلى نهايتها[3].

---

[1] مادة (54) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[2] مادة (55) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[3] مادة (56) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

الجهوى إجراء دراسة جديدة فى شأن مسألة سبق أن تداول فيها إذا تبين عدم إمكانية المصادقة إلا بعد تلك الدراسة لأسباب تعرض فى الطلب المتعلق بإجراء الدراسة المطلوبة[1].

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الجهوى:

تنقسم اختصاصات رئيس المجلس الجهوى إلى نوعين أساسيين:

- اختصاصات خاصة – اختصاصات مشتركة مع عامل الجهة.

أ- الاختصاصات الخاصة:

تتمثل هذه الاختصاصات الخاصة بالتدابير والإجراءات الملازمة لسير المجلس الجهوى ومنها على وجه الخصوص[2]:

1- رئاسة المجلس الجهوى.
2- تمثيل المجلس الجهوى فى المؤسسات العامة ذات الطابع الجهوى.
3- إعداد جدول أعمال الدورات، والتوقيع على محاضر الجلسات.
4- إعداد النظام الداخلى للمجلس الجهوى.
5- رئاسة اللجنة الدائمة للتخطيط وإعداد التراب، وتعيين مندوبين لرئاسة اللجان الأخرى.

ب- الاختصاصات المشتركة مع عامل الجهة:

1- يتم باتفاق مشترك بين رئيس المجلس الجهوى وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، تعيين عدد المكلفين بمهمة الذين يؤازرون الرئيس، وكذلك الكاتب العام، ويتم تعيينهم بقرار يتخذه رئيس المجلس الجهوى ويؤشر عليه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة[3].
2- أما فى ميدان تنفيذ قرارات المجلس التى خولها المشرع إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، فإن دور الرئيس يقتصر على توقيعها بالعطف مع إجباره على هذا التوقيع داخل أجل قانونى محدد (خمسة

---

[1] مادة (42) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[2] مادة (25، 31، 40، 49) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[3] مادة (52) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

المجالس الجهوية فى كل ما يندرج فى سياسة تنمية الجهة لما فى ذلك من الحفاظ على مكانتها وقيمة رئيسها فى اتخاذ القرارات المصيرية على المستوى الجهوى، والحصول على تجاوبها المسبق مع كل عمل ينعش الجهة[1].

ويتخذ المجلس الجهوى بشأن اختصاصاته -السابق ذكرها- مقررات نهائية قابلة للتنفيذ ما لم يشترط المشرع ضرورة المصادقة عليها من السلطة الإدارية المختصة، والاختصاصات التى تحتاج إلى مصادقة هى[2]:

1- الميزانية الجهوية.
2- الاقتراضات المراد إبرامها والضمانات الواجب منحها.
3- فتح حسابات خصوصية.
4- فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ بعض الاعتمادات.
5- التحويل من فصل إلى فصل.
6- قبول الهبات والوصايا أو رفضها.
7- تحديد كيفية وضع أساس الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة وتحديد تعريفاتها وقواعد تحصيلها وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة الجارى العمل بها.
8- الامتيازات والوكالات وغيرها من أنواع تدبير شئون المرافق العامة الجهوية والمساهمة فى شركات اقتصادية وجميع المسائل التى لها ارتباط بمختلف هذه الأعمال.
9- الاشتراءات والبيوع أو المعاملات أو المعاوضات المتعلقة بعقارات الملك الخاص وأعمال تدبير الملك العام.

ويتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة توجيه نسخ من جميع المقررات المتعلقة بالمسائل المشار إليها أعلاه إلى وزير الداخلية فى ظرف خمسة عشر يوماً، وتظل لوزير الداخلية الصلاحية فى أن يطلب من المجلس

---

(1) د.عبد الله المتوكل: الإدارة اللامركزية بالمغرب، مرجع سابق، ص 95.
(2) مادة (41) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

جـ- الاختصاصات الاستشارية:

يمكن للمجلس الجهوى تقديم اقتراحات وإبداء آراء، ولهذه الغاية:

1- يقترح على الإدارة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش تنمية الجهة إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصات الجهة أو تفوق الوسائل المتوفرة لدى الجهة أو الموضوعة رهن تصرفها.

2- يقترح إحداث المرافق العامة الجهوية وطرق تنظيمها وتدبير شئونها وخاصة عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة أو عن طريق الامتياز.

3- يقترح كل تدبير يتعلق باختيار الاستثمارات المراد إنجازها فى الجهة من الدولة أو من أى شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.

4- يبدى رأيه فى السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطنى والتعمير ووسائلها.

5- يبدى رأيه فى السياسة المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية والمستشفيات فى الجهة ويقوم عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بتوجيه الاقتراحات والآراء المشار إليها أعلاه إلى السلطات الحكومية المختصة.

وقد تشكل هذه الاقتراحات التى تتقدم بها المجالس المنتخبة فى بعض الأحيان أكثر فاعلية فى تحقيق المشاريع المحلية من التداول فى أمور قد يعجز المجلس عن تنفيذها بسبب قصور الوسائل المتوفرة لديه أو بسبب انعدام دراسة جدوى المشروع، ويأتى التنصيص على هذه الإمكانية لصالح المجلس الجهوى كجانب مكمل لاختصاصاته، إلا أن قصرها على ما أشير إليه فقط يسترعى الانتباه إلى أن مبدأ الإشراك فى تسيير الشئون العامة يقتضى العكس أى التماس رأى

هو عبارة عن وضع خطة على المستوى الجهوى لتحقيق أهداف المجتمع المحلى فى فترة زمنية مختارة، أما إعداد التراب فهو آلية تدبير تهدف إلى تحقيق الانسجام والتكامل الزمنى والمجالى بغرض تحقيق التنمية والتكامل الاقتصادى والاجتماعى وخلق توازن وتكافؤ بين المكونات الثلاث الإنسان والمكان والأنشطة الإنتاجية[1].

ب- الاختصاصات المنقولة:

يمارس المجلس الجهوى داخل نفوذ الجهة الترابى الاختصاصات التى يمكن أن تنقلها إليه الدولة خاصة فى المجالات التالية[2]:

1- إقامة وصيانة المستشفيات والثانويات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية وفقاً للتوجهات الوطنية المعتمدة من الدولة فى هذا المجال.

2- تكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية.

ويكون نقل كل اختصاص من اختصاصات الدولة أو عبء من أعبائها مقترناً وجوباً بتحويل للموارد المطابقة لذلك الاختصاص أو العبء ولاسيما منها الاعتمادات ويتم هذا النقل وفق النص التشريعى أو التنظيمى الملائم لطبيعته.

والهدف من هذا التوجه الخاص بنقل مجموعة من الاختصاصات من طرف الدولة لفائدة المجالس الجهوية تحكمه اعتبارات منها محاولة التخفيف من الأعباء ذات الصبغة المحلية الملقاة على الدولة والتى يمكن للجماعات المحلية التكفل بها، والحرص على ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة[3].

---

(1) د.سعيد جعفرى، التنظيم الإدارى بالمغرب، مرجع سابق، ص 200، هامش (1).

(2) مادة (8) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(3) د. المهدى بنمير: الجماعات المحلية ومسألة التنمية والمحلية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش 1995، ص 236، أشار إليه د. سعيد جعفري، المرجع السابق، ص 202.

4- تحديد كيفية وضع أساس مختلف الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة وتحديد تعريفاتها وقواعد تحصيلها وفقاً للقوانين والأنظمة السارية.

5- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة والتشجيع على إنجاز تلك الاستثمارات ولاسيما بإقامة وتنظيم مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الاقتصادية.

6- البت فى شأن مساهمة الجهة فى مقاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجهوية أو المشتركة بين الجهات.

7- اعتماد جميع التدابير المتعلقة بالتكوين المهنى.

8- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل فى إطار التوجهات على الصعيد الوطنى.

9- القيام بأعمال فى ميدان إنعاش الرياضة.

10- اعتماد كل التدابير الرامية إلى حماية البيئة.

11- اتخاذ الإجراءات الرامية إلى عقلنة تدبير الموارد المائية للجهة، ويساهم فى تحديد السياسة المائية على المستوى الوطنى إذا طلبت منه السلطات إبداء رأيه.

12- اعتماد جميع التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية.

13- القيام بكل ما يهدف إلى إنعاش ومساندة كل عمل من أعمال التضامن الاجتماعى، وكل تدبير ذى طابع إحسانى.

14- السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية وإنعاشها.

ويمكن تجميع هذه الاختصاصات فى ثلاث مهام أو وظائف أساسية، **الأولى:** وهى وظيفة التنمية الاقتصادية. **والثانية:** وهى وظيفة التخطيط وإعداد التراب **والثالثة:** وهى وظيفة التنمية الاجتماعية، ومن أهم مجالات اختصاص مجلس الجهة وظيفة التخطيط وإعداد التراب، والمخطط الجهوى بصورة عامة

الفرع الثالث

اختصاصات مجالس الجهات

تتكون مجالس الجهات من مجلس الجهة، ورئيس المجلس الجهوى، وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، وحدد قانون تنظيم الجهات اختصاصاتهم على النحو الآتى:

أولاً: اختصاصات مجلس الجهة:

يبت المجلس الجهوى بمداولاته فى قضايا الجهة، ولهذه الغاية يقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى، ومن أجل ذلك يمارس مجلس الجهة اختصاصات ذات طبيعة ثلاثية هى:

اختصاصات خاصة، واختصاصات محولة، واختصاصات استشارية، نتناولها فيما يلى:

أ- الاختصاصات الخاصة:

يمارس المجلس الجهوى الاختصاصات الخاصة التالية[1]:

1- دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها وكذلك دراسة الحسابات الإدارية والمصادقة عليها.

2- إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة وفقاً للتوجهات والأهداف المعتمدة فى المخطط الوطنى للتنمية وفى حدود الوسائل الخاصة بالجهة وتلك الموضوعة رهن تصرفها ويحيل المجلس الجهوى هذا التصميم إلى اللجنة الوزارية لتهيئة التراب الوطنى قصد الموافقة عليه.

3- إعداد التصميم الجهوى لتهيئة التراب وفقاً للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطنى ويحيلها إلى اللجنة الوزارية لتهيئة التراب الوطنى قصد الموافقة عليه.

---

[1] مادة (7) قانون رقم 96- 47 المتعلق بتنظيم الجهات، مرجع سابق.

الإقليم وبهذه الصفة يجب عليه اتخاذ -وفق هذه المقررات- التدابير التالية[1]:

1- ينفذ الميزانية ويضع الحساب الإدارى.

2- يتخذ القرارات لأجل تحديد سعر الرسوم وتعريفة الواجبات ومختلف الحقوق طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية والجارى العمل بها.

3- يبرم صفقات الأشغال أو التوريدات والخدمات.

4- يحافظ على أملاك العمالة أو الإقليم ويديرها، ولهذه الغاية يسهر على مسك جداول إحصاء أملاك العمالة أو الإقليم وتعيين سجل محتوياتها وتسوية وضعيتها القانونية ويتخذ كل الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق العمالة أو الإقليم.

5- ينجز التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومى للعمالة أو الإقليم.

6- يعمل على حيازة الهبات والوصايا الممنوحة للعمالة أو الإقليم.

7- يبرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة.

يتضح مما سبق أن الوالى أو العامل يتمتع بسلطة تنفيذية واسعة، إلا أن المشرع المغربى حاول إدخال بعض القيود على هذه السلطة الواسعة التى تمارس بصفة انفرادية بتمكين مراقبة الوالى أو العامل كهيئة تنفيذية، وذلك إذا لاحظ مجلس العمالة أو الإقليم أن تدابير التنفيذ غير مطابقة لقراراته له أن يطلب من العامل مطابقة هذه التدابير وإذا لم يتلق جواباً خلال أجل (8)ثمانية أيام جاز له التصويت على ملتمس يوجه إلى وزير الداخلية وفى حالة عدم الرد أو عدم الاقتناع يمكن للمجلس أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية بواسطة رئيسه الذى يمثله أمام القضاء، وتبت فيها خلال شهر ابتداء من تاريخ الإحالة إليها[2].

---

[1] مادة (46) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

[2] مادة (47) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

ويجوز للمجلس تقديم ملتمسات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة للعمالة أو الإقليم باستثناء الملتمسات ذات الصبغة السياسية، ويتولى توجيه اقتراحاته وملتمساته بواسطة الوالى أو العامل إلى السلطات الحكومية المختصة والمؤسسات العامة والمصالح المعنية التى يتعين عليها توجيه أجوبتها المعللة بنفس الطريقة إلى مجلس العمالة أو الإقليم فى أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر.

ثانياً: اختصاصات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم:

أ - يرأس الرئيس مجلس العمالة أو الإقليم، ويمثل العمالة أو الإقليم بصفة رسمية فى جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية، ويعين رئيس الديوان والمكلفين بمهمة بمقرر يصدره رئيس مجلس العمالة أو الإقليم ويؤشر عليه الوالى أو العامل أو يتولى توظيفهم بموجب عقد[1].

ب- يمثل الرئيس العمالة أو الإقليم لدى المحاكم ما عدا إذا كانت القضية تهمه بصفة شخصية أو بصفته شريكاً أو مساهماً أو بصفته وكيلاً عن غيره أو تهم زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين، وفى هذه الحالة تطبق مقتضيات الإنابة المؤقتة[2].

يتضح من ذلك محدودية اختصاصات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم مقارنة بالاختصاصات الواسعة لرئيس المجلس الجماعى، وإن كان المشرع قد ألزم العامل بأخذ رأى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم عند تنفيذ مقررات المجلس وهو أمر يوحى بأن رئيس مجلس العمالة أو الإقليم يساهم فى عملية التنفيذ بالرغم من كون العامل غير ملزم باتباع رأى رئيس المجلس إلا أن هذا الإجراء سوف يقوى مركزه فى علاقته مع العامل[3].

ثالثاً: اختصاصات الوالى أو العامل:

يعتبر الوالى أو العامل الجهاز التنفيذى لقرارات مجلس العمالة أو

---

(1) مادة (39) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

(2) مادة (41) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

(3) د. محمد عنترى، الجديد فى السلطة التنفيذية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 32، 2001، ص 34.

1- التعليم الثانوى والتقنى: إحداث وصيانة الإعداديات والثانويات والمعاهد المتخصصة.

2- الصحة: إحداث وصيانة المستشفيات والمراكز الصحية.

3- التكوين المهنى.

4- تكوين موظفى الجماعات المحلية والمنتخبين المحليين.

5- البنيات التحتية والتجهيزات وبرامج التنمية والاستثمار التى تهم العمالة أو الإقليم ويكون كل نقل للاختصاصات مقترنا وجوباً بتحويل الموارد اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات ويتم هذا النقل، (حسب الحالة)، وفق النص التشريعى أو التنظيمى الملائم.

جـ- الاختصاصات الاستشارية[1]:

وهى تمكن مجلس العمالة أو الإقليم من الاطلاع على المشاريع التى تهم نطاقه الترابى، وتقديم مقترحات وملتمسات وإبداء الرأى بشأنها للدولة ولهذه الغاية:

1- يقترح على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمالة أو الإقليم إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصه أو تفوق المسائل المتوفرة لديه أو الموضوعة رهن تصرفه.

2- يبدى رأيه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير ووثائقها المقترحة من طرف الدولة أو الجهة.

3- يقترح كل تدبير يتعلق بإنعاش الاستثمارات والتشغيل وتحسين محيط المقاولة.

4- يبدى رأيه كلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة أو طلبته الدولة أو الجهة.

---

[1] مادة (38) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

18- يساهم فى الحفاظ على المواقع الطبيعية والتراث التاريخى والثقافى والفنى وإعادة تأهيلها والرفع من قيمتها.

19- يسهر على حماية البيئة.

20- يقوم بجميع الأعمال اللازمة لإنعاش الرياضة والثقافة والعمل الاجتماعى أو المساهمة فيها.

21- يقوم بكل أعمال التضامن الاجتماعى ويشارك فى كل عمل ذى طابع إنسانى.

22- يبت فى إبرام كل اتفاقية للتعاون أو الشراكة الرامية إلى إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد الشروط لإنجاز الأعمال التى ستنفذها العمالة أو الإقليم بتعاون أو بشراكة مع الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين.

23- يدرس ويصادق على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزى ويقرر الانخراط والمشاركة فى أنشطة المنظمات المهتمة بالشئون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة السلطة الوصية، وذلك فى إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة. غير أنه لا يمكن إبرام أى اتفاقية بين العمالة أو الإقليم أو مجموعة للجماعات المحلية ودولة أجنبية.

يتضح من خلال السرد السابق للاختصاصات الذاتية أنها اختصاصات أصلية لمجلس العمالة أو الإقليم، وأن الجانب الإنمائى والطابع الاقتصادى والمالى يحظى بالجانب الأكبر منها.

ب- الاختصاصات المنقولة[1]:

يمارس مجلس العمالة أو الإقليم داخل الحدود الترابية الاختصاصات التى يمكن أن تنقلها إليه الدولة، خاصة فى المجالات التالية:

---

[1] مادة (37) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

5- يقرر فى الاقتراضات والضمانات الواجب منحها.
6- يحدد برامج التجهيز والتنمية والاستثمار ويصوت عليها.
7- يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات ولاسيما إنجاز مناطق للأنشطة الاقتصادية أو المشاركة فى تهيئتها وتجهيزها وإنعاشها.
8- يقوم بكل الأعمال الخاصة بإنعاش التشغيل طبقاً للتوجهات والأهداف الوطنية.
9- يقوم وحده أو بالشراكة مع الدولة أو مع الجهة أو مع جماعة أو عدة جماعات قروية بالأعمال التى من شأنها إنعاش التنمية القروية ودعم برامج التجهيز بالعالم القروى.
10- يبت فى شأن إحداث مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة للعمالة أو الإقليم أو المساهمة فيها.
11- يقرر فى إحداث المرافق العمومية للعمالة أو الإقليم، وتحديد طرق تدبيرها إما عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة أو الامتياز أو أى طريقة أخرى من طرق التدبير طبقاً للقوانين والأنظمة.
12- يساهم فى إنجاز وصيانة الطرق التابعة للعمالة أو الإقليم.
13- يبت فى إحداث المرفق العمومى للنقل بين الجماعات ويحدد طرق تدبيره.
14- يسهر على المحافظة على ممتلكات العمالة أو الإقليم وإعادة تأهيلها وصيانتها والرفع من مردوديتها.
15- يبت فى الاقتناءات والتفويتات والمعاوضات والاكتراءات وكل المعاملات المتعلقة بالملك الخاص التابع للعمالة أو الإقليم.
16- يقرر فى الاحتلال المؤقت للملك العمومى للعمالة أو الإقليم وتدبيره.
17- يشارك فى إنجاز برامج الإسكان أو إعادة هيكلة النسيج الحضرى والسكن غير اللائق بالوسط الحضرى والقروى.

الفرع الثاني

اختصاصات مجالس العمالات والأقاليم

نص قانون تنظيم العمالات والأقاليم لسنة 2002 على ثلاثة أنواع من الاختصاصات، النوع الأول: يتولاه مجلس العمالة أو الأقاليم، النوع الثاني: يختص به رئيس المجلس، النوع الثالث: يمارسه الوالي أو العامل. ونتناول هذه الاختصاصات فيما يلي:

أولاً: اختصاصات مجلس العمالة أو الاقاليم:

يتمتع مجلس العمالة أو الإقليم بالاختصاص العام للتدخل في كل القضايا التي تهم الوحدة الإدارية وبما يضمن تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبذلك صنفت اختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم إلى ثلاثة أنواع هي: اختصاصات ذاتية، واختصاصات منقولة، واختصاصات استشارية[1] وذلك كما يلي:

أ- اختصاصات ذاتية[2]:

يمارس مجلس العمالة أو الإقليم داخل حدود الدائرة الترابية للعمالة أو الإقليم، الاختصاصات الذاتية التالية:

1- يدرس مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة أو الإقليم ويصوت عليه طبقاً لتوجهات وأهداف المخطط الوطني.
2- يدرس الميزانية والحساب الإداري ويصوت عليها طبقاً للشكليات والشروط المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل.
3- يقرر فتح حسابات خصوصية واعتمادات جديدة ورفع مبالغ اعتمادات وتحويل اعتمادات من فصل إلى فصل.
4- يحدد في نطاق القوانين والأنظمة المعمول بها، سعر الرسوم وتعريفة الواجبات ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة العمالة أو الإقليم.

---

(1) مادة (35) قانون رقم 00 -79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.
(2) مادة (36) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- **الأمن العام:** ويقصد به حماية الأفراد والجماعة من كل الأخطار المحدقة أو المهددة لهم، نتيجة أعمال بشرية (مظاهرات، أعمال تخريبية) أو طبيعية (فيضانات، زلازل).
- **السكينة العامة:** الطمأنينة أو الهدوء العام ومفادها حماية السكان من الإزعاج والضجيج.
- **الصحة العامة:** ويقصد بها حماية صحة السكان من الأمراض والأوبئة واتخاذ تدابير للحيلولة دون انتشارها.

ويمارس رؤساء المجالس الجماعية اختصاصات الشرطة الإدارية فى ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة وسلامة المرور وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية هى الإذن أو الأمر أو المنع ويمكن الطعن فيها أمام القضاء الإدارى[1].

ويجوز لرئيس المجلس الجماعى طلب استخدام القوة العمومية عند الاقتضاء من طرف السلطة الإدارية المحلية وهو ما يجعل هذه الأخيرة تحتكر الركن الأمنى فى ميدان الشرطة الإدارية الجماعية، وكل استعمال لهذه القوة من طرف الرئيس يتوقف على رجل السلطة الذى قد لا يأمر بتسخيرها بينما يقتصر دور رؤساء المجالس الجماعية على الركنين (السكينة العامة، والصحة)[2].

---

[1] وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية" بمراكش" فى حكمها عدد 73 بتاريخ 17 أكتوبر 1995، خلال نظرها فى الطعن الذى تقدمت به شركة سياحية ضد قرار رئيس المجلس الجماعى، حيث طعنت الشركة السياحية فى القرار المتعلق بإغلاق المحل بعلة وجود ضرر يقلق راحة السكان المجاورين وقد قبلت المحكمة الطعن وقضت بإلغاء القرار البلدى المذكور بعدما تأكد لها عدم وجود ضرر بالنسبة للجوار. د.أحمد حضرانى، المرجع السابق، ص 138.

[2] مادة (53) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

3- الانتخابات.
4- تنظيم محاكم الجماعات والمقاطعات.
5- النقابات المهنية.
6- التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الجماعية.
7- المهن الحرة.
8- تنظيم ومراقبة الباعة المتجولين بالطرق العمومية.
9- تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها.
10- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والعلامات والشعارات.
11- شرطة الصيد البري، جوازات السفر، مراقبة الأثمان.
12- تنظيم الاتجار فى المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول.
13- مراقبة الأسطوانات وغيرها من التسجيلات السمعية والبصرية.
14- تسخير الأشخاص والممتلكات.
15- الخدمة العسكرية الإجبارية.
16- التنظيم العام للبلاد فى حالة الحرب.

يتضح مما سبق أن السمة المميزة التى أخذ بها المشرع المغربى هى النص على اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية بالقيام بمهام الشرطة الإدارية الجماعية والفصل بينها وبين اختصاص السلطة الإدارية المحلية (الباشا، القائد) فى الجماعة المحلية، وبذلك يكون المشرع المغربى قد فرق بين أنواع الشرطة فإما إدارية ذات طابع وقائى أو قضائية ذات طابع زجري، وتتمثل الشرطة الإدارية فى تلك التدابير الضرورية للحفاظ على النظام العام بمدلولاته وأركانه الثلاثة[1]:

---

[1] د. أحمد حضرانى، اختصاصات رئيس المجلس الجماعى فى ميدان الشرطة الإدارية الجماعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 44، 2003، ص 136.

العمومية التى يقع فيها تجمهر الناس كالمواسم والأسواق ومحلات المشاهد أو الألعاب والميادين الرياضية والمقاهى والمسابح والشواطئ وغيرها.

16- يتخذ التدابير الضرورية لتفادى شرود البهائم المؤذية والمضرة، ويراقب الحيوانات الأليفة، وجمع الكلاب الضالة وإعدامها ومكافحة داء السعار وكل مرض يهدد الحيوانات الأليفة طبقاً للقوانين والأنظمة السارية.

17- ينظم ويراقب المحطات الطرقية ومحطات وقوف حافلات المسافرين وحافلات النقل العمومى، وسيارات الأجرة، وعربات نقل البضائع وكذا جميع محطات وقوف العربات.

18- يتخذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والآفات والفيضانات والكوارث.

19- ينظم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق الذى يهدد المساكن والنباتات والأغراس.

20- يسلم رخص الوقوف فوق الملك العمومى الجماعى دون إقامة بناء.

21- يضبط وينظم تشوير (وضع علامات المرور) الطرق العمومية داخل تراب الجماعة.

22- ينظم ويراقب إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار بواسطة الإعلانات والشعارات بالطريق العمومى وتوابعه وملحقاته.

23- يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالمقالع وينظم استغلالها.

24- يمارس شرطة الجنائز والمقابر ويتخذ على وجه السرعة الإجراءات اللازمة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وينظم المرفق العمومى لنقل الجثث ويراقب عملية دفنها واستخراجها من القبور طبقاً للكيفيات المقررة فى القوانين والأنظمة السارية.

أما فيما يتعلق بصلاحيات السلطة الإدارية المحلية (الباشوات والقواد) فى مجالات الشرطة الإدارية والتى هى محظورة على رؤساء المجالس الجماعية تتجلى فى الآتى:

1- المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة.

2- تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة.

4- يراقب البنايات الآيلة للسقوط ويتخذ التدابير اللازمة لترميمها أو هدمها.
5- يتخذ التدابير اللازمة لحماية المآثر التاريخية والمواقع الطبيعية، والتراث التاريخى والثقافى طبقاً للقوانين والأنظمة الجارى العمل بها.
6- يمنح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة الداخلة فى اختصاصه ويراقبها طبقاً للقوانين والأنظمة الجارى العمل بها.
7- ينظم ويساهم فى مراقبة الأنشطة التجارية والمهنية التى من شأن مزاولتها أن تمس بالصحة والنظافة، وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة.
8- يراقب محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلاقة وبيع العطور، وكل الأماكن التى يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة.
9- ينظم ويضبط نشاط الباعة المتجولين فوق الطرق العمومية.
10- يسهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم، خاصة المطاعم والمقاهى، وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، ويحدد مواقيت فتحها وإغلاقها.
11- يتخذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور فى الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها.
12- يساهم فى مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومى.
13- يسهر على نظافة مجارى المياه والماء الصالح للشرب ويضمن حماية ومراقبة نقط الماء المخصص للاستهلاك العمومى ومياه السباحة.
14- يتخذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
15- يتخذ التدابير الخاصة لضمان السكينة العمومية خصوصاً فى المحلات

المجلس أن يدافع أو يطلب الاستئناف فى دعوى أو يتابع هذا الاستئناف أو يقيم جميع الدعاوى المتعلق بالحيازة أو يدافع عنها أو يقوم بجميع الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق، ويطلع الرئيس وجوباً المجلس بكل الدعاوى القضائية التى تم رفعها دون إذن مسبق خلال الدورة العادية أو الاستثنافية التى تلى مباشرة تاريخ إقامتها.

جـ- اعتبار الرئيس ضابطاً للحالة المدنية[1]:

يعتبر رئيس المجلس الجماعى ضابطاً للحالة المدنية، ويمكنه تفويض هذه المهمة إلى النواب كما يمكنه تفويض هذه المهمة للموظفين الجماعيين طبقاً لأحكام قانون الحالة المدنية، ويقوم طبق الشروط المنصوص عليها بالإشهاد على صحة الإمضاء ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها.

د- اختصاصات الشرطة الإدارية:

يمارس رئيس المجلس الجماعى اختصاصات الشرطة الإدارية فى ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العامة وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هى (الإذن أو الأمر أو المنع) ويقوم بالصلاحيات التالية[2]:

1- يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير، وعلى احترام ضوابط تصاميم تهيئة التراب ووثائق التعمير.
2- يسلم رخص البناء والتجزئة والتقسيم، ورخص السكن وشهادات المطابقة، ورخص احتلال الملك العمومى لغرض البناء، وذلك طبق الشروط والشكليات المنصوص عليها فى القوانين والأنظمة المعمول بها.
3- يسهر على نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحى، وزجر إيداع النفايات بالوسط السكنى والتخلص منها.

---

[1] مادة (51) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.
[2] مادة (50) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

ويسهر على مراقبة تنفيذها وفى هذا الإطار:

1- ينفذ الميزانية ويصنع الحساب الختامى.

2- يتخذ القرارات لأجل تحديد سعر الرسوم وتعرفة الواجبات ومختلف الحقوق، طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجارى العمل بها.

3- يقوم فى حدود ما يقرره المجلس الجماعى بإبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض.

4- يبرم صفقات الأشغال والتوريدات وتقديم الخدمات.

5- يقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء.

6- يدبر أملاك الجماعة ويحافظ عليها. ولهذه الغاية يسهر على تحسين سجل المحتويات ومسك جداول إحصاء الأملاك الجماعية وتسوية وضعيتها القانونية، ويتخذ كل الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجماعة.

7- يباشر أعمال البيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم الملك الخاص الجماعى.

8- يتخذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومى الجماعى، ويمنح رخص الاحتلال المؤقتة للملك العمومى بإقامة بناء.

9- يعمل على حيازة الهبات والوصايا.

10- يبرم اتفاقات واتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة.

ب- يمثل الجماعة لدى المحاكم[1]:

يمثل الرئيس الجماعة لدى المحاكم ماعدا إذا كانت القضايا التي تهمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلاً عن غيره أو شريكاً أو مساهماً أو عن زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين، وفى هذه الحالة ينوب أحد نواب الرئيس وفقاً لمقتضيات المادة 56 من الميثاق الجماعى بالإنابة المؤقتة، ولا يجوز له أن يقيم دعوى قضائية إلا بمقرر للمجلس، غير أنه يجوز له دون إذن مسبق من

---

[1] مادة (48) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

2- يطلع مسبقاً على كل مشروع تقرر إنجازه من طرف الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة.

3- يبدى رأيه وجوباً حول كل مشروع تقرر إنجازه من قبل الدولة، أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة إذا كان من شأن تحقيقه أن يرتب تحملات على كاهل الجماعة أو يمس بالبيئة.

4- يبدى رأيه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير فى حدود المجال الترابى للجماعة، كما يبدى رأيه حول وثائق التهيئة والتعمير طبقاً للقوانين والأنظمة.

5- يبدى رأيه كلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها أو كما طلبته الدولة أو غيرها من الجماعات العمومية الأخرى.

ويمكن للمجلس، علاوة على ذلك، تقديم بعض الملتمسات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة الجماعية، باستثناء الملتمسات ذات الصبغة السياسية، وتوجه ملتمسات المجلس فى ظرف(15) خمسة عشرة يوماً بواسطة سلطة الوصاية إلى السلطات الحكومية.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الجماعى:

يعتبر رئيس المجلس الجماعى السلطة التنفيذية للجماعة، وهو الذى يرأس المجلس الجماعى ويمثل الجماعة بصفة رسمية فى جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسير الإدارة الجماعية ويسهر على مصالح الجماعة طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها[1].

ويمكن تحديد اختصاصات الرئيس فى المجالات التالية:

أ- تنفيذ قرارات المجلس الجماعى[2]:

ينفذ الرئيس قرارات المجلس ويتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض

---

[1] مادة (45) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

[2] مادة (47) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

2- إنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية والمتواجدة داخل حدودها.
3- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.
4- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية.
5- إنجاز وصيانة مراكز التأهيل والتكوين المهني.
6- تكوين الموظفين والمنتخبين الجماعيين.
7- البنيات التحتية والتجهيزات ذات الفائدة الجماعية.

يكون كل نقل للاختصاصات مقترناً وجوباً بتحويل الموارد اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات ويتم هذا النقل، (حسب الحالة)، وفق النص التشريعي أو التنظيمي الملائم.

وهذه الاختصاصات التي يتم نقلها من الدولة إلى المجلس الجماعي أوردها الميثاق الجماعي على سبيل المثال وليس الحصر وذلك لفتح المجال لنقل اختصاصات أخرى كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك وتوفرت الإمكانات اللازمة لممارستها[1].

جـ- الاختصاصات الاستشارية[2]:

يمكن للمجلس الجماعي تقديم اقتراحات وملتمسات وإبداء آراء، ولهذه الغاية:

1- يقترح على الدولة، وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاتها أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعة رهن تصرفها.

---

[1] د. مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 223.
[2] مادة (44) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق.

- يحدد شروط مشاركة الجماعة فى إنجاز البرامج أو المشاريع عن طريق الشراكة.
- يدرس ويصادق على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي ويقرر الانخراط والمشاركة فى أنشطة المنظمات المهتمة بالشئون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية، بعد موافقة الإدارة الوصية، وذلك فى إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة غير أنه لا يمكن إبرام أى اتفاقية بين جماعة أو مجموعات للجماعات المحلية ودولة أجنبية.

يتضح مما سبق أن المشرع المغربى شمل بهذه الاختصاصات الذاتية مجالات مختلفة بتوسع وتنوع وتعداد دقيق وذلك بهدف تحديد المسئولية وإيضاح المهام للمجلس الجماعى، ومن السمات المميزة للاختصاصات الذاتية التى جاء بها الميثاق الجماعى الجديد هى خاصية التحديد والضبط بالنسبة لكل مجال من المجالات السابقة وليس معنى ذلك أن المشرع المغربى قد فضل المعيار الحصرى فى تحديد الاختصاصات وإنما هدف من ذلك إلى تفادى التداخل فى الاختصاص بين مستويات المجالس المحلية وبين هذه الأخيرة والسلطة المركزية فى الأقاليم[1].

ب- الاختصاصات القابلة للنقل[2]:

يمارس المجلس الجماعى داخل الحدود الترابية للجماعة الاختصاصات التى يمكن أن تنقلها إليه الدولة خاصة فى المجالات التالية:

1- إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسى والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج.

---

[1] د.مليكة الصروخ، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 217؛ د.سعيد جعفري، التنظيم الإدارى بالمغرب، مرجع سابق، ص 133.

[2] مادة (43) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

- يشجع ويساند المنظمات والجمعيات ذات الطابع الاجتماعى والثقافى والرياضي.

جـ- يقوم بكل عمل محلى من شأنه تعبئة المواطن قصد تنمية الوعى الجماعي من أجل المصلحة المحلية العامة، وتنظيم مشاركته فى تحسين ظروف العيش، والحفاظ على البيئة وإنعاش التضامن وتنمية الحركة الجماعية وفى هذا الإطار يتكفل باتخاذ كل الأعمال من أجل التواصل والإعلام وتنمية المشاركة والشراكة مع الجمعيات القروية وكل المنظمات والأشخاص المعنوية أو الطبيعية التى تعمل فى الحقل الاقتصادى والاجتماعى والثقافى.

د- يقوم بكل أعمال المساعدة والدعم والتضامن وكل عمل ذى طابع إنسانى أو إحسانى ولهذه الغاية.

- يبرم شراكة مع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعى والإنسانى.
- يساهم فى إنجاز برامج المساعدة والدعم والإدماج الاجتماعى للأشخاص المعاقين وتلك الفئات التى توجد فى وضع صعب.

هـ- يساهم فى تنفيذ البرامج الوطنية والجهوية والمحلية لمحاربة الأمية.

و- يساهم فى الحفاظ على خصوصيات التراث الثقافى المحلى وإنعاشها.

7- التعاون والشراكة[1]:

يقوم المجلس الجماعى بجميع أعمال التعاون والشراكة التى من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية ولهذه الغاية:

- يقرر إحداث كل هيئة ذات فائدة مشتركة بين الجماعات أو العمالات أو الأقاليم أو الجهات أو المشاركة فيها.

---

[1] مادة (42) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

- حماية الساحل والشواطئ وضفاف الأنهار والغابات والمواقع الطبيعية.
- الحفاظ على جودة الماء، خاصة الماء الصالح للشرب، والمياه المخصصة للسباحة.
- تصريف ومعالجة المياه العادمة ومياه الأمطار.
- محاربة عوامل انتشار الأمراض المعدية.
- محاربة جميع أشكال التلوث والإخلال بالبيئة وبالتوازن الطبيعى.

وفى هذه الإطار فإن المجلس الجماعى يقرر خاصة فى:

- إحداث وتنظيم المكاتب الجماعية للوقاية الصحية.
- المصادقة على الأنظمة العامة الجماعية للوقاية الصحية والنظافة العمومية، طبقاً للقوانين والأنظمة الجارى بها العمل.

6- مجال التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية[1]:

أ- يقرر المجلس الجماعى أو يساهم فى إنجاز وصيانة وتدبير التجهيزات الاجتماعية والثقافية والرياضية خاصة:

- المراكز الاجتماعية للإيواء ودور الشباب والمراكز النسوية، ودور العمل الخيرى، ومأوى العجزة وقاعات الأفراح والمتنزهات ومراكز الترفيه.
- والمركبات الثقافية والمكتبات الجماعية والمتاحف والمسارح والمعاهد الفنية والموسيقية وحضانة ورياض الأطفال.
- المركبات الرياضية والميادين والملاعب الرياضية والقاعات المغطاة والمعاهد الرياضية والمسابح وملاعب سباق الدراجات والخيل.

ب- يتخذ أو يساهم فى اتخاذ كل الأعمال الضرورية لإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية ولهذه الغاية:

- يشارك فى التنشيط الاجتماعى والثقافى والرياضى بمساعدة الهيئات العمومية المكلفة بالثقافة والشبيبة والرياضة والعمل الاجتماعى.

---

[1] مادة (41) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

د- يقرر إنجاز البرامج المتعلقة بالسكنى أو المشاركة فى تنفيذها.

هـ - يشجع إحداث التعاونيات السكنية وجمعيات الأحياء.

و- يسهر على المحافظة على الخصوصيات الهندسية المحلية وإنعاشها.

4- مجال المرافق والتجهيزات العمومية المحلية[1]:

أ- يقرر المجلس الجماعى إحداث وتدبير المرافق العمومية الجماعية الخاصة فى القطاعات التالية: التزود بالماء الصالح للشرب وتوزيعه، وتوزيع الطاقة الكهربائية، وجمع الفضلات المنزلية والنفايات المشابهة لها والتخلص منها وتفريغها، والإنارة العمومية، والنقل العمومى الحضرى، والسير والجولان وتشوير الطرق العمومية، ونقل المرضى والجرحى، ونقل الأسماك واللحوم، والمقابر ومرفق نقل الجثث.

ب- يقرر فى إنجاز وصيانة التجهيزات ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية وفى طرق تدبيرها خاصة: أسواق البيع بالجملة، والأسواق الجماعية، والمجازر وأماكن بيع الحبوب والسمك، والمحطات الطرقية، ومحطات الاستراحة والمخيمات ومراكز الاصطياف، يقرر إحداث وحذف أو تغيير أماكن المعارض أو الأسواق أو تاريخ إقامتها.

جـ- يقرر فى إنجاز أو المساهمة فى تنفيذ: التجهيزات والمنشآت المائية المخصصة للتحكم فى مياه الأمطار، والوقاية من الفيضانات، تهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات وضفاف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة.

5- مجال الوقاية الصحية والنظافة البيئية[2]:

يسهر المجلس الجماعى على الحفاظ على الصحة والنظافة وحماية البيئة، مع مراعاة الاختصاصات المخولة لرئيس المجلس، ولهذه الغاية يتداول خاصة حول سياسة الجماعة فى الميادين التالية:

---

[1] مادة (39) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

[2] مادة (40) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

ب- يقرر فتح حسابات خصوصية واعتمادات جديدة ورفع مبالغ اعتمادات وتحويل اعتمادات من فصل على فصل.

جـ- يحدد فى نطاق القوانين والأنظمة المعمول بها سعر الرسوم وتعرفة الواجبات ومختلف الحقوق التى تقبض لفائدة الجماعة.

د- يقرر فى الاقتراضات المطلوب إبرامها والضمانات الواجب منحها.

هـ- يبت فى الهبات والوصايا الممنوحة للجماعة.

و- يسهر على تدبير الأملاك الجماعية والمحافظة عليها وصياتتها ولهذه الغاية:

- يقوم طبقاً للقوانين والأنظمة الجارى العمل بها، بتحديد الأملاك العامة الجماعية وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومى.
- يبت فى الاقتناءات والمعاوضات والاكتراءات وكل المعاملات المتعلقة بعقارات الملك الخاص.
- يصادق على كل أعمال تدبير أو احتلال الملك العمومى الجماعى مؤقتاً.
- يقرر فى شأن تخصيص أو تغيير تخصيص البنايات العمومية والأملاك الجماعية طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

3- مجال التعمير وإعداد التراب[1]:

أ- يسهر المجلس الجماعى على احترام الاختيارات والضوابط المقررة فى مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير.

ب- يدرس ويصادق على ضوابط البناء الجماعية طبقاً للقوانين والأنظمة الجارية.

جـ- يقرر فى إنجاز أو المشاركة فى إنجاز برامج إعادة الهيكلة العمرانية والقضاء على السكن غير اللائق وحماية وإعادة تأهيل المدن العتيقة وتجديد النسيج العمرانى المتدهور.

---

[1] مادة (38) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

- يضع برنامج تجهيز الجماعة فى حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعة رهن إشارتها.
- يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.

ب- يقوم بالأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش وتنمية الاقتصاد المحلى والتشغيل ولهذه الغاية:

- يتخذ كل التدابير التى من شأنها تقويم القدرات الاقتصادية للجماعة خاصة فى مجالات الفلاحة والصناعة والتجارة والسياحة وقطاع الصناعة التقليدية.
- يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة ولاسيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاولات.
- يبت فى شأن مساهمة الجماعة فى مقاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجماعية أو ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات.
- يقرر إبرام كل اتفاق أو اتفاقية للتعاون أو للشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التى تنجزها الجماعة بتعاون أو شراكة مع الإدارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية والخاصة والفاعلين الاجتماعيين.

جـ- يحدد شروط المحافظة على الملك الغابوي واستغلاله واستثماره فى حدود الاختصاصات المخولة له بموجب القانون.

2- مجال المالية والجبايات والأملاك الجماعية[1]:

أ- يدرس المجلس الجماعى الميزانية والحسابات الإدارية ويصوت عليها طبقاً للشروط والشكليات المنصوص عليها فى التشريع الجارى به العمل.

---

[1] مادة (37) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

للمناظرات والتوصيات المطالبة بالتخلى عن الصيغة العامة وتعويضها بصيغة صريحة لتحديد مجالات الاختصاص وسردها بأكبر ما يمكن من الدقة[1].

ونتناول فى هذا المطلب اختصاصات المجالس المحلية فى المغرب **كما يلى:**

الفرع الأول: اختصاصات المجالس الجماعية (الحضرية والقروية)

الفرع الثانى: اختصاصات مجالس العمالات والأقاليم.

الفرع الثالث: اختصاصات مجلس الجهة.

الفرع الأول

اختصاصات المجالس الجماعية (الحضرية والقروية)

تتكون المجالس الجماعية من (جهاز تقريرى) ممثل فى المجلس الجماعى، وكذلك من (جهاز تنفيذى) ممثل برئيس المجلس الجماعى ويمارس كل جهاز اختصاصاته **على النحو الآتى:**

أولاً: اختصاصات المجلس الجماعى: وصنفت إلى ثلاثة أنواع من الاختصاصات هى:

الاختصاصات الذاتية، الاختصاصات القابلة للنقل، والاختصاصات الاستشارية، وتمارسها فى نطاق ترابها المحلى[2].

أ- الاختصاصات الذاتية:

1- مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية[3]:

أ- يدرس المجلس الجماعى مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقاً لتوجهات وأهداف المخطط الوطنى ولهذه الغاية:

---

(1) د.سعيد جعفري، التنظيم الإدارى بالمغرب، مرجع سابق، ص 132؛ د.أحمد محمد قاسمي، الميثاق الجماعى الجديد خطوة فى سياق التحولات، مرجع سابق، ص 32.

(2) مادة (35) قانون رقم 00- 78 المتعلق بالميثاق الجماعى، مرجع سابق.

(3) مادة (36) قانون الميثاق الجماعى، المرجع السابق.

المبحث الثالث
اختصاصات المجالس المحلية فى بعض دول المغرب العربى

إذا كان تحديد الاختصاصات المحلية -يتقاسمه- اتجاهان رئيسيان هما: المعيار الحصرى وهو الأسلوب الإنجليزى والمعيار العام وهو الأسلوب الفرنسى، فإن بعض دول المغرب العربى تأثرت بهذا الأخير نتيجة للاستعمار الفرنسى الذى أثر على التنظيمات المحلية والإدارية فى الدول التى وقعت تحت الاستعمار الفرنسى، إلا أن بعض دول المغرب العربى عملت فى القوانين الصادرة حديثاً لتنظيم اللامركزية الإقليمية على تدقيق الاختصاصات المحلية التى ترتبط بعملية التشكيل للمجالس المحلية من حيث وجود مجالس محلية (تقريرية)، وأجهزة تنفيذية، وكيفية تشكيلها عن طريق الانتخاب أو التعيين.

ونتناول فى هذا المبحث ما يلى:

المطلب الأول : اختصاصات المجالس المحلية فى المملكة المغربية.

المطلب الثانى: اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية الجزائرية.

المطلب الأول
اختصاصات المجالس المحلية فى المملكة المغربية

أخذ المشرع المغربى بالتوجه اللاتينى فى تحديد اختصاصات الهيئات المحلية وهو (المعيار العام) خاصة فى ظل القوانين القديمة المنظمة للمجالس المحلية فى المغرب، وفى القوانين الحديثة عمل المشرع المغربى على ضبط وتوضيح وتوسيع الاختصاصات المحلية فعمل على سرد الاختصاصات المحلية وليس معنى ذلك أنه قد فضل المعيار الحصرى فى تحديد الاختصاصات، وإنما حقق عملية ضبط وتوضيح وعقلنة التدخلات للمجالس المحلية وخفف من الطابع العام للاختصاصات الذى شكل قيداً موضوعياً وقانونياً فى قيام أعضاء المجالس المحلية بمسئولياتهم، وكذلك استجابة

لحضور الجلسة للأعضاء مبرراً للغياب، ولا يمكن أن يشكل التوقف عن العمل سبباً فى قيام المستخدم بفسخ عقد العمل[1].

د - مقابل العضوية: المهمة الانتخابية (العضوية) مجانية، إلا أن الأعضاء يستفيدون من تسديد المصاريف التى قد يدفعونها أثناء ممارسة عضويتهم ويمكنهم أن يستفيدوا من مصاريف التمثيل، أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبى البلدى- أو الولائى- يتفرغ لمهام العضوية، ولذلك يتقاضى تعويضاً عن ممارسة مهامه[2].

ثانياً: واجبات الأعضاء:

أ - يجب على العضو حضور جلسات المجلس وعدم التغيب إلا بعذر، ويتم نشر غياب أعضاء المجلس الشعبي البلدى عن إشغاله ومداولاته، وتدرس فى جلسة مغلقة الحالات التأديبية الخاصة بالأعضاء[3].

ب- يجب على الأعضاء عدم حضور المداولات التى تكون لهم مصلحة شخصية فى القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها[4].

يتضح مما سبق أن المشرع الجزائرى نص على بعض الحقوق والواجبات للأعضاء فى مواد متفرقة، على عكس المشرع المغربى الذى أفرد لذلك باباً سمى "النظام السياسى للمنتخب" لما لذلك من أهمية تعود على العضو فى تحديد مسئوليته، والقيام بمهامه بفاعلية أكثر.

---

(1) مادة (28) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (37) قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) مادة (27، 56، 57) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (36، 32، 33) قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) مادة (19، 21) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (17) قانون الولاية، مرجع سابق.

(4) مادة (45) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (52) قانون الولاية، مرجع سابق.

جـ- **الإقصاء**: يقصى نهائياً من المجلس الشعبى –البلدى أو الولائى- العضو الذى تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الترشح[1].

د- **الحل**: وهو الانتهاء غير الطبيعى للمجالس الشعبية –البلدية أو الولائية- وبالحل تنتهى العضوية جماعياً قبل انتهاء مدتها وبالتالى يفقد العضو عضويته، وإن كان الحل يتشابه مع حالة الانتهاء الطبيعى للمجالس الشعبية –البلدية أو الولائية- فى أن فقد العضوية يشمل جميع أعضاء المجلس، إلا أنهما يفترقان فى أن الحل قد يشمل مجالس معينة دون الأخرى وأن الحل هو جزاء[2].

الفرع الرابع

حقوق الأعضاء وواجباتهم

نص المشرع الجزائرى على حقوق الأعضاء وواجباتهم فى مواد متفرقة، كما يلي:

أولاً: حقوق الأعضاء:

أ - حق العضو فى توجيه أو إرسال الاستدعاءات المرفقة بجدول الأعمال كتابياً إلى مقر إقامة كل عضو، وذلك قبل عشرة أيام كاملة من تاريخ الاجتماع[3].

ب- يحق للعضو الذى حصل له مانع من حضور اجتماع أن يوكل كتابياً أحد زملائه الذى يختاره للتصويت عنه[4].

جـ- يجب على المستخدمين أن يسمحوا لمستخدميهم الأعضاء فى المجالس المحلية بالوقت اللازم لممارسة وإدارة مهام العضوية، على أن لا يدفع المستخدمون أجر الوقت المخصص لأداء العضوية، ويكون الاستدعاء

---

(1) مادة (33) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (42) قانون الولاية، مرجع سابق.
(2) مادة (34) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (44) قانون الولاية، مرجع سابق.
(3) مادة (16) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (14) قانون الولاية، مرجع سابق.
(4) مادة (18) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (16) قانون الولاية، مرجع سابق.

وبالنسبة للعضو المستخلف بدلاً من العضو الذى شغر مقعده لأى سبب من الأسباب فإنه يكمل المدة المتبقية من عضوية المجلس[1]، وأما بالنسبة لمدة رئاسة المجلس الشعبي (البلدى – الولائى) فهى نفس المدة الانتخابية لهذه المجالس خمس سنوات، وفي حالة شغور رئاسة المجلس الشعبي (البلدى – الولائى) يتم استخلاف غيره بنفس الطريقة التي نصب بها الرئيس السابق ويكمل المدة المتبقية[2].

ثانياً: فقد العضوية: يفقد عضو المجلس المحلي عضويته في الحالات الآتية:

أ - **الانتهاء الطبيعى:** تنتهى العضوية انتهاء طبيعياً فى حالتين:

الأولى: وفاة العضو، وفى هذه الحالة يخلفه للمدة الباقية المرشح الوارد فى نفس القائمة بعد العضو المنتخب الأخير منها، **والثانية:** وهى حالة انتهاء مدة دورة المجلس الشعبى البلدى -أو الولائى- وهى الخمس سنوات[3].

ب- **الاستقالة:** يفقد عضو المجلس الشعبي –البلدى أو الولائى- العضوية بصورة اختيارية وذلك فى حالة الاستقالة، وتقدم إلى رئيس المجلس –البلدى أو الولائى- بحسب الحالة وتصبح نهائية من تاريخ استلامها من قبل رئيس المجلس المعنى[4].

ويفقد العضو عضويته أيضاً إذا تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للترشح قانوناً أو تعتريه حالة من حالات التنافى ويصرح الوالى فوراً بالإقالة لعضو المجلس الشعبى البلدى، ويعد عضو المجلس الشعبى الولائى مستقيلاً فوراً بموجب مداولة من المجلس الشعبى الولائى وفى حالة تقصيره وبعد إعذاره من الوالى، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة فوراً[5].

---

(1) مادة (29) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (38) قانون الولاية، مرجع سابق.
(2) مادة (48، 51) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (25، 36) قانون الولاية، مرجع سابق.
(3) مادة (29) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (38) قانون الولاية، مرجع سابق.
(4) مادة (30) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (39) قانون الولاية، مرجع سابق.
(5) مادة (31) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (40) قانون الولاية، مرجع سابق.

أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأمن، محاسبو الأموال البلدية، وأموال الولايات، مسؤولو المصالح البلدية والولائية".

والظاهر من هذا النص أن عدم القابلية للترشح هنا نسبى، إذ إنه يمكن لهؤلاء الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفى (من حيث المكان)، أو فيها لكن بعد مرور مدة سنة من توقفهم عن العمل بها (من حيث الزمان).

ويعتبر إيداع القائمة التى تتوفر فيها الشروط المطلوبة قانوناً لدى الولاية تصريحاً بالترشح، ويقدم هذا التصريح الجماعى أحد المرشحين المذكورين في القائمة ويكون موقعاً من طرف كل مرشح متضمناً جميع البيانات الشخصية المطلوبة، وفي حالة رفض أي ترشح أو قائمة مرشحين يكون بقرار معلل ويبلغ خلال (10)عشرة أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح للترشيح، ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة المختصة محلياً[1].

الفرع الثالث

مدة العضوية وفقدها

حدد المشرع الجزائرى مدة العضوية في المجالس المحلية وبين حالات فقدها كما يلى:

أولاً: مدة العضوية:

المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائى هى(5) خمس سنوات[2] وقد تكون المدة أقل حين يكمل المجلس المتجدد في حالة الحل المدة الباقية على تاريخ التجديد العام للمجالس المحلية[3].

---

[1] مادة (81، 86)، قانون الانتخابات، مرجع سابق.

[2] مادة (75) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

[3] مادة (37) قانون البلدية، مرجع سابق، مادة (47) قانون الولاية، مرجع سابق.

وعليه فإنه يشترط في المرشح أن تتوفر فيه – من باب أولى – باقى شروط الناخب من: جنسية جزائرية، وتمتع بالحقوق الوطنية، وعدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للانتخاب، واتخاذ موطن بالبلدية.

ب- ضرورة اعتماد الترشح من طرف: حزب أو عدة أحزاب بالنسبة لقوائم الأحزاب، أو بموجب تدعيم شعبى بالنسبة لقوائم المستقلين يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من توقيعات الناخبين بالبلدية لا تقل عن (5%)[1].

جـ- الامتناع عن الترشح فى أكثر من قائمة واحدة أو فى أكثر من دائرة انتخابية، وعدم الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان لأسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية[2].

ثانياً: حالات عدم القابلية للترشح:

بالرغم من توفر الشروط السابقة إلا أن المشرع نص على بعض الأوضاع التي تشكل حالات: عدم القابلية للترشح أو حالات تعارض وتنافى وهذه الحالات تمثل في حقيقتها شروطاً سلبية يجب عدم توافرها في المرشح[3].

أخذ المشرع بعدة حالات لعدم القابلية للترشح حينما استبعد من قوائم الترشيح بعض الموظفين وذوى المراكز المؤثرة ضمانا وحفاظاً على مصداقية العملية الانتخابية. ولهذا نص على ما يلى:

"يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم[4]: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات،

---

[1] مادة (82) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[2] مادة (85، 94) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[3] محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص55.
[4] مادة (98، 100) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

ويتم تعيين الولاة من قبل رئيس الجمهورية منفرداً وذلك بموجب مرسوم رئاسي وفقاً لنص المادة 78 من دستور 1996م التي تنص على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: .... و- الولاة".

ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري، وعلى الرغم من ذلك فإن هناك شروط ينبغي توافرها في تعيين الولاة (وإن كان هناك استثناءات ترد على ذلك) وهذه الشروط قد تكون عامة وهي المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، وشروط خاصة وهي التي تم النص عليها في القوانين والتنظيمات الخاصة[1].

الفرع الثاني

شروط العضوية وموانعها

من أجل أن يحق للمواطن أن يكون مرشحاً، يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط، وأن لا يكون في إحدى حالات عدم القابلية للترشح، وذلك كما يلي:

أولاً: شروط العضوية:

لم يشر قانون البلدية وقانون الولاية إلى شروط العضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية ولكن بالرجوع إلى أحكام قانون الانتخابات نجدها تنص على جملة من الشروط هي:

أ - يكتسب كل ناخب أهلية الانتخاب (الترشح) إذا بلغ يوم الاقتراع خمساً وعشرين (25) سنة كاملة، وأثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها، إلا أنه نص على ضرورة مراعاة الشروط الأخرى التي يشترطها التشريع صراحة، ومنها شروط الناخب[2].

---

(1) د.علاء الدين عشي:والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق ، ص22.

(2) مادة (93) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

المطلقة فى الدورة الأولى من الاقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية وفى حالة تساوى الأصوات يعلن انتخاب أكبر المرشحين سناً، ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائى مساعداً أو أكثر من بين الأعضاء ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم، ويعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه[1].

ويشكل المجلس الشعبي الولائى من بين أعضائه لجان دائمة في المجالات الآتية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتجهيز، الشئون الاجتماعية والثقافية، ويتم تشكيل اللجان عن طريق مداولات المجلس الشعبي الولائى بناء على اقتراح من رئيسه أو ثلث أعضائه، ويجب أن يكفل تشكيل هذه اللجان تمثيلاً تناسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائى[2].

يتضح مما سبق أن قانون الولاية لا يشترط أن يكون رئيس المجلس الشعبي الولائى من القائمة التى نالت أغلبية المقاعد مثل ما هو معمول به تجاه رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب- الوالي[3]: هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية وينفذ قرارات الحكومة والتعليمات التى يتلقاها من كل وزير وينفذ القرارات التى تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائى[4]، وبذلك يكون الوالى هو الجهاز التنفيذى للولاية يساعده فى ذلك الإدارة العامة للولاية التى توضع تحت إدارة الوالى وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبى الولائى وقرارات الحكومة[5].

---

(1) مادة (25، 26) قانون الولاية، مرجع سابق.

(2) مادة (22) قانون الولاية، مرجع سابق.

(3) للمزيد عن وضع الوالي في التنظيم الإداري الجزائرى يراجع د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائرى، مرجع سابق.

(4) مادة (92، 83) ، قانون الولاية، مرجع سابق.

(5) مادة (106) قانون الولاية، مرجع سابق، صدر تطبيقاً لنص هذه المادة المرسوم التنفيذى رقم 94-215 بتاريخ 23 يوليو 1994م، المحدد للأجهزة في الولاية وهيكلها بالنسبة للإدارة العامة فى الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي، وهذه الأجهزة فى عمومها تدخل إقليمياً تحت سلطة الوالى إما بسلطة مباشرة أو سلطة تنسيق ورقابة، انظر د.علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص40.

- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650001 و950000 نسمة.
- 47 عضواً في الولايات التى يتراوح عدد سكانها ما بين 950001 و1150000 نسمة.
- 51 عضواً في الولايات التى يتراوح عدد سكانها ما بين 150001 و1250000 نسمة.
- 55 عضواً في الولايات التى يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.

ويجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل، ويمكن أن تشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو من بلدية أو من عدة بلديات، وتحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون[1].

وينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي بطريقة الاقتراع بالقائمة النسبية من قبل جميع سكان الولاية، ويجب أن تتضمن قائمة المرشحين للمجلس الشعبي الولائي عدداً يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها في الولاية وعدد من المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المقاعد المطلوب شغلها[2].

وفيما عدا ذلك ومنعاً للتكرار تشترك المجالس الشعبية الولائية مع المجالس الشعبية البلدية في جميع الأحكام الخاصة بالعملية الانتخابية، ويمكن الإحالة - إلى ما سبق- بشأن المجلس الشعبي البلدي، فالناخب يقوم عند دخوله القاعة بتسلم نسخ من كل قائمة مترشحة ويصوت على القائمة التي يريدها للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائى[3].

ويقوم المجلس الشعبي الولائى بانتخاب رئيس من بين أعضائه بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أى مرشح على الأغلبية

---

(1) مادة (30) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
(2) مادة (75، 80) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
(3) مادة (49) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

المشرع الجزائري بالنص على ذلك لأنها تعد ضمانة مهمة تحافظ على التوازن بين القائمة الفائزة الذي تعين الرئيس من بين أعضائها وبين القوائم الأخرى، ويرى البعض أن تترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرها من الأعضاء ما داموا وحدهم هم أصحاب الثقة الممنوحة لدى التعيين[1].

ثانياً: الولاية:

هى جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بقانون، ويحدد اسم الولاية ومقرها بمرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائى[2].

ويطابق إقليم الولاية أقاليم البلديات التي تتكون منها، وتكون تعديلات الحدود الإقليمية للولايات والمتمثلة في فصل جزء من تراب ولاية ما لضمه إلى ولاية أخرى من اختصاص القانون وتتم هذه التعديلات بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية وتبعاً لذلك فإن حقوق الولايات المعنية والتزاماتها تعدل تبعاً لذلك[3]. وللولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائى، الوالي نتناولهما فيما يلي:

أ- المجلس الشعبي الولائى: هو هيئة المداولة (الهيئة التقريرية) في الولاية[4] ويختلف عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب عدد السكان في الولاية كما يلي:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39 عضواً في الولايات التى يتراوح عدد سكانها ما بين 250001 و650000 نسمة.

---

(1) د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص87.

(2) مادة (1، 4) قانون الولاية رقم 90 – 09 صادر بتاريخ 7 أبريل 1990م، منشوراً بالجريدة الرسمية عدد رقم (15) بتاريخ 11 أبريل 1990م، ص504، معدل بأمر 05-04 بتاريخ 18 يوليو 2005م، منشور بالجريدة الرسمية، عدد (50) 19 يوليو 2005م، ص36، وعدد الولايات حسب القانون رقم 84-09 بتاريخ 1984/2/4 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد هو 48 ولاية وهو العدد الحالي.

(3) مادة (5، 6، 7) قانون الولاية، مرجع سابق.

(4) مادة (99) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

3- جواز التوكيل بالتصويت بين أعضاء المجلس الشعبية البلدية بالشروط السابقة.

ب- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتكون الجهاز التنفيذي في البلدية من رئيس البلدية وعدة نواب للرئيس، ويعين رئيس البلدية من طرف أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي البلدي خلال ثمانية أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع[1]، وبعد تعيينه يقوم الرئيس باختيار عدد من النواب يتراوح عددهم بين نائبين (2) وستة (6) نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويعرض ذلك على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة على اختياره[2].

ويعوض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفي أو المستقيل أو المقصي أو المقال بمنتخب من بين أعضاء قائمته، وإذا تغيب الرئيس أو حل به مانع يستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، وفي حالة تعذر ذلك يخلفه عضو من قائمته[3].

ويجوز للمجلس الشعبي البلدي سحب الثقة من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه[4]، وقد أحسن

---

(1) مادة (47، 48) قانون البلدية، مرجع سابق، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بعد الانتخابات المحلية (الولائية والبلدية) التى جرت فى 1997/12/23م وعملا بطريقة الاقتراع النسبى على القائمة فقد تولد عنها بعض الإشكالية تتعلق خاصة بطريقة تعيين الرئيس عند تساوى عدد المقاعد بين حزبين، بحيث لم ينل أحدهما الأغلبية، وقد عاشت بعض البلديات هذه الإشكالية التى تسببت في تعطيل تنصيب الرئيس بحيث لم يتضمن قانون البلدية ولاسيما المادة (48) منه حلاً لهذه الإشكالية، فكان الفصل بموجب منشور صدر من وزير الداخلية الذى نص: ".... في حالة تساوي المقاعد فإن المترشح الأكبر سنا هو الذى ينصب كرئيس المجلس الشعبي البلدي". وهى نفس المشكلة الذي عرفته بعض البلديات في انتخابات أكتوبر سنة 2002م وقد حلت بنفس الطريقة. انظر. د.ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص286.

(2) مادة (50) قانون البلدية، مرجع سابق.

(3) مادة (51، 52) قانون البلدية، مرجع سابق.

(4) مادة (55) قانون البلديات، مرجع سابق.

ويسمح قانون البلدية الجزائرى بالتصويت – بالوكالة – بين الأعضاء بالشروط التالية[1]:

1- إذا تعذر عليه الحضور في إحدى الجلسات، يسوغ له أن ينيب عنه كتابياً أحد زملائه يختاره للتصويت باسمه.
2- لا يجوز للعضو البلدي أن يحمل أكثر من وكالة واحدة.
3- لا تصح هذه الوكالة إلا لجلسة واحدة.

ويشكل المجلس البلدي بموجب مداولة من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية وخاصة في المجالات التالية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، والشئون الاجتماعية والثقافية، ويعين رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيس اللجنة من بين الأعضاء، ويجب أن يكون تشكيلها نسبياً يعكس المكونات السياسية للمجلس[2].

يتضح مما سبق أن المشرع الجزائرى أخذ بالانتخاب العام المباشر فى تشكيل المجالس الشعبية البلدية عن طريق القائمة النسبية مع استبعاد القوائم التي لم تحصل على (7%) من الأصوات المعبر عنها وهى نسبة مرتفعة عند مقارنتها بالنسبة التى أخذ بها المشرع المغربي وهى (3%) وتسمى عتبة القابلية للانتخاب، ومن المؤكد أن انخفاض هذه النسبة سوف يكون له مردود واسع من حيث مشاركة جميع الأحزاب السياسية وهو ما يخلق تنوعاً في العضوية داخل المجالس البلدية.

ومن السمات المميزة التي جاء بها المشرع الجزائري والتى لم نجدها في الدول العربية السابق دراستها هى:

1- السماح للقوات المسلحة والأمن المشاركة بالتصويت في العملية الانتخابية.
2- جواز التوكيل في التصويت بالنسبة للناخبين بالشروط السابقة.

---

[1] مادة (18) قانون البلدية، مرجع سابق.
[2] مادة (24، 25) قانون البلدية.

بمراجعة النتائج النهائية التي سجلتها اللجان الانتخابية البلدية وتجميعها وتقرر توزيع المقاعد على أن تنهي إشغالها خلال (48) ساعة على الأكثر وتعلن النتائج[1].

ويتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة أكبر البقايا، ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها[2]، والمعامل الانتخابي (القائم المشترك) الذى يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية، وتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التى حصلت فيها على المعامل الانتخابي، وتوزع باقى المقاعد على حسب أكبر البقايا التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد حسب الترتيب[3].

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي إلزامياً فى دورة عادية كل ثلاثة أشهر ويمكن أن ينعقد فى دورة استثنائية كلما اقتضت ذلك شئون البلدية، سواء بطلب من: رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي، ويشترط لصحة انعقاد الدورة حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين ومشاركتهم في الجلسة وإذا لم يتوفر النصاب يتم توجيه دعوة ثانية بفارق ثلاثة (3) أيام بينهما ويكون عقد الدوررة صحيحاً بعد الاستدعاء الثالث مهما يكن عدد الحاضرين، ويكون التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوى الأصوات[4].

---

(1) مادة (87، 88، 89، 90، 91) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

(2) مادة (76) قانون الانتخابات، مرجع سابق، تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع المغربى نص على أن لا تشارك في عملية توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على (3%) من الأصوات المعبر عنها، وحول كيفية توزيع المقاعد بنظام القائمة النسبية ومنعا للتكرار انظر ما سبق، ص 431، هامش (1).

(3) مادة (77، 78)، قانون الانتخابات، مرجع سابق.

(4) مادة (14، 15، 17، 39) قانون البلدية، مرجع سابق.

1- المرضى الموجودون بالمستشفيات و/أو الذين يعالجون في منازلهم.
2- ذوو العطب الكبير أو العجزة.
3- العمال الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم و/أو الذين هم في تنقل أو الملازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.
4- المواطنون الموجودون مؤقتاً في الخارج.
5- أفراد الجيش والأمن الوطني يحق لهم التصويت مباشرة أو عن طريق الوكالة.

- **الوكيل**: لا تمنح الوكالة إلا لوكيل واحد يكون متمتعاً بحقوقه الانتخابية (ناخباً)، وأن لا يكون حائزاً على أكثر من وكالة واحدة[1].

- **الوكالة**: يشترط لصحة الوكالة أن تكون محررة بعقد أمام رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية، وأمام أمين اللجنة السابقة الذى ينتقل بناء على طلب الأشخاص الذى يتعذر عليهم التنقل بسبب مرض أو عاهة، وأمام مدير المستشفى بالنسبة للأشخاص المرضى فى المستشفيات، وأمام قائد الوحدة بالنسبة لأعضاء الجيش والأمن[2].

وفور اختتام عملية الاقتراع تفرز الأصوات بمكتب التصويت إلزامياً، ويعين أعضاء مكتب التصويت (الفارزين) من بين الناخبين المسجلين في هذا المكتب، ويسلم رئيس مكتب التصويت محضر الفرز وملحقاته (للجنة الانتخابية البلدية) المؤلفة من رئيس ونائب ومساعدين يعينهم الوالي[3]، وتكلف هذه اللجنة بتسليم نتائج الاقتراع إلى ممثلى القوائم المترشحة وإلى اللجنة الانتخابية الولائية وهى تتألف من (3)ثلاثة قضاة يعينهم وزير العدل، وتقوم

---

[1] مادة (65، 68) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[2] مادة (66) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[3] مادة (53، 58، 59) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

القاعدة أن التصويت شخصي أي أن يصوت الناخب بنفسه بعد إثبات هويته، إلا أن المشرع الجزائري خرج على هذه القاعدة حيث أجاز (التصويت بالوكالة)[1]، ونظراً للطابع الاستثنائي فإن التصويت بالوكالة مقيد بمجموعة من الشروط تتعلق بكل من: الموكل، والوكيل، والوكالة ذاتها، **نتناولها فيما يلي:**

- **الموكّل:** يشترط في الموكل أن يكون من الناخبين المنتمين لإحدى الفئات التالية[2]:

---

(1) أفرد المشرع الجزائري القسم الثالث من قانون الانتخابات للتصويت بالوكالة، وتناول تنظيمها من المادة (62) إلى المادة (74) من قانون الانتخابات لسنة 1997م.

(2) مادة (62، 63) قانون الانتخابات، مرجع سابق، تجدر الإشارة هنا إلى: قرار المجلس الدستوري رقم 4-ق.ق.م.د/91 المؤرخ في 28 أكتوبر سنة 1991م ويتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91-17 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991م الذى يعدل ويتمم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 أغسطس سنة 1989م والمتضمن قانون الانتخابات (الملغي).

- بناء على المادة 54 (الفقرة2) من قانون الانتخابات موضوع إخطار المجلس الدستوري التي تنص على: "يمكن أحد الزوجين التصويت عن الآخر مع إثبات الرابطة الزوجية عن طريق تقديم الدفتر العائلي بالإضافة إلى البطاقتين الانتخابيتين".
- ونظراً لأنه ليس من اختصاص المجلس الدستوري التدخل في تحديد الشروط القانونية الخاصة بممارسة الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين، إلا أنه يعود إليه بصفة خاصة السهر على مطابقته للمبادئ الدستورية.
- ونظراً لأن المادة (54) الفقرة 2، في شكلها ومضمونها لا تقيد حق المرأة المتزوجة في التصويت لكنها أنشأت إمكانية التصويت بالتبادل للزوجين مما يتعارض مع مبدأ الممارسة الشخصية للحق الانتخابي الذى= = يعتبر أساساً حقاً سياسياً، حيث أن هذه الممارسة لا تتوافق في الحدود القصوى لشروطها القانونية إلا مع الطابع الاستثنائي للوكالة.
- وبناء على ما تقدم فإن الفقرة 2 من المادة 54 المحالة للمراقبة الدستورية ليست متطابقة مع أحكام المواد 28، 47، 68، 95، من الدستور.

يقرر ما يلي: تعد غير دستورية الفقرة 2 من المادة 54 من القانون رقم 91-17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991م، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-173 المؤرخ في 7 أغسطس سنة 1989م والمتضمن قانون الانتخابات، يراجع د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص63 وما بعدها.

ويجب على كل الجزائريين والجزائريات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم[1]، فالقوائم الانتخابية دائمة وتتم مراجعتها كل سنة في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية تتكون من: قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا (رئيساً)، ورئيس المجلس الشعبي البلدي (عضواً)، ممثل الوالي (عضواً) [2].

ولكل ناخب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التى تعنيه، كما يمكن أن يطلع على القوائم الانتخابية الممثلون المعتمدون قانونا للأحزاب السياسية وللمترشحين الأحرار (المستقلين)، ولكل من أغفل تسجيله فى قائمة انتخابية أن يقدم شكواه إلى رئيس اللجنة الإدارية، كما له أن يطلب شطب أى شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل عنه، ويجب تقديم هذه الاعتراضات على التسجيل أو الشطب خلال الخمسة عشر (15) يوماً الموالية لتعليق إعلان اختتام عملية المراجعة للقائمة الانتخابية، وتبت فيها اللجنة الإدارية خلال خمسة (5) أيام وتبلغ إلى الأشخاص المعنيين كتابياً وبموطنهم، ويمكن الطعن في هذا القرار الصادر عن اللجنة الإدارية في حالة الاعتراض أمام المحكمة الإدارية خلال عشرة (10) أيام ويكون الأمر الصادر عن المحكمة نهائياً غير قابل للطعن[3].

وتبدأ عملية التصويت باستدعاء الهيئة الانتخابية للتصويت بموجب مرسوم رئاسى يصدره رئيس الجمهورية في غضون الأشهر الثلاثة التى تسبق تاريخ إجراء الانتخابات، ويتم الاقتراع تحت إشراف مكاتب للتصويت يتم تعيين أعضائها بقرار من الوالي من بين الناخبين المقيمين بإقليم الولاية، باستثناء المرشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم المباشرين أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الثانية بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين[4].

---

[1] مادة (9) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[2] مادة (19) قانون الانتخابت، مرجع سابق.
[3] مادة (21، 22، 23، 24، 25)، قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[4] مادة (29، 40) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

ويستثنى من شرط الموطن بالنسبة للقيد في القوائم الانتخابية الحالات الآتية[1]:

1- الجزائريون المقيمون في الخارج.
2- أعضاء الجيش الوطني الشعبي وأسلاك الأمن.

يمكن لهؤلاء التسجيل في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات الآتية:

- بلدية مسقط رأس المعنى.
- بلدية آخر موطن للمعني.
- بلدية مسقط رأس أحد أصول المعنى.

ولا يسجل في القائمة الانتخابية وبالتالي يحرم من حق الانتخاب كل من توفرت فيه إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب وهي[2]:

1- حكم عليه في جناية.
2- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.
3- سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضاداً لمصالح الوطن.
4- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.
5- المحجور عليه.
6- المحجوز عليه لضرورات أمنية وبشروط وإجراءات معينة مثل (الاعتقال الإداري) أو (الحبس الاحتياطي) مما لا يسمح له مباشرة حقه الانتخابي.

ولكن فقدان الأهلية الانتخابية ليس دائماً إذ يسجل في القائمة الانتخابية كل من استعاد أهليته الانتخابية إثر رد اعتباره أو رفع الحجر عليه أو بعد إجراء عفو شملهم[3].

---

[1] مادة (11، 12) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[2] مادة (7) قانون الانتخابات، مرجع سابق.
[3] مادة (13) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

ولا يجوز بعد تقديم قوائم الترشيحات القيام بأية إضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب ما عدا في حالة الوفاة أو حصول مانع قانوني، وفي هذه الحالة يمنح أجل قانوني آخر لتقديم ترشيح جديد على أن لا يتجاوز الشهر السابق لتاريخ الاقتراع، وإذا تعلق الأمر بالترشح ضمن قائمة حرة (مستقلة) فإن اكتتاب التوقيعات المعدة يبقى صالحا[1]، وكذلك لا يمكن لأي شخص أن يكون مرشحاً في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة، ولا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من مترشحين اثنين ينتميان لأسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية[2].

ولكي يتمكن الناخب من الإدلاء بصوته فإنه يجب أن تتوفر فيه **الشروط التالية:**

تنص المادة 5 من قانون الانتخابات الصادر بالأمر رقم 07/97 المعدل والمتمم على ما يلي: "يعتبر ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمان عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية في التشريع المعمول به".

بالإضافة إلى الشروط السابقة فإنه لا يصوت إلا من كان مسجلاً في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها موطنه، والتسجيل في القوائم الانتخابية إجباري بالنسبة لكل مواطن ومواطنة توفرت في كل منهما الشروط المطلوبة قانوناً[3].

=السياسية أو كمرشح حر، حيث كان قبل قانون الانتخابات الجديد سنة 1997م يتم الانتخابات عن طريق قائمة وحيدة يعدها حزب واحد (جبهة التحرير) ممن يحوزون ثقة الحزب، وكذلك تخصيص الأغلبية في العضوية للعمال والفلاحين، للمزيد يراجع د.صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص118.

(1) مادة (84) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

(2) مادة (85، 94) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

(3) مادة (6، 8) قانون الانتخابات، مرجع سابق، يقصد بالموطن ما ورد بالمادة 36 من القانون المدني التي تنص على "موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي وعند عدم وجود سكنى يحل محلها مكان الإقامة العادي"، انظر د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004م، ص49.

الشعبي البلدي ونتناولهما فيما يلي:

أ- **المجلس الشعبي البلدي:** يتكون المجلس الشعبي البلدي بالاقتراع العام المباشر والسري[1]، ويختلف عدد الأعضاء من بلدية إلى أخرى بحسب التعداد السكاني للبلدية[2]:

- 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- 9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و20000 نسمة.
- 11 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و50000 نسمة.
- 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100000 نسمة.
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000نسمة.
- 33 عضواً في البلديات التي يساوى عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

يتم انتخابهم بالاقتراع العام السري والمباشر عن طريق القائمة النسبية، ويجب أن تكون القائمة مقبولة صراحة من حزب أو عدة أحزاب سياسية وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة (5%) على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية على ألا يقل عن مائة وخمسين (150) ناخباً وألا يزيد عن ألف (1000) ناخب، ولا يمكن لأى ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة وإلا تعرض للعقوبات المحددة[3].

---

(1) مادة (2) الأمر رقم 97-07 المؤرخ فى 6 مارس 1997م المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

(2) مادة (97) قانون الانتخابات، مرجع سابق.

(3) مادة (75، 82) قانون الانتخابات، مرجع سابق، وبذلك كرس المشرع الجزائري التعديدية الحزبية في عملية التشكيل وكذلك حق كل ناخب أن يترشح ضمن القائمة-

وبذلك يكون سند المجالس المحلية هو الدستور الذى حدد المستويات المحلية فى الولاية والبلدية واعتبر البلدية الوحدة الأساسية للامركزية الإقليمية، وأن المجالس المنتخبة هى الإطار الذى توجد عليه ممثلة في المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلديات، والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية.

طريقة تشكيل المجالس المحلية:

الوحدات المحلية في الجزائر هى البلدية - والولاية، ونتناول طريقة تشكيلهما فيما يلى:

أولاً: البلدية:

هى الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم واسم ومركز[1].

ويتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي ويشعر المجلس الشعبي الولائي بهذا الاقتراح، كما يتم تحديد الحدود الإقليمية للبلديات الرامية إلى فصل جزء من بلدية وضمه إلى بلدية أخرى بموجب مرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد استطلاع رأي الوالي وأخذ رأي المجالس الشعبية البلدية المعنية[2].

ويدير البلدية هيئتان هما: المجلس الشعبي البلدي – ورئيس المجلس

---

(1) مادة (1، 2) قانون البلدية رقم 90 – 08 صادر بتاريخ 7 أبريل 1990م معدل بأمر رقم 05-03 بتاريخ 18 يوليو 2005م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (50) 19 يوليو 2005م، ص35، جدير بالذكر هنا أن عدد البلديات حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ 4 فبراير 1989م المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد هو 1541 بلدية وهو العدد الحالي.

(2) مادة (4، 6) قانون البلدية، مرجع سابق، تجدر الإشارة هنا إلى أن قانون البلديات لم يحدد طبيعة هذا المرسوم هل هو رئاسي أم تنفيذي ولكن العمل القانونى بين أن هذا المرسوم هو مرسوم تنفيذى، راجع د.ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص273 هامش (4).

يتضح مما سبق أن الظروف التي مرت بها الجزائر أثرت في عدم استقرار التنظيم الإداري وعلى وجه الخصوص النظام اللامركزي، ومع ذلك يمكن القول أن هناك مستويين محليين هما: الولاية والبلدية، وينظم الولاية حالياً القانون رقم 90-09 بتاريخ 7 أبريل 1990م المعدل والمتمم فى حين ينظم البلديات حالياً القانون رقم 90-08 بتاريخ 7 أبريل 1990م.

وسوف نتناول تشكيل وأحكام كل من الولاية – والبلدية وفقاً للقوانين الحالية في الفروع التالية:

الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية.

الفرع الثاني: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

الفرع الأول
تشكيل المجالس المحلية

الأساس الدستوري:

نص الدستور الجزائري لسنة 1996م على نظام اللامركزية الإقليمية في المواد التالية: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذى يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العامة"[1]، ونص في الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هى البلدية والولاية، والبلدية هى الجماعة القاعدية[2].

وجاء في الدستور "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشئون العامة"[3].

---

[1] مادة (14) الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996م.

[2] مادة (15) الدستور الجزائري، المرجع السابق.

[3] مادة (16) الدستور الجزائري، المرجع السابق.

ب- **المجلس الشعبي البلدي الموسع**: عندما بدأ النقاش حول الثورة الزراعية في 1970م برزت آراء حول إنشاء أجهزة خاصة لتطبيق الثورة الزراعية عوضاً عن الأجهزة الموجودة لأنها تعتبر في رأيها غير تمثيلية للقوى التي تريد إنجاح الثورة الزراعية، فعلى المستوى البلدي تكونت أجهزة تنفيذ الثورة الزراعية من: "المجلس الشعبي الموسع" للممثلين المحليين للحزب والمنظمات الجماهيرية ولاسيما اتحاد الفلاحين، و"اللجنة التقنية البلدية"، المكلفة بمساعدة المجلس الشعبي الموسع، "التعاونية الفلاحية البلدية المتعددة الخدمات"، وتعمل بمساعدة الجهازين السابقين خلال عملية الثورة الزراعية، وترجع أهمية هذا التوسيع في تأمين تمثيل الفلاحين والعمال فحدد بصفة موحدة عدد الأعضاء منهم في كل مجلس شعبي محلي خصوصاً في تعديلات عام 1981م الذي يتشابه في بعض النواحي مع النظام اليوغسلافي والفرنسي[1].

جـ- **المجلس البلدي المؤقت**: هو الجهاز المسير للبلدية خلال الفترة الانتقالية (1989-1990م) وهي فترة تأجيل الانتخابات ويأتي هذا التأجيل لإتاحة الفرصة للأحزاب السياسية التي كان أغلبها في بداية التكوين ليتهيئوا للمشاركة في أول انتخابات بلدية تعددية، نتيجة لإلغاء نظام الحزب الواحد الذي كان معمولاً به آنذاك[2].

د- **المندوبية التنفيذية للبلدية**: شكلت عقب إعلان حالة الطوارئ عام 1992م، وقد عوضت المجالس الشعبية البلدية التي حلت تدريجياً وليس بصفة شاملة بمندوبية تنفيذية إلى أن حلت باقي المجالس الشعبية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95 – 162 لسنة 1995م[3].

---

(1) د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص184، د.ناصر لباد: الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مرجع سابق ، ص108، 109.

(2) د.ناصر لباد: المرجع السابق، ص115، 116.

(3) د.ناصر لباد: المرجع السابق ، ص121، 122.

وفي عام 1970م ظهرت نزعة تطالب بإنشاء أجهزة خاصة لتطبيق الثورة الزراعية وكلف المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي الموسع وهو يتكون زيادة على الوالي من رؤساء المصالح لمختلف الإدارات المركزية بتطبيق قانون الثورة الزراعية، كما انعكست السياسة العامة التى انتهجها الجزائر المتمثلة فى اعتماد سياسة الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) على السياسة المحلية وقانون الولاية على وجه الخصوص وذلك فى فرض وحدة التمثيل السياسى من القاعدة إلى القمة[1].

وأثناء المرحلة الانتقالية الممتدة من 12 ديسمبر 1989م إلى 12 يونيو 1990م وقبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية الولائية صدر قانون رقم 89 – 18 لسنة 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لمدة ستة أشهر وبذلك أصبحت صلاحيات المجلس الشعبى الولائى يمارسها المجلس التنفيذى الولائى، وبعد إعلان حالة الطوارئ لسنة 1992م تم حل بعض المجالس الشعبية الولائية وعوضت بمندوبيات ولائية واستمر العمل بنظام المندوبية الولائية حتى إجراء انتخابات المجالس الشعبية الولائية فى 1997/10/13م[2].

ثانياً: البلديات:

عرفت البلدية فى الجزائر بعد الاستقلال أجهزة استثنائية منها:

أ- **المندوبية الخاصة:** أنشئت لتعويض السلطات العمومية المحلية على مستوى البلدية، والسبب فى ذلك أن الوضعية السائدة عام 1962م لا تمكن من تنظيم انتخابات بلدية فعوضت جميع المجالس البلدية الموروثة من الاحتلال الفرنسي بمندوبيات خاصة، واستمر هذا الوضع حتى صدور قانون البلديات رقم 67 – 24 لسنة 1967م وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر فى 1967م[3].

---

(1) د.علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري المركزي، مرجع سابق، ص14.

(2) د.ناصر لباد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص194.

(3) د.ناصر لباد: الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة المدرسة الوطنية، المجلد (9)، العدد (1)، 1999م، ص104.

2- بالنسبة للبلديات فقد ألغى المرسوم الصادر فى 28 يونيو 1956م نظام البلديات المختلطة وحل محلها البلديات "ذات التصرف التام" وأصبحت هى السائدة في جميع أرجاء البلاد.

المرحلة الثانية: بعد الاستقلال (1962م – 1990م):

عرف التنظيم الإداري الجزائري بعد الاستقلال خللاً كبيراً على المستوى المحلي فقد تعرض إلى عدة مشاكل يذكر منها[1]:

1- المغادرة الجماعية للبلديات من طرف الموظفين الأوروبيين وفي غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شئون البلدية نتج عنها وضع خطير عاشته البلديات.

2- ظهور عجز كبير فى ميزانيات البلديات نتيجة انخفاض الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات.

3- القيام بإصلاح إقليمى هدفه تخفيض عدد البلديات لتقليص نفقاتها فكان عددها (1578) وانخفض إلى 676 بلدية.

ولذلك مرت اللامركزية الإقليمية فى الجزائر بظروف استثنائية وعادية بعد الاستقلال حتى استقرت إلى الوضع الحالي ونتناول ذلك فيما يلي:

أولاً: الولاية:

فعلى مستوى الولايات ظل إطارها القانوني قائماً بموجب القانون رقم 62-57 بتاريخ 31 ديسمبر سنة 1963م ولتجنب الفراغ على المستوى الإداري الذى خلفه الاحتلال فقد اتخذت بعض التدابير تمثلت فى تدعيم سلطات المحافظ وإنشاء الهيئات التمثيلية مثل: لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، ثم القيام بتجارب لإعادة تنظيم المحافظات واستمرت هذه الإجراءات في الميدان الإداري والاقتصادي حتى صدر قانون الولاية سنة 1969م[2].

---

[1] د.ناصر لباد: القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، ط3، لباد للنشر، الجزائر 2005م، ص246.

[2] د.ناصر لباد: المرجع السابق ، ص183، وتجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية لسنة 1969م، عدل بالأمر رقم 86 – 86 لسنة 1976م والقانون رقم 81 – 02 لسنة 1981م.

وذلك بصدور قانون 1947/9/20م من أهم خصائصه تشكيل مجلس منتخب يتكون من مائة وعشرين عضواً نصفهم من الجزائريين والنصف الآخر من الفرنسيين، ولم يكن هذا المجلس الجزائرى مجلساً سياسياً أو برلمانياً وإنما مجلس إداري، أما التنظيم المحلي تضمن قانون سنة 1947م بأن الوحدات المحلية بإقليم الجزائر تتمثل في البلديات والمحافظات واستمر هذا التنظيم الإداري حتى عام 1954م على النحو التالي[1]:

1- تقسيم البلاد إلى ثلاث محافظات تتمثل في الجزائر وقسنطينة ووهران وكان يمثل كل محافظة محافظ ومجلس محافظة كان يمثل فيه الجزائريون بأقل من النصف.

2- بلديات ذات اختصاص كامل وهى التى قامت بالمناطق التي يسكنها العنصر الأوروبى وتدار برئيس ومجلس بلدي منتخب وكانت نسبة الجزائريين بها لا تزيد عن خمس عدد الأعضاء.

3- بلديات مختلطة وهى التى يشترك في إدارتها بعض الجزائريين والفرنسيين وهى مناطق تواجد الجزائريين.

جـ- الفترة من (1954 – 1962م):

تميزت هذه الفترة باشتداد حدة الثورة على الاحتلال الفرنسي مما أدى إلى إدخال بعض التعديلات على التنظيم الخاص بالإدارة المركزية والمحلية من أهمها[2]:

1- ارتفاع عدد المحافظات من 9-13 محافظة فى تعديل سنة 1956م، كما حدد المرسوم الصادر فى سنة 1959م عدد الولايات وأصبحت خمس عشرة ولاية.

---

[1] د.صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ، ص144؛ د.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م، ص10.

[2] د. صالح فؤاد: المرجع السابق ، ص146.

المطلب الثاني
تشكيل المجالس المحلية في جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية

التطور التشريعي والتاريخي:

حصلت الجزائر على استقلالها عن الدولة العثمانية في أواخر القرن السابع عشر الميلادي بعد أن دامت ما يزيد على ثلاثة قرون، وفي عام 1830م بدأ عهد الاحتلال الفرنسي واستمر حتى حصلت الجزائر على استقلالها سنة 1962م، وبذلك يمكن تقسيم المراحل التى مر بها التنظيم الإداري إلى مرحلتين الأولى: قبل الاستقلال (1830 – 1962م) والثانية بعد الاستقلال (1962 – 1990م) ونتناول المرحلتين بإيجاز فيما يلى:

المرحلة الأولى: قبل الاستقلال (1830 – 1962):

يمكن تقسيم هذه المرحلة إلى فترات زمنية كما يلى:

أ- الفترة من (1830-1947م):

تميزت هذه المرحلة بتنظيم إداري يتصف بالمركزية الشديدة وضعت قواعده لائحة صدرت عام 1835م بمقتضاها أنشئ منصب الحاكم العام للجزائر ويتبع وزارة الحرب الفرنسية، وفي عام 1840م قسمت البلاد إلى ثلاثة أقاليم إدارية ينقسم كل إقليم إلى قسمين: "القسم المدني" حيث يقيم فيه الأجانب من الأوروبيين، و"القسم العربي" حيث يقيم فيه العرب ويخضع في إدارته لسلطات الاحتلال الفرنسي، وفي عام 1848م قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام الإداري الموجود في فرنسا فحولت الأقسام المدنية إلى محافظات وفقاً لنظام المحافظات الفرنسية، كما أصبحت الأجهزة الإدارية تتبع مباشرة الوزارات الفرنسية المختصة بعد أن كانت تابعة لوزارة الدفاع الفرنسية[1].

ب- الفترة من (1947 – 1954م):

حاول الاحتلال الفرنسي إعادة تنظيم الإدارة الجزائرية سياسياً وإدارياً،

---

[1] د.صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص140.

ثلاث دورات متتالية دون عذر مقبول يمكن الإعلان عن إقالته، هذا بالنسبة للمجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم، أما المجالس الجهوية فإن عدم حضور دورتين متتاليتين يعرض العضو للإقالة[1].

ب- تجنب ارتكاب أعمال أو أفعال مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام وفي حالة ثبوت عكس ذلك يستدعى العضو للإدلاء بإيضاحات حول الأعمال المنسوبة إليه ويمكن إثر ذلك صدور قرار بتوقيفه لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً بقرار معلل لوزير الداخلية أو عزله بمرسوم معلل ويتم نشره في الجريدة الرسمية[2].

جـ- يجب على العضو عدم ربط مصالحه الخاصة مع المجلس الذى هو عضو فيه، وعدم القيام بإبرام معه أعمال أو عقود للكراء أو الاقتناء أو التبادل، ويمنع عليه أيضاً إبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو عقود الامتياز أو الوكالة أو أي شكل من أشكال تدبير المرافق العمومية سواء بصفته الشخصية أو بصفته مساهماً أو وكيلاً عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين، وإذا ثبت ذلك يتم عزله بمرسوم معلل يتم نشره بالجريدة الرسمية فضلاً عن متابعته قضائياً[3].

---

(1) مادة (20) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (22) قانون العمالات والأقاليم، مادة (33) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(2) مادة (21) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (23) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

(3) مادة (22) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (24) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

ب- يتحمل المجلس المحلي (الجماعات – العمالات والأقاليم – الجهات) المسئولية عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي تطرأ لأعضائه بمناسبة انعقاد الدورات أو اجتماعات اللجان أو أثناء قيامهم بمهام لفائدة المجلس المحلي[1].

جـ- مقابل العضوية: المبدأ هو مجانية العضوية إلا أنه يحق للعضو أن يتقاضى تعويضات عن التنقل عند قيامه بمهام لفائدة الجماعة داخل أو خارج المملكة، أما بالنسبة للرئيس ونائبه ومقرر الميزانية والكاتب فهي أيضاً من حيث المبدأ مجانية على أن تراعي تعويضات عن المهام والتمثيل والتنقل يمكنهم تقاضيها طبق شروط ومقادير محددة بمرسوم رقم 2.04.753 صادر في 6 ذي الحجة 1425هـ (17 يناير 2005م) ويتعلق بالتعويضات عن المهام والتمثيل الممنوحة لأعضاء مكاتب المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجهوية[2].

وبذلك يظل مبدأ مجانية العضوية حاضراً في إطار القوانين المنظمة للمجالس المحلية في المغرب على الرغم من النقاش الموسع الذى أثير حوله والتوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية ومع ذلك فقد حاول المشرع في إطار المقتضيات الجديدة رفع قيمة التعويضات عن المهام والتمثيل والتنقل مع احترام مبدأ مجانية المهام الانتدابية[3].

ثانياً: واجبات الأعضاء:

أ - يجب على المنتخب (العضو) حضور جلسات المجلس المحلي الذي هو عضو فيه والالتزام بالقيام بالمهام المنوطة به وفي حالة عدم حضوره

---

(1) مادة (18) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (20) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

(2) مادة (34) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (31) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (39) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق، للمزيد حول مقدار التعويض المادي للأعضاء مكاتب المجالس المحلية وفقاً للمرسوم رقم 2.04.753 انظر د.مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص213، 282، 329.

(3) د.أحمد محمد قاسمي: الميثاق الجماعي الجديد، مرجع سابق، ص28.

الفرع الرابع

حقوق الأعضاء وواجباتهم

نص القانون المغربي (الميثاق الجماعي – قانون العمالات والأقاليم – قانون الجهات) في باب خاص بهذه القوانين على ما يسمى "النظام الأساسي للمنتخب المحلي" ويحتوى على الحقوق والواجبات والامتيازات لأعضاء المجالس المحلية.

ومن مبررات وجود نظام أساسي خاص بالعضو أنه يؤدي إلى الاهتمام أكثر بالوظيفة أو المهام المحلية وتقوية مسئولية العضو ويساعد كذلك على التفرغ للعمل المحلي والقيام به على أحسن حال وإعطاء فعالية أكثر لمزاولة مهام العضوية وبالتالي يدعم اللامركزية ويرفع مستوى الديمقراطية المحلية[1].

أولاً: حقوق الأعضاء:

أ - يتمتع بحكم القانون موظفو وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة الذين هم أعضاء بالمجالس المحلية برخص استثنائية أو إذن بالتغيب مع الاحتفاظ بكامل الراتب دون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية فى حدود المدة الفعلية لدورات المجلس واللجان الدائمة المنتمين إليها، أما بالنسبة للمأجورين (العمال) الذين هم أعضاء في المجالس المحلية فيجب على المشغلين (رب العمل) أن يمنحوا هؤلاء رخص تغيب للمشاركة في الجلسات العامة للمجلس، ولا يترتب على غيابهم فسخ عقد العمل من طرف المشغل وإلا كان ملزماً بأداء التعويضات للمأجور عن الضرر الذى أصابه جراء ذلك الفسخ[2].

---

(1) د.الحسن الوزاني الشاهدي: النظام الأساسي للمنتخب المحلي على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 44، 2003م، ص116.

(2) مادة (16، 17) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، مادة (18، 19) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (38) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

وينشر في الجريدة الرسمية، وذلك عن طريق توجيه رئيس المجلس الجماعي طلب إعلان الإقالة مشفوعاً برأي معلل للمجلس إلى الوالي أو العامل لاتخاذ قرار في شأنه وإحالته إلى وزير الداخلية، وبالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم يوجه رئيس المجلس طلب إعلان الإقالة مشفوعاً برأي معلل للمجلس المذكور إلى وزير الداخلية بواسطة الوالي أو العامل أو منهما مباشرة[1].

أما بالنسبة للمجالس الجهوية فإذا لم يلب العضو استدعاءين متتالين دون سبب يقبله المجلس الجهوي أو امتنع دون عذر مقبول من القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص الجاري بها العمل، يمكن أن يعلن عن إقالته بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية[2] ولا يمكن أن يعاد انتخاب أعضاء المجالس المحلية المعلن عن إقالتهم قبل انصرام أجل السنة يبدأ من تاريخ قرار الانقطاع عن المهام[3].

جـ- **فقد العضوية بسبب (الحل):** يفقد عضو المجلس المحلي (مجلس جماعي – مجالس عمالات وأقاليم – مجلس الجهة) عضويته بسبب حل المجلس بمرسوم معلل ينشر في الجريدة الرسمية إذا كانت المصالح المحلية مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجالس المحلية وفي هذه الحالة يفقد العضو عضويته بصورة نهائية، وذلك على خلاف توقيف المجلس المحلي حيث يفقد العضو عضويته بصورة مؤقتة فيجب أن لا تتجاوز مدة الوقف ثلاثة أشهر[4].

---

[1] مادة (20) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (22) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

[2] مادة (33) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

[3] مادة (24) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (25) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (33) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

[4] مادة (25) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (26) قانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (19) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

أما بالنسبة للمجالس الجهوية فإن مدة مكتب المجلس (الرئيس – والنواب) هى ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويمكن أن تكون هذه المدة أقل وذلك في حالة إقالة الرئيس بعد أجل سنة من تاريخ انتخابه[1].

ثانياً: فقد العضوية:

يفقد عضو المجلس المحلي عضويته في الحالات التالية:

أ - **الاستقالة:** يوجه عضو المجلس الجماعي أو عضو مجلس العمالة أو الإقليم الذي يرغب في التخلي عن عضويته طلب استقالته الاختيارية إلى الوالي أو العامل الذى يخبر فوراً رئيس المجلس بذلك كتابة، ويسرى أثر الاستقالة ابتداء من تاريخ إعلان الوالي أو العامل عن استلامها وتوجه فوراً نسخة من هذا الاستلام إلى رئيس المجلس المحلي لإخبار المجلس بذلك، وعند عدم صدور الإعلام بالاستلام يسري أثر الاستقالة بعد مرور خمسة عشر (15) يوماً بعد تجديد هذا الطلب في رسالة مضمونة، أما بالنسبة لعضو مجلس الجهة يوجه طلب الاستقالة الاختيارية إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة الذي يرفعها إلى وزير الداخلية ويسري أثرها ابتداء من تاريخ تبليغها إلى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة[2].

ب- **الإقالة:** كل عضو مجلس جماعى أو مجلس عمالة أو إقليم لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها، وبعد السماح له بتقديم إيضاحات عن ذلك يمكن أن يعلن عن إقالته بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية

---

[1] مادة (10، 16) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق

[2] مادة (19) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (21) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (34) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

الفرع الثالث

مدة العضوية وفقدها

حدد المشرع المغربي مدة العضوية في المجالس المحلية، وحالات فقد العضوية فيها كما يلي:

أولاً: مدة العضوية:

ينتخب أعضاء المجالس الجماعية (الحضرية والقروية) وأعضاء مجالس العمالات والأقاليم وأعضاء المجالس الجهوية لمدة ست سنوات، وتنتهي مدة عضوية الأعضاء المنتخبين في انتخابات جزئية أو تكميلية عندما تنتهي عضوية الأعضاء المنتخبين في الانتخابات العامة، ويسرى نفس المقتضى على الأعضاء الذين يدعون لملء المقاعد الشاغرة عن طريق التعويض[1].

وكقاعدة عامة يتم شغر مقعد العضو المنتخب عن طريق القائمة الذي أصبح مقعده شاغراً لأي سبب من الأسباب يعوض بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب في القائمة التي ترشح فيها، أما إذا كان انتخابه عن طريق الاقتراع الفردي فتتبع لشغل مقعده مسطرة الانتخابات الجزئية أو التكميلية[2]، وعندما يتعلق هذا الشغور بممثل من غرفة مهنية يتم انتخاب خلفه من طرف الغرفة المعنية من بين أعضائها، ولا يمكن شغر المقعد في المجلس الجماعي إذا صادف أجل الثلاثة شهور تاريخ التجديد العام للمجالس الجماعية، وستة شهور بالنسبة لتجديد العام لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجهات[3].

ومدة مكتب المجلس (الرئيس والنواب) هى نفس مدة انتداب المجلس بالنسبة للمجالس الجماعية (الحضرية والقروية) ومجالس العمالات والأقاليم[4]،

---

(1) مادة (43) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

(2) مادة (75) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

(3) مادة (27) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (5، 6) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (23) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

(4) مادة (6) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق، مادة (7) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

3- الحاصلون على امتياز لإدارة مرفق الجماعة ومديرو المرافق التى تكون تابعة لها أو تحصل على إعانة مالية منها.

ويشترط فيمن يترشح لانتخابات الغرف المهنية علاوة على شرط السن وهو أن يكون بالغاً من العمر 23 سنة، وأن يكون مقيداً في اللائحة الانتخابية للغرف المهنية المعنية، وبالنسبة لغرف الفلاحة وغرف الصناعة التقليدية يجب على المرشح أيضاً أن يثبت أنه يمارس حسب الحالة مهنة فلاحية أو في الصناعات التقليدية منذ ثلاث سنوات على الأقل من تاريخ الاقتراع فى دائرة نفوذ الغرفة المعنية[1].

ولا ينتخب في الغرفة المهنية الأشخاص الجاري في حقهم أحد أنواع عدم الأهلية الانتخابية المذكورة سابقاً فى شروط الناخب أو القيد في اللائحة الانتخابية، ولا ينتخب كذلك الموظفون والأعوان والمأجورون العاملون مع الدولة أو الجماعة المحلية أو المؤسسات العامة بأية صفة كانت، ولا ينتخب أيضاً الأشخاص المجردون من الحق في قابلية الانتخاب على أثر حكم قضائى أو عقوبات بالتجريد من الحقوق الوطنية[2].

ويحق لكل مرشح رفض ترشيحه أن يطعن في قرار الرفض خلال أجل يومين من تاريخ تبليغه أمام المحكمة الإدارية التي يشمل نطاق اختصاصها الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها صاحب الطعن، وتبت المحكمة الإدارية في الطعن ابتدائياً وانتهائياً خلال الأجل المحدد حسب الحالة ابتداء من تاريخ إيداعه بكتابة ضبطها، وتبلغ حكمها فوراً إلى المعني بالأمر وإلى السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات التي يجب عليها أن تسجل فوراً الترشيحات التي حكمت المحكمة بقبولها وتعلنها للناخبين[3].

---

(1) مادة (260) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(2) مادة (261، 221) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(3) مادة (68) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

جـ- أن لا يكون من إحدى الفئات التى استبعدها القانون لاعتبارات مختلفة وهى[1]:

1- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمسة التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المنصوص عليها قانوناً.

2- الأشخاص الذين اختل فيهم نهائياً شرط من الشروط المطلوبة ليكونوا ناخبين.

3- الأشخاص الذين يزاولون فعلياً الوظائف الآتى بيانها أو الذين يكونون قد انتهوا من مزاولتها منذ أقل من ستة أشهر في التاريخ المحدد للاقتراع وهم:

القضاة وقضاة المجلس الأعلى للحسابات، وقضاة المجالس الجهوية للحسابات، والعمال، والكتاب العامون للعمالات أو الأقاليم، والخلفاء الأولون للعمال والباشوات ورؤساء دواوين العمال ورؤساء المقاطعات الحضرية ورؤساء الدوائر والقادة وخلفاؤهم وخلفاء المقاطعات والشيوخ والمقدمون، والمحتسبون، وحكام الجماعات والمقاطعات ونوابهم.

د- لا يمكن أن ينتخب الأشخاص الآتى ذكرهم في مجلس الجماعة الحضرية أو القروية التي يزاولون فيها مهامهم أو يكونون قد انتهوا من مزاولتها منذ أقل من ستة أشهر في التاريخ المحدد للاقتراع وهم[2]:

1- مستخدمو الجماعة الحضرية أو القروية والعاملون فيها الذين يتقاضون مرتبهم كلا أو بعضا من ميزانية الجماعة.

2- المحاسبون المشرفون على أموال الجماعة.

---

[1] مادة (42) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

[2] مادة (202) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

نطاق العمالة أو الإقليم ويشكلون مجلس العمالة أو الإقليم وهؤلاء ينتخبون من بينهم أعضاء مجلس الجهة التي تقع العمالة أو الإقليم في نطاقها، و"النوع الثاني" من الأعضاء هم ممثلو الغرف المهنية في نطاق العمالة أو الإقليم أو الجهة، ويترتب على ذلك أن هؤلاء الأعضاء يصلون إلى مجلس العمالة أو الإقليم ومجلس الجهة عن طريق الانتخاب غير المباشر (الانتخاب على درجتين)، ولذلك يجب أن تتوفر فيهم شروط العضوية في المجالس الجماعية (الحضرية والقروية) وهي كما يلي:

أ - أن يكون بالغاً من العمر 23 سنة كاملة على الأقل في التاريخ المحدد للاقتراع[1].

ب- أن يكون مقيداً في اللائحة الانتخابية لجماعة (حضرية أو قروية)، وإذا كان مقيدا في اللائحة الانتخابية لجماعة حضرية تابعة لمجموعة حضرية أمكنه أن يترشح في أية جماعة من الجماعات التابعة لهذه المجموعة، وأن تكون له علاقة بالجماعة التي يرغب في الترشح فيها عن طريق[2]:

1- الإقامة الفعلية.

2- الجماعة التى ولد فيها (الولادة).

3- الجماعة التى يدفع فيها الضريبة منذ ثلاث سنوات متصلة على الأقل بخصوص أملاك يتوفر عليها أو نشاط يزاوله فيها.

4- له أصل عائلى لدى الجماعة، بتوفر العائلة على إقامة رئيسية ويجب عليه أن يثبت هذا الأصل بولادة الأب أو الجد، ويجب عليه أن يثبت الانتماء إلى الجماعة بجميع الوسائل المألوفة كالشهادة الإدارية أو الشهادة اللفيفة أو غيرها من الوثائق الإدارية.

---

[1] مادة (41) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

[2] مادة (201) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

اختصاصات العامل باعتباره مسئولاً عن العمالة أو الإقليم التابع لنفوذه، بالإضافة إلى المهام التنفيذية للجهة التى تعد العمالة أو الإقليم جزءً منها، وبما أن عامل مركز الجهة هو المسئول عن تنفيذ قرارات المجلس الجهوي فإنه يكون مسئولاً أمام القضاء عما يترتب عن عملية التنفيذ من منازعات فهو يمثل الجهة لدى المحاكم في الدعوى القضائية[1].

يتضح مما سبق أن هناك ثلاثة مستويات محلية في المملكة المغربية هي المجالس الجماعية (الحضرية والقروية) ومجالس العمالات والأقاليم، ومجالس الجهات، وتتسم هذه المستويات باختلاف طريقة تشكيل كل مستوى، فيتم انتخاب المجالس الجماعية (الحضرية والقروية) عن طريق الانتخاب المباشر بالقائمة النسبية أو بالاقتراع الفردي بحسب التعداد السكانى لكل جماعة، في حين تشكل مجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجهات بالانتخاب غير المباشر عن طريق القائمة النسبية وهذا التنوع في طريقة التشكيل خلق ازدواجاً في العضوية يسمح للعضو المنتخب في المجالس الجماعية (الحضرية والقروية) التواجد في أكثر من مجلس محلي، وهذا يجعل من اللامركزية على المستوى الجماعي أعمق منها على مستوى العمالات والأقاليم وكذلك الجهات.

الفرع الثاني

شروط العضوية

تتكون المجالس المحلية في المغرب من أعضاء يتم انتخابهم مباشرة وهم أعضاء المجالس الجماعية (الحضرية والقروية) وأعضاء يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب غير المباشر وهم أعضاء مجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجهات وهذه المجالس الأخيرة تتكون من نوعين من الأعضاء "النوع الأول" هم الذين ينتخبهم أعضاء المجالس الجماعية من بينهم في الجماعات الواقعة في

---

[1] مادة (54، 56) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

النسبية كاتباً يعهد إليه بتحرير محاضر الجلسات وحفظها ومقرراً عاماً للميزانية يكلف بتقديم التقديرات المالية والحساب الإداري إلى المجلس الجهوي وينتخب المجلس كذلك نائباً للكاتب ونائباً للمقرر العام يكلفان بمساعدتهما أو يخلفانهما إذا تغيبا[1].

وكذلك يشكل المجلس الجهوي لجانا دائمة لدراسة القضايا التي يجب أن تعرض على المجلس ويتعين تشكيل سبع لجان دائمة على الأقل تختص بدراسة المسائل التالية:

- المسائل المالية والميزانية.
- مسائل التخطيط وإعداد التراب.
- المسائل الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش الشغل.
- المسائل الفلاحية والتنمية القروية.
- مسائل الصحة والمحافظة على الصحة.
- مسائل التعمير والبيئة.
- مسائل الثقافة والتعليم والتكوين المهني.

ويرأس كل لجنة دائمة مندوب يعينه رئيس المجلس الجهوي من بين أعضاء المكتب وإن اقتضى الحال من بين أعضاء المجلس الجهوي، ويمكن لرئيس المجلس الجهوي أن يرأس اللجنة الدائمة المكلفة بمسائل التخطيط وإعداد التراب الذي تجتمع بحضور عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة ورؤساء مصالح الدولة في الجهة تمييزا لها عن باقي اللجان الدائمة للمجلس[2].

ب- العامل (سلطة التنفيذ):

يتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة تنفيذ قرارات المجلس الجهوي، وهو يمارس نوعين من الاختصاصات بصفته المزدوجة فهو يمارس

---

[1] مادة (35) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[2] مادة (36) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

ولا تكون الجلسة لهذا الغرض صحيحة إلا إذا حضرها أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم بالمجلس في الاجتماع الأول وثلث الأعضاء في الاجتماع الثاني والثالث في حالة عدم توافر النصاب وخلافاً لما هو الشأن في المجالس (الجماعية - العمالات والأقاليم)، ويتم حل المجلس الجهوي إذا لم يحضر الاجتماع الثالث ثلث الأعضاء[1].

ويتم انتخاب الرئيس والنائب الأول والثاني للرئيس بواسطة الاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في الدورتين الأولى والثانية وبالأغلبية النسبية في الدورة الثالثة، وخلافاً على ما هو الحال في المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم ينتخب المجلس الجهوي باقي نواب الرئيس بالاقتراع بالقائمة عن طرق التمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر البقايا[2]، ويحدد عدد نواب الرئيس تبعاً لعدد سكان الجهة خمسة نواب عندما يكون عدد سكانها أقل من مليون نسمة وسبعة نواب في الجهات التى يتراوح عدد سكانها بين مليون وأقل من مليونى نسمة وتسعة لأكثر من مليوني نسمة[3].

ويجوز الطعن في انتخاب الرئيس ونواب الرئيس أمام المحكمة الإدارية المختصة في ظرف الثمانية أيام التالية للانتخاب، ويملك الطعن كل من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة وأعضاء المجلس الجهوي، وعلى المحكمة الإدارية المختصة أن تبت في دعوى الطعن خلال شهرين من تاريخ تقديم الطعن إليها[4].

3- الأجهزة المساعدة:

ينتخب المجلس الجهوي من بين أعضائه بالاقتراع السري وبالأغلبية

---

[1] مادة (28) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق، بالنسبة للمجالس الجماعية (الحضرية والقروية) ومجالس العمالات والأقاليم يتم الاجتماع الثالث أيا كان عدد الحاضرين لأعضائه.
[2] مادة (10) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[3] مادة (12) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
[4] مادة (13) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

ودون استعمال المزج بين الأصوات والتصويت التفاضلي، وعن طريق الاقتراع الفردي بالأغلبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد[1]، ويحدد بمرسوم عدد المستشارين الجهويين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة[2].

ويضم المجلس الجهوي إلى جانب ذلك أعضاء مجلس المستشارين وأعضاء مجلس النواب المنتخبين في الجهة الذين يحضرون اجتماعاته بصفة استشارية، ويحضر كذلك بهذه الصفة الاستشارية رؤساء مجالس العمالات والأقاليم الواقعة في الجهة[3].

ولا يجوز لأي شخص أن يكون ناخباً أو مرشحاً في أكثر من هيئة من الهيئات الناخبة السابقة، وفي حالة انتماء ناخب لأكثر من هيئة ناخبة واحدة فإنه يقيد في لائحة ناخبي آخر هيئة انتخب فيها، ويجوز الطعن في نتيجة الاقتراع وفي حالة الإلغاء الكلي لنتائج الاقتراع يجب أن يجرى الانتخاب الجديد خلال (90) يوماً من تاريخ تبليغ الحكم القاضي بالإلغاء نهائياً[4].

2- تكوين مكتب المجلس:

ينتخب المجلس الجهوي من بين أعضائه رئيساً وعدة نواب للرئيس يؤلفون مكتب المجلس ولمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، وذلك خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانتخاب المجلس أو لانقضاء مدة انتداب أعضاء المكتب المنتهية مهامهم أو لتاريخ انقطاع المكتب عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب، ويتم ذلك بناء على دعوة مكتوبة من عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة وتحت رئاسة الأكبر سناً ويتولى العضو الأصغر سناً مهمة كتابة محضر الجلسة الذى يحضرها عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة أو ممثله[5].

---

(1) مادة 149 قانون رقم 02-64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(2) مادة (3) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.
(3) مادة (143) قانون رقم 02-64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(4) المادة (145، 170) قانون رقم 02 – 64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(5) مادة (10) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

ب- ممثلين لمجالس العمالات والأقاليم الواقعة بالجهة تنتخبهم على مستوى كل عمالة وإقليم هيئة ناخبة متألفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة.

جـ- ممثلين لغرف الفلاحة الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

د- ممثلين لغرف الصناعة التقليدية الواقعة بدائرة النفوذ الترابى للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

هـ- ممثلين لغرف التجارة والصناعة والخدمات الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة.

و- ممثلين لغرف الصيد البحرى الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة أو لفروع هذه الغرف تنتخبهم هيئة ناخبة متألفة من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة أو بفروعها.

ز- ممثلين للمأجورين المزاولين عملهم بالجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألفة إن اقتضى الحال على المستوى الجهوي من:

- مندوبي المستخدمين بالمنشآت.
- ممثلي المستخدمين في لجان النظام الأساسي والمستخدمين في المنشآت المنجمية.
- ممثلى الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام الأساسي العام، للوظيفة العمومية، ومستخدمي الجماعات الحضرية والقروية، ومستخدمي المؤسسات.

ويتم انتخاب هؤلاء الممثلين للهيئات السابقة، بالانتخاب غير المباشر عن طريق الاقتراع القائمة وبالتمثيل النسبى على أساس قاعدة أكبر البقايا

وبناء على التعديلات الدستورية السابقة صدر قانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، واعتبرها جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[1]، ويحدد بمرسوم عدد الجهات وأسماءها وحدودها الترابية ومراكزها وعدد المستشارين الجهويين الواجب انتخابهم في كل جهة، ويتولى مجلس الجهة بمداولاته البت في القضايا التي تنقل الدولة الاختصاصات فيها إلى الجهة ويتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة تنفيذ قرارات المجلس الجهوي[2].

وبناء على ذلك يوجد في الجهة، مجلس الجهة الذى يمثل (السلطة التقريرية) وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة (سلطة التنفيذ) وذلك **كما يلى:**

أ- مجلس الجهة:

يتكون المجلس الجهوي من أعضاء يمثلونه، ومكتب المجلس، والأجهزة المساعدة وذلك **كما يلى:**

1- تشكيل مجلس الجهة: يتألف مجلس الجهة من[3]:

أ- ممثلين لمجالس الجماعة الحضرية والقروية الواقعة بالجهة تنتخبهم هيئة ناخبة متألفة من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة.

-اقتصادية ومطالبتهم بالديمقراطية وتمثيل الشعب في الجهات باعتبارها أصبحت وسيلة لتحديث الدولة ومصدراً جديداً لشرعية السلطة السياسية.

أما أهم الأسباب الإدارية: إن الإدارة الحديثة التي فرضتها التنمية الاقتصادية والاجتماعية أجبرت الدولة على نهج اللامركزية الإدارية وتعزيزه وتطويره بهدف تحقيق التنمية.

وأهم الأسباب الاقتصادية: إن تحقيق التنمية الجهوية الحقيقة فرض ضرورة الإصلاح وإعادة النظر في النظام القانوني للجهة يتماشى والخيارات الاقتصادية والسياسية للبلاد؛ للمزيد حول هذه الأسباب وأبعادها انظر د.أحمد درداري، دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب، مرجع سابق، ص102 وما بعدها.

[1] مادة (1) قانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، مرجع سابق.

[2] مادة (4) قانون تنظيم الجهات، مرجع سابق.

[3] مادة (143) قانون رقم 02-64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.

ثالثاً: مجالس الجهات[1]:

عرف المغرب مصطلح "الجهة" في فترة الحماية وتميزت بطابعها الأمني، حيث لم تكن الجهة في مؤسسات الحماية إدارة لامركزية وإنما آلية للتأطير والتحكم السياسى والعسكري اللازمين لتهدئة البلاد وتأمين مراقبتها من طرف المستعمر[2].

وبعد الاستقلال أصبح المغرب أمام تحديات تنموية واقتصادية كبيرة مما جعله يتبنى المخططات الاقتصادية كاستراتيجية لتحقيق التوازن بين الجهات، بعد أن لوحظ عجز الإقليم عن القيام بهذا الدور لصغر المساحة وضعف الإمكانات المادية والبشرية، ويعتبر الظهير رقم (77-71-1) بتاريخ 16 يونيو 1971م هو الإطار القانوني للجهة الاقتصادية وقسمت المملكة إلى سبع جهات اقتصادية وهى لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وبالتالي تعتبر جزءاً من التقسيمات المركزية في الدولة[3].

وفي إطار الإصلاحات السياسية والقانونية تم النص على الجهة كمؤسسة دستورية وفق (دستوري 1992-1996) الذى ارتقى بالجهة إلى مستوى الجماعات المحلية واعتبارها حلقة من حلقات التنظيم اللامركزى الإقليمي في المغرب وذلك بفعل وتدخل جملة من العوامل السياسية والإدارية والاقتصادية[4].

---

(1) يقصد بالجهة: مجموعة من العمالات والأقاليم التى تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الجهوية، وذلك بضم إمكاناتها المادية والبشرية بهدف تحقيق تنمية منسقة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة؛ د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص3-6؛ د.أحمد درداري، دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب، مرجع سابق، ص102.

(2) د.عبد الله المتوكل: الإدارة اللامركزية في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية" العدد 12، 1999م، مطبعة المعارف الجديد، الرباط، ص85.

(3) د.محمد مرغني خيري: مبادئ القانون الإداري...،مرجع سابق،ص131.

(4) من أهم الأسباب السياسية: ظهور مواقف سياسية عن طرق الفاعلين السياسيين، ولدى بعض الحركات المجتمعية كالجمعيات الجهوية نتيجة لتقسيم المملكة إلى جهات-

المجلس المنتخب من بين أعضائه العامل وهو رئيس الجهاز التنفيذي في العمالة أو الإقليم[1].

والعامل هو ممثل "جلالة الملك" و"مندوب بالحكومة" في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه[2]، وبذلك هو أكبر رجال السلطة في إقليمه الرئيس الإداري الأعلى لسائر الموظفين التابعين للسلطة المركزية، وليست وظيفته إدارية فقط بل لها طابع سياسي فهو عنصر اتصال هام بين سكان الإقليم من جانب وبين السلطة المركزية[3]، ولا تقتصر مهام العامل على المرافق المركزية وحدها وإنما تمتد لتشمل نشاط الهيئات اللامركزية فيقوم بتنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم ويراقب الجماعات المحلية في حدود اختصاصه[4].

وفي إطار سياسة عدم التمركز الإداري أصبح العامل مسئولاً عن تدبير المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة التى لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم وبذلك ارتقى دور العامل من دور التنسيق إلى التدبير والتدخل مباشرة، كما أن رئاسته "اللجنة التقنية" عملت على تعزيز الدور الاقتصادى للعامل[5].

---

(1) يعود مصطلح "العامل" إلى فجر التاريخ الإسلامي، فالعامل هو المكلف بمهمة أو بعمل ما ودرج القاموس الإداري الإسلامي على نعت المكلف بمهمة بالعامل منذ عهد الخلفاء الراشدين، كما أن المكلف بمهمة يسمى بعامل الزكاة، للمزيد حول مكانة العامل انظر د.أحمد حضراني، مكانة العامل ومشروع تعديل التنظيم الإقليمي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (سلسلة مواضيع الساعة)، عدد 32، 2001م، ص53.

(2) مادة (1، 2) ظهير شريف بمثابة قانون رقم 168، 75، 1 بتاريخ 25 صفر 1397هـ، (15 فبراير 1977م) المتعلق باختصاصات العامل، المعدل بالظهير الشريف بمثابة قانون رقم 293-93-1 بتاريخ (6 أكتوبر 1993م) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 1993/10/6م.

(3) د.محمدمرغني خيري: مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص134.

(4) مادة (4) ظهير شريف بمثابة قانون المتعلق باختصاصات العامل، مرجع سابق.

(5) مادة (5، 6) ظهير شريف بمثابة قانون المتعلق باختصاصات العامل، مرجع سابق، وانظر د.أحمد حضراني، مكانة العامل ومشروع تعديل التنظيم الإقليمي، مرجع سابق، ص54.

إلى المنصب الأعلى، أما إذا انقطع رئيس مجلس العمالة أو الإقليم عن مزاولة مهامه لأى سبب من الأسباب يترتب على ذلك حل المكتب ويستدعى المجلس لانتخاب خلفاً له خلال خمسة عشر يوماً التالية للانقطاع[1].

3- الأجهزة المساعدة:

ينتخب المجلس من بين أعضائه وخارج أعضاء المكتب "الكاتب" ويعهد إليه بتحرير محضر الجلسات وحفظها وينتخب أيضاً "مقرر الميزانية" ويكلف بتقديم التقديرات المالية والحسابات إلى المجلس ويساعدهما نائباهما كل في مجال اختصاصه يتم انتخابهم من قبل المجلس ويشترط أن يحسنوا القراءة والكتابة[2].

ويشكل مجلس العمالة أو الإقليم لجانا لدراسة القضايا وتهيئة المسائل التي يجب أن تعرض عليه لدراستها والتصويت عليها، ويجب تشكيل ثلاث لجان دائمة على الأقل هى:

- اللجنة المكلفة بشئون الميزانية والمالية.
- اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة.

ويرأس كل لجنة رئيس ينتخب من بين أعضائها بواسطة الاقتراع السري وبالأغلبية النسبية[3].

ب- العامل (سلطة التنفيذ):

على عكس الحال بالنسبة للمجلس الجماعي (الحضري أو القروي) والذى يعتبر رئيس المجلس الجهاز التنفيذي الوحيد لمقرراته وقراراته، فإن الوضع بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم مختلف فيوجد إلى جانب رئيس

---

[1] مادة (10، 11) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.
[2] مادة (12) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.
[3] مادة (15) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

يتضح مما سبق أن جميع أعضاء مجالس العمالات والأقاليم يصلون إليها عن طريق الانتخاب غير المباشر "الانتخاب على درجتين"، وأن الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس العمالة أو الإقليم تتكون فقط من أعضاء مجالس الغرف المهنية ومن أعضاء المجالس الجماعية ولا تتكون من جميع ناخبي العمالة أو الإقليم.

2- تكوين مكتب المجلس:

ينتخب مجلس العمالة أو الإقليم من بين أعضائه رئيساً وعدة نواب يؤلفون مكتب المجلس ولمدة انتداب مجلس العمالة أو الإقليم وهي ست سنوات، ويجرى الانتخاب بدعوة مكتوبة من الوالي أو العامل خلال (15)الخمسة عشر يوماً الموالية لانتخاب أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم، ويرأس هذه الجلسة أكبر الأعضاء سناً من بين الأعضاء الحاضرين ويتولى العضو الأصغر كتابة المحضر ويحضر الوالي أو العامل أو ممثله الجلسة، ويتم الانتخاب بالاقتراع الفردي بالتصويت السري وبشرط حضور النصاب القانوني للاجتماع وهو حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء في الجلسة العامة[1].

ويحدد عدد نواب الرئيس تبعاً للعدد القانوني لأعضاء المجلس[2] **وذلك كما يلي:**

- نائبين اثنين في المجالس التي يقل عدد أعضائها عن 15 عضواً.
- ثلاثة نواب في المجالس التي يتراوح عدد أعضائها ما بين 15 و25 عضواً.
- خمسة نواب في المجالس التي يتجاوز عدد أعضائها 25 عضواً.

وإذا انقطع النواب عن مزاولة مهامهم لأي سبب من الأسباب يرتقي النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة وبحكم القانون

---

[1] مادة (7) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق، مادة (43) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

[2] مادة (8) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

أ- مجلس العمالة أو الأقليم (السلطة التقريرية):

1- تشكيل المجلس:

يتكون مجلس العمالة أو الإقليم (السلطة التقريرية) من فئتين من الأعضاء[1]:

الفئة الأولى: أعضاء منتخبون عن طريق هيئة ناخبة من بين أعضائها وتتكون من أعضاء المجالس الجماعية التابعة للعمالة أو الأقليم.

الفئة الثانية: أعضاء يمثلون الغرف المهنية ينتخبون من بين أعضاء غرفة الفلاحة وغرفة التجارة والصناعة والخدمات وغرفة الصناعة التقليدية وغرفة الصيد البحري.

وينتخب أعضاء المجلس من "الفئة الأولى" عن طريق الاقتراع بالقائمة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر البقايا، ويختلف عدد هؤلاء الأعضاء حسب عدد السكان ويتراوح هذا العدد ما بين أحد عشر (11) عضواً في العمالات والأقاليم التي يبلغ عدد سكانها 150.000 نسمة أو يقل عن هذا العدد، ويصل إلى واحد وثلاثين (31) عضواً في العمالات والأقاليم التي يزيد عدد سكانها بين (900.001) و(1000.000) نسمة، ولا يجوز في أي حال من الأحوال أن يفوق عدد أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم نصف مجموع عدد أعضاء مجالس الجماعات التابعة للعمالة أو الإقليم المعني[2].

وينتخب أعضاء المجلس من "الفئة الثانية" عن طريق الانتخاب بالأغلبية النسبية من بين أعضاء الغرف الأربع السابقة بواقع ممثل واحد عن كل غرفة، وبذلك يكون هناك أربعة أعضاء في كل مجلس عمالة أو إقليم بغض النظر عن عدد السكان[3].

---

[1] مادة (4) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

[2] مادة (173، 175) من قانون رقم 02-64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.

[3] مادة (176) قانون رقم 02-64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.

الشخصية القانونية، إلا أنها تتمتع باستقلال إداري ومالي[1]، ويتكون مجلس المقاطعة من:

1- أعضاء المجلس الجماعي المنتخبين بالمقاطعة.

2- مستشارى المقاطعة المنتخبين وفق الشروط والشكليات المنصوص عليها في قانون مدونة الانتخاب.

ويمثل عدد مستشارى المقاطعة ضعف عدد أعضاء المجلس الجماعي المنتخبين بالمقاطعة على أن لا يقل عن 10 عشرة ولا يتعدى 20 عشرين عضوا، وإذا وقع توقيف أو حل مجلس المقاطعة أو إذا تعذر تأليفه يقوم المجلس الجماعي ومكتبه بإدارة شئون المقاطعة إلى أن يتم تأليف مجلس المقاطعة[2].

ثانيا: مجالس العمالات والأقاليم:

العمالات والأقاليم هى: جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث وتحذف بمرسوم ويحدد المرسوم عددها وأسماءها وحدودها الترابية ومراكزها[3]، وتختلف العمالة عن الإقليم فى أنها تمثل بيئة حضرية وكثافة سكانية أكثر فى مساحة أقل بينما تمثل الثانية بيئة قروية وفلاحية غالبا[4]، ويتولى تدبير شئون العمالة أو الأقاليم مجلس منتخب، ويتولى الوالى أو عامل العمالة أو الإقليم تنفيذ مقررات مجلس العمالة أو الإقليم[5]، وبذلك يوجد فى العمالات والأقاليم سلطتان الأولى "تقريرية" تتمثل فى مجلس العمالة أو الإقليم، والثانية "تنفيذية" وتتمثل في الوالي أو العامل، نتناولها فيما يلي:

---

(1) مادة (85) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق.

(2) المادة (86، 89) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق..

(3) مادة (1، 2) قانون رقم 00-79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

(4) د.محمد مرغني خيري: مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص132.

(5) مادة (3) قانون العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

للكاتب مهمة تحرير محاضر الجلسات وحفظها ويعهد لمقرر الميزانية تقديم التقديرات المالية والحسابات الإدارية للمجلس[1]، ويمكن إقالة الأعضاء الأربعة – السابق ذكرهم – بمقرر يصوت عليه المجلس الجماعي بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، ويتولى المجلس انتخاب من يخلفونهم، ويكون مقرر الميزانية أو نائبه بحكم القانون عضواً في لجنة شئون الميزانية والمالية، ويطلعه رئيس المجلس الجماعي بانتظام على الوثائق والأوراق المحاسبية اللازمة لمزاولة مهامه[2].

ويشكل المجلس الجماعي لجانا لدراسة القضايا وتهيئة المسائل التي يجب أن تعرض على الاجتماع لدراستها والتصويت عليها، ويتعين تشكيل ثلاث لجان دائمة على الأقل هي:

- اللجنة المكلفة بشئون الميزانية والمالية.
- اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة.

ويتولى انتخاب أعضاء تلك اللجان المجلس الجماعي من بين أعضائه، وذلك بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية وبنفس الطريقة يتم انتخاب رئيس كل لجنة ونائبه، ويكون رئيس اللجنة بحكم القانون مقرراً لأعمالها، وله أن يستدعي للمشاركة في أعمال اللجنة بصفة استشارية الموظفين المزاولين مهامهم بالمصالح الجماعية وذلك بواسطة رئيس المجلس الجماعي[3].

د- مجلس المقاطعة:

خص الميثاق الجماعي الجماعات الحضرية التي يفوق عدد سكانها 500.000 نسمة، وذلك بإحداث بهذه الجماعات الحضرية مقاطعات مجردة من

---

[1] مادة (11) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق

[2] مادة (12، 13) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق.

[3] مادة (14، 15) قانون الميثاق الجماعي، مرجع سابق.

- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس التى يعادل أو يقل عدد أعضائها عن 13 عضواً.
- أربعة نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ عدد أعضائها 15 عضواً.
- خمسة نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ عدد أعضائها 23 عضواً.
- ستة نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ عدد أعضائها 25 عضواً.
- سبعة نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ عدد أعضائها 31 عضواً.
- ثمانية نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ عدد أعضائها 35 عضواً.
- تسعة نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ عدد أعضائها 39 عضواً.
- عشرة نواب بالنسبة للمجالس التى يبلغ أو يفوق عدد أعضائها 41 عضواً.

ويمكن إلغاء انتخاب الرئيس أو نوابه طبق الشروط والكيفيات والآجال المحددة فى شأن الطعون فى انتخابات المجلس الجماعى[1]، وفى حالة انقطاع نائب أو عدة نواب عن مزاولة مهامهم لأى سبب من الأسباب فيكتفى بترقية النواب الذين يوجدون فى المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة وبحكم القانون إلى المنصب الأعلى الذى يلي المنصب الذى أصبح شاغراً، ويقوم المجلس بملء آخر المناصب الشاغرة للنواب، أما فى حالة انقطاع الرئيس عن مزاولة مهامه لأى سبب فإن ذلك يترتب عليه بحكم القانون حل المكتب ويستدعى المجلس لانتخاب المكتب الجديد[2].

جـ الأجهزة المساعدة :

تتمثل الأجهزة المساعدة في كاتب المجلس ومقرر الميزانية بالإضافة إلى نائب الكاتب ونائب المقرر، ويتم انتخابهم من قبل المجلس الجماعي من بين أعضائه ومن خارج أعضاء المكتب من الذين يحسنون القراءة والكتابة وذلك بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأعضاء المزاولين مهامهم، ويعهد

---

[1] مادة (8) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق،

[2] مادة (9، 10) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

ويشكل مكتب المجلس الجماعى من الرئيس والنواب وينتخبون لمدة انتداب المجلس الجماعى وذلك بواسطة الاقتراع الفردي وبالتصويت السرى، مع ضرورة توفر شرط النصاب القانونى للاجتماع أى بحضور أكثر من نصف عدد الأعضاء فى الجلسة العامة للمجلس، وإذا لم يتوفر هذا العدد بعد الاستدعاء الأول يوجه استدعاء ثان فى ظرف ثلاثة أيام على الأقل بعد اليوم المحدد للاجتماع السابق، ولا يعتد بالاجتماع الثانى إلا إذا حضره ثلث الأعضاء على الأقل وإذا تعذر ذلك يوجه استدعاء للأعضاء لعقد اجتماع ثالث ويعتد به مهما كان عدد الحاضرين[1]، ولا يتم الانتخاب فى الدور الأول للاقتراع إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم وإذا كان من الضروري إجراء اقتراع ثان فإن الانتخاب فى هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية، وفى حال تعادل الأصوات فى الدور الثانى يعلن انتخاب المرشح الأكبر سناً وفى حالة تعادل السن يعين المنتخب عن طريق القرعة[2].

وأهم ما استحدثه المشرع المغربى هو حصر الترشح لمهام الرئيس فى الأعضاء الحاصلين على مستوى تعليمى يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية (الشهادة الابتدائية) كحد أدنى للبحث عن الكفاءة لممارسة مهام رئيس المجلس الجماعى ولا يجوز للأعضاء الذين لا يثبتون ذلك أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام ولو بصفة مؤقتة[3].

ويختلف عدد نواب الرئيس تبعاً لعدد الأعضاء الذين تتكون منهم المجالس الجماعية كما يلى[4]:

---

(1) مادة (60) قانون الميثاق الجماعى، المرجع السابق.

(2) مادة (6) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

(3) مادة (28) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

(4) مادة (7) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق، وتجدر الإشارة إلى أن عدد نواب الرئيس للمجلس الجماعى كان يتم تحديده تبعاً لعدد السكان فى القانون القديم الذى ألغاه الميثاق الجماعى الجديد وكان يتراوح عدد نواب الرئيس ما بين اثنين فى الجماعات التى لا يجاوز عدد سكانها 75000 نسمة ثم يزيد العدد تدريجياً وفق نسب مختلفة حتى يصل إلى سبعة فى الجماعات التى يزيد عدد سكانها عن 225001 نسمة. د.محمد مرغنى خيرى، مبادئ القانون الإدارى فى دول المغرب العربى، مرجع سابق، ص 157.

استئناف حكم المحكمة الإدارية أمام المجلس الأعلى يبت هذا الأخير فى الأمر خلال أجل أقصاه أربعة أشهر، ويستمر المرشحون المعلن عن انتخابهم فى ممارسة مهامهم إلى أن يصير الحكم القاضى بإلغاء انتخابهم نهائياً[1].

وفى حالة إلغاء نتائج الاقتراع جزئياً فإن المقعد الشاغر يعوض بالمرشح الذى يليه فى القائمة المعنية، وفى حالة كان الاقتراع فردياً يجب فى هذه الحالة إعادة الانتخابات الملغاة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغ الحكم القاضى بالإلغاء نهائياً، ويجوز الطعن فى أهلية المرشح الذى أصبح عضواً عن طريق شغل المقعد الشاغر داخل أجل ستة أيام من التاريخ الذى استدعى فيه المرشح المذكور لملء المقعد الشاغر، وفى حالة شغر المقعد لأى سبب من الأسباب غير الإلغاء الجزئى لنتائج الانتخاب لا يتم شغر المقعد إلا إذا فقد المجلس الثلث من عدد أعضائه ويجب إجراء انتخابات تكميلية خلال الثلاثة الأشهر الموالية لآخر شغور ما عدا إذا صادف هذا الأجل تاريخ التجديد العام للمجالس الجماعية[2].

ب- مكتب المجلس:

يتولى المجلس الجماعى مباشرة بعد تشكيله انتخاب مكتبه خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لانتخاب المجلس الجماعى أو لتاريخ انقطاع المكتب بصفة جماعية عن مزاولة مهامه لأى سبب من الأسباب ويجتمع المجلس فى كل الحالات بدعوى مكتوبة من السلطة الإدارية المحلية المختصة، ويرأس الجلسة العضو الأكبر سناً من بين أعضائه الحاضرين، ويتولى العضو الأصغر سناً من بين أعضائه الحاضرين ممن يحسنون القراءة والكتابة مهمة كتابة الجلسة ويحرر المحضر المتعلق بها، وتحضر الجلسة السلطة الإدارية المحلية المختصة أو من يمثلها[3].

---

(1) مادة (70، 71، 72، 73) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(2) مادة (216) قانون رقم 02 – 64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.
(3) مادة (6) قانون الميثاق الجماعى، مرجع سابق.

ويمكن الطعن فى القرارات الصادرة عن مكاتب التصويت ولجان الإحصاء أو التحقق التابعة للعمالات أو الأقاليم واللجان الجهوية للإحصاء فيما يتعلق بالعملية الانتخابية وإحصاء الأصوات وإعلان نتائج الاقتراع، ويقدم الطعن بعريضة كتابية خلال ثمانية أيام تبدأ من يوم إيداع المحضر الذى يتضمن إعلان نتائج الاقتراع أمام المحكمة الإدارية التى يشمل نطاق اختصاصها الدائرة الانتخابية وتبت فى الطعن خلال أربعين يوماً من تاريخ إيداعه ويتم تبليغ الحكم إلى الأطراف وإلى العامل أو الباشا..، وفى حالة

= ولنفترض أن القائمة (أ) حصلت على (16000) صوتاً، واللائحة (ب) على (45000) صوتاً والقائمة (ج) على (15000) صوتاً والقائمة (د) على (30000) صوتاً، والقائمة (هـ) على (2000) صوت، نقوم أولاً باحتساب عتبة القابلية للانتخاب وهى (3%) من (108000) تساوى (3.240) صوتاً، وبما أن القائمة (هـ) وحدها حصلت على أقل من هذا العدد فإنها لا تشارك فى توزيع المقاعد ويطرح عدد الأصوات الذى حصلت عليه من الأصوات المعبر عنها قبل احتساب القاسم الانتخابى أى 108000 – 2000 = 106000، وبذلك يبقى أمامنا فقط أربع قوائم.

- كيفية توزيع المقاعد:

نقوم أولاً باحتساب القاسم الانتخابى وهو العدد (16) عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم نقوم بطرح عدد الأصوات (106000) على عدد المقاعد (16) وهو يساوى (6625) وهذا هو القاسم الانتخابى. وبما أن:

- القائمة (أ) حصلت على هذا العدد مرتين فإنها تفوز بمقعدين، يسندان للمرشحين الأول والثانى فى القائمة والباقى من الأصوات هو 2750.
- القائمة (ب) حصلت على القاسم الانتخابى 6 مرات، فإنها تفوز بستة مقاعد تسند للمرشحين من 1 إلى 6 فى القائمة والباقى من الأصوات هو 5250.
- القائمة (ج) حصلت على القاسم الانتخابى مرتين فإنها تفوز بمقعدين يسندان للمرشحين الأول والثانى فى القائمة والباقى من الأصوات هو 1750.
- القائمة (د) حصلت على القاسم الانتخابى أربع مرات فإنها تفوز بأربعة مقاعد تسند إلى المرشحين من 1 إلى 4 فى القائمة، والباقى من الأصوات هو 3500.

إلى هنا نكون قد وزعنا 14 مقعداً من 16، يبقى إسناد المقعدين الباقيين للقوائم التى حصلت على أكبر بقية من الأصوات بالترتيب التنازلى وهى القائمة (ب) تفوز بمقعد إضافى واحد والقائمة (د) بمقعد واحد. للمزيد انظر د. عبد الله حارسي، المجالس الجماعية ومجالس المقاطعات على ضوء الميثاق الجماعى الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 44، 2004م، ص 91، 92.

جميع المسائل التى تثيرها عمليات الانتخاب وتضمن قراراته فى محضر العمليات الانتخابية[1].

ويكون التصويت سرياً ويشارك الناخبون فى الاقتراع مباشرة وداخل معزل بوضع علامة فى المكان المخصص لقائمة المرشحين أو للمرشح فى الانتخاب الفردى الذى يريدون التصويت لصالحه، وتلغى الأوراق المؤشر فيها على أسماء فى القائمة أو لأكثر من مرشح فردي، وتعد بصوت واحد إذا كانت لمرشح واحد أو لائحة واحدة ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلى[2].

ويقوم رئيس مكتب التصويت بإعلان النتيجة بمجرد انتهاء عملية الفرز وتحتسب النتيجة حسب طبيعة الانتخاب، فإذا تعلق الأمر بالاقتراع الفردى بالأغلبية النسبية فى دورة واحدة ينتخب المرشح الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات، وفى حالة تساوى الأصوات ينتخب الأكبر سناً وفى حالة تعادل السن تجرى القرعة لتعيين المرشح الفائز، وفى حالة الاقتراع بالقائمة وبالتمثيل النسبى على أساس قاعدة أكبر البقايا، توزع المقاعد على القوائم بواسطة القاسم الانتخابى ثم بأكبر البقايا وذلك بتخصيص المقاعد الباقية للأرقام القريبة من القاسم الانتخابى المذكور ثم تخصص المقاعد لمرشحى كل قائمة حسب ترتيبهم التسلسلى فى القائمة[3].

---

(1) مادة (56، 57، 58) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

(2) مادة (60، 63، 64) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق، مادة (200) قانون رقم 02- 64 المعدل والمتمم لمدونة الانتخاب، مرجع سابق.

(3) مادة (66) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق، تجدر الإشارة إلى أن المادة (206) من مدونة الانتخاب تنص على أن لا تشارك فى عملية توزيع المقاعد قوائم المرشحين التى حصلت على أقل من (3%) من الأصوات المعبر عنها فى الدائرة الانتخابية المعينة وهو ما يسمى (بعتبة القابلية للانتخاب)، وإذا لم تحصل أية قائمة على النسبة المذكورة، فإنه لا يعلن عن انتخاب أى مرشح من مرشحى القوائم المقدمة فى الدائرة الانتخابية.
مثال تطبيقى: نفترض أن الجماعة (س) فيها خمس قوائم للترشيحات من (أ) إلى (هـ) تضم كل واحدة منها عدداً يساوى عدد الأعضاء الواجب انتخابهم ونفرض أنه (16) عضواً، وأن عدد الناخبين المسجلين هو (131000 ناخباً) صوت منهم (118000) وعدد الأصوات الصحيحة المعبر عنها (108000) صوتاً =

فيه الحكم نهائياً إذا تعلق الأمر بعقوبة موقوفة التنفيذ، وذلك دون إخلال بالحالات التى يحكم فيها بالحرمان من حق التصويت لمدة أطول.

د- الأشخاص الصادر عليهم أحكام جنائية غيابية.

هـ- المحجوز عليهم قضائياً.

و- الأشخاص الذين طبقت فى حقهم مسطرة التصفية القضائية.

ز- الأشخاص المحكوم عليهم بالتجريد من الحقوق الوطنية ما لم يستفيدوا من عضو شامل أو يسترجعوا حقوقهم الوطنية بعد انصرام المدة المحكوم عليهم بها.

وعملية التصويت هى حق وواجب وطنى ولذلك فإن القيد فى اللوائح الانتخابية العامة إجبارى[1]، ويتم تقديم طلبات القيد خلال ثلاثين يوماً، وقد خول المشرع الناخب والعامل والباشا والقائد حق الطعن فى قرارات لجنة وضع وتعديل اللوائح الانتخابية وذلك خلال ثمانية أيام من إعلان هذه اللوائح ويكون أمام المحاكم الإدارية[2].

ويحدد تاريخ الاقتراع والمدة التى تقدم خلالها الترشيحات وتاريخ بدء العملية الانتخابية ونهايتها بمرسوم ينشر فى الجريدة الرسمية قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع[3]، وتبدأ عملية الاقتراع بتكوين "مكاتب التصويت" ويتم بقرار من العامل إحداث -فى كل دائرة انتخابية- مكتب أو عدة مكاتب للتصويت يعلن عنها قبل التاريخ المحدد للاقتراع بعشرين يوماً على الأقل، ويتولى العامل تعيين رئيس مكتب التصويت خلال 48 ساعة على الأقل قبل تاريخ الاقتراع من بين الموظفين والعاملين بالإدارة العمومية أو الجماعات المحلية، ويساعد رئيس مكتب التصويت ثلاثة أعضاء يعينهم العامل من بين الناخبين غير المرشحين الذين يعرفون القراءة والكتابة، ويفصل هذا المكتب فى

---

[1] مادة (2) قانون مدونة الانتخابات، مرجع سابق.

[2] مادة (14، 36) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

[3] مادة (44) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

ب- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمس التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد.

جـ- الأفراد المحكوم عليهم نهائياً بإحدى العقوبات الآتية:

- عقوبة جنائية.
- عقوبة حبس نافذة مهما كانت مدتها أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر من أجل جناية أو إحدى الجنح: (السرقة، النصب أو خيانة الأمانة أو التفالس أو شهادة الزور أو تزوير الأوراق العرفية المتعلقة بالتجارة أو البنوك أو الوثائق الإدارية أو الشهادات أو صنع الأختام أو الطوابع أو طوابع الدولة أو الرشوة أو استغلال النفوذ أو تبديد أموال القاصرين أو اختلاس الأموال العمومية أو التهديد بالتشهير أو النذر أو السكر العلنى أو انتهاك الأعراض أو القوادة أو البغاء أو اختطاف القاصرين أو التغرير بهم أو إفساد أخلاق الشباب أو المتجارة بالمخدرات).
- عقوبة حبس نافذة لمدة تتجاوز ستة أشهر من أجل الجنح: (الزيادة غير المشروعة فى الأثمان أو الادخار السرى للمنتجات أو البضائع أو الغش فى بيع البضائع والتدليس فى المواد الغذائية والمنتجات الزراعية أو البحرية).
- عقوبة حبس لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر دون إيقاف التنفيذ أو عقوبة حبس لمدة تتجاوز ستة أشهر مع إيقاف التنفيذ من أجل أى جريمة غير الجرائم المشار إليها فى البندين السابقين.

ولا يجوز للأشخاص المحكوم عليهم بإحدى العقوبات فى البنود الثلاثة السابقة أن يطلبوا قيدهم فى اللوائح الانتخابية إلا بعد مضى خمس سنوات من تاريخ قضاء العقوبة أو تقادمها أو من التاريخ الذى أصبح

التى يقيم فيها بالفعل منذ ستة أشهر على الأقل من تاريخ إيداع طلبه، ويجوز للموظفين وغيرهم من العاملين بالإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العامة ولو لم يتوفر فيهم شرط مدة الإقامة المبينة أن يطلبوا تقييدهم فى الجماعة التى يمارسون فيها وظيفتهم، ويحق ذلك أيضاً لأفراد عائلتهم الذين يعيشون معهم تحت سقف واحد، ولأفراد عائلة العسكريين ومأمورى القوة الحضرية أو القروية التى يزاول فيها رب الأسرة مهامه الرئيسية، ويقيد المعنى بالأمر فى لائحة الدائرة الانتخابية الواقع فى نفوذها محل إقامته، وبصفة استثنائية يمكن تقديم طلب التقييد بالجماعة الحضرية أو القروية التابع لها مكان ولادة طالب التقييد، ويقيد المعنى بالأمر فى لائحة الدائرة الانتخابية الواقع فى نفوذها محل ولادته أو فى لائحة الدائرة الانتخابية الواقع فيها محل إقامته الأخير قبل مغادرته للجماعة.

4- أن يقدم أصحاب الشأن طلبات تقييدهم شخصياً، وذلك بملء مطبوع خاص يثبتون فيه أسماءهم الشخصية والعائلية وتاريخ ومكان ولادتهم ومهنتهم وعنوانهم ورقم بطاقة التعريف الوطنية، ويجب أن تحمل هذه الطلبات توقيع المعنيين بالأمر أو بصماتهم وعلى من لا تتوفر لديه هذه البطاقة أن يأتى بناخبين للتعريف به يكون أحدهما على الأقل متوفراً على بطاقة التعريف الوطنية.

5- ويشترط أيضاً أن لا يكون المعنى بالأمر من فاقدى الأهلية الانتخابية، ولا يمكن أن يقيد فى اللوائح الانتخابية[1] **ما يلي:**

أ- العسكريون العاملون من جميع الرتب ومأمورو القوة العمومية (الدرك، الشرطة، الشرطة المساعدة).

---

[1] مادة (5، 6) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

1. يجب أن يراعى فى تحديد الدوائر الانتخابية قدر الإمكان تحقيق توازن ديمغرافى فيما بينها.
2. يجب أن يكون النفوذ الترابى للدوائر الانتخابية متجانساً ومتصلاً.
3. يجب أن يتم تحديد الدوائر دون المساس بالحدود الإدارية للجماعة.

كما ألزم القانون ضرورة حصول القائمة الانتخابية على رمز من الرموز المحددة بقرار من وزير الداخلية بالنسبة لمرشحى الأحزاب السياسية، وبالنسبة للقوائم المستقلة تتولى تحديد رموزها السلطة المكلفة بتلقى الترشيحات بالنسبة للدوائر التى ينتخب أعضاؤها عن طريق القائمة، وبالنسبة للترشيحات الفردية المقدمة من الأشخاص دون انتماء سياسى ضرورى حصولهم على توقيعات (10) من ناخبى الجماعة المعينة[1]، وفى حالة وفاة أحد مرشحى القائمة وجب على وكيلها تعويضه بمرشح جديد إلى غاية اليوم الأخير من المدة التى تقدم خلالها الترشيحات، أما فى حالة وفاة المرشحين فى الترشيحات الفردية فلا يعوض المرشح المتوفى إلا إذا كان هو المرشح الوحيد[2].

ويحق لكل ناخب الإدلاء بصوته إذا توفرت فيه الشروط التالية[3]:

1- أن يكون الناخب (ذكراً أو أنثى) مغربى الجنسية.
2- أن يكون بالغاً من العمر (18) سنة شمسية كاملة على الأقل من تاريخ وضع اللوائح الانتخابية النهائية.
3- أن يطلب المعنى بالأمر تقييده فى أحد اللوائح الانتخابية للجماعة

---

(1) مادة (46) من قانون مدونة الانتخاب رقم 9.97 الصادر بتاريخ 2 إبريل سنة 1997م، فى انتخابات 2003 شارك فيها 25 حزباً سياسياً، حصلت على أكثر من 53% من المقاعد، وحصل الغير منتمين إلى أحزاب على 0.48%. وكانت نسبة المشاركة 54% وهو يؤكد تكريس دور الأحزاب السياسية والدور الهام الذي تلعبه داخل المجتمع، د.سعيد جعفر، التنظيم الإدارى بالمغرب، مرجع سابق، ص 123.

(2) مادة (47) قانون مدونة الانتخاب، مرجع سابق.

(3) مادة (4) قانون مدونة الانتخابات، مرجع سابق، تبعاً لما تم تعديله وتتميمه بالقانون رقم 64.02 مرجع سابق.

- 23 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 15.001 و 25.000 نسمة
- 25 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 25.001 و 50.000نسمة
- 31 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.00نسمة
- 35 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 150.000 نسمة
- 39 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 150.001 و 200.000 نسمة
- 43 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001 و 250.000 نسمة
- 47 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 300.000 نسمة
- 55 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 300.001 و 400.000 نسمة
- 61 عضواً في الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين 400.001 و 500.000 نسمة

وتشكل دائرة انتخابية واحدة الجماعة التي ينتخب أعضاء مجلسها عن طريق الاقتراع بالقائمة، أما بالنسبة للجماعات التي ينتخب أعضاء مجلسها عن طريق الاقتراع الفردي فإن الدوائر الانتخابية تحدث وتحدد بقرار لوزير الداخلية ويجب مراعاة المعايير التالية[1].

---

[1] في انتخابات 2003 صدر قرار لوزير الداخلية يحمل رقم 03.586 صادر في 25 مارس 2003 بإحداث دوائر انتخابية لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الحضرية والقروية التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع الفردي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5093 مكرر بتاريخ 2003/3/25، ص 1021.

من حيث الواقع يفرضه تباين الحياة الاجتماعية بين البيئتين الحضرية والقروية[1].

تتكون الأجهزة الجماعية من:

المجلس الجماعى، مكتب المجلس، الأجهزة المساعدة، ونتناول كيفية تشكيل هذه الأجهزة المسيرة للجماعة فيما يلى:

ا- المجلس الجماعى:

يتكون المجلس الجماعى بالانتخاب العام المباشر عن طريق القائمة وبالأغلبية النسبية فى الجماعات التى يفوق عددها (25.000) نسمة، وعن طريق الاقتراع الفردى بالنسبة للجماعات التى يبلغ أو يقل عدد سكانها عن (25.000) نسمة[2] ويختلف عدد الأعضاء من جماعة إلى أخرى بحسب اختلاف عدد السكان كما يلى[3]:

- 11 عضواً فى الجماعات التى يبلغ عدد سكانها 7.500 نسمة أو يقل عن هذا العدد.
- 13 عضواً فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 7.501 و 12.500 نسمة
- 15 عضواً فى الجماعات التى يتراوح عدد سكانها بين 12.501 و15000 نسمة

---

(1) د.محمد مرغنى خيرى:مبادئ القانون في دول المغرب العربى،مرجع سابق،ص 154

(2) مادة (200) القانون رقم 02-64 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 83-03-1 بتاريخ 20 محرم 1424 (24 مارس 2003) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5093 بتاريخ 2003/3/24، ص 1001، الذى يقضى بتغيير وتتميم القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخاب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، مرجع سابق، ص 258. فى انتخابات سبتمبر 2003 شمل الاقتراع الفردى 1388 جماعة (123 جماعة حضرية و 1265 جماعة قروية) وشمل الاقتراع باللائحة 159 جماعة (126 جماعة حضرية و 33 جماعة قروية). د.سعيد جعفرى، التنظيم الإدارى بالمغرب، مرجع سابق، ص 121.

(3) مادة (198) القانون رقم 02-64 المغير والمتمم للقانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخاب، مرجع سابق.

طريقة تشكيل المجالس المحلية:

الجماعات المحلية فى المملكة المغربية – حسب التقسيم الترابى- هى الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، وسنتناول طريقة تشكيل المجالس المحلية كما يلى:

أولاً: الجماعات الحضرية والقروية:

الجماعات هى "وحدات ترابية داخلة فى حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال" وتنقسم إلى جماعات حضرية وجماعات قروية، ويتم إحداثها وحذفها بمرسوم ويحدد مركز الجماعات القروية بقرار لوزير الداخلية ويغير اسم الجماعة بمرسوم باقتراح من وزير الداخلية بعد استشارة المجلس الجماعى المعنى أو باقتراح من المجلس ذاته[1].

وتعتبر الجماعات الحضرية والقروية الوحدات الأساسية للامركزية الإقليمية فى المغرب وتشترك فى معظم الأحكام، مع وجود نوع من الاختلاف

= ب- **العامل:** يوجد على رأس العمالة أو الأقاليم، ويعتبر المسئول الأول سياسياً والمشرف إدارياً على العمالة والأقاليم الموكول إليه، وتختلف العمالة عن الأقاليم فى أنها تمثل بيئة حضرية وكثافة سكانية أكثر فى مساحة أقل بينما الثانية بيئة قروية وفلاحية غالباً.

جـ- **الباشا والخليفة والقائد:** يعملون على تسيير المقاطعات الحضرية أو القروية ويتبعون وزارة الداخلية، ويعملون على مساعدة العمال فى تسيير العمالة أو الأقاليم التابعة إليها المقاطعات الحضرية أو القروية التى يعملون على تسييرها، هذا ويسمى "القائد" فى البيئات الريفية "والباشا" فى البيئات الحضرية، ويساعدهم ويحل محلهم إذا غاب أوقام بهم مانع "الخليفة". انظر د.محمد مرغنى خيرى، مبادئ القانون الإدارى فى دول المغرب العربى، ط2، دار الحقوق، 1985، ص 132، 133؛ د. مليكة الصروخ، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 144، 145.

[1] مادة (1) قانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعى، مرجع سابق، وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم التخلى عن مفهوم (المراكز المستقلة) والمجموعات الحضرية وذلك بهدف تبسيط الخريطة الجماعية من جهة وتوحيد مفهوم الجماعات التى أصبحت تنقسم إلى جماعات حضرية وأخرى قروية. د.أحمد محمد قاسمي الميثاق الجماعى الحديد خطوة فى سياق التحولات، مرجع سابق، ص 17.

الفصل المائة: الجماعات المحلية بالمملكة هى الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أى جماعة محلية أخرى إلا بقانون.

الفصل الحادى بعد المائة: تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكلف بتدبير شئونها تدبيراً ديمقراطياً طبق شروط يحددها القانون.

الفصل الثانى بعد المائة: يمثل العمال الدولة فى العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين وهم مسئولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسئولون، لهذه الغاية عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية.

يتضح من النصوص الدستورية السابقة أن الجماعات المحلية تستند فى إنشائها إلى صلب الدستور الذى وضح مستوياتها وكيفية تشكيلها، وبذلك تنقسم الجماعات المحلية إلى ثلاث وحدات ترابية (محلية) هى:

الجهات – العمالات والأقاليم – الجماعات الحضرية والقروية، وأوكل الدستور إلى المجالس المحلية التى يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب تدبير الشئون المحلية وفق ما يحدده القانون.

وتنفيذاً لما جاء فى الدستور قسمت المملكة المغربية إلى سبع عشرة (17) ولاية تضم تسعة وأربعين (49) إقليماً وثلاث عشرة (13) عمالة وثمان (8) عمالات المقاطعات وكذا إلى جماعات حضرية وقروية، ويحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية نوع الجماعات وعمالة أو إقليم إلحاقها وحدودها[1].

---

[1] ظهير شريف رقم 95.351 بتاريخ (2ديسمبر 1959) بشأن التقسيم الإدارى، معدل بالمرسوم رقم 706-4-2 صادر فى 6 ذى الحجة 1425، (17 يناير 2005) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5288 بتاريخ 2005/2/3، ص 421. يمثل الحكومة المركزية فى الأقاليم والعمالات (رجال السلطة) وهم:

أ – **الوالى:** يوجد على رأس الولاية، أو المدن الكبرى التى تضم عدة عمالات ويتم تعيين الوالى بظهير شريف، وذلك من أجل التنسيق ما بين عمال الولاية الموكول إليه الإشراف على تسييرها لضمان وحدتها وتماسكها، واختصاصاته فى هذا المجال غير محددة أو مقننة بل يستمدها من التوجيهات "الملكية" ومن وزير الداخلية –

وبذلك عرفت اللامركزية الإقليمية في المملكة المغربية عدة نصوص قانونية تكونت من خلالها ثلاث جماعات محلية هي:

- الجماعات الحضرية والقروية.
- العمالات والأقاليم.
- الجهات.

وسوف نتناول هذه المستويات المحلية من حيث كيفية تشكيلها وأحكام العضوية فيها في الفروع التالية:

الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية.

الفرع الثاني: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

الفرع الأول
تشكيل المجالس المحلية

الأساس الدستوري والقانوني:

خص الدستور المغربى المعدل لسنة 1996م الجماعات المحلية بالباب الحادى عشر المحتوى على ثلاثة فصول والتى تقضى بما يلى[1]:

---

[1] ظهير شريف رقم 96.157. 1 صادر فى 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص الدستور المراجع، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة "نصوص ووثائق" مرجع سابق، ص 29؛ "والظهير": هو عمل قانونى صادر عن الملك سواء صدر تلقائياً منه أو مسبوقاً باقتراح أو توصية أو موافقة غيره، كالوزير الأول أو البرلمان. وهو يتضمن من حيث محتواه ومضمونه أحد أمرين: 1- قرار إدارى فردى كظهير تعيين أحد القضاة أو مجموعة منهم أو عزله. 2-ظهير يتضمن قواعد عامة مجردة لتنظيم ما وهو هنا يعد "قانوناً" وفقاً للمعيار الموضوعى، كما أن النظر إليه وفقاً للمعيار الشكلى لا يؤدى فى العمل إلى نتائج مغايرة عن القوانين الصادرة عن البرلمان، بل إن القانون الذى يوافق عليه البرلمان لا يدخل حيز التطبيق إلا إذا وافق عليه الملك وأصدره بظهير شريف.

الأول بالظهير الشريف رقم (315. 59. 1) الصادر بتاريخ 28 ذى الحجة 1379هـ الموافق (23 يونيه 1960م)، بمثابة قانون خاص بالتنظيم الجماعي، وبعد ستة عشر سنة من التجربة والتعايش في ظل هذا الميثاق استطاع خلالها السكان الاستئناس تدريجياً بالتنظيم الجماعي، وتبين أنه من الضرورى توسيع اختصاصات المنتخبين والعمل على التخفيف من حدة الوصاية التي كانت تمارسها الدولة نظراً لنضج فكرة اللامركزية والتي أوحت بالإصلاح الجماعي الذي أقره الميثاق الجماعي الثاني بصدور الظهير الشريف رقم (583. 76. 1) بمثابة القانون بتاريخ 5 شوال 1396هـ الموافق 30 سبتمبر 1976م[1].

وبعد ستة وعشرين سنة من التجريب العملى للمقتضيات القانونية فى ميثاق 1976م، دخل المغرب مرحلة جديدة في مجال الإصلاح الجماعي فصدر الميثاق الجماعي الثالث رقم (78.00) المؤرخ فى 3 أكتوبر 2002م الخاص (بالجماعات الحضرية والقروية)[2]، كما صدر القانون رقم (79.00) المؤرخ 3 أكتوبر 2002م الخاص بتنظيم (العمالات والأقاليم)[3]، واستمر العمل بالقانون رقم (96. 47) بتاريخ 2 أبريل 1997م المتعلق بتنظيم (الجهات)[4].

---

(1) نشر هذ الظهير الشريف بالجريدة الرسمية عدد (3335) مكرر، ص3025؛ د.أحمد محمد قاسمي، الميثاق الجماعي الجديد خطوة في سياق التحولات، مطبعة المنقي برينتر، الدار البيضاء، 2002م، ص7.

(2) القانون رقم (78.00) المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 25 رجب 1423هـ الموافق 3 أكتوبر 2002م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (5058) بتاريخ 2002/11/21م، ص3468، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق" التنظيم الإداري المحلي، العدد (161) الطبعة الثانية 2006م، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص41.

(3) القانون رقم (79.00) المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 بتاريخ 25 رجب 1423هـ الموافق 3 أكتوبر 2002م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (5058) بتاريخ 2002/11/21ن ص3490، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة "نصوص ووثائق التنظيم الإداري المحلي، مرجع سابق، ص176.

(4) القانون رقم (96-47) المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 بتاريخ 23 من ذى القعدة 1417، الموافق 2 أبريل 1997م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (4470) بتاريخ 1997/4/3، ص556، المجلة المغربية ، المرجع السابق، ص207.

لمدينة الدار البيضاء، ثم الظهير المشترك للنظام البلدي (ظهير 28 أبريل 1918م، الذي شمل تطبيقه أغلبية المدن المغربية وحولها إلى بلديات، وأخيراً نظام المراكز الحضرية (ظهير 14 أبريل 1954م) [1].

وبالنسبة للإدارة الجهوية وضعت سلطات الحماية الفرنسية تنظيمات جهوية تهتم أساساً بالاعتبارات العسكرية وتم إحداثها في سنة 1912م، أما الجهات المدنية فأحدثت (1919م – 1920م)، وتم تقسيم المغرب إلى ثلاث جهات عسكرية وأربع جهات مدنية 1923م، إلا أنّ هذا التقسيم عدل سنة 1935م حيث تم تقسيم المغرب إلى منطقتين: المنطقة المدنية وتضم ثلاث جهات، والمنطقة العسكرية وتضم ثلاث جهات، ولكن الدعم المالي بإحداث نظام الميزانية الخاصة بكل إدارة جهوية معينة لم يجعل منها جماعة مستقلة بالرغم من وجود مجالس جهوية لديها لأن ذلك الاستقلال ينبغي أن يقضي به نص قانوني، وفي هذا المجال لا يوجد نص يقضي بذلك لأن الاعتبارات السياسية كانت تتطلب تبعية تلك الإدارات الجهوية للسلطات المركزية التي تتولى الحماية[2].

المرحلة الثالثة: مرحلة الاستقلال بعد سنة 1956م:

عرف المغرب في عهد الاستقلال ثلاثة مواثيق رئيسية حاولت بشكل مرحلي ومتواتر تطوير العمل الجماعي، وفي إطار إرساء قواعد اللامركزية الإقليمية صدر الظهير الشريف رقم (351. 19. 1) المؤرخ 2ديسمبر سنة 1959م والمتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة حيث تم تقسيم البلاد إلى عمالات وأقاليم ودوائر والدوائر إلى قيادات وجماعات، إلا أن النتائج غير المرضية التي ترتبت على هذا التقسيم الخماسي كانت وراء صدور الميثاق الجماعي

---

(1) د.سعيد جعفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مرجع سابق، ص116.

(2) د.أحمد درداري: دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (دراسات) العدد (27) أبريل – يونيو 1999م، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص102.

اعتبرت نموذجاً خاصاً في التدبير الجماعي والفعلي للشئون المحلية، إلا أن هذا الاستقلال لا يقربها من نظام اللامركزية الإقليمية بالمفهوم الحديث وإنما هى مجرد حدث سياسي واقعي فرض نفسه ولم تخرج عن قاعدة الطابع القبلي أو العائلي في التشكيل والطابع التقليدي في الأدوار والاختصاصات[1].

المرحلة الثانية: مرحلة الحماية (1912م – 1956م):

نتيجة فرض نظام الحماية في المغرب الذي أدى إلى توزيع ممارسة السيادة ظهر في الإدارات المركزية ازدواجية في تسييرها فأطلق على الإدارة التي يتولاها السلطان "إدارة شئون الإيالة الشريفة" ويعهد بها إلى وزارات المخزن الذي يتولاها (الصدر الأعظم والوزراء) – يعني الوزير الأول – والذي يتمتع بسلطة تنظيمية عامة بناء على تفويض من السلطان، أما الإدارات التي كان يتولى تسييرها ممثلو سلطة الحماية يطلق عليها "الإدارات الشريفة الجديدة"[2].

ومن جهة اللامركزية صدر خلال فترة الحماية ظهير 21 نوفمبر 1916م، أرسى مسألة التنظيمات الجماعية على مستوى القبيلة والفخدة، وذلك محاولة للإبقاء على نظام "جماعة" التقليدي، أما ظهير 6 يونيو 1951م فإنه خفف من الطابع القبلي للنظام السابق وأجاز إنشاء الجماعات في إطار مجموعة من القرى واعترف للمجالس الجماعية بالشخصية المعنوية واعتماد آلية الانتخاب في تشكيله، أما ظهير 14 أبريل 1954م فقد وضع أسسا جديدة لنظام المراكز القروية مقسماً إياها إلى أصناف ثلاثة، أما بالنسبة للمجال الحضري فقد صدرت النصوص القانونية التي تميزت هى الأخرى بالمرحلية والتعدد وأوجدت أصنافاً ثلاثة من التنظيمات البلدية وهى الأنظمة البلدية الخاصة ظهير 2 سبتمبر 1912م لمدينة فاس، وظهير 27 سبتمبر 1913م

---

(1) د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق ، ص103؛ د.سعيد جعفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مرجع سابق ، ص114.

(2) تم هذا التقسيم بموجب اتفاقية فاس (30 مارس 1912م) التي أقرت حماية الجمهورية الفرنسية على الإمبراطورية الشريفة، راجع د.سعيد جعفري: المرجع السابق ، ص53.

يخضع لتلك السلطة إذ كان يحكم نفسه بنفسه وأطلق عليها "بلاد السيبه"، فبالنسبة "البلاد المخزن" كانت تخضع خضوعاً كلياً للسلطة المركزية ويمثلها موظفون مكلفون بتطبيق قراراتها يتولى السلطان تعيينهم وتفويض سلطاته إليهم ويمثل تلك السلطة في المدن (العمال – أو الباشوات) أما في القرى فكان يمثلها (القائد) بتعاون مع الشيوخ والمقدمين[1].

أما بالنسبة "لبلاد السيبه" وهى قبائل تعترف بالسلطة الروحية للسلطان وترفض سلطته السياسية ويتجلى هذا الرفض في العزوف عن تأدية الضرائب للخزينة السلطانية وعن الخدمة العسكرية، وتميزت بنوع خاص من الاستقلال سواء من حيث المجالس التي يتم تشكيلها على أساس عائلي أو قبلي، ومن حيث الاختصاصات والمسئوليات التي كانت عامة وموسعة تمتد إلى كل ما يرتبط بشئون القبيلة، ومن حيث اتخاذ القرارات وتنفيذها حيث كانت هذه المجالس تتخذ قراراتها بالإجماع وتنفذ بواسطة رئيس لهذه التنظيمات يقوم بمهامه مجاناً[2].

وفي هذه الفترة التاريخية خاصة التي عرفت ضعف الحكم المركزي أوجدت هيئة جماعية في منطقة "السيبه" لعبت أدواراً ووظائف هامة في المجالات السياسية والإدارية والقضائية وكانت تسمى "جماعة"، وكان يعين لها سنوياً رئيس للتنفيذ أطلق عليه "أمغار"، وهو يحتل مكانة محورية داخل هذه الهيئة وتتحدد سلطاته تبعاً لمدى نفوذه ولأهمية التفويض المسند إليه من طرف "جماعة"[3].

ويتبين من ذلك أن تنظيم الحياة الإدارية لتلك الجماعات كان يتسم بنوع من الاستقلالية في تسيير أموره، بل إن تجربة "جماعة" في بلاد "السيبه"

---

(1) د.مليكة الصروخ: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص102.

(2) د.سعيد جعفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، المغرب، 2006م، ص113.

(3) د.محمد مرغني خيري: المدخل لدراسة القانون الإداري المغاربي، مرجع سابق،ص28، 29؛ د.مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص103؛ د.سعيد جعفري: المرجع السابق ، ص114.

المبحث الأول
تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي

إذا كان التجسيد الحقيقي للديمقراطية هو مشاركة الشعب المحلي في تشكيل المجالس المحلية وذلك عن طريق الانتخاب، الذي قد يكون (انتخاباً فردياً) وتنحصر مهمة الناخب بإعطاء صوته لواحد فقط من بين مرشحي الدائرة الانتخابية وقد يأخذ صورة الانتخاب بالأغلبية المطلقة أو النسبية، وكذلك قد يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق (الانتخاب بالقائمة) وهو الذي يقوم فيه الناخب باختيار قائمة تضم أكثر من فرد من بين القوائم المرشحة في الدائرة الانتخابية[1].

وقد أخذت بعض دول المغرب العربي بهذا النظام الانتخابي وهو (الانتخاب بالقائمة النسبية) على أساس قاعدة أكبر البقايا، ونتناول طريقة تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي في **المطالب التالية:**

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في المملكة المغربية.

المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية في الجمهورية الجزائرية.

المطلب الأول
تشكيل المجالس المحلية في المملكة المغربية

التطور التشريعي والتاريخي:

تقسم المراحل التاريخية والتشريعية التي مر بها النظام اللامركزي الإقليمي في المملكة المغربية إلى ثلاث مراحل رئيسية:

المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل الحماية (قبل 1912م):

يمكن تقسيم التنظيم الإداري في هذه المرحلة إلى نوعين: نوع كان يخضع للسلطة المركزية أطلق عليها "بلاد المخزن" والنوع الثاني لم يكن

---

[1] د.سعاد الشرقاوي، عبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص81.

والسواحل إلى الجبال الشاهقة التي تغطيها الثلوج، إلى الأقاليم الصحراوية، ولاشك أن أسلوب المعيشة والحياة تختلف من منطقة إلى أخرى بحسب اختلاف البيئة الجغرافية، ومن الطبيعي أن الإدارة اللامركزية بحكم ما تسمح به من تعدد أنماط الإدارة، ولاقترابها من المواطنين المحليين هى الأفضل في مثل هذه الظروف، أما من الناحية العرقية أو "الجنس" فمن الواضح أن الشعب المغربي يضم أجناساً متباينة، منهم العرب الوافدون مع الإسلام من الجزيرة العربية، ومنهم "البربر" أو "الأمازيغ" سكان البلاد الأصليون، وهنا أيضاً فإن التنظيم الإداري اللامركزي يبدو أكثر تناسباً لمواجهة هذا التنوع البشري[1].

وسوف نتناول هذا الفصل فيما يلى:

المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي.

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي.

المبحث الثالث: الرقابة المركزية على المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي.

---

[1] انظر د.محمد مرغني خيري: المدخل لدراسة القانون الإداري المغاربي، مرجع سابق ، ص27 وما بعدها، وللمزيد حول العناصر المشتركة الموجهة للتنظيم السياسي والإداري والقانوني في الدول المغاربية، انظر د.محمد مرغني خيري، المرجع السابق، ص11-39.

الفصل الثالث
اللامركزية الإقليمية في بعض دول المغرب العربي

تشترك دول المغرب العربي[1] في كثير من العناصر التي تهيمن على تشكيل السلطات السياسية العليا وعلى النظم الإدارية المتبعة **أهمها**:

المنهج الفرنسي: خضعت هذه الدول للهيمنة الفرنسية لمدد طويلة نسبياً، وإن تفاوتت مدة هذه الهيمنة ودرجتها من دولة إلى أخرى، وعلى هذا فإن التنظيم السياسى والإداري في دول المغرب العربي (المغرب – الجزائر – تونس) يقوم على النمط الفرنسى في كل شئ.. ويبدأ الإحساس بالرائحة الفرنسية ابتداء من المستويات الدستورية والإدارية العليا لهذه البلاد إلى أن نصل إلى مستوى القواعد الدنيا في القرى[2].

الميل الطبيعي نحو اللامركزية الإدارية: إذا كانت دول المغرب العربي الثلاث دولاً بسيطة، فإنها تميل جميعها ولكن بدرجات متفاوتة وبطريقة شبه غريزية نحو النظام اللامركزي في تنظيمها الإداري سواء في صورتها الإقليمية أو الجغرافية أو الترابية كما تسمى أحيانا في المغرب أو في صورتها المرفقية، وربما كانت الجزائر هى الأكثر حاجة إلى اللامركزية في صورتيها: الإقليمية لمواجهة مساحتها الشاسعة، والمصلحية أي المؤسسات العامة لإدارة مصادر الثروة التي تركها المعَمرون، ولا تقل حاجة المملكة المغربية إلى اللامركزية الإدارية بصورتيها، كثيراً عن حاجة الجزائر إلى اللامركزية الإقليمية لأنها الأكثر مناسبة لظروفها ؛ فمن الناحية الجغرافية تتنوع الطبيعة في المغرب كثيراً من السهول

---

(1) يختلف مدلول "المغرب العربي" من حين إلى آخر، فأحيانا يؤخذ بمعنى ضيق يشمل (تونس – الجزائر – المغرب) وقد تضاف إليها "موريتانيا" وقد يتسع هذا المدلول ليشمل "ليبيا" في بعض الأحيان، وسوف نقصر دراستنا على المدلول الأكثر ضيقاً، يراجع د.محمد مرغني خيري، المدخل لدراسة القانون الإداري المغاربي، 2006-2007، جامعة عين شمس، ص8، هامش (1).

(2) انظر د.محمد مرغني خيري: المرجع السابق ، ص11.

د- عن طريق الشكاوى التى يقدمها المواطنون حول تصرفات المسئولين والموظفين فى المجالس المحلية تجاههم.

وتتجلى فاعلية الرقابة الشعبية بطلب الاستجواب الذي يمكن توجيهه إلى أي عضو في المجلس المحلي أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس إذا رأي الناخبون أن ممثلهم قد انحرف عن السياسة العامة للثورة أو عمل على تحقيق مكسب شخصي أو تقاعس عن القيام بواجباته، وفي هذه الحالة على المجلس المحلي أن يحقق في هذه الاتهامات فإذا ثبت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته وذلك بحضور الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس وبموافقة ثلثي الحاضرين[1].

[1] مادة (77، 78) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

5- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

6- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم.

7- أحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية.

ويشترط في الطلبات بالبنود (3، 4، 5، 6، 7) أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها وإساءة استعمال السلطة.

الفرع الرابع
الرقابة الشعبية

من السمات المميزة لقانون الإدارة المحلية رقم (15) لسنة 1971، النص على الرقابة الشعبية والتي تهدف إلى منح المجتمع المحلي فرصة المشاركة في تقييم أداء المجالس المحلية، والتأكد من مدى تنفيذها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين والقرارات التي تتخذها، وتمارس الرقابة الشعبية عن طريق[1]:

أ- تلتزم المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها بأن تنظم ندوات للمواطنين يعرضون فيها شكاواهم وتظلماتهم ويناقشون المجلس حول ما أنجز من أعمال، كما يعرض المجلس خلالها المنجزات التي حققها.

ب- يحق لقيادة أية منظمة شعبية مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة وتمارس هذا الحق بتوجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظاتها وآراءها.

جـ- عندما تقوم الصحافة بنقد المجالس المحلية أو المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة يجب التحقيق في الأمور المثارة.

---

[1] مادة (76) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

الفرع الثالث
الرقابة القضائية

تأخذ سوريا بالقضاء المزدوج فقد تم إحداث مجلس الدولة بالقرار بقانون رقم (55) تاريخ 1959/2/21م، وهو هيئة مستقلة تلحق برئاسة مجلس الوزراء، ويتكون من القسم القضائي والقسم الاستشاري للفتوى والتشريع وما يهمنا هنا هو القسم القضائي نتناوله فيما يلي[1]:

يؤلف القسم القضائي من[2]:

أ - المحكمة الإدارية العليا.

ب- محكمة القضاء الإداري.

جـ- المحاكم الإدارية.

د - هيئة مفوض الدولة.

وتختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في[3]:

1- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية، ولا يشمل هذا الاختصاص الطعون الخاصة بانتخابات المجالس التشريعية وتختص بهذه الطعون المحكمة الدستورية العليا، وكذلك هناك بعض القضايا التي لها صلة بانتخابات المجالس المحلية يختص بها القضاء العادي كقضايا الأهلية المدنية وقضايا أهلية التصويت والترشيح.

2- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت.

3- الطلبات التى يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات.

4- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

---

(1) مادة (1، 2) قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لسنة 1959.

(2) مادة (3) قانون مجلس الدولة السوري، مرجع سابق.

(3) مادة (8) قانون مجلس الدولة السوري، مرجع سابق.

الفرع الثاني
الرقابة التشريعية

يتولى مجلس الشعب السلطة التشريعية وينتخب أعضاؤه انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً ومتساوياً[1]، ويحدد عدد أعضائه بمائتين وخمسين عضواً، مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين (50%) على الأقل من مجموع عدد مقاعده[2].

ويمارس مجلس الشعب رقابته على المجالس المحلية **من خلال ما يلي:**

أ ـ لأعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين التي تنظم المجالس المحلية ومستوياتها واختصاصاتها، كما أن مجلس الشعب هو الذي يقر القوانين المقدمة إليه من الحكومة وله أن يعدلها[3] وتحدد الوحدات الإدارية وفقاً لأحكام القانون وهي من أعمال مجلس الشعب ويقوم المجلس بهذه الأعمال التشريعية التي تهم المجالس المحلية استناداً إلى الدستور الذي نص على الآتي"يحدد القانون اختصاصات مجالس الشعب المحلية وطريقة انتخابها وتكوينها وحقوق أعضائها وواجباتهم وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها"[4].

ب- يمارس مجلس الشعب الرقابة من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات للحكومة أو أحد الوزراء، حول المجالس المحلية وأعمالها، ويملك مجلس الشعب حجب الثقة عن الوزارة أو عن أحد الوزراء.

جـ- يقوم مجلس الشعب بالرقابة المالية على الموازنة العامة ولا تعتبر نافذة إلا إذا أقرها المجلس، وكذلك لا يجوز إحداث ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون[5].

---

(1) مادة (50) دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 1973، مرجع سابق.
(2) مادة (14، 15) قانون الانتخابات العامة السوري، المرسوم الاشتراعي رقم (26) تاريخ 14/4/ 1973م.
(3) مادة (70، 71) الدستور السوري، مرجع سابق.
(4) مادة (130) الدستور السوري، مرجع سابق.
(5) مادة (74، 81) الدستور السوري، مرجع سابق.

الأجهزة الواقعة تحت إشرافهم، وأيضاً عن طريق التقارير الدورية وغير الدورية التي تقدمها الأجهزة عن طريق أعضاء المكتب التنفيذي المختصين[1].

يتضح مما سبق مدى شدة الرقابة الإدارية وتعدد صورها وأساليبها، كما أن هناك تداخلاً في الرقابة الإدارية من جهة السلطة المركزية والمجالس المحلية الأعلى، وهو ما أضعف المجالس المحلية وحولت إلى مجرد أجهزة تنفيذية تكتفي بتلقي الأوامر وتعمل على تنفيذها، فالرقابة على القرارات التي تتخذها المجالس المحلية من العموم والشمول بحيث تتناول مختلف الأنشطة والأعمال[2].

ومن أخطر أنواع الرقابة في سوريا هو إعطاء رئيس الجمهورية حق الحل للمجالس المحلية بمختلف مستوياتها وبإجراء شامل ولم يعط في المقابل أي ضمانة ضد هذا الإجراء، وإذا كان حجب الثقة عن المكتب التنفيذي يمكن أن يكون مقابل هذا الإجراء (الحل)، فإن قرار حجب الثقة لا يمس المحافظ والأعضاء المعينين في هذه المكاتب.

وهذه الشدة فى الرقابة الإدارية يمكن إرجاعها إلى تعدد المستويات المحلية مع وجود علاقة الإشراف والرقابة بين هذه المستويات، وهذا يعكس هيمنة المستوى الأعلى على المستوى الأدنى، وأيضاً إلى الأوضاع السياسية والجغرافية لسوريا التي تفرض عليها الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية ببطء وحذر بالرغم من قدم صدور قانون الإدارة المحلية سنة 1971م إلا أن التجربة المحلية مازالت لم تصل إلى المستوى الذى يهدف إليه هذا القانون.

---

[1] مادة (41) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

[2] د.كمال نور الله: الحكم المحلي في الجمهور العربية السورية، مرجع سابق، ص563.

خطتها وبرامجها التنفيذية[1].

ب- رقابة المجالس المحلية على المكاتب التنفيذية: تكون المكاتب التنفيذية مسئولة أمام المجالس المحلية التى تتبع لها مباشرة، ولهذه المجالس الحق فى محاسبتها وحجب الثقة عنها جماعياً أو فردياً بأكثرية ثلثى الأعضاء الحاضرين، ويستثنى من ذلك المحافظ والأعضاء المعينون إذ يحق للمجلس مناقشتهم ورفع اقتراح بمحاسبتهم إلى السلطة المركزية المختصة مع مراعاة شرط الأكثرية[2]، كذلك تمارس المجالس المحلية رقابتها من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات المقدمة من الأعضاء عن سير العمل فى المكاتب التنفيذية خلال دورات المجلس، وأيضاً من خلال التقارير الدورية وغير الدورية التى ترسلها المكاتب التنفيذية[3].

جـ- رقابة المكاتب التنفيذية الأعلى على المكاتب التنفيذية الأدنى بالطرق التالية: تدقيق التقارير الدورية وغير الدورية المتعلقة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس المحلي، وتمحيص القرارات والمعلومات التي تطلبها المكاتب الأعلى من المكاتب الأدنى حول المهام الموكولة إليها، وأيضاً عن طريق قيام أعضاء المكتب التنفيذي الأعلى بجولات تفقدية على المكتب الأدنى[4].

د - رقابة المكاتب التنفيذية على الأجهزة التابعة لها بالطرق التالية: سلطة الإشراف التى يتولاها أعضاء المكتب التنفيذي كل حسب اختصاصه، والتقارير التي يقدمونها إلى المكتب حول سير عمل

---

(1) مادة (64) فقرة ب) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، مادة (38) من لائحته التنفيذية، مرجع سابق.

(2) مادة (70) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق

(3) مادة (39) اللائحة التنفيذية، لقانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

(4) مادة (40) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

المجلس الذى أصدره وفى حال إصرار المجلس عليه فللجهة المختصة الموافقة على رأى المجلس أو تقديم اقتراح بحله إلى الجهة صاحبة الحق بحل المجالس المحلية، أما فى حالة التصديق على قرار حجب الثقة يعاد تكوين المكتب التنفيذى خلال سبعة أيام[1].

تصدق الموازنات المحلية على الوجه التالى[2]:

موازنة المحافظة والمدن من قبل الوزير بعد موافقة وزير المالية، وموازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذى لمجلس المحافظة.

2- الإلغاء: يحق لمجلس الوزراء إلغاء القرارات التى يتخذها المكتب التنفيذى فى المحافظة أو فى مدن مراكز المحافظات، كما يحق لوزير الإدارة المحلية ممارسة هذا الحق بالنسبة للمكاتب التنفيذية الأخرى[3].

ثانياً: الرقابة اللامركزية بين المجالس المحلية:

أقر قانون الإدارة المحلية رقم (15) لسنة 1971م، مبدأ الرقابة التسلسلية أو الهرمية التى تهدف إلى التأكد من حسن قيام المجالس المحلية بنشاطها ومهامها طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة ولخطة الدولة وسياستها العامة وتكون على الوجه التالى[4]:

أ- **رقابة المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى:** يمارس المجلس المحلى للمحافظة حق طلب إلغاء قرارات المجالس المحلية الأدنى إذا تعارضت تلك القرارات مع قوانين الدولة وخطتها وأنظمتها، وإذا أصر المجلس الأدنى على رأيه جاز لمجلس المحافظة رفع الأمر إلى الوزير، ويمارس مجلس المحافظة رقابته أيضاً من خلال تمحيص المعلومات التى يطلبها من المجالس الأدنى حول سير أعمالها فى إطار

---

(1) مادة (71) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (97) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
(3) مادة (74) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
(4) مادة (62) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

أشهر من تاريخ الحل، وعند حل المجالس المحلية كلها أو بعضها على مختلف مستوياتها يستمر المكتب التنفيذى ذو العلاقة بأعماله ويتولى اختصاصات المجلس المحلى المنحل، إلا إذا تم تعيين مكتب تنفيذى مؤقت من قبل الجهة المختصة[1].

ب- الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

1- **التصديق:** إرسال قرارات مجلس المحافظة وقرارات مجالس المدن فى مراكز المحافظة المتعلقة بوضع الخطط والبرامج والأنظمة إلى وزير الإدارة المحلية والوزراء ذوى العلاقة خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، فى حين ترسل قرارات المجالس المحلية الأخرى المتعلقة بهذه الأعمال إلى المحافظ خلال المدة نفسها، ويسرى ما تقدم على المكتب التنفيذى نيابة عن المجلس المحلى فى فترات عدم انعقاده، وللوزير أو المحافظ الحق فى طلب إلغاء هذه القرارات الصادرة عن المجالس المحلية إذا ما تعارضت مع قوانين الدولة وخطتها وأنظمتها، وإذا ما رفض المجلس المحلى طلب إلغاء القرارات جاز رفع الأمر إلى مجلس الوزراء عن طريق الوزير[2].

يخضع قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية، والذى يصدر عن المجالس المحلية للتصديق من المراجع التالية:

- رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى المكتب التنفيذى فى المحافظة ومدن مراكز المحافظات الوزير بالنسبة إلى باقى المكاتب التنفيذية.

وفى حالة عدم التصديق على قرار حجب الثقة يعاد هذا القرار إلى

---

[1] مادة (68، 69) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛- فى حالة حل المجلس المحلى يعتبر أعضاء المكتب التنفيذى من المختارين من بين أعضاء المجالس المحلى وهم ثلثا أعضاء المكتب التنفيذية موقوفين عن ممارسة أعمالهم لأنهم أعضاء فى المجالس المحلية التى شملها الحل، بعكس الأعضاء المعينين (الثلث) وأن كان القانون قد اعتبرهم أعضاء فى المجالس المحلية فالحل لا يشملهم، ولذلك يجب عند حل المجالس المحلية تعيين مكتب تنفيذى جديد للقيام بأعمال المجلس المحلى.

[2] مادة (63، 64) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

من قبل المجالس الأعلى على المجالس الأدنى، إضافة إلى أنواع الرقابة المركزية وهى الرقابة الإدارية، والرقابة التشريعية، والرقابة القضائية، ونتناولها فى الفروع التالية:

الفرع الأول
الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية على المجالس المحلية من قبل السلطة التنفيذية ممثلة فى الجهات التالية: رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ووزير الإدارة المحلية، والمحافظ، كما تمارس هذه الرقابة من خلال المجالس المحلية الأعلى على المجالس الأدنى، على النحو التالى:

أولاً: الرقابة الإدارية من قبل ممثلى السلطة التنفيذية:

تتمثل هذه الرقابة فى مظهرين الأول: الرقابة على المجالس المحلية ذاتها، والثانى الرقابة على أعمال المجالس المحلية، وذلك كما يلى:

أ- الرقابة على ذات المجالس المحلية:

1- **التعيين**: يرأس المجلس المحلى للمحافظة (المحافظ) وهو معين بمرسوم ويمثل السلطة التنفيذية فى المحافظة[1]، ويتم تعيين ثلث أعضاء المكتب التنفيذى بمرسوم بناء على اقتراح الوزير بالنسبة للمحافظة، وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة إلى بقية المكاتب، ويعتبر أعضاء المكتب التنفيذى المعينون من غير أعضاء المجالس المحلية المنتخبة أعضاء فى هذه المجالس إضافة إلى العدد المحدد[2].

2- **الحل**: يحق لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة خلال ستة

---

[1] مادة (15، 25، 27) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
[2] مادة (19) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

- عدم وضوح نوع الرقابة القضائية فى الأردن، وذلك يرجع إلى عدم أخذها بنظام قضائى معين (القضاء المزدوج - القضاء الموحد) ولذلك يصعب وصف النظام القضائى فى الأردن بأنه قضاء مزدوج وذلك لعدم فصل المنازعات الإدارية عن المنازعات المدنية، وعدم تغليب المصلحة العامة على المصالح الخاصة بإجبار الأشخاص المعنوية الخاصة إلى الاتجاه نحو القضاء الإدارى فى حال حدوث نزاع مع المجالس المحلية لأنها أشخاص معنوية عامة[1].
- وجود محكمة قضاء إدارى واحدة فى الأردن هى (محكمة العدل العليا) ولم ينص فى قانون إنشائها على إمكانية إنشاء محاكم أخرى فى الأردن تتبعها بالرغم من أن مثل هذا النص ضرورى لكى يسهل على الأفراد مقاضاة الإدارة فى أى مكان يشاءون أو فى محافظاتهم على الأقل.

المطلب الثالث
الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية
فى الجمهورية العربية السورية

تتعدد المستويات المحلية فى سوريا وهى المجالس المحلية فى (المحافظات، المدينة، البلدة، القرية، الوحدة الريفية)، وهذا التعدد فى المستويات مع وجود العلاقة التسلسلية الهرمية التى تربط بين هذه المجالس جعل من الرقابة تتنوع من حيث الجهات التى تمارسها، فأقر قانون الإدارة المحلية الرقابة اللامركزية التى تمارس

---

[1] يرى البعض أن النظام الأردني يأخذ بنظام القضاء الموحد ويعود ذلك إلى تأثره بالنظام الأنجلوسكسوني ولا يأخذ بنظام القضاء المزدوج كما هو الحال في فرنسا ومصر، انظر د.محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص141؛ في حين ينتقد البعض هذا الرأي ويرى عكس ذلك لوجود محكمة إدارية مستقلة (محكمة العدل العليا)، يراجع د.هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص162.

ب- النظر فى دعاوى التعويض:

تختص المحاكم النظامية (العادية) بالنظر فى الدعاوى التى ترفعها المجالس المحلية[1]، أو الدعاوى التى ترفع عليها من الغير سواء كانوا أشخاصاً عاديين أو اعتباريين، وأهم مجالات هذه الرقابة دعاوى التعويض عن الأضرار التى تلحقها هذه المجالس بملك الغير، أو تلك الأضرار الناجمة عن تقدير قيمة العقارات المستملكة للنفع العام أى لغاية إقامة المرافق والمشروعات اللازمة لتوفير الخدمات والاحتياجات للمواطنين[2].

جـ- النظر فى الطعون المقدمة من أى مكلف بدفع مبالغ مالية:

يحق لكل مكلف أن يعترض على صحة التكاليف المالية المستحقة للبلدية، وذلك برفع دعوى لدى المحكمة الحقوقية المختصة، شريطة أن يدفع المبلغ المطلوب منه أو يقدم تأمينات بشأنه ترضى عنه المحكمة ريثما يفصل فى دعواه، إلا إذا كانت قد أجلت رسوم المحكمة بسبب فقره[3].

مما تقدم يتبين أن الرقابة القضائية فى الأردن تتخذ الوضع الآتي:

- بالرغم من إنشاء محكمة العدل العليا وهى تمثل القضاء الإدارى إلا أن المشرع أخضع المجالس المحلية لرقابة القضاء العادى (المحاكم النظامية)، فالمجالس المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية وهى من أشخاص القانون العام وبذلك تكون أعمالها وقراراتها إدارية وهى تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومع ذلك تلجأ إلى المحاكم النظامية كأشخاص القانون الخاص والأفراد.

---

[1] مثال ذلك الدعوى التى أقامتها بلدية الزرقاء على شركة الإعلان للرنين مطالبة إياها بمبلغ (1400) دينار بدل قيام الشركة بأشغال آرمة على سطح مجمع الزرقاء. انظر حكم محكمة التمييز حقوق فى القضية رقم 99/940 تاريخ 1999/11/10م، مجلة نقابة المحامين سنة 2000، العددان (11، 12)، ص 3958؛ د. هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 162.

[2] د. هانى على الطهراوى، المرجع السابق، ص 162.

[3] مادة (52) قانون البلديات، مرجع سابق.

- الطعن فى صحة انتخاب رئيس البلدية أو أى عضو من أعضاء المجلس وتثبيت انتخاب غيره، وللمحكمة فى هذه الحالة إعادة فرز الأصوات من قبل لجنة تعينها للتحقق من صحة الانتخاب.
- فسخ نتيجة الانتخاب كله أو بعضه لوقوع مخالفة فيه لأحكام قانون البلديات، ويعتبر كل من الرئيس والعضو المطعون بصحة انتخابه خصماً فى دعوى الطعن وتنظر المحكمة فى دعوى الطعن بعد تبليغ الأطراف فيها وتستمع إلى البيانات التى تقدم لها أو تطلبها ولها اتخاذ جميع الإجراءات التى تراها لازمة لاقتناعها بأسباب الدعوى وتقرر إما رد الطعن أو قبوله وإبطال انتخاب المطعون ضده وتثبيت انتخاب غيره لرئاسة أو لعضوية المجلس البلدي، ولها إلغاء الانتخاب كله أو بعضه فى أى دائرة معينة منها ويكون قرارها الذى تصدره قطعياً ويبلغ إلى الوزير، وإذا كان قرار المحكمة الصادر يقضى بإلغاء عملية الانتخاب كلها أو بعضها يحدد الوزير موعداً جديداً لإجراء الانتخاب ويعتمد فى الاقتراع الثانى جداول الانتخاب التى اعتمدت فى الاقتراع الأول[1].

وبناء على ذلك لم يعط المشرع محاكم البداية الفصل فى صحة عضوية المجالس المحلية فقط وإنما أجاز للمحكمة تثبيت انتخاب غير العضو المطعون فى صحة عضويته، ويرى البعض أن نقل الاختصاص بنظر الطعون فى انتخابات المجالس البلدية إلى محاكم البداية أمر يتعارض مع طبيعة هذه الطعون فهى من صميم منازعات القانون العام التى تخضع لقواعد القانون العام ومن ثم يجب أن يسند الاختصاص بشأنها لمحاكم متخصصة بنظر تلك المنازعات وهى المحاكم الإدارية[2].

---

[1] مادة (30 فقرة ب، جـ، د) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] د. محمود حافظ، القضاء الإدارى فى الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، 1987م، ص 120.

عن السلطات المركزية سواء كان مصدرها الحاكم الإدارى أو وزير الشئون البلدية أو مجلس الوزراء، وفى الحالات التى لا يكتسب القرار الصادر عن المجلس البلدى الصفة النهائية إلا بعد المصادقة عليه من جهة الرقابة الإدارية فعلى الطاعن بالقرار الصادر عن المجلس البلدى والمصدق من جهة الرقابة الإدارية أن يختصم أيضاً فى دعواه الجهة المصادقة على القرار حتى تتمكن المحكمة من التصدى للقرار المطعون فيه[1].

ثانياً: المحاكم النظامية (العادية):

تقوم المحاكم النظامية بدورها الرقابى على المجالس المحلية من خلال الآتى:

أ- الفصل فى الطعون الانتخابية:

كما ذكرنا سابقاً أن هذا الاختصاص هو أصلاً منصوص عليه ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا، ولكن المشرع الأردنى سلبها هذا الاختصاص عندما نص عليه فى قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م كما يلى:

1- تختص محاكم البداية بالنظر فى منازعات القيد وتسجيل الناخبين، فيجوز الطعن فى قرار لجنة تسجيل الناخبين ويقدم إلى رئيس محكمة البداية التى تقع ضمن اختصاصها المنطقة البلدية، وينظر رئيس المحكمة فى الطعن مرافعة ويصدر حكمه فيه خلال أسبوع من تاريخ التبليغ ويكون قراره قطعياً[2].

2- لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات فى الجريدة الرسمية أن يقدم إلى محكمة البداية التى تقع البلدية ضمن اختصاصها دعوى بما يلى[3]:

---

[1] حكم محكمة العدل العليا رقم 91/89 تاريخ 1991/7/23، مجلة نقابة المحامين سنة 1992م، العددان (5، 6) ص 1554.

[2] مادة (14) قانون البلديات، مرجع سابق.

[3] مادة (30 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

هذا الاختصاص وعهد به إلى (محاكم البداية) وهى من المحاكم النظامية (العادية)، وإذا كان الطعن فى الانتخابات وإجراءاتها سلب من اختصاص محكمة العدل العليا إلا أن التزام وتقيد الجهات الإدارية المختصة بتنفيذ مضمون هذه الأحكام أو عدم التزامها بذلك يخضع للطعن فيه أمام محكمة العدل العليا، أى سواء صدر عن السلطات الإدارية قرار معين استناداً للحكم الصادر من المحكمة النظامية أو امتنعت هذه السلطات عن إصدار قرار معين كان يجب عليها إصداره، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا فى قولها "أن القانون أجاز للمستدعي الطعن فى صحة الانتخابات، فإن من حقه الطعن فى قرار عدم تنفيذ الحكم الذى صدر لمصلحته لأن قضاء محكمة العدل العليا هو قضاء إلغاء يستهدف فحص مشروعية القرار الإدارى"[1].

ب- الطعون في القرارات المتعلقة بموظفي المجالس المحلية:

يدخل فى نطاق اختصاص محكمة العدل العليا نظر المنازعات ذات العلاقة بموظفى المجالس البلدية والقروية من حيث التعيين أو النقل أو الفصل، ومما قضت به محكمة العدل العليا بخصوص التعيين قولها "إن قرار النقل إلى وظيفة لا وجود لها فى جدول التشكيلات مشوب بعيب مخالفة القانون ومستوجب الرد، ويكون قرار تسلم المهام مستوجباً الإلغاء أيضاً"[2].

جـ- الطعن في قرارات الرقابة الإدارية:

تختص محكمة العدل العليا بالفصل فى المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بصدد ممارستها لرقابتها ووصايتها على أعمال المجالس المحلية التى يشترط المشرع لنفاذها موافقة أو تصديق الإدارة المركزية، وفى هذه الحالة يمكن لذوى المصلحة الطعن فى القرارات الصادرة

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 86/54، الصادر بتاريخ 1986/9/30م، مجلة نقابة المحامين، العددان (5، 6) لسنة 1987م، ص 861.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 99/420 بتاريخ 2000/2/28م، مجلة نقابة المحامين، لسنة 2001، العدد (1، 2، 3) ص 18.

الفرع الثالث
الرقابة القضائية

تختلف الدول فى تنظيم هذه الرقابة، فمنها ما جعل للمحاكم العادية ولاية النظر فى كافة المنازعات سواء فيما بين الأفراد أو فيما بينهم وبين الإدارة، ومنها ما يخصص محاكم إدارية للنظر فى المنازعات الإدارية سواء كانت بين الأفراد والإدارة أو بين الإدارات بعضها البعض، والرقابة القضائية فى الأردن تأخذ وضعاً مغايراً، فتخضع المجالس المحلية فيها لرقابة القضاء العادى (المحاكم النظامية)، وكذلك تخضع لرقابة محكمة العدل العليا وهى تمثل (القضاء الإدارى) وهى المحكمة الإدارية الوحيدة ومقرها العاصمة (عمان) ولم ينص فى قانون هذه المحكمة على إنشاء محاكم إدارية أخرى[1].

وتتمثل رقابة القضاء العادى (المحاكم النظامية)، ورقابة محكمة العدل العليا (القضاء الإدارى) على المجالس المحلية على النحو التالى:

أولاً: محكمة العدل العليا:

وردت اختصاصات هذه المحكمة على سبيل الحصر، ونذكر أهمها[2]:

أ- الطعون المتعلقة بعملية الانتخابات للمجالس المحلية:

من حيث الأصل تعتبر محكمة العدل العليا الجهة القضائية المختصة بنظر الدعاوى التى لها علاقة بعمليات وإجراءات الترشح لانتخابات المجالس المحلية والاقتراع والفرز وإعلان النتائج وهذا ما نص عليه فى قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، إلا أن المشرع فى قانون البلديات سلبها

---

(1) مادة (3) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، منشور بالجريدة الرسمية رقم (3813) بتاريخ 1992/3/25م، ص516.

(2) مادة (9) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، مرجع سابق، للمزيد انظر د. محمود الجبورى، القضاء الإدارى (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 1998م، ص27؛ د. هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 162.

المحلية، فهو الجهة الوحيدة المختصة بتحديد قواعد وأسس تكوين المجالس المحلية وهيكلها التنظيمي واختصاصاتها ومواردها المالية، فيملك أن يوسع ويضيق من هذه المسائل بفضل ما يملكه من اختصاص بتعديل القواعد التشريعية (قانون البلديات - قانون إدارة القرى) التى تحكم المجالس المحلية، خصوصاً وأن الدستور الأردنى لم ينص على كيفية تنظيم المجالس المحلية وترك ذلك للسلطة التشريعية وفقاً لقوانين خاصة تتلاءم مع كل مرحلة[1].

ب- يمارس مجلس الأمة رقابته على المجالس المحلية من خلال وظيفته الرقابية على السلطة التنفيذية، إذ يملك حق توجيه أسئلة واستجوابات حول أى أمر من الأمور العامة وتوجه إلى رئيس الوزراء أو الوزراء ومنهم وزير الشئون البلدية والقروية لبيان حسن تطبيق القوانين ومنع انحراف السلطة أو المجالس المحلية عن المصلحة العامة[2].

جـ- يقوم مجلس الأمة بالرقابة المالية على المجالس المحلية من خلال إقرار الموازنة العامة للمملكة، حيث يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية للنظر فيها وفق أحكام الدستور[3]، كما يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراء وملحوظاته وبيان المخالفة المرتكبة وذلك فى بدء كل دورة عادية أو كلما طلب منه ذلك[4].

---

(1) تنص المادة (121) من الدستور الأردنى على "الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة".

(2) مادة (96) الدستور الأردنى، مرجع سابق.

(3) مادة (112) الدستور الأردنى، مرجع سابق.

(4) مادة (119) الدستور الأردنى، مرجع سابق.

وتنفيذاً لهذه الغاية فقد أحدثت وزارة البلدية والشئون القروية دائرة مستقلة للتفتيش والمتابعة يتولى إدارتها مفتش عام، وتظهر أهمية الضبط الذى يقدمه المفتش العام عند توزيع حصة البلديات من المشتقات النفطية أو عند بحث طلب مقدم من البلدية مثل طلب قرض أو إعانة من السلطة المركزية أو أى إجراءات أخرى يرى وزير الشئون البلدية ضرورة اتخاذها بحق المجلس البلدى أو رئيسه حسب الصلاحيات المخولة له بموجب قانون البلديات[1].

الفرع الثانى
الرقابة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية (مجلس الأمة) من مجلسين هما: مجلس الأعيان - ومجلس النواب، ويتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب ويتم تعيين الأعضاء من قبل "الملك" مباشرة، ويتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً سرياً ومباشراً[2].

وتمر العملية التشريعية بإحالة مشروع القانون على مجلس النواب الذى يقوم بدراسته واتخاذ قرار بشأنه قبولاً أو رفضاً أو تعديلاً ومن ثم إحالته على مجلس الأعيان الذى يقوم بدراسته فإما أن يرفضه أو يوافق عليه أو يعدله، وفى جميع الأحوال يجب أن يقر مجلسا النواب والأعيان كل مشروع قانون، فلا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك[3].

وبذلك تتمثل الرقابة التشريعية (مجلس الأمة) على المجالس المحلية فيما يلى:

أ - مجلس الأمة هو الجهة المختصة بتحديد الإطار التشريعى العام للمجالس

---

(1) د. خالد على سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص 445؛ د. محمد وليد العبادى، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 158؛ د. هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 153.

(2) مادة (62، 63، 67) الدستور الأردنى، مرجع سابق.

(3) مادة (91، 93) الدستور الأردنى، مرجع سابق.

القروض التى تستلزم كفالة الحكومة فيجب أخذ موافقة مجلس الوزراء عليها ، ويجب الحصول على موافقة (متصرف اللواء) للحصول على القروض بالنسبة للمجالس القروية[1].

د - يضع مجلس الوزراء بناء على توصية الوزير نظاماً خاصاً بالبلديات للوازم والعطاءات والمقاولات، ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات[2]، ويصدر مجلس الوزراء أنظمة تحدد أصناف العوائد التى يحق للمجالس القروية فرضها بما فى ذلك الضريبة الشخصية وطرق الاعتراض عليها[3].

هـ- تصديق الموازنة من وزير الشئون البلدية والقروية بعد إقرارها من المجالس البلدية والموافقة على نقل أى مبلغ من فصل لآخر أو من مادة لأخرى، أما موازنة المجالس القروية فيصدق عليها (متصرف اللواء) ويجب أن تقترن جميع قرارات المجالس القروية لتصديق الحاكم الإدارى[4].

ثالثاً: التفتيش:

لوزير الشئون البلدية والقروية أو أى موظف مفوض من طرفه أن يقوم فى أى وقت بتفتيش أى بلدية، وبإجراء فحص فجائى على صندوقها والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل والاتصال المباشر بأى موظف أو مستخدم واستجوابه، وعلى الرئيس والأعضاء وموظفى البلدية ومستخدميها أن ينفذوا طلباته ويجيبوا على أسئلته ويسهلوا مهمته، ويعتبر الضبط الذى ينظمه المفتش العام مصدقاً ومعمولاً به ما لم يثبت عكسه[5].

---

(1) مادة (44)، قانون البلديات، مرجع سابق. مادة (17) قانون إدارة القرى، مرجع سابق

(2) مادة (58) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) مادة (12) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

(4) مادة (55) قانون البلديات، مرجع سابق، مادة (15، 11) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

(5) مادة (59) قانون البلديات، مرجع سابق.

دورته وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد عن سنة يجرى خلالها انتخاب المجلس الجديد، ويجب بيان الأسباب الموجبة للحل[1]، وتمارس محكمة العدل العليا الأردنية رقابة قضائية على مشروعية أسباب قرارات حل المجلس البلدى، وإن كانت القاعدة العامة تتمثل فى عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص تشريعى يلزمها بذلك، ولذلك يعتبر تسبيب قرار الحل استثناء على القاعدة العامة، وإلزام السلطات المركزية بتسبيب قرار حل المجالس البلدية ينطوى على ضمانة هامة وأساسية تكفل عدم إساءة استعمال هذه السلطة[2]، التي هى من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية.

ثانياً: الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

تشمل الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية العديد من المجالات **نذكر منها**:

أ - موافقة مجلس الوزراء على الأنظمة التى تضعها المجالس المحلية من أجل تنظيم أعمالها وأداء مهامها واختصاصاتها المعطاة لها بالقوانين، ولا تصبح نافذة إلا بعد هذه الموافقة، كما يجوز لمجلس الوزراء إصدار أنظمة مباشرة فى أى موضوع وتعتبر هذه الأنظمة صحيحة وكأنها صادرة بمقتضى قانون البلديات[3].

ب- موافقة الوزير على قرارات المجالس المحلية المتعلقة ببيع أموال البلدية غير المنقولة أو رهنها أو إيجارها لمدة تزيد على ثلاث سنوات، والحصول على موافقة (متصرف اللواء) بالنسبة للمجالس القروية[4].

جـ- موافقة الوزير على القرض وعلى الجهة التى يؤخذ منها القرض والغاية التى سينفق من أجلها ومقدار الفائدة وكيفية السداد، أما

---

(1) مادة (8 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) د. هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 147؛ د. على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 243.

(3) مادة (40 فقرة ب، ج، د، ز)، قانون البلديات، مرجع سابق.

(4) مادة (43)، قانون البلديات، مرجع سابق. مادة (6) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

القانونى، فإن لوزير الشئون البلدية والقروية بموافقة مجلس الوزراء أن يملأ المحلات الشاغرة من المرشحين الذين يلونهم بعدد الأصوات فإن لم يتوفر فمن أهالى المنطقة الذين يحق لهم الترشيح والانتخاب، كذلك إذا لم يتقدم للترشيح العدد المطلوب فى أى دائرة انتخابية فلمجلس الوزراء بناء على عرض الوزير تعيين العدد المطلوب من الناخبين المسجلين فى جدول الانتخاب لتلك الدائرة ممن تنطبق عليهم شروط العضوية[1].

ويجوز للمتصرف (الحاكم الإدارى) عند إعطاء موافقته على كيفية اختيار أعضاء مجلس القرية أن يقوم بتعيين عدد من الأعضاء كممثلين لأية محلة خاصة أو طائفة خاصة فى القرية[2]، أما بالنسبة لأمانة عمان الكبرى وإن كانت تخضع لقانون البلديات من جميع الوجوه إلا أن المشرع أعطى لها وضعاً خاصاً حيث يجوز لمجلس الوزراء بناء على عرض الوزير تعيين نصف أعضاء مجلسها[3].

ويعين مجلس الوزراء (أمين عمان) من بين أعضاء مجلس الأمانة، ولم يحدد ما إذا كان من الأعضاء المنتخبين أو المعينين، أما المجالس القروية فيعين (متصرف اللواء) أحد أعضاء مجلس القرية رئيساً للمجلس وأحدهم نائب للرئيس، ويجوز له أيضاً أن يعيد من حين لآخر تنظيم مجلس القرية من حيث الرئاسة أو نيابة الرئاسة[4].

جـ الحل:

أعطى المشرع الأردنى الحق لمجلس الوزراء وبناء على توصية من وزير الشئون البلدية والقروية صلاحية حل المجلس البلدى قبل انتهاء مدة

---

(1) مادة (26، 8 فقرة ج، 19 فقرة ب) قانون البلديات، مرجع سابق.
(2) مادة (5 فقرة 4) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.
(3) مادة (3 فقرة ب بند 3) قانون البلديات، مرجع سابق.
(4) مادة (3 فقرة ب بند 4) قانون البلديات، مرجع سابق، مادة (5 فقرة 4، 5) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

ويعين وزير الشئون البلدية والقروية لجنة يكون من بين أعضائها اثنان على الأقل من سكان البلدة من غير الموظفين للتثبت من رغبة أكثرية سكانها، فإذا تبين للجنة أن أغلبيتهم يرون وجود بلدية فيها يقرر مجلس الوزراء إنشاءها بناء على عرض الوزير الذى يترتب عليه بعد ذلك تحديد عدد أعضاء مجلسها، ولمجلس الوزراء بقرار يصدر عنه بناء على عرض الوزير وتوصية المحافظ توسيع أو تضييق أو تعديل حدود أى بلدة أو ضم أى بلديات أو تجمعات سكانية، وتتم تسمية البلدة بقرار يصدره الوزير ويحدد فئة البلدية المحدثة[1].

أما بالنسبة للمجالس القروية يحق لوزير الداخلية أن يطن من وقت لآخر بأمر يصدره، خضوع أية قرية أو قسم من قرية لأحكام قانون إدارة القرى وفقاً لما ورد فى الأمر[2].

يتبين مما سبق الازدواجية فى أحداث المجالس المحلية فى الأردن حيث أخضع المشرع البلديات لرقابة وزير الشئون البلدية والقروية، فى حين أن المجالس القروية تخضع لرقابة وزير الداخلية.

ب- التعيين:

أجاز المشرع الأردنى للسلطة المركزية تعيين جميع أعضاء المجلس البلدى الأول، ولكن بشرط احترام قيدين (الأول) أن تقتصر هذه السلطة على المجلس البلدى الأول وهو المجلس المحدث بعد أحداث البلدية لأول مرة و(الثانى) أن لا تتجاوز مدة المجلس البلدى المعين سنة[3].

ولوزير الشئون البلدية والقروية الحق في تعيين عضوين إضافيين فى كل مجلس بلدى بعد موافقة مجلس الوزراء ويكون لهذين العضوين حقوق الأعضاء المنتخبين نفسها، وإذا نقص عدد أعضاء المجلس البلدى عن النصاب

---

[1] مادة (5) فقرة أ، ب، هـ) قانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (3) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.
[3] مادة (5 فقرة ج) قانون البلديات مرجع سابق.

المطلب الثاني
الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية
في المملكة الأردنية الهاشمية

يوجد في الأردن نوعان من المجالس المحلية (المجالس البلدية - المجالس القروية) ولا توجد بين هذه المجالس المحلية علاقة تسلسلية أو هرمية تجيز للمجالس الأعلى الإشراف والرقابة على المجالس الأدنى، فالمجالس المحلية في الأردن تنتظم في مستوى محلي واحد وترتبط بعلاقة مباشرة بالسلطة المركزية، فلا يوجد أي إشراف أو تداخل أو علاقة رقابية من قبل المجالس البلدية على المجالس القروية، وتتمثل الرقابة المركزية على المجالس المحلية في الأردن في الرقابة الإدارية، والرقابة التشريعية، والرقابة القضائية نتناولها على النحو الآتي: الفرع الأول، الرقابة الإدارية؛ الفرع الثاني، الرقابة التشريعية؛ الفرع الثالث، الرقابة القضائية.

الفرع الأول
الرقابة الإدارية

تتخذ الرقابة الإدارية على المجالس المحلية مظهرين أساسيين، الأول الرقابة على المجالس المحلية ذاتها، والثاني الرقابة على أعمال المجالس المحلية وذلك كما يلي:

أولاً: الرقابة على المجالس المحلية ذاتها:

تتمثل هذه الرقابة في إنشاء أو تعديل أو إلغاء الوحدات المحلية، وتعيين أعضاء في المجالس المحلية، وفي حل هذه المجالس.

أ - إنشاء أو تعديل أو ضم الوحدات المحلية:

يتم إحداث البلدية في حالة إذا رغبت أكثرية سكان البلدة في إحداث بلدية في بلدتهم أو ضم البلدية القائمة إلى بلدية أخرى، وذلك عن طريق تقديم عريضة بذلك إلى المحافظ الذي عليه أن يرسلها مع ملاحظاته إلى الوزير،

الإدارية سواء كانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة محلية (محافظ - قائمقام - مجلس بلدى) [1].

وهى الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية بقصد إبطالها فى حالة مخالفتها لمبدأ الشرعية، وقضاء الإبطال هو قضاء موضوعى حيث تقتصر رقابة القاضى فى إطار البحث فى مشروعية القرار الإدارى المطعون فيه بحيث لا تتعدى إلى تعديل القرار أو تصحيحه[2]، فيجوز الطعن فى القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس البلدية أمام مجلس شورى الدولة، وعلى هذا الأخير أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب الآتية[3]:

1- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.
2- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها فى القوانين والأنظمة.
3- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.
4- إذا اتخذت لغاية غير الغاية التى من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها.

ولا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة فى إبطال القرار المطعون فيه[4].

---

[1] مادة (63) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق.
[2] د. محيي الدين القيسى، القانون الإدارى العام، مرجع سابق، ص 251.
[3] مادة (108) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق.
[4] مادة (105) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق.

يقوم مجلس شورى الدولة وفقاً لوظيفته القضائية بالرقابة على المجالس البلدية كما يلى:

أ - النزاعات المتعلقة بقانون الانتخابات للمجالس البلدية[1]: إن اختصاص مجلس شورى الدولة فى مراجعة الانتخابات البلدية هو اختصاص واسع النطاق ينتمى للقضاء الشامل الذى يعطيه أوسع الصلاحيات لحسم كل عناصر النزاع، وبذلك يعود لمجلس شورى الدولة مراقبة عملية الانتخاب فى جميع جوانبها ومراحلها المتعاقبة، فهو يفحص كل ما يتعلق بالشروط الواجب توافرها فى المرشحين للمجالس البلدية، وكذلك يراقب سلامة وصحة تطبيق قواعد إجراءات الانتخاب ويشمل ذلك التحقق من احترام المواعيد والمهل وقواعد تشكيل اللجان وصحة وسلامة عملية تصويت الناخبين، ويمكن للمجلس طلب إعادة فرز أوراق الاقتراع أو التصويت من جديد، ولكن وجود أخطاء هامة ومؤثرة فى عملية الانتخاب والتصويت قد تدفع مجلس شورى الدولة فى بعض الأحيان إلى إعلان بطلان الانتخابات برمتها والدعوة إلى انتخابات أخرى بإجراءات سليمة جديدة[2]، فالقاضى الإدارى يمارس صلاحيات واسعة جداً فى تقدير شرعية الانتخابات البلدية، ويمكن الاعتراض على صحة الانتخابات من قبل أى ناخب فى المنطقة ذات العلاقة وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية ومن قبل وزير الداخلية[3].

ب- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للقرارات ذات الصفة

---

(1) مادة (63) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق.

(2) قرار مجلس شورى الدولة رقم (1523) تاريخ 1963/12/23م، مجلة القضاء الإدارى، 1965م، ص27، موريس نخلة، الوسيط فى شرح قانون البلديات، مرجع سابق، ص 113.

(3) مادة (109، 110 ، 111) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق، د. فوزت فرحات، القانون الإدارى العام، الكتاب الثانى، مرجع سابق، ص 186.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

اعتمدت الجمهورية اللبنانية نظام القضاء المزدوج، حيث يوجد القضاء العدلي (العادى) وعلى قمته محكمة التمييز وجهة القضاء الإدارى ويمثله مجلس شورى الدولة وقد أعطى لهذا الأخير صلاحية الفصل فى المنازعات الإدارية ويعتبر جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية[1].

ويتكون مجلس شورى الدولة من رئيس، ومفوض الحكومة، ورؤساء الغرف، ومستشارين، ومستشارين معاونين، ويتم تعيين الرئيس ومفوض الحكومة بمرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف[2]، ويقسم مجلس شورى الدولة إلى سبع وحدات هى: مجلس القضاء وست غرف واحدة منها إدارية والباقية قضائية[3]. ويقوم مجلس شورى الدولة بنوعين رئيسيين من الاختصاصات هى: النوع الأول؛ يتعلق بالإفتاء وإعداد التشريعات، والنوع الثانى؛ يختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وهى الوظيفة القضائية[4].

---

[1] مادة (1، 2) نظام مجلس شورى الدولة، مرسوم رقم (10434) تاريخ 1975/6/14م، وصدر هذا النظام بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، وذلك بعد إحالة الحكومة مشروع قانون مجلس شورى الدولة المعجل إلى مجلس النواب، وبما أنه انقضى أكثر من أربعين يوماً على طرح هذا المشروع على مجلس النواب دون أن يبت فيه فقد صدر بمرسوم استناداً إلى نص المادة 58 من الدستور اللبنانى، وعدل نظام مجلس شورى الدولة السابق، بالقانون رقم (227) تاريخ 2000/5/31م.

[2] مادة (4 ، 5) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق.

[3] مادة (34) نظام مجلس شورى الدولة، مرجع سابق.

[4] مادة (56، 57) نظام مجلس شورى الدولة مرجع سابق، للمزيد من التفاصيل حول مجلس شورى الدولة اللبنانى يراجع، د. محى الدين القيسى، القانون الإدارى العام، منشورات الحلبى الحقوقية، 2007م، ص235 ما بعدها، د. فوزت فرحات، القانون الإدارى العام، الكتاب الثانى، منشورات الحلبى الحقوقية، ط1، 2004م، ص 106 وما بعدها، د. جورج سعد، القانون الإدارى العام والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 433.

أ - بالتساوى بين المسيحيين والمسلمين.

ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.

جـ- نسبياً بين المناطق.

ويمارس مجلس النواب دوره الرقابى على المجالس البلدية من خلال الآتى:

أ - من خلال الدور التشريعى لمجلس النواب، باقتراح مشروعات القوانين والموافقة عليها، والمجالس البلدية يصدر بكيفية تنظيمها قانون يحدد شكلها ووظيفتها وعلاقتها بباقى السلطات.

ب- يمارس حق الإشراف على المجالس البلدية فى جميع الحقول ولها فى سبيل ذلك أن تطلب منها الإيضاحات والمعلومات التى تساعدها فى الإطلاع على سير الأعمال فيها، وذلك عن طريق اللجنة الدائمة فى مجلس النواب وهى (لجنة الدفاع الوطنى والداخلية والبلديات) [1].

جـ- يباشر مجلس النواب الدور الرقابى على الحكومة بشكل عام وعلى الوزراء والوزير المختص بالشئون البلدية، وذلك من خلال الوسائل الرقابية البرلمانية، فيحق للمجلس توجيه الأسئلة إلى الوزير المختص أو استجوابه أو تشكيل لجان تحقيق برلمانية فى موضوع معين[2].

د - للجان المالية المنبثقة عن السلطة التشريعية حق استدعاء أى من المسئولين فى المجالس البلدية لمناقشتهم فى المواضيع المالية[3].

---

[1] مادة (20) النظام الداخلى لمجلس النواب اللبنانى، الصادر بتاريخ 18/تشرين الأول/1994م.

[2] مادة (124، 131، 139) النظام الداخلى لمجلس النواب، مرجع سابق، مثل ذلك "السؤال المقدم حول تقليص دور البلديات عبر عائدات الصندوق البلدى المستقل" مجلة الحياة النيابية، الصادرة عن مجلس النواب اللبنانى، العدد (61) سنة 2002، ص 121.

[3] د. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 163.

وحق التصديق لا يحتمل إلا الموافقة أو رفض القرار دون تعديل القرار لأن تعديل القرار يؤدى إلى إحلال سلطة الرقابة الإدارية محل البلدية فى اتخاذ القرار، وحق الرقابة لا ينتزع من البلدية سلطة المبادرة فى اتخاذ القرارات الداخلة فى نطاق اختصاصها[1]، إلا أنه يجوز للقائمقام أو المحافظ أو وزير الداخلية فى أى وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس بلدى ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة[2].

ثالثاً: الرقابة المالية (المراقب العام):

تخضع الأعمال المالية للبلديات واتحادات البلديات التى تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية لسلطة مراقب مالي يسمى (المراقب العام) يعين بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية وتنتهى خدماته بالطريقة نفسها، وتحدد صلاحياته الداخلية طيلة مدة قيامه بهذه الوظيفة[3].

الفرع الثانى
الرقابة التشريعية

السلطة الوحيدة فى لبنان ذات الاختصاص التشريعى هي مجلس النواب[4]، ويتألف من مائة وثمانية وعشرين عضواً وتكون مدة ولايته أربع سنوات[5]، وتوزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية[6]:

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة رقم (296) تاريخ 1985/12/4م، مجلة القضاء الإدارى، سنة 1986م، ص 296؛ موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون البلديات، مرجع سابق، ص434.

(2) مادة (65) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) مادة (95، 96، 97، 99) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(4) نصت وثيقة الطائف بتاريخ 1989/10/22م، على أن يستحدث مجلس شيوخ تمثل فيه جميع العائلات الروحية ويتم انتخاب مجلس النواب على أساس وطنى لا طائفى. وهو ما نص عليه فى المادة (22) من الدستور اللبنانى المعدلة وفقاً للقانون الدستورى رقم (18) تاريخ 1990/9/21م، ولم يتم تطبيق ذلك بسبب الأوضاع السياسية التى تمر بها لبنان.

(5) مادة (1) قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، مرجع سابق.

(6) مادة (24) الدستور اللبنانى، معدلة وفقاً للقانون الدستورى رقم 18 تاريخ 1990/9/21م.

8- دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.

9- دفتر الشروط العام لبيع أملاك البلدية.

10- إلزام المستفيدين من مشروع إنشائى أنجزت دراسته المساهمة فى التكاليف.

11- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة.

هـ- الحلول:

وهو يتمثل فى الرقابة على الأعمال السلبية، فإذا تمنع المجلس البلدى أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال التى توجبها القوانين والأنظمة، فإن للقائمقام أن يوجه إلى المجلس البلدى أو رئيسه أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين فى هذا الأمر الخطى فإذا انقضت المهلة دون التنفيذ حق للقائمقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل ويخضع هذا القرار لتصديق سلطة الرقابة الإدارية عند الاقتضاء[1].

وتعتبر القرارات الخاضعة لمصادقة سلطة الرقابة الإدارية مصدقة ضمناً إذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قرار بشأنها خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار فى الوحدة المختصة لدى جهة الرقابة الإدارية المعينة، وعلى رئيس البلدية فى مثل هذه الحالة أن يحيط سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأن القرار أصبح مصدقاً، وتصديق سلطة الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً وهو قابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة[2].

---

(1) مادة (62) مرسوم اشتراعى رقم 1997/118م، مرجع سابق.

(2) مادة (63، 64) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق، "حتى يقبل الطعن بقرار سلطة الرقابة الإدارية، على البلدية أن تطعن فى القرار الأساسى وخلال مدة الطعن المحددة قانوناً وليس فى القرار التأكيدى الذى لا يحي مهلة المراجعة" قرار مجلس شورى الدولة رقم (343) تاريخ 1970/7/1م، المجموعة الإدارية سنة 1970م، ص 134، د. موريس نخلة، الوسيط فى شرح قانون البلديات، مرجع سابق، ص379.

2- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة.

3- شراء العقارات أو بيعها التى تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

4- تخصيص ملك بلدى لمصلحة ما، بعد أن يكون مخصصاً لمصلحة عامة.

5- عقود الإيجار التى تزيد بدلاتها السنوية عن أربعين مليون ليرة.

6- إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وأمثالها.

د- القرارات التى تخضع لتصديق وزير الداخلية[1]:

1- القرارات التى يتألف منها نظام عام.

2- القروض.

3- تسمية الشوارع والساحات والأبنية العامة وإقامة النصب التذكارية والتماثيل.

4- إنشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصاتها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها.

5- إنشاء اتحادات تضم عدة مجالس بلدية للقيام بأعمال مشتركة ذات نفع عام.

6- تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية.

7- إسقاط الأملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة، وتعتبر أملاكاً بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية.

---

[1] مادة (62) مرسوم اشتراعى رقم 1997/118م، مرجع سابق، عدلت بالقانون الصادر بتاريخ 1999/4/25م.

ب- القرارات التى تخضع لتصديق القائمقام[1]:

1- الموازنة البلدية ونقل وفتح الاعتمادات.

2- الحسابات القطعية.

3- تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عليها بقانون الرسوم البلدية.

4- شراء العقارات أو بيعها التى لا تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

5- عقود الإيجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة فى البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعن عشرة ملايين ليرة فى البلديات الأخرى، ولا تتعدى فى الحالتين أربعين مليون ليرة.

6- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثلاثين مليون ليرة ولا تتجاوز الثمانين مليون ليرة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

7- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز كلفتها عشرين مليون ليرة ولا تزيد عن خمسين مليون ليرة.

8- تسوية الخلافات والمصالحات مع مراعاة أحكام هذا القانون.

9- قبول أو رفض الهبات والأموال الموصى بها المرتبطة بأعباء.

جـ- القرارات التى تخضع لتصديق المحافظ[2]:

1- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثمانين مليون ليرة، وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

---

(1) مادة (60) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق، عدلت بالقانون الصادر بتاريخ 1999/4/25، مرجع سابق.

(2) مادة (61) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق، عدلت بالقانون الصادر بتاريخ 1999/4/25م، مرجع سابق.

فقط[1]. وذلك على النحو الآتي:

أ- القرارات التي لا تخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية وهي على سبيل التعداد والمثال لا الحصر[2]:

1- عقود الإيجار التي لا تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعشرة ملايين ليرة في البلديات الأخرى.

2- تأمين المباني البلدية وتجهيزاتها وآلياتها لدى شركات الضمان للعقود التي لا تزيد فيها قيمة هذا التأمين عن اثني عشر مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وستة ملايين ليرة في البلديات الأخرى.

3- قبول أو رفض الهبات والأموال الموصى بها غير المرتبطة بأعباء.

4- إسعاف المعاقين ومساعدة النشاطات التربوية والثقافية والرياضية والاجتماعية عندما لا تزيد إجمالي المساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة.

5- وضع تعريفات النقل والعربات والمركبات العمومية على اختلاف أنواعها ضمن النطاق البلدي.

6- تحصيل الرسوم البلدية والحجز على أموال المكلفين الذين يمتنعون عن دفعها.

---

[1] مادة (56) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق.

[2] مادة (59) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118م، مرجع سابق. عدلت بموجب القانون الصادر بتاريخ 1999/4/25م، نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية في عددها رقم (28) تاريخ 1999/6/17م، ونشر هذا القانون خالياً من رقم يحمله وخالياً من توقيع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، وذلك بسبب انقضاء مهلة الإصدار وطلب إعادة النظر فيه، وذلك تطبيقاً للمادة (57) من الدستور اللبناني.

التي استند إليها قرار الحل، وليس له النظر فى مدى ملائمتها أو صحة نتائجها[1].

ويعتبر المجلس منحلاً حكماً في الحالات الآتية:

1- فى حالة ما إذا فقد نصف أعضائه على الأقل.

2- إذا حكم بإبطال انتخابه من قبل مجلس شورى الدولة.

وعلى وزير الداخلية أن يعلن الحل خلال أسبوع من تاريخ تبلغ وزارته بذلك، وإلا اعتبر سكوته بمثابة قرار إعلان ضمنى بالحل[2].

وفى حالة حل المجلس أو اعتباره منحلاً يصار إلى انتخاب مجلس جديد فى مهلة شهرين من تاريخ مرسوم الحل أو قرار إعلانه، وذلك للمدة الباقية من ولاية المجلس، ويتولى القائمقام أو رئيس القسم الأصيل فى القضاء والمحافظ أو أمين السر العام فى مركز المحافظة أعمال المجلس البلدى حتى انتخاب المجلس الجديد وذلك بقرار من وزير الداخلية[3].

ثانياً: الرقابة على قرارات المجلس البلدى:

تعتبر قرارات المجلس البلدى نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التى أخضعها القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، إذ لا تصبح نافذة إلا من تاريخ تصديقها من قبل السلطة المختصة متمثلة فى (القائمقام، المحافظ، وزير الداخلية) تبعاً لمستويات القرارات الصادرة عنها، باستثناء قرارات المجلس البلدى لمدينة (بيروت) إذ تخضع قراراته لتصديق وزير الداخلية

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة رقم (114) تاريخ 1985/8/5م، المراجعة رقم 73/1741 و 74/9112، مجلة القضاء الإدارى، العدد الثانى سنة 1986م، ص 212؛ قرار مجلس شورى الدولة رقم (1) تاريخ 1994/10/2م، مراجعة رقم (5472)، مجلة القضاء الإدارى، العدد التاسع سنة 1994م، ص1. ويقضى بأن سلطة المجلس تكون فى التحقق من صحة الوقائع وإعطائها الوصف القانونى ومراقبة الخطأ الساطع فى تقدير العقوبة.

(2) مادة (23) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) مادة (24) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

الفئة الأولى: التنبيه والتأديب، وتفرض هذه العقوبات بقرار من وزير الداخلية.

الفئة الثانية: التوقف عن العمل مدة لا تتجاوز السنة، والإقالة، وتفرض هذه العقوبات هيئة تأديبية خاصة بموجب الإحالة بقرار من وزير الداخلية، وتقبل قرارات الهيئة التأديبية الخاصة الطعن لتجاوز السلطة أمام مجلس شورى الدولة، ولا توقف المراجعة التنفيذ ما لم يقرر المجلس وقف تنفيذ القرار المطعون فيه[1].

هـ- **حل المجلس البلدى**: يمكن حل المجلس البلدى بمرسوم معلل يتخذ فى مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية إذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية[2]، ويجب أن يكون قرار الحل معللاً ومثبتاً بتقارير صادرة عن سلطة الرقابة، ويعود لمجلس شورى الدولة الرقابة على الوقائع التى يستند إليها قرار الحل فى حالة الطعن بهذا القرار، وإذا كانت المخالفات التى تبرر الحل ليست سوى أعمال فردية، وليست صادرة عن المجلس كهيئة فلا يجوز إنزال الحل فى هيئة المجلس بكاملها سواء كانوا على علم بالأعمال أو لا فليس من صلاحيتهم التعرض لها[3].

وبذلك يكون قرار الحل فى هذه الحالة قراراً إدارياً يخضع للطعن فيه أمام مجلس شورى الدولة الذى يقتصر دورة على التحقق من صحة الوقائع

---

(1) مادة (103، 104، 105، 110) مرسوم اشتراعى رقم 1997/118م، مرجع سابق.

(2) مادة (22) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (625) تاريخ 1968/5/27م، المجموعة الإدارية سنة 1968م، ص118، أشار اليه د.موريس نخلة، الوسيط فى شرح قانون البلديات، مرجع سابق، ص 141.

ب- **كف اليد:** وهو يعنى التجريد من الصلاحيات والمنع من ممارستها خلال فترة مؤقتة ومحددة[1]، وقد يكون كف اليد اختيارياً، أو إلزامياً، أو حكمياً[2] **وذلك كما يلي:**

1- **اختيارياً:** إذا صدر قرار ظنى أو حكم بدائى بحق رئيس البلدية أو نائب الرئيس أو أحد الأعضاء جاز كف يده بقرار من المحافظ حتى صدور الحكم النهائى.

2- **إلزامياً:** إذا اتهم رئيس البلدية أو نائبه أو أحد الأعضاء بجناية أو جنحة شائنة، وجب كف يده بقرار من المحافظ حتى انتهاء الدعوة.

3- **حكمياً:** فى حالة صدور مذكرة توقيف غيابية كانت أو وجاهية بجناية أو بجنحة شائنة بحق الرئيس أو نائبه أو أحد أعضاء المجلس البلدى، فيعتبر مكفوف اليد حكماً اعتباراً من تاريخ المذكرة، ويعاد إلى عمله فى حالة استرداد مذكرة التوقيف أو أخلى سبيله.

جـ- **الإقالة الحكمية:** إذا صدر بحق الرئيس أو نائبه أو عضو المجلس البلدى حكم مبرم بجناية أو بجنحة شائنة، يعتبر مقالاً حكماً وتعلن الإقالة بقرار من المحافظ وتكون قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة(3).

د- **الملاحقة التأديبية:** يعتبر رئيس المجلس البلدى أو نائبه أو العضو الذى يتولى السلطة التنفيذية مسئولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل بالواجبات التى تفرضها الأنظمة والقوانين، والعقوبة التأديبية **فنتان:**

---

(1) د. فوزت قرحات: القانون الإدارى العام، ج1، مرجع سابق. ص 106.

(2) مادة (112) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

(3) وعلة ذلك أن العضو المحكوم عليه بجناية أو جنحة غير أهل للعضوية، فى حين أن الإهمال أو الخطأ الجسيم لا يعنى بالضرورة عدم الأهلية لتولى العضوية فى المجلس البلدى. قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (316) بتاريخ 1985/11/7م، بالمراجعة رقم 64/74، مجلة القضاء الإدارى، العدد الثانى، 1986م، ص 321.

المطلب الأول

الرقابة على الهيئات الإقليمية فى الجمهورية اللبنانية

تمارس السلطة المركزية فى لبنان رقابتها على البلديات وهى المستوى الوحيد للامركزية الإقليمية بصورة مباشرة، وذلك لعدم وجود مستويات محلية آخرى فى العلاقة بين السلطة المركزية والبلديات، ونتناول أنواع الرقابة المركزية فى لبنان فى الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية.

الفرع الثانى: الرقابة التشريعية.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية من خلال ممثلي السلطة التنفيذية فى الوحدات الإدارية المركزية، وتتمثل مظاهر هذه الرقابة فى: الرقابة على ذات المجالس البلدية، والرقابة على أعمال المجالس البلدية، وذلك على النحو التالى:

أولاً: الرقابة على ذات المجالس البلدية:

تتمثل هذه الرقابة فى التوقيف عن العمل، والملاحقة التأديبية،وكف اليد، والإقالة، وحل المجلس البلدى، وذلك على النحو التالى:

أ- **التوقيف عن العمل:** إذا تخلف عضو المجلس البلدى عن اجتماعات هذا المجلس أربع مرات متوالية دون عذر مشروع، يدعو رئيس المجلس البلدى إلى جلسة خاصة تعقد لهذه الغاية، ويقدر المجلس البلدى الأسباب التى دعت العضو إلى الغياب ويمكنه اتخاذ قرار باعتبار العضو مستقيلاً، إلا أن هذا القرار لا ينفذ إلا بعد موافقة وزير الداخلية، ويحق للعضو المعتبر مستقيلاً حق الطعن بالقرار لدى مجلس شورى الدولة فى مهلة عشرة أيام من تاريخ إبلاغه إليه[1].

---

[1] مادة (31) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

المبحث الثالث

الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى بعض دول المشرق العربى

تتمتع الهيئات الإقليمية بالاستقلال إلا أن هذا الاستقلال يجب أن لا يكون مطلقاً، ولذلك تجمع أنظمة الإدارة المحلية حرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية والإدارية للدولة بأن يكون استقلال الهيئات الإقليمية نسبياً، ويعنى هذا وجود رقابة تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات الإقليمية، ووجود الرقابة أمر لازم وضروري ولكن درجة هذه الرقابة تختلف من دولة لأخرى تبعاً لاختلاف أنظمتها السياسية وظروفها الاجتماعية والاقتصادية[1].

وفى دول المشرق العربى تمارس السلطة المركزية رقابتها على المجالس المحلية، ولكن تختلف هذه الدول فى مدى ممارستها لهذه الرقابة ولبيان ذلك نتناول ما يلى:

المطلب الأول: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى الجمهورية اللبنانية.

المطلب الثانى: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى المملكة الأردنية الهاشمية.

المطلب الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى الجمهورية العربية السورية.

---

[1] د. عبد الرازق الشيخلى، الإدارة المحلية مرجع سابق، ص 35.

وحدة محلية من قبل المكتب التنفيذى فى هذه الوحدة بالاتصال مع اللجنة المختصة فى المجلس المحلى، وتقر الموازنة من قبل المجلس المحلى وتصدق الموازنات **على الوجه التالى**[1]:

أ - موازنة المحافظة والمدن من قبل وزير الإدارة المحلية بعد موافقة وزير المالية.

ب- موازنة الوحدات المحلية الأخرى من قبل المكتب التنفيذى لمجلس المحافظة.

جـ- وتوزع الاعتمادات فى هذه الموازنات، كما تجرى مناقلات الاعتمادات وفقاً لأحكام النظام المالى الخاص بالوحدات الإدارية المحلية، وتعد مشاريع الموازنات وفق تبويب ينسجم مع أسس التبويب فى القانون المالى الأساسى، كما يتم تطبق أحكام القانون السابق المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة فى تنفيذ الموازنات المحلية، وتراعى فى إعداد مشروعات موازنات المحافظات والمدن، المؤشرات التى ترد فى قواعد إعداد الموازنة العامة، كما تتبع فى إعداد مشروعات موازنات الوحدات المحلية الأخرى المؤشرات التى تعطى من المكتب التنفيذى لمجلس الوحدة المحلية الأعلى[2].

---

[1] مادة (98، 99، 100، 101) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (2، 3) القانون رقم (35) الخاص بموازنات المحافظات السنوية، الصادر بتاريخ 2007/12/11م.

ثانياً: مجالات إنفاق الوحدات الإدارية:

تحدد مجالات إنفاق الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الأوجه التالية[1]:

أ - النفقات الاستثمارية التى تستهدف تحقيق زيادة فى الموجودات الثابتة فى المشاريع العائدة لها.

ب- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات والنفقات الإدارية وما يماثلها العائدة للمجالس والأجهزة التابعة لها.

جـ- نفقات تأمين الخدمات المحلية المختلفة ومشاريعها.

د - أقساط سداد القروض والتسهيلات الائتمانية والفوائد المترتبة عليها.

هـ- عجز المؤسسات والشركات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة.

ثالثاً: الموازنة المحلية:

توضع لكل من الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية، موازنة تتضمن واردات ونفقات هذه الوحدات، وفق الأسس المطبقة فى وضع الموازنة العامة المنصوص عليها فى القانون المالى الأساسى، وتكون هذه الموازنات منفصلة عن الموازنة العامة وتتضمن موازنة الوحدات المحلية نتائج موازنات الشركات والمؤسسات التابعة لها والمشاريع ذات الحسابات المستقلة[2]. ويكون لكل محافظة موازنة سنوية مستقلة عن موازنة المحافظة التى ترد فى قانون الموازنة العامة للدولة، وهى موازنة المحافظة لمشاريعها المحلية وتعد من قبل المكتب التنفيذى للمحافظة وتقر من المجلس المحلى للمحافظة وتصدق من وزير الإدارة المحلية[3].

وتشمل موازنة المحافظة موازنات المدن والبلدان والقرى والوحدات الريفية التابعة لها عدا مدن مراكز المحافظات، ويعد مشروع الموازنة لكل

---

[1] مادة (94) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، مادة (47) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

[2] مادة (95) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[3] مادة (96، 97) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

النفقات المترتبة على أشغال أو خدمات محددة تنفذ فى القرى والوحدات الريفية وفقاً لقواعد يقرها مجلس المحافظة[1].

ويتم توزيع حصص الوحدات الإدارية من الإضافات على العائدات المحلية مثل: ضرائب الدخل وضريبة ريع العقارات، والإضافات على رسوم المراكب والزوارق، ورسوم المركبات، رسم البيع بالمزاد العلنى، رسم معاينة الحيوانات وذبحها، ورسوم تراخيص البناء، وفقاً للحصص التى حددها القانون المالى للوحدات الإدارية ولائحته التنفيذية، حيث حددت نسبة معينة للوحدات الإدارية التى يقع فيها المورد المالى، ويوزع الباقى على الوحدات الأخرى، باستثناء مدينة دمشق يحول كامل حصتها من كل ضرائب الدخل مثل (ضريبة الدخل المقطوع - الرواتب والأجور - ضريبة رءوس الأموال المتداولة، ما عدا حصتها من ضريبة الأرباح الحقيقية يتم تخصيص (60%) وتحول إلى حسابها ويوزع الباقى (40%) من حصتها على الوحدات الإدارية الأخرى[2].

أما بالنسبة إلى القروض: لا يجوز عقد القروض إلا بقانون كما أنه لا يجوز للمجالس منح القروض أو السلف إلى الغير إلا بقانون، كما حددت مجالات الحصول على قروض للمجالس المحلية نذكر منها[3]:

- المصرف العقارى لتنفيذ المشاريع السياحية أو السكنية.
- صندوق السلطات المحلية.
- صندوق تقاعد موظفى السلطات المحلية.
- ولا يجوز الحصول على قروض من جهات أجنبية إلا بقانون.

---

[1] مادة (89) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (2) القانون المالى للوحدات الإدارية رقم (1) لعام 1994م، المعدل بالقانون رقم (18) لسنة 2007م؛ التعليمات التنفيذية رقم (62/2/م/3/3) بتاريخ 1994/1/17م، للقانون رقم (1) لسنة 1994م.

[3] مادة (90، 91، 92، 93) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

هـ- مراقبة تنفيذ الخطة الزراعية.

و - إقرار أنظمة البناء فى القرية أو الوحدة الريفية وإحالتها إلى المكتب التنفيذى فى المحافظة للتصديق عليها أو تعديلها، ومنح رخص البناء وفقاً لنظام البناء والمخطط التنظيمى.

الفرع الرابع
الموارد المالية

أولاً: إيرادات الوحدات الإدارية:

تتألف إيرادات الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية على الوجه التالى[1]:

أ - فائض المشاريع ذات الحسابات المستقلة والمؤسسات والشركات التى تتبع هذه الوحدة.

ب- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.

جـ- الهبات والوصايا والتبرعات.

د - حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بها.

هـ- الغرامات الناجمة عن مخالفة الأنظمة المتعلقة بالشئون المحلية والغرامات العائدة للضرائب والرسوم والتكاليف المحلية.

و - إعانة الدولة المقررة فى الموازنة العامة.

ز - القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الأخرى التى تحصل عليها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

وتضاف نسبة على ضرائب ورسوم الدولة والبلديات والوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية لصالح هذه الوحدات بقانون، ويمكن للمجالس المحلية فى القرى والوحدات الريفية أن تفرض التكاليف المحلية مقابل

---

[1] مادة (88) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

الفرع الثالث
اختصاصات مجلس الوحدة الريفية
والقرية ذات الشخصية الاعتبارية

يتولى المجلس المحلي في نطاق الوحدة الريفية أو القرية ذات الشخصية المهام المناطة بالمجلس المحلي في المدينة أو البلدة بالإضافة إلى المهام التالية[1]:

أ - اقتراح الخطة الزراعية للقرية ووضع الأسس لدعم الجمعيات التعاونية الزراعية وقواعد مساعدتها ومدها بالإعانات اللازمة.

ب- تنفيذ خطة المحافظة الزراعية في نطاق القرية أو مجموعة القرى والمزارع التابعة للوحدة الريفية، والعناية بتربية الحيوان وتحسين وسائل الرى والبذور والمشاتل، ومكافحة الآفات وأمراض النبات والحيوان وجميع الإحصاءات الزراعية والحيوانية وتوفير المراعى والعلف والعناية بهما.

ويتولى المكتب التنفيذى فى الوحدة الريفية والقرية ذات الشخصية الاعتبارية الاختصاصات التالية[2]:

أ - تمثيل مجلس القرية أو الوحدة الريفية وتنفيذ قراراته.

ب- تنظيم أعمال مجلس القرية أو الوحدة الريفية والتحضير لدورته والدعوة لها.

جـ- مراقبة تنفيذ الخدمات المقررة فى القرية أو الوحدة الريفية من قبل المجلس.

د - قيادة وتوجيه مختلف الأنشطة الاجتماعية والثقافية والتموينية والصحية فى حدود الاختصاصات التى يعهد بها إليه من السلطات الأعلى.

---

[1] مادة (44) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، إضافة إلى هذه الاختصاصات الواردة فى قانون الإدارة المحلية نصت اللائحة التنفيذية للقانون السابق على تقرير اختصاصات أخرى وفقاً لإحالة قانون الإدارة المحلية فى المادة السابقة إلى لائحة التنفيذية. انظر مادة (26) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

[2] مادة (45) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

العامة مع مراعاة الاختصاصات التى تمنحها القوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن إلى جهات أخرى بصورة خاصة ما يلى:

1- كل ما يتعلق بتأمين السير وتنظيمه، والأمور المتعلقة بالإنارة ورفع الأنقاض وهدم المبانى المتداعية وإصلاحها.
2- تنظيم مكاتب الدفن وإنشاء المقابر والعناية بها وحسن إدارتها.
3- الاهتمام باتخاذ أسباب الوقاية من الحريق وطغيان المياه.
4- فرض الوسائل اللازمة لتأمين الشروط الصحية فى المساكن وأماكن الاجتماع، وفرض وسائل النظافة والراحة والصحة العامة فى المدينة أو البلدة وفى وسائل النقل العام.

ح- قامة نواد للشباب وبناء الملاعب والصالات الرياضية ورعاية الأحداث وإنشاء البيوت اللازمة لذلك.

ط- إقرار القواعد الكفيلة بحماية الآثار والمناظر الطبيعية.

ك- حماية وتشجيع فن التمثيل المسرحى وإنشاء المكتبات وتطويرها.

ل- إقرار مشروع الموازنة ورفعة للتصديق عليه من قبل السلطات الأعلى.

ثانياً: المكتب التنفيذى للمدينة أو البلدة:

يتولى المكتب التنفيذى فى نطاق المدينة أو البلدة اختصاصات المكتب التنفيذى فى المحافظة بالإضافة إلى الاختصاصات التالية[1]:

أ - سلطة المرجع المختص بالإشراف على مؤسسات وشركات المياه والنقل وغيرها من المؤسسات التابعة لها.

ب- إقرار أنظمة البناء وإحالتها إلى المكتب التنفيذى فى المحافظة للتصديق عليها.

جـ- منح رخص البناء وفقاً لنظام البناء والمخطط التنظيمى.

د - إدارة الأملاك العامة والخاصة للمدينة أو البلدة واستثمارها وفقاً للقانون ولقرارات المجلس.

---

[1] مادة (37) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

وفى حالة غياب المحافظ يمارس مهامه بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية قائد شرطة المحافظة، كما ينوب عنه نائب رئيس المجلس المحلى للمحافظة فى الاختصاصات المتعلقة بالمجلس ومكتبه التنفيذى[1].

الفرع الثانى

اختصاصات المجلس المحلى للمدينة والبلدة

أولاً: المجلس المحلى للمدينة أو البلدة:

يختص مجلس المدينة أو البلدة فى حدود السياسة العامة للدولة وخطتها بجميع الأعمال التى تؤدى إلى تطوير المدينة أو البلدة وخاصة الأمور التالية[2]:

أ - قيادة وتوجيه أعمال الأجهزة التابعة للمدينة أو البلدة لتحسين العمل فيها عن طريق المكتب التنفيذى، وممارسة الرقابة على سائر أوجه نشاطها.

ب- إقرار الخدمات البلدية ومرافقها (كالطريق والإنارة والحدائق والمجارى والأسواق العامة ومراكز انطلاق السيارات).

جـ- القيام فى نطاق المدينة أو البلدة بالمهام المناطة بمجلس المحافظة والمتعلقة بالشئون الاجتماعية والتعليمية والثقافية والصحية والتموينية والاقتصادية.

د - إحداث مرافق المياه والنقل فى المدينة أو البلدة واستثمارها، والموافقة على التخطيط العام فيها.

هـ- إقرار خطة إنشاء المبانى التى تحتاجها المدينة أو البلدة لدوائرها، وخطة إنشاء الوحدات السكنية ووضع قواعد استثمار أملاك المدينة الخاصة.

و- إقرار خطة إنشاء المشاريع أو المساهمة فى إنشائها وتشجيع الجمعيات التعاونية المتعلقة بها ووضع القواعد لمدها بالقروض والإعانات.

ز- إقرار القواعد المتعلقة بالمحافظة على الراحة والصحة العامة والسلامة

---

[1] مادة (34) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (36) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

هـ- تغيير تخصيص أملاك المحافظة العامة وإدخالها فى أملاكها الخاصة، وإقرار مشروعات الاستملاك للمنفعة العامة على أن تصدر وفقاً للقانون.

و- ممارسة اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة فى الفترات الفاصلة بين دورات انعقاده على أن تعرض على المجلس فى أول انعقاد له للنظر فيه، وفى حالة رفضه يعتبر لاغياً.

ثالثاً: اختصاصات (المحافظ) رئيس المجلس المحلى للمحافظة:

يكون لكل محافظة محافظ يعين ويعفى من منصبه بمرسوم ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية، **وبصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية يتولى المهام التالية**[1]:

أ - تبليغ جميع القوانين والأنظمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة وغيرها فى المحافظة، ويشرف على حسن تنفيذها وتنفيذ سياسة الدولة وخطتها.

ب- الإشراف على المؤسسات المركزية فى المحافظة.

جـ- اتخاذ التدابير التى يراها لتوطيد الأمن العام فى حدود القوانين والأنظمة، وفى الأمور التى لا تدخل فى اختصاصات مجلس المحافظة ومكتبه التنفيذى، وتنفذ قوى الأمن الداخلى فى المحافظة أوامر المحافظ.

د - تنفيذ تعليمات الوزراء الخاصة بكل وزارة، بحيث لا تتعارض مع اختصاصات مجلس المحافظة والمكتب التنفيذى فيها،

ويتولى المحافظ بوصفه رئيساً للمكتب التنفيذى[2]:

أ - يدعو المكتب التنفيذى للاجتماع وفقاً لأحكام نظامه الداخلى ويدير جلساته.

ب- ينفذ قرارات المكتب التنفيذى ويتقيد بها.

جـ- يكون حلقة الاتصال بين المكتب التنفيذى فى المحافظة وبين السلطة المركزية.

---

[1] مادة (28، 29، 30، 31، 32) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (33) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

ح- المسائل التى يجب استطلاع رأى مجلس المحافظة من قبل السلطة المركزية فيها:

يؤخذ رأى مجلس المحافظة فى جميع المسائل التى تقوم بها السلطة المركزية وتمس مصالح سكان المحافظة مباشرة وبصورة خاصة ما يلى[1]:

1- تعديل حدود المحافظة وحدود الوحدات الإدارية ومراكزها وتسميتها.
2- إنشاء المشروعات المركزية الزراعية والصناعية وغيرها أو تعديلها أو العدول عنها خلال سنة الخطة إذا كان من شأن ذلك المساس بخطة المحافظة.
3- بيع أملاك الدولة.
4- إلغاء فروع المؤسسات ذات الصفة الاقتصادية.

ثانياً: المكتب التنفيذى للمحافظة:

نظراً لأن المجلس المحلى للمحافظة يتكون من أعضاء منتخبين غير متفرغين فقد تم إيجاد مكتب تنفيذى للمحافظة، ويتم تشكيله وفقاً للطريقة التى تناولناها سابقاً، ويقوم بالمهام التالية[2]:

أ- تمثيل المجلس وتنفيذ قراراته، وتنظيم أعماله، والتحضير لدورات انعقاده والدعوة لها.
ب- قيادة وتوجيه أنشطة أجهزة المحافظة وإداراة مؤسساتها، وقيادة وتوجيه نشاط المكاتب التنفيذية للمجالس الأدنى.
جـ- الإشراف على الجهات التابعة للإدارة المركزية والعاملة فى المحافظة ضمن الاختصاصات المنوطة بالمجلس المحلى.
د - مراقبة وتنسيق أنشطة مختلف الأجهزة والمؤسسات والمنظمات العاملة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخدمات.

---

[1] مادة (13) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.
[2] مادة (24) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

2- اقتراح قواعد الترخيص بإنشاء الجمعيات الخيرية والثقافية والرياضية والفنية ومساعدتها ومراقبتها.

3- إقامة دور لرعاية العجز والأيتام والأحداث والمشردين.

و- فى مجال الخدمات:

1- تزويد المحافظة بالماء والكهرباء وشبكات المجارى، وتنظيم التعاون مع الجماهير فى اتخاذ التدابير الخاصة بنظافة الأنهار والحماية من الفيضانات، واقتراح إنشاء السدود والتوفير فى استعمال المياه الموزعة، والمحافظة على مياه الأملاك العامة.

2- تنفيذ الخطة المركزية فى تطوير قطاع المواصلات فى المحافظة بما فى ذلك الطرق والجسور وصيانتها وتنظيم النقل الداخلى.

3- إنشاء المراكز الصحية واتخاذ الخطوات اللازمة للحفاظ على صحة المواطنين وقدرتهم على العمل والإنتاج، ومكافحة الأوبئة.

4- إقامة دور لرعاية الأمومة والطفولة وغيرها.

5- إنشاء الأبنية للمصالح الحكومية والمرافق العامة والمشاريع العمرانية والسكنية المحلية.

ز- فى مجال الأمن والنظام:

1- الحث على التقيد بالقوانين والأنظمة واحترامها.

2- تنظيم إسهام الجماهير فى مكافحة الجريمة.

3- ضمان الحماية للممتلكات العامة والتعاونية.

4- تنفيذ التدابير المتعلقة بتجنب الكوارث العامة.

5- تأمين السلامة فى المواصلات وضمان أمنها.

6- تنمية روح التضحية والفداء والاستعداد للدفاع عن الوطن.

7- تأمين متطلبات الدفاع المدنى والسلامة أثناء السلم، وفى حالات الحرب والطوارئ والكوارث وإنشاء الملاجئ وتأمين التجهيزات والمعدات اللازمة، وتدريب المواطنين على القيام بالمهام المتصلة بذلك.

4- تطوير الخدمات البيطرية فى المحافظة واتخاذ التدابير اللازمة لتوسيع المراعى وحمايتها.

جـ- فى مجال التموين والتجارة:

1- الإشراف المباشر على التجارة الداخلية والتموين فى المحافظة، وتطوير المؤسسات والشركات العامة فى هذا المجال بهدف توفير السلع الاستهلاكية.

2- تشجيع وتطوير التعاونيات الاستهلاكية.

3- تنفيذ تدابير الحكومة فى التوصل إلى سياسة موحدة للأسعار.

4- نشر الوعى التموينى لدى المواطنين تنظيماً للاستهلاك ومنعاً للاحتكار والتهريب.

د- فى مجال الثقافة والتربية والتعليم:

1- القيام بشئون التعليم وتطويره فى المحافظة.

2- تشجيع التعاون بين أجهزة التربية والتعليم وتبادل الخبرات بين المؤسسات التعليمية والعاملين فيها.

3- إنشاء أبنية التعليم على مختلف مراحله وأنواعه.

4- تنفيذ مناهج الثقافة القومية الاشتراكية، واتخاذ التدابير اللازمة لمحو الأمية.

5- دعم وتشجيع النشاطات الثقافية والفنية بمختلف ألوانها.

6- إحداث وتنظيم المكتبات والمتاحف والمسارح والمراكز الثقافية، ومراكز التأهيل والتدريب الشعبية، وإنشاء الأبنية اللازمة.

7- تنشيط السياحة والاصطياف والإشتاء ونشر الوعى السياحى بين المواطنين والإشراف على المنشآت السياحية وتحسين مستوى الخدمة فيها.

8- حماية الآثار وتنشيط الجمعيات العلمية التى تعنى بها.

9- العناية بالفنون الجميلة وإقامة المعارض لها ومراقبة برامج دور اللهو.

هـ- فى المجال الاجتماعى:

1- رعاية الشباب والرياضة، والعمل الشعبى، وتنظيم أوقات الفراغ.

ويقوم المجلس المحلى للمحافظة فضلاً عن ذلك بالمهام التالية[1]:

أ- فى مجال الصناعة:

1- العمل على إدخال التقنية الحديثة واستخدام التقنية المتوفرة بشكل صحيح.

2- تشجيع المبادرات الخاصة فى مجال الإنتاج وضمن إطار سياسة الدولة وخطتها العامة.

3- إحداث المشروعات الصناعية أو المساهمة فى إنشائها وإدارتها مع إعطاء الأفضلية للصناعات التى تقوم على الموارد الأولية المتوافرة فى المحافظة، أو فى المحافظات المجاورة على أن يتم ذلك بموافقة الجهة المختصة.

4- تشجيع الصناعات اليدوية وحماية إنتاجها فى سبيل رفع مستوى المعيشة بشكل عام، وذلك باقتراح سياسة هادفة للقروض التى تمنح لتنشيط هذه الصناعات والتنسيق بينها وبين التطور الصناعى، والعمل على إنشاء الجمعيات التعاونية لهذه الصناعات وتطورها مع الحرص على توفير الخدمات الضرورية لها.

ب- فى مجال الزراعة:

إقرار البرامج التى تؤدى إلى تطوير الزراعة واتخاذ التدابير اللازمة من أجل استثمار إمكانات الإنتاج الزراعى والحيوانى، وتأمين حاجات الاقتصاد الوطنى وذلك بتنفيذ خطط الدولة فى:

1- زيادة خصوبة الأراضى وتحسين وسائل الرى، واستصلاح الأراضى الجديدة (تجفيف المستنقعات، إنشاء السدود).

2- توسيع زراعة الأشجار المثمرة، والخضار، وتهيئة إمكانات الخزن والتعليب.

3- تطوير الثروة الحيوانية والسمكية ومنتجاتها.

---

[1] مادة (23) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

وحددت اختصاصاتهم على النحو الآتى:

أولاً: المجلس المحلى للمحافظة:

يختص فى نطاق السياسة العامة للدولة بشئون الإدارة المحلية فى المحافظة مباشرة جميع الأعمال التى تؤدى إلى تطوير المحافظة اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وثقافياً وعمرانياً[1]، ويتولى مجلس المحافظة الاختصاصات التالية[2]:

- قيادة وتوجيه أعمال الأجهزة التابعة للمحافظة لتحسين العمل فيها وممارسة الرقابة على أوجه نشاطها.
- قيادة وتوجيه نشاط المجالس المحلية الأدنى ومساعدتها فى تأدية مهامها.
- إقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية السنوية والطويلة الأجل العائدة للمنشآت والقطاعات التى تقع ضمن اختصاصات المحافظة ومسئولياتها.
- التعاون مع المحافظات الأخرى فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ المهام المشتركة.
- الإشراف على فروع الوزارات والإدارات التى لا تنتقل اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية، وعلى فروع المؤسسات العامة ومؤسسات وشركات القطاع العام والقطاع المشترك، وتقديم المقترحات اللازمة حول حسن سير العمل إلى الوزير المختص.
- وضع أسس التصرف بالأموال المنقولة وغير المنقولة، العائدة للمحافظة، بيعاً وإيجاراً واستثماراً ضمن القوانين المرعية.
- وضع القواعد اللازمة لإدارة المرافق والمشروعات الحكومية التى تعهد السلطة المركزية إلى المحافظة بإدارتها وفقاً للأحكام والتعليمات التى تصدرها فى هذا الشأن.
- تولى السلطة التنظيمية فى كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة ولا يدخل فى اختصاصات المجالس المحلية الأخرى.

---

[1] مادة (21) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (22) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

والآخر، فليس هناك موعد محدد لرفع الميزانية وإنما ترفع بتكليف من متصرف اللواء للمصادقة عليها، وعند رفع الميزانية بإيرادات ومصروفات المجلس القروى لا يجوز دفع أى مبلغ من الصندوق خلافاً لنصوص الميزانية المصدقة، إلا بموافقة متصرف اللواء أو الموظف الإدارى المفوض من متصرف اللواء بإعطاء تلك الموافقة، وإذا لم يجر رفع وتصديق الميزانية، لا يجوز دفع أى مبلغ من الصندوق إلا بموافقة متصرف اللواء أو الموظف الإدارى المفوض منه بإعطاء تلك الموافقة[1].

المطلب الثالث

اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية العربية السورية

منح قانون الإدارة المحلية رقم (15) لسنة 1971م المجالس المحلية صلاحيات واسعة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخدمات العامة، متأثراً فى تحديد هذه الاختصاصات بالأسلوب الفرنسى (المعيار العام) والتشريعات الاشتراكية[2]، وأوجد هذا القانون خمسة مستويات محلية هى المحافظة، والمدينة، والبلدة، والوحدة الريفية، والقرية (إذا كان عدد سكانها خمسة آلاف نسمة فأكثر) وحددت اختصاصاتها ومواردها المالية على النحو الآتى:

الفرع الأول

اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة

تشكل المحافظات من المجلس المحلى والمكتب التنفيذى المنبثق منه، وكذلك من رئيس المجلس المحلى (المحافظ) المعين من قبل السلطة المركزية،

---

(1) مادة (15 فقرة 5) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.

(2) د. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية، مرجع سابق، ص 147؛ مادة (2) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

يملك عقاراً فى القرية ولكنه غير مقيم فيها فتستوفى منه أو من وكيله عوائد شخصية بمعدل دينار واحد فى السنة[1].

3- عوائد مزارع الدواجن والأبقار والأغنام والماعز وتستوفى من أصحاب المزارع بنسب متفاوتة، وفقاً لسعة المزرعة بالنسبة للدواجن وعلى الرأس بالنسبة للأبقار والأغنام والماعز[2].

4- عوائد تنظيفات يستوفيها المجلس مقابل قيامه بتقديم الخدمات الضرورية فى جمع ونقل النفايات إلى خارج منطقة القرية[3].

5- عوائد عن المركبات العاملة على خط القرية أو ضمن منطقتها أو المملوكة لابن القرية المقيم وتنطلق مركبته منها أو تعمل على نقل المنتجات والبضائع منها أو إليها شرط أن لا يكون مكلفاً بالدفع إلى مجلس قروى آخر[4].

6- يستوفى المجلس العوائد التالية مباشرة أو بواسطة ملتزم[5]:

- عوائد المنتجات الزراعية خضار من الشخص الذى يبيعها فى منطقة القرية أو يقوم بنقلها منها بمعدل (2%) من ثمن هذه المنتجات فى السوق.
- عوائد إنشاء الأبنية لكل طابق يستوفيها المجلس مباشرة.
- عوائد الذبيحة عن الحيوانات التى تذبح فى منطقة القرية بقصد التجارة أو الربح.

جـ- الموازنة المحلية:

يتم إعداد ميزانية المجالس القروية من قبل المجلس ويرفعها بين الحين

---

[1] مادة (3 فقرة ب) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.
[2] مادة (3 فقرة ج) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.
[3] مادة (3 فقرة د) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.
[4] مادة (3 فقرة هـ) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.
[5] مادة (4) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.

الحكومة لمنفعة البلديات، وتدفع منها مساعدات مالية للمجالس القروية لتمكينها من القيام بمشاريع ذات أهمية تستلزم المساعدة[1].

2- القروض: يحق للمجالس القروية الاقتراض من أى مصدر كان بعد موافقة الحاكم الإدارى والتقيد بالشروط التى يحددها وعليه:

- يجوز للمجلس القروى أن يقترض مالاً من أى شخص لأية غاية يوافق عليها متصرف اللواء وأن يرهن لدى الدائن أية أموال أو إيرادات تخص المجلس تأميناً لوفاء ذلك القرض وفائدته[2].

- أن يقترض أى مبلغ أو مبالغ من المال من أى مصرف بصورة مؤقتة[3].

ب- الموارد الداخلية:

وهى الموارد التى تقوم المجالس القروية بتحصيلها مباشرة بواسطة جباتها وموظفيها، ونص قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م على أن يصدر مجلس الوزراء أنظمة تحدد أصناف العوائد التى يحق للمجالس القروية فرضها بما فى ذلك الضريبة الشخصية وطرق الاعتراض عليها[4]، وبناء على ذلك حددت عوائد المجالس القروية كما يلى[5]:

1- عوائد أملاك عن وحدات الأبنية المستعملة للسكن أو لتعاطى أية حرف أو صنعة يدفعها لمالك[6].

2- عوائد شخصية (الضريبة الشخصية) بمعدل دينارين عن الشخص المقيم الذى يزيد عمره عن (18) ثمانية عشر عاماً، أما الشخص الذى

---

(1) مادة (51 فقرة ج بند 2) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (17، فقرة أ) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

(3) مادة (17، فقرة ب) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

(4) مادة (12) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

(5) نظام عوائد مجالس القرى رقم (28) لسنة 1974م، الجريدة الرسمية، عدد (2489) الصادر 1974/5/1م ص745، وصدر بالاستناد إلى المادة (12) من قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954.

(6) مادة (3 فقرة أ) نظام عوائد المجالس القروية، مرجع سابق.

د - الموازنة المحلية:

توضع للبلدية ميزانية سنوية يعمل بها بعد إقرارها وتصديقها من قبل الوزير، ويجوز وضع ملاحق للميزانية بالطريقة نفسها، ويجب أن لا تتجاوز النفقات ما خصص لها من ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الميزانية الجديدة، ويجوز نقل المخصصات من فصل إلى آخر ومن مادة إلى أخرى بقرار من المجلس وموافقة الوزير[1]، ويضع الوزير نظاماً مالياً بموافقة مجلس الوزراء يبين إجراءات وضع الميزانية السنوية والحساب الختامي[2].

ثانياً: الموارد المالية للمجالس القروية:

تتكون الموارد المالية للمجالس القروية من الإيرادات التي تحصل عليها من مصادر مختلفة بعضها مصادر محلية وبعضها الآخر من السلطات المركزية، وذلك كما يلي:

أ- الموارد الخارجية:

وهذه الموارد تحصل عليها المجالس القروية عن طريق السلطة المركزية مثل:

1- الإعانات الحكومية: أعطى المشرع الأردني لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير أن يخصص قسماً من حصيلة الواردات التي تجبيها

=رقم (63) لسنة 1985م، والغاية التي يتوخاها تتلخص في مساعدة المجالس البلدية والقروية على القيام بوظائفها والوفاء باحتياجات سكانها على النطاق المحلي، وهو مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً، ويتولى إدارة هذه المؤسسة مجلس إدارة برئاسة وزير الشئون البلدية والقروية، ويتقاضى البنك فوائد محددة علاوة على تسديد القرض، وغالباً ما تكون مدة القرض عشر سنوات. أما موارد هذه المؤسسة (البنك) تتألف من: - جميع أمانات المجالس البلدية والقروية. - أموال مشروع الإصلاح الريفي للقروض، والمنح المحولة من مؤسسة الإقراض الزراعي. - فوائد القروض المستحقة. - المساعدات والهبات المحلية والأجنبية والتي يقرر مجلس الإدارة قبولها بموافقة مجلس الوزراء؛ للمزيد يراجع، قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم (63) لسنة 1985م، د. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 105.

[1] مادة (55) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (57) قانون البلديات، مرجع سابق.

البترول الأردنية أو أى جهة أخرى تقوم بمهامها باستثناء زيت الوقود، ويتم استيفاؤها من وزارة المالية[1].

2- يخصص للبلديات (40%) من الرسوم التى تستوفى بمقتضى قانون السير النافذ المفعول عن رخص اقتناء المركبات[2].

3- تخصص للبلديات الغرامات التى تستوفى عن مخالفات قانون السير النافذ المفعول وعن المخالفات الصحية والبلدية[3].

4- تقيد الواردات التى تجبيها الحكومة لمنفعة البلديات أمانة للبلديات لدى وزارة المالية.

وتوزع حصيلة هذه الموارد على البلديات بالنسب التى يقررها مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير على أن تراعى الاعتبارات التالية عند تعيين حصة كل بلدية[4]:

- عدد سكانها.
- نسبة مساهمتها فى جلب الإيراد.
- ما إذا كان لها مركز ذو أهمية خاصة.
- ما يترتب عليها من مسئوليات ليس لها طابع محلى.

جـ- القروض:

يجوز لمجلس البلدية أن يقترض أموالاً من أى جهة بعد موافقة الوزير على الجهة التى يؤخذ منها القرض والغاية التى سينفق من أجلها ومقدار الفائدة وكيفية التسديد وأى شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض، فإذا كانت معاملة الاقتراض تستلزم كفالة الحكومة وجب أخذ موافقة مجلس الوزراء على ذلك[5].

---

(1) مادة (48) قانون البلديات، مرجع سابق.
(2) مادة (49) قانون البلديات، مرجع سابق.
(3) مادة (50) قانون البلديات، مرجع سابق.
(4) مادة (51 فقرة ب) قانون البلديات، مرجع سابق.
(5) مادة (44) قانون البلديات، مرجع سابق؛ وعادة تلجأ البلديات إلى الاقتراض من (بنك تنمية المدن والقرى) وهو مؤسسة عامة رسمية حسب تعريف قانون (بنك تنمية المدن والقرى)-

2- الرسوم: تقوم البلدية باستيفاء رسوم معينة مثل:

- رسوم الدلالة: تستوفى البلدية من مشترى الأموال المنقولة التى تباع فى المزاد العلنى ضمن منطقة البلدية رسماً بنسبة 3% من بدل المزايدة الأخيرة، وتجرى جميع البيوع بالمزاد بواسطة دلالين يعينهم الرئيس وتلزم البلدية رسوم الدلالة فى مطلع كل سنة مالية بالمزاد العلنى[1].
- رسوم بيع الخضار والفواكه: تستوفى البلدية عن بيع الخضار والفواكه التى تعرض فى الأسواق العامة رسوماً تحدد نسبتها بموجب نظام يصدره المجلس بموافقة مجلس الوزراء[2].
- نفقات تعبيد الطريق أو تزفيتها لأول مرة: يجوز للمجلس البلدى عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الأملاك المتاخمة لجانبى الطريق جزء من نفقات التعبيد والتزفيت[3].

وفى كل الأحوال يقوم المجلس البلدى باستيفاء الرسوم أو الضرائب بموجب أنظمة يصادق عليها أو يصدرها مجلس الوزراء، ولا يجوز للمجلس البلدى استيفاء أى رسم أو ضريبة أثناء ممارسته لاختصاصاته المنصوص عليها فى المادة (40) من قانون البلديات إلا بموجب أنظمة[4].

ب- الموارد التى تقوم السلطة المركزية بتحصيلها لصالح البلديات:

1- يقتطع لمنفعة البلدية بمقتضى تشريع خاص رسوم نسبتها (6%) على المشتقات النفطية التى تنتجها أو تستوردها شركة مصفاة

---

[1] مادة (47) قانون البلديات، مرجع سابق.
[2] مادة (40 فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق.
[3] مادة (40 فقرة د) قانون البلديات، مرجع سابق.
[4] مثال هذه الأنظمة: - نظام مواقف المركبات داخل المناطق البلدية رقم (1) لسنة 1979. - نظام أسواق الجملة للخضار والفواكه رقم (59) لسنة 1966م. - نظام المسالخ داخل المناطق البلدية رقم (22) لسنة 1978. - نظام بيع فضلات الطرق فى المناطق البلدية رقم (6) لسنة 1978م.

الفرع الثالث

الموارد المالية

تعتمد المجالس المحلية فى قدرتها على القيام بالمهام الملقاة على عاتقها، وبدورها فى عملية التنمية لمجتمعاتها على مدى توافر الموارد المالية بجانب توافر الأجهزة الإدارية والفنية الكفء لديها، ولأن هذه الموارد المالية تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لسياستها المالية ومدى توافر هذه الموارد، وكذلك مدى اعتقادها بجدوى النظام اللامركزى الإقليمى[1]، ويمكن تحديد مصادر التمويل للمجالس المحلية فى الأردن على النحو التالى:

أولاً: الموارد المالية للمجالس البلدية:

تتكون إيرادات البلدية من الضرائب والرسوم والأموال الأخرى المفروضة أو المتعاقد عليها أو المتأتية بمقتضى أحكام قانون البلديات أو أى نظام صادر أو أى نظام آخر نص فيه على استيفاء ضرائب أو رسوم للبلديات، ويجرى تحصيل لإيرادات من قبل مجلس البلدية أو الحكومة المركزية أو بواسطة متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين[2]، وتتمثل الموارد المالية **فيما يلي:**

أ- الموارد المالية التى تقوم البلدية بتحصيلها مباشرة بواسطة موظفيها:

1- الضرائب: وتتمثل فى الضرائب على الأبنية والأراضى داخل مناطق البلدية، وتكون فئة الضريبة **كما يلى:**

- 7% من صافى قيمة الإيجار السنوى للمبانى بما فى ذلك الساحة التى تقوم عليها أو تحيط بها.
- 5% من صافى قيمة الإيجار السنوى للأراضى التى ليست ساحة للمبانى[3].

---

(1) د. جميل الجالودى: الأوضاع المالية للمجالس المحلية فى الأردن، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثانى، السنة 34، 1992م، ص 55.

(2) مادة (45 فقرة أ، ب) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) مادة (46) قانون البلديات، مرجع سابق.

وبناء على ما سبق يلاحظ أن المشرع الأردني فرق بين اختصاصات المجالس القروية التى تختلف نوعاً ما عن اختصاصات المجالس البلدية، حيث راعى المشرع قدر الإمكان أن تكون هذه الاختصاصات مناسبة للبيئة الريفية والقروية الأقل تحضراً من البيئة الحضرية (المدن)، وعلى هذا الأساس أولى المشرع عناية خاصة للخدمات الزراعية بينما أغفل ذكرها بالنسبة للبلديات نظراً لكونها تناسب البيئة الريفية أكثر من البيئة الحضرية، كما أن المشرع راعى البنية العشائرية والقبلية للمجتمع المحلى فى القرية ونص على اختصاص المجالس القروية بالتحكيم فى المنازعات التى قد تنشب بين المواطنين.

ثانياً: اختصاص رؤساء المجالس القروية:

تشمل اختصاصات رئيس المجلس القروى ما يلى[1]:

أ- تحديد مواعيد جلسات المجلس القروى ودعوة أعضاء المجلس لحضورها وترأس جلساته إلا فى الحالات التى يكون له علاقة بموضوعها.

ب- تمثيل المجلس القروى فى جميع الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية وغير الرسمية.

جـ- إبرام العقود نيابة عن المجلس القروى سواء كانت هذه العقود مدنية أو إدارية.

د - التقاضى نيابة عن المجلس القروى بصفة مدع أو مدعى عليه، بموجب إنابة خطية من المجلس باعتبار أن المجلس القروى شخص معنوي.

هـ- الاحتفاظ بختم المجلس فى عهدته، ولا يختم به أى مستند إلا بحضور الرئيس وما لا يقل عن عضوين من أعضاء المجلس القروى.

---

[1] مادة (5 فقرة 4)، مادة (6 فقرة 1، 3) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

اللواء وأن يرهن لدى الدائن أية أموال أو إيرادات تخص المجلس تأميناً لوفاء ذلك القرض وفائدتها.

2- أن يقترض أى مبلغ من المال من أى مصرف بصورة مؤقتة.

هـ- اختصاصات شبه قضائية (التحكيم) [1]:

يخول مجلس القرية صلاحية تعيين لجنة تتألف مما لا يقل عن ثلاثة من أعضائه لتقوم عن طريق التحكيم بتسوية الأمور المختلف عليها بين أى فرقاء يقيمون عادة فى القرية فيما يتعلق بأية مسألة من المسائل أو صنف من المسائل، ويشترط ما يلى:

1- إن القرار الذى تصدره اللجنة لدى قيامها بالتحقيق يقتضى أن يكون خطياً، ولا يكون نافذاً إلا بموافقة الحاكم الإدارى، ولدى اقترانه بموافقته يصبح نهائياً لجميع الفرقاء فى الخلاف ويمكن تنفيذه وتطبيقه كما لو كان حكماً صادراً من محكمة صلح ذات اختصاص فى تلك المنطقة وغير قابل للاستئناف.

2- إضافة إلى شرط الإقامة يجب توافر العديد من الشروط، فلا يجوز إحالة أية مسألة إلى التحكيم إلا إذا توافرت الشروط التالية[2]:

- أن يوافق متصرف اللواء على أنها ملائمة للفصل فيها بالتحكيم أو أنها تنتمى إلى صنف من المسائل التى وافق متصرف اللواء على أنها ملائمة للفصل فيها بالتحكيم بسبب أن تلك المسائل هى فى تلك الحالتين من صنف المسائل التى جرت العادة على الفصل فيها بالتحكيم.
- بيان خطى بالمسائل المختلف عليها موقع عليها من جميع الفرقاء فى الخلاف والموظف الإدارى.
- موافقة جميع الفرقاء على إحالة النزاع للتحكيم.

---

[1] مادة (18، 19) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

[2] مادة (20) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

- فرض اتخاذ التدابير لإتلاف الأعشاب المضرة ومكافحة الأمراض والأوبئة الزراعية.
- فرض اتخاذ التدابير لوقاية التربة من الانجراف.
- تعيين مواعيد الحصاد وجنى المحاصيل.
- تنظيم رعى وسقى المواشى.
- وضع الأحكام لمراقبة الكلاب واتخاذ التدابير الأخرى ضد داء الكلب.
- منع انتشار أمراض المواشى بما فيها الطيور والنحل.
- تنظيم الأصول المتبعة فى توزيع أراضى القرية المشاع.
- حماية أملاك الحكومة أو القرية أو الأملاك العمومية الأخرى أو المبانى والمواقع التاريخية.
- تنظيم وصيانة علامات حدود الأملاك، وصيانة تلك العلامات.

2- لا يعمل بالقرارات المشار إليها سابقاً إلا بعد اقترانها بموافقة متصرف اللواء.

جـ- صلاحية مجلس القرية فى فرض العوائد والرسوم[1]:

يجوز لمجلس القرية من آن لآخر أن يفرض ويحصل ويقبض العوائد التى يصرح بها متصرف اللواء بما فى ذلك الضريبة الشخصية، وذلك بموجب أنظمة يصدرها مجلس الوزراء تحدد أصناف العوائد التى يحق للمجالس القروية فرضها بما فى ذلك الضريبة الشخصية، طرق الاعتراض عليها.

د- صلاحية مجلس القرية فى عقد القروض[2]:

يحق لمجلس القرية بموافقة متصرف اللواء، لا بدونها ومع مراعاة الشروط والقيود التى قد يفرضها متصرف اللواء:

1- أن يقترض مالاً من أى شخص لأية غاية يوافق عليها متصرف

---

[1] مادة (12، 13) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.
[2] مادة (17) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

- أن يؤسس مستوصفات.
- أن يهيئ أسواقاً عامة وأسواقاً للمزايدة العلنية وينظمها.
- أن يتولى إنشاء الطرق أو الأماكن العامة وتبليطها وإنارتها وتحسينها.
- أن يقوم بتهيئة موارد المياه العامة وتنظيمه.
- أن يقوم بأعمال التحريج وبناء السلاسل حول الأراضى.
- أن يعين أو يقبل كتبة مجلس القرية وموظفيه ومستخدميه الآخرين.
- أن يقوم بوجه عام بكافة الأعمال التى من شأنها تحسين مرافق القرية الصحية ونظافتها وصحة سكانها وسلامتهم ورفاهيتهم.

ب- صلاحيات مجلس القرية فى إصدار القرارات[1]:

1- يحق لكل مجلس من مجالس القرى أن يصدر قرارات لتنفيذ الغايات المشار إليها آنفاً أو أى منها، ولما يلى من الغايات:

- إبقاء الشوارع والأماكن العامة الأخرى خالية من النفايات والعوائق.
- منع تراكم الأقذار أو النفايات المضرة بالصحة العامة على الأملاك الخاصة.
- فرض تنظيف ينابيع المياه والمصارف ومجارى المياه والخزانات والأحواض وموارد المياه الأخرى وصيانتها ووقايتها من التلوث.
- الإشراف على سعة الطرق وأعمال البناء.
- منع انتشار الأمراض السارية أو المعدية.
- فرض التبليغ عن المواليد والوفيات، للسلطات التى قد تسمى لهذا الغرض.
- تنظيم دفن الموتى.
- منع قطع أو إتلاف أشجار وشجيرات وحشائش الغابات وغيرها أو تنظيم قطعها.

---

[1] مادة (11) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

ب- تنفيذ قرارات المجلس بإشراف الرئيس ومتابعة تنفيذ العقود.

جـ- إعداد مشروع جدول أعمال الجلسات فى المجلس وله الحق بحضور الجلسات والاشتراك فى مناقشتها دون أن يكون له حق التصويت.

د- الإشراف على صيانة أملاك البلدية وأموالها والمحافظة عليها.

هـ- إعداد مشاريع الموازنة السنوية والتقرير السنوى وربع السنوى والحساب الختامى ورفعها إلى الرئيس فى الوقت المحدد.

و- مراقبة تحصيل واردات البلدية ومتابعتها والأمر بصرف النفقات وإصدار الحوالات وفقاً للقرارات الصادرة بمقتضى أحكام هذا القانون.

ويجوز لرئيس المجلس البلدى أثناء وجوده على رأس عمله أن يفوض أى من صلاحياته لأى عضو من أعضاء المجلس أو للمدير بشرط أن يقترن هذا التفويض بقرار من المجلس وموافقة المحافظ[1].

الفرع الثانى

اختصاصات المجالس القروية

حدد المشرع اختصاصات وصلاحيات المجالس القروية، وكذلك اختصاصات وصلاحيات رؤسائها، وهى اختصاصات تمارس فى حدود المنطقة المحددة للقرية وضمن الاختصاصات التى حددها المشرع ولا يجوز الخروج عنها لأنها محددة على سبيل الحصر.

أولاً: اختصاصات المجالس القروية[2]:

أ- صلاحيات مجلس القرية فى القيام بالأشغال[3]: يحق لكل مجلس قروي ما يلي:

- أن يؤسس مدارس وحدائق مدرسية.

---

[1] مادة (41 فقرة د) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] حددت المواد (9، 11، 17، 18، 19) قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م، اختصاصات المجالس القروية على سبيل الحصر.

[3] مادة (9) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

2- ينوب عن المجلس فى توقيع عقود الرهن والإيجار والاقتراض والصلح والعطاءات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والبيع والشراء وفقاً للأنظمة سارية المفعول.
3- يمثل البلدية فى الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية.
4- يقوم بالمحافظة على حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية ويتولى جميع مخابرات البلدية.
5- يعتبر الرئيس رئيس الجهاز التنفيذى فى البلدية ومرجع دوائرها.
6- يلتزم بقرارات المجلس ويعمل على تنفيذها.

ويمارس نائب رئيس المجلس مسئوليات وصلاحيات الرئيس فى حالة غيابه للمرض أو الإجازة أو السفر فى مهمة رسمية خارج المملكة أو فى حال شغور مركز الرئيس[1].

مدير البلدية[2]:

لمجلس الوزراء بناء على عرض الوزير أن يحدد البلديات التى يجب أن يعين لكل منها مدير، ويعين المدير بقرار من الوزير بناء على ترشيح المجلس البلدى وتنتهى خدماته بالطريقة ذاتها.

وتناط بالمدير الصلاحيات والمسئوليات التالية ويكون مسئولاً عنها أمام المجلس:

أ- يعتبر مديراً للجهاز التنفيذى فى البلدية ويكون مسئولاً عن مراقبة وضمان سير الأعمال فيها.

---

[1] مادة (41 فقرة ب) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (41 فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق؛ يشترط نظام موظفى البلديات فيمن يعين مديراً للبلدية ما يلى: 1- أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل مع خبرة لا تقل عن سبع سنوات وتتفق مع متطلبات الوظيفة وذلك فى أى من بلديات الفئة الأولى والثانية. 2- أن يكون حاصلاً على شهادة كلية مجتمع لا تقل مدة الدراسة فيها عن سنتين مع خبرة لا تقل عن ثمان سنوات وتتفق مع متطلبات الوظيفة، وذلك فى أى من بلديات الفئة الثالثة والرابعة، راجع المادة (12) نظام موظفى البلديات رقم (28) لسنة 2002، منشور بالجريدة الرسمية، عدد (4540) بتاريخ 2002/4/16م.

نظام يعد معيباً، وتعد القرارات الصادرة من المجلس البلدى والمصادق عليها مجلس الوزراء مثل فرض (الرسوم) قراراً تنظيمياً صادراً عن سلطة إدارية، ولذلك يعتبر من القرارات الإدارية والطعن فيه يدخل ضمن صلاحية محكمة العدل العليا[1].

هـ- استطلاع رأى البلدية فى التشريع المتعلق بشئونها:

إذا تولت الحكومة أى عمل من الأعمال المذكورة فى الفقرة (أ) كجزء من أعمالها وتنظيماتها العامة وجب عليها استطلاع رأى مجلس البلدية فى جميع التشريعات والنظم والترتيبات التى تضعها لتنظيم أو مراقبة ذلك العمل.

والقرارات التى يتخذها المجلس البلدى - فى المسائل الداخلة فى اختصاصه على النحو السابق- تعتبر فى الأصل نافذة بذاتها، باستثناء القرارات التى أخضعها المشرع صراحة للتصديق، حيث لا تصبح هذه القرارات نافذة إلا من تاريخ تصديقها ومثال هذه القرارات الأنظمة التى تضعها المجالس البلدية لتنظيم أعمالها واختصاصاتها المحددة فى القانون والتى لا تعتبر نهائية إلا بموافقة مجلس الوزراء عليها، وكذلك القرارات الخاصة بتصديق ميزانية البلدية وبيع أموالها غير المنقولة أو رهنها أو إيجارها مدة تزيد على ثلاث سنوات إلا بموافقة الوزير المختص[2].

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس البلدى:

حدد قانون البلديات اختصاصات رئيس المجلس البلدى على النحو التالى[3]:

1- يدعو المجلس إلى الانعقاد فى مواعيد يعينها ويعلن عنها جدول الأعمال ويبلغها إلى الأعضاء ويرأس جلساته ويتولى إدارتها والمحافظة على النظام فيها.

---

[1] د. على خطار شطناوى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، 217.
[2] مادة (43)، (55 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.
[3] مادة (41 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

المادة رقم (41) الفقرة (أ) البند (3، 4) وهى اختصاصات تزويد السكان بالمياه والكهرباء والغاز وكذلك البند (11) الذى ينص على المحافظة على الأخلاق والآداب العامة ومنع البغاء والدعارة ومراقبتها، وجعل قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007 هذه الاختصاصات من صلاحيات السلطة المركزية.

ب- الأنظمة:

لمجلس الوزراء وضع الأنظمة اللازمة لتمكين المجلس البلدي من القيام بأى وظيفة من الوظائف أو ممارسة أى صلاحية من الصلاحيات المذكورة فى الفقرة (أ) وأن يضمن تلك الأنظمة نصوصاً لفرض غرامة لا تتجاوز عشرة دنانير على من يخالفها، ونصوصاً أخرى تجيز للمجلس أن يعين الأشغال التى يجب على المكلف القيام بها وأن يقوم بهذه الأشغال على نفقة ذلك المكلف بعد إنذاره خطياً بوجوب انجازها خلال مدة معينة.

جـ- الرسوم:

يجوز للمجلس البلدي أن يستوفى عن الخضار والفواكه التى تعرض فى الأسواق وكذلك عن الأعمال والأمور المبينة فى هذه المادة رسوماً تعين مقاديرها أو نسبها بموجب أنظمة يصدرها المجلس بموافقة مجلس الوزراء.

د- النفقات:

1- لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة التى تتيح للمجلس البلدي أن يستوفى عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الأملاك المتاخمة لجانبى الطريق جزءاً من نفقات التعبيد والتزفيت يعينه المجلس بنسبة طول واجهة أملاكهم على تلك الطرق شريطة أن لا تزيد على 50%) من مجموع النفقات.

2- تعتبر النفقات التى فرضت لهذا الغرض قبل العمل بهذا القانون مفروضة بمقتضاه سواء استوفيت أم لم تستوف عند صدور هذا القانون.

ويتعين لممارسة الاختصاصات السابقة والوظائف الموكولة للمجلس البلدى صدور نظام سابق، وإذا لم يستند القرار الصادر عن المجلس البلدى إلى

والأموال ومنع وقوع الأضرار والحوادث المؤذية من جراء القيام بأى عمل من الأعمال المذكورة فى هذه المادة.

20- **الباعة المتجولون والبسطات والمظلات:** مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والمصورين المتجولين والحمالين وماسحى الأحذية والبسطات والمظلات.

21- **الإعلانات:** ترخيص اللوحات والإعلانات ومراقبتها.

22- **هدم الأبنية المتداعية:** هدم الأبنية المتداعية التى يخشى خطر سقوطها أو المضرة بالصحة والسلامة العامة أو التى تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسئول عنها.

23- **القبان:** وزن ما يباع بالجملة فى الأسواق العامة خارج الدكاكين والمستودعات.

24- **فضلات الطرق:** بيع فضلات الطرق واستغلالها.

25- **الكلاب:** مراقبة الكلاب والتخلص من الضالة منها والوقاية من أخطارها وترخيصها.

26- **الدواب:** مراقبة الدواب المستخدمة فى النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشى وخطر بيعها خارج هذه الأسواق.

27- **الميزانية وقطع الحساب والملاك:** إقرار الميزانية السنوية والحساب الختامى وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى مراجع التصديق.

28- **التصرف بأموال البلدية:** إدارة أملاك البلدية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنا وبيعها وابتياع غيرها وفقاً لأحكام هذا القانون وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.

29- **الوظائف الأخرى:** القيام بأى عمل آخر يقتضى عليه القيام به، بمقتضى هذا القانون أو أى تشريع آخر معمول به فى المملكة.

يتضح مما سبق أن المشرع الأردنى سحب بعض الاختصاصات التى كانت ممنوحة للمجالس البلدية فى قانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م،

10- **الاحتياطات للفيضانات:** اتخاذ الاحتياطات لمنع أضرار الفيضانات والسيول.

11- **إغاثة المنكوبين:** إغاثة منكوبى الحرائق والفيضانات والزلازل والكوارث العامة الأخرى وجمع التبرعات لهم وتوزيعها عليهم.

12- **المؤسسات الثقافية والرياضية:** إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادى الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها.

13- **الأغذية:** مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضروات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها والمساهمة فى مكافحة الغلاء.

14- **معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ:** فحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها وإنشاء المسالخ.

15- **التنظيفات:** جمع الكناسة والنفايات والفضلات من المنازل والمحلات العامة، ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.

16- **الرقابة الصحية:** مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف أقذارها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية فيها، واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى فيها.

17- **الصحة العامة:** اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشى الأوبئة بين الناس.

18- **المقابر:** إنشاء المقابر وإلغاؤها ومراقبتها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر.

19- **الوقاية من الأخطار:** اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الأشخاص

شركات لمدد لا تتجاوز ثلاثين سنة ويشترط فى هذه الحالة موافقة مجلس الوزراء على مدة الامتياز وشروطه وذلك كما يلي:

1- **تخطيط البلدة والشوارع:** تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وإنارتها وتسميتها وترقيمها وتجميلها وتشجيرها.

2- **رخص البناء:** مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير أشكالها، وتركيب مصاعد كهربائية، وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض، وضمان توافر الشروط الصحية فيها.

3- **المجارى:** تصريف مياه الأمطار وإنشاء المراحيض والمرافق الصحية وإدارتها ومراقبتها.

4- **الأسواق العامة:** تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التى تباع فى كل منها أو حظر بيعها خارجها.

5- **الحرف والصناعات:** تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أحياء خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المتعلقة للراحة أو المضرة بالصحة.

6- **وسائط النقل البرى ووسائله:** إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود البلدية ومراقبتها.

7- **المحلات العامة:** مراقبة المطاعم والمقاهى والنوادى والحانات والمراقص والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهى العامة الأخرى وتنظيمها وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها وطرح استيفاء رسوم على بيع تذاكرها.

8- **المتنزهات:** إنشاء الساحات والحدائق والمتنزهات والحمامات ومحلات السباحة فى البرك.

9- **المطافئ ومنع الحريق:** اتخاذ الاحتياطات لمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة وتنظيم بيعها وخزنها واقتناء المطافئ وصيانتها.

الفرع الأول: اختصاصات المجالس البلدية.
الفرع الثاني: اختصاصات المجالس القروية.
الفرع الثالث: الموارد المالية.

الفرع الأول
اختصاصات المجالس البلدية

ممارسة اختصاصات المجالس البلدية عملية مشتركة بين المجلس البلدى (السلطة التقريرية) ورئيس المجلس البلدى (السلطة التنفيذية)، ولذلك نتناول أولاً: اختصاصات المجلس البلدى، وثانياً: اختصاصات رئيس المجلس البلدى كما يلى:

أولاً: اختصاصات المجلس البلدى:

حدد قانون البلديات (رقم 14) لسنة 2007م، اختصاصات وصلاحيات المجالس البلدية فى حدود مناطقها، وأخذ المشرع الأردنى بالمعيار الحصرى لتحديد الاختصاصات وهو أسلوب تحديد اختصاصات ووظائف المجالس المحلية على سبيل الحصر، لذلك نجد صلاحيات المجالس المحلية محددة ضمن هذا الاختصاص ولا يجوز لها الخروج عنه، فالصلاحية الشاملة هى للسلطة المركزية أما الاستثناء فهو للمجالس المحلية[1].

واختصاصات المجالس البلدية كما وردت فى قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007 هى كما يلى[2]:

أ- تناط بمجلس البلدية الوظائف والسلطات والصلاحيات المبينة فى البنود التالية ضمن حدود منطقة البلدية، ويحق له أن يمارسها مباشرة على أيدى موظفيه ومستخدميه، وأن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين وأن يعطى بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو

---

[1] د. محمد وليد العبادى: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص68.
[2] مادة (40) قانون البلديات، مرجع سابق.

بموجبها تحصيل الواردات وصرف النفقات[1]، ولكل بلدية موازنتها الخاصة بها، وتقوم وزارة الداخلية بإعداد جدول نموذجي يبين فيه تقسيم الواردات وتقسيم الاعتمادات ويوزع على البلديات للتقيد بموجبه[2]، وتوضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول، وتقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها. وتقسم الموازنة إلى قسمين قسم الواردات وقسم النفقات ويجب أن يؤمن التوازن بين قسمي الموازنة، وتعد الموازنة من قبل رئيس السلطة التنفيذية في البلدية، والتي تعرض على المجلس البلدي لإقرارها، ثم ترسل للتصديق من قبل سلطة الرقابة المركزية المختصة (وزير الداخلية) لبلدية بيروت، والقائمقام بالنسبة لباقي البلديات[3].

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية

درج المشرع الأردني على بيان اختصاصات المجالس البلدية والمجالس القروية كل على حدة، كما وردت في قانون إدارة القرى رقم (5) لسنة 1954م، وقانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، والجدير بالذكر أن هذين النوعين من المجالس المحلية لا يرتبطان بأي شكل من أشكال التبعية أو التدرج الهرمي أو التسلسل الإداري، فلكل منهما شخصيته القانونية واستقلاليته في ممارسة صلاحياته واختصاصاته ضمن حدود منطقته، وبناء على ذلك سنتناول في هذا المطلب اختصاصات المجالس المحلية في ثلاثة فروع.

---

[1] مادة (2) مرسوم رقم (5595) بشأن تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات، صادر بتاريخ 1982/9/22م.

[2] مادة (12) مرسوم رقم (5595)، مرجع سابق.

[3] مادة (3، 4، 5، 7) مرسوم رقم (5595)، مرجع سابق.

وقد حدد المشرع اللبناني الرسوم التي تستوفيها البلديات مباشرة كما يلي[1]:

- الرسوم على القيمة التأجيرية ورسم على أمكنة الاجتماعات وأندية المراهنات، رسم على الإعلان، رسم على الأملاك العمومية البلدية، رسم على محلات ومحطات توزيع المحروقات السائلة، رسم على المؤسسات المصنفة، رسم على المزايدات، رسم على احتراف المهن، رسم على الذبيحة، رسم الدخول إلى الأماكن العامة البلدية، رسم على الترخيص بالبناء، رسم على المجارير والأرصفة، رسم خاص على المواد القابلة للاشتعال والانفجار.

ومع ذلك لا تزال الرسوم المباشرة التي تجبيها البلدية تمثل نسبة ضئيلة من مجموع الموارد البلدية، وذلك لأن القانون لا يجيز للبلديات فرض تعرفات إضافية ولا تحديد أسس فرض الضريبة، فصلاحيات البلدية مقتصرة على الجباية لهذه التعرفات وإدارتها، كما أن تفاوت أحجام البلديات في لبنان جعل من البلديات الكبرى أقدر على تأمين دخلها من ناحية جباية الرسوم[2]، كما تتأثر عملية جباية الرسوم المباشرة بالركود الاقتصادي الذي ينعكس سلباً على قدرة المواطنين في دفع مستحقاتهم المالية وكذلك تدني طريقة الجباية لهذه الرسوم[3].

الموازنة البلدية:

هي وثيقة تقدر فيها واردات ونفقات البلدية عن سنة مقبلة، ويجاز

---

(1) قانون رقم 1988/60م، بشأن الرسوم والعلاوات البلدية، صادر بتاريخ 1988/8/12م، الباب الأول.

(2) د. فارس أبي صعب، تحليل المسح الاستبياني، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان العمل البلدي في لبنان، طبعة أولى، بيروت، 2002، ص 20، 21. "القاعدة الأساسية التي تطبق في الجمهورية اللبنانية هي أن الرسوم المحلية شأنها شأن الضرائب القومية تفرض بقانون ولا يسمح للمجالس المحلية بفرض واستيفاء أي رسم مهما كان طبيعته ما لم يقرر بصورة قانونية. د. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 120.

(3) د. سامي عطا الله، اللامركزية المالية في لبنان، والتجارب العالمية المعاصرة، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان العمل البلدي في لبنان، طبعة أولى، بيروت، 2002، ص 102.

أخضعها القانون لمصادقة سلطة الرقابة الإدارية فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها[1]، أما بالنسبة لرئيس البلدية فما يلفت النظر أن القانون أعطى رئيس البلدية سلطة تنظيمية وذلك فى نطاق البلدية بأن يصدر فى المسائل الداخلة ضمن اختصاصه وبصورة فردية أنظمة بلدية تتمتع بصفة الإلزام التى هى لشرائع الدولة وأنظمتها، وباستثناء هذه الأنظمة لرئيس البلدية أن يفوض بعض اختصاصاته إلى نائبه ويتم التفويض بقرار يبلغ إلى وزير الداخلية وينشر فى الجريدة الرسمية[2].

الفرع الثالث

الموارد المالية

تتكون الموارد المالية للبلديات اللبنانية من[3]:

- الرسوم التى تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين.
- الرسوم التى تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية.
- الرسوم التى تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات.
- المساعدات والقروض.
- حاصلات أملاك البلدية بما فى ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها.
- الغرامات.
- الهبات والوصايا.

وبذلك تتكون الموارد المالية للبلديات من واردات محلية، وهى مجموع ما تستوفيه البلدية مباشرة من رسوم ضمن النطاق البلدى وما تجبيه الدولة لحسابها من رسوم وضرائب، ومن عائدات حكومية وهى ما توزعه الدولة على البلديات من عائدات غير ناتجة من مصادر خاصة بالبلدية.

---

(1) مادة (48، 54) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(2) مادة (76، 77) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.
(3) مادة (86) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

اختصاصات لا تتلاءم وحجم البلديات ولا مع إمكاناتها وقدراتها المالية والإدارية خصوصاً في ظل صغر حجم هذه البلديات وكثرة عددها، ولذلك فإن القول بسحب بعض هذه الاختصاصات عن هذه البلدية يعد تراجعاً عن النظام المحلي[1]، ولذلك نؤيد أن يتم تشكيل مجلس تنفيذي معين إلى جوار المجلس البلدي المنتخب في كل بلدية، فتنقسم الاختصاصات حسب طبيعتها بين المجلسين، كما يقوم المجلس التنفيذي بالربط بين السياسة المحلية والمركزية وكذلك توفير قناة اتصال ومراقبة عن قرب ترتبط مباشرة بالسلطة المركزية وكذلك يخفف من استقواء البلديات على السلطة المركزية، أو الأخذ بنظام المستويين المحليين واعتماد القضاء مستوى لا مركزي وهو ما أوصت به وثيقة الوفاق الوطني ويؤيده الفقه اللبناني[2].

ومع ذلك فإن أهم الاختصاصات التي منحها القانون بالنسبة إلى المجلس البلدي هي أن تكون للأنظمة التي يصدرها المجلس البلدي ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدي، وأن قرارات المجلس البلدي نافذة بذاتها في المسائل الداخلة في اختصاصه، باستثناء القرارات التي

---

(1) "الاختصاصات التي تمارسها البلديات في لبنان ليست بالقدر الذي يتلاءم مع إمكانيات المجالس، فهناك فجوة واضحة بين الاختصاصات التي عهد بها للمجالس البلدية وبين إمكانياتها وحجمها، ويرى البعض أن الحل لذلك يكون: أ) إما الحد من هذه الاختصاصات. ب) أو بزيادة الإمكانيات البشرية والمادية. جـ) تقسيم الاختصاصات المحلية إلى مجموعتين لتسهيل مهمة أدائها وتنفيذها كما يلي: **الأولى:** اختصاصات غاية في الأهمية، وتتميز بامتدادها إلى قطاع عريض جداً من المواطنين، وهذه الاختصاصات يجب أن تتركز إصدار القرارات عنها في يد المجلس المحلي. **الثانية:** اختصاصات أقل أهمية، وهذه يمكن تفويضها إلى لجان معينة تملك الصلاحية في اتخاذ القرار بشأنها. د. كامل برير، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 113.

(2) الفقرة (3) وثيقة الوفاق الوطني (وثيقة الطائف)، مرجع سابق، من الفقه اللبناني: د. انطوان مسرة، وضع اللامركزية في النظام السياسي والإداري في لبنان، مرجع سابق، ص 62؛ د. خالد قباني، مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 130.

أخرى يمكن إدراجها فى هذه السلسلة الطويلة من الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية، بالرغم من أن المشرع اللبنانى نص عليها على سبيل المثال وليس الحصر، ومع ذلك فإن النص عليها بهذا الشكل الواسع له ميزة تتجلى فى معرفة المجالس البلدية للموضوعات التى لها حق اتخاذ التدابير فى صددها دون أى إشكال أو التباس، ويعني كذلك هذا التعداد أن جميع المسائل التى اعتبرت من اختصاصات المجالس البلدية قد أصبحت بحكم القانون من الشئون والمرافق المحلية وإن كان بعضها لا يعد أصلاً شأناً محلياً أو من الصعب أن يعد بعضها من الشئون المحلية، فمثلاً من تلك الصلاحيات التى خولها القانون لرئيس البلدية أن يتولى شئون الأمن بواسطة الشرطة البلدية التى تتمتع بصفة الضابطية العدلية وهذا يحول دون ممارسة قوى الأمن الداخلى (القوات المركزية) لأية صلاحيات تعد من المسائل الداخلة ضمن اختصاص المجلس البلدى إذا كانت واقعة ضمن النطاق البلدى إلا بناء على طلب من رئيس البلدية، فقيام قوات الأمن الداخلى بالتدخل فى أعمال دوريات الشرطة البلدية دون طلب يعد انتهاكاً للاختصاصات المحلية، إلا أن فتوى هيئة التشريع والاستشارات فى وزارة العدل اللبنانية ترى أن المهام والصلاحيات التى أولاها القانون والنظام للشرطة البلدية ضمن النطاق البلدى لا تلغى المهام والصلاحيات التى أولاها القانون أيضاً لقوى الأمن الداخلى فى جميع الأراضى اللبنانية وأن كلاً من هذين الجهازين يمارس مهامه وصلاحياته إلى جانب الجهاز الآخر بالتعاون والتنسيق والتكامل فيما بينهما[1].

ومن جهة أخرى لم يميز القانون بين البلديات الكبرى والبلديات الصغرى فأعطى مجالسها ورؤساءها صلاحيات واختصاصات مماثلة، وهى

---

[1] هيئة التشريع والاستشارات فى وزارة العدل؛ المطالعة رقم 95/1485، الصادرة بتاريخ 19 كانون الثانى سنة 1995م، بشأن صلاحيات قوى الأمن الداخلى داخل النطاق البلدى، بناء على كتاب وزير الشئون البلدية والقروية عدد 4296/د تاريخ 1994/12/21م.

رئيس البلدية لمدة أقصاها خمسة عشر يوماً ليتمكن خلالها المتضرر مراجعة المحكمة المختصة.

- الترخيص بحفر الطرقات العامة لمد قساطل المياه والكهرباء والهاتف وغيرها لقاء كفالة تضمن إعادة الحال إلى ما كانت عليه على نفقة طالب الترخيص ولا تستثنى المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وإدارات الدولة من هذا الترخيص.
- الترخيص بوصل المجارير ضمن النطاق البلدى بعد استيفاء الرسوم وإن كان المشروع قد جرى تنفيذه بواسطة مجلس الاتحاد أو هيئة أخرى وإن كان يمر فى نطاق عدة بلديات.
- مراقبة الاتجار بالمواد الغذائية وتسعيرها على أن لا يتعارض ذلك مع التدابير والقرارات التى تصدرها وزارة الاقتصاد والتجارة.
- تعيين موظفى البلدية وفقاً لأنظمة البلدية وإنهاء خدماتهم وتعيين العمال والأجراء المياومين فى حدود الاعتمادات المخصصة لهم فى الموازنة.
- الترخيص بالإعلان.
- يتولى شئون الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التى تتمتع بصفة الضابطة العدلية، وله أن يطلب مؤازرة قوى الأمن الداخلى عند وقوع أى جرم أو احتمال حدوث ما قد يهدد السلامة العامة وأن يباشر التحقيقات اللازمة.
- اتخاذ التدابير الإدارية والتنظيمية التى يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدى ولتأمين الواردات البلدية وفقاً لأحكام قانون الرسوم البلدية.
- القيام ببعض الأعمال والإجراءات المستعجلة المتعلقة بالصحة العامة والسلامة العامة والمواصلات والآليات والتشريفات والاستقبالات على أن تعرض فيما بعد على المجلس البلدى للموافقة عليها.

وتظهر الاختصاصات السابقة مدى اتساعها وشمولها بحيث يتعذر القول بوجود صلاحيات أخرى يمكن أن يكون لها الطابع المحلى أو مواضيع

- نقل الموتى وتنظيم سير الجنازات وتنظيم الدفن ونبش الجثث والمحافظة على النظام فى المدافن وحرمتها.
- وكل ما يختص بحماية صحة الأفراد والصحة العامة كالمراقبة الصحية على أماكن الاجتماعات والفنادق وحمامات السباحة ومنازل البغاء والمقاهى والمطاعم والأفران وحوانيت اللحامين والسمانين والحلاقين...، وبشكل عام على جميع الأماكن التى يتعاطى فيها تجارة أو صناعة المأكولات أو المشروبات والرقابة الصحية على الأشخاص المرتبطين بأية صفة كانت بهذه المحلات.
- الاهتمام باتخاذ وسائل الوقاية من الحريق والانفجار وطغيان المياه كتنظيم مصلحة المطافئ ومراقبة الأماكن التى تخزن فيها المواد الملتهبة والمتفجرة والمحروقات، وتحديد كميات هذه المواد التى يجوز لهذه الأماكن تخزينها والأمر باتخاذ وسائل الوقاية الواجبة عليها.
- فرض ما يلزم من تدابير النظافة والراحة والصحة والسلامة على وسائل النقل العمومى.
- كل ما يختص بالآداب والحشمة العمومية.
- الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين نقاوة وسلامة مواد الأكل المعدة للاتجار.
- الاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين صحة الوزن والكيل والقياس.
- كل ما يختص بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الأشجار والأماكن المشجرة ومنع التلوث.
- إعطاء رخص البناء ورخص السكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة.
- تطبيق أحكام القوانين المتعلقة بتسوية مخالفات البناء.
- التوقف عن البناء بناء على طلب المتضرر ولقاء كفالة يقدر قيمتها

بها والشراء والمصالحات بعد أن تكون هذه الأعمال قد رخص بإجرائها وفقاً لأحكام القانون.

- القيام بالشروط نفسها بالمشتريات والإنفاق والصفقات والالتزامات ومراقبة الأشغال التى تنفذ لحساب البلدية واستلامها.
- عقد النفقات التى تجرى بموجب بيان أو فاتورة.
- تمثيل البلدية أمام المحاكم وفقاً للشروط المنصوص عليها فى القانون.
- إصدار الأوامر باتخاذ التدابير المحلية فى المسائل الموكولة إلى عنايته وسلطته بموجب القوانين والأنظمة.
- اتخاذ التدابير بشأن مكافحة السكر والأمراض الوبائية أو السارية وأمراض الحيوانات.
- هدم المبانى المتداعية وإصلاحها وفقاً لأحكام قانون البناء.
- استلام الهبات والأموال الموصى بها إلى البلدية إذا كانت معرضة للتلف أو الضياع وحفظها إلى أن يبت بشأنها.
- اتخاذ التدابير اللازمة بشأن المجانين الذين يهددون الآداب وسلامة الأشخاص والأموال.
- اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتدارك وملافاة الحوادث التى قد تقع بسبب الحيوانات المضرة أو المفترسة.
- تأمين جميع المساعدات اللازمة لإعادة ضحايا والنكبات كالحريق وطغيان المياه والأمراض الوبائية أو السارية.
- المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة بشرط أن لا يتعرض للصلاحيات التى تمنحها القوانين والأنظمة لدوائر الأمن فى الدولة.
- كل ما يتعلق بتأمين السير وتسهيل التجول فى الشوارع والساحات والطرق العمومية وكل ما يتعلق بالتنظيف والإنارة ورفع الأنقاض والأقذار.
- الاهتمام باستدراك أو منع ما من شأنه أن يمس الراحة والسلامة والصحة العامة.

ضمناً، وفى حالة عدم موافقة المجلس البلدى وإصرار السلطة المختصة على اتخاذ تدبير مخالف يعرض الموضوع على مجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص، لبته بالصورة النهائية.

وفى جميع الأحوال يكون للأنظمة التى يصدرها المجلس البلدى فى المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الإلزام ضمن النطاق البلدى[1]، وتكون قرارات المجلس البلدى نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التى أخضعها قانون البلديات، صراحة لتصديق سلطة الرقابة الإدارية فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها[2].

الفرع الثانى

اختصاصات رئيس البلدية (السلطة التنفيذية)

يتولى رئيس المجلس البلدى السلطة التنفيذية فى البلدية، ويمارس على سبيل التعداد لا الحصر ما يلى[3]:

- تنفيذ قرارات المجلس البلدى.
- وضع مشروع موازنة البلدية.
- إدارة دوائر البلدية والإشراف عليها.
- إدارة أموال البلدية وعقاراتها والقيام بالتالى بجميع الأعمال اللازمة لصيانة حقوقها.
- إدارة مداخيل البلدية والإشراف على حساباتها.
- الأمر بصرف ميزانية البلدية والقيام بإنفاق المصاريف والإشراف عليها وإعطاء حوالات بصرفها.
- إجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة، وقبول الهبات والأشياء الموصى

---

[1] مادة (48) مرسوم اشتراعى رقم 1977/188م، مرجع سابق.
[2] مادة (54) مرسوم اشتراعى رقم 1977/188م، مرجع سابق.
[3] مادة (74) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

- المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية.
- المساكن الشعبية والحمامات والمغاسل العمومية والمسابح.
- المستشفيات العمومية والمصحات والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية.
- المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهى والأندية والملاعب وغيرها من المحال العمومية والرياضية والمؤسسات الاجتماعية والثقافية والفنية.
- الوسائل المحلية للنقل العام.
- الأسواق العامة لبيع المأكولات وبرادات حفظها وبيادر الغلال.

ثالثاً- المسائل التى يجب أخذ موافقة المجلس البلدى عليها:

يجب أخذ موافقة المجلس البلدى على الأمور التالية[1]:

- تغيير اسم البلد.
- تغيير حدود البلد.
- تنظيم حركة المرور والنقل العام.
- مشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى وتحديدها والتصاميم التوجيهية العامة فى المنطقة البلدية.
- إنشاء المدارس الرسمية والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ونقلها أو إلغاؤها.
- التدابير المتعلقة بالإسعاف العام.
- إنشاء مكاتب ومؤسسات خيرية.
- طلبات رخص استثمار المحلات المصنفة والمطاعم والمسابح والمقاهى والملاهى والفنادق.

وعلى المجلس البلدى أن يتخذ قراراً فى المواضيع المشار إليها خلال مدة شهر من تاريخ إبلاغه الأوراق المتعلقة بهذه المواضيع وإلا اعتبر موافقاً

---

[1] مادة (51 مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

والمتاحف والمستشفيات والملاجئ والمكتبات والمساكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وأمثالها.

- المساهمة فى نفقات المدارس.
- المساهمة فى نفقات المشاريع ذات النفع العام.
- إسقاط الملك البلدى العام إلى ملك بلدى خاص.
- تنظيم النقل بأنواعه وتحديد تعرفاته عند الاقتضاء ضمن النطاق البلدى مع مراعاة أحكام القوانين النافذة.
- إسعاف المعوزين ومساعدة النوادى والجمعيات وسائر الأنشطة الصحية والاجتماعية والرياضية والنظافة وأمثالها.
- الأنظمة الخاصة بموظفى وإجراء البلدية وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم وأجورهم.
- حق التعاقد مع البلديات.
- مراقبة النشاطات التربوية وسير العمل فى المدارس الرسمية والخاصة وإعداد تقارير إلى المراجع التربوية المختصة.
- مراقبة سير المرافق العامة وإعداد تقارير عن سير العمل فيها إلى الإدارات المعنية.
- الموافقة على اعتبار الطرقات الناتجة عن مشروع إفراز والتى يستفيد منها أكثر من ستة عقارات لمالكين مختلفين كالأملاك العامة البلدية والتى يحق للبلدية إجراء الأشغال عليها.
- إلزام المستفيدين من مشروع إنشائى أنجزت دراسته المساهمة فى تكاليف هذا المشروع فى حال موافقة ثلاثة أرباع المنتفعين منه على الأقل.

ثانياً: الاختصاصات التى يقوم بها المجلس البلدى بنفسه أو يساهم فى تنفيذها:

يجوز للمجلس البلدى ضمن منطقته أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالوساطة أو يساهم أو يساعد فى تنفيذ الأعمال والمشاريع الآتية[1]:

---

[1] مادة (50) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

دون مشاركة وهذه الاختصاصات على سبيل المثال وليس الحصر وهى الأمور التالية[1]:

- الموازنة البلدية بما فى ذلك نقل وفتح الاعتمادات.
- قطع حساب الموازنة.
- القروض على أشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجزت دراستها.
- التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة لقاء كفالتها القرض وإدراج الأقساط التى تستحق سنوياً فى الموازنات البلدية المتتالية طوال مدة هذا القرض.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية فى الحدود المعينة فى القانون.
- دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.
- دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية.
- المصالحات.
- قبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها.
- البرامج العامة للأشغال والتحميل والتنظيفات والشئون الصحية ومشاريع المياه والإنارة.
- تسمية الشوارع فى النطاق البلدى.
- تخطيط الطرق وتقييمها وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهى العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدنى مع مراعاة أحكام قانون الاستهلاك على أن تكون موافقة كل من التنظيم المدنى والبلدية ملزمة لإقرار المشروع، وفى حالة اختلاف الرأى بين البلدية والتنظيم المدنى يبت مجلس الوزراء بالموضوع بصورة نهائية.
- إنشاء الأسواق والمتنزهات وأماكن السباق والملاعب والحمامات

---

[1] مادة (49) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

المطلب الأول

اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية اللبنانية

نص فى قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي رقم 1977/118م) على أن "كل عمل ذى طابع أو منفعة عامة فى النطاق البلدى من اختصاص المجلس البلدى"[1] وبذلك يكون المشرع اللبنانى قد أخذ بالمعيار العام فى تحديد الاختصاصات ولم يحدد بصورة حصرية اختصاصات المجالس البلدية بل اعتبر كل ما له طابع محلى ويقع فى النطاق البلدى هو من اختصاص المجالس البلدية، وإن كان قد نص على بعض المواضيع التى تعد من اختصاصات المجالس البلدية فإن النص عليها جاء على سبيل المثال وليس الحصر.

وبما أن جهاز البلدية يتكون من المجلس البلدى ويتولى (السلطة التقريرية)، فيما يتولى رئيس البلدية (السلطة التنفيذية) كما سلف ذكره، وهنا سنتناول اختصاصات كل منهما والموارد المالية للبلدية في الفروع التالية: **الفرع الأول**: اختصاصات المجلس البلدي؛ **الفرع الثاني**: اختصاصات رئيس البلدية؛ **الفرع الثالث**: الموارد المالية للبلدية.

الفرع الأول

اختصاصات المجلس البلدي

يمكن تقسيم اختصاصات المجلس البلدى إلى اختصاصات يتولاها المجلس البلدى بصورة منفردة واختصاصات يتولاها المجلس البلدى إما بنفسه أو يساهم فى تنفيذها، وكذلك بعض المسائل التى تخرج عن اختصاصاته ولكن يوجب القانون موافقته عليها.

أولاً: الاختصاصات التى يتولاها المجلس البلدى بنفسه:

يتولى المجلس البلدى بصورة منفردة، أى ينفرد فى اتخاذ مقررات

---

[1] مادة (47) مرسوم اشتراعى رقم 1977/118م، مرجع سابق.

المبحث الثاني
اختصاصات المجالس المحلية فى بعض دول المشرق العربى

إن تحديد الاختصاصات المحلية إما أن يكون على سبيل الحصر وفى هذه الحالة لا يجوز للهيئات المحلية ممارسة أى اختصاص آخر إلا بموافقة المشرع، وإما أن يكون شاملاً واسعاً لجميع الأمور ذات الصبغة المحلية إلا ما استثنى بنص قانونى، ودول المشرق العربى تأثرت بالنظام الأول وهو المعيار الحصرى خصوصاً فى الدول التى كانت فى ظل الاستعمار الإنجليزى، كما تأثرت بالمعيار العام وهى الدول التى وقعت تحت الاستعمار الفرنسى، ونتيجة لهذا التأثر بالدول الاستعمارية اختلف أسلوب توزيع هذه الاختصاصات الذى يعكس المبادئ التى يقوم عليها أساس النظام المحلى من حيث تركيز هذه الاختصاصات بيد المجلس المحلى فى حال الأخذ بنظام المجلس الواحد أو توزيعها بين المجلس المحلي (السلطة التقديرية) والمجلس التنفيذى (السلطة التنفيذية) أو من حيث تعدد المستويات المحلية ومقدار ما يوزع لكل مستوى من اختصاصات، أو من حيث طبيعة العلاقة بين هذه المستويات.

وبذلك التنوع فى النظم المحلية فى دول المشرق العربى تتنوع هذه الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية ولبيان ذلك نتناول في هذا المبحث ما يلى:

المطلب الأول: اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية اللبنانية.

المطلب الثانى: اختصاصات المجالس المحلية فى المملكة الأردنية الهاشمية.

المطلب الثالث: اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية العربية السورية.

شأن ذلك الإضرار بأداء واجباته ويعود للوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذى المختص البت فى هذا الموضوع[1].

ب- يجب على عضو المجلس المحلى حضور الجلسات، فإذا تخلف العضو لأى سبب عن حضور ثلاث دورات متتالية فى غير حالتى الخدمة العسكرية الإلزامية والخدمة العسكرية الاحتياطية يعرض أمره على المجلس ليتخذ القرار المقتضى بشأنه وتبلغ وزارة الإدارة المحلية بنسخة منه[2].

جـ- ولا يجوز لرئيس المجلس أو لأحد أعضائه أن يحضر مناقشة موضوع يبحثه مجلس المحافظة إذا كان ذا مصلحة شخصية بهذا الموضوع أو مدير أعمال شخص آخر له مصلحة به أو كفيلاً أو قريباً أو نسيباً له حتى الدرجة الرابعة وإلا يعتبر القرار لاغياً حكماً[3].

---

[1] مادة (48) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.
[2] مادة (15 فقرة 2) النظام الداخلى لمجالس المحافظات، مرجع سابق.
[3] مادة (20) النظام الداخلى لمجالس المحافظات، مرجع سابق.

يتمتع أعضاء مجلس المحافظة خلال مدة اجتماعه بالحصانة ولا تجوز ملاحقتهم جزائياً ولا ينفذ حكم جزائى عليهم إلا بعد الحصول على إذن من المجلس، إلا أنه يجوز توقيفهم فى حالة الجرم المشهود وعندئذ يجب إعلام المجلس فوراً[1].

جـ- تكون المكاتب التنفيذية مسئولة أمام المجالس المحلية التى تتبع لها مباشرة، فيحق لعضو المجلس المحلى أن يوجه الأسئلة إلى أى من أعضاء المكتب التنفيذى عن طريق رئاسة المجلس خطية أو شفوية، وكذلك يحق للعضو أن يوجه استجواباً بصورة خطية إلى عضو المكتب التنفيذى، وإذا لم يكتف المستجوب بالجواب بعد المناقشة وأيده فى ذلك ربع الأعضاء على الأقل كان له حق اللجوء إلى طلب حجب الثقة، ويقدم طلب حجب الثقة عن المكتب التنفيذى جماعياً أو فردياً بصورة خطية وموقعه من ثلث الأعضاء على الأقل، ويستثنى من ذلك (المحافظ والأعضاء المعينون) إذ يحق للمجلس مناقشتهم ورفع اقتراح بمحاسبتهم إلى السلطة المركزية المختصة مع مراعاة شرط الأكثرية[2]، ويخضع قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية إلى التصديق من المراجع التالية [3]:

- رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى المكتب التنفيذى فى المحافظة ومدن مراكز المحافظات.
- الوزير بالنسبة إلى باقى المكاتب التنفيذية.

ثانياً: واجبات الأعضاء:

أ- لا يجوز الجمع بين عمل رئيس المجلس أو عمل العضو المتفرغ فى المكتب التنفيذى لمجلس الوحدة الإدارية وبين أى عمل آخر إذا كان من

---

(1) مادة (57، 58) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (35، 36، 37، 41، 44، 45، 46، 47) النظام الداخلى لمجالس المحافظات، مرجع سابق.

(3) مادة(70، 71) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

المتفرغ فى المكتب التنفيذى لمجلس مدينة مركز المحافظة من غير العاملين فى الجهات العامة وحائزاً على إحدى الشهادات المطلوبة للتعيين فإنه يتقاضى راتباً شهرياً على أساس الراتب المخصص لحملة هذه الشهادات، أما إذا كان عضو المكتب التنفيذى المتفرغ لا ينطبق عليه ما سبق فإنه يتقاضى راتباً بالنسبة لمجلس المحافظة (1400) ألف وأربعمائة ليرة، ومجلس مدينة المحافظة (1200) ألف ومائتين ليرة، أما أعضاء المجالس المحلية للمحافظات والمدن والبلدان يستحقون تعويضاً عن حضور جلسات هذه المجالس، كما يستحق ذلك التعويض أعضاء المكتب التنفيذى غير المتفرغين عن حضور جلسات المكتب وتحدد هذه التعويضات بقرار من الوزير[1].

وبذلك يكون المشرع السورى قد أخذ بمبدأ التفرغ للعضوية بالنسبة لرؤساء المجالس المحلية، وكذلك لأعضاء المكتب التنفيذى للمحافظة وبالنسبة للمدن والبلدان ويتم تحديد عدد الأعضاء المتفرغين فى المكتب التنفيذى بقرار من الوزير واقتراح المحافظ، أما بالنسبة للمجالس المحلية للقرى والوحدات الريفية وباستثناء رؤسائها فإن أعضاء المجالس المحلية والمكتب التنفيذى باعتبار أعضائه غير متفرغين[2] لا يحصلون على أى راتب أو تعويضات، ولذا يجب مساواتهم بأعضاء المجالس والمكاتب الأخرى، فالقرية أو الوحدة الريفية بحاجة إلى تفريغ أعضاء فيها من أجل القيام بالدور المنوط بهم من خلال التفرغ للعمل المحلى.

ب- لا يسأل أعضاء المجالس المحلية جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التى يوردونها أو الآراء التى يبدونها فى الجلسات وفى أعمال اللجان، كما

---

[1] مادة (45) اللائحة التنفيذية، معدل بالمرسوم 283 تاريخ 1983/5/7م.
[2] مادة (29) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

وبموافقة ثلثى الحاضرين، وللعضو الذى اتُخذ قرار بإلغاء عضويته الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء مجلس المحافظة، وأعضاء مجالس مدن مراكز المحافظات، وأمام الوزير بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية، ويكون القرار الصادر فى ذلك عن هذه المراجع مبرماً[1].

جـ- فى حالة إلغاء عضوية أحد الأعضاء أو سقوطها أو زوالها بالوفاة، يحل محله من يليه فى عدد الأصوات من قطاعه وهى النسب المحددة لكل قطاع مثل (الفلاحين، العمال، الحرفيين، صغار الكسبة) هذه الفئات تعتبر قطاعاً واحداً، كما تعتبر سائر فئات الشعب الأخرى قطاعاً واحداً، إلا إذا رأت السلطة المختصة دعوة الناخبين لانتخاب عضو جديد[2].

د - تسقط عضوية المجلس المحلى إذا فقد العضو أحد شروط الترشح[3].

الفرع الرابع

حقوق الأعضاء وواجباتهم

يتمتع عضو المجلس المحلى بحقوق مادامت هذه العضوية ملازمة له، إلا أنه يتحمل بواجبات مقابل هذه العضوية وذلك كما يلى:

أولاً: حقوق الأعضاء:

أ- مقابل العضوية: يتقاضى رئيس مجلس المدينة والبلدة والقرية الوحدة الريفية، والعضو المتفرغ فى المكتب التنفيذى لمجلس المحافظة أو المدينة من العاملين فى الجهات العامة راتباً شهرياً يعادل ما كان يتقاضاه من إدارته الأصلية من راتب أو أجر مقطوع كما يتقاضى التعويضات المتممة للراتب، أما إذا كان الرؤساء السابقون أو العضو

---

(1) مادة (78) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (80) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، مادة (54) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.
(3) مادة (79) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

الفرع الثالث

مدة العضوية وفقدها

حدد المشرع السورى مدة العضوية فى المجالس المحلية حالات فقد العضوية وذلك كما يلى:

أولاً: مدة العضوية:

مدة عمل المجالس المحلية هى أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، وهى مدة العضوية فى جميع المجالس المحلية بشكل عام فلم يفرق المشرع السورى بين مستويات المجالس المحلية وإنما أخضعها جميعاً لمدة موحدة[1]، ومدة رئاسة المجالس المحلية هى نفس مدة العضوية أربع سنوات، أما بالنسبة للمكاتب التنفيذية تكون مدة عملها سنتين مع مراعاة أحكام حجب الثقة عنها قبل مرور السنتين، وهذه المدة تحكم الأعضاء فى المكتب التنفيذى ما عدا رئيس المجلس المحلى الذى يرأس هذا المكتب[2].

ثانياً: فقد العضوية:

يفقد عضو المجلس المحلى عضويته فى الحالات التالية:

أ - إذا رأى الناخبون أن ممثلهم فى المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للثورة، أو عمل على تحقيق مكسب شخصى متناسياً بذلك مصالح الجماهير، أو تقاعس عن القيام بواجباته نحوها فلهم حق استجوابه فى الندوات العامة التى تعقدها المجالس المحلية أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس المختص، وعلى هذا المجلس أن يحقق فى هذه الاتهامات، فإذا ثبت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته[3].

ب- يتخذ قرار إلغاء العضوية بحضور الأكثرية المطلقة لأعضاء المجلس

---

[1] مادة (11) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
[2] مادة (18) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.
[3] مادة (77) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

1- أن يكون متمتعاً بالجنسية السورية منذ خمس سنوات على الأقل.
2- أن يكون قد أتم الثالثة والعشرين من عمره فى أول السنة التى تجرى فيها الانتخاب.
3- أن يعرف القراءة والكتابة.
4- أن يكون ناخباً فى الدائرة الانتخابية التى يرشح نفسه فيها.

أما بالنسبة لحق الانتخاب:

يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن سورى - ذكر أو أنثى- أتم الثامنة عشر من عمره، ويحرم من حق الانتخاب المحجور عليه والمصابون بأمراض عقلية والمحكومون بعقوبات جنائية والفارون من وجه العدالة[1].

تقدم طلبات الترشح لعضوية مجالس المحافظات ومجالس المدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة إلى المحافظ الذى يحيلها إلى لجنة الترشيح التى يرأسها وتضم فى عضويتها ممثلين عن صغار الكسبة والمنظمات الشعبية الممثلة لاتحادات الفلاحين والعمال والحرفيين والنساء والطلبة والمعلمين والشباب ونقابات المهن الحرة، وتقدم طلبات الترشح لعضوية المجالس الأخرى والواقعة فى نطاق المنطقة إلى مدير المنطقة الذى يتولى مهام لجنة الترشيح، ويحق لكل مرشح الاعتراض على قرار لجنة الترشح، أو قرار المحافظ أو مدير المنطقة أمام محكمة الاستئناف فى المحافظة بالنسبة له أو لغيره من المرشحين[2].

---

[1] مادة (3، 4) قانون الانتخابات العامة رقم (26) تاريخ 14 إبريل سنة 1973م.
[2] د. حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1983، ص 213.

آلاف نسمة[1]، ويكون لكل من القرية والوحدات الريفية ذات الشخصية المعنوية مجلس محلى مقره مركز الوحدة وكذلك مكتب تنفيذى على النحو التالى:

أ- **المجلس المحلى للقرية والوحدة الريفية:** يتكون المجلس المحلى فى كل من القرية والوحدة الريفية من (10 – 25) عشرة إلى خمسة وعشرين عضواً يختارون مباشرة وبالاقتراع السرى من قبل ناخبي الوحدة، ويحدد عدد الأعضاء بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ ويرأس المجلس عضو يتم تعيينه بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ[2].

ب- **المكتب التنفيذى للقرية والوحدة الريفية:** يحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذى فى القرية أو الوحدة الريفية من (4 – 2) عضوين إلى أربعة أعضاء، ويتم اختيارهم بنفس الطريقة السابقة للمجالس المحلية الأخرى، يختار المجلس المحلى من بين أعضائه المنتخبين ثلثى أعضاء المكتب التنفيذى، ويتم تعيين الثلث بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ، ولا يكون للمكتب التنفيذى للقرية أو الوحدة الريفية أعضاء متفرغون[3].

الفرع الثانى

شروط العضوية

يتمتع كل مواطن عربى سورى من الذكور أو الإناث بحق الترشح لعضوية المجلس المحلى إذا توافرت فيه الشروط التالية[4]:

---

(1) مادة (1 فقرة د، هـ) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (8 فقرة 3، 15) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ وبهذا الخصوص أصدر وزير الإدارة المحلية القرار الوزارى رقم 111/ن، تاريخ 2007/7/16م، المتضمن تعيين رؤساء مجالس القرى ذات الشخصية الاعتبارية.

(3) مادة (27، 29) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

(4) مادة (130) قانون انتخاب المجالس المحلية رقم (91) تاريخ 1971/10/3م؛ د. كمال نور الله، الحكم المحلى فى الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 552.

هذه البلدان[1]، ويعين رئيس المجلس المحلى للبلدة من بين الأعضاء المنتخبين بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ[2].

ب- المكتب التنفيذى للبلدة: يشكل المكتب التنفيذى للبلدة من (4) أربعة أعضاء ما عدا رئيس المجلس، ويتم اختيارهم بنفس الطريقة السابقة لاختيار أعضاء المكتب التنفيذى للمحافظة والمدينة، وذلك باختيار المجلس المحلى من بين أعضائه ثلثى هؤلاء الأعضاء وتعيين الثلث بقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ، ويعتبر أعضاء المكتب التنفيذى المعينون من غير أعضاء المجلس المنتخب أعضاء فى هذا المجلس إضافة إلى العدد المحدد[3].

والمجالس المحلية فى المدن والبلدان تنتخب فى أول جلسة تعقدها نائب الرئيس بأكثرية الأعضاء المطلقة، وأمينى السر والمراقبين بالأكثرية النسبية، ويجتمع مجلس مدينة مركز المحافظة كل شهرين دورة عادية ولا تزيد مدتها على ستة أيام، فى حين يجتمع مجلس المدينة أو البلدة كل ثلاثة أشهر فى دورة عادية على أن لا تزيد مدتها على ثلاثة أيام، ولا تعتبر الجلسة قانونية إلا إذا حضرها أكثرية الأعضاء المطلقة[4].

رابعاً: القرية والوحدة الريفية:

يقصد بالقرية: التجمع السكانى الذى يتراوح عدده بين (500 و 10000) نسمة، أما الوحدة الريفية: هى مجموعة القرى والمزارع التى تشكل مجتمعة وحدة إدارية واحدة على أن لا يقل عدد سكانها عن (5000) خمسة

---

(1) مادة (8 فقرة جـ)، مادة (9 فقرة ب) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (15 فقرة 2) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ وفى هذا الخصوص أصدر وزير الإدارة المحلية القرار الوزارى رقم 110/ن، تاريخ 2007/7/16م، المتضمن تعيين رؤساء مجالس البلدان.

(3) مادة (19) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، مادة (22) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

(4) مادة (4، 8، 13) النظام الداخلى لمجالس المدن والبلدان، الصادر بتاريخ 25سبتمبر 1991م.

المجلس المحلى بالاقتراع السرى وعددهم (6) ستة ويتم تعيين الثلث بمرسوم بناء على اقتراح الوزير وعددهم (2) اثنان.

- المدن التى يتراوح عدد سكانها بين (30 و 100) ثلاثين ومائة ألف نسمة، يكون عدد الأعضاء فيها (6) ستة يختار المجلس المحلى (4) أربعة ثلثى الأعضاء من أعضاء المجلس المحلى، ويتم تعيين الثلث (عضوين) بمرسوم بناء على اقتراح الوزير.
- المدن التى يقل عدد سكانها عن (30) ثلاثين ألف نسمة يكون عدد أعضاء المكتب التنفيذى فيها (4) أربعة يختار المجلس المحلى ثلثى الأعضاء (3) ثلاثة من المجلس المحلى، ويعين عضواً واحداً بمرسوم بناء على اقتراح الوزير.

ويجوز للوزير بقرار منه تفريغ عضو أو عضوين فى المكاتب التنفيذية لمجالس المدن، ويعتبر رؤساء المجالس المحلية والأعضاء المتفرغون فى المكاتب التنفيذية فى مدن مراكز المحافظات من العاملين فى الدولة مندوبين حكماً[1].

ثالثاً: البلدة:

البلدة هى كل مركز ناحية أو كل تجمع سكانى يتراوح عدده بين عشرة آلاف وعشرين ألف نسمة[2]، وتتمتع البلدة بالشخصية الاعتبارية، وللبلدة مجلس محلى وكذلك مكتب تنفيذى يتم تشكيلهما على النحو التالى:

أ- المجلس المحلى للبلدة: يشكل المجلس المحلى للبلدة من أعضاء يتراوح عددهم بين (10 – 25) عشرة إلى خمسة وعشرين عضواً ويتم تحديد عدد الأعضاء بموجب قرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ، ويتم انتخابهم بالتصويت السرى المباشر من قبل الناخبين فى

---

[1] مادة (23 فقرة ب ، جـ) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.
[2] مادة (1 فقرة ب) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

المستوى الثانى للإدارة المحلية بعد المحافظة، وللمدينة مجلس محلى ومكتب تنفيذي وذلك على النحو التالى:

أ- **المجلس المحلى للمدينة:** يحدد عدد أعضاء المجلس المحلى للمدينة من (20 - 50) عشرين إلى خمسين عضواً ويتم اختيارهم بطريق الانتخاب السرى المباشر،ويحدد عدد أعضاء المجلس المحلى للمدينة بمرسوم بناء على اقتراح الوزير[1]، مع ضرورة مراعاة نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة فى المجلس ولا تقل عن 60%، وتحدد نسبة تمثيل كل القطاعات بمرسوم عند كل دورة انتخابية[2]، ويتم تعيين رئيس المجلس المحلى للمدينة من بين الأعضاء المنتخبين وذلك بمرسوم بناء على اقتراح الوزير[3]، ويكون رؤساء المجالس المحلية للمدن متفرغين[4].

ب- **المكتب التنفيذى:** يحدد عدد أعضاء المكاتب التنفيذية لمجالس المدن (ما عدا رئيس المجلس) كما يلى[5]:

- مدن مراكز المحافظات التى يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة، يكون عدد الأعضاء فيها (8) ثمانية يتم اختيار ثلثيهم من بين أعضاء

---

(1) مادة (7، 8، 9) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ حدد المرسوم رقم (303) تاريخ 24 تموز سنة 2007م، عدد أعضاء مجالس مدن المحافظات بنسبة عضو واحد لكل أربعة آلاف نسمة وذلك ضمن الحدود المبينة (عدد الأعضاء) فى قانون الإدارة المحلية، المادة (2) من المرسوم السابق.

(2) مادة (10 فقرة 3) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (15 فقرة 1) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ مثال ذلك المرسوم رقم (386) بتاريخ 2007/9/17م، الخاص بتعيين رؤساء مجالس المدن.

(4) مادة (23 فقرة أ) اللائحة التنفيذية، عدلت بموجب المرسوم رقم 283 لسنة 1983م.

(5) مادة (19) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ مادة (22) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق؛ تجدر الإشارة إلى أن تشكيل المكاتب التنفيذية للمدن يخضع للمصادقة مثال ذلك، القرار صدور الجمهورى رقم (32) بتاريخ 11 تموز سنة 2005م، المتضمن المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لمجالس المدن.

ويعتبر أعضاء المكتب التنفيذى المعينون من غير أعضاء المجالس المحلية المنتخبة أعضاء فى هذه المجالس إضافة إلى العدد المحدد، ويخضع تشكيل المكاتب التنفيذية فى المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائها للتصديق بقرار من رئيس الجمهورية[1]، كما يكون جميع أعضاء المكتب التنفيذى لمجلس المحافظة متفرغين ويعتبر المتفرغ من العاملين فى الدولة مندوباً حكماً[2].

ويجتمع المكتب التنفيذى لمجلس المحافظة برئاسة المحافظ أو نائب رئيس مجلس المحافظة أو أكبر أعضائه سناً مرتين فى الأسبوع على الأقل أو كلما رأى الرئيس ضرورة لذلك أو بناء على طلب أكثرية أعضاء المكتب، ويكون اجتماع المكتب التنفيذى قانونياً بحضور أكثرية أعضائه المطلقة وفى حالة عدم اكتمال النصاب يؤجل إلى اليوم التالى، ويكون قانونياً مهما كان عدد الحاضرين[3]، وإذا شغر مكان عضو لأى سبب يخطر المكتب التنفيذى مجلس المحافظة بذلك لانتخاب خلف له، أما إذا كان العضو من الأعضاء المعينين فتخطر الجهة المختصة لتعيين الخلف[4].

ثانياً: المدينة:

يقصد بالمدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أو كل تجمع سكانى يزيد عدده عن عشرين ألف نسمة، وتتمتع المدينة بالشخصية الاعتبارية وتمثل

---

(1) مادة (19) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، مثال ذلك صدر القرار الجمهورى رقم (31) بتاريخ 11 يوليو سنة 2005، المتضمن المصادقة على تشكيل المكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات وتوزيع الأعمال على أعضائه.

(2) مادة (15) اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، الصادرة بالمرسوم رقم (15) بتاريخ 1971/5/11م، عدلت هذه المادة بالمرسوم التنظيمى رقم (1349) بتاريخ 1972/7/24م.

(3) مادة (1، 2) النظام الداخلى للمكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات الصادر بالقرار رقم/ 2395/ن بتاريخ 1991/9/25م.

(4) مادة (12) النظام الداخلى للمكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات، مرجع سابق.

المحافظة المحافظ ويتم تعيينه وإعفاؤه من منصبه بمرسوم ويعتبر من أعضاء السلطة التنفيذية ويمثلها فى المحافظة، كما يمثل شخصية المحافظة الاعتبارية وهو عامل لجميع الوزارات[1].

وينتخب المجلس فى أول جلسة يعقدها سنوياً نائباً للرئيس وأمينين للسر ومراقبين بالاقتراع السرى، ويكون انتخاب نائب الرئيس بأكثرية الأعضاء المطلقة، فإن لم تحصل يعاد الانتخاب فوراً وتكفى عندئذ الأكثرية النسبية، أما انتخاب أمينى السر والمراقبين فيكون بالأكثرية النسبية، ومن هؤلاء إلى جانب رئيس المجلس (المحافظ) يتكون مكتب إدارة المجلس[2]، وإذا شغر مقعد من مقاعد مكتب المجلس لأى سبب، يعمد المجلس إلى انتخاب خلف له فى أول جلسة يعقدها، ويراقب رئيس المجلس أعمال أمينى السر والمراقبين وينتدب من يقوم مقام الغائب منهما، ويجلس أمينا السر إلى جانب الرئيس ويقومان بتسجيل أسماء الحاضرين وتلاوة الأوراق والاقتراحات وقيد أسماء من يطلب الإذن بالكلام والمناداة بالأسماء فى التصويت العلنى، ويقدما إلى الرئيس تقارير عن أعمال لجان المجلس، ويتولى المراقبان المحافظة على النظام والترخيص للجمهور بحضور جلسات المجلس ويشتركان فى مراقبة سير التصويت[3].

ب- المكتب التنفيذى للمحافظة: يحدد عدد أعضاء المكتب التنفيذى للمحافظة من (7 - 11) سبعة إلى أحد عشر عضواً ويشكل على الوجه التالى:

- رئيس المجلس المحلى للمحافظة رئيساً (المحافظ).
- يختار المجلس المحلى للمحافظة ومن بين أعضائه وبالاقتراع السرى ما لا يقل عن ثلثى أعضاء المكتب التنفيذى.
- يتم تعيين ما لا يزيد على الثلث من أعضاء المكتب التنفيذى للمحافظة بمرسوم بناء على اقتراح الوزير.

---

(1) مادة (15، 25، 27) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (3، 4، 6) النظام الداخلى لمجالس المحافظات ومجلس مدينة دمشق، الصادر بالقرار رقم/5932/ن، بتاريخ 1991/9/25م.

(3) مادة (7، 9) النظام الداخلى لمجالس المحافظات، مرجع سابق.

وتشمل: موظفى الدولة وسائر الجهات العامة، العاملين فى الحقول الاجتماعية الاقتصادية، ويجب أن لا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة فى المجالس المحلية عن 60% وتحدد نسبة تمثيل كل من هذه القطاعات بمرسوم عند كل دورة انتخابية[1].

ولكل مستوى من مستويات الإدارة المحلية إلى جانب المجلس المحلى الذى يمثل السلطة التقريرية ينبثق من هذا المجلس مكتب تنفيذى يتولى السلطة التنفيذية وذلك على النحو التالى:

أولاً: المحافظات:

تتمتع المحافظة بالشخصية الاعتبارية وهى أعلى مستويات الإدارة المحلية وتقسم المحافظة إلى مناطق والمناطق إلى نواح، وليس للمنطقة أو الناحية الشخصية الاعتبارية، وتشكل المحافظة من مجلس محلى مقره مركز المحافظة، ونظراً لأن المجلس المحلى يتكون من أعضاء منتخبين غير متفرغين[2] فقد تم إيجاد مكتب تنفيذى وذلك كما يلى:

أ- المجلس المحلى للمحافظة: يتراوح عدد أعضاء المجلس المحلى للمحافظة بين (30 - 100) ثلاثين إلى مائة عضو، يتم اختيارهم من قبل جميع الناخبين فى المحافظة بطريقة الانتخاب السرى المباشر، ويحدد عدد الأعضاء فى مجالس المحافظات بمرسوم بناء على اقتراح الوزير[3]، ويرأس

---

[1] مادة (10) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ حددت نسبة تمثيل القطاعات لانتخابات 2003م بالمرسوم رقم (114) بتاريخ 2003/3/18م، كما يلى: أ) مجالس المحافظات والمدن: 60% لقطاع الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة، و 40% لقطاع فئات الشعب الأخرى. ب) مجالس البلدان والقرى: 70% للقطاع الأول، 30% للقطاع الثانى.

[2] مادة (4 ، 11) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[3] مادة (8 فقرة أ، 9 فقرة أ) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق؛ ويقصد بالوزير (وزير الإدارة المحلية)، وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم (303) بتاريخ 24 تموز سنة 2007م المتضمن تحديد عدد أعضاء مجالس المحافظات ومجالس المدن، قد حدد عدد الأعضاء بنسبة عضو واحد لكل عشرة آلاف نسمة، وذلك ضمن الحدود المبينة (عدد الأعضاء) فى قانون الإدارة المحلية. المادة (1) من المرسوم السابق.

توافر فيها الشرط التالى: أن تكون المنطقة مؤلفة من ناحيتين على الأقل ما عدا القرى المرتبطة بمركز المنطقة مباشرة.

جـ- تحدث المدن وتسمى وتعين حدودها وتعدل بمرسوم بناء على اقتراح الوزير.

د- 1- تحدث النواحى وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقرار من الوزير.

2- تحدث البلدان والقرى والوحدات الريفية بقرار من الوزير بناء على اقتراح المكتب التنفيذى فى المحافظة.

هـ- تحدث الأحياء بقرار من المكتب التنفيذى فى المدينة أو البلدة.

وبذلك يكون المشرع قد ميز بين الوحدات الإدارية من حيث إحداثها وتسميتها وتعيين حدودها ومراكزها، وذلك وفقاً لحجم وأهمية كل وحدة، فالمحافظة هى أعلى مستوى من مستويات الإدارة المحلية ولذلك فإن سندها التشريعى هو القانون، فى حين تتدرج المستويات الأخرى بين المراسيم والقرارات.

طريقة تشكيل المجالس المحلية:

يكون لكل من الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس مقره مركز الوحدة الإدارية ويتألف من أعضاء يختارون من قبل جميع الناخبين فى الوحدة الإدارية بالانتخاب العام السرى والمباشر عن طريق الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية[1]، وتتكون المجالس المحلية من ممثلين عن الفئات التالية: الفلاحين، العمال، الحرفيين، صغار الكسبة، المعلمين، الطلبة، الشبيبة، النساء، المهن الحرة وتضم (الأطباء، الصيادلة، المهندسين، المهندسين الزراعيين، المحامين، أطباء الأسنان، رجال الفكر والفن، الصحافة) الفئات الأخرى

---

[1] مادة (7) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحديد موعد الانتخابات يتم بمرسوم، فقد صدر المرسوم رقم (226) بتاريخ 21 حزيران سنة 2007م، القاضى بتحديد يوم 26 أب سنة 2007م موعد لإجراء انتخاب مجالس المحافظات ومجالس المدن.

الأحكام الأخرى المتصلة بها"[1]. وبذلك تستند المجالس الشعبية المحلية فى وجودها إلى الدستور الذى أحال بخصوص تنظيمها إلى القانون.

وقسمت سوريا بموجب قانون الإدارة المحلية إلى وحدات إدارية هى: المحافظة والمدينة والبلدة والقرية والوحدة الريفية، ويكون لها الشخصية الاعتبارية، كما تكون للقرية هذه الشخصية إذا كان عدد سكانها 5000 نسمة فأكثر، وهناك مستويات أخرى لا تدخل ضمن وحدات الإدارة المحلية المعترف لها بالشخصية الاعتبارية مثل المنطقة والناحية والحي[2]، فهى مجرد فروع للوحدات الإدارية ذات الشخصية المعنوية "المنطقة" فرع للمحافظة، "الناحية" فرع للمنطقة و "الحى" فرع للمدينة أو البلدة، وليس لهذه الوحدات مجالس وإنما تدار من قبل لجان، ويرأس كلاً من المنطقة والناحية مدير، فى حين يرأس الحى رئيس الحي[3].

ويتم إحداث الوحدات الإدارية وتسميتها وتعيين مراكزها وحدودها كما يلى[4]:

أ- تحدث المحافظات وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بقانون.

ب- تحدث المناطق وتسمى وتعين مراكزها وحدودها وتعدل بمرسوم إذا

---

[1] مادة (129، 130) دستور الجمهورية العربية السورية الصادر وفقاً للاستفتاء الشعبى الذى جرى بتاريخ 1973/3/12م، وصدر بموجبه الدستور 1973/3/13م.

[2] مادة (3، 4) قانون الإدارة المحلية، الصادر بالمرسوم التشريعى رقم (15) بتاريخ 1971/5/11م، المعدل بالقانون رقم (12) بتاريخ 1971/6/20م وتعديلاته، وقد بين فى مادة (1) المقصود بكل من: أ) المدينة: كل مركز محافظة أو منطقة أوكل تجمع سكانى يزيد عدده عن عشرين ألف نسمة. ب) البلدة: كل مركز ناحية أو كل تجمع سكانى يتراوح عدده بين عشرة آلاف وعشرين ألف نسمة. ج) الحى: قطاع من المدينة أو البلدة لا يقل سكانه عن خمسة آلاف نسمة. د) القرية: التجمع السكانى الذى يتراوح عدده بين 500 و 10000 نسمة. هـ) الوحدة الريفية: مجموعة القرى والمزارع التى تشكل مجتمعه وحدة إدارية واحدة على أن لا يقل عدد سكانها عن 500 نسمة.

[3] مادة (46) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

[4] مادة (5) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق.

وبعد قيام الوحدة بين مصر وسوريا عام 1958م، التى استمرت حتى عام 1961م، صدر تشريع جديد للحكم المحلى تمثل فى القانون رقم (152) لعام 1961م (المطبق فى مصر آنذاك)، وبعد انفصال الوحدة فى 1961م، تمت العودة إلى القوانين السابقة، إلى أن صدر سنة 1971م قانون الإدارة المحلية بالمرسوم التشريعى رقم (15) تاريخ 1971/5/11م، وهو مستمد من التشريعات الاشتراكية عامة وبصورة خاصة من التشريع المطبق فى جمهورية ألمانيا الديمقراطية وكان من جملة المبادئ التى استند إليها إيجاد تنظيم إدارى موحد يهتم بكل المصالح المحلية ويحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة على المستوى المحلى[1].

وبناء على ما سبق فإن القانون النافذ حالياً للإدارة المحلية فى سوريا هو القانون رقم (15) لسنة 1971م وعلى ضوئه سنتناول فى هذا المبحث ما يلى:

الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية.

الفرع الثانى: شروط العضوية وموانعها.

الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها.

الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم.

الفرع الأول
تشكيل المجالس المحلية

الأساس الدستورى والقانوني:

نص فى الدستور على أن "مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها فى الوحدات الإدارية وفقاً للقانون، ويحدد القانون اختصاصات مجالس الشعب المحلية وطريقة انتخابها وتكوينها وحقوق أعضائها وواجباتهم وجميع

---

[1] د. كمال نور الله، الحكم المحلى فى الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 545.

المطلب الثالث

تشكيل المجالس المحلية فى الجمهورية العربية السورية

التطور التشريعى والتاريخى:

ظلت سوريا حتى مطلع القرن العشرين جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، ومع نهاية الحرب العالمية الأولى وهزيمة العثمانيين وخروجهم من الولايات العربية التى كانت ضمن إمبراطوريتهم، وقعت سوريا تحت سيطرة الانتداب الفرنسى الذى استمر حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، وحصلت سوريا على استقلالها بعد خروج الفرنسيين منها، وقد تأثرت سوريا فى نظام اللامركزية الإقليمية بالنموذج العثمانى والفرنسى[1].

وكان تأثرها بالنظام الفرنسى أكثر وضوحاً فى الأنظمة الصادرة بعد حصولها على الاستقلال والتى كان من أهمها: نظام البلديات الكبرى سنة 1925م، ونظام البلديات الصغرى سنة 1926م، وقانون المحافظات سنة 1936م، وقد استمر العمل بهذه القوانين بعد جلاء الاحتلال الفرنسى عن سوريا عام 1945م، إلى أن صدر فى عام 1956م القانون رقم (172) بتاريخ 1956/1/23م المتعلق بالبلديات، والقانون رقم (215) بتاريخ 1956/4/29م المتعلق بالمخاتير ، وفى عام 1957م صدر قانون السلطة الإدارية رقم (496) بتاريخ 1957/12/21م، الذى أعطيت بموجبه صلاحيات أوسع للمحافظين، بالإضافة إلى إيجاد مجلس للمحافظة يساعد المحافظ على إدارتها ويتم انتخاب ثلاثة أرباع أعضائه من قبل سكان المحافظة مباشرة[2].

---

[1] د. كمال نور الله، الحكم المحلى فى الجمهورية العربية السورية، موسوعة نظم الحكم المحلى فى الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثالث، 1977؛ ص 545؛ د. محمد محمود الطعامنة، د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلى فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص 83.

[2] د. محمد محمود الطعامنة؛ د. سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلى فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص83.

يحقق اعتبارات الكفاية الإدارية، حيث يجذب من ذوى الكفاءة والخبرة للمجلس المحلى ويشجعهم على الحضور إلى الاجتماعات وبذل المزيد من الجهد داخل المجلس المحلى وخارجه[1]، أما بالنسبة للموظفين الفائزين بعضوية المجلس المحلى لهم أن يحتفظوا بالمقابل المالى الأعلى بعد المقارنة بين راتبه وبين المكافآت التى سوف يحصل عليها مقابل العضوية فى المجلس المحلى، ويحتفظ بالأعلى منهما، مع ضرورة التفرغ للعضوية وليس معنى ذلك الاستقالة، وإنما إعطاء الموظف الفائز بعضوية المجلس المحلى إجازة ويعود إلى عمله أو مثله عند انتهاء عضويته.

ثانياً: واجبات الأعضاء:

يجب على عضو المجلس البلدى حضور جلسات المجلس البلدى وعدم التغيب عنها إلا بعذر حتى لا يتعرض لفقد عضويته فى المجلس، كما يجب على عضو المجلس البلدى تجنب الأعمال التى تكون له منفعة فيها، وذلك بعدم الارتباط بأى منها مع المجلس البلدى حفاظاً على نزاهته[2].

أما بالنسبة للمجلس القروى لا يجوز لأى شخص أن يرأس مجلس القرية أو أن يعمل كعضو فيه عند البحث فى أية مسألة يكون له فيها علاقة، كما يرأس الجلسة نائب الرئيس فى حالة إذا كان الرئيس ممنوعاً أو وجود علاقة له، وإذا كان النائب غائباً أو ممنوعاً عن ترأس الجلسة، يعين الحاكم الإدارى أحد الأعضاء رئيساً مؤقتاً[3].

---

(1) د. خالد على سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثرة على كفايتها، مرجع سابق، ص 392.

(2) مادة (36 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) مادة (5 فقرة 3، 4) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

وينبغى أن يتضمن الكتاب المسائل التى يراد البحث فيها بصورة موجزة[1].

أما بالنسبة لمقابل العضوية: يمنح كل عضو من أعضاء المجلس البلدى باستثناء الرئيس مكافأة عن كل جلسة يحضرها على الوجه التالى:

1- البلديات من الفئة الأولى والثانية عشرين ديناراً.

2- البلديات من الفئة الثالثة والرابعة خمسة عشر ديناراً.

أما بالنسبة لرئيس البلدية، فيتم تحديد حقوقه وواجباته بما فى ذلك راتبه والعلاوات والمكافآت التى يستحقها وإجازاته والأمور التى يحظر عليه القيام بها والإجراءات والعقوبات التى تتخذ بحقه بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية، وفى حالة تغيب الرئيس أكثر من أسبوع لأى سبب يتقاضى النائب من صندوق البلدية مكافأة تعادل راتب الرئيس وعلاواته[2].

أما بالنسبة لمقابل العضوية فى المجلس القروى فهى عكس المجالس البلدية فالعضوية مجانية وتطوعية، باستثناء رئيس المجلس القروى فقد حددت له مكافأة بمبلغ ثلاثين ديناراً شهرياً بموجب قرار من مجلس الوزراء، أما نائب الرئيس وأعضاء المجلس القروى فلا يتقاضون شيئاً مقابل العضوية[3].

وبذلك يكون المشرع الأردني قد ميز بين أعضاء المجلس البلدى والمجلس القروى من حيث مقابل العضوية، وهو تمييز ليس له مبرر فجميع الأعضاء فى المجالس المحلية عموماً يمثلون الشعب المحلى كلاً فى منطقته فسبب وجودهم فى هذه المجالس واحد وهو تمثيل أبناء البلدية أو القرية، ويرى البعض -وبحق- أن مجانية العضوية قد تساعد على الإبقاء على النزاعات والميول الشخصية والمصلحية، كما أنها قد تشوه عملية التمثيل الشعبى، بعكس منح مقابل العضوية الذي قد يساعد على توسيع قاعدة التمثيل بالإضافة إلى أنه

---

(1) مادة (7) نظام إدارة القرى، مرجع سابق.

(2) مادة (34 فقرة ب، جـ، د) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) د. محمد وليد العبادى: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 94.

الفرع الرابع

حقوق الأعضاء وواجباتهم

عند ثبات العضوية فى المجالس المحلية يتمتع العضو بحقوق، كما أنه يتحمل واجبات نتيجة لهذه العضوية وذلك كما يلى:

أولاً: حقوق الأعضاء:

يجوز لرئيس المجلس البلدى ولعدد من الأعضاء لا يقل عن الثلث دعوة المجلس إلى جلسات غير عادية على أن يدرج فى الطلب المواضيع المراد بحثها، وعلى الرئيس أن يلتزم بعقد هذه الجلسة والدعوة إليها خلال أسبوع من تاريخ تقديم الطلب ويبلغ الأعضاء عن موعد كل جلسة وجدول أعمالها قبل عقدها بيوم واحد على الأقل ويعلن الموعد وجدول الأعمال فى مكان ظاهر من دار البلدية، ولا يجوز بحث أى موضوع خارج جدول الأعمال إلا إذا كان مستعجلاً، ويجوز للمجلس تعيين لجان من بين أعضائه لمعالجة أى أمر من الأمور المعروضة عليه ولا يكون لقرارات هذه اللجان اعتبار ما لم يقررها المجلس[1].

يجوز لرئيس المجلس القروى أو نائبه فى حالة غيابه أن يدعو المجلس لعقد جلسة خاصة فى أى وقت شاء، ويترتب على ذلك أن يدعو جميع أعضاء المجلس إلى كل جلسة يعقدها المجلس إما بإرسال دعوة تحريرية إليهم أو بأية صورة أخرى يقررها (متصرف اللواء) متضمنة تاريخ وزمان ومكان الجلسة وبياناً بالمسائل التى ستطرح للبحث فيها، وينبغى تبليغ هذه الدعوة قبل موعد الجلسة بثمان وأربعين ساعة على الأقل إلا إذا دعت ظروف خاصة إلى جعل المدة أقل[2]، ويحق لكل عضو فى المجلس القروى طرح أية مسألة للبحث فى أية جلسة، ويعلم الرئيس بها كتابة ويرسلها قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل،

---

(1) مادة (39 فقرة ب، ج،ط) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (3، 6) نظام إدارة القرى رقم (1) لسنة 1956م، منشور فى الجريدة الرسمية العدد (1275) بتاريخ 1956/5/16م، ص 1593.

من نصف المجلس البلدى وهو ما يجعله يتحول إلى مجلس معين، ومن الأفضل أن يتم إعادة انتخاب الأعضاء مباشرة من قبل المواطنين فى حالة شغور ربع المقاعد على الأقل فى المجلس البلدي، وهو ما أخذ به المشرع اللبنانى[1].

ب- المجلس القروى:

أعطى المشرع الأردنى للحاكم الإدارى، أن ينهى عضوية أى شخص من أعضاء المجلس القروى قبل انتهاء مدة المجلس القروى فى الحالات التالية:

1- إذا فقد العضو أحد الشروط المطلوبة لعضوية المجلس القروى كفقدان الجنسية الأردنية.

2- إذا أصبح العضو لا يقيم فى منطقة القرية.

3- إذا صدر ضد هذا العضو حكم جزائى من المحاكم المختصة.

4- إذا أصبح العضو عاجزاً صحياً عن القيام بالواجبات التى تفرضها طبيعة منصبه.

أما فى حالة إذا توفى أحد أعضاء المجلس القروى، أو قدم استقالته وقبلت أو فقد عضويته لأى سبب بصورة نهائية، تملأ العضوية الشاغرة فى المجلس القروى عن طريق الانتخاب وفقاً للطريقة الأولى التي تم انتخاب كافة الأعضاء المنتخبين فى المجلس القروى أساسها[2].

---

[1] مادة (21) مرسوم اشتراعي رقم 118 لسنة 1977، مرجع سابق، وكذلك ما أقره مجلس شورى الدولة اللبنانى بالقرار رقم 98/10 بتاريخ 1998/10/7م، مجلة القضاء الإدارى، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، سنة 1998، مرجع سابق، ص336.

[2] مادة (5 فقرة 1، 2) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

المجلس أو من ينوب عنه ويستثنى من ذلك العقود والفوائد الناجمة عن كونه عضواً فى شركة مساهمة بشرط أن لا يكون مديراً لها أو عضواً فى مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً عنها.

- إذا فقد أياً من المؤهلات التى يجب توافرها للعضوية المنصوص عليها قانوناً.

ويجوز للشخص الذى فقد رئاسته للمجلس البلدي أو عضويته فيه وفقاً للحالات السابقة أن يقدم إلى وزير الشئون البلدية والقروية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر الإعلان عن فقده لمركزه فى المجلس طلباً معللاً لإبقائه فى ذلك المركز، ويكون قرار الوزير فى الطلب نهائياً غير قابل للطعن فيه أمام القضاء، ويقوم المجلس بتبليغ الوزير والمحافظ بفقد الرئيس أو العضو مركزه فى المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ وقوعه وينشر قرار فقد العضوية فى الجريدة الرسمية[1].

وإذا شغر مركز عضو فى المجلس البلدى نتيجة لإبطال عضويته بحكم محكمة أو باستقالته أو وفاته أو فقدانه عضويته أو رئاسة البلدية بسبب قانونى، يخلفه المرشح الذى نال أكثر الأصوات بعده إذا كان لا يزال محتفظاً بمؤهلات العضوية، وإلا فالذى بعده فإذا لم يوجد مرشح ممن ينطبق عليه الوصف السابق، يعين الوزير من بين الناخبين عضواً لملء المركز الشاغر ممن تتوفر فيه مؤهلات العضوية وتنتهى العضوية المكتسبة بانتهاء دورة المجلس التى تم التعيين خلالها، وينطبق هذا على شغور العضوية فى المقاعد النسائية مع الاحتفاظ بالنسبة المحددة للمقاعد النسائية فيتم التعيين من بين النساء[2].

وبناء على ذلك لم يحدد المشرع عدد الأعضاء الذين يتم تعيينهم بهذه الطريقة، وذلك يعنى أنه يجوز تكرار العملية السابقة حتى ولو كان العدد أكثر

---

[1] مادة (36) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (38 فقرة ب، ج)، قانون البلديات.

شغرها من بين أبناء المنطقة ممن يراهم الوزير من الذين يحق لهم الانتخاب والترشح[1].

3- فقد العضوية بسبب (الحل): يفقد أعضاء المجلس البلدى عضويتهم بصورة استثنائية، فى حالة حل المجلس البلدى، فيجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته وتعين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل لمدة لا تزيد على سنة يجرى خلالها انتخاب المجلس الجديد وذلك بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير مع بيان الأسباب الموجبة[2]، وذلك يعنى أن حل المجلس البلدى يتطلب موافقة المرجعين الإداريين واتفاقهما عليه، وتبنى الوزير قرار الحل بموجب قرار مجلس الوزراء وتشكيل اللجنة التى تقوم مقام المجلس، يكون قرار الحل مستوفياً لشروط الاختصاص ولا يرد عليه الطعن من هذه الجهة[3].

4- الإقالة: يفقد الرئيس أو العضو عضويته فى المجلس البلدى حكماً ويعتبر مركز أى منهما شاغراً فى الحالات التالية:

- إذا تغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع يقبله المجلس، أو عما مجموعه ربع عدد الجلسات التى عقدها المجلس خلال السنة.
- إذا عمل فى قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو وكيلاً أو اشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو تملك ذلك الحق بأى طريقة أخرى.
- إذا عقد اتفاقاً مع المجلس أو أصبح ذا منفعة فى أى اتفاق تم مع

---

(1) مادة (8 فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) مادة (8 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية، حكمها بتاريخ 1983/8/27م، مجلة نقابة المحامين سنة 1983م، العدد (4)، ص 1207؛ د.على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 240.

وينشر النعى فى الجريدة الرسمية، أو فى حالة انتهاء مدة العضوية فى المجلس البلدى، وتنتهى ولاية المجلس بانتهاء دورته[1].

2- الاستقالة: يفقد عضو المجلس البلدى عضويته بطريقة اختيارية، وذلك فى حالة تقديم العضو المنتخب الاستقالة من منصبه فليس هناك نص قانونى يلزم العضو المنتخب بالاستمرار فى منصبة كعضو فى المجلس البلدى طيلة دورة المجلس البلدى، وتتم استقالة الرئيس أو نائبه أو استقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه إلى المجلس، وتعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ تسجيل الكتاب فى ديوان البلدية، وتبلغ إلى المحافظ والوزير[2].

ويأخذ على هذا الوضع غياب دور المجلس البلدى بصدد الاستقالة، فمن الأفضل أن يمنح المجلس البلدى مناقشة هذه الاستقالة من حيث أسبابها، وذلك من أجل الوقوف على الأسباب الحقيقية للاستقالة وإمكانية معالجة هذه الأسباب الذى دفعت العضو إلى تقديم استقالته خاصة وأن المشرع نص على أنه إذا نقص عدد أعضاء المجلس البلدى عن النصاب القانونى فللوزير-بموافقة مجلس الوزراء- أن يملأ الأماكن الشاغرة من المرشحين الذين يلونهم بعدد الأصوات فإن لم يتوفر ذلك فمن أهالى المنطقة الذين يحق لهم الترشح والانتخاب، ولذلك يجب الوقوف على الأسباب الحقيقية للاستقالة ومناقشتها فى المجلس وأن لا تعتبر مقبولة إلا بعد موافقة المجلس البلدى عليها، وذلك حتى لا يتحول المجلس البلدى من مجلس منتخب إلى مجلس معين وفقاً لما خوله القانون للوزير بملء الأماكن الشاغرة فى حالة عدم توفر المرشحين الذين يلون العضو المستقيل فى الأصوات، يمكن

---

[1] مادة (37، 33) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] مادة (35) قانون البلديات، مرجع سابق.

سبب من الأسباب، فيتم شغل العضوية عن طريق الانتخاب وبنفس الطريقة الأولى لانتخاب كافة الأعضاء المنتخبين فى المجلس القروى، وتنتهى عضوية العضو الجديد بانتهاء المدة الباقية لدورة المجلس القروى، أما بالنسبة لمدة عضوية رئيس المجلس القروى ونائبه (المعينين من قبل السلطة المركزية من بين أعضاء المجلس القروى) فهى نفس مدة العضوية فى المجلس القروى[1].

يتضح مما سبق أن المشرع الأردنى ميز بين المجالس البلدية والمجالس القروية فى تحديد مدة العضوية، فجعلها فى المجالس البلدية أربع سنوات وهى مدة مناسبة ومعقولة وأخذت بهذه المدة أغلب الدول العربية، وما يميز هذه المدة أنها ليست بالطويلة التى يفقد من خلالها عضو المجلس البلدى صلته بالناخبين والبلدية، وكذلك ليست بالمدة القصيرة التى لا يستقيم معها تنفيذ الأعمال والمشروعات التنموية فى البلدية، فى حين أن المشرع جعل مدة العضوية فى المجالس القروية ثلاث سنوات، ولذلك يجب زيادة هذه المدة لتصبح أربع سنوات مساواة بالمجلس البلدية، ومن ناحية أخرى لتقليل المنازعات العائلية والعشائرية فى عضوية المجالس القروية[2].

ثانياً: فقد العضوية:

يفقد العضو عضويته ويعتبر مركزه فى المجلس شاغراً، فى الحالات التالية:

أ- المجلس البلدى:

1- <u>الانتهاء الطبيعى للعضوية</u>: يفقد عضو المجلس البلدى عضويته بصورة طبيعية ونهائية، وذلك فى حالة وفاة العضو فإذا توفى رئيس المجلس أو أى عضو فيه يبلغ المجلس البلدى ذلك للوزير والمحافظ

---

[1] مادة (5 فقرة 1، 2، 4) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

[2] د. محمد وليد العبادى: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص93.

الفرع الثالث

مدة العضوية وفقدها

حدد المشرع مدة العضوية فى المجالس البلدية والمجالس القروية، كما بين الحالات التى يفقد العضو عضويته فى أى من المجلسين وذلك على النحو التالى:

أولاً: مدة العضوية:

تختلف مدة العضوية فى كل من المجالس البلدية والمجالس القروية وفقاً لأحكام قانون البلديات وقانون إدارة القرى كما يلى:

أ ـ **المجالس البلدية:** مدة دورة المجلس البلدى أربع سنوات من تاريخ تسلمه مهامه، ويتسلم رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدى مراكزهم ويباشرون أعمالهم بعد إعلان نتائج الانتخاب من قبل رئيس الانتخاب [1]، ويمكن أن تكون مدة العضوية فى المجلس البلدى أقل من أربع سنوات، وذلك بالنسبة للعضو الجديد الذى يحل محل عضو شغر مركزه لسبب من الأسباب فيباشر عضويته اعتباراً من تلقى رئيس البلدية إشعاراً بذلك من الوزير وبذلك يكمل المدة المتبقية من مدة عضوية سلفه[2]، ولا يوجد هناك أى نظام للتجديد الجزئى، وإنما يتم انتخاب جميع الأعضاء دفعة واحدة وتنتهى ولاية المجلس البلدى بانتهاء مدة دورته، وتكون مدة رئاسة البلدية أربع سنوات وهى نفس مدة دورة المجلس البلدى، وكذلك الحال بالنسبة لنائب الرئيس حيث تنتهى مدته بانتهاء دورة المجلس البلدى أو حله[3].

ب ـ **المجالس القروية:** مدة العضوية فى المجالس القروية هى ثلاث سنوات كاملة وهى مدة دورة المجلس القروى، وتبدأ من تاريخ تسلم المجلس القروى مهام أعماله[4]، أما فى حالة شغور العضوية لأى

---

(1) مادة (8 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.
(2) مادة (31) قانون البلديات، مرجع سابق.
(3) مادة (33) قانون البلديات، مرجع سابق.
(4) مادة (4) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

كما أغفل المشرع فى شروط عضوية المجالس القروية شرط القراءة والكتابة، ونحن مع عدم اشتراط أي مؤهل علمى ولكن يجب على الأقل أن يعرف العضو القراءة والكتابة لما يساعده على تفهم مقتضيات عمله فى المجلس القروى، وكذلك عدم تعريض المصلحة العامة للخطر، كذلك أضاف المشرع الأردنى شرطاً خاصاً بالمجالس القروية وهو شرط غير مألوف وفريد، وهو اشتراط موافقة الحاكم الإدارى على ترشح عضو المجلس القروى، وهذا يعنى أن يخضع قبول أو رفض ترشيح أى شخص لعضوية المجلس القروى لتقدير الحاكم الإدارى حتى ولو توافرت فيه كافة الشروط القانونية المطلوبة للترشح، وقد كان هذا الشرط محل نقد للفقهاء لما فيه من انتهاك غير مقبول لحق الترشح الذى لا يجوز أن يخضع لتقدير السلطة المركزية، خاصة وأن المشرع لم يقيد هذه السلطة بأى قيد أو إلزام الحاكم الإدارى بتسبيب قراره حتى يستطيع القضاء مراقبة مشروعيته، وهو ما يزيد من سيطرة وتحكم السلطة المركزية[1].

وآخر ما يمكن ملاحظته، سن العضو المرشح للمجلس القروى فقد حدده المشرع بإحدى وعشرين سنة،، بينما حددها فى المجالس البلدية بخمس وعشرين سنة، وبذلك ميز المشرع بين عضوية المجالس البلدية والمجالس القروية، وكما هو معروف أن تحديد السن صعوداً أو نزولاً يرتبط بمعدل الوعى بين مواطنى الوحدة المحلية، وهو ما يتطلب رفع السن فى المجالس القروية وخفضه فى المجالس البلدية على أساس أن البلديات أكثر حضارة من القرى وبذلك ترتفع فيها نسبة الوعى، ومع ذلك يرى البعض أنه يجب توحيد السن فى المجالس القروية والمجالس البلدية، ويكون خمسة وعشرين سنة يوم الترشح للعضوية[2].

---

(1) د. محمد وليد العبادى: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 91؛ د. على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 139؛ د. هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 48؛ د. نواف كنعان، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 254.

(2) د. خالد على سماره، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سبق، ص390.

المستحقات من ضرائب ورسوم بلدية، ويعد وسيلة لحث الممولين على دفع هذه المستحقات للبلدية، وكذلك إن من لا يدفع مستحقاته ليس أهلاً للعضوية فى هذه البلدية، لأن ذلك يعد دليلاً على نية العضو تجاه بلديته، ولكن يجب أن يحدد ما هو الرابط بين المرشح ودفع المستحقات فى البلدية هل هو الإقامة فى البلدية أو العمل فى منطقة البلدية.

ثانياً: شروط عضوية المجالس القروية:

حدد المشرع الأردنى شروطاً معينة يجب توافرها فى العضو الذى يرغب في الترشح نفسه لعضوية المجالس القروية وهى كما يلى[1]:

1- أن يكون أردنى الجنسية.
2- أن لا يقل عمره عن واحد وعشرين عاماً.
3- أن يكون مقيماً فى منطقة القرية.
4- أن يوافق متصرف اللواء على ترشيحه.

والملاحظ هنا أن المشرع الأردنى أغفل بعض شروط الترشح المألوفة مثل حسن السيرة والسلوك، وأن لا يكون محكوماً عليه بحكم جنائى، ولكن هذه الشروط مفروضة ضمناً فى النص[2]، وذلك فيما خوله القانون للحاكم الإدارى من سلطة إسقاط العضوية إذا رأى أن العضو فقد الجنسية الأردنية، أو أصبح لا يقيم عادة فى منطقة القرية، أو أدين بحكم جزائى، أو أصبح عاجزاً صحياً، وهو ما أكدته محكمة العدل العليا بهذا الخصوص بقولها "يجوز للمتصرف أن ينهى عضوية أى شخص إذا أدين بحكم جزائى أو أصبح عاجزاً عن القيام بواجباته ولكن لا يستدعى ذلك إعادة تشكيل المجلس القروى"[3].

---

(1) مادة (5 الفقرة أ) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.
(2) مادة (5 الفقرة ج) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.
(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1987/10/23م، مجلة نقابة المحامين، العدد(1)، 1987، ص 66؛ د.هانى على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 49.

والرابعة، ويقيد هذا المبلغ إيراداً لصندوق البلدية غير قابل للاسترداد[1].

8- أن يكون المرشح للرئاسة أو العضوية حاصلاً على براءة ذمة من البلدية.

وأهم ما يلاحظ على هذه الشروط هو الشرط الثالث القاضى بعدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجلس البلدي، فالعضوية يجب أن يتفرغ العضو لها، وأن لا يجمع بين وظيفته وعضوية المجلس، ولكن ليس معنى ذلك تقديم الموظف لاستقالته فى حالة رغبته فى الترشح لعضوية المجلس البلدى، وإنما أن يعطى الموظف إجازة من وظيفته عند تقدمه للترشيح، وإذا لم يحالفه الفوز يعود إلى وظيفته، أما إذا فاز فى الانتخابات فيعطى إجازة دون مرتب وذلك فى حالة إذا كان يتقاضى عضو المجلس البلدي أجرمقابل العضوية، ويعاد إلى مثل وظيفته بعد انتهاء فترة العضوية وهو ما أخذ به المشرع البحرينى، فمن غير المتصور أن يخسر وظيفته من أجل العضوية فى المجلس البلدى وهى عضوية غير دائمة فقد يخسر الانتخابات المقبلة، ولذلك يفضل الموظفون الاستقرار الوظيفى على عضوية المجالس البلدية، فالسماح للموظفين بالترشح لعضوية المجلس البلدي، يمد هذه المجالس بالكفاءات العلمية والإدارية ويكون ذلك عن طريق الانتخاب، وبذلك نكون قد تجاوزنا شرط المؤهلات العلمية والكفاءة الإدارية للعضوية مع عدم الانتقاص من حقوق المواطنين غير الحاصلين على هذه المؤهلات بالترشيح، فالجميع له الحق فى عضوية المجالس البلدية، ولا نتفق مع البعض الذى يرى أن يجيز المشرع الأردنى الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس المحلية، فمبدأ التفرغ للعضوية مهم من أجل أن يقوم العضو بدوره الذى انتخب من أجله[2].

كما أحسن المشرع الأردنى بخصوص اشتراطه أن يكون المرشح حاصلاً على براءة ذمة من البلدية، وذلك للقضاء على ظاهرة المماطلة فى دفع

---

[1] مادة (17 فقرة أ) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] د. على خطار شطناوى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 180.

وجلسات المجلس القروى سرية ولا يباح لأفراد الجمهور حضور الجلسات التى يعقدها[1].

الفرع الثانى

شروط العضوية فى المجالس المحلية

ميز المشرع الأردنى بين شروط العضوية للمجالس البلدية من جهة والمجالس القروية من جهة ثانية وذلك على النحو الآتى:

أولاً: شروط عضوية المجالس البلدية:

يحق لكل من أدرج اسمه فى جدول الناخبين أن يترشح وينتخب رئيساً لمجلس البلدية أو عضواً فيه إذا توفرت فيه المؤهلات التالية[2]:

1- أن يكون قد أكمل خمسا وعشرين سنة شمسية من العمر.
2- أن يحسن القراءة والكتابة.
3- أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً فى أى وزارة أو دائرة حكومية أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية ما لم يقدم استقالته قبل شهرين من بدء موعد الترشيح، كما يتوجب على محامى البلدية إنهاء عقده خلال هذه المدة.
4- أن لا يكون عضواً فى مجلس الأمة.
5- أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف.
6- أن لا يكون مفلساً احتيالياً.
7- أن يكون قد استكمل تنفيذ إجراءات الترشيح، وهى أن يقدم المرشح ورقة ترشيحه حسب النموذج المعين إلى رئيس الانتخاب خلال المدة المحددة لقبول طلبات الترشيح مرفقاً بطلب الترشيح وصل مقبوضات يثبت أن المرشح قد دفع لمحاسب البلدية تأميناً مقداره مائة دينار للفئتين الأولى والثانية من تصنيف البلديات وخمسين ديناراً للفئتين الثالثة

---

[1] مادة (4، 5) نظام إدارة القرى، المرجع السابق.
[2] مادة (18) قانون البلديات، مرجع سابق.

وبناء على ذلك فإنه يجب توفير ضمانات تكفل عدم جواز العزل أو الإقالة وفقاً لتقدير المصلحة العامة التى يراها الحاكم الإداري التى تتصف بالغموض والعمومية، ولذلك فإنها لا تخوله سلطة حل المجلس القروى وإعادة تشكيله بتعيين جميع أعضائة، وهو ما حرصت محكمة العدل العليا الأردنية على تأكيده بقولها" إن هذا الحق ينحصر فى تنظيم المجلس من حيث الرئاسة أو نيابة الرئاسة، ولا يعنى أن له الحق بحل مجلس القرية برمته عند توافر أسباب إنهاء العضوية أو عند انتهاء مدته القانونية"[1].

ومن أهم ما يمكن ملاحظته أن المشرع الأردنى لم يضع أية إجراءات تنظيمية لعملية انتخاب المجالس القروية، وإنما أناط بالحاكم الإدارى مهمة تحديد الطريقة التى تجرى فيها عملية انتخاب الأعضاء، وأجاز للحاكم الإدارى تغيير طريقة الانتخاب من وقت لآخر حسبما يراه مناسباً، ويرى البعض أن سبب إعطاء المشرع هذه الصلاحيات الواسعة للحاكم الإدارى على المجالس القروية هو السيطرة على الوضع العشائرى والقبلى السائد فى هذه القرى، وذلك لتشديد سيطرة الحاكم الإدارى على هذه المناطق والتى تشكل نسبة كبيرة جداً من سكان الأردن تفوق 75%[2].

ويعقد المجلس القروى بعد تشكيله جلسة عادية واحدة على الأقل فى الشهر، كما يجوز للرئيس أو نائبه فى حالة غيابه أن يدعو المجلس القروى لعقد جلسة خاصة فى أى وقت شاء[3]، ويتخذ المجلس القروى قراراته بالأغلبية المطلقة للأعضاء، ويرجح الجانب الذى فيه الرئيس عند تساوى الأعضاء،

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1982/6/8م، مجلة نقابة المحامين، العدد (4) 1982، ص 1209؛ د.على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص141.

(2) د. محمد وليد العبادى، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص87.

(3) مادة (3) نظام إدارة القرى رقم (1) لسنة 1956، منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 1956/5/16م، العدد رقم 01275)، ص 1593.

وبذلك اتبع المشرع مسلكاً مغايراً للمجالس البلدية فيما يتعلق بعدد أعضاء المجالس القروية، حيث حدد الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد أعضاء المجلس القروى، ومنح المشرع سلطة تقدير عدد الأعضاء فى كل مجلس قروى للحاكم الإدارى، وكان من الأفضل ومن الأقرب إلى الأسلوب الديمقراطى أن يرتبط عدد الأعضاء بعدد سكان الوحدة المحلية مباشرة، وأن يحدد ذلك مقدماً دون تدخل من طرف السلطة المركزية[1].

كذلك لم يعتمد المشرع قاعدة الانتخاب المباشر وإنما أخذ بالأسلوب المختلط القائم على الانتخاب والتعيين، فيجوز للحاكم الإدارى (المتصرف) تعيين عدد من أعضاء المجلس القروى ولم يحدد المشرع هذه النسبة التى يجوز تعيينها، ويرى البعض أن الهدف من هذا الأسلوب هو ضمان التمثيل العادل والشامل والمتوازن لمختلف الاتجاهات والمناطق فى القرية التى تحكمها التركيبة السكانية التى يغلب عليها الطابع العشائرى[2].

ويقوم الحاكم الإدارى (المتصرف) بتعيين رئيس المجلس القروى من بين أعضاء المجلس، ويعين أحد الأعضاء الآخرين نائباً للرئيس، وللحاكم الإدارى الحق فى إعادة تنظيم مجلس القرية المعنية من حيث الرئاسة أونيابة الرئاسة، وذلك بالإقالة وإعادة التعيين، إذا رأى بعد التحقيق أن المصلحة العامة للقرية تقتضى ذلك[3].

---

(1) د. على خطار شطناوى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 134؛ ويرى البعض بخصوص تحديد عدد أعضاء المجلس القروى، أن يراعى فى ذلك موقع مركز القرية، وعدد سكانها وأن تصنف على هذا الأساس المجالس القروية، وهذا المعيار يضمن عدم خروج السلطة المركزية فى تقدير عدد أعضاء المجلس القروى لكل قرية عن الهدف الذى أراده المشرع، وهو أن يكون التقدير بالشكل الذى يكفل التمثيل الحقيقى والواقعى لسكان القرية؛ د. نواف كنعان، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 250.

(2) د. محمد وليد العبادى، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص87.

(3) مادة (5 فقرة 4، 5) قانون إدارة القرى، مرجع سابق.

أعضاء المجلس ويطلب إبطال عضويته وإثبات عضوية غيره أو إعادة عملية فرز الأصوات أو فسخ الانتخاب كله أو بعضه، وللمحكمة إما أن تقرر رفض الطعن المقدم أو قبول الطعن أو إلغاء العملية الانتخابية فى دائرة معينة أو المنطقة بأكملها، ويكون قرارها قطعياً ويبلغ الوزير وينشر فى الجريدة الرسمية[1].

وإذا كان حكم محكمة البداية يقضى بإلغاء عملية الانتخاب كاملة، ففى هذه الحالة ليس للوزير أى سلطة تقديرية بل يجب عليه اتخاذ جميع الإجراءات لتنفيذ الحكم، ولا تملك أى سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه سواء كان مطابقاً للقانون أولم يكن مطابقاً له ما لم تكن المحكمة التى أصدرته غير مختصة نوعياً[2].

ثانياً: المجالس القروية:

يتألف مجلس القرية من عدد من الأشخاص لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على اثنى عشر وفقاً لما يحدده متصرف اللواء، ينتخبون من الأشخاص المقيمين عادة فى منطقة القرية وبالطريقة التى يقررها المتصرف من وقت لآخر، ويجوز لمتصرف اللواء عند إعطاء موافقته على كيفية اختيار أعضاء مجلس القرية أن يوعز بتعيين عدد من الأعضاء كممثلين لأية (حارة) خاصة أو طائفة خاصة فى القرية[3].

---

(1) مادة (30) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بتاريخ 1986/9/30م، مجلة نقابة المحامين سنة 1987م، ص 861، د. على خطار شطناوى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص191.

(3) مادة (5 فقرة أ) قانون إدارة القرى، مرجع سابق؛ بما أن المشرع ترك للحاكم الإدارى تقدير الطريقة التى يتم بها انتخاب أعضاء المجلس القروى، وهى تختلف من وقت لآخر وفقاً للطريقة التى يقدرها الحاكم الإدارى ومع ذلك هناك أسلوبين لانتخاب المجلس القروى يؤكدها التطبيق العملى وهى: الأسلوب الأول الانتخاب المباشر حيث ينتخب سكان الوحدة المحلية مباشرة دون أية وساطة أعضاء المجلس القروى، كما قد يتم بواسطة عرائض موقعه من مختلف عشائر القرية وتقدم للحاكم الإدارى ويتم بموجبها انتخاب أعضاء المجلس القروى، والأسلوب الثانى هو الانتخاب غير المباشر وذلك فى حالة اختيار سكان القرية جماعة منهم (هم فى الغالب زعماء العشائر)، وتتولى هذه الجماعة انتخاب أعضاء المجلس القروى نيابة عنهم؛ د. نواف كنعان، القانون الإدارى، مرجع سابق، ص 251، د. على خطار شطناوى، المرجع السابق، ص 136.

ويعلن رئيس الانتخاب اسم المرشح الذى فاز برئاسة البلدية وأسماء المرشحين الذين فازوا بعضوية المجلس، كما يعلن رئيس الانتخاب أسماء الفائزات بالعضوية المخصصة للنساء[1].

وحول ما المعيار الذى يجب على رئيس الانتخاب أن يعتمده عند تفويز النساء اللواتى لم يحالفهن الحظ بالفوز تنافسياً، وبما أن قانون البلديات لم يحدد أو يبين المعيار الذى يجب على رئيس الانتخاب أن يعتمده، يرى الديوان الخاص لتفسير القوانين أن المعيار الذى يحقق العدالة والمساواة بين المرشحات اللواتى لم يحالفهن الحظ بالفوز تنافسياً هو مدى قوة التأييد التى حصلت عليه المرشحة فى دائرتها الانتخابية، المتمثل فى نسبة عدد الأصوات التى حصلت عليها من مجموع عدد المقترعين فى دائرتها الانتخابية، مهما كان عدد هذه الأصوات بالنسبة للأصوات التى حصلت عليها منافستها فى الدوائر الأخرى ضمن المنطقة الانتخابية الواحدة[2].

ويشترط لصحة نتائج الانتخاب أن يكون قد اشترك فيه أكثر من نصف عدد الناخبين، فإذا لم يتم ذلك فى الوقت المحدد للاقتراع تغلق الصناديق وتختم وتبقى تحت الحراسة إلى صباح اليوم التالى ويستمر الاقتراع عشر ساعات فقط ثم تغلق الصناديق[3]، ولكل ناخب الطعن فى الانتخابات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات فى الجريدة الرسمية، أن يقدم إلى محكمة البداية المختصة دعوى للطعن فى صحة انتخاب رئيس البلدية أو أى عضو من

---

(1) مادة (24 فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق.

(2) تفسير رقم (4) لسنة 2007م، مرجع سابق؛ فالمرشحة التى تحصل على ألف صوت فى دائرة انتخابية عدد المقترعين فيها أربعة آلاف أقوى فى دائرتها الانتخابية من المرشحة التى تحصل على ألفى صوت فى دائرة انتخابية عدد المقترعين فيها عشرة آلاف، وذلك لأن الأولى حصلت على ربع أصوات المقترعين فى دائرتها الانتخابية، بينما حصلت الثانية على خمس أصوات المقترعين فى دائرتها الانتخابية، وتكون الأولى أقوى مركزاً وأكثر تأييداً فى دائرتها من الثانية، وأولى بالتفويز.

(3) مادة (25) قانون البلديات، مرجع سابق.

مشاركة المرأة يجب أن تعالج من الناحية السياسية والاجتماعية وليس القانونية فيجب ترحيل هذه النسبة أو نظام (الكوتا) إلى الأحزاب السياسية، وذلك بتحديد نسبة معينة للمرأة كمرشحة باسم الأحزاب السياسية.

ويتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس البلدى فى آن واحد وعلى ورقتين منفصلتين ويجرى انتخابهم فى اقتراع واحد، وإذا كان الناخب أمياً أو عاجزاً عن الكتابة يجوز له أن يختار أحد أعضاء لجنة الاقتراع ليكتب له الأسماء التى يمليها عليه على مسمع ومرأى من أعضاء اللجنة[1].

وقد جاء فى تفسير (الديوان الخاص لتفسير القوانين)، أن نصوص القانون لم تبين ما إذا كان من حق الناخب أن يصوت لمرشح واحد فقط أو أنه يجوز أن ينتخب أكثر من مرشح، إلا أن مبدأ العدالة والمساواة بين المواطنين، تفرض أن تتسجم الترتيبات والإجراءات المرسومة من وزارة الشئون البلدية والقروية. ورؤساء الانتخاب على جميع المواطنين مرشحين وناخبين وذلك تطبيقاً لمبدأ المساواة الذي ضمنته المادة (6) من الدستور الأردنى، التى ينص البند الأول منها على ما يلى: [الأردنيون أمام القانون سواء ....] وبما أن جميع المناطق الانتخابية قد قسمت إلى دوائر انتخابية، حددت الغالبية العظمى من هذه الدوائر بمقعد واحد، بحيث لا يجوز للناخب أن يصوت إلا لمرشح واحد من المتنافسين على هذا المقعد، فإن مبدأ المساواة الذى ضمنه الدستور الأردنى، يستلزم أن لا يصوت الناخب إلا لمرشح واحد من المرشحين لدائرته الانتخابية، إذا كان قد خصص للدائرة الانتخابية أكثر من مقعد واحد[2].

ويتولى فرز الأصوات لجنة أو أكثر لا يقل عددها عن ثلاثة يعينها رئيس الانتخاب، وتحصى هذه اللجنة عدد الأصوات التى نالها كل مرشح،

---

[1] مادة (22 فقرة ج) قانون البلديات، مرجع سابق.

[2] تفسير رقم (4) لسنة 2007م صادر بتاريخ 2007/6/11م، بناءاً على طلب رئيس الوزراء بكتابة رقم (ب ل 2/// 10776) بتاريخ 2007/6/5م، لتفسير الفقرة (ب) ن المادة (9) والفقرة (ج) من المادة (22) والفقرة (ج) من المادة (24) من قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م.

المؤسسات الديمقراطية.

وقد بدأت مرحلة التحديث للنظام الإداري بإنشاء العديد من الأجهزة الإدارية كان أولها إنشاء وزارة الإدارة المحلية بقرار رئيس الجمهورية رقم 8 لسنة 1964م، وقضى بأن تتولى هذه الوزارة بحث السياسة العامة للإدارة في الوحدات الإدارية وتنفيذ القانون الخاص بنظام الإدارة المحلية في هذه الوحدات[1]. ثم بعد ذلك صدر أول قانون للإدارة المحلية، وهو القانون رقم 7 لسنة 1965م وتلاه صدور عدد من القوانين بشأن الإدارة المحلية في البلاد، كان آخرها القانون رقم 12 لسنة 1985م وسوف نتناولها بصورة موجزة فيما يلي:

- قانون رقم 7 لسنة 1965م:

وضع هذا القانون أولى لبنات اللامركزية الإقليمية في البلاد، وقد أخذ بالتقسيم الإداري الذى وضعه العثمانيون والذى استمر بعد قيام الثورة، فقد ظل التقسيم الإداري قائماً على التدرج الهرمي الثلاثي الذى يبدأ باللواء ثم القضاء ثم الناحية[2].

ومن أهم سمات هذا القانون:

اتسم بوحدة النمط من حيث تشكيل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية المتمثلة في اللواء والقضاء والناحية[3]، وذلك كما يلي:

كانت المجالس المحلية في ظل القانون رقم 7 لسنة 1965م تشكل من أعضاء معينين بحكم مناصبهم، وهم موظفي السلطة المركزية في الوحدات الإدارية، بالإضافة إلى أعضاء من أبناء الوحدة الإدارية، ويجرى تعيينهم

---

(1) تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، صادر عن المكتب القانوني برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، صنعاء، يوليو 1972م، ص839.

(2) د.عاصم أحمد عجيلة، د.محمد رفعت عبد الوهاب، د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القانون الإداري اليمني، ط3، 1988، ص124.

(3) للمزيد يراجع د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص242؛ د.قائد محمد طربوش، تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق، ص118.

بقرار من رئيس الوزراء بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية، هذا بالنسبة لأعضاء مجلس اللواء أما مجلس القضاء والناحية فيصدر بتعيينهم قرار من وزير الإدارة المحلية[1]، ويرأس المجلس المحلي رئيس الوحدة الإدارية، وهو معين من قبل السلطة المركزية[2].

ويشترط في العضو المعين من أبناء الوحدة الإدارية، ألا يقل سنه عن 25 سنة، وأن يكون مقيماً إقامة دائمة في الوحدة الإدارية، وأن يكون طيب الخلق محمود السيرة، وأن يكون راغباً في الاشتراك في هذه العضوية[3].

كما انفرد هذا القانون بإنشاء لجنة سميت لجنة الدفاع والأمن[4]، وأسند إلى هذه اللجنة جميع المسائل العسكرية والأمنية للدفاع عن الجمهورية وترسيخ النظام الجمهوري[5].

وعمل هذا القانون على توحيد الاختصاصات للمجالس المحلية في كافة مستوياتها الثلاثة (اللواء – القضاء – الناحية) إلا أنه أناط بمجلس اللواء القيام بالمشروعات الهامة التي تتطلب إنفاقاً كبيراً تعجز المجالس المحلية الصغيرة عن القيام بها نظراً لقلة إمكانياتها المالية[6].

---

(1) مادة (4) القانون رقم 7 لسنة 1965م، عدلت هذه المادة بالقانون رقم 20 لسنة 1965م.

(2) وهو المحافظ بالنسبة لمجلس اللواء، وعامل القضاء، وعامل الناحية مادة (2، 3) قانون رقم 7 لسنة 1965م.

(3) مادة (5) قانون رقم 7 لسنة 1965م.

(4) وتشكيل هذه اللجنة بموجب نص المادة (26) قانون رقم 7 لسنة 1965م من التالي:
أ- المحافظ رئيساً.
ب- القائد العسكري – نائبًا.
جـ- مدير أمن اللواء – عضواً
د- مدير شئون القبائل في اللواء – عضواً.

(5) ويرجع إنشاء مثل هذه اللجنة ضمن تشكيلات الإدارة المحلية إلى ظروف هذه المرحلة، ولمواجهة المؤامرات ضد النظام الجمهوري، د.عبد الكريم علي العزير: نظم الإدارة المحلية في اليمن، مرجع سابق، ص216.

(6) المواد من(7-25)،(33،44) قانون رقم(7) 1965م،للمزيد انظر: د.دائل المخلافي: المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق،ص246؛ د.قائد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية، مرجع لسابق، ص130.

ومع أن هذا القانون قد منح المجالس المحلية اختصاصات واسعة، إلا أن الرقابة الشديدة التي كانت تمارسها السلطة المركزية لم تكن تعطي هذه المجالس الحرية في التصرف، ويرجع ذلك إلى طبيعة نشأة هذا القانون الذى لم يرث شيئا يذكر في هذا المجال، وكذلك الظروف التي طبق فيها والتي كانت تبرر مركزية السلطة وشدة الرقابة بهدف التثبيت والحفاظ على النظام الجمهوري[1].

- قانون رقم 64 لسنة 1976م:

صدر هذا القانون عن مجلس القيادة باعتباره أعلى سلطة دستورية في البلاد، وذلك بعد تجميد مجلس الشورى وتعليق الدستور الدائم بمقتضى بيان مجلس القيادة رقم 4 لسنة 1974م[2]، وبذلك تولى مجلس القيادة مهام السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة[3].

وجاء هذا القانون بأحكام جديدة منها:

- إلغاء القانون رقم 7 لسنة 1965م، كما ألغى القرار الجمهوري رقم 8 لسنة 1964م بإنشاء وزارة الإدارة المحلية وإلحاقها بمجلس الوزراء بمكتب يسمى شئون المحافظات والنواحي ويتبع مباشرة رئيس مجلس الوزراء[4].
- حدد علاقة المحافظ برئيس مجلس الوزراء، كما استحدث منصب وكيل المحافظ وكذلك تسمية (المحافظة) بدلاً من (اللواء) وتسمية العامل (بمدير

---

(1) مادة (60، 69، 72، 74، 82، 83)، قانون رقم(7)1965م، للمزيد راجع د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص165؛ د.دائل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص424؛ د.قائد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق،ص126؛ د.عبد الكريم العزير:نظم الإدارة المحلية فى اليمن، مرجع سابق، ص217.

(2) مادة (1) بيان مجلس القيادة رقم 4 لسنة 1974م، صادر بتاريخ 1974/6/15م، د.قائد محمد طربوش: وثائق دستورية يمنية، مرجع سابق، ص217.

(3) مادة (15) قرار مجلس القيادة رقم 22 لسنة 1974م، بإعلان دستوري لنظام الحكم في فترة الانتقال، بتاريخ 19 يونيو 1974م؛ د.قائد محمد طربوش: المرجع السابق، ص219.

(4) المادة (2، 19) قانون رقم 64 لسنة 1976م.

الناحية) كما ألغى إحدى التقسيمات الإدارية وهى القضاء الذى كان يتوسط بين المحافظة والناحية، وهما المستويان الذى أبقى عليهما وبذلك أخذ هذا القانون بالتقسيم الإداري الثنائي لأول مرة منذ العهد العثماني[1].

- ومن حيث تشكيل المجالس المحلية فقد كانت تتكون من أعضاء معينين بحكم مناصبهم وأعضاء مختارين من بين أعضاء مجلس التنسيق بالنسبة لمجلس المحافظة، ورئيس هيئة التعاون بالنسبة لمجلس الناحية[2].
- أما من حيث اختصاصات المجالس المحلية فقد أخذ هذا القانون بالمعيار الحصرى، وهى اختصاصات تتعلق بالتنسيق بين الأنشطة الحكومية وأخرى تتعلق بالاقتراحات وتقديمها إلى الجهات المختصة وإبداء الرأي في المسائل المحالة إلى المجالس المحلية[3].
- وقامت العلاقة بين السلطة المركزية وبين المجالس المحلية على أساس أن المحافظ هو ممثل السلطة المركزية في المحافظ، والمسئول الأول أمام رئيس مجلس الوزراء، وهو الذى يرفع التقارير الدورية عن سير كافة الأجهزة في المحافظة والنواحي التابعة لها، ويعتبر مدير الناحية مسئولاً أمام المحافظ ويرفع إليه التقارير الدورية[4]، وترفع المجالس المحلية تقاريرها وتوصياتها إلى المحافظ الذى بدوره يقوم برفعها إلى الوزارات المختصة وإحاطة رئاسة الوزراء بصور من التقارير[5].

- قانون رقم 35 لسنة 1980م:

صدر القانون رقم 35 لسنة 1980م[6] ملغياً بعض أحكام القانون رقم

---

(1) للمزيد يراجع د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية..، مرجع سابق،ص248؛د.قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق، ص130؛ أ.عبد الرحمن سيف إسماعيل: ملامح من النظم الإدارية والسياسية في اليمن، مرجع سابق، ص137.

(2) للمزيد يراجع د.دائل محمد المخلافي: المرجع السابق، ص248 هامش (1).

(3) المادة (14، 16)، قانون رقم 64 لسنة 1976م.

(4) مادة (3، 7، 11 البند 5) قانون رقم 64 لسنة 1976م.

(5) مادة (18) قانون رقم 64 لسنة 1976م.

(6) نشر في الجريدة الرسمية العددان (11، 12) بتاريخ 30 ديسمبر 1980م.

64 لسنة 1976م والتى تتعارض مع أحكامه، ثم صدر القانون رقم 5 لسنة 1981م[1]، الذى ألغى القانون رقم 64 لسنة 1976م إلغاء كاملاً، وأعاد إنشاء وتنظيم وزارة الإدارة المحلية[2].

وأهم سمات هذا القانون:

- إعادة إنشاء وتنظيم وزارة الإدارة المحلية وإحلالها مرة أخرى محل مكتب شئون المحافظات والنواحي بمجلس الوزراء.
- أعاد هذا القانون التقسيم الثلاثى للوحدات الإدارية والذى كان معمولاً به في ظل القانون رقم 7 لسنة 1965م، كما أعاد الأسماء السابقة لهذه الوحدات وهى اللواء والقضاء والناحية، ونص على أن يتم إنشاء وإلغاء وتعديل الوحدات الإدارية وتقسيماتها بقانون[3].
- ومن حيث تشكيل المجالس المحلية كانت تضم أعضاء بحكم مناصبهم وأعضاء من أبناء الوحدة المحلية يتم اختيارهم بواسطة السلطة المركزية[4]، وطريقة التشكيل هذه قريبة الشبه بالتشكيل في ظل القانون رقم 7 لسنة 1965م[5].
- أما اختصاصات المجالس المحلية فقد أوردها المشرع على سبيل الحصر، وهى تقتصر على مجرد التنسيق والاقتراح وإبداء الرأي[6].

---

(1) نشر في الجريدة الرسمية، العدد الثالث، 31 مارس 1981م.

(2) مادة (6) قانون رقم 5 لسنة 1981م.

(3) مادة (1، 2) قانون رقم 5 لسنة 1981م؛ انظر: د.عبد الله حمود قلامة: القانون الإداري، مرجع سابق، ص79.

(4) مادة (10، 15، 20) قانون رقم 5 لسنة 1981م.

(5) للمزيد يراجع: د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص251.

(6) مادة (11، 16، 21)، قانون رقم 5 لسنة 1981م: فقد خلا القانون من النص على اختصاص يعتبر من أهم الاختصاصات التى تتولاها المجالس المحلية ألا وهو حق المجلس المحلى فى إنشاء وإدارة المرافق ذات الطابع المحلى، د.عاصم أحمد عجيلة وآخرون: القانون الإداري اليمنى، مرجع سابق، ص128.

- قانون رقم 51 لسنة 1982م:

يسمى القانون رقم 51 لسنة 1982م[1] بقانون المجالس البلدية، فقد تم بمقتضاه إنشاء المجالس البلدية في كل من العاصمة وعواصم المحافظات[2].

ومن أهم سمات هذا القانون:

- أنه صدر عن مجلس الشعب التأسيسي الذى تم تشكيله (بالتعيين) والذى كان من ضمن اختصاصاته سن التشريعات[3].
- تشكيل المجالس البلدية بطريقة الجمع بين الانتخاب والتعيين، وبذلك يتكون المجلس البلدي من أعضاء ينتخبون مباشرة من قبل المواطنين وأعضاء يصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية[4].
- منحت المجالس البلدية اختصاصات تهدف إلى الحفاظ على سلامة البيئة والعمل على تحسين مظاهر المدن الرئيسية والحفاظ على آثارها[5]، وهذه الاختصاصات تداخلت مع اختصاصات جهات حكومية، مما أدى إلى الازدواجية في العمل والتضارب في الاختصاصات[6].

- القانون رقم 12 و27 لسنة 1985م:

عمل المشرع اليمني على تنظيم الإدارة المحلية بموجب القانون رقم 12 لسنة 1985[7] الذى تنظم أحكامه المجالس المحلية للتطوير التعاوني وهي

---

(1) نشر بالجريدة الرسمية العدد العاشر، 31 أكتوبر 1982م.

(2) مادة (1) قانون رقم 51 لسنة 1982م.

(3) انظر الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 1978/2/6م، والإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 1978/4/17م، د.قائد محمد طربوش: وثائق دستورية يمنية، مرجع سابق، ص225، وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الشعب التأسيسي المعين، قد حل محله مجلس الشورى الذى تم تشكيله بطريقة الانتخاب المباشر 1988م.

(4) مادة (4، 7) قانون رقم 51 لسنة 1982م.

(5) مادة (2، 10، 11، 12) قانون رقم 51 لسنة 1982م.

(6) د.دائل محمد المخلافي:الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص264.

(7) الجريدة الرسمية، ملحق العدد الرابع، 1985/4/3م.

المنتخبة انتخاباً مباشراً من قبل مواطني الوحدة المحلية، أما القانون رقم 27 لسنة 1985[1] وينظم المجالس التنفيذية في الوحدات الإدارية، وهو مجلس معين من أعضاء بحكم مناصبهم في الجهاز الإداري المحلي، ويشكل القانونين نظام الإدارة المحلية[2].

ومن أهم سمات هذه المرحلة:

- أخذ المشرع بالتقسيم الثلاثي للوحدات الإدارية؛ وهى اللواء، والقضاء، والناحية[3]، وأجاز إنشاء مجالس محلية في كل وحدة إدارية وتتمتع هذه المجالس المحلية بالشخصية الاعتبارية التي منحها المشرع للمجالس المحلية ذاتها وليس للوحدة المحلية التي يمثلها المجلس[4].
- أخذ المشرع في تنظيم الإدارة المحلية بنظام المجلسين المحلي والتنفيذي مع الفصل بينهما.
- كان يتم تشكيل المجالس المحلية للتطوير التعاوني من الجمعية العمومية، وهى منتخبة انتخاباً مباشراً ولا يزيد عدد أعضائها عن (21) عضواً أو أقل من ذلك بحسب عدد السكان[5]، أما الهيئة الإدارية فهى منتخبة انتخاباً غير مباشر من قبل الجمعية العمومية، على ألا يزيد عدد أعضائها عن أحد عشر عضواً ولا يقل عن سبعة أعضاء،

---

(1) الجريدة الرسمية، العدد الحادي عشر، 1985/11/30م.

(2) مادة (70) قانون رقم 27 لسنة 1985م.

(3) مادة (1) قانون رقم 27 لسنة 1985.

(4) مادة (2) قانون رقم 12 لسنة 1985م ويرى البعض أن المشرع قد قصد منح هذه الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية ذاتها دون المجلس المحلي وأن هذا قد نشأ نتيجة لخطأ في الصياغة، انظر د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص318؛ ويرى اتجاه آخر عدم قبول مثل هذا التبرير لأنه اجتهاد مقابل النص، والنص صريح وواضح، بحيث لا يحتمل هذا المعنى، انظر د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص270.

(5) مادة (5) قانون رقم 12 لسنة 1985م.

ويمثلون الجهاز الإداري والتنفيذي للمجلس المحلي، في حين تمثل الجمعية العمومية جهاز المداولة والتقرير[1].

- أما المجالس التنفيذية للوحدات الإدارية فقد كان يرأسها (المحافظ) في اللواء، ومدير القضاء على مستوى القضاء، ومدير الناحية في الناحية التي تمثل قاعدة الهرم الإداري، بالإضافة إلى عضوية رؤساء المصالح الحكومية في الوحدة الإدارية[2].
- أما اختصاصات المجالس المحلية للتطوير التعاوني فقد أخذ المشرع لأول مرة بالمعيار العام في تحديد اختصاصات المجالس المحلية بمقتضى قاعدة عامة هى إدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي، ومنح جميع المستويات المحلية نفس الاختصاصات كل في نطاقه الجغرافي[3].
- لم تختلف الرقابة عما كان مقرراً في القوانين السابقة، فقد اقتصرت الرقابة المركزية على الرقابة الإدارية فقط، والتى تتولاها السلطة التنفيذية، في مواجهة المجالس التنفيذية والمجالس المحلية على السواء، وغابت الرقابة التشريعية والقضائية في هذا القانون والقوانين السابقة[4].

وبناء على ما سبق نجد أن التشريعات الدستورية والقانونية تغايرت حسب كل مرحلة من المراحل التي كانت تمر بها البلاد بعد قيام الثورة، فقد جاءت معبرة عن الأوضاع الانتقالية والاضطرابات التي أدت إلى عدم استقرار الأوضاع السياسية والإدارية، الأمر الذى انعكس بدوره على الإدارة المحلية والتقسيم الإداري من خلال إصدار العديد من القوانين المتسارعة والتي لم تحضى بفترة زمنية معقولة حتى يمكن تقييمها، ومع ذلك فهي تعتبر قفزة

---

[1] مادة (19) قانون رقم 12 لسنة 1985م.
[2] مادة (7، 21، 49، 40) قانون رقم 12 لسنة 1985م.
[3] مادة (3) قانون رقم 12 لسنة 1985م.
[4] للمزيد يراجع د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص442.

نوعية حددت ملامح الإدارة المحلية بشمولها على أغلب الأسس التى يقوم عليها هذا النظام وكذلك تشجيع المشاركة الشعبية وكسر حاجز الخوف بين المواطن والحكومة الذى خلفه نظام الحكم الإمامي قبل قيام الثورة.

ب- تطور نظام اللامركزية الإقليمية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (الشطر الجنوبي 1963-1990م):

قامت ثورة 14 أكتوبر 1963م ضد الاحتلال البريطاني في الشطر الجنوبي لليمن بعد أكثر من مائة وعشرين عاماً من الاحتلال وتوجت الثورة جهودها بالحصول على الاستقلال فى 30 نوفمبر 1967م بقيام جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية دولة مستقلة[1]، وللخروج من الوضع الذى خلفه الاحتلال البريطاني تركزت جهود الدولة بعد الاستقلال في إعادة تنظيم البلاد سياسياً وإدارياً، فقد اهتمت الدولة بالنظام الإداري وعلى وجه الخصوص اللامركزية الإقليمية، حيث قامت الدولة بإصدار العديد من التشريعات في هذا الخصوص، وذلك على النحو التالي:

1- التطور الدستوري:

- **دستور 1970م:** وهو أول دستور بعد الاستقلال، وقد خص الفصل الرابع باللامركزية الإقليمية تحت مسمى أجهزة سلطة الدولة المحلية وإدارتها من المادة (113 إلى 115) فقد نص على أن "سلطة الدولة المحلية وإدارتها أجزاء من سلطة الدولة الواحدة في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، ينظم القانون سلطة الدولة المحلية وإدارتها على أساس المركزية الديمقراطية"[2].

---

[1] بعد سنة من قيام ثورة 26 سبتمبر 1962 في الشطر الشمالي قامت الثورة في الشطر الجنوبي، وقد شكلت الثورتان البعد الوحدوي عند أبناء اليمن من الثوار في الشمال والجنوب، وذلك خلال دعم الثورة في الشمال التي قامت بمساندة الثورة في الجنوب لنيل الاستقلال؛ انظر د.فؤاد البعداني: البعد الوحدوي عند حركة الأحرار اليمنية، ندوة واحدية الثورة في جامعة إب، تاريخ 12 أكتوبر 2008م، ص6.

[2] مادة (113) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، الصادر بتاريخ 17 نوفمبر 1970م.

وكذلك نص على أن "ينظم القانون إنشاء مجالس الشعب المحلية باعتبارها الهيئات المحلية لسلطة الدولة التى تدبر وتراقب الإدارة المحلية، ويحدد القانون ما يمنح لها من المهام والحقوق والواجبات في التشريع المحلي والرقابة المحلية، ويستهدف القانون في ذلك نقل سلطة الدولة تدريجياً إلى مجالس الشعب المنتخبة في انتخابات حرة وعامة ومتساوية ومباشرة، وذلك وفق تطور العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية"[1].

كما نص على أن "تمارس سلطة الدولة المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في المحافظات والمديريات والمراكز، ويجوز بقانون تعديل هذه التقسيمات أو إعادة تنظيمها"[2].

- **دستور 1978م**: شكل هذا الدستور منطلقاً إيجابياً لتوجه الدولة نحو الديمقراطية الاشتراكية وتتويجاً لقانون الحكم المحلي رقم 17 لسنة 1977م وأساساً دستورياً له، وذلك في المواد من 112-118 من هذا الدستور الذى تضمن مبادئ تفصيلية متعلقة باللامركزية الإقليمية.

وقد تضمنت هذه المواد العديد من الأحكام منها:

- النص على أن أجهزة سلطة الدولة المحلية هى مجالس الشعب المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز المنتخبة من قبل المواطنين لمدة سنتين ونصف انتخاباً حراً وعاماً متساوياً ومباشراً، وبطريقة الاقتراع السري، وكذلك التأكيد على أن أجهزة سلطة الدولة المحلية وأجهزتها هى جزء من سلطة الدولة الواحدة، على أن تنظم بقانون على أساس المركزية الديمقراطية[3].
- وكذلك نص على أن تصدر مجالس الشعب المحلية في حدود

---

(1) مادة (114) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، 1970م.
(2) مادة (115) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، 1970م.
(3) مادة (112) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1978م، صادر بتاريخ 1978/10/31م.

صلاحياتها القرارات الملزمة لجميع المؤسسات والهيئات والمنشآت والمسئولين الإداريين والمواطنين في نطاق منطقة اختصاصها، وتبت في جميع الشئون والقضايا المحلية من منطلق مصالح الدولة الكلية، ولها أن تناقش القضايا العامة وتقدم الاقتراحات بشأنها إلى أجهزة الدولة العليا[1].

- تنتخب مجالس الشعب المحلية مكاتبها التنفيذية وفقاً للقانون، وتقوم المكاتب التنفيذية بمهام التنفيذ لمختلف نشاطات مجالس الشعب المحلية، وتكون مسئولة ومحاسبة عن كل أعمالها أمام مجلس الشعب المحلية وأمام الجهاز التنفيذي الأعلى المسئول عن توجيه الشئون الإدارية والحكم المحلي[2].
- كما ينتخب مجلس الشعب المحلي من بين أعضائه والمواطنين النشطاء لجاناً دائمة ومؤقتة بهدف تعزيز مساهمة المواطنين والمنظمات الجماهيرية في إعداد قرارات المجلس والعمل على تنفيذها[3].
- كما نص في الدستور على حقوق الأعضاء وواجباتهم، فهم نواب الشعب في هذه المجالس، وعلى كل واحد منهم أن يوثق علاقته بالجماهير وأن يتقبل مقترحات ناخبيه، وعليه أن يشرح لناخبيه سياسة الدولة ويطور مستوى وعيهم السياسى، وهو ملزم بتقديم تقارير دورية منتظمة أمامهم وأمام المنظمات الجماهيرية التى رشحته، ويجوز للناخبين سحب الثقة من العضو إذا أساء استخدامها[4].
- تعمل أجهزة سلطة الدولة المركزية على دعم مجالس الشعب المحلية وتطوير أعمالها وتوسيع اختصاصاتها عن طريق نقل حقوقها

---

[1] مادة (112، 113) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1978م.
[2] مادة (115) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1978م.
[3] مادة (116) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1978م.
[4] مادة (117) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1978م.

وواجباتها إلى أجهزة سلطة الدولة المحلية وفقاً لتطور العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية[1].

2- التطور القانوني:

قسمت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية بعد الاستقلال إلى ست محافظات، وذلك بموجب المرسوم الجمهوري رقم (19) لسنة 1967م وفي 30 يونيو 1968م صدر قرار وزاري رقم (4) لسنة 1968 من وزير الإدارة المحلية يقسم المحافظات الست إلى مديريات ومراكز.

وكان قانون الإدارة المحلية رقم (12) لسنة 1968م[2] هو أول قانون يصدر بشأن تنظيم هيئات الوحدات المحلية على مستوى الجمهورية، وصدر في هذا الشأن بعد ذلك قانون الحكم المحلي رقم (17) لسنة 1977م[3]- ونتناولها فيما يلي:

أهم سمات القانون رقم (12) لسنة 1968م:

- أخذ بالتقسيم الإداري الثلاثي وهو المحافظات والمديريات والمراكز، وتحدد المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية، أما المديريات والمراكز فبقرار من وزير الإدارة المحلية بعد موافقة مجلس الوزراء[4].
- ألزم المشرع وزارة الإدارة المحلية بالإشراف على شئون الإدارة المحلية في جميع المحافظات، وربط هذه المحافظات والمديريات والمراكز بالحكومة المركزية بما يحقق توثيق وحدة الإدارة الحكومية بجميع أنحاء الجمهورية كدولة واحدة، وأن تقوم بإعداد البحوث والدراسات اللازمة لتحقيق هذه الغاية[5]، وإن كان المشرع قد أوضح بعض التشدد في ذلك إلا أن الهدف كان التدرج في التطبيق.

---

(1) مادة (118) دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية 1978م.
(2) الجريدة الرسمية العدد 36، 8 أغسطس 1968، ص48.
(3) الجريدة الرسمية، العدد 22، يونيو 1977م، ص58.
(4) مادة (1) قانون رقم 12 لسنة 1968.
(5) مادة (2) قانون رقم 12 لسنة 1968.

- تشكل مجالس الشعب المحلية عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين، وهم أعضاء معينون بحكم وظائفهم وأعضاء ينتخبون مباشرة من قبل المواطنين ومن بينهم، وأعضاء ينتخبون من بين أعضاء الحزب الحاكم، ويحدد عدد هؤلاء الأعضاء المنتخبين بقرار من وزير الإدارة المحلية[1]، ويرأس المجالس الشعبية المحلية في المحافظة المحافظ، ويعين بقرار من رئيس الجمهورية، وفي المديرية المأمور، ويعين بقرار من مجلس الوزراء، وفي المراكز نائب المأمور، ويعين بقرار من وزير الإدارة المحلية[2].
- حدد القانون اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على كافة مستوياتها، وتمارسها في النطاق الجغرافي، وتمثل المهام العامة التنظيمية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الصادرة في هذه الاختصاصات التى تمارسها في نطاق السياسة العامة للدولة[3].
- نظم القانون العلاقة بين مجالس الشعب المحلية والسلطة المركزية التي تقوم ممثلة في الوزارات بإصدار القرارات والتعليمات إلى المرافق والمصالح التي تتبعها وتشرف عليها في الوحدات المحلية، وتحل مجالس الشعب المحلية بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء، وبذلك تكون الرقابة المركزية شديدة في هذا القانون، خصوصاً في ظل غياب الرقابة القضائية والتشريعية (البرلمان) [4].

- القانون رقم (17) لسنة 1977م:

تضمن هذا القانون أحكاماً هامة وجديدة باعتباره نقلة نوعية بالنسبة للقانون 12 لسنة 1968م وذلك نتيجة للتدرج الذى أكد عليه المشرع.

---

[1] مادة (8) قانون رقم 12 لسنة 1968.
[2] مادة (4) قانون رقم 12 لسنة 1968.
[3] مادة (5، 13) قانون رقم 12 لسنة 1968.
[4] مادة (4، 8، 13) قانون رقم 12 لسنة 1968م.

وأهم سمات القانون رقم 17 لسنة 1977م:

- اعتبار مجالس الشعب المحلية هى الأجهزة العليا لسلطة الدولة في المحافظات والمديريات والمراكز، على أن يتم انتخابها مباشرة من قبل المواطنين الذى لهم حق الانتخاب، وتكون لمجالس الشعب المحلية مكاتب تنفيذية تعتبر بمثابة أجهزتها التنفيذية والإدارية، وتقوم مجالس الشعب المحلية بانتخاب أعضاء هذه المكاتب التنفيذية على مستوى المحافظات والمديريات والمراكز، ويكون رئيس المكتب التنفيذي من يحصل على أكثر الأصوات، ويصدر به قرار فيما بعد بتعيينه، وهم المحافظ والمأمور ونائب المأمور[1].
- تتمتع مجالس الشعب المحلية بمهام واختصاصات تركزت في إنجاز المهام الأساسية في إطار قيادة البناء الإداري والاجتماعي والثقافي والاقتصادي، وأوكل إنجازها لمجالس الشعب المحلية والمكاتب التنفيذية كل في دائرة اختصاصها، وجاء هذا القانون مغايراً للقانون رقم 12 لسنة 1968 فهو لم ينص على أي موارد مالية محلية أو معونات حكومية[2].
- أما العلاقة بين مجالس الشعب المحلية والسلطة المركزية فقد كانت أوضح في هذا القانون، وتمثلت في الرقابة التشريعية والرقابة التنفيذية، فقد أدخل القانون رقم 17 لسنة 1977م رقابة مجلس الشعب الأعلى، وهو السلطة التشريعية العليا الذى يمارس سلطة الإشراف والرقابة على مجالس الشعب المحلية من حيث التزاماتها بالدستور والقوانين، أما المكاتب التنفيذية فيمارس مجلس الوزراء سلطة التوجيه والإشراف عليها ويتولى تنسيق أعمالها ويقوم بتأمين المحافظة على

---

[1] مادة (8، 9، 10) قانون رقم 17 لسنة 1977م.

[2] د.قائد محمد طربوش، تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق، ص161.

المصالح العامة للدولة[1].

يتبين مما سبق أن الإدارة المركزية لم تكن القاسم المشترك بين الدولتين فى اليمن سابقاً (الشمال والجنوب)، وإنما كان القاسم الآخر هو حظر التعددية السياسية فيهما، إلا أن قاسمهما المشترك يتمثل فى محدودية تطبيق اللامركزية الإقليمية والتى يغلب عليها الطابع الرقابى فى علاقتهما بالسلطة المركزية[2].

جـ- تطور اللامركزية الإقليمية في الجمهورية اليمنية:

أعلنت الوحدة بين شطري اليمن (الجمهورية العربية اليمنية ـ وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) في 22 مايو 1990م، وحدة اندماجية كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد يسمى (الجمهورية اليمنية) ويكون للجمهورية اليمنية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة[3].

وقد كان التقسيم الإداري أحد البنود الأساسية التي شملتها اتفاقية إعلان الوحدة باعتباره أول إجراء للاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية، وذلك بالنص على أن "يكلف مجلس الرئاسة في أول اجتماع له فريقاً فنياً لتقديم تصور كامل حول إعادة التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية مما يكفل تعزيز الوحدة الوطنية وإزالة آثار التشطير"[4].

---

(1) مادة (84، 106، 130) قانون رقم 17 لسنة 1977.

(2) وهناك من قيم التجربتين المحليتين فى اليمن (الشمال والجنوب سابقاً) على أنها كانت فى اليمن الشمالي أقرب إلى نظام المركزية مع أشكال عدم التركيز، أما فى اليمن الجنوبي فهى تجمع بين نظام عدم التركيز واللامركزية الإدارية، وتكمن اللامركزية فى وجود مجالس الشعب المحلية المنتخبة متميزة عن هيئات السلطة المركزية، يراجع: د.محمد على السقاف: مركزية اللامركزية فى الوحدات الإدارية، مرجع سابق، ص12.

(3) مادة (1) وثيقة إعلان الوحدة وتنظيم الفترة الانتقالية، الجريدة الرسمية العدد الأول، 31 مايو 1990م، ص5؛ للمزيد حول اتفاق إعلان الوحدة وتنظيم الفترة الانتقالية يراجع: د.أحمد محمد الكبسي: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص27.

(4) مادة (6) اتفاقية إعلان الوحدة، المرجع السابق.

وبناء على ذلك نص في دستور 1990م على "تقسيم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها كما ينظم القانون توزيع الاختصاصات لرؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح فيها، وتعتبر الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءًا لا يتجزأ من سلطة الدولة"[1].

بهذه النصوص سعت الدولة إلى إزالة الآثار السلبية للتقسيمات الإدارية بين شطري اليمن، وذلك لمواجهة التوسع الجغرافي والسكاني لإقليم الجمهورية اليمنية، وقد عكست تلك النصوص اتجاه الدولة نحو اللامركزية الإقليمية والتى تجسدت في إصدار التشريعات لإعادة تنظيمها على ضوء المستجدات بعد الوحدة، وكان أول هذه التشريعات القانون رقم (52) لسنة 1991م وتلاه القانون رقم (4) لسنة 2000م وهو المطبق حالياً، ونتناولها فيما يلي:

1- القانون رقم (52) لسنة 1991م:

صدر القانون رقم (52) لسنة 1991م لإعادة تنظيم الإدارة المحلية في اليمن بعد الوحدة، وجاء خلاصة للقوانين السابقة في شطري اليمن قبل الوحدة ومحاولة للتوفيق بينهما، مع الأخذ بعين الاعتبار أن قيام الوحدة اليمنية كان متلازماً مع الديمقراطية والتعددية الحزبية، في حين كانت القوانين الصادرة في شطري اليمن قبل قيام الوحدة بشأن الهيئات المحلية مقيدة بالتنظيم السياسى للحزب الحاكم الوحيد في الشطر الجنوبي وبمنع الحزبية في الشطر الشمالي من الوطن، وقد مثل ذلك عائقاً أمام المشاركة الشعبية في قيام الهيئات المحلية[2].

وكان صدور هذا القانون دليلاً على اهتمام الدولة باللامركزية الإقليمية وإدراكاً لدورها في التنمية المحلية الشاملة، وكذلك تنفيذاً للدستور الذى نص

---

(1) مادة (117) دستور الجمهورية اليمنية (دولة الوحدة 1990م)، صادر في 1990/5/22م، معدل فى 1994/9/31م، ومعدل فى 2001/2/20م.

(2) د.قائد محمد طربوش، تطور نظام السلطة المحلية، مرجع سابق، ص140؛ د.محمد على السقاف: مركزية اللامركزية فى الوحدات الإدارية، مرجع سابق، ص5.

على أن "يكون للوحدات الإدارية مجالس محلية منتخبة، ويحدد ما يمنح لها من مهام وصلاحيات وحقوق وواجبات، كما يبين القانون طريقة انتخابها ونظام عملها ومواردها المالية ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية"[1].

ومع هذا الاهتمام الدستوري والقانوني للإدارة المحلية بعد الوحدة اليمنية إلا أن القانون رقم 52 لسنة 1991م لم يحظ بفرصة التطبيق الفعلي والعملي على أرض الواقع، وذلك لأن إعادة الوحدة رافقها العديد من السلبيات التى انعكست على المجال السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الانتقالية التي نص عليها في اتفاقية إعلان الوحدة، والتي نتج عنها تقاسم السلطة ولذلك شهد الجهاز الإداري تضخماً كبيراً نتيجة لدمج الأجهزة الحكومية للشطرين في جهاز إداري واحد[2].

وبذلك ظل النظام المحلي معلقاً حتى إجراء أول انتخابات للمجالس المحلية فى 2001م وفقاً لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م وبالرغم من أن القانون رقم 52 لسنة 1991م لم يطبق عملياً، إلا أن من أهم سماته ما يلى:

- أخذ هذا القانون بالتقسيم الإداري الثنائي وهو المحافظات والمديريات وتشكل في مجموعها الوحدات الإدارية وتتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية ويتم إنشاؤها وإلغاؤها وتعديلها بقانون[3].
- أخذ هذا القانون بنظام الفصل بين المجلسين (التنفيذي والمحلي) وذلك على النحو التالي:

المجلس التنفيذي: يتألف المجلس التنفيذي على مستوى المحافظة أو المديرية من أعضاء معينين بحكم وظائفهم[4]، ويرأس المجلس التنفيذي للمحافظة رئيس الوحدة الإدارية وهو المحافظ، وهو المسئول

---

(1) مادة (118) دستور الجمهورية اليمنية 1990م المعدل، مرجع سابق.

(2) د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبلية فى دعم الإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص120.

(3) مادة (8، 9) قانون رقم 52 لسنة 1991م صادر بتاريخ 25 ابريل 1991م.

(4) مادة (12) قانون رقم 52 لسنة 1991م.

الأول في المحافظة، ويمثل السلطة التنفيذية، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري[1]، ويرأس المجلس التنفيذي للمديرية مدير المديرية، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الوزراء، ويعتبر المسئول الأول فيها ويمثل السلطة التنفيذية[2].

المجلس المحلي: يتألف المجلس المحلي من مجلس منتخب، يتم انتخاب أعضائه من قبل المواطنين مباشرة لدورة انتخابية مدتها ثلاث سنوات، وينتخب المجلس المحلي في الوحدات الإدارية (المحافظة – المديرية) من بين أعضائه في أول اجتماع رئيساً للمجلس المحلي ونائباً ومقرراً وعضوين لمدة دورة المجلس، ويؤلفون المكتب التنفيذي للمجلس المحلي في الوحدة الإدارية[3].

- أورد القانون اختصاصات المجالس المحلية والمجالس التنفيذية، كما يلي:

المجالس المحلية: تتولى المجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية في نطاق الدستور والقوانين والسياسة العامة للدولة وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وقرارات الأجهزة المركزية سلطات إقرار خطط وبرامج التطوير والتنمية المحلية والقيام بالإشراف والرقابة والتوجيه والتقويم لكافة الأعمال المناطة بالوحدة ومكاتبها، وتباشر في ذلك مهام وصلاحيات حددت في (17) اختصاصاً تتضمن المناقشة والدراسة والإقرار والمصادقة للشئون المحلية وكذلك تقييم أداء رؤساء الوحدات الإدارية رؤساء المصالح ومساعدتهم على تحسين وتطوير أدائهم[4].

المجالس التنفيذية: يتولى المجلس التنفيذي وفقاً لقرارات الأجهزة المركزية وتوصيات المجلس المحلي إنشاء وإدارة وتشغيل وصيانة

---

(1) مادة (17، 18، 31) قانون رقم 52 لسنة 1991م.
(2) مادة (39، 40، 46) قانون رقم 52 لسنة 199م.
(3) مادة (13، 51، 66) قانون 52 لسنة 1991م.
(4) مادة (59) قانون رقم 52 لسنة 1991م.

مختلف المرافق العامة، ويقوم فى سبيل ذلك بممارسة الاختصاصات الخاصة بمشروع الموازنة والتنسيق بين مكاتب الوزارات... [1]، واختصاصات المحافظ ومدير المديرية لا تنفصل عن اختصاصات ومهام المجالس التنفيذية وذلك بصفة المحافظ رجل الدولة الأول فى المحافظة، ويليه مدير المديرية فى المديرية[2].

وبذلك يكون المشرع فى هذا القانون قد أخذ بخصوص تحديد الاختصاصات بالتخصيص بعد التعميم، وهو يعطى اختصاصات عامة ثم يحدد بعض الاختصاصات ليس القصد منها الحصر وإنما على سبيل التوضيح فقط.

- حددت العلاقة بين المجالس المحلية والسلطة المركزية كما يلى[3]:

مجلس الوزراء: يتولى سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه لأعمال الوحدات الإدارية، وذلك بما يحقق المحافظة على المصالح العامة للدولة ويكفل التنسيق والترابط فى عمل أجهزتها التنفيذية والتكامل بين عمل الأجهزة المركزية والمحلية للدولة.

وزارة الإدارة المحلية: وتتولى الإشراف والرقابة والتوجيه للوحدات الإدارية والمجالس المحلية بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة وخطط التنمية، وكذا القيام بالمهام والواجبات المناطة بها وفقاً للقوانين والقرارات والأنظمة النافذة.

وتخضع المجالس المحلية المنتخبة للإشراف والرقابة فيما يصدر عنها من قرارات وفقاً لما يلى:

تكون قرارات مجلس الرئاسة وقرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية، ويحق لمجلس المحافظة إلغاء قرار المجلس المحلى للمديرية والذى له حق الاعتراض على قرار الإلغاء أمام مجلس الوزراء، ويجوز لفروع ومكاتب الوزارات والمصالح والأجهزة التنفيذية للدولة الاعتراض على

---

[1] مادة (34، 35، 49) قانون رقم 52 لسنة 1991م.
[2] مادة (20، 40) قانون رقم 52 لسنة 1991م.
[3] مادة (5) قانون رقم 52 لسنة 1991م.

القرارات الصادرة من المجلس المحلى للمديرية عن طريق المحافظ، سواء إلى المجلس المحلى للمحافظة أو إلى الوزارة أو مجلس الوزراء، وفى حالة إصرار المجلس المحلى على قراره المعترض عليه يعرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه بذلك، ويبت فيه مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العرض عليه ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً[1].

ويلاحظ أن الرقابة المركزية ارتبطت بالسلطة التنفيذية فقط وغياب الرقابة القضائية والتشريعية، وهو ما يجعل هذه الرقابة تتسم بنوع من الشدة فى ظل هذا القانون.

- ألغى القانون رقم 52 لسنة 1991م القوانين السابقة فى شطرى اليمن بشأن الإدارة المحلية، وهى القانون رقم 27 لسنة 1985 بشأن الوحدات الإدارية والقانون رقم 12 لسنة 1985 بشأن المجالس المحلية للتطوير التعاونى، والقانون رقم 17 لسنة 1977 بشأن الحكم المحلى وكل حكم أو نص يتعارض مع أحكام هذا القانون[2].

ب- قانون رقم 4 لسنة 2000م:

صدر القانون رقم 4 لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية بعد أن مر اليمن بالعديد من التجارب فى التنظيم المحلي والذى لعبت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية دوراً مؤثراً في مضمون هذه الأنظمة المحلية، ولكن المشرع اليمنى استفاد من تلك التجارب كثيراً وحاول أن يصدر قانون بشأن اللامركزية الإقليمية يقوم على أسس ومرتكزات قوية تتمثل فى توسيع المشاركة الشعبية فى اتخاذ القرار وبناء القدرات والإمكانيات المحلية[3].

---

(1) مادة (100) قانون رقم 52 لسنة 1991م.

(2) مادة (122) قانون رقم 52 لسنة 1991م.

(3) التطور التاريخى يعطى النظام المحلى قوة للاستمرارية،ولا يمكن أن يلغى تجربة التاريخ لأنها تعتبر امتداد للتجارب المحلية فى الوقت الحاضر الذى يفترض أنه جاء نتيجة للاستفادة من التجارب السابقة باعتبارها الناقل من الماضى إلى الحاضر. انظر:
- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre, op. cit. p.24.

والقانون رقم 4 لسنة 2000م هو القانون المعمول به حالياً فى الجمهورية اليمنية، ولبيان المستويات المحلية فى ظل هذا القانون نتناول التقسيم الإدارى كما يلى:

التقسيم الإدارى هو الأساس الذى يقوم عليه نظام اللامركزية الإقليمية، فهو الذى يحدد تقسيم وعدد الوحدات الإدارية فى الدولة، وبهذا الصدد هناك أسلوبان لتقسيم الوحدات الإدارية، هما التقسيم الهرمى – والتقسيم المتساوي، نتناولهما فيما يلى[1]:

- **التقسيم الهرمى:** وبمقتضاه يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية غير متساوية، وترتيبها تدريجياً بحيث تدخل الوحدات الأصغر فى نطاق الوحدات الأكبر التى تقوم بالإشراف عليها، وبذلك تتعدد المستويات المحلية فى هذا التقسيم مع وجود علاقة تسلسلية هرمية تربط بين هذه المستويات التي قد تكون مستويين أو أكثر، ويطبق هذا النظام فى فرنسا وبعض الدول العربية منها مصر وسوريا والجزائر والمغرب[2].
- **التقسيم المتساوي:** تتعدد الوحدات الإدارية فى هذا الأسلوب وتتنوع تبعاً للمساحة وعدد السكان ونوع البيئة من حيث كونها حضرية أو ريفية، وتتميز بالمساواة من حيث الاتصال المباشر بالسلطة المركزية، فهى لا تخضع فيما بينها لأى نوع من الإشراف والرقابة الهرمية فلكل وحدة محلية كيانها المستقل واختصاصاتها وسلطاتها الممنوحة بموجب القانون، ويطبق هذا النظام فى المملكة المتحدة (بريطانيا) وبعض

---

(1) أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص100؛ د.حسن عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية، مرجع سابق، ص 80؛ د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص7.

(2) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.156.

- J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.18.

انظر كذلك د.خالد قباني: مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية..، مرجع سابق، ص70.

الدول العربية، منها الأردن والبحرين ولبنان على مستوى البلديات[1].

وبذلك تختلف المستويات المحلية من دولة إلى أخرى تبعاً للتقسيم الإداري الذى يختلف باختلاف الأنظمة السياسية والإدارية والهدف من التقسيم[2]، فهى بصفة عامة متعددة لا تستند فى تقسيمها إلى أساس واحد لأنه لا توجد قواعد جامدة تحكم هذا التقسيم[3].

وفي الجمهورية اليمنية نص الدستور على أن "تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري...." [4]، وتنفيذاً للنص

---

(1) Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.880.
- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre, op. cit. p.75.
انظر كذلك: د.أحمد حافظ نجم، المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص39؛ د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص21؛ د.هانى على الطهراوى، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق،ص 233. وأن كان لبنان قد تأثر بالتشريع الفرنسي إلا أنه خلافاً للإدارة المحلية فى فرنسا أخذت لبنان بمستوى محلى واحد فقط هو البلديات التى تتمتع بالشخصية المعنوية، أما المحافظات والأقضية فهى إدارات مركزية لا تتمتع بالشخصية المعنوية. انظر د.خالد قبانى: مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص71.

(2) فقد تهدف الدولة إلى تحقيق المساواة بين أحجام الوحدات المحلية (المعيار الكمى)، أو تعدد الخدمات المحلية (المعيار الوظيفى)، أو الحفاظ على الوضع القائم فى المدن والقرى (المعيار الطبيعى والجغرافى). د.ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلى، الأساسيات النظرية للحكم المحلى، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، 1977م، ص 227؛ د.كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، موسوعة الحكم المحلى، نظم الحكم فى الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، نهضة مصر، 1977م، ص 73؛ د.أحمد رشيد: مقدمة فى الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص70؛ د.حسن عواضة: المرجع السابق، ص 79.

(3) د.خالد قبانى: المرجع السابق، ص69؛ د.محمد عبد العال السناري: القانون الإداري، مرجع سابق، ص495؛ د.عادل حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 198؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص95.

(4) مادة (145) دستور الجمهورية اليمنية 1990 المعدل، مرجع سابق، وتجدر الإشارة إلى أنه لم يصدر قانون التقسيم الإداري الذى أشار إليه الدستور، والذى صدر بهذا الصدد هو بعض التشريعات التي تعالج جزئياً موضوع التقسيم الإداري إلا أنها لم تكن كافية ولا بديلة للتقسيم الإداري الشامل الذى يقوم حالياً على إرث قديم يعود إلى ما-

الدستوري نص في قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، على أن يقوم التقسيم الإداري على دراسات علمية لجملة من العوامل والمحددات تستهدف ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنماء الاقتصادي والأمن والسلام الاجتماعي، وتتمثل هذه العوامل في الآتي[1]: العوامل السكانية – العوامل الاقتصادية – العوامل الاجتماعية – العوامل الجغرافية والطبيعية.

واعترف الدستور لمستويين محليين بالشخصية الاعتبارية، وهما المحافظة والمديرية[2]، وتتكون المحافظة من عدد من المديريات وفقاً للتقسيم الإداري الذى يصدر بقانون، وتعتبر في حكم المديرية المدن في عواصم المحافظات ويسرى بشأنها ما يسرى على المديريات[3]، وبذلك يكون المشرع اليمني قد أخذ بالتقسيم الهرمي للمستويات المحلية حيث جعل المديريات في قاعدة الهرم والمحافظات في أعلاه،مع وجود العلاقة الرأسية التسلسلية والتي تتمثل في الإشراف والرقابة.

أما التقسيم الإداري في جمهورية مصر العربية فقد قام على ثلاثية المستويات المحلية دستورياً، وهى (المحافظات والمدن والقرى) وأجاز إنشاء وحدات إدارية أخرى إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[4]، وخماسية المستويات

=قبل تحقيق الوحدة اليمنية، ومن هذه التشريعات بشأن إجراء بعض التعديلات في التقسيم الإداري: القرار الجمهوري بقانون رقم (23) لسنة 1998م الجريدة الرسمية العدد (14) لسنة 1998م، والقرار الجمهوري بقانون رقم (9) لسنة 1999م، الجريدة الرسمية العدد (2 ج1) لسنة 1999م، والقرار الجمهوري رقم (3) لسنة 2001م بشأن التقسيم الإداري لأمانة العاصمة وإجراء بعض التعديلات على التقسيم الإداري لبعض مديريات محافظات الجمهورية، الجريدة الرسمية، العدد (2 ج1) لسنة 2001م.

[1] مادة (6) قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، الجريدة الرسمية، العدد (3) لسنة 2000م، معدل بالقانون رقم (71) لسنة 2001م، الجريدة الرسمية، ملحق العدد (24) لسنة 2001م، وعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2002م، الجريدة الرسمية، العدد (15) لسنة 2002م وعدل بالقانون رقم (18) لسنة 2008م، الجريدة الرسمية، العدد 8، بتاريخ 30 أبريل 2008م.

[2] مادة (146) دستور الجمهورية اليمنية، مرجع سابق.

[3] مادة (167) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق

[4] مادة (161) دستور جمهورية مصر العربية، 1971م، المعدل في 22 مايو 1980م، ومعدل في 26 مايو 2005م.

المحلية تشريعياً وهى (المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى) وتتمتع بالشخصية المعنوية[1]، وهى ترتبط مع بعضها بعلاقة هرمية تكون على ثلاثة مستويات في المحافظات الريفية، وعلى مستويين في المحافظات ذات المدينة الواحدة، وتتماثل جميع المستويات في التشريع القانوني[2].

وبناء على ما سبق يكون المشرع اليمني قد أخذ بالتقسيم الإداري الهرمي، فيوجد في اليمن مستويان محليان هما المحافظات والمديريات، يرتبطان بعلاقة رأسية هرمية من حيث الإشراف والرقابة، ونتناولها فيما يلي:

الفصل الأول: تشكيل المجالس المحلية.

الفصل الثاني: اختصاصات المجالس المحلية.

الفصل الثالث: الرقابة على المجالس المحلية.

---

(1) مادة (1) قانون رقم 43 لسنة 1979م، الجريدة الرسمية، عدد (25) تابع، 1979/6/21م، مستبدلة بالقانون رقم 50 لسنة 1980م، الجريدة الرسمية، عدد (26)، 1981/7/25م

(2) د.مصطفي محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،1990، ص478، وجدير بالذكر أن هناك من يرى أن التقسيم الإداري للمحافظات المصرية يقوم على معايير قديمة، ولذلك يجب تحديثه بما يتناسب مع الكثافة السكانية والمساحة لأن التقسيم الحالي يوجد فيه تفاوت كبير في ذلك، ولذلك يقترح أن تقسم المحافظات الحالية وعددها (29) محافظة إلى (79) تجمع في ستة أقاليم إدارية، للتفصيل حول هذا التقسيم يراجع د.إبراهيم محرم: التقسيم الإداري للمحافظات المصرية دعوة للتفكير، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2007م، ص17 وما بعدها؛ ويرى البعض الإقلال من عدد المحافظات المصرية وأن التقسيم الحالي فيه تفتيت للسلطة التنفيذية وبالتالي للموارد والإمكانات، وتجميع الأقاليم المصرية والإقلال من عدد المحافظات يؤدي إلى تجميع مواردها وإمكانياتها وجهودها، وهذا سيؤدي إلى تحقيق نتيجة أفضل في أداء العمل التنفيذي للدولة، انظر د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص159.

الفصل الأول
تشكيل المجالس المحلية

تتباين الدول في الأسلوب الذي تتبعه في تسيير نظامها الإداري، فقد تأخذ بالأسلوب المركزي أو اللامركزي أو تجمع بينهما، ولذلك يختلف نظام اللامركزية الإقليمية من دولة إلى أخرى وفقاً لدرجة المركزية واللامركزية المتبعة في الإدارة، ومن فترة زمنية إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، وهذا بسبب ارتباط اللامركزية الإقليمية بالكثير من المتغيرات والعوامل الداخلية في الدولة[1].

وعلى ذلك لا يمكن اقتباس النظام المحلي إلا إذا تم التوفيق بينه وبين الأوضاع المحلية، لأنه يعكس الأوضاع الخاصة بكل دولة، ولذلك لا يمكن الحكم على نظام اللامركزية الإقليمية في دولة ما من خلال مقارنته بأنظمة في دولة أخرى[2]، لأنها تختلف من دولة إلى أخرى، وهى قابلة للتغيير والتطوير المستمر، ولكن ذلك لا يمنع من وجود نماذج أساسية قابلة للتطبيق في الدولة، كما أن هناك أسساً دستورية تعكس مدى اهتمام الدول بالنظام المحلي، وذلك كما يلي:

أولاً: أساليب اللامركزية الإقليمية:

النموذج الأول: الدمج الكلي للهيئات والأجهزة المحلية:

بموجب هذا الأسلوب تكون هناك هيئة محلية واحدة مسئولة عن إدارة وتنظيم الشئون المحلية، فالمجلس المحلي الهيئة الوحيدة الموجودة في الوحدة

---

(1) د. فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص2؛ .ظريف بطرس: الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، مرجع سابق، ص4؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص20؛ د.صلاح عبد البديع السيد: الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1996م، ص12؛ د.طارق المجذوب:الإدارة العامة، مرجع سابق، ص67، وانظر كذلك:

- G. Shabbir Cheema And Dennis A Rondinelli, From Government Decentralization to Decentralized Governce, op. cit. p.9

(2) د.كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، مرجع سابق، ص70؛ د.محمد سعيد أمين: المنهج البيئى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص81.

الإدارية، فهو الهيئة التقريرية والتنفيذية لجميع القرارات التي تصدر باسم المجلس المحلي، ويقوم رئيس المجلس المحلي بالدور التنفيذي لهذه القرارات، وهو منتخب مباشرة من المواطنين أو بشكل غير مباشرمن قبل أعضاء المجلس المحلي ويرأس المجلس المحلي والجهاز التنفيذي في الوحدة الإدارية[1].

ومن الدول العربية التى أخذت بهذا النموذج: لبنان على مستوى البلديات، وهى المستوى المحلي الوحيد، والجزائر على مستوى المجلس الشعبي البلدي، وكذلك المغرب على مستوى الجماعات المحلية ، وتقوم المجالس المحلية في هذه الدول بوظيفة المداولة والتقرير وأيضاً بسلطة التنفيذ.

النموذج الثاني: الدمج الجزئي للهيئات والأجهزة المحلية:

بهذا الأسلوب يبقى المجلس المحلي سلطة تقريرية يصدر ويراقب تنفيذ القرارات، فهو المسئول عن مراقبة الجهاز التنفيذي، وله حق سحب الثقة من الأجهزة التنفيذية في حالة سوء أو عدم تنفيذ القرارات، ويرأس المجلس المحلي رئيس الوحدة الإدارية بحكم وظيفته، ويعين من قبل السلطة المركزية وتتحقق فيه ظاهرة الازدواج الوظيفي، فهو رئيس المجلس المحلي ورئيس الجهاز التنفيذي[2].

ومن الدول العربية التي تتبع هذا النموذج: سوريا في جميع مستوياتها المحلية، والجزائر على مستوى المجلس الشعبي الولائي، والمغرب على مستوى العمالات والأقاليم.

---

(1) أ.محمد نور أكرم صوفي: أساليب تنظيم الإدارة المحلية، عرض نماذج عالمية ومحلية، الملتقي العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 2003م، ص6؛ ويطلق البعض على هذا الأسلوب نظام الإدارة المحلية الإجمالي، انظر د.كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية،مرجع سابق، ص70، ويطلق عليه أيضاً النظام الشامل للإدارة المحلية، انظر د.على محمود المبيض، وآخرون: الإدارة العامة، مرجع سابق، ص254.

(2) د.كمال نور الله:، المرجع السابق، ص71؛ محمد نور أكرم صوفي: المرجع السابق، ص8؛ د.علي محمود المبيض وآخرون: المرجع السابق، ص255.

النموذج الثالث: الفصل الجزئي بين الهيئات والأجهزة المحلية:

ينشأ بموجب هذا الأسلوب مجلسان: الأول تقريري، وهو منتخب مباشرة من قبل المواطنين، ويقوم باختيار رئيس من بين أعضائه، ويناط به إصدار القرارات المتعلقة بالشئون المحلية ومراقبة الجهات التنفيذية ومسألتها ومحاسبتها، وهذا هو المجلس المحلي، والثاني هو المجلس التنفيذي الذى يرأسه رئيس الوحدة الإدارية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية، ويقوم هؤلاء بتنفيذ قرارات المجلس المحلي[1].

ومن الدول العربية التي أخذت بهذا النموذج: مصر في جميع مستوياتها المحلية، السعودية على مستوى المجالس البلدية، البحرين على مستوى البلديات وهى المستوى الوحيد.

والأساليب السابقة تختلف في مجال التطبيق اختلافاً كبيراً فيما بينها، وذلك بحسب الاختيار المناسب الذى يتوافق مع العوامل البيئية المؤثرة في النظام المحلي، والذى يتأثر بالسياسة العامة والقواعد الدستورية الخاصة، كما قد يطبق في الدولة أسلوبان من الأساليب السابقة في وقت واحد، ولذلك يجب عدم افتراض أن هذه الأساليب قد تظل جامدة، فهى قد تتبدل بسرعة وفقاً للاحتياجات خصوصاً في الدول النامية[2].

ثانياً: الأسس الدستورية للامركزية الإقليمية:

تختلف الدساتير في أسلوب تناولها للامركزية الإقليمية تبعاً لمدى اهتمامها بهذا النظام، وكذا تبعاً لاختلاف ظروف المجتمعات، ومع ذلك توجد

---

(1) د.كمال نور الله: اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، مرجع سابق، ص71؛ محمد نور أكرم صوفي: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص10؛ د.علي محمود المبيض: الإدارة العامة، مرجع سابق، ص256؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الإدارة المحلية.. ، مرجع سابق، ص75.

(2) د. أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص47، د.سعيد جعفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مرجع سابق، ص111.د.ربيع أنور فتح الباب:الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية، مرجع سابق،ص4

سمات مشتركة تميز كل مجموعة من الدساتير عن غيرها[1]، فنجد أسلوب عدم النص على أية نصوص خاصة باللامركزية الإقليمية، بينما نجد مجموعة أخرى تتبع أسلوب النص على أسس عامة وتفصيلية، ونجد مجموعة ثالثة تتبع أسلوب النص على أسس عامة والإحالة فيما يتعلق بالتفصيلات إلى القانون[2]، ونتناول هذه الأساليب فيما يلى:

الأسلوب الأول: عدم النص في الدستور على أسس اللامركزية الإقليمية:

هذه المجموعة من الدساتير لا تتضمن أية قيود دستورية على المشرع فيما يتعلق بتنظيم اللامركزية الإقليمية وبذلك لا تتمتع بأية ضمانات دستورية[3]، ويعتبر دستور الولايات المتحدة الأمريكية مثالاً لهذا الأسلوب[4] ومن الدول العربية التي أخذت بهذا الأسلوب المملكة العربية السعودية، ودولة قطر، والجمهورية اللبنانية[5].

---

(1) د.أنور أحمد رسلان: الأسس الدستورية للإدارة المحلية دراسة مقارنة، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العددان (1، 2) السنة الثامنة والأربعون، مارس – يونيو، 1978م، ص303.

(2) د.أنور أحمد رسلان: المرجع السابق، ص305؛ د.مصطفى محمود موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص355؛ د.محمد عبد العال السناري: القانون الإداري، مرجع سابق، ص480.

(3) د.أنور أحمد رسلان: المرجع السابق، ص305؛ د.مصطفى محمد موسى: المرجع السابق، ص357.

(4) لاري الويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ط1، 1996م، ص29.

(5) وجدير بالذكر أن هذا الأسلوب ليس له علاقة بالدول الفيدرالية أو الموحدة، فنجد المملكة المتحدة وبالرغم من قدم نظام الحكم المحلي فيها، إلا أن السلطات المحلية تستمد وجودها من التشريعات وحدها، لأنه لا يوجد فيها دستور مكتوب، ولذا لا يوجد أساس دستورى للسلطات المحلية، انظر:

- John Stewart, the nature of British Local Government Government Beyond the centre, op. cit. p.19.
- Hilaire Barneet, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.15.

– ونجد المملكة العربية السعودية وهى دولة موحدة ومن الدول التى اهتمت باللامركزية–

الأسلوب الثاني: النص في الدستور على بعض أسس وتفصيلات اللامركزية الإقليمية:

تتضمن هذه الدساتير قيداً دستورياً على المشرع عند محاولته إدخال تعديلات في نظام اللامركزية الإقليمية، وذلك لأن الدستور تضمن الكثير من المبادئ التفصيلية المتعلقة بهذا النظام، وذلك يوفر ضمانات دستورية للوحدات الإقليمية في مواجهة سلطات الدولة[1].

ويعتبر الدستور السوفيتي الصادر في 7 أكتوبر 1977م مثالاً للدساتير التي تنتهج هذا الأسلوب، وكذلك الدستور الهولندي لسنة 1983م الذى تبنى جملة من المبادئ العامة التفصيلية وأضفى عليها الطابع الدستوري[2]. ومن

-الإقليمية، ومع ذلك لم ينص عليها في الدستور (النظام الأساسي للحكم) وذلك يرجع إلى عدم اعترافها بفكرة الدستور الوضعي واعتبار القرآن دستورها الأول، يراجع د.أنور أحمد رسلان: الأسس الدستورية، مرجع سابق، ص321؛ بينما نجد جمهورية العراق وهى دولة فيدرالية بموجب دستور 2005م الذى جاء بأحكام غريبة وجديدة، فالوضع الطبيعي للفيدرالية أن تكون الدولة كلها فيدرالية أي أن كافة المحافظات تنتمي إلى أقاليم وهى ترتبط بالدولة الاتحادية ولكن الغريب هو وجود المحافظات خارج الأقاليم والتي ربطها الدستور بالحكومة الاتحادية وتكون تابعة للسلطة الاتحادية تبعية مركزية، يراجع د.أحمد أحمد الموافي: رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص31، وجاء الدستور اللبناني لسنة 1926م وتعديلاته التي كان آخرها 1996م خالياً من النص على اللامركزية الإقليمية بالرغم من تأثره بالتشريع الفرنسي، أما نص المادة الثالثة من الدستور والذى ينص على "لا يجوز تعديل حدود المناطق الإدارية إلا بقانون" فيقصد بها الحدود الإدارية للإدارة المركزية ويتضح ذلك من خلال المواد التي تسبقها، أما اللامركزية الإقليمية فقد أشارت إليها (وثيقة الوفاق الوطني اللبناني) وتعرف بوثيقة الطائف 1989م.

(1) ولكن العبرة ليست بما يكتب بالدساتير وإنما بالتطبيق وظروف المجتمع ودرجة نضج الشعب، فقد تحولت مجالس السوفيت المحلية في عهد ستالين إلى مجرد مجالس تتلقى شكاوى المواطنين لتقوم بإرسالها إلى الجهات المختصة، يراجع د.أنور أحمد رسلان: المرجع السابق، ص318؛ د.سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980م، ص11.

(2) وذلك لكونها تعد بمثابة الأعمدة الرئيسية لنظام الحكم المحلي والتى لا يمكن الاستغناء عنها، ويرجع هذا الاهتمام بالحكم المحلي في هولندا إلى أن السلطة اللامركزية أقدم وأسبق وجوداً من السلطة المركزية، كما أن المحافظات أقدم وأسبق من الدولة-

الدساتير العربية التي أخذت بهذا الأسلوب الدستور المصري لسنة 1956م والذي خصص لنظام الإدارة المحلية المواد من 157 إلى 166 وضمنها بعض الأسس التفصيلية، وكذلك دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (سابقاً) لسنة 1978م وخصص سبع مواد من 112 إلى 118 وتضمنت مبادئ تفصيلية تقترب من الدستور السوفيتي، وذلك تحت عنوان "أجهزة سلطة الدولة المحلية وإدارتها".

الأسلوب الثالث: النص في الدستور على بعض أسس اللامركزية الإقليمية والإحالة في التفصيلات إلى المشرع العادي:

وهذه الدساتير هي وسط بين المجموعتين، لأنها تتضمن أسساً عامة دستورية وتترك للمشرع حرية الحركة في تحديد تفصيلات اللامركزية الإقليمية بما يتفق مع المتغيرات البيئية المؤثرة في النظام[1]، وهذا الأسلوب يتفق مع طبيعة اللامركزية الإقليمية كونها نظاماً إدارياً اجتماعياً يتميز بالمرونة والتحديث المستمر، فيجب عدم تقييد المشرع حتى يواكب هذه المتغيرات.

ويعتبر الدستور الفرنسي الصادر في 1958م مثالاً لهذا الأسلوب الذي اتبعه المشرع الدستوري في أغلب الدول العربية، ومنها: مصر في دستور 1971م في المواد من 161 إلى 163 والتي تبين الأسس الدستورية للإدارة المحلية المتعلقة بأنواع الوحدات الإدارية وكيفية تشكيل المجالس المحلية والاختصاصات التي يقوم المشرع العادي بإصدار قوانين بشأنها[2]، وأيضاً البحرين، والأردن، وسوريا، والجزائر، والمغرب.

=الهولندية ذاتها ومن الدستور والنظام الدستوري الهولندي. هذا ويعتبر الدستور الهولندي من أوائل الدساتير التي تقرر الاهتمام بالتفصيلات للنظام المحلي، للمزيد يراجع د.عبد الرءوف بسيوني: الحكم المحلي في هولندا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، ص30 وما بعدها.

(1) د.أنور أحمد رسلان: الأسس الدستورية للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص313.

(2) د.سليمان محمد الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي، مرجع سابق، ص11؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري نحو إدارة محلية أفضل، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م، ص13.

الأسس الدستورية للامركزية الإقليمية في الجمهورية اليمنية:

أورد المشرع الدستوري اليمني الأسس الدستورية للامركزية الإقليمية تحت عنوان "أجهزة السلطة المحلية" والتى قررها دستور 1990م المعدل، كما يلى[1]:

- **التقسيم الإداري للوحدات الإدارية:** تضمن الدستور توجيهات بخصوص التقسيم الإداري إلى وحدات إدارية على أن يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري.
- **أنواع الوحدات الاعتبارية:** الاعتراف للوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها مجالس محلية على مستوى المحافظة والمديرية، وبذلك يكون الدستور قد أشار إلى المستويات المحلية، وهى (المحافظة والمديرية) وأعطى ضماناً دستورياً لبقائها كوحدات إدارية باعترافه لها بالشخصية الاعتبارية.
- **تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب:** قرر الدستور مبدأ تشكيل المجالس المحلية بطريق الانتخاب المباشر، وهى ضمانة دستورية للاتجاه الحقيقي نحو اللامركزية الإقليمية التي تقوم على أساس المشاركة الشعبية، وهى تتفق مع المفهوم الديمقراطي واستجابة لمتطلباته، فالانتخاب الحر والمباشر عنصر رئيسي للاستقلال ولقيام مجالس محلية حقيقية.

المسائل التي يتم تحديدها بقانون:

حدد الدستور اليمني لسنة 1990م المعدل الأسس السابقة وأحال إلى المشرع العادي المسائل التالية لإصدار قوانين بشأنها وهي:

- طريقة تشكيل المجالس المحلية.
- اختصاصات المجالس المحلية ومواردها.
- حقوق وواجبات أعضاء المجالس المحلية.

---

[1] المواد التالية على التوالي (145، 146، 147، 148) الدستور اليمني، مرجع سابق.

- الإشراف والرقابة لأجهزة السلطة المحلية.
- دور المجالس المحلية في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية.

ونص الدستور على أن يراعى المشرع في هذه المسائل "اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية"[1]، ويعتبر البعض هذا النص تزيداً من قبل المشرع، الذي استخدم فيه ألفاظاً مترادفة مثل (الإدارة المحلية – السلطة المحلية) مما أضعف الصياغة الدستورية التي يجب أن تكون الألفاظ فيها دقيقة ومحددة مع الالتزام باستخدام مصطلح واحد[2].

ويتضح مما سبق أن الدستور اليمني لسنة 1990م المعدل، قد سلك الأسلوب الذى ينص في الدستور على بعض أسس اللامركزية الإقليمية والإحالة في التفصيلات إلى المشرع العادي، وهو الأسلوب الذى انتهجه الدستور المصري لسنة 1971م وكذلك أغلب الدول العربية المقارنة، ويتميز هذا الأسلوب بتوفير حد أدنى من الضمانات الدستورية للوحدات المحلية وإعطاء قدر من الحرية للمشرع في تقرير أحكام تتفق مع البيئة والهدف من اللامركزية الإقليمية والعمل على تحديثها وتطويرها وفقاً لاحتياجات كل مرحلة[3].

وبناء على العرض السابق للأسس الدستورية للامركزية الإقليمية ومع ما يتميز به الأسلوب الذى أخذ به الدستور المصري لسنة 1971م والدستور اليمني لسنة 1990م يمكن التأكيد على ضرورة أن ينص في الدستور على ما يلي:

1- تحديد أنواع الوحدات الإدارية مع منحها الشخصية المعنوية وإعطاء الحق للمشرع العادي في إنشاء وحدات إدارية أو مستويات محلية إذا اقتضت المصلحة ذلك، حتى يكون الدستور مرناً وذا رؤية مستقبلية.
2- النص على تشكيل المجالس المحلية بالاقتراع السري الحر والمباشر على أن تحدد طريقة الانتخاب والتشكيل بقانون.

---

(1) مادة (146) الدستور اليمني، مرجع سابق.
(2) د.دائل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية...، مرجع سابق، ص259.
(3) د.أنور أحمد رسلان: الأسس الدستورية للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص313.

3- الإشارة إلى اختصاصات المجالس المحلية على أن يحدد معيار الاختصاص بقانون.

4- التأكيد على أن المجالس المحلية مجالس ذات اختصاصات إدارية وليست سياسية، وهى جزء من الجهاز التنفيذي للدولة.

5- تحديد حالات الحل الشامل على سبيل الحصر مع ضرورة استشارة البرلمان، ويصدر به قانون، وتحدد قرارات الحل الفردي على سبيل الحصر مع قابليتها للطعن أمام القضاء.

وعلى ما سبق نقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: المجالس المحلية للمديريات.

المبحث الثاني: المجالس المحلية للمحافظات.

المبحث الثالث: أحكام مشتركة للمجالس المحلية.

المبحث الأول
المجالس المحلية للمديريات

تعتبر المديريات الوحدات الإدارية الأساسية وقاعدة الهرم في المستوى المحلي اليمني، وتمثل كياناً ذاتياً بمضمون واقعي تستقر فيه كافة الأنشطة، وهي مصدر كل السلطات في الدولة، ويبلغ عددها حالياً (333) مديرية، يتفرع عنها (2200) عزلة وحي، يتفرع عنها (36986) قرية و(91489) محلة وحارة[1]، وتتمتع المديريات بالشخصية المعنوية[2].

ويجوز تعديل التقسيم الإداري للمديرية فما دون -سواء من حيث الاستحداث أو التركيب أو الارتباط- بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية[3]، أما المشرع المصري فقد أجاز إنشاء الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاءها بالنسبة لما دون المحافظات -وهي (المراكز والمدن والأحياء)- بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، أما القرى فبقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة[4]، ويعتبر القضاء الإداري المصري هذه القرارات قرارات

---

(1) عزلة: جمعها عزل، وهي تقسيمات تتكون بمجموعها المديرية. والعزلة تتكون من عدد من القرى، وهي تقسيمات إدارية داخلية للمديرية بهدف السيطرة الإدارية على المديرية، وليس لها أي كيان قانوني، وهذا ينطبق على المديريات الريفية، أما المديريات في المدن فتقسم إلى أحياء وحارات، وليس لها أيضاً أي كيان قانوني.

(2) مادة (5) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (4) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، قرار جمهوري رقم (269) لسنة 2000م، الجريدة الرسمية، العدد (16 ج1) لسنة 2000م.

(3) مادة (7) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وفي تونس تحدث البلدية بأمر باقتراح من وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزيري المالية والتجهيز، وتقسم البلدية إلى منطقتين إداريتين أو أكثر تدعى "دوائر" بقرار من وزير الداخلية بعد استشارة المجلس البلدي، انظر د.توفيق بوعشبة: مبادئ القانون الإداري التونسي، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ط2، بدون تاريخ نشر، ص116.

(4) مادة (1) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم(43) لسنة 1979م، مستبدلة هذه المادة بالقانون رقم (50) لسنة 1981م، الجريدة الرسمية، عدد 26، 1981م.

إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية[1].

وإذا كانت قوة الوحدات المحلية ودرجة استقلالها تتناسب طردياً مع الارتفاع في درجات السلم التشريعي الذى يمثل أساس نشأتها، إلا أنه ينبغي عدم المغالاة في ذلك للدرجة التي تفرض قيوداً على الإدارة وجموداً في التقسيمات الإدارية لا يتناسب مع التطور والتحديث المستمر للإدارة، والمشرع اليمني قد غالي في هذا الخصوص حتى بالنسبة لما دون المديريات، وهى العزل والقرى، بالرغم من عدم تمتعها بأي كيان قانوني، وكان يفترض إعطاء المحافظات ووزير الإدارة المحلية سلطة تقديرية في ذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة[2].

وتصنف المديريات إلى المستويات الأربعة الآتية[3]:

1- المديرية التي يكون تعدادها السكاني (35.000) نسمة فما دون يتكون مجلسها المحلي من (18) عضواً.
2- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (35.000) نسمة ولا يتجاوز (75.000) نسمة يتكون مجلسها المحلي من (20) عضواً.
3- المديرية التي يزيد تعدادها السكاني عن (75.000) نسمة ولا يتجاوز (150.000) نسمة يتكون مجلسها المحلي من (26) عضواً.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1620 لسنة 43 قضائية، جلسة 31 مارس 2001م، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى، السنة القضائية من أول أكتوبر 2000م حتى آخر سبتمبر 2001م، السنة القضائية 47 العليا، الجزء الأول، ص646.

(2) ويمكن الكشف عن المصلحة العامة من خلال الأوراق التي تبين استطلاع رأي مختلف الأجهزة بعد تمحيص وتدقيق، وقد أكد قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمين لها بخصوص إنشاء الوحدات المحلية بين إنشاء القرى الجديدة والذى لم يدخل القرار حيز التنفيذ، ويجوز العدول عنه عندما يكتشف للإدارة أن هناك محاذير تمنع تطبيقه، وبين القرار الصادر بالضم أو الفصل بين القرى وعدم جواز العدول عنه بعد دخوله حيز التنفيذ، ولم تكشف الأوراق عن سبب يبرر عدول جهة الإدارة عنه. انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1788 لسنة 33 القضائية، جلسة 13 يناير لسنة 1990م، وحكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1620 لسنة 43 قضائية، جلسة 31 مارس 2001م، مرجع سابق.

(3) مادة (59) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

4- المديرية التى يزيد تعدادها السكاني عن (150.000) نسمة يتكون مجلسها المحلي من (30) عضواً.

ويبين التصنيف السابق للمديريات أن تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية للمديريات يتم وفقاً للمعيار السكاني، وبذلك يكون هناك تناسب بين الكثافة السكانية وحجم العضوية في المجلس المحلي، وفيما عدا عدد الأعضاء تتماثل المديريات في الأحكام، فهي تقف جميعاً على قدم المساواة، فليس هناك بينها أي رابطة أو تبعية تسلسلية هرمية[1].

ويتضح من التصنيف السابق عدم تمييز المشرع اليمني بين المديريات، بل اعتبرت المدن المتخذة عواصم للمحافظات بما فيها أمانة العاصمة فى حكم المديريات، ولم يميز بينها إلا من حيث عدد الأعضاء للمجالس المحلية[2]، ويتعين

---

(1) يعتبر الحجم المثالى للوحدات المحلية اللامركزية من عوامل نجاح اللامركزية الإقليمية، حيث إن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها تحقيق كفاءة فى الأعمال بحكم وعائها الضريبى المحدود، راجع: د.محمد محمد الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص3؛ فمثلاً فى فرنسا تحتل البلدية قاعدة الهرم المحلى بعد الأقاليم والمحافظة، ويشكل المجلس البلدي من عدد من الأعضاء وفقاً للمعيار السكاني لكل بلدية، حيث يمثل السكان الذين يقل عددهم عن 100 نسمة بتسعة أعضاء، ويمثل ما يزيد على ثلاثمائة ألف نسمة بتسعة وستين عضواً. وبذلك يكون المشرع الفرنسي قد اعتمد المعيار السكاني أساساً فى تحديد حجم العضوية فى المجلس البلدي، وهو المعيار نفسه الذى اعتمده المشرع اليمنى، إلا أن حجم تمثيل السكان فى فرنسا وحجم العضوية أكبر. انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفية: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص370، وانظر كذلك:

- André de Laubdére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.170.
- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.229.
- J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.62 =

= – وفى المملكة المتحدة يمثل كل 667 نسمة عضو واحد فى المجلس المحلي، مقابل 116 نسمة فى فرنسا و 250 نسمة فى ألمانيا و 783 فى الدنمارك، انظر:

- Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.404.

(2) مادة (2، 167) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، فى حين أن المشرع الأردني قد صنف البلديات بهدف بيان مركز البلدية من حيث كونها في محافظة أو لواء أو قضاء، وكذلك البلديات التي يتم تعيين مدير لها وكذلك من حيث المخصصات المالية التي=

على المشرع اليمني أن يميز بين المديريات لأنها ليست على درجة واحدة، وذلك لاختلاف البيئة الحضرية عن الريفية من حيث الإمكانيات والقدرات والحاجات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وهى هدف النظام المحلي الذي يجب أن يؤدي الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية وجغرافية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين وظروفهم المحلية التي تختلف من منطقة إلى أخرى[1].

وبناء على ذلك يجب التمييز بين المديريات في المدن الرئيسة والعاصمة وبين المديريات الريفية، لأنها وحدات إدارية ستنشأ في أهم مدن الجمهورية من حيث الكثافة السكانية والنشاط الاقتصادي والتجاري، ومن حيث القدرات والإمكانيات التي تتمتع بها وكذلك الاحتياجات التي قد تختلف من الحضر إلى الريف[2].

وتتألف السلطة المحلية في المديريات من المجلس المحلي وهيئة رئاسة المجلس المحلي والهيئة الإدارية للمجلس المحلي واللجان المتخصصة والمكتب

=تجبيها الدولة لصالح البلديات؛ انظر د.محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص38؛ كذلك صنف المشرع المغربي الجماعات المحلية وفقاً لكونها جماعة حضرية أو ريفية؛ د.عبد الله المتوكل: الإدارة المركزية بالمغرب، مرجع سابق، ص52.

(1) د.عبد الرازق الشيخلي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص22؛ د.أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص36؛ د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص8، انظر كذلك:

- Rémy Prud'hoome, The Dangers of Decentralization, Bank Research Observer, Vol., 10 No.2 (Auq. 1995), Published by Oxford University Press. P.214.

(2) Janice Morphet, Modern Local Government, op. cit. p.128.

– من أهم المشاكل التي تعاني منها البلديات في لبنان هو التقسيم الإداري للبلديات من حيث تعدد البلديات وتفاوتها وإخضاعها لنظام موحد وعدم التمييز بينها، بالرغم من تفاوت حجمها من حيث المساحة والسكان ووقوعها في منطقة حضرية أو ريفية، وحل المشكلة يكمن في تحديد القدر الأنسب من العوامل الذي يجب الأخذ به في تحديد الحجم الأمثل والأنسب للوحدة المحلية بما يتفق مع ظروفها البيئية وإمكاناتها المادية، انظر د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص51 ومابعدها؛ د.خالد قباني: درجة مؤشرات المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص99.

التنفيذي للمديرية،ونتناولها في المطالب التالية:

المطلب الأول: تشكيل المجلس المحلي للمديرية.

المطلب الثاني: هيئة رئاسة المجلس المحلي للمديرية.

المطلب الثالث: اللجان المتخصصة للمجلس المحلي للمديرية.

المطلب الرابع: الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية.

المطلب الخامس: المكتب التنفيذي للمديرية.

المطلب الأول
تشكيل المجلس المحلي للمديرية

يكون لكل مديرية مجلس محلي ينتخب أعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً ومتساوياً من قبل المواطنين المتمتعين بالحق الانتخابي في نطاق وحداتهم الإدارية [1]، وتقوم اللجنة العليا للانتخابات بتقسيم المديرية إلى دوائر انتخابية محلية بحيث تمثل كل دائرة منها بعضو واحد في المجلس المحلي للمديرية، وذلك وفقاً للعدد المقرر لكل مديرية وبحسب تصنيفها السكاني [2].

ولتوضيح عملية تشكيل المجالس المحلية للمديريات نتناول ما يلي:

الفرع الأول: النظام الانتخابي.

الفرع الثاني: سير العملية الانتخابية.

---

[1] مادة (8) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (19 فقرة أ) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

[2] مادة (60) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وعدد الدوائر الانتخابية المحلية هو (5620) دائرة وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء تشكل من تسعة أعضاء يتم تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية من بين قائمة تحتوى على (15) اسماً يرشحهم مجلس النواب ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية، وتتولى اللجنة العليا للانتخابات الإدارة والإعداد والإشراف والرقابة على إجراء الانتخابات العامة والاستفتاء، ويعتبر اليمن البلد الوحيد فى العالم العربى الذى توجد فيه هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات والتى لعبت دوراً إيجابياً فى تطوير الديمقراطية الانتخابية، راجع: الديمقراطية فى الوطن العربى، تقرير عن مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص12.

الفرع الأول

النظـــام الانتخابـــي

تختلف الأنظمة الانتخابية من حيث كيفية إدلاء الناخب بصوته ومدى ما يتمتع به من حرية وسرية في اختيار المرشح، ويرجع ذلك إلى اختلاف التشريعات الانتخابية في انتقاء نظام معين من بين الأنظمة الانتخابية يتناسب مع الظروف السياسية لكل دولة [1].

والأنظمة الانتخابية في الدول الديمقراطية تتردد بين الانتخاب الفردي، والانتخاب بالقائمة، نتناولهما بصورة موجزة فيما يلي:

أولاً: الانتخاب الفردي:

هو ذلك النظام الذى يقوم فيه الناخبون بانتخاب شخص واحد من بين المرشحين في الدائرة الانتخابية بهدف شغل أحد مقاعد المجلس النيابي أو المحلي[2].

ويرتبط نظام الانتخاب الفردي بنظام انتخابي آخر هو نظام الأغلبية (النسبية أو المطلقة) وذلك كما يلي:

أ - **الأغلبية النسبية**: وفيه يعتبر المرشح الحاصل على العدد الأكبر من

---

(1) د.مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، جامعة عين شمس، 1984، ص35؛ د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص109؛ د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م، ص188؛ د.عبد المؤمن شجاع الدين، الأحكام العامة للجرائم والمخالفات الانتخابية وعقوبتها في القانون اليمني، مؤسسة الثورة للصحافة والطباعة والنشر، صنعاء، 2006، ص5، انظر كذلك:

- Duncan Watts, British Government And Politics, op. cit. p.327.

(2) د.مصطفى عفيفي: المرجع السابق، ص36؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخابات في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة دراسة تحليلية مقارنة لنظم الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والانتخاب المختلط وتطبيقاتها في مصر ودول العالم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990م، ص40.

أصوات الناخبين الصحيحة فائزاً في الانتخابات[1]، ومن نتائج تطبيق الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية الآتي[2]:

1- وجود تلازم بين تطبيق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية ووجود الثنائية الحزبية (نظام الحزبين السياسيين)، وتصبح الأحزاب الأخرى هامشية.

2- التناوب أو التعاقب وتبادل السلطة بين الحزبين الرئيسيين في الساحة الانتخابية، مما يؤدي إلى ندرة الأزمات السياسية.

ب- الأغلبية المطلقة: وفيه يجب أن يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة المشتركة في عملية الانتخاب، وإلا فإنه يتحتم إعادة الانتخاب مرة ثانية[3]، ويؤدي تطبيق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة إلى[4]:

1- تكوين أغلبيات واضحة ولكنها من عدة أحزاب، وهذه الأغلبية ثمرة

---

(1) Duncan Watts, British Government And Politics, op. cit. p227.
انظر كذلك د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا دراسة تأصيلية تحليلية، دار النهضة، القاهرة، ط2، 2005م، ص121؛ د.محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية، الجزء الأول، مكتبة النصر بالزقازيق، 2000م، ص415.

(2) André Hauriou, Droit Consitutionnel et Institutions politigues. 4éd. Paris. 1970. p.388.
انظر كذلك: أندرو رينولدز وبن ريلي: أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA، ستوكهولم، السويد، 2002م، ص28؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب في مصر والعالم،مرجع سابق، ص44، د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم وفي مصر،مرجع سابق، ص93؛ د.محمد الشافعي أبو راس: المرجع السابق، ص591، لاري إلويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص84.

(3) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص53، 54، 55؛ د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: المرجع السابق، ص103، 104.

(4) أندرو رينولدز وبن ريلي: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص44؛ د.جورجي شفيق ساري: المرجع السابق، ص123.

الدور الثاني الذي يفرض على الناخب أن يكون تصويته مجدياً.

2- التعددية الحزبية هى النتيجة المتكررة لهذا النظام الانتخابي الذى يترك حرية كبيرة للناخبين والأحزاب في الجولة الأولى، ولكنه يجبرهم على تركيز أصواتهم في الدور الثاني الذى يظهر فيه تكتل الأحزاب والتحالفات.

مزايا الانتخاب الفردي:

يتيح الانتخاب الفردي للناخب الفرصة لكي يختار المرشح الأصلح في نظره من بين المرشحين في الدائرة الانتخابية التي تكون صغيرة الحجم، مما يجعل المرشحين معروفين من غالبية الناخبين معرفة شخصية بحيث يتمكن من المفاضلة بينهم واختيار من يراه أكثر صلاحية لتمثيله[1].

وينتج عن الانتخاب الفردي وجود صلة وثيقة تربط بين النائب الذي يمثل الدائرة الانتخابية وبين ناخبيه تمكنه من الإحاطة بمشاكل الدائرة والاهتمام بشئونها والاستجابة لرغبات الناخبين من أجل قيامهم بإعادة انتخابه[2].

ويتميز الانتخاب الفردي بالسهولة والمرونة وتحقيق مصلحة الأقليات في بعض الأحيان، وذلك عندما تكون لهذه الأقلية أغلبيات واضحة في بعض الدوائر الانتخابية[3].

---

(1) د.محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص294؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، مرجع سابق، ص67؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص75؛ د.محمد الشافعي أبو راس: أنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص413.

(2) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص68؛ د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص84؛ د.أحمد أحمد الموافي، الانتخابات النيابية في ضوء التعديلات الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م، ص24؛ د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص135؛ وانظر كذلك:

- Duncan Watts, British Government And Politics, op. cit. p.228.

(3) د.محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص395؛ د.صلاح الدين فوزي: المرجع السابق، ص75؛ د.جورجي شفيق ساري: المرجع السابق، ص111.

ثانيا: الانتخاب بالقائمة:

هو الانتخاب الذى يقوم فيه الناخب باختيار قائمة تضم أكثر من فرد من بين القوائم المتقدمة للانتخابات في الدوائر الانتخابية [1]. وفي الانتخاب بالقائمة يختلف مدى ما يتمتع به الناخب من حرية التصويت والاختيار بحسب ما إذا كان الانتخاب بالقائمة المعمول به هو القائمة المغلقة أو القائمة مع التفضيل أو القائمة مع المزج وذلك **كما يلي**[2]:

أ- **القوائم المغلقة:** يلتزم الناخب في هذا النظام بالتصويت لصالح إحدى القوائم الحزبية جملة وتفصيلاً دون أن يكون له الحق في إجراء أي تعديلات سواء بالحذف من أسماء المرشحين أو بإضافة غيرها أو إعادة ترتيبها[3].

ب- **القوائم مع التفضيل:** يسمح هذا النظام للناخب أن يبدل فيما بين الأسماء المدرجة في القائمة وتعديل ترتيبهم في القائمة[4].

جـ- **القوائم مع المزج:** يقوم الناخب في هذا النظام بالمزج بين القوائم الحزبية حيث يكون له الحرية في تقديم قائمة مرشحين خاصة به يختارهم من مجموع القوائم المتقدمة[5].

---

[1] André Hauriou, Droit Consitutionnel et Institutions politiques, op. cit. p.301.

انظر كذلك: د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص74، د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص81.

[2] Duncan Watts, British Government And politics, op. cit. p329.

[3] د.مصطفي عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص4؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، مرجع سابق، ص110، د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص199؛ د.أحمد أحمد الموافي: الانتخابات النيابية في ضوء التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص26.

[4] د.ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص246.

[5] د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف: المرجع السابق، ص84؛ د.محمد فرغلي محمد علي: المرجع السابق، ص201.

ويرجع الأخذ بنوع دون آخر من الأنواع السابقة إلى مدى الحرية التي ترغب النظم الانتخابية منحها للناخب في مواجهة الأحزاب السياسية التي أعدت القوائم ومقدار ما تريد تحقيقه من تماسك وأحكام في أنظمة الأحزاب السياسية[1].

مزايا الانتخاب بالقائمة:

1- الميزة الأساسية للانتخاب بالقائمة أنها تجعل الانتخاب مفاضلة بين أفكار وبرامج حزبية، وليس صراعاً بين أشخاص كما يحدث في الانتخاب الفردي[2].

2- الانتخاب بالقائمة يضاعف من حقوق الناخب بالسماح له بالاشتراك في انتخاب عدة نواب، وبذلك يثير الاهتمام بالشئون العامة ويزيد من الإقبال على الانتخابات[3].

ويوجد ارتباط قوي بين نظام الانتخاب بالقائمة ونظام التمثيل النسبي الذى يتلاءم مع نظام الانتخاب بالقائمة ولا يصلح مع نظام الانتخاب الفردي[4].

ويقصد بالتمثيل النسبي: توزيع المقاعد المحددة للدائرة الانتخابية على أساس نسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة[5].

---

(1) André Hourio, Droit Consitutionnel et Institutions Politiques, op. cit. p302.
انظر كذلك: د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، مرجع سابق، ص111؛ د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي..، ص107.

(2) د.محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص395؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص112؛ د.جورجي شفيق ساري: المرجع السابق، ص113؛ د.مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، 2001م، ص96.

(3) د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص79؛ د.محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص396؛ د.مجدي مدحت النهري: المرجع السابق، ص96.

(4) د.ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص251؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص121؛ د.جورجي شفيق ساري: المرجع السابق، ص126؛ د.محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص414؛ د. يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص137.

(5) د.محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص402؛ د.مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي، مرجع سابق، ص44، انظر كذلك:
- Duncan Watts, British Government And Politics,Op.cit.p.329

وأهم مزايا التمثيل النسبي بالقائمة هي:

1- يتناسب مع الدول التي تأخذ بالتعددية السياسية، فهو يحقق العدالة عن طريق إعطاء كل حزب عدداً من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخابات[1].

2- يشجع الناخبين من أنصار الأحزاب الصغيرة على ممارسة حقوقهم الانتخابية والإدلاء بأصواتهم، ويجعل الناخبين يدركون أن مصلحة أحزابهم تقضي بعدم التخلف لأن أصواتهم لن تضيع سدى، وبذلك يعبر التمثيل النسبي عن الرأي العام دون حدوث التشوهات التي تقع عند الأخذ بالأغلبية الذي يؤدي إلى تضخيم الأغلبية وتقليل أو إهمال الأقلية[2].

3- يؤدي إلى وجود معارضة قوية، وكذلك يحافظ على وجود الأحزاب الصغيرة ويصون استقلالها فى مواجهة الأحزاب الكبيرة[3].

- حول عملية توزيع المقاعد فى نظام القائمة بالتمثيل النسبى انظر ص431 هامش (1) من هذه الدراسة.

(1) د.ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص258؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص409؛ د.سعاد الشرقاوى: الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص71؛ بول سيلك رودري والترز: كيف يعمل البرلمان، تعريب د.على الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، ط1،القاهرة، 2004، ص391؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب..، مرجع سابق، ص144؛ د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص230، وانظر كذلك:

- Duncan Watts, British Government And politics, op. cit. p.227.

(2) د.ثروت بدوي: المرجع السابق، ص259؛ بول سيلك، المرجع السابق، ص391؛ أندرو رينولدز بن ريلى: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص37؛ د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: المرجع السابق، ص125؛ د.محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص491.

(3) د.محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص414؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص144؛ د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي...، مرجع سابق، ص133؛ بول سيلك: المرجع السابق، ص394، أندرو رينولدز وبن ريلى: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص62.

وبذلك تتعدد وتتنوع النظم الانتخابية، وهو ما يوجب على الدولة القيام بعملية انتقاء نظام انتخابي ملائم لأوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع الأخذ بالاعتبار الحياة الحزبية في هذه الدولة(1)، وقد ظهر ذلك بوضوح في الدول العربية المقارنة كمايلي:

أ- **بعض دول الخليج العربي:** أخذت المملكة العربية السعودية ومملكة البحرين ودولة قطر بنظام الانتخاب الفردي، فالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تتشابه في هذه الدول إلى حد بعيد، خصوصاً من حيث عدم وجود تعددية سياسية، وكذلك من الناحية الاجتماعية والاقتصادية، حيث تلعب القبائل والعشائر دوراً هاماً فى الحياة السياسية، ومع ذلك فقد تنوع نظام الانتخاب الفردي في هذه الدول بين الأغلبية النسبية والأغلبية المطلقة(2).

ب- **بعض دول المشرق العربي:** ومنها سوريا والأردن ولبنان وهى متشابهة وتتجانس في كثير من الظروف التي لها تأثير على الحياة السياسية، فقد أخذت هذه الدول بالانتخاب الفردي في تشكيل المجالس المحلية واعتماد نظام الأغلبية النسبية(3).

جـ- **بعض دول المغرب العربي:** يتم تشكيل المجالس المحلية في المغرب والجزائر وتونس عن طريق الانتخاب بالقائمة النسبية (التمثيل النسبي)

---

(1) André Hauriou, Droit consitutionnel et Institutions Politiques, op. cit. p.303.

انظر كذلك: أندرو رينولدز وبن ريلى: أشكال النظم الانتخابية،مرجع سابق، ص8؛ د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص240؛ د.أحمد أحمد الموافي: الانتخابات النيابية... ، مرجع سابق، ص31.

(2) د.ربيع أنورفتح الباب:الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزيةالادارية،مرجع سابق،ص33.

(3) كذلك اختار المشرع الفلسطيني نظام الانتخاب المباشر والفردي بالأغلبية النسبية في تشكيل المجالس المحلية؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 1994-2003م، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص40.

واستثنى المشرع المغربي من ذلك الجماعات المحلية التى يقل عدد سكانها عن 25000 نسمة، حيث يتم تشكيل المجالس المحلية فيها عن طريق الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية[1].

د- **أما المشرع المصري:** فقد مر بتطور هام بشأن النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية طبقت خلاله جميع الأنظمة الانتخابية السابقة، فقد أخذ قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م بالانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية، إلا أنه تم تعديل النظام الانتخابي بالقانون رقم 50 لسنة 1981م، وذلك بتبنى المشرع نظام الانتخاب بالقائمة بالأغلبية المطلقة [2]، وقد اعترض المستقلون في مجلس الشعب على هذا النص ووصفوه بعدم الدستورية، ووصفه الفقهاء بأنه يؤدي إلى التضييق فى دائرة المرشحين، كما أنه يتنافي مع مبدأ حرية الفكر والذي يعطي للفرد الحق في عدم الانتماء إلى حزب معين دون أن يفقد صفته كمواطن سياسي له حق الترشح[3]، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية

---

(1) للمزيد انظر الفصل الثالث من الباب الأول من هذه الدراسة؛ انظر كذلك: د.توفيق بوعشبه: القانون الإدارى التونسى، مرجع سابق، ص119.

(2) د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص361؛ د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي، مرجع سابق، ص139.

(3) مضبطة الجلسة التاسعة والثلاثين الفصل التشريعي الثالث دور الانعقاد الثاني لمجلس الشعب المصري المنعقدة يوم الأحد 7 من جمادى الآخر 1401هـ الموافق 12 أبريل 1981م لمناقشة تقرير لجنة الحكم المحلي والتنظيمات الشعبية عن مشروع قانون بتعديل قانون الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979م، ص17؛ أشار إليها د.مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص496 هامش 4، ومن الفقهاء الذي انتقدوا هذا الموضوع د.سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص10؛ د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص137؛ د.محمود أبو السعود حبيب؛ د.رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة في التنظيم الإداري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1985م، ص224؛ ويصفه د.محمود عاطف البنا: بأن النظام الانتخابي بالقائمة بالأغلبية المطلقة هو نظام مبتدع ولا يعرفه أي بلد ديمقراطي في العالم، انظر مؤلفه الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص240؛ انظر في نفس المعنى د.احمد حافظ نجم:المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص152.

العليا في حكمها بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 76 والفقرة الثالثة من المادة 86 من قانون رقم 43 لسنة 1979م المعدل بشأن الحكم المحلي والتي تقضي بانتخاب أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب بالقائمة بالأغلبية المطلقة[1].

واستباقاً لحكم المحكمة الدستورية العليا – السابق – أخذ المشرع المصري بنظام انتخابي مختلط لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية يجمع بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، وذلك في تعديل بالقانون رقم 145 لسنة 1988م القاضي بانتخاب أعضاء هذه المجالس عن طريق القوائم الحزبية ما عدا واحداً منهم ينتخب بنظام الانتخاب الفردي[2]، ومع ذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا النظام الانتخابي لعدم تكافؤ الفرص والإخلال بمبدأ المساواة فقد أتاح لمرشحي الأحزاب السياسية إحدى فرصتين للفوز بالعضوية، إحداهما بوسيلة الترشح بالقوائم الحزبية، والثانية عن طريق الترشح للمقعد الفردي، بينما جاءت الفرصة الوحيدة للمرشحين المستقلين قاصرة يتنافس معهم المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية[3].

وقد عاد المشرع المصري إلى الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية على إثر حكم المحكمة الدستورية العليا – السابق – وذلك في ظل التعديل بالقانون

---

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت 15 أبريل 1989م الموافق 9 رمضان 1409هـ ونشر بالجريدة الرسمية العدد 17 بتاريخ 27 أبريل 1989م.

(2) د.مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص235؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة، القاهرة، ط1، 1996م، ص112؛ د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي، مرجع سابق، ص140؛ د.دائل المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص193.

(3) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت 3 فبراير 1996م الموافق 14 رمضان 1416هـ، نشر بالجريدة الرسمية العدد 7 مكرر بتاريخ 1996/2/17م.

رقم 84 لسنة 1996 المعدل للقانون رقم 43 لسنة 1979م بشأن الإدارة المحلية[1]، هذا وقد تباينت آراء الفقه المصري حول النظام الانتخابي المناسب للتطبيق في مصر بين مؤيد للانتخاب الفردي[2]، ومؤيد للانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي[3]، وآخر مؤيد للانتخاب المختلط[4].

ثالثاً: النظام الانتخابي في اليمن:

يتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية في اليمن عن طريق الانتخاب السري الحر والمباشر من قبل المواطنين[5]، وهو الاتجاه الذى يحقق الاستقلال

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري قد عدل عن تسمية القانون رقم 43 لسنة 1979م بالحكم المحلي إلى تسميته بالإدارة المحلية بالقانون رقم 145 لسنة 1988م، الجريدة الرسمية، العدد 23 تابع (1) بتاريخ 1988/6/9م، وذلك بعد النقد الموجه للتسمية (الحكم المحلي) من قبل الفقه المصري، انظر على سبيل المثال د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، 119؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانوني للهيئات والمرافق العامة، مرجع سابق، ص33.

(2) د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص250؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الادارة الادارة المحلية،مرجع السابق، ص115؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص152؛ د.أنور أحمد رسلان: وجيز القانون الإداري، مرجع سابق، ص205؛ د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص27.

(3) د.مصطفي عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص50؛ د.محمود أبو السعود، د.رمضان محمد بطيخ،النظرية العامة، مرجع سابق، ص224؛ د.مجدي مدحت النهري:الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص99؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص497.

(4) د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي...، مرجع سابق، ص203؛ د.أحمد أحمد موافي: الانتخابات النيابية في ضوء التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص34، ويقصد بالنظام الانتخابي المختلط، النظام الذى يجمع بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، فيخصص مقاعد للمنتخبين بالانتخاب الفردي وأخرى للمنتخبين بنظام القوائم الحزبية، ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام ألمانيا؛ د.جورجي شفيق ساري: المرجع السابق، ص109.

(5) مادة (78) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (13) لسنة 2001م المعدل بالقانون رقم (2) لسنة 2006م. تجدر الإشارة إلى أن اليمن منذ قيام دولة الوحدة 1990م شهد أربعة قوانين انتخابية الأول القانون رقم (41) لسنة 1992م، والثانى رقم (27) لسنة 1996م،والثالث رقم (27) لسنة 1999م، والرابع رقم (13) لسنة 2001م وهو القانون الحالى،راجع: د.أحمد محمد الكبسى: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص135.

للأعضاء في مواجهة السلطة المركزية ويتفق مع المبدأ الديمقراطي في المشاركة الشعبية بأن يتولى الشعب بنفسه إدارة شئونه ومصالحه المحلية عن طريق ممثليه المنتخبين في كل وحدة محلية، وهذه المشاركة لا يمكنها أن تتم بصورة سليمة إلا عن طريق انتخاب أعضاء المجالس المحلية [1]، وإذا كان المشرع اليمني قد أخذ بالانتخاب المباشر فإنه قد اعتمد عدة أنظمة انتخابية خلال الدورتين الانتخابيتين الأولى 2001م والثانية 2006م وذلك كما يلي:

أ- انتخابات المجالس المحلية 2001م:

وهي الأولى في عمر التجربة المحلية - منذ قيام الوحدة اليمنية 1990م- وقد جرت فيها انتخابات المجالس المحلية في ظل قانون الانتخابات العامة رقم 27 لسنة 1996م (الملغى) باعتباره القانون الذى يحكم كافة الانتخابات العامة والاستفتاء، ووفقاً للإحالة في قانون رقم 71 لسنة 2000م (الملغي) المعدل لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م والذى جاء بالمادة (153) مكرر فقرة (ب) والتي تخول اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء السلطات والصلاحيات اللازمة لإجراء انتخابات المجالس المحلية بالطريقة المناسبة وتحديد المراكز الانتخابية، فقد جرت هذه الانتخابات كما يلي:

1- **المجالس المحلية للمديريات:** تم انتخاب أعضاء المجالس المحلية للمديريات في 2001م عن طريق الانتخاب بالقائمة مع المزج بين القوائم المرشحة، وقسمت المديرية إلى عدد من الدوائر الانتخابية المحلية يتنافس في كل دائرة عدد من المرشحين عن طريق القوائم الحزبية.

---

(1) حول آراء الفقهاء المؤيدين والمعارضين لتشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب يراجع ص69؛ وقد ذهب المجلس الدستوري اللبناني بهذا الخصوص إلى القول: "إن الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك إلا إذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التى ترعى الانتخاب ولاسيما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون". انظر قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 96/4 بتاريخ 1996/8/7م، مجلة بيريت للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، مرجع سابق، ص126.

2- المجالس المحلية للمحافظات: انتخب أعضاء المجالس المحلية للمحافظات في 2001م عن طريق الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية، حيث مثلت المديريات تمثيلاً متساوياً بواقع عضو واحد عن كل مديرية يتم انتخابه من قبل المواطنين في المديرية والتي تعتبر دائرة انتخابية واحدة بهذا الخصوص، واشترك في هذه الانتخابات المرشحون باسم الأحزاب والمستقلين.

وقد كان عدد المرشحين لهذه في الدورة الأولى 2001م كما يوضح الجدول التالي:

جدول رقم (1) عدد المرشحين لانتخابات المجالس المحلية 2001م

الدورة الانتخابية	المجالس المحلية للمحافظات		المجالس المحلية للمديريات		عدد الدوائر الانتخابية المحلية
	عدد المرشحين	عدد المقاعد	عدد المرشحين	عدد المقاعد	
2001م	1870	417	21436	6686	2351

وقد اشتركت جميع الأحزاب السياسية اليمنية في الانتخابات المحلية 2001م وعددها 21 حزباً وتنظيماً سياسياً.

ب- انتخابات المجالس المحلية 2006م:

جرت الانتخابات المحلية للدورة الثانية من عمر التجربة المحلية اليمنية 2006م وفقاً لقانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم 13 لسنة 2001م وذلك عن طريق الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية في جميع المستويات المحلية (المحافظات والمديريات)[1]، وعمدت اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء إلى تقسيم المديريات إلى دوائر انتخابية محلية يمثل كل دائرة عضو في المجلس المحلي على مستوى المديرية، وتعتبر المديرية دائرة انتخابية واحدة بالنسبة لعضوية المجلس المحلي للمحافظة.

---

[1] مادة (105 فقرة ب) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

وقد كان عدد المرشحين لهذه الدورة الثانية 2006م كما في الجدول التالي[1]:

جدول رقم (2) عدد المرشحين لانتخابات المجالس المحلية 2006م

الدورة الانتخابية	عدد المرشحين للمجالس المحلية للمحافظات	عدد المرشحين للمجالس المحلية للمديريات	إجمالي عدد المرشحين	عدد المرشحين المستقلين	عدد المرشحين باسم الأحزاب	عدد الدوائر الانتخابية المحلية
2006م	1634	19027	20661	7690	12971	5620

يتضح مما سبق تنوع النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الدورتين الأولى 2001م والثانية 2006م ففي الأولى كان النظام الانتخابي يجمع بين نظام القائمة الحزبية مع المزج بين القوائم بالنسبة للترشح للمجالس المحلية للمديريات، أما الترشح للمجالس المحلية للمحافظات فقد كان عن طريق الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية، وفي الثانية 2006م جرت في ظل قانون الانتخابات العامة لسنة 2001م والذى اعتمد نظام الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية للترشح في جميع المستويات المحلية (المحافظات والمديريات)، وكان لهذا التنوع في النظام الانتخابي أثر على تقسيم الدوائر الانتخابية المحلية وعلى النتائج النهائية للانتخابات المحلية في الدورتين الأولى 2001م والثانية 2006م.

جـ - تقدير النظام الانتخابي للمجالس المحلية في اليمن:

تختلف الأنظمة السياسية من حيث النظام الانتخابي الذى تتبناه وتأخذ به، وذلك يرجع إلى عدة عوامل، من أهمها اختلاف الأسس والأيديولوجيات والفلسفات التي يقوم عليها كل نظام إلى جانب الظروف السياسية والاقتصادية

---

[1] للمزيد حول عدد المرشحين لكل حزب، انظر الإحصائية العددية لإجمالي عدد المرشحين لعضوية المجالس المحلية للمحافظات والمديريات لسنة 2006، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية والتخطيط.

والاجتماعية للمجتمعات،بل وفي داخل ذات المجتمع الواحد من وقت إلى آخر[1] بحسب درجة التقدم والوعي السياسي للناخب وقوة الأحزاب في الدول المختلفة[2].

والنظام السياسي في اليمن يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية، وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً[3]. ويحدد قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية القواعد والإجراءات اللازمة للتأسيس وممارسة النشاط السياسي[4]، وعدد الأحزاب اليمنية المسجلة لدي لجنة شئون الأحزاب والتنظيمات السياسية (22) حزباً سياسياً، وقد اشتركت هذه الأحزاب في الانتخابات العامة للمجالس المحلية في سنة 2001م وهى الأولى بعد قيام الوحدة 1990م، وكذلك في الانتخابات المحلية الدورة الثانية 2006م، وقد تنوعت النتائج النهائية وفقاً للنظام الانتخابي في الدورتين 2001م، 2006م والذي كان له تأثير كبير على النتائج خصوصاً على الأحزاب السياسية، وذلك كما يوضح الجدول التالي[5]:

---

(1) د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابى، مرجع سابق، ص91؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلى..، مرجع سابق، ص27.

(2) د.ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص239؛ د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب....، مرجع سابق، ص70، وفى معايير تصميم الأنظمة الانتخابية انظر: أندرو رينولدز وبن ريلى: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص9.

(3) مادة (5) دستور الجمهورية اليمنية، مرجع سابق؛للمزيد انظر د.أحمد محمد الكبسى: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص96.

(4) انظر شروط التأسيس وإجراءات التسجيل للأحزاب السياسية، المادة (8، 13) قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم 66 لسنة 1991م، نشر فى الجريدة الرسمية، العدد 20 لسنة 1991م.

(5) للمزيد انظر: الإحصائيات النهائية، قطاع الشئون الفنية، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء.

جدول رقم (3) النتائج النهائية للدورة الأولى 2001م والثانية 2006م

الدورة الانتخابية	المؤتمر الشعبي العام (الحزب الحاكم)	أحزاب المعارضة	المستقلون
الدورة الأولى 2001م	%57	%27	%12
الدورة الثانية 2006م	%78	%14.5	%7.5

يظهر الجدول السابق النسب التي حصلت عليها الأحزاب السياسية والمستقلون وقد كانت متغايرة في الدورتين 2001م، 2006م، ويرجع السبب في ذلك إلى تنوع النظام الانتخابي ومدى ملاءمته للحياة السياسية والبيئة المحيطة.

وإلى جانب ذلك تلعب البيئة القبلية والعشائرية دوراً هاماً في الحياة السياسية في اليمن، وهى تمثل 85% من إجمالي عدد السكان، ولازالت تمثل حجر الزاوية في التركيبة الاجتماعية للمجتمع اليمني، وللقبلية دور كبير في عملية التنمية من خلال دورها ومساهمتها في تطوير العمل التعاوني في اليمن بالإضافة إلى دورها في الحفاظ على الأمن والنظام داخل القبيلة، إلا أن ظاهرة الولاء للقبيلة تمثل ظاهرة اجتماعية وسياسية في حياة القبيلة اليمنية تطغى على الولاء للأحزاب السياسية، ويظهر ذلك بوضوح من خلال الجدول التالي[1]:

جدول رقم (4) نسبة الولاء للقبيلة فى المجتمع اليمنى

البيان	النسبة المئوية	
	مؤيد	معارض
الولاء الحزبي يحل محل الولاء للقبيلة	%24.4	%75.6
الولاء للدولة يطغى على الولاء للقبيلة	%26.4	%73.2

(1) الجدول نتيجة استبيان قام به د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبلية فى دعم الإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص163، 188.

يشير الجدول إلى أن الولاء للقبيلة يطغى على الولاء للأحزاب السياسية، وبالتالي فإن الولاء للقبيلة خصوصاً في المديريات الريفية يجعل من العلاقة بين الناخب والمرشح علاقة شخصية تكون الفيصل في أغلب الأحيان.

وبناء على ما سبق يكون النظام الانتخابي الأجدر بالاتباع هو ذلك الذى يصلح للتطبيق في ضوء ظروف وواقع المجتمع اليمني وطبيعة العلاقة القائمة بين كل من الناخبين والمرشحين، سواء بذواتهم في ظل الانتخاب الفردي أو من خلال أحزابهم في ظل الانتخاب بالقائمة[1]، ولذلك يقترح تطبيق النظام الانتخابي الفردي بالأغلبية النسبية بالنسبة للمديريات الريفية والانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي في المديريات الحضرية (مديريات العاصمة ومدن المحافظات) وذلك لعدة أسباب أهمها:

---

(1) إصلاح النظام الانتخابى لضمان تمثيل أوسع وانعكاس أكثر تناسباً وتوازناً لنتائج الانتخابات، وهناك مطالبة لإصلاح النظام الانتخابى فى اليمن ومصر والأردن، انظر: الديمقراطية فى الوطن العربى، تقرير عن مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص12؛ وقد أخذ المشرع الفرنسى بالاعتبار نوع المجلس المحلى والظروف المحيطة وتنوع النظام الانتخابى كما يلى:

- المجلس البلدي: يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية للبلديات التى يقل عدد سكانها عن 3500 نسمة، ويتم الانتخاب فى البلديات التى عدد سكانها أكثر من 3500نسمة بالاقتراع بالقائمة النسبية.
- المجلس العام للمحافظة: تنتخب المجالس العامة للمحافظات بالاقتراع العام المباشر بالأغلبية المطلقة على دورين.
- مجلس الإقليم: تنتخب مجالس الأقاليم عن طريق الاقتراع بالقائمة النسبية

وبذلك يكون المشرع الفرنسى قد راعى الاعتبارات المحيطة بكل مجلس ولم يعمد على توحيد النظام الانتخابى فى جميع المستويات المحلية راجع: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، ص370، 386، 396؛ كذلك أخذ المشرع الألمانى بنظام مختلط لضمان وجود الصلة الجغرافية فى الانتخاب الفردي وتحقيق تناسب بين الأحزاب فى التمثيل النسبى، انظر: د.سعاد الشرقاوى: الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص73، انظر كذلك:

- Duncan Watts, British Government and Politics, op. cit. p.330.
- J. A. chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.107.

1- يقوم النظام السياسي في اليمن على أساس التعددية السياسية الحزبية والانتخابات بالقائمة بالتمثيل النسبي يجعل عملية الانتخاب مفاضلة بين برامج حزبية محدودة، وذلك يناسب المديريات الحضرية حيث تنخفض نسبة الأمية وترتفع نسبة الوعي الثقافي والسياسي والانتماء والولاء الحزبي، وبذلك تمثل الأحزاب السياسية بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات، مما يتيح لجميع الأحزاب الموجودة في الساحة السياسية أن تلعب دوراً داخل المجالس المحلية[1]، فالانتخاب بالقائمة النسبية يعمل على إضعاف تأثير الانتماء القبلي والعشائري والأسرى ويؤدي إلى تقوية الأحزاب السياسية، وهو ما يناسب تطبيقه في المدن الحضرية[2].

2- تكون الدوائر في المديريات الريفية صغيرة نسبياً من حيث عدد السكان والمقيدين بالجداول الانتخابية، ويغلب عليها الطابع القبلي من حيث العلاقة بين المرشح وناخبيه، ولذلك فإن الانتخاب الفردي يناسب

---

(1) John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond the Centre, op. cit. p.162.

انظر كذلك: أندرو رينولدز وبن ريلى:أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص62.د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص82؛ وتبين النتائج النهائية للانتخابات المحلية 2006م، فوز الأحزاب السياسية في المديريات السبع بأمانة العاصمة بجميع المقاعد البالغ عددها 264 مقعداً، انظر الإحصائيات النهائية لعدد الناخبين والأصوات الصحيحة والباطلة التي حصل عليها مرشحو الأحزاب والتنظيمات السياسية والمستقلون في الانتخابات المحلية لمجالس المديريات 2006م، اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية، من واقع المحاضر المسلمة للجنة العليا 2006/10/16م وتظهر عدد الأصوات المهملة والتي لم تحظ بأي تمثيل في المجالس المحلية للمديريات، وذلك نتيجة للنظام الانتخابي الفردي، وتعتبر نتائج الانتخابات المحلية الترمومتر السياسي لقوة الأحزاب لدي الرأي العام وهى تعطيها انطباعات عن مدى نجاح الأحزاب السياسية في الانتخابات (البرلمانية)؛د.عبد الرازق الشيخلي:الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص92.

(2) د.مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص96.

المديريات الريفية، فهو يتيح للناخب المفاضلة بين المرشحين واختيار من يراه أكثر صلاحية لتمثيله لمعرفته الشخصية بهم، كما أن الولاء الحزبي يضعف في الريف مقابل الولاء للقبيلة أو العشيرة[1].

3 - أن الطبيعة الخدمية والمهنية للمجالس المحلية تقتضي إشراك جميع المواطنين في الانتخابات[2]، وهو ما يعني تنوع النظام الانتخابي حسب ظروف كل بيئة حضرية وريفية، وهذا التنوع يؤدي إلى تشجيع الناخبين على الاشتراك في العملية الانتخابية، فأنصار الأحزاب السياسية وخصوصاً الصغيرة منها سوف يندفعون لممارسة حق التصويت لأنهم يعلمون أن أصواتهم سوف تساعد أحزابهم في الحصول على عدد من المقاعد لتمثيلهم في المجلس المحلي، كما أن العلاقات الشخصية سوف تدفع بالناخبين إلى صناديق الاقتراع للتصويت لمرشحهم الذى تربطهم به علاقة أسرية أو عشائرية أو قبليه أو من الأقليات في حالة إذا ما كانوا يمثلون أغلبية في دائرة انتخابية، وبذلك يكون الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي هو أقصر الطرق للأحزاب الصغيرة أو المعارضة ليكون لها

---

(1) أندرو رينولدز وبن ريلى: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص29؛ ويتضح ذلك من خلال فوز عدد كبير من المستقلين مقارنة بالأحزاب الصغيرة، وكذلك اختلاف النتائج الانتخابية حيث يفوز حزب معين بجميع أو أغلب عدد مقاعد المجلس المحلي للمديرية في حين يفوز بمقعد مجلس المحافظة ممثل حزب آخر أو مرشح مستقل بالرغم من أن الناخب الذى صوت في الانتخابات للمجلس المحلي للمديرية هو نفسه الذى صوت لمرشح مجلس المحافظة، انظر الإحصائيات النهائية: مرجع سابق، انظر في تأثير النظام الاجتماعي على النظام المحلي بين الطبيعة الريفية والحضرية، د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص49؛ د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص136.

(2) من أهم المسائل الرئيسية لإصلاح النظام المحلى الإنجليزى بعد عام 1997م موضوع الاهتمام بضمان الشفافية واشتراك المجتمع المحلى فى صنع القرار وذلك بزيادة الإقبال على الاقتراع من خلال إصلاح وتنوع النظام الانتخابى، وأصبحت المملكة المتحدة أعلى نسبة من سكانها تغطيها مختلف أشكال التصويت انظر:

- Janice Morphet, Modern Local Government, op. cit. p.26.

تمثيل في المجالس المحلية[1]، كما أن الانتخاب الفردي سيعالج الظروف البيئية للمديريات الريفية[2]، والتى توجد فيها أكبر كثافة سكانية كما يوضح الجدول التالى[3]:

جدول رقم (5) عدد السكان المقيمين حسب الحالة الحضرية والريفية

العام	2004م	2005م	2006م	2007م	2008م
الحضر	%28.6	%28.8	%29.0	%29.0	%29.0
الريف	%71.4	%71.2	%71.0	%71.0	%71.0

وبناء على ذلك تستند نزاهة الانتخابات بشكل رئيسى على القانون الانتخابى الذى ينظم عملية الانتخابات فى مراحلها المختلفة بشكل عادل وفعال، ويتيح لكل أطراف العملية الانتخابية من ناخبين ومرشحين ومشرفين الوقوف على الكيفية التى يتم من خلالها إدارة الانتخابات والإعلان عن نتائجها، فلابد أن ينسجم مع التركيب الاجتماعى للمجتمع وعلى وضع يمكن معه تمثيل كل الفئات والجماعات المشكلة للمجتمع. فالنظم الانتخابية تتنوع باختلاف أوضاع وظروف كل دولة[4].

---

(1) أندرو رينولدز وبن ريلى: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص62.

(2) يصل عدد أسماء المقيدين بالجدول الانتخابي في المديريات الحضرية (مدن المحافظات) من 20000 إلى 50000 ناخب فى بعض المديريات، أما المديريات الريفية فيصل عدد الناخبين المقيدين من 3000 – 9000 ناخب فى بعض المديريات، للمزيد انظر التقرير الإحصائي الذي يوضح عدد المسجلين وعدد لجان الصناديق على مستوى المديرية، اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية والتخطيط.

(3) كتاب الإحصاءات السنوى العام، الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء، اليمن، 2008م.

(4) د. عبد الفتاح ماضى: مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مرجع سابق، ص27 وما بعدها.

الفرع الثاني

سير العملية الانتخابية

تمر العملية الانتخابية بمراحل هامة ومتعددة تبدأ من إعداد جداول الناخبين ومن ثم إجراءات العملية الانتخابية، وذلك كما يلي:

أولاً: إعداد جداول الناخبين:

تعتمد سلامة عملية التصويت في المقام الأول على مدى صحة وانضباط القيد في الجداول الانتخابية، وضماناً لمصداقية العملية الانتخابية أوكل المشرع اليمني مهمة إعداد ومراجعة جداول الناخبين إلى لجان فرعية تشكل ويحدد نطاق مهمة كل منها ومقرها بقرار من اللجنة العليا للانتخابات بموافقة ثلثي أعضائها، وتؤلف كل لجنة من رئيس وعضوين، ولا يجوز تشكيل أي لجنة من حزب واحد[1]، ويجرى العمل في هذه المرحلة كما يلي:

أ- **لجان القيد والتسجيل:** تقوم هذه اللجان في الدوائر الانتخابية بمراجعة وتحرير جداول الناخبين أو تعديلها خلال ثلاثين يوماً مرة كل سنتين، ومرة قبل ستة أشهر على الأقل من تاريخ صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخابات، ويجوز في حالة الضرورة الفنية تخفيض مدة مراجعة وتعديل الجداول لمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً[2].

ب- **عملية القيد والتسجيل:** تقوم اللجان الفرعية في المراكز الانتخابية بقيد أسماء وبيانات كل مواطن في الدائرة الانتخابية توافرت فيه في أول يناير من كل عام الشروط اللازمة للتمتع بممارسة الحقوق الانتخابية[3]، ويشترط في كل مواطن ليقيد في الجدول الانتخابي

---

(1) مادة (24 فقرة د) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد في كل مديرية لجنة أصلية تتولى الإشراف على اللجان الفرعية في المراكز الانتخابية والتي يكون عددها بحسب عدد أعضاء المجلس المحلي للمديرية.

(2) مادة (12) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، معدلة بالقانون رقم 2 لسنة 2006، مرجع سابق.

(3) تتأكد اللجنة من ذلك باتباع الإجراءات الآتية -

وبالتالي يتمتع بحق الانتخاب الشروط التالية:

1- **الجنسية اليمنية:** يتمتع بحق الانتخاب كل مواطن يمني ذكر أو أنثى، ويستثنى من ذلك المتجنس الذى لم يمض على كسبه الجنسية اليمنية خمس عشرة سنة[1]، وبذلك يكون المشرع اليمني قد ميز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، واشترط بالنسبة للمتجنس مرور فترة زمنية تكون اختباراً لمدى ولائه وتعلقه بوطنه الجديد، وهو يتفق مع المشرع المصري في هذا التمييز، ولكن الاختلاف بينهما هو فى تحديد المدة عندما اشترط في مصر مرور خمس سنوات على اكتساب الجنسية وهى فترة زمنية معقولة[2].

= 1- الاطلاع على البطاقة الشخصية أو العائلية أو العسكرية أو جواز السفر.
2- شهادة العاقل أو الأمين بعد أخذ اليمين منهم لمن لم تتوفر لديه البطاقة الشخصية أو غيرها.
3- التحري من أن طالب القيد يوجد لديه موطن انتخابي في المركز الانتخابي، انظر مادة (2 فقرة 16) اللائحة التنفيذية لقانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، والمادة (61) الدليل التنفيذي لعملية القيد والتسجيل، قرار رقم (85) لسنة 2002م، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء.

(1) مادة (3) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، المادة (3) من لائحته التنفيذية.

(2) مادة (4) قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم 73 لسنة 1956م، وتعديلاته التي كان آخرها بالقانون رقم 173 لسنة 2005م، الجريدة الرسمية، عدد 26 مكرر، 2 يوليو 2005م. أما المشرع العربي فى بعض الدول العربية مثل لبنان والأردن وسوريا والجزائر والمغرب فلم يشترط مرور فترة زمنية معينة من تاريخ اكتساب الجنسية حتى يتمتع المتجنس بحق الانتخاب، وإنما يمنح هذا الحق فور اكتساب الجنسية، أما المشرع البحريني فقد خالف ما سبق من الدول العربية وذلك عندما أجاز لغير المواطن البحريني إذا كان من مواطني دول مجلس التعاون الخليجي الإدلاء بصوته إذا كان له محل إقامة دائم في البحرين، وأجاز كذلك لمواطني الدول الأخرى عربية أو أجنبية الإدلاء بأصواتهم إذا كانوا يملكون عقارات في البحرين، إلا أن هذه الأحكام تطبق فقط على انتخابات المجالس المحلية دون غيرها.
والحقيقة أن هذا التمييز بين المواطنين الأصليين والوطنيين بالتجنس ترتبط بممارسة السيادة، وهى لا تمس المبدأ الديمقراطي لأن القاعدة العامة أن الأجانب لا يشاركون في الانتخاب، وكذلك أن اعتبارات سلامة المجتمع تقضي بالضرورة انقضاء فترة زمنية على اكتساب الجنسية يثبت خلالهاالمتجنس أنه بالفعل راغب فى هذه الجنسية وتجعل منه هذه الفترة مواطناً تحت الاختبار؛ د.محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم=

2- **بلوغ سن الرشد السياسي:** يشترط بلوغ (18) ثمانية عشر سنة شمسية كاملة لممارسة الحق الانتخابي [1]، وبذلك يكون المشرع اليمني قد أخذ بالاتجاه نحو خفض سن الرشد السياسي رغبة منه في إشراك فئة الشباب في عملية التغيير السياسي والاجتماعي في البلاد، وهو الاتجاه الذى أخذ به المشرع المصري في تحديد سن الرشد السياسي بثمانية عشر سنة ميلادية [2]، والاتجاه نحو خفض سن الرشد السياسي هو الأولى بالتأييد لما فيه من إشراك شريحة كبيرة من المجتمع، وهو الأقرب إلى المبدأ الديمقراطي، لأن ارتفاع سن الناخب يؤدي إلى تقييد التصويت العام[3].

=المعاصرة، مرجع سابق، ص405؛ د.رأفت فوده: دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، أحدث أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، دار النهضة، القاهرة، 2001م، ص144.

(1) مادة (3) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، تجدر الإشارة هنا إلى أن من الجرائم الشائعة فى اليمن عند قيد الناخبين قيد أشخاص لا يتمتعون بالأهلية السياسية وهى بلوغهم 18 سنة (صغار السن) ولأن طلبات الحذف لم تفلح في تنقية جداول الناخبين لأنها تتم في فترة قصيرة جداً 5 أيام، فإن اللجنة العليا للانتخابات تحيل من يشتبه أنهم صغار السن إلى النيابة العامة، إلا أن المادة (16) من قانون الانتخابات تعيق عمل النيابة عن القيام بهذا الدور حيث تنص المادة سالفة الذكر "لا يجوز التعديل في جداول الناخبين بعد صدور قرار دعوة الناخبين للاقتراع، وتعتبر الجداول في هذه الحالة نهائية، وتعتبر حجة قاطعة وقت الانتخاب. للمزيد انظر د.عبد المؤمن شجاع الدين: الأحكام العامة للجرائم والمخالفات الانتخابية..، مرجع سابق، ص22 وما بعدها، وقد يرجع انتشار هذه الظاهرة إلى عدم تجريم المعرفين للناخب الذي لا يحمل بطاقة شخصية أو غيرها، وإنما الجرم يقع على الناخب فقط دون هؤلاء المعرفين الذي لو جرمهم القانون لأدى ذلك إلى الحد من هذه الظاهرة.

(2) مادة (1) قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري، مرجع سابق، وقد أخذت بعض الدول العربية بهذا الاتجاه، منها قطر وسوريا ولبنان والأردن وفلسطين والجزائر والمغرب، أما البحرين فيرتفع فيها سن الرشد السياسي إلى عشرين سنة ويرتفع في السعودية إلى إحدى وعشرين سنة.

(3) د. مصطفي عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص88؛ د.محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص408؛ د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص5؛ وهذا الاتجاه سلكه المشرع الإنجليزي فقد وسع من هيئة الناخبين المحليين تحقيقاً للمبدأ الديمقراطي وتوسيعاً لقاعدة المشاركة الشعبية في اختيار أعضاء المجالس المحلية، فاشترط أن يكون سن الناخب ثمانية عشر سنة في اليوم المحدد=

وبعد استيفاء المواطن للشروط الموضوعية السابقة لعضوية هيئة الناخبين فإنه لا جدوى من ورائها إذا لم يقترن ذلك بتوافر الشروط الشكلية، وهى الشروط المحركة عملياً لحق التصويت، وذلك يعني ضرورة قيد اسم الناخب في أحد الجداول الانتخابية، ذلك أن المواطنين الذين يمكنهم عملياً ممارسة هذا الحق هم المقيدون في تلك الجداول دون سواهم، ولا يجوز للناخب أن يمارس حق الانتخاب إلا في المركز الذى سجل اسمه فيه وبه موطنه الانتخابي[1].

ويتضح مما سبق أن المشرع اليمني لم يتطرق لحالات عدم الأهلية للتمتع بحق الانتخاب وهي تعني عدم توفر أي مانع من الموانع المسببة لعدم الأهلية الانتخابية، سواء تلك المؤدية إلى الإعفاء من ممارسة الحق الانتخابي أو الوقف المؤقت، أو الحرمان من ممارسة هذا الحق، أما المشرع المصري فقد نص على هذه الحالات وكان دقيقاً في استخدام الألفاظ الدالة على كل حالة كما يلى:

الحالة الأولى: إعفاء ضباط وأفراد القوات المسلحة وهيئة الشرطة من ممارسة الحق الانتخابي طوال مدة خدمتهم [2]، ولفظ الإعفاء يعني وجود

=للانتخاب. للمزيد انظر د.محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص217، وأيضاً انظر:

- A.W. Bradley, Constitutionl and Administrative Lew, E.L.B.S. Longman Unversity of Edinburqe, 1988, p. 381.
- Duncan Watts, British Government and Politics, op. cit. p314.
- Tony Byrne, Local Government in Britain, op cit. p.95.
- وهو الاتجاه الذى أخذ به المشرع الفرنسى حيث اشترط أن يكون سن الناخب ثمانية عشر سنة يتم حسابه من تاريخ أقفال جداول الانتخاب أى فى اليوم الأخير من شهر يناير، انظر: د.محمد فرغلى محمد على: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص700.

[1] مادة (4) قانون الانتخابات والاستفتاء، مرجع سابق، والموطن الانتخابي هو المكان الذى يقيم فيه الشخص عادة أو الذي به محل عمله الرئيسي أو مقر عائلته، ولو لم يكن مقيماً فيه، مادة (2 فقرة د) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، وجدير بالذكر أن المشرع المغربي يشترط مرور ستة أشهر على الإقامة فى الدائرة التى يطلب فيها الشخص قيد اسمه فى الجدول الانتخابى.

[2] مادة (1) قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، مرجع سابق.

أسباب كريمة غير مهينة لعدم الإسهام في أداء واجب التصويت، وقد تم ذلك الإعفاء مراعاة للعديد من الاعتبارات القانونية الفنية والعملية التطبيقية والتى يتصدرها ضمان حيدة أعضاء هذه الفئات والحرص على عدم تمزيق وحدتهم وتجانسهم بتوزيعهم على فرق وجماعات متصارعة على السلطة ذات الأهداف والبرامج السياسية المختلفة والمتعارضة[1].

وجديراً بالمشرع اليمني أن يسلك هذا الاتجاه بأن يعفي العسكريين من ممارسة حق الانتخاب طوال مدة خدمتهم، وذلك حفاظاً على وحدة المؤسسة العسكرية من أجل مصلحة الوطن وضماناً لصدق التمثيل النيابي وعدم التأثير على النتائج الانتخابية، خصوصاً عند توزيع هذه الفئات على المراكز الانتخابية بأعداد كبيرة تساوي أو تفوق عدد الناخبين في المركز الانتخابي أو عندما تكون هناك صناديق اقتراع خاصة في الوحدات العسكرية.

وإذا كان لكل مواطن نفس الثقل السياسي والتأثير أيا كان الدور الذى يلعبه في المجتمع، فإن هناك رأياً نؤيده يعتبر حلاً بالنسبة للعسكريين يمكن أن يحقق التوازن بين الانتخاب كحق لكل مواطن وبين الحفاظ على الحياد والنزاهة وعدم إفساد النتائج الانتخابية، ومضمون هذا الرأي إعطاء حق الانتخاب للعسكريين أثناء تواجدهم في موطنهم الذى يقيمون هم وأسرهم فيه عادة، وفي هذه الحالة يدلون بأصواتهم في المراكز الانتخابية في موطنهم الانتخابي هذا، أما العسكريون المتواجدون في عملهم إبان فترة الانتخابات فيعفون من مباشرة حق التصويت[2].

---

(1) انظر د.مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص83، د.محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص409؛ ويتفق مع المشرع المصري في إعفاء هذه الفئات بعض التشريعات العربية، منها السعودية وقطر ولبنان والمغرب.

(2) انظر د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية مرجع سابق، ص166.

الحالة الثانية: وهم الموقوفون عن ممارسة الحقوق السياسية والوقف المقرر هنا هو وقف مؤقت يزول بزوال سبب الوقف[1].

الحالة الثالثة: وهم المحرومون من مباشرة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب لأسباب مهينة تتعلق بعدم المسئولية أو سوء السمعة[2].

جـ- **الإعلان لجداول الناخبين**: تعلن صورة رسمية لجداول الناخبين لكل دائرة انتخابية معتمدة من اللجنة الأساسية في الساحات والأماكن العامة في نطاق الدائرة، وذلك لمدة خمسة أيام، ويحق للأحزاب والتنظيمات السياسية الحصول على صورة من جداول الناخبين خلال المدة المحددة للإعلان [3]، وتتجلى الحكمة من نشر وإعلان الجداول الانتخابية في إتاحة الفرصة لكل فرد المنازعة في صحة ما ورد بتلك الجداول ورقابتها بتصحيح ما يقع فيها من أخطاء مقصودة أو غير مقصودة لكي تكون معبرة تعبيراً صادقاً عن الهيئة الناخبة ضماناً للشفافية ولصدق المشاركة[4].

د- **الاعتراض على الجداول الانتخابية**: لكل مواطن مقيم في الدائرة الانتخابية أن يطلب من اللجنة الأساسية إدراج اسمه في جدول الناخبين إذا كان قد أهمل بغير حق، أو حذف اسم من أدرج بغير حق، أو إدراج

---

(1) مادة (3) قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، مرجع سابق.

(2) حدد المشرع المصري هذه الحالات في المادة (2) قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، مرجع سابق.

(3) مادة (13 فقرة أ) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، وتجدر الإشارة إلى أن قانون الانتخابات الجزائري نص في مادة (203) مكرر على معاقبة جزائياً كل من يمتنع عن تسليم ممثل الحزب في الدائرة الانتخابية نسخة من الجداول الانتخابية بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات.

(4) د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب..، مرجع سابق، ص427؛ د.هاني على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص62؛ د.عبد المؤمن شجاع الدين: الأحكام العامة للجرائم والمخالفات الانتخابية ، مرجع سابق، ص22.

اسم من أهمل بغير حق، ويقدم الطلب إلى مقر لجنة الإعداد لمدة خمسة عشر يوماً ابتداء من اليوم التالي لإعلان الجداول، ويفصل فيه من اليوم التالي لتقديم الطلب على أن لا تتجاوز فترة الفصل خمسة أيام، وتعرض قرارات اللجنة في أماكن إعلان جداول الناخبين[1].

هـ- **الطعن في قرارات لجان إعداد الجداول الانتخابية**: لكل ناخب في الدائرة الانتخابية أن يطعن في قرارات لجان إعداد ومراجعة الجداول الانتخابية أمام المحكمة الابتدائية المختصة خلال خمسة أيام من عرض قرارات اللجنة، على أن لا تتجاوز مدة الفصل فيها خمسة عشر يوماً، وعلى المحكمة موافاة صاحب الشأن واللجنة الأساسية بصورة من قرارات الفصل في الطعون، ويجوز الطعن في قرارات المحكمة الابتدائية أمام محكمة الاستئناف، وذلك خلال مدة الطعن وهى خمسة أيام، وتكون أحكامها نهائية، وعلى اللجنة الأساسية تصحيح وتعديل جداول الناخبين وفقاً للقرارات والأحكام النهائية [2]، ولا تتعرض المحكمة لمعاقبة المطلوب حذفهم من جداول الناخبين أو معاقبة اللجنة التي امتنعت عن قيد المستحقين[3].

وبناء على ذلك تكون مرحلة القيد والتسجيل وإعداد جداول الناخبين أول وأهم مراحل العملية الانتخابية،ويتوقف عليها تحديد الهيئة الناخبة وبالتالي تكون نتائج الانتخاب واقعية تمثل إرادة الناخبين وبذلك يقاس مدى مصداقية

---

(1) مادة (13 فقرة ب، 14) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، ويجب لقبول الطلب أن يستوفي مقدم الطلب الشروط الواردة في المادة (25) الدليل التنفيذي لعملية القيد والتسجيل، قرار رقم (58) لسنة 2002، اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء.

(2) مادة (15، 16) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(3) د.عبد المؤمن شجاع الدين: الأحكام العامة للجرائم والمخالفات الانتخابية...، مرجع سابق، ص22.

ونزاهة العملية الانتخابية[1]، ولذلك أحاطها المشرع اليمني بالعديد من الأحكام،ولضمان ضبط القيد في الجداول الانتخابية أوجب إعلانها وأجاز المنازعة فيها إيجاباً وسلباً من خلال الاعتراض عليها، كما أحاط المشرع هذه العملية بضمانة هامة هى دور القضاء في الفصل في المنازعات والطعون ضد قرارات اللجان الانتخابية من أجل دقة وصحة ما ورد في الجداول الانتخابية من بيانات وما لها من أهمية من حيث ضمان صحة التصويت وسلامة النتائج الانتخابية المعلنة.

ثانياً: إجراءات العملية الانتخابية:

تبدأ إجراءات العملية الانتخابية بقرار دعوة الناخبين ثم الاقتراع، ويليها الفرز وإعلان النتائج، وذلك **كما يلي**:

أ- قرار دعوة الناخبين:

سلطة إصدار قرار دعوة الناخبين للانتخابات تختلف بحسب ما إذا كنا أمام انتخابات عامة أم انتخابات تكميلية، فقد نص المشرع اليمني على أن قرار دعوة الناخبين للانتخابات العامة يصدره رئيس الجمهورية قبل ستين يوماً على الأقل، أما الانتخابات التكميلية، فإن الاختصاص بالإعلان عن مواعيدها ينعقد للجنة العليا للانتخابات[2].

---

[1] وتحقق مرحلة القيد والتسجيل وإعداد الجداول الانتخابية أهدافاً منها: يوفر السجل الانتخابى آلية للنظر فى المنازعات التى قد تثار فى شأن حق الفرد فى التصويت. أو عندما يحاول الناخب أن يدلى بصوته مرتين، وكذلك يمكن من تحديد الدوائر الانتخابية عند التقسيم الانتخابى وعند توزيع القوة البشرية على الدوائر الانتخابية، انظر: د.عبد الفتاح ماضى: مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مرجع سابق، ص26.

[2] مادة (24 فقرة ج، 108) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، وفي بعض الدول العربية أسند المشرع هذا الاختصاص بالنسبة لانتخابات المجالس المحلية إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، مثل لبنان والأردن والسعودية وفلسطين، وإسناد قرار دعوة الناخبين إلى الوزير المختص فيه مساس باستقلال الهيئات المحلية من حيث تمكين سلطة إدارية من التحكم بمستقبل العملية الانتخابية، وهو ما يثير مخاوف من عدم صدور مثل هذا القرار كلما صادف الوزير أن نتائج الانتخابات لا تصب في مصلحة الحزب أو التيار السياسي الذي يمثله، يراجع د.عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية مرجع سابق، ص41؛ وأسند المشرع الفرنسى-

ب- تقديم طلبات الترشح:

يجب أن يقدم طلب الترشح إلى اللجنة الأصلية مكتوبا، وذلك خلال العشرة الأيام التالية لفتح باب الترشح بموجب الإعلان الذى تصدره اللجنة العليا للانتخابات عبر وسائل الإعلام الرسمية[1]، ولا يجوز للناخب أن يرشح نفسه في أكثر من دائرة انتخابية وإلا اعتبر ترشحه في جميع الدوائر ملغياً، ويجب أن يكون ترشحه في الدائرة التي بها موطنه الانتخابي[2]، وإذا لم يتقدم للترشح النصاب القانوني (العدد المطلوب انتخابه + واحد على الأقل) أو في حالة وفاة المرشح أو انسحابه بعد إغلاق باب الترشح وانفراد مرشح وحيد تقوم اللجنة الأصلية بإعادة إعلان فتح باب الترشح لمدة خمسة أيام، وفي حالة عدم تقدم مرشح أو مرشحين آخرين تجرى الانتخابات بالمرشح الوحيد في هذه الدائرة[3]، وبذلك لم يعتمد المشرع اليمني نظام التزكية وأصر على إجراء الانتخابات ولو بمرشح وحيد.

وتضع اللجنة العليا للانتخابات مجموعة من الرموز الانتخابية للمرشحين المستقلين، بحيث يختار المرشح المستقل أحد تلك الرموز، وتعطي الأولوية بحسب أولوية تقديم طلبات الترشح المستوفية للشروط القانونية، أما الرموز الانتخابية للأحزاب فهي معتمدة مسبقاً ويجب أن يحمل المرشح وثيقة ترشيح من قبل الحزب أو التنظيم السياسي للحصول على رمز الحزب أو التنظيم السياسي[4].

=سلطة إصدار قرار دعوة الناخبين مجلس الوزراء حيث يتخذ مرسوما بذلك ، انظر جورج فوديل بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، ص372.

(1) مادة (82) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (81) اللائحة التنفيذية، مادة (17) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(2) مادة (82) قانون الانتخابات والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (80) اللائحة التنفيذية.

(3) مادة (61) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (29، 31) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(4) مادة (24) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية 2006م، وتجدر الإشارة إلى أن عدد الرموز هو 29 رمز لعضوية المجلس المحلي للمديرية و24 رمزاً للمجلس المحلي للمحافظة، للمزيد انظر: قائمة رموز المستقلين المرشحين لعضوية المجالس=

جـ - الاقتراع:

تجرى عملية الاقتراع في أنحاء الجمهورية في يوم واحد وفي الموعد الذى يحدد في قرار دعوة الناخبين[1]، ولكل مواطن قُيد اسمه في جدول الناخبين ممارسة الاقتراع في المركز الانتخابي المقيد فيه اسمه، وبعد التأكد من وجود اسمه في جدول الناخبين[2] يسلم الناخب ورقة الاقتراع التي يجب أن تحتوي على الرموز الخاصة بالمرشحين، وعلى الناخب أن يؤشر فيها على من يريد انتخابه وراء ستار، ثم يضعها في صندوق الاقتراع أمام رئيس وأعضاء اللجنة والمرشحين أو مندوبيهم، دون أن يكون لأي منهم حق الاطلاع على محتواها[3]، مع مراعاة الفصل بين ورقة الاقتراع والصناديق والمحاضر والنتائج والطعون لكل مرشح على مستوى المجلس المحلي للمديرية و المجلس المحلي للمحافظة[4].

-المحلية، اللجنة العليا للانتخابات. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن المسئولية الإدارية تنتفي عن جهة الإدارة بشأن اختيار الرمز الانتخابي والضرر الذى قد ينشأ عن ذلك – متى ثبت أن الضرر لم ينشأ نتيجة اختيار جهة الإدارة للرمز، ولكنه نشأ نتيجة فعل الغير لظروف المعارك الانتخابية واستغلال المناقسين والمعارضين صفات المرشح أو الرمز المخصص له في الانتخابات للنيل منه – فإذا ثبت انتفاء علاقة السببية فإن المسئولية الإدارية تنتفي ولا محل للحكم بالتعويض، راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1225)، لسنة 27ق، تاريخ الجلسة 1985/4/23م.

(1) مادة (98) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (98) من لائحته التنفيذية، مرجع سابق، والمادة (4) دليل الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(2) مادة (18، 99) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، ويجب على كل ناخب أن يقدم إلى رئيس اللجنة قبل الإدلاء بصوته بطاقته الانتخابية أو الشخصية أو العائلية أو العسكرية أو جواز السفر، ولا يجوز التثبت من شخصية الناخب بواسطة التعريف، مادة (12) دليل الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(3) مادة (100) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (101) من لائحته التنفيذية، تقوم اللجنة الأصلية باعتماد كشوفات المندوبين المقدمة من المرشحين أنفسهم وتسليم المرشحين بطاقات المشاركة الخاصة بمندوبيهم في موعد أقصاه (48) ساعة قبل يوم الاقتراع. مادة (2) دليل الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(4) مادة (11) دليل الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

ويمارس كل ناخب حقوقه الانتخابية بنفسه، وللناخب صوت واحد يمارسه عن طريق الاقتراع السري الحر المباشر والمتساوي[1]، وبذلك يتميز الاقتراع بعدة خصائص، منها:

1- **الاقتراع العام المتساوي:** ترتبط الانتخابات الديمقراطية التنافسية بحق الاقتراع العام، أى حق كل المواطنين المسجلين فى الاقتراع دونما تمييز على أساس اللون أو الأصل أو العرق أو المكانة الاجتماعية، ويرتبط بذلك أيضاً مبدأ المساواة، ويعنى أن لكل ناخب صوتاً واحداً ولا يجوز للناخب الإدلاء بصوته أكثر من مرة عن نفس الانتخاب أو الاستفتاء، ويعد ذلك جريمة انتخابية يعاقب عليها القانون[2].

2- **الاقتراع شخصي:** يعتبر الاقتراع حقاً شخصياً مباشراً يمارسه الناخب دون وساطة – كقاعدة عامة – ويستثنى من ذلك الناخب المعاق أو الأعمى أو العاجز عن التمييز بين الرموز أو التأشير عليها، وله أن يستعين بمن يثق به من الناخبين ليثبت رأيه في ورقة الاقتراع[3]، ولا يجوز التصويت بالوكالة أو المراسلة[4].

---

(1) مادة (4، 8، 78) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(2) مادة (132) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، للمزيد انظر: د.عبد الفتاح ماضى: مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مرجع سابق، ص25؛ د.عبد المؤمن شجاع الدين: الأحكام العامة للجرائم والمخالفات الانتخابية...، مرجع سابق، ص17؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص59.

(3) مادة (100) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(4) حظر المشرع المصري التصويت بالإنابة أو المراسلة في ممارسة حق التصويت، وبما أن التصويت إجباري فقد عالج ظاهرة المتغيبين عن التصويت، سواء من كان يؤدي خدمة للدولة أو مريضاً أو مسافراً بإعفائهم من توقيع عقوبة الغرامة، للمزيد انظر د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف:نظم الانتخاب فى العالم وفى مصر، مرجع سابق، ص278؛ أما المشرع الجزائري فقد أجاز التصويت بالوكالة، وهى مقيدة بشروط – انظر ما سبق ص470- ويرى البعض أن التصويت بالمراسلة لا يعد من قبيل الاستثناءات الواردة على مبدأ شخصية التصويت ذلك أن عملية إبداء الرأي تتم فيه بصورة شخصية لصيقة بالناخب دون أن يحل محله أى شخص آخر، وغاية ما في الأمر أن توصيل هذا الرأي إلى صندوق الانتخاب يتم من خلال وساطة المراسلة، وتلك قضية أخرى تتصل بمبدأ سرية التصويت، يراجع د.مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص143.

3- **الاقتراع سري**: ضماناً لحرية الناخب وعدم التأثير على رأيه، أضفى المشرع اليمني – على غرار المشرع المصري والنظم الانتخابية – طابع السرية على عملية الاقتراع، ولتحقيق ذلك أقر[1]:

- إعداد ورقة الانتخاب بحيث يقترن اسم كل مرشح برمز انتخابي وطيها بعد التأشير ووضعها في صندوق الاقتراع.
- المعزل: بحيث تزود كل لجنة تصويت بمعزل يضمن سرية التصويت.

4- **الاقتراع حر**: أخذ المشرع اليمني بمبدأ حرية الاقتراع، بمعنى أن إدلاء الناخب بصوته اختياري وليس إجباري، أما المشرع المصري فقد أخذ بالتصويت الإجباري باعتباره واجباً وطنياً وذلك للحد من الغياب وحث الناخبين على القيام بممارسة حق التصويت[2].

5- **الاقتراع مباشر**: والمباشرة في التصويت هي أساس الديمقراطية المباشرة، والانتخاب على درجات – ومهما قيل لتبريره – يبقى انتهاكاً لذلك المبدأ.

د- الفرز وإعلان النتائج:

تصل العملية الانتخابية أقصى درجات الأهمية في مرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج، ولذلك عمد المشرع اليمني إلى إقرار جملة من القواعد لضمان نزاهة ومصداقية عملية الفرز وإعلان النتائج، ومنها:

1- **من حيث الأشخاص**: تقوم اللجنة الانتخابية الفرعية باعتبارها لجنة فرز بإجراء عملية فرز ومعاينة وفحص كل صندوق والتأكد من

---

(1) مادة (13) دليل الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(2) د.سعاد الشرقاوي، د.عبد الله ناصف: نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، مرجع سابق، ص193؛ د.بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص180؛ د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص448؛ أما المشرع الإنجليزي فقد أعطى للناخب الحرية المطلقة في التصويت ولا يجبر الناخب على التوجه إلى صناديق الانتخاب بواسطة عقوبات توقع على العازفين عن المشاركة في الانتخابات. انظر د.محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص229.

سلامته بحضور رئيس وأعضاء كل لجنة صندوق والمرشحين أو مندوبيهم والمراقبين، ويتم تحرير محضر بذلك يتضمن أسماء الحاضرين وصفاتهم[1].

2- **من حيث المكان**: يتم الفرز في مقر اللجنة في المركز الانتخابي ذاته الذى جرت فيه عملية الاقتراع.

3- **من حيث الزمان**: يجب أن يبدأ الفرز فور اختتام عملية الاقتراع، أي بعد الساعة السادسة مساء مباشرة او بعد انتهاء مهلة التمديد الاستثنائية الساعة الثامنة مساء[2]، كما يجب أن تتواصل عملية الفرز دون توقف، ولا يجوز للمرشح أو مندوبه الخروج من قاعة الفرز إلا بعد استئذان اللجنة وتوكيل من يحل محله، ويجوز للجنة أن تنصب منصوباً عنه إذا لم يستأذن أو يوكل من يحل محله[3].

4- **من حيث إعلان النتائج**: بعد انتهاء عملية الفرز يقوم رئيس اللجنة وبحضور المرشحين أو مندوبيهم بتجميع ما حصل عليه كل مرشح من أصوات من مجموع الصناديق في المركز الانتخابي، وتفريغ ذلك في كشف تجميعي يتم التوقيع عليه من قبل اللجنة والمرشحين أو مندوبيهم، وتعلن النتيجة الإجمالية التى حصل عليها كل مرشح[4]، ويعتبر فائزاً في الانتخابات المرشح الذى يحوز على الأغلبية النسبية من عدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات، وعند التساوي فيما بينهم تجرى القرعة ويعتبر فائزاً من تحدده القرعة[5]، وتقوم اللجنة الأصلية في المديرية بتجميع النتائج وإعلان الفائز لعضوية المحافظة، وذلك لأن المديرية تعتبر دائرة انتخابية واحدة

---

(1) مادة (103 فقرة أ) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.
(2) مادة (103 فقرة د) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.
(3) مادة (103 فقرة و) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.
(4) مادة (104 فقرة أ) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.
(5) مادة (105 فقرة ب) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

بخصوص انتخاب عضو المجلس المحلي للمحافظة[1].

وبناء على ما سبق تكون إجراءات العملية الانتخابية ابتداء من قرار دعوة الناخبين وتقديم طلبات الترشيح ثم الاقتراع والفرز وإعلان النتائج من أهم نتائج العملية الانتخابية، وهى محاطة بعدد من الضمانات التي أقرها المشرع اليمني رغبة في نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، ومن هذه الضمانات ما يلى:

- من حيث إسناد العملية الانتخابية إلى لجان مشكلة من الأحزاب السياسية مع عدم استئثار أي حزب بلجنة منفردة، وغالباً ما يكون رئيس وأعضاء اللجان من أبناء المركز الانتخابي ذاته وهذا يجعلهم أكثر حرصاً على سير العملية الانتخابية بأمان ونزاهة، وهذا التشكيل يمنع جهة الإدارة من التدخل في العملية الانتخابية[2].
- اعتمد المشرع اليمني مبدأ شخصية التصويت ولم يجز التوكيل أو الإنابة.
- تحاط عملية الفرز بأهمية خاصة من حيث الإشراف عليها من اللجان ذاتها ومن المرشحين أو مندوبيهم، وذلك يمكنهم من مراقبة عملية الفرز، ومن حيث عدم جواز نقل الصناديق والفرز من مقر اللجنة التي

---

(1) مادة (110) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(2) يعتبر الحياد السياسى للقائمين على الانتخابات من أبرز معايير نزاهة الانتخابات، ويرتبط الحياد السياسى بأمور ثلاثة هى: الشكل التنظيمى للإدارة المنوط بها إدارة الانتخاب، وحجم السلطة الممنوحة لها، وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية، انظر: د.عبد الفتاح ماضى، مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مرجع سابق، ص27؛ وفى اليمن كانت مشاركة الأحزاب السياسية فى لجان القيد والتسجيل حسب الاتفاق بينهما وبين اللجنة العليا للانتخابات موزعة بنسب معقولة، ففى عام 2002م وهو العام الذى شهد إعداد سجل انتخابى جديد ودائم بدلاً عن السجل الانتخابى الذى تم وضعه عام 1996م ليصبح السجل الجديد أساساً لأى عملية انتخابية فى المستقبل. وكانت هذه النسب المتفق عليها على النحول التالى:

- المؤتمر الشعبى العام (الحزب الحاكم) 44%.
- أحزاب اللقاء المشترك (وهى كتلة من خمسة أحزاب سياسية معارضة) 40%.
- المجلس الوطنى للمعارضة (كتلة من الأحزاب المعارضة الصغيرة) 8%.
- اللجنة العليا للانتخابات 8%.

راجع: د.أحمد محمد الكبسى: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص175.

جرى فيها الاقتراع، ومن حيث الزمان بالقيام بالفرز مباشرة، والضمانات السابقة تعد من أهم ضمانات عملية الفرز.

- إعلان النتائج في المراكز الانتخابية ذاتها التي تم فيها الفرز، وإلى جانب هذه الضمانات أقر المشرع اليمني ضمانة هامة تهدف إلى تقويم وتصحيح العملية الانتخابية مما قد يشوبها من أخطاء، بإقراره الرقابة القضائية على إجراءات العملية الانتخابية.

وبذلك تتأثر عملية تشكيل المجالس المحلية بمرحلتي إعداد الجداول الانتخابية كمرحلة أولى وإجراءات العملية الانتخابية كمرحلة ثانية، ويتوقف على مصداقية وصحة المرحلتين مدى تمتع أعضاء المجالس المحلية بالاستقلال ومدى تعبيرهم عن مجتمعاتهم المحلية التى يمثلونها فعلاً.

المطلب الثاني
هيئة رئاسة المجلس المحلي للمديرية

تشكل هيئة رئاسة المجلس المحلي من مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلي) والأمين العام للمجلس المحلي، وبذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول: مدير عام المديرية، والثاني: الأمين العام للمجلس المحلي ونتناولهما فيما يلى:

الفرع الأول
مدير عام المديرية

مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه، وهو المسئول التنفيذي الأول فيها ويتولى تحت إشراف وتوجيه المحافظ إدارة شئون المديرية في كافة المجالات، ويكون مسئولاً أمام المجلس المحلي بالمديرية في أدائه لمهامه واختصاصاته[1]، ونتناول الأحكام الخاصة به فيما يلي:

---

[1] مادة (81) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (70) من لائحته التنفيذية، مرجع سابق، مادة (20) اللائحة التنفيذية لدواوين المحافظات والمديريات، صادرة بالقرار الجمهوري رقم (265) لسنة 2001م، الجريدة الرسمية، العدد 19 ج1، 2001م.

أولاً: من حيث أداة تعيينه:

يصدر بتعيين مدير عام المديرية قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح وزير الإدارة المحلية[1]، ويجب ألا تقل درجته الوظيفية عن درجة مدير عام إدارة عامة، وبذلك تدخل هذه الوظيفة ضمن مجموعة وظائف الإدارة العليا التي يكون التعيين فيها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح الوزير، وهو ما يجعل المحافظ غير مختص بذلك التعيين[2].

ثانياً: من حيث شروط التعيين:

يجب أن تتوافر في من يعين لشغل منصب مدير عام المديرية الشروط الآتية[3]:

1- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
2- أن يكون لديه مؤهل جامعي.
3- أن يكون من بين الكوادر العاملة في الجهاز الإداري للدولة.
4- أن يكون مستوفياً لشروط شغل وظيفة مدير عام إدارة عامة طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة.
5- أن لا يكون قد سبق فصله من الوظيفة العامة بإجراء تأديبي.

وأضافت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية شرطاً آخر، وذلك بالنص على عدم جواز تعيين المحالين للتقاعد في وظيفة مدير عام مديرية حتى وإن كانوا مستوفين لشروط شغل هذه الوظيفة[4].

ثالثاً: من حيث درجته المركزية واللامركزية:

يجمع مدير عام المديرية بين الصفتين المركزية واللامركزية، فهو

---

(1) مادة (81) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (16 فقرة أ، 30 فقرة ب) قانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، عدد6، 1991م.
(3) مادة (83) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(4) مادة (72 فقرة ج) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

رئيس الوحدة الإدارية وبهذه الصفة المركزية يكون رئيساً للمكتب التنفيذي بالمديرية ولجميع الموظفين المدنيين فى نطاق المديرية من حيث أدائهم لواجباتهم ومهامهم الوظيفية، وله سلطة اقتراح تعيينهم ونقلهم وترقيتهم، وكذلك إحالتهم للتحقيق والتأديب وتوقيع الجزاءات الإدارية عليهم، فمدير المديرية هو السلطة الرئاسية لهؤلاء الموظفين في المديرية، ويمارس في مواجهتهم ما تخوله السلطة الرئاسية للرئيس الإداري الأعلى[1]، ويتولى أيضاً بصفته المركزية تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها[2]، وبهذه الصفة المركزية أيضاً يمثل المديرية أمام القضاء وفي مواجهة الغير[3].

ومدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلي، وبهذه الصفة اللامركزية يعتبر من أعضاء المجلس المحلي وله صوت معدود في الاجتماعات والانتخابات الداخلية للمجلس المحلي، ويؤدي اليمين القانونية بعد أن يؤديها آخر عضو من الأعضاء الحاضرين في أول اجتماع[4]، ويتولى بهذه الصفة اللامركزية رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمديرية وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه في تنمية المجتمع المحلي، ويمثل المجلس المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير[5].

---

(1) مادة (89، 91) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (74 فقرة أ) اللائحة التنفيذية.
(2) مادة (84) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (71) لائحته التنفيذية، مادة (19، 20) اللائحة التنفيذية لدواوين المحافظات والمديريات، مرجع سابق.
(3) مادة (84 فقرة 12) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق؛ مادة (71 فقرة 12) لائحة التنفيذية.
(4) مادة (82) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (68) من اللائحة التنفيذية.
(5) مادة (84) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (71) من اللائحة التنفيذية.

الفرع الثاني

الأمين العام للمجلس المحلي للمديرية

الأمين العام هو أحد أعضاء المجلس المحلي المنتخبين ونائب مدير عام المديرية، ويتولى مساعدته في إدارة شئون المجلس المحلي[1]، ولمزيد من الإيضاح حول منصب الأمين العام نتناول ما يلي:

أولاً: أسلوب الاختيار:

ينتخب المجلس المحلي للمديرية من بين أعضائه أميناً عاماً في أول اجتماع يعقده بعد إعلان نتائج الانتخابات بأسبوعين، بناء على دعوة رئيس الجمهورية، ويشترط لصحة هذا الاجتماع حضور ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يتوفر هذا النصاب أجل الاجتماع لليوم التالي، ويعتبر الاجتماع صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس، وإذا لم يتوفر هذا النصاب يرفع الأمر للوزير لعرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً[2].

ويرأس هذا الاجتماع مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلي) وبعد التثبت من توفر النصاب القانوني لصحة الانعقاد يدعو الأعضاء إلى أداء اليمين القانونية، ثم يعلن عن فتح باب الترشح لمنصب الأمين العام، وتشرف على عملية الانتخابات الداخلية لمنصب الأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة بالمجلس لجنة إشرافية تشكل من قبل وزارة الإدارة المحلية تتولى التثبت من شخصيات الأعضاء الفائزين وإعداد الانتخابات الداخلية، وتجرى عملية الانتخابات لشغل منصب الأمين العام بالاقتراع السري، ويعتبر فائزاً من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وإذا لم تحصل هذه الأغلبية يعاد الانتخاب فوراً بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات،

---

(1) مادة (64، 87) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (62) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ويعتبر فائزاً من يحصل على أكثر الأصوات، وعند التساوي تجرى بينهما القرعة[1].

ثانياً: شروط الترشح:

يشترط في من يرشح نفسه لمنصب أمين عام المجلس المحلي للمديرية ما يلي:

1- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
2- أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي.
3- أن يكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقة لحصوله على المؤهل لا تقل عن أربع سنوات.

وهذا الشرط الأخير فيه تشدد ويمثل قيداً على عملية الترشح وحصرها في فئة معينة، وقد يتخذ هذا الشرط حجة لتعيين الأمين العام، فى حين أن هذا المنصب لا يستوجب الخبرة بهذه المدة، لأن بعض المؤهلات العلمية لا يكون عملها إدارياً، وبذلك تستبعد وتنحصر عملية الترشح لمنصب الأمين العام فى بعض المرشحين الذين يعملون في المجال الإداري للحكومة المركزية، وهذا الشرط لم نجد له مثيل في الدول العربية – السابق دراستها – ولذلك يتعين الاكتفاء بشرط المؤهل إن وجد في أكثر من عضو من أعضاء المجلس المحلي للمديرية[2].

---

(1) مادة (27، 28، 29، 32، 34) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (2) اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية قرار جمهوري رقم 23 لسنة 2001، الجريدة الرسمية العدد (5)، 2001م، واستثناء من قاعدة الانتخاب للأمين العام يجوز التعيين من بين أعضاء المجلس المحلي في حالة عدم انطباق شروط الترشح على المتقدمين أو تعذر الانتخاب لأي سبب من الأسباب، انظر مادة (63) قانون السلطة المحلية، مادة (40) لائحته التنفيذية.

(2) لم يشترط المشرع المصري مثل هذا الشرط وهو شرط الخبرة، وكذلك لم يشترط المؤهل للترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي المحلي، انظر د.مصطفى محمد عفيفى: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2008-2009م، ص183؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص109؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية،مرجع سابق،-

ثالثاً: درجته المركزية واللامركزية:

يتمتع أمين عام المجلس المحلي للمديرية بالصفة اللامركزية المحلية، حيث يتولى مساعدة مدير عام المديرية بوصفه رئيس المجلس المحلي، ويحل محله في رئاسة الجلسات والإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي باعتباره نائب رئيس المجلس المحلي[1]، وكذلك يتمتع بالصفة المركزية باعتباره نائباً لرئيس المكتب التنفيذي بالمديرية، فيعتبر نائباً لمدير عام المديرية بصفة رئيس المكتب التنفيذي، ويتولى مساعدته في إدارة شئون المديرية، ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه[2]، إلا أن الطابع اللامركزي المحلي يغلب على منصب أمين عام المديرية، وذلك لأنه في الأصل عضو مجلس محلي، وبالتالي يمثل المجتمع المحلي لوصوله إلى هذا المنصب عن طريق الخيار الديمقراطي وهو الانتخاب، أما عن عضويته في المكتب التنفيذي فقد تكون مقابل رئاسة مدير عام المديرية للمجلس المحلي، وكذلك أنه لا يمارس اختصاصات مدير عام المديرية الممنوحة له بموجب قوانين أخرى.

=ص500؛ كذلك لم نجد مثل هذه الشروط في النظام المحلي الفرنسي على مستوى البلديات، فالمجلس البلدي يتولى انتخاب رئيس المجلس (العمدة) Le mairé ومساعديه من بين أعضاء المجلس، ويتراوح مساعدو العمدة بين واحد إلى خمسة، راجع: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، ص278؛ وانظر كذلك:

- Louis Tratabas et paul Isoart, Manuel de Droit Public et de Administratif, Librairic Général de Droit Jurisprudénce, Paris, Vinqtieme édition, 1982. p.122.

(1) مادة (64، 74) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (87، 91) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (21) اللائحة التنفيذية لدواوين المحافظات والمديريات، مرجع سابق.

المطلب الثالث
اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمديرية

يقوم المجلس المحلي للمديرية في أول اجتماع بتشكيل اللجان المتخصصة الدائمة للمجلس المحلي، ويجوز له أن يشكل لجاناً مؤقتة من بين أعضائه أو من خارجه، ونتناول هذا المطلب في فرعين: الأول: اللجان الدائمة؛ والثاني: اللجان المؤقتة.

الفرع الأول
اللجان الدائمة

يشكل المجلس المحلي للمديرية من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده اللجان المتخصصة الآتية[1]:

- لجنة التخطيط والتنمية والمالية.
- لجنة الخدمات.
- لجنة الشئون الاجتماعية.

وبذلك يكون هناك ثلاث لجان دائمة متخصصة تتنوع حسب طبيعة اختصاصات كل لجنة، والتي تتولى دراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصها قبل عرضها على المجلس المحلي، وتتسم هذه اللجان بأنها لجان دائمة ولمدة دورة المجلس المحلي، وتتمتع هذه اللجان بمجموعة من الحقوق الإدارية والقانونية.

أما عن طريقة تشكيل هذه اللجان: فبعد الانتهاء من عملية انتخاب منصب الأمين العام يعلن رئيس المجلس عن فتح باب الترشح لرؤساء اللجان الدائمة المتخصصة في المجلس المحلي، ويسرى بشأن إجراءات انتخابهم ما يسرى بشأن انتخاب الأمين العام– السابق دراستها – باستثناء أن لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يختار من بين قائمة المرشحين ثلاثة أسماء، ويعتبر الفائزون برئاسة اللجان المرشحين الثلاثة الحاصلين على أكثر

---

[1] مادة (65 فقرة أ) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

الأصوات، ويقوم الفائزون بتوزيع رئاسة اللجان بالتوافق فيما بينهم ما لم يعتبر الحاصل على أكثر الأصوات منهم رئيساً للجنة التخطيط والتنمية والمالية، ثم الذى يليه رئيساً للجنة الخدمات ويكون الثالث رئيساً للجنة الشئون الاجتماعية، وعند تساوي الأصوات تجرى القرعة بينهم[1].

وبعد الانتهاء من عملية الانتخابات الداخلية يتوزع جميع الأعضاء على اللجان المتخصصة، ويراعى في عملية التوزيع ميول وقدرات وخبرات الأعضاء، ولا يجوز للعضو أن يشترك في عضوية أكثر من لجنة، ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء أي لجنة عن أربعة أعضاء بما فيهم رئيس اللجنة[2].

الفرع الثاني

اللجان المؤقتة

يجوز للمجلس المحلي في المديرية أن يشكل عند الاقتضاء لجاناً خاصة مؤقتة من بين أعضائه أو من خارجه وذلك لدراسة مواضيع محددة أو القيام بمهام معينة، على أن تنتهى مهمة كل لجنة من هذه اللجان برفع تقرير بما توصلت إليه من نتائج[3].

ولم يحدد المشرع طريقة تشكيل هذه اللجان، وإنما تتم عملية التشكيل بحسب ما يقرره المجلس المحلي سواء كان أعضاء هذه اللجان من داخله أو من خارجه وبحسب طبيعة المهمة المسندة للجان المؤقتة.

وبذلك تكون اللجان المؤقتة غير محددة العدد وإن وجدت فإنها تتسم بالطابع المؤقت تنتهي بزوال الهدف أو الغرض الذى شكلت من أجله، ولا يكسبها هذا التشكيل أي حقوق قانونية، وتنحصر مهمتها في رفع التقرير وما توصلت إليه من نتائج، ولا يكون لهذه التقارير قوة إلزامية ما لم يقرها المجلس

---

(1) مادة (36) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (41) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(3) مادة (65 أ) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (56) من لائحته التنفيذية، مرجع سابق.

المحلي الذي له إقرارها أو عدم إقرارها أو تعديلها، فالقرار ينسب إلى المجلس المحلي حتى لو أقر التوصيات دون تعديل[1].

وبناء على ما سبق نجد أن اللجان الدائمة والمتخصصة هي اللجان الفاعلة في المجلس المحلي، والتي خصها القانون بالقيام بأعمال المجلس المحلي بين دورات الانعقاد، وقد ألزم المشرع اليمني المجلس المحلي تشكيلها في أول اجتماع يعقده بالانتخاب من بين أعضائه، ولم يشترط شروطاً خاصة في من يرشح نفسه لرئاسة إحدى اللجان المتخصصة في المجلس المحلي، وهو اتجاه نحو عدم تقييد الترشح، وبالتالي إعطاء الأعضاء في المجلس المحلي الحرية في الترشح لرئاسة اللجان المتخصصة ويكتفي بالقراءة والكتابة وهي أحد شروط العضوية[2].

ولنظام اللجان أثره الواضح في ممارسة وإنجاز الكثير من مهام الهيئات المحلية، وتتمثل أهمية هذه اللجان فيما يلي[3]:

أ- تخفيف العبء عن المجلس المحلى، ودراسة القضايا التى تتولاها اللجان بصورة أكثر دقة وموضوعية، واختصار الوقت.

ب- الاستفادة من التخصص وتقسيم العمل، فنظراً لقيام اللجان على أساس من التخصص الفنى فإنها تكون أجدر بدراسة المسائل الداخلة فى نشاطها وتقديم توصيات بشأنها إلى المجلس بكامل هيئته.

---

(1) د.علي خطار شطناوي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص203.

(2) في حين يرى البعض أنه يجب أن يكون المرشح لرئاسة إحدى اللجان المتخصصة بالنسبة للمجلس المحلي للمديرية حاصلاً على الثانوية العامة على الأقل؛ د.حمود محمد القديمي: التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2007م، ص373.

(3) د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص484؛ د.هانى على الطهراوى: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص265؛ انظر كذلك:

- Peter G. Richards, The Local Government System, op. cit. p.75.
- J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit p41.

جـ- نظراً لصغر حجم اللجان بالنسبة للمجلس، فإنها تتيح الفرصة للأعضاء فى توجيه أعمالهم بشكل أفضل والتوصل إلى القرار المناسب.

د- يوفر نظام اللجان سهولة وسرعة الاتصال بالموظفين العاملين فى الإدارات المحلية، وخاصة تلك التى تكون اللجنة مسئولة عنها.

المطلب الرابع
الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية

يكون للمجلس المحلي للمديرية هيئة إدارية تنبثق من بين أعضائه، وتقوم هذه الهيئة بالمهام الإدارية داخل المجلس المحلي من حيث متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي المحالة إليها. وعلى ذلك نتناول هذا المطلب في فرعين: الأول: تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية؛ والثاني: سير عمل الهيئة الإدارية بالمجلس المحلي للمديرية.

الفرع الأول
تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية

تتألف الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية من رئيس المجلس والأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة وذلك كما يلي:

أولاً: رئيس المجلس المحلي المديرية:

رئيس المجلس المحلي للمديرية هو رئيس الهيئة الإدارية[1]، وهو معين من قبل السلطة المركزية، و يعتبر عضواً من أعضاء المجلس المحلي وبذلك يجمع بين الصفتين المركزية واللامركزية، وله العديد من الوظائف، منها مدير عام المديرية (رئيس الوحدة الإدارية)، ورئيس المجلس المحلي، ورئيس للهيئة الإدارية للمجلس المحلي، ورئيس للمكتب التنفيذي بالمديرية.

---

[1] مادة (74) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، والمادة (95) من اللائحة التنفيذية.

ثانياً: أمين عام المجلس المحلي للمديرية:

الأمين العام هو نائب رئيس الهيئة الإدارية، وهو منتخب من بين أعضاء المجلس، وإذا كان موظفاً عاماً فيعتبر في حكم المنتدب طيلة فترة تفرغه، ويمنح مكافأة شهرية مقطوعة نظير تفرغه لأعمال المجلس[1]، ويقوم برئاسة الهيئة الإدارية في حالة غياب رئيس المجلس المحلي.

ثالثاً: رؤساء اللجان المتخصصة:

يعتبر رؤساء اللجان المتخصصة أعضاء في الهيئة الإدارية للمجلس، ويعتبرون أعضاء متفرغين للعضوية في المجلس المحلي للمديرية، وبذلك يستحقون المكافأة الشهرية نظير تفرغهم لأعمال المجلس المحلي[2].

الفرع الثاني

سير عمل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية

تعقد الهيئة الإدارية اجتماعاً عادياً كل أسبوعين، ويجوز لرئيس المجلس أو بناء على طلب ثلاثة من أعضائها دعوة الهيئة الإدارية لعقد اجتماع غير عادي كلما دعت الحاجة، ولا يكون الاجتماع قانونياً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها، وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ولا يجوز لعضو الهيئة الإدارية أن ينيب غيره في الحضور، كما لا يجوز التصويت بالوكالة[3].

ويستحق الأمين العام وأعضاء الهيئة الإدارية الإجازة الاعتيادية السنوية وفقاً لأحكام القانون الخاص بموظفي الجهاز الإداري للدولة، ويطبق عليهم نظام الدوام الرسمي المطبق على موظفي الدولة، ولا يسمح لهم بالتغيب عن العمل اليومي لأي سبب إلا بموافقة رئيس المجلس، فإذا تغيب الأمين العام

---

(1) مادة (74) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، والمادة (95، 112) من اللائحة التنفيذية.
(2) مادة (74) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، والمادة (95، 121) من اللائحة التنفيذية.
(3) مادة (112، 116، 117) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

او أي من أعضاء الهيئة الإدارية عن العمل لمدة (20) يوماً متتالية بدون عذر مقبول يعتبر في حكم المستقيل من منصبه، وفي هذه الحالة تباشر إجراءات انتخاب البديل، ولا يجوز كذلك لأي منهم مغادرة الوحدة الإدارية إلا بإذن من رئيس الوحدة الإدارية[1].

وبناء على ذلك تباشر الهيئة الإدارية عملها اليومي بانتظام وتتابع جميع المستجدات والاحتياجات وتتولى إدارة شئون المجلس المحلي ما بين أدوار الانعقاد، وقد أحسن المشرع اليمني عندما فرغ أعضاء الهيئة الإدارية للعمل في المجلس المحلي وإلزامهم بعدم جواز الجمع بين هذه العضوية وأي عمل آخر أثناء الدوام الرسمي الذي اعتبره المشرع دواماً حكومياً يومياً، وكان يمكن للهيئة الإدارية أن تكون أكثر فعالية وحرية واستقلالاً أثناء ممارستها لاختصاصاتها التي منها مراقبة الأجهزة التنفيذية بالمديرية، وذلك في حال أوكلت رئاسة الهيئة الإدارية إلى أحد أعضاء المجلس المحلي عن طريق الانتخاب فيما بينهم أسوة بباقي أعضاء الهيئة الإدارية، وتنحى مدير عام المديرية عن رئاسة المجلس المحلي والهيئة الإدارية لأنه ذو صفة يغلب عليها الطابع المركزي[2].

---

(1) مادة (126، 128، 129، 130، 131، 132) للائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) وفي فرنسا يشكل رئيس المجلس البلدي (العمدة) هوومساعدوه هيئة المكتب ويعملون بصفة دائمة ويتواجدون يومياً في مقر عملهم، ولذلك أصبح هؤلاء يتقاضون بدلات تتناسب وحجم المجلس البلدي نظير تفرغهم، انظر: د.دانل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص177؛ جورج فوديل، بيارد لفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص378، انظر كذلك:

- Louis Trotabas et Paul Isoart, Manuel de Droit Public et de Administratif, op. cit. p.127.

المطلب الخامس
المكتب التنفيذي للمديرية

يعتبر المكتب التنفيذي في المديرية الجهاز التنفيذي الذي يقوم بتنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس المحلي وعن السلطة المركزية، وتشغل وظائف الهيكل التنظيمي لديوان المديرية عن طريق النقل أو الندب من بين موظفي الجهاز الإداري للدولة، باستثناء أمين عام المجلس المحلي للمديرية الذي يأتى عن طريق الانتخاب، وعلى ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين: **الأول:** تشكيل المكتب التنفيذي للمديرية؛ **والثاني:** نظام سير العمل في المكتب التنفيذي للمديرية.

الفرع الأول
تشكيل المكتب التنفيذي للمديرية

يتكون المكتب التنفيذي للمديرية من مدير عام المديرية وأمين عام المجلس المحلي ومديري الأجهزة التنفيذية وذلك على النحو الآتى[1]:

أولاً: مدير عام المديرية:

هو رئيس المكتب التنفيذي للمديرية والمسئول التنفيذي الأول في المديرية، وهو نفسه رئيس المجلس المحلي بالمديرية ورئيس الهيئة الإدارية، وبهذه المناصب التي تتجمع في يد مدير عام المديرية يكون هو المسئول الأول عن الإدارة المركزية واللامركزية في المديرية.

ثانياً: أمين عام المجلس المحلي للمديرية:

وهو نائب رئيس المكتب التنفيذي بالمديرية والعضو الوحيد المنتخب في تشكيلة المكتب التنفيذي، وهذا الدمج بين الأعضاء المنتخبين والمعينين في عضوية المكتب التنفيذي هو في حقيقته دمج شرفي خصوصاً عند ملاحظة الاختصاصات الواردة على سبيل الحصر بالنسبة للأمين العام للمجلس المحلي

---

[1] مادة (91) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (136) من اللائحة التنفيذية.

بوصفه نائباً لرئيس المكتب التنفيذي، فتكاد لا تخرج عن الاقتراح والمتابعة والتنسيق وتدور ضمن اختصاصاته بوصفه أميناً عام للمجلس المحلي وليس لها أي طابع أو دور تنفيذي[1].

ثالثاً: مديرو الأجهزة التنفيذية في المديرية:

وهم أعضاء المكتب التنفيذي للمديرية، ويعينون بواسطة السلطة المركزية وفقاً للشروط القانونية المحددة لشغل هذه الوظائف، ويتحدد المستوى التنظيمي لفروع الأجهزة التنفيذية في المديريات بمستوى إدارة وتنشأ بقرار من الوزير المختص[2].

الفرع الثاني

نظام سير العمل في المكتب التنفيذي للمديرية

يعقد المكتب التنفيذي للمديرية اجتماعاً دورياً مرة كل شهر، ويجوز له عقد اجتماع استثنائي إذا دعت الحاجة أو الضرورة إلى ذلك، أو كلما طلب ذلك ثلث أعضاء المكتب، ولا تكون اجتماعاته صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه وتتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس[3].

ولرئيس المكتب التنفيذي أن يدعو لحضور اجتماعات المكتب التنفيذي من يرى الاستعانة به من ذوى الخبرة والاختصاص، دون أن يكون لهم حق التصويت، وتبلغ قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمديرية إلى المجلس

---

(1) انظر في اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلي للمديرية بوصفه نائباً رئيس المكتب التنفيذي المادة (21) اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات، مرجع سابق.

(2) مادة (30، 37) اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات، مرجع سابق.

(3) مادة (139) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وهنا يتضح الدور الشرفي لعضوية الأمين العام في المكتب التنفيذي للمديرية حيث يتم اتخاذ القرارات والتوصيات بأغلبية الأصوات ومن المعلوم أن جميع أعضاء المكتب التنفيذي معينون باستثناء الأمين العام المنتخب من قبل المجلس المحلي ومن بين أعضائه وبالتالي فأن صوته لن يكون له صدى في مواجهة أغلبية أعضاء المكتب التنفيذي المعينين.

المحلي للمديرية وللمحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها[1]، وإذا رأي الجهاز التنفيذي المعني في المديرية أن الهيئة الإدارية للمجلس المحلي قد اتخذت قراراً أو أصدرت توجيهاً مخالفاً للقوانين والأنظمة النافذة أو للسياسة العامة للدولة يجب عليه توضيح ذلك لها كتابة بهذه المخالفات معززاً ذلك بالنصوص القانونية محل المخالفة، وفي حالة إصرار الهيئة الإدارية على موقفها بعد تلقيها التوضيح وجب عليها الرد كتابة بطلب التنفيذ على مسئوليتها وفي هذه الحالة يقوم الجهاز بالتنفيذ مع رفع الأمر إلى الوزير والوزير المختص للنظر فيه[2]، وبذلك تخضع الأجهزة التنفيذية للتبعية والتوجيه المزدوج لكل من السلطة المركزية والمجلس المحلي.

نخلص مما سبق أن إلى المشرع اليمني قد فضل الجمع بين التعيين والانتخاب بالنسبة لتشكيل هيئة رئاسة المجلس المحلي للمديرية، وبالرغم من أن العضوية في المجالس المحلية تكون بالانتخاب المباشر إلا أن جميع رؤساء المجالس المحلية للمديريات هم معينون من خارج هذه المجالس، وهذا الوضع له تأثيره من حيث مقدرة السلطة المركزية على التحكم بالمجالس المحلية في المديريات من خلال سلطاتها في تعيين الرؤساء الذين لهم دور كبير في التأثير على أعمال وقرارات المجالس المحلية وبالتالي إضعاف درجة استقلاليتها، بالإضافة إلى أن هذا الوضع يعمل على خلق ازدواجية بالنسبة للرؤساء المعينين من حيث ولاؤهم للسلطة المركزية التى هى مصدر تعيينهم ومن حيث تمثيلهم للمجتمع المحلي برئاستهم للمجلس المحلي المنتخب[3]، وهذا الاتجاه فيه

---

(1) مادة (140) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (143) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) فالإدارة المحلية تأخذ سمة اللامركزية حين يتم اختيار أعضائها بواسطة الانتخاب، وتكون مركزية حين يتم تعيينهم بواسطة السلطة المركزية، راجع: د.محمد على السقاف: مركزية اللامركزية فى الوحدات الإدارية، مرجع سابق، ص7.انظرفي أثر البيئة السياسية على فكرة حياد الموظف العام ؛ د.محمد سعيد أمين: المنهج البينى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص139.

تغليب للطابع المركزي في مواجهة الطابع اللامركزي للإدارة، ولمعالجة مثل هذا الوضع وغيره مما سبق بالنسبة للمجالس المحلية للمديريات فى اليمن يقترح الآتى:

أولاً: التمييز بين المديريات الحضرية والريفية: نشأت اللامركزية الإقليمية لكي تعطي الفرصة لإدارة إقليم من أقاليم للدولة بشكل مستقل وبالأسلوب الذي يناسب ظروف وإمكانيات ومشاكل كل إقليم على حدة، مما يساعد على إنجاز النشاط الإداري للدولة على أفضل صورة ممكنة، أما إذا كانت أقاليم الدولة متماثلة بطبيعتها – أو متقاربة- بشكل يحتم إدارتها جميعاً بنفس الأسلوب دون اختلاف فلن يكون من المناسب بداءة تطبيق الأسلوب اللامركزي عليها والذي يصبح عبئاً على الدولة لا طائل من ورائه، ويكون أسلوب المركزية الإدارية هو الأسلوب الأفضل في هذه الحالة، والمديريات في اليمن يوجد بينها اختلاف من حيث البيئة الحضرية والريفية التي توجد فيها، وبالتالي اختلاف القرارات والإمكانيات والحاجات المحلية ولذلك يتعين على المشرع اليمني التمييز بين المديريات الحضرية والمديريات الريفية لكي تدار بالأسلوب والإمكانيات التي تناسبها[1].

---

(1) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.155.

- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre, op. cit. p.71.

انظر كذلك: د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص60، وفي بريطانيا يحكم نظام الحكم المحلي ثلاثة أنظمة صدر كل منها بقانون خاص به يتناول كل قانون المساحات والمناطق والسلطات وتوزيع الاختصاصات، وقد اعتمدت هذه القوانين عند تقسيمها للمساحات وما عليها من سكان إلى- -أقسام لأغراض تحديد السلطات المحلية على العوامل التالية:

الأول: عامل الكثافة والطابع الحضاري.

الثاني: عامل قلة كثافة السكان والطابع الريفي، انظر: فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن للألفية الثالثة، دار مجدلاوى، عمان، الأردن، 2000م، ص38، فالأسلوب الإنجليزي يأخذ بقاعدة تعدد الأنماط والأساليب الإدارية-

ثانياً: الفصل الجزئي بين الهيئات والأجهزة المحلية: وذلك يقتضي الفصل بين المجالس المحلية المنتخبة والمجلس التنفيذي على مستوى المديرية، فيتم انتخاب رئيس المجلس المحلي للمديرية من بين أعضائه ضماناً لاستقلال هذه المجالس وعدم تأثير السلطة المركزية على قراراته أو توجيهها، كما يحقق هذا الفصل بين المجلسين التوازن والتلازم بين المركزية واللامركزية في النظام الإداري، فاللامركزية الإقليمية هي جزء من السلطة التنفيذية وتمارس جانباً من الوظيفة الإدارية بموجب - الدستور والقانون[1]- ويبقى الجانب الآخر من الوظيفة الإدارية يجب أن تقوم به أجهزة السلطة المركزية، فقد أصبح من الصعب أن يقوم النظام المركزي دون وجود شيء من اللامركزية في الإدارة والعكس ،وذلك نظراً للتطورات التي لحقت الدول[2]، ويتميز هذا الأسلوب – الفصل بين

-بقدر تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية والبلديات، بحيث يكون لكل هيئة منها أسلوبها الخاص ونمطها المتميز طبقاً لظروف الإقليم الجغرافية والاقتصادية والعمرانية، وتبعاً لاحتياجاته المحلية الخاصة، يراجع. د.طعيمة الجرف: مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص41؛ د.خالد على سمارة:تشكيل المجالس المحلية..، مرجع سابق، ص105؛ انظر كذلك:

-Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.113.

- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre, op. cit. p.14.

-P. W. Jackson, Local Government, op. cit. p.61.

-R. M. Punnett, British Government and Politics, Heinemann, London, third Edition, 1979, 379.

- في حين يتميز الأسلوب الفرنسي بقيامه على قاعدة وحدة النمط ووحدة الأسلوب في تنظيم وإدارة جميع الوحدات المحلية، دون النظر إلى الفوارق التى تفصل بين الوحدات الإقليمية من حيث ظروفها الاقتصادية أو الجغرافية أو الاجتماعية، انظر:

- René Chapus. Droit Administratif Général, op. cit. p.178. o

(1) مادة (117) دستور الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، مادة (10) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) د.محمود أبو السعود حبيب؛ د.رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة فى التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص106؛د.هدى محمدعبدالرحمن:كفاءة الادارة المحلية،مرجع سابق،ص30. ومن الدول العربية التي أخذت بهذا الأسلوب-الفصل بين المجلس-

المجلسين المحلي والتنفيذي – بأنه يوفر لرئيس المجلس المحلي وأعضائه ممارسة قدر أكبر من الرقابة على أداء الأجهزة التنفيذية، ويتميز بتخفيف شدة الرقابة المركزية على أداء أعضاء المجالس المحلية، وبالمقابل يتميز بالسماح للجهاز التنفيذي بالقيام بمهامه بمهنية وتجرد من الضغوط السياسية التي يخضع لها المجلس المحلي المنتخب.

ثالثاً: إنشاء اتحادات بين المجالس المحلية للمديريات: تختلف المديريات من حيث كونها حضرية أو ريفية، وذلك لاختلاف كل منها من حيث

-المحلي والمجلس التنفيذي- السعودية على مستوى البلديات والبحرين، والأردن في بعض البلديات التى يشترط القانون تعيين مدير عام للبلدية، وسوريا، والجزائر على مستوى الولايات، والمغرب على مستوى العمالات والأقاليم والجهات، أما لبنان فتأخذ بالدمج بين المجلسين المحلي والتنفيذي، حيث يتم انتخاب رئيس المجلس المحلي مباشرة،وهو يرأس المجلسين،وهذا الوضع كان محل نقد ومن المشاكل التي تعاني منها البلديات في لبنان وهناك من ينادي إلى الفصل بين المجلسين لخروج البلديات من العزلة التي تعيشها؛ انظر د.خالد قباني: درجة ومؤشرات المركزية واللامركزية..، مرجع سابق؛ د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص110؛ أما المشرع المصري فقد أخذ بالفصل بين المجلس المحلي والمجلس التنفيذي في جمع المستويات المحلية؛ انظر د.سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص11؛ د.مصطفى محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص233؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص107؛ د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلى للإدارة المحلية فى الوطن العربي، مرجع سابق، ص13؛ د.سمير عبد الوهاب: الإدارة المحلية والبلديات فى الوطن العربى، مرجع سابق، ص79؛ أما المشرع الفرنسي فقد أخذ بأسلوب الدمج الكلى للهيئات المحلية للمجالس البلدية، فلا محل لثنائيةالسلطة كما هو الشأن على مستوى المحافظات والأقاليم، حيث يتولى المجلس البلدي فى أول اجتماع يعقده انتخاب رئيس المجلس (العمدة) ومساعديه من بين أعضاء المجلس البلدي. راجع جورج فوديل، بيارد لفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص378، انظر كذلك:

- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p231.

وهذا هو الأسلوب الذى اتبعه المشرع الإنجليزى الدمج الكلى للهيئات المحلية. إلا أنه أدرك أهمية الجانب التنفيذي فقام بتعيين الرئيس التنفيذى الذى يقوم بالإشراف على الموظفين وتحويل السياسات إلى استراتيجية والاستراتيجية موضع التنفيذ، انظر:

- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond the Centre, op. cit. p.212.
- Janice Marphet, Modern Local Government, op.cit. p27.

الكثافة السكانية والبيئة الجغرافية، ومن حيث مواردها واحتياجاتها فنجد أن أغلب المديريات الريفية مازالت تعاني من نقص في البنية التحتية مثل (المستشفيات – الطرقات – المياه – التعليم..) ومثل هذه الاحتياجات قد تشترك فيها أكثرمن مديرية، أو يكون هناك مشاريع ذات نفقات مرتفعة لا تقوى مديرية واحدة على تحملها بمفردها، أو أن إيراداتها المحلية لا تساعدها على تحقيق المشاريع ذات النفع العام[1].

---

(1) د.محمد عبد الله العربي: دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصادياً واجتماعياً، مرجع سابق، ص52، د.محيي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص69؛ د.محمد سليم غزوي: نظرات حول الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص169، ومن أبرز التجارب العربية في هذا الصدد الاتحادات بين البلديات اللبنانية، انظر د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، جـ1، مرجع سابق، ص111، د.جورج سعد: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص89، وكذلك المجالس المشتركة في الأردن، انظر د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص125 وما بعدها، د.محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص215؛ وكذلك التعاون بين الجماعات المحلية في المغرب وما يطلق عليها المجموعات. انظر د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص242، وكذلك اعتمد المشرع التونسي والجزائري طريقة إقامة التجمعات البلدية التي تشكل إطاراً للتعاون والتكاتف بين عدد من البلديات، انظر د.توفيق بوعشبة: القانون الإداري التونسي، مرجع سابق، ص136؛ د.ناصر لباد: القانون الإداري، مرجع سابق، ص297؛ أما المشرع الفرنسي فقد عالج فقر الإمكانيات المالية والبشرية عن طريق إقامة التجمع البلدي وإنشاء التجمع البلدي يكون بإحدى الطريقتين التاليتين:

الأولى: اندماج البلديات: وذلك عن طريق تنظيم استفتاء بلدي من قبل نصف أعضاء المجالس البلدية التى تمثل ثلثى السكان أو ثلثى أعضاءالمجالس البلدية التى تمثل نصف السكان، فإذا تم الموافقة على الاندماج بالأكثرية المطلقة تعلن النتيجة بقرار من المحافظ، ولا يمكن أن يفرض الاندماج على بلدية يتبين أن ثلثى الأصوات التى تمثل نصف الناخبين كان معارضاً

الثانية: إنشاء مؤسسات عامة بلدية، تبقى على البلديات كأشخاص معنوية مستقلة، وإنما تتيح إدارة مصالحها وخدماتها عن طريق هيئة مشتركة من قبل البلديات. وهى تقابل الاتحادات بين البلديات فى الدول العربية السابقة، راجع جورج فوديل، بيار دلفولية: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص368، 411

أما المشرع الإنجليزى فقد أجاز إنشاء (مجالس مشتركة لأغراض خاصة) تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وذلك ببيان مشترك عن طريق الاتفاق الطوعي وبموجبه يصدر قرار وزاري، وتتألف المجالس المشتركة من أعضاء المجالس المحلية فى المنطقة التي ترشحهم المجالس المحلية نفسها.

- Sir William Wade, Administrative Law. Op. cit. p.137 =

جدول (6) المديريات من حيث عدد السكان

الفئة	عدد المديريات	النسبة المئوية
أقل من 5000 نسمة	9	%2.70
5000 – 20000 نسمة	50	%15.1
20001 – 60000 نسمة	154	%46.25
60001 – 100000 نسمة	80	%18.2
100001 – 140000 نسمة	31	%9.31
140001 – 180000 نسمة	20	%6
180001 – 200000 نسمة	4	%1.20
200001 – 320000 نسمة	5	%1.50
أكبر المديريات سكانا 311.203 نسمة	أصغر المديريات سكانا 1.505 نسمة	

وهذا التفاوت بين المديريات من حيث عدد السكان يؤدى إلى تباين فى مواردها المالية، ولذلك يفترض إنشاء اتحاد بين المديريات الذى تختار ذلك لتحقيق مشاريع ذات نفع عام وأهمية مشتركة، وذلك وفق الضوابط التالية:

أ- موافقة المجالس المحلية للمديريات التي ترغب فى دخول الاتحاد، على ألا يتجاوز عددها ثلاثة مجالس محلية.

ب- موافقة المجلس المحلي للمحافظة على إنشاء الاتحاد، ولمدة محددة لا تتجاوز مدة دورة المجالس المحلية.

جـ- لا يتمتع الاتحاد بالشخصية المعنوية لعدم إنشاء مستوى محلي جديد.

د- يتم تشكيل مجالس الاتحادات المحلية من أعضاء الهيئات الإدارية في المجالس المحلية للمديريات الداخلة في الاتحاد.

هـ- يجب أن يكون الاتحاد بين مديريات تشترك في الحدود أو النطاق الجغرافي من أجل الفائدة الأكيدة من الاتحاد.

و- إمكانية حل الاتحاد بقرار مسبب من قبل الجهة التي تملك إنشاءه وبناء على طلب أغلبية أعضاء المجالس المحلية الداخلة فى الاتحاد.

= - John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond the Centre, op. cit. p.77.

المبحث الثاني
المجالس المحلية للمحافظات

تعتبر المحافظة أكبر وحدة إدارية في اليمن، وتتكون من عدد من المديريات، وتتمتع المحافظة بالشخصية المعنوية، وهي بذلك تمثل المستوى الثاني في النظام المحلي اليمني، وتكون علاقتها مع المديريات علاقة هرمية تمارس من خلالها المحافظة الرقابة والإشراف على المستوى المحلي الأدنى.

ويكون إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاؤها بقانون[1]، وعدد محافظات الجمهورية اليمنية الحالي هو (21) محافظة، وهي تتفاوت فيما بينها من حيث عدد السكان والمساحة والتضاريس، أما المحافظات المصرية فيتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء[2].

ويكون لكل محافظة مجلس محلي تنبثق منه هيئة الرئاسة والهيئة الإدارية واللجان المتخصصة، كما يكون لكل محافظة مكتب تنفيذي، ولذلك يقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: تشكيل المجلس المحلي للمحافظة.

المطلب الثاني: هيئة رئاسة المجلس المحلي للمحافظة.

المطلب الثالث: اللجان المتخصصة للمجلس المحلي للمحافظة.

المطلب الرابع: الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة.

المطلب الخامس: المكتب التنفيذي للمحافظة.

---

(1) وبهذا الخصوص تجدر الإشارة إلى أنه قد تم إنشاء محافظتين جديدتين هما (عمران – الضالع) بقرار جمهوري بقانون رقم (23) لسنة 1998م الجريدة الرسمية، عدد 14، 1998م، ثم إنشاء محافظة (ريمة) بالقانون رقم 5 لسنة 2004م، الجريدة الرسمية، عدد 65 لسنة 2004م، وبذلك يكون إنشاء هذه المحافظات متفقاً مع الدستور وقانون السلطة المحلية، انظر المادة (145) دستور الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، المادة (5) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (2) اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، وبهذا الخصوص صدر قرار رئيس الجمهورية بإنشاء محافظات جديدة هي: محافظة حلوان، محافظة 6 أكتوبر، القرار الجمهوري رقم (114) لسنة 2007م، الجريدة الرسمية، عدد 16 تابع أ، 2008/4/17م.

المطلب الأول
تشكيل المجلس المحلي للمحافظة

يشكل المجلس المحلي للمحافظة عن طريق الانتخاب الحر المباشر من قبل الناخبين المقيدة أسماؤهم في الجداول الانتخابية في المديريات التي تتكون منها المحافظة، وتشترك المجالس المحلية للمحافظات مع المجالس المحلية للمديريات في العملية الانتخابية، حيث يتم الاقتراع لكل من المجلسين في يوم واحد ومنعاً للتكرار سوف نتناول الأحكام الخاصة التي ينفرد بها المجلس المحلي للمحافظة في فرعين الأول: تحديد عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، والثاني: أسلوب اختيار أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، وذلك كما يلي:

الفرع الأول
تحديد عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة

يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من مديريات المحافظة مضافاً إليهم المحافظ – رئيس المجلس – بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (15) خمسة عشر عضواً بما فيهم رئيس المجلس، على أن تمثل مديريات المحافظة في المجلس المحلي تمثيلاً متساوياً بواقع عضو واحد عن كل منها، وفي المحافظة التي يقل فيها عدد المديريات عن (14) مديرية يتم رفع مستوى تمثيل المديريات بالتساوي بما يحقق الحد الأدنى المذكور سابقاً[1].

ويتبين مما سبق أن المشرع اليمني حدد الحد الأدنى لعدد الأعضاء، أما الحد الأعلى فهو مطلق وغير مقيد بأي عدد، ولإن التقسيم الإداري للمحافظات لا يقوم على أسس ومعايير فنية حيث توجد اختلافات كبيرة بينها سواء من حيث عدد السكان أو المساحة أو درجة التحضر أو المستوى

---

[1] مادة (16) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، ومادة (20) من لائحته التنفيذية.

الاقتصادي أو حجم الموارد الطبيعية أو البشرية أو الحدود الجغرافية، ويرجع ذلك إلى عوامل تاريخية متوارثة من عهود الاستعمار الإنجليزي والاحتلال العثماني اللذين مازالت آثارهما قائمة إلى الوقت الحالي حيث لم يصدر قانون تقسيم إداري بالرغم من أولويات دولة الوحدة، وذلك لصعوبة قيام التقسيم الإداري على عوامل ومعايير فنية نظراً للأوضاع السياسية وتداخل العوامل الجغرافية والبيئة الاجتماعية في اليمن[1].

ومع ذلك فقد أدرك المشرع اليمني هذا التفاوت بين المحافظات حيث يزيد عدد المديريات في بعض المحافظات ويقل في الأخرى عن الحد الأدنى الذى لا يسمح بتشكيل مجلس المحافظة في تلك الحدود، ولذلك نص على رفع تمثيل المديريات بالتساوي بما يحقق هذا الغرض، وهنا تثار الصعوبة في كيفية المساواة بين المديريات عند رفع تمثيلها للوصول إلى الحد الأدنى لتكوين المجلس المحلي للمحافظة، خصوصاً أن المديريات تختلف فيما بينها من حيث الكثافة السكانية التي يمكن أن تكون هي المعيار في المساواة بين المديريات الذي قصده المشرع، وبذلك يتم رفع تمثيل المديريات بحسب الكثافة السكانية حيث تمثل المديريات ذات الكثافة السكانية العالية بعضوين أو أكثر، والمديريات الأقل كثافة سكانية بعضو، وذلك حتى يتم الوصول إلى الحد الأدنى لتشكيل المجلس المحلي للمحافظة[2]، ويمكن معالجة هذا الوضع بطريقة

---

(1) ويؤكد هذا التفاوت بين المحافظات من حيث الكثافة السكانية أن أكبر محافظة سكانياً تصل الكثافة السكانية فيها (2.393.425) نسمة، وأقل محافظة سكانية إلى (88.595) نسمة، انظر جدول عدد سكان المحافظات، ص529.

(2) انظر في هذا المعني د.دائل المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص278 هامش 188، في حين يرى البعض أنه يجب معالجة ذلك أثناء التقسيم الإداري بأن يرفع عدد المديريات في كل محافظة إلى العدد الذى يسمح بتشكيل مجلس المحافظة، انظر د.عبد الكريم على العزير: نظم الإدارة المحلية فى اليمن، مرجع سابق، ص238، ومعيار الكثافة السكانية هو الأقرب إلى التكوين الديمقراطي للمجلس بتمثيل أبناء الوحدة المحلية؛ لأن تركيب المجلس هو انعكاس لتركيب البيئة المحلية مما يؤدي إلى التعبير عن وجهة النظر المحلية لجميع القطاعات؛ انظر د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص110؛ د.حمود محمد القديمي: التنظيم القانوني للإدارة=

أخرى، وهى التي نص عليها المشرع المصري بتحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بحسب طبيعة كل محافظة وعدد المراكز والأقسام الإدارية المكونة لها[1].

الفرع الثاني

أسلوب اختيار أعضاء المجلس المحلي للمحافظة

يشكل المجلس المحلي للمحافظة عن طريق الانتخاب المباشر من قبل المواطنين المقيدين في الجداول الانتخابية في المديريات [2]، وتجرى انتخابات المجالس المحلية للمحافظات متزامنة وفي يوم واحد مع انتخابات المجالس المحلية للمديريات – ولذلك تشترك في أغلب قواعد العملية الانتخابية –

=المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص328 هامش2؛ وعلى كل حال فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية في المادة (22) على أن تقوم وزارة الإدارة المحلية بموافاة اللجنة العليا للانتخابات بقوام كل مجلس محلي علي مستوى المحافظة والمديرية، وهو ما تؤكده المادة (2 فقرة 9) من اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية، مرجع سابق، وبذلك يكون هذا الأمر متروكاً لوزارة الإدارة المحلية التي تقدر المديريات التي يتم تمثيلها بعضو واحد في المجلس المحلي للمحافظة والمديريات التي يتم تمثيلها بأكثر من عضو للوصول إلى الحد الأدنى لتشكيل المجلس المحلي للمحافظة.

(1) مادة (1) قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص191؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص39؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص108؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص498؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص117؛ أما المشرع الفرنسي فقد عالج هذا الأمر بالنسبة لتحديد عدد أعضاء المجلس العام للمحافظة بحسب عدد السكان لكل محافظة، انظر:

- René chapus, Droit Administratif Général, op. cit. p.211.

وعالج المشرع الإنجليزى هذا الأمر بتحديد عدد أعضاء مجلس المقاطعة طبقاً لعدد الأقسام الإدارية، مادة (9 فقرة 1، 2) قانون الحكم المحلى 1972، وانظر بالتفصيل:

- R. M. Pannett, British Government and politics, op. cit. p.282.
- J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.18.

(2) مادة (8، 9) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

باستثناء أن المديرية تعتبر دائرة انتخابية واحدة تمثل بعضو واحد في مجلس المحافظة يتم اختياره بالانتخاب العام المباشر بالنظام الانتخابي الفردي بالأغلبية النسبية، على أن يقدم طلب الترشح للعضوية إلى اللجنة الأصلية في المديرية[1].

وجدير بالذكر أن المشرع الإنجليزي في تعديلات 1999م أوجد سلطة محلية عليا على مستوى العاصمة لندن سميت "سلطة لندن الكبرى" (GLA)[2] وتشكل من محافظ يشغل منصب محافظ لندن ومن مجلس المحافظة الذي يتكون من 25 عضواً، ينتخب 14 عضواً عن طريق الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية، ويمثلون 14 دائرة انتخابية، ولما كانت العاصمة لندن تحتوى على 33 منطقة انتخابية فإن القانون خول وزير الدولة دمج منطقتين أو أكثر من هذه المناطق لأغراض تحديد الدوائر الأربعة عشر، أما الأعضاء الباقون لمجلس المحافظة وعددهم 11 عضواً فسوف يتم انتخابهم على كامل مستوى لندن على أساس القائمة بالتمثيل النسبي[3].

---

(1) مادة (81) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، ويشكل المجلس العام للمحافظة فى فرنسا من أعضاء ينتخبون مباشرة من قبل ناخبى المحافظة على أساس الانتخاب الفردي وبالأغلبية المطلقة، ويبلغ عدد أعضاء المجلس العام ما بين 25-50 عضواً يتم تحديدهم حسب عدد السكان لكل محافظة. انظر د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص168؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص379، انظر كذلك:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.150.
- René Chapus, Droit Administratif Général. Op. cit. p.211

(2) Grater London Authority, See Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.121.

(3) See, Great London Authority Bill Explanation No. TES. Hel Bill 54-E52/2.

للمزيد انظر فهمي محمود شكري، تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن، مرجع سابق، ص224؛ وكذلك انظر:

- Hilaire Brnett, Constitutonal And Administrative, Law, op. cit. p.393.
- Hanice Morphet, Modern Local Government. 148.

المطلب الثاني
هيئة رئاسة المجلس المحلي للمحافظة

تتكون هيئة رئاسة المجلس المحلي للمحافظة من المحافظ – رئيس المجلس – والأمين العام، ومع التعديلات الأخيرة لسنة 2008م لقانون السلطة المحلية اختلف الأمر بالنسبة للمحافظ من حيث كيفية وصوله إلى هذا المنصب وتأثير ذلك على المركز القانوني للمحافظ، وهذا التعديل الأخير جدير بالإيضاح لما فيه من أحكام وأوضاع جديدة للمحافظ، وعلى ذلك يقسم هذا المطلب إلى **فرعين: الأول:** المحافظ (رئيس المجلس)، **والثاني:** الأمين العام.

الفرع الأول
المحافظ (رئيس المجلس المحلي للمحافظة)

المحافظ هو رئيس أكبر وحدة إدارية (المحافظة) في اليمن، ورئيس المجلس المحلى للمحافظة وهو أيضاً ممثل السلطة التنفيذية والموظف التنفيذي الأعلى في المحافظة[1]، وهذا المركز القانوني للمحافظ قد تغير من حيث كيفية الوصول إلى هذا المنصب، وذلك نتيجة للتعديلات التي أدخلها المشرع اليمني على منصب المحافظ، والذي قرر تعديل بعض مواد قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م وهي المواد التي تتضمن تعديل المركز القانوني للمحافظ، وضرورة وصوله إلى هذا المنصب عن طريق الانتخاب، وتترجمه هذه التعديلات عملياً بإجراء أول انتخابات للمحافظين في 2008/5/17م وبذلك تكون اليمن من أوائل الدول العربية التي أخذت بانتخاب محافظي المحافظات[2]، أما عن الأحكام الخاصة بالعملية الانتخابية لمحافظي

---

(1) مادة (39) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق؛ تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد أى نص دستورى فى اليمن يشير إلى منصب المحافظ.

(2) عدل القانون رقم (18) لسنة 2008م أربع مواد هى (38، 101 فقرة (2)، 118، 119) من القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية، وهذه المواد المعدلة تتضمن تعديل-

المحافظات فنتناولها فيما يلي:

أولاً: أسلوب اختيار المحافظ:

يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل هيئة انتخابية تتكون من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية لمديريات المحافظة[1].

وبذلك يكون المشرع اليمني قد فضل نظام الانتخاب غير المباشر على درجتين لاختيار محافظ المحافظة، وهو يعني أن يقوم الناخب بانتخاب أعضاء المجالس المحلية في المحافظة، وهؤلاء يقومون بانتخاب محافظ المحافظة، وتبنى نظام الانتخاب غير المباشر يرجع إلى عدة أسباب وظروف سياسية واقتصادية واجتماعية تمر بها الدولة في فترة ما، وقد يرجع أيضاً إلى عدم الثقة في وعي الناخب الأصلي وقدرته على اختيار الأفضل من بين المرشحين، أو لغرض إضعاف سلطة المرشح بإبعاده عن أصل ومصدر السلطة، أو من أجل التحكم بالنتائج نظراً لقلة عدد ناخبي الدرجة الثانية مما يسهل الضغط والتأثير عليهم[2]. أما المشرع اليمني فقد تبني نظام الانتخاب غير المباشر للمحافظين لإدراكه لجملة الأسباب السابقة بالإضافة إلى أهمية منصب المحافظ على المستوى السياسي والإداري، وكذلك لأنها التجربة الأولى ولذلك فضل الانتقال بالتجربة تدريجياً وبهذا الشكل على أمل في حال نجاحها الانتقال إلى الانتخاب المباشر لمحافظي المحافظات[3].

-الوضع القانوني للمحافظ وفقاً للتوجهات السياسية في الدولة وتطبيقاً لبرنامج رئيس الجمهورية الانتخابي لسنة 2006، والذى جاء فيه انتخاب محافظي المحافظات، نشر القانون رقم 18 لسنة 2008م في الجريدة الرسمية، العدد الثامن، 2008/4/30م.

(1) مادة (38 فقرة أ) قانون رقم 18 لسنة 2008م، المعدل لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف: نظم الانتخاب فى العالم وفى مصر، مرجع سابق، ص41؛ د.جورج شفيق ساري: النظام الانتخابي، مرجع سابق، ص93 وما بعدها؛ انظر كذلك:

- Duncan Watts, British Government And Politics, op. cit. p.378.

(3) ويرى البعض أن اشتراك السلطة المركزية والوحدة المحلية في اختيار رئيس كممثل-

ثانياً: سير العملية الانتخابية:

تمر عملية انتخاب محافظي المحافظات بإجراءات ومراحل يتم من خلالها استكمال عملية الانتخاب بشكل قانوني و سليم وهى كما يلي:

أ- الإعداد والإشراف:

تتولى وزارة الإدارة المحلية مسئولية التهيئة والإعداد لانتخابات المحافظين وتأمين كافة متطلباتها وتنفيذها، وتبدأ بتشكيل لجان الإشراف على انتخابات المحافظين على مستوى كل محافظة من ثلاثة أعضاء يكون رئيسها بمستوى لا يقل عن وكيل وزارة، ويصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير الإدارة المحلية، وتتولى اللجان الإشرافية استقبال طلبات الترشح وفحصها والبت فيها، وكذا إدارة العملية الانتخابية تحت إشراف الوزارة[1].

لهما معاً يمكن أن يتحقق بعدة طرق منها. **الأولى:** قيام الوحدة المحلية بانتخاب رئيسها على أن تتولى السلطة المركزية التصديق أو الموافقة على انتخاب هذا الرئيس. **الثانية:** قيام الوحدة المحلية بانتخاب أكثر من مرشح تختار السلطة المركزية أحدهم، **الثالثة:** قيام السلطة المركزية بتقديم أكثر من مرشح يتولى ناخبو الوحدة المحلية اختيار أحدهم. انظر د.ماجد راغب الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مرجع سابق، ص12.

وفي هذا الصدد يرى البعض ضرورة مشاركة الأفراد في اختيار المحافظ، على أن يتم على مرحلتين:

الأولى: يقوم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء بترشيح عدد معين من الأفراد لتولى منصب المحافظ، على أن يكون هؤلاء – بقدر الإمكان – من بين أبناء المحافظة، وفي هذه المرحلة تستطيع السلطة المركزية اختيار المرشحين الذين ترى فيهم الكفاءة الإدارية والسياسية.

الثانية: يقوم أبناء المحافظة بانتخاب من يتولى منصب المحافظ من بين الأفراد الذين يتم ترشيحهم، وبذلك تحقق الصلة بين مواطني المحافظة وبين القائم على تصريف شئونهم المحلية، يراجع د.محمود أبو السعود: التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص67.

[1] مادة (5، 6، 7) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، قرار جمهوري رقم (86) لسنة 2008م، الجريدة الرسمية، العدد الثامن، 30/أبريل/2008م، ص44، تجدر الإشارة إلي أن العملية الانتخابية لانتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات قد أجريت وفقاً للبرنامج الزمني الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (174) لسنة 2008، الجريدة الرسمية، المرجع السابق، ص96.

وبناء على ذلك لا ينطبق وصف الانتخابات العامة على انتخابات المحافظين، وذلك لعدم إشراف اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء عليها، وإنما ينطبق عليها وصف انتخابات داخلية لإشراف وزارة الإدارة المحلية عليها مثلها مثل الانتخابات الداخلية للأمين العام واللجان المتخصصة في المجالس المحلية، بالإضافة إلى أن اللجان الإشرافية المشكلة لانتخابات المحافظين لا تعكس فى تشكيلها الأحزاب السياسية، في حين أن اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء تلتزم بتشكيل هذه اللجان من الأحزاب السياسية وعدم استئثار أي حزب بلجنة مطلقة في الانتخابات العامة.

ب- شروط الترشيح لمنصب المحافظ:

لكل مواطن يمني في الجمهورية حق ترشيح نفسه لمنصب المحافظ في أي محافظة متى توافرت فيه الشروط التالية[1]:

1- أن لا يقل عمره عن (40) سنة.
2- أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل أو ما يعادله.
3- أن يكون لديه خبرة عملية لاحقة للمؤهل الجامعي لا تقل عن عشر سنوات وأن تكون هذه المدة قد أمضاها في العمل الحكومي أو الدبلوماسي أو العسكري، أو المجلس النيابي أو المحلي أو في القطاع الخاص المنظم أو المنظمات الدولية[2].
4- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك ومؤدياً للشعائر الإسلامية، وإلا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في جريمة مخلة بالأمانة أو الشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره. وهذا الشرط فيه غموض من جهتين **الأولى:** لم يبين القانون كيفية الاستدلال على أداء الشعائر الإسلامية أو كيفية إثبات هذا الشرط، كذلك أخرج من حق الترشح المواطن

---

(1) مادة (38 فقرة ج) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق.
(2) مادة (10 فقرة 3) لائحة تنظيم إجراء انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.

اليمني غير المسلم، أما الثانية: لم يحدد ما هي الجرائم المخلة بالأمانة والشرف، وهى من الجرائم ذات الاتساع، ومع ذلك يمكن الاهتداء بهذا الخصوص بالحكم الشهير لمحكمة القضاء الإداري المصرية[1].

5- أن لا يكون قد فصل من الوظيفة العامة بقرار تأديبي.

6- أن يكون مقيماً في المحافظة عادة أو بها مقر عمله الرئيسي أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيه.

إضافة إلى الشروط السابقة يشترط لقبول الترشح حصول المرشح على تزكية (10%) من إجمالي أعضاء المجلس المحلي للمحافظة ومجالس مديرياتها، بحيث تغطي هذه النسبة المجالس المذكورة (النصف + 1) بصرف النظر عن عدد الأعضاء المزكين له من كل مجلس[2]، وذلك يعني عدم قبول طلب الترشح حتى لو حصل المرشح على التزكية (10%) من إجمالي عدد المجالس المحلية في المحافظة فى حالة إذا لم تكن هذه التزكية من أغلب المجالس المحلية، فإذا حصل المرشح على التزكية ولكنها ليست موزعة على أكثر من نصف المجالس المحلية في المحافظة فإنه لا يقبل ترشيحه، ولا يجوز لعضو المجلس المحلي أن يزكي أكثر من مرشح واحد، وتكون التزكية وفقاً للنموذج الذي تضعه وزارة الإدارة المحلية لهذا الغرض ولا تقبل تزكية تتم خارج هذا النموذج، على أن تتم التزكية أمام رئيس الوحدة الإدارية، وتختم بخاتم الوحدة الإدارية التي ينتمى إليها العضو المزكى[3].

ونظراً لأهمية منصب المحافظ وتحقيق ارتباطه الفعلي بالمجتمع المحلي الذي سوف يمثله اشترط المشرع الإنجليزي فى من يرشح نفسه محافظ للندن الكبرى شروطاً منها[4]:

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى2/394 ق جلسة 1949/5/24

(2) مادة (38 فقرة د) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق.

(3) مادة (11) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.

(4) Hilaire Brnett, Constitutonal And Administrative, Law, op. cit. p.393.

1- أن يكون مسجل كناخب وفقاً للشروط في لندن الكبرى.
2- أن يكون مالك أو مستأجر لأرض أو ملك في لندن الكبرى خلال الاثنى عشر شهراً الأخيرة قبل يوم الانتخاب.
3- أن يكون مقر عمله خلال الاثنى عشر شهراً الأخيرة قبل يوم الانتخاب في لندن الكبرى.
4- أن يكون مقيماً في لندن الكبرى خلال الاثنى عشر شهراً الأخيرة قبل يوم الانتخاب

ويحرم من شغل منصب المحافظ:

1- إذا كان الشخص أحد موظفي السلطة المركزية.
2- إذا كان الشخص موظفاً يتقاضى راتباً من مجلس سلطة محلية.

يتضح من خلال شروط الترشح لمنصب المحافظ أن المشرع اليمني قد أغفل شروطاً هامة منها الجنسية: لم يشترط في المرشح لمنصب المحافظ الجنسية الأصلية أو حتى مرور مدة معينة على اكتسابها. وهذا شرط ينبغي تداركه وذلك لأن منصب المحافظ ذو أهمية سياسية وإدارية كبيرة، وكان يمكن توفر شرط الجنسية ضمناً لو اشترط في المرشح ضرورة القيد في الجداول الانتخابية، ولكن هذا الشرط أغفل أيضاً وهو من الأهمية حيث يربط المرشح بالمجتمع المحلي. ولأهمية هذا الشرط فى تحقيق العلاقة بين المحافظ والمحافظة التى يرشح نفسه فيها يمكن الاستفادة فى هذا من خلال الشروط - السابقة- التى اشترطها المشرع الإنجليزى فى من يرشح نفسه لمنصب محافظ لندن الكبرى.

وقد شهدت انتخابات المحافظين وأمين العاصمة في اليمن تجاوزات في شروط الترشح من حيث ترشح أشخاص غير مقيدين في جداول الناخبين

انظر كذلك: فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن، مرجع سابق، ص291

في المحافظة المرشح فيها، وذلك لعدم فتح باب القيد والتسجيل فى الجداول الانتخابية، وترشح المحافظين السابقين في المحافظة ذاتها وهم من موظفى السلطة المركزية فى المحافظة ولهم من السلطة ما يمكنهم من التأثير على سير العملية الانتخابية، وتجاوز شرط المؤهل أو الخبرة اللاحقة على المؤهل، وكذلك شرط السن، وسبب هذا التجاوز كان لعدم اشتراك الأحزاب السياسية المعارضة لهذه الانتخابات ومقاطعتها، ولكن ما يمكن التأكيد عليه هنا هو أن انتخابات المحافظين وأمين العاصمة في اليمن هى انتخابات داخلية لا يمكن وصفها بانتخابات عامة، وذلك لإشراف وزارة الإدارة المحلية عليها وعدم إشراف اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء عليها[1].

جـ- طلبات الترشح والفصل فيها:

تحدد فترة الترشح لمنصب المحافظ لمدة ستة أيام، وعلى من يرغب في ترشيح نفسه أن يتقدم إلى اللجنة الإشرافية خلال هذه المدة[2]، وتفصل هذه اللجنة في طلبات الترشح ويجب أن يكون قرار رفض الطلب مسبباً، ويجوز الطعن فيه خلال 48 ساعة من وقت إعلان أسماء المرشحين بعريضة مسببة تقدم إلى هيئة قضائية مكونة من ثلاثة قضاة برئاسة رئيس محكمة استئناف المحافظة، وتفصل في الطعون المقدمة إليها خلال ثلاثة أيام وتعتبر قراراتها باتة وغير قابلة للطعن بأي طريقة من طرق الطعن المقررة قانوناً[3].

د- عملية الاقتراع:

تنعقد الهيئات الانتخابية في الأمانة والمحافظات لانتخاب المحافظين بناء على دعوة من رئيس الجمهورية[4]، ويعتبر اجتماع الهيئة الناخبة صحيحاً إذا

---

(1) انظر حول هذه التجاوزات: لائحة المرشحين والنتائج النهائية لانتخابات المحافظين وأمين العاصمة 2008م، وزارة الإدارة المحلية.

(2) مادة (13) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.

(3) مادة (15، 16) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.

(4) مادة (38 فقرة ج) قانون رقم 18 لسنة 2008م، مرجع سابق، وقد صدر القرار الجمهوري رقم(7) لسنة 2008م بتاريخ 27/أبريل/2008م بدعوة الهيئة الناخبة لانتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات.

حضره ثلثا عدد أعضائها المستمرة عضويتهم، وإذا لم يتحقق هذا النصاب يؤجل الاجتماع إلى اليوم التالي مباشرة، ويكون نصاب هذا الاجتماع هو الأغلبية المطلقة، فإذا لم يتحقق هذا النصاب يرفع الاجتماع وتقوم اللجنة الإشرافية برفع تقرير بذلك إلى وزير الإدارة المحلية ليعرض الأمر على مجلس الوزراء ليتخذ إزاءه ما يراه مناسباً[1].

وقبل البدء بالاقتراع يفتح رئيس اللجنة الإشرافية الباب أمام المرشحين الراغبين في الانسحاب من الترشح، وإذا انسحب المرشحون ولم يبق إلا مرشح واحد يطرح اسمه للاقتراع السري، فإذا حاز على أصوات أغلبية الأعضاء الحاضرين اعتبر فائزاً بالمنصب[2]. وهنا لم يعتمد المشرع التزكية في حالة وجود مرشح واحد فقط، وذلك على غرار انتخابات أعضاء المجالس المحلية وعلى خلاف الانتخابات الداخلية للمجالس المحلية لانتخاب الأمين العام للمجلس واللجان المتخصصة حيث أخذ بالتزكية في هذه الحالة.

وتجرى عملية الانتخاب لشغل منصب المحافظ بالاقتراع السري عن طريق النداء على الأعضاء فرداً فرداً مع التأشير أمام اسم كل من مارس حقه الانتخابي، وتتم عملية الاقتراع بحضور المرشحين أو مندوبيهم، وتقوم اللجنة بالتنصيب عن المرشح الغائب، وبعد الانتهاء من عملية التصويت يقوم رئيس اللجنة الإشرافية بإعلان انتهاء عملية الاقتراع[3].

هـ- الفرز وإعلان النتائج:

تقوم اللجنة بفرز الأصوات والتأكد من مطابقتها لعدد أعضاء الهيئة الناخبة الحاضرين، ويعتبر فائزاً بمنصب المحافظ من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، وإذا لم يحصل أى مرشح على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب فوراً بين الاثنين اللذين حصلا على أعلى الأصوات، ويكون

---

(1) مادة (22) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.
(2) مادة (28) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.
(3) مادة (30، 31) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.

فائزاً من يحصل منهما على أكثرية الأصوات، وفي حالة التساوي يرفع الأمر إلى وزير الإدارة المحلية للعرض على مجلس الوزراء ليتخذ ما يراه مناسباً[1].

ويحق لأي مرشح الطعن في نتيجة عمليتي الاقتراع والفرز بإيداع عريضة لدى الهيئة القضائية المكونة من رئيس استئناف المحافظة خلال 48 ساعة من وقت إعلان النتيجة في كل محافظة، ويجب أن يكون الطعن مسبباً ومحدداً حول إجراءات الاقتراع والفرز، وتفصل الهيئة القضائية في الطعون خلال ثلاثة أيام على الأكثر من انقضاء موعد تقديم الطعون، ويكون قرار الهيئة القضائية باتاً غير قابل للطعن بأية طريقة من طرق الطعن[2]، وفي حالة تعذر انتخاب المحافظ يتم تعيين المحافظ بقرار جمهوري بناء على ترشيح وزير الإدارة المحلية وبعد موافقة مجلس الوزراء، وتباشر الوزارة انتخاب

---

(1) مادة (38 فقرة ي) قانون رقم 18 لسنة 2008م، مرجع سابق، مادة (32، 33) لائحة إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق.

(2) مادة (34) لائحة إجراءات انتخاب أمين العاصمة والمحافظين، مرجع سابق، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الأغلبية المطلوبة للفوز هي أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين بغض النظر عن عدد الأصوات الصحيحة، وهذا ما أقرته محكمة استئناف محافظة صنعاء والجوف في الحكم الوحيد لانتخابات المحافظين لسنة 2008م، وذلك عندما قررت ما يلي: تبين للمحكمة من كشوفات الحضور والاقتراع والمحضر التقريري بنتائج عملية فرز أصوات أعضاء الهيئة الانتخابية لمحافظة الجوف والموقعة من رئيس وأعضاء اللجنة الإشرافية بالمحافظة أن عدد المقترعين بلغ (157) عضواً وأن عدد البطاقات الصحيحة منها (155) بطاقة وعدد البطاقات الباطلة (2)، وقد حصل المرشح الأول على (78) صوتاً والمرشح الثاني على (77) صوتاً، مما يعني عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين المطلوب تحققها وفقاً لنص المادة (33) من لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات التي تنص "يعتبر فائزاً بمنصب المحافظ من يحصل من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين"، فإن اللجنة الإشرافية بإعلانها فوز المرشح الأول بمنصب المحافظ على الرغم من أنه لم يحصل إلا على (78) صوتاً من إجمالي عدد الناخبين الحاضرين ولا تمثل هذه الأصوات التي حصل عليها (النصف + واحد) من عدد أصوات الحاضرين البالغ عددهم (157) ناخباً، قد خالفت بذلك نص المادة سالفة الذكر، ولذا فإن الهيئة القضائية لا تجد مناصاً من القول بلزوم استكمال ما أغفلته اللجنة الإشرافية وإعادة الاقتراع بين المرشحين". انظر حكم محكمة استئناف محافظة صنعاء رقم (2) لسنة 1429هـ، بتاريخ 17 جمادى الأولى، لسنة 1429هـ، الموافق 2008/5/22م.

محافظ آخر لبقية المدة فور زوال أسباب التعذر[1].

ثالثاً: درجة المحافظ المركزية واللامركزية:

يتصدر منصب المحافظ من حيث الأهمية المركز الأول في المحافظة، فهو يمثل قمة الوظائف المركزية على المستوى المحلي، كما يبسط ويمد اختصاصاته على نطاق إقليمي واسع يضم بداخله كافة الأشخاص الإقليمية ذات السلطات الإدارية في نطاق المحافظة، وطبيعة هذا المنصب من حيث تردده فيما بين الوصفين المركزي واللامركزي جديرة بالفحص والتعليق لتحديد درجة مركزية أو لامركزية وظيفة المحافظ.

فبالرغم من الطبيعة الإدارية لوظيفة المحافظ إلا أن منصبه له طابع سياسي في المقام الأول[2]، وما يؤكد الصفة السياسية لمنصب المحافظ وجود صلة بين المحافظ ورئيس الجمهورية تتمثل فيما يلي:

أ- بالرغم من أن الوصول إلى منصب المحافظ في اليمن أصبح بالانتخاب غير المباشر – كما سبق – إلا أن المظهر السياسي لهذا المنصب مازال يتجلى في أن تعيين المحافظ يتم بصدور قرار جمهوري فور إعلان نتيجة فوزه، ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية [3]، وهذا التعيين يؤكد الصفة السياسية للمحافظ، فلا

---

(1) مادة (38 فقرة ك) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق.

(2) د.محمد مرغني خيري: مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص134؛ د.أحمد حافظ نجم:المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص119 وما بعدها؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص218؛ د،مصطفى محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص81، د.عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص260؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص209؛ د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص339.

(3) مادة (38 فقرة أ) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق، في حين يؤدي باقي أعضاء المجالس المحلية في (المحافظات – والمديريات) اليمين القانونية،أما اليمين الدستورية فيؤديها رئيس مجلس الوزراء والوزراء وهى مناصب تغلب عليها الصفة السياسية. د.محمد احمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص216.

يكون الانتخاب للمحافظ مجدياً في حالة عدم صدور قرار التعيين[1].

ب- يجوز لرئيس الجمهورية إقالة المحافظ من منصبه بقرار جمهوري[2]، دون اشتراط أن يسبق صدور هذا القرار اتخاذ أية إجراءات أو ضمانات تأديبية، ومن ثم فهو عزل بغير الطريق التأديبي،وهذا الوضع يبعد منصب المحافظ عن الطبيعة الإدارية ويقربه إلى الصفة السياسية.

جـ- يبرز الدور السياسي للمحافظ من خلال التزامه بتنفيذ القوانين ووضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات، ويكون مسئولاً ومحاسباً عن ذلك أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات[3].

أما من حيث الطابع التنفيذي المركزي لوظيفة المحافظ فهو يمثل السلطة التنفيذية والمسئول الأول في المحافظة[4]، وبذلك يعتبر المحافظ ممثلاً

---

[1] وبهذا الصدد صدر القرار الجمهوري رقم (102) لسنة 2008م قضى بتعيين أمين العاصمة، والقرار الجمهوري رقم (103) لسنة 2008 قضى بتعيين محافظي المحافظات.

[2] مادة (38 فقرة و) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق، ص84.

[3] مادة (40، 41)، قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[4] مادة (39) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وتعتبر عبارة ممثل السلطة التنفيذية غير واضحة كما أنها غير محددة، فهل يقصد تمثيلها كلها، ومن المعروف أن السلطة التنفيذية دستورياً تضم رئيس الجمهورية والحكومة.. هذا وفقاً للخلط بين النظام البرلماني والرئاسي، وهو ما يعني أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية وكذلك مجلس الوزراء وفقاً لنص المادة 105 من الدستور اليمني، والسؤال هنا هل يمارس المحافظ بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية جميع الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في نطاق المحافظة؟ أجاب عن هذا التساؤل المشرع المصري بعد تعديل نص المادة (26) قانون الإدارة المحلية من اعتبار المحافظ "ممثلاً لرئيس الجمهورية" إلى اعتباره "ممثلاً للسلطة التنفيذية" وذلك بالقانون رقم 50 لسنة 1981م وكان يقصد من ذلك الفصل بين صفة رئيس الجمهورية "كرئيس دولة" وبين صفته "كرئيس للسلطة التنفيذية" لكي يتفادى منح المحافظ السلطات الخطيرة التي يتحمل مسئوليتها رئيس الجمهورية كرئيس للدولة ولا يمارسها كرئيس للسلطة التنفيذية، كما أنه – تفادياً لأي لبس وتجنباً لأي سوء فهم – نص على اعتبار المحافظ ممثلاً "للسلطة التنفيذية" لا "لرئيس السلطة التنفيذية" حتى يبتعد تماماً عن الوظائف والمسئوليات الخطيرة لرئيس الجمهورية سواء كان يمارسها كرئيس للدولة أو كرئيس=

للسلطة التنفيذية كلها في اتخاذ القرارات والأعمال لتسيير وإدارة المصالح في نطاق المحافظة وخاصة فيما يلي:

أ- المحافظ هو المسئول عن كل ما تتضمنه "السلطة التنفيذية" من اختصاصات ومسئوليات في داخل نطاق المحافظة ويكون مسئولاً عن ذلك أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ب- الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات.

جـ- يكون المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة، وتنقل إليه السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب، ويقوم بترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني[1]، وبذلك يتمتع المحافظ بممارسة كافة الاختصاصات الممنوحة للوزراء في القوانين واللوائح ويترتب على ذلك تمتع المحافظ بالسلطة الرئاسية الإدارية العليا بالنسبة لجميع العاملين التابعين للسلطة التنفيذية في إطار محافظته، باستثناء كل من[2]: أجهزة السلطة القضائية، وحدات القوات المسلحة، فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، المرافق ذات الطابع العام على المستوى الوطني الذى يصدر بتحديدها قرار جمهوري.

=للسلطة التنفيذية، للمزيد يراجع د.أحمد حافظ نجم:المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص120 وما بعدها؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص221؛ د.مصطفى محمود عفيفى: النظام القانوني للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص84.

(1) مادة (43) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (3) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، ويستثنى من الخضوع لقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000 هيئة الشرطة حيث تعتبر مرفقاً ذا طابع عام على المستوى الوطني، وهذا الاستثناء جاء بالقرار الجمهوري رقم (65) لسنة 2002م، بتاريخ 23/مارس/2002م، جريدة الرسمية، عدد 5، 2001.

أما الطابع اللامركزي المحلي للمحافظ فيظهر من خلال الدور الذى يمارسه في مواجهة المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية في المحافظة، ويتضح ذلك فيما يلي[1]:

أ- المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة، وبذلك يتولى رئاسة اجتماعات المجلس المحلي وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته، ويتولى الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.

ب- يمثل المحافظ المحافظة ومجلسها المحلي أمام القضاء وفي مواجهة الغير، وبذلك يكون إسناد مهمة التمثيل القضائي في الشئون المحلية للمحافظة إلى المحافظ.

وبناء على ذلك يختلف المركز القانوني للمحافظ ودرجة المركزية واللامركزية، فمن حيث المنصب ذاته يغلب عليه الطابع السياسي، فهناك صلة عضوية توجد بين منصب رئيس الجمهورية والمحافظ، أما من حيث المركز الوظيفي للمحافظ فهو يخضع تماماً لقمة السلطة التنفيذية، ويعتبر مسئولاً أمامها، و هو رئيس أعلى للأجهزة التنفيذية في المحافظة، وبذلك يعد شاغلاً لوظيفة إدارية مركزية عليا لها مسئولياتها ومهامها ذات الطابعين القومي والمحلي في النطاق الإقليمي للمحافظة، أما من حيث طبيعة العمل اللامركزي المحلي للمحافظ في مواجهة المجلس المحلي للمحافظة فيمكن تقسيمه إلى دور تحضيرى لأعمالها ودور تداولي خاص بمناقشة هذه الأعمال قبل بدء عملية التصويت عليها، ودور تنفيذي للقرارات الصادرة، ولذلك لا يعد منصب المحافظ منصباً إدارياً فقط وإنما هو منصب له صفة سياسية ويتجلى ذلك في قراري التعيين والإعفاء الصادرين من رئيس الجمهورية اللذين يقران التماثل بين وضع المحافظ والوزير[2]، أما من الناحية الإدارية لمنصب المحافظ فهو

---

[1] مادة (39) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] أما عن الصلة الخاصة بين منصب المحافظ ورئيس الجمهورية في مصر فتتمثل إلى جانب التعيين والإقالة في اعتبار المحافظين مستقيلين بقوة القانون بمجرد انتهاء فترة رئاسة الجمهورية، مادة (25) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، أما عن=

يتوقف على حمله للصفتين الإداريتين المركزية للسلطة التنفيذية واللامركزية المحلية ، ومن الثابت في الوقت ذاته اتصاف منصب المحافظ بالطبيعيتين الإدارية والسياسية[1].

الفرع الثاني

الأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة

يعتبر الأمين العام بحكم منصبه نائباً للمحافظ يتولى مساعدته في إدارة شئون المحافظة، ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه، ونتناول الأحكام الخاصة به من حيث أسلوب اختيار الأمين العام، وشروط الترشح، ودرجته المركزية واللامركزية فيما يلي:

أولاً: أسلوب اختيار الأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة:

يعقد المجلس المحلي للمحافظة أول اجتماع له خلال أسبوعين من تاريخ إعلان النتيجة العامة للانتخابات بناء على دعوة رئيس الجمهورية، وفي هذا الاجتماع ينتخب المجلس من بين أعضائه بعد أداء اليمين القانونية أميناً عاماً للمجلس عن طريق الاقتراع السري، ويشترط لصحة الاجتماع حضور ثلاثة أرباع عدد أعضاء المجلس، فإذا لم يتوفر هذا النصاب أجل الاجتماع لليوم التالي مباشرة، ويعتبر الاجتماع صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس وإذا لم تتوفر الأغلبية رفع الأمر إلى الوزير لعرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً[2].

-تقرير التماثل بين وضع المحافظ والوزير فيستند إلى عدم إمكان تبعية الأعمال والاختصاصات التنفيذية المعترف بها للمحافظ لأي من السلطة الخاصة بأحد الوزراء فضلاً عن عدم تبعية المحافظ ذاته لوزارة بعينها بالإضافة إلى مسئولية كل من المحافظ والوزير أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، د.سليمان محمد الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص20، د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص218؛ د.توفيق بوعشبه: القانون الإداري التونسي، مرجع سابق، ص84. د. محمد احمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق،ص216

[1] د.ماجد راغب الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مرجع سابق، ص12؛ د.مصطفي محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص89.

[2] مادة (21) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ويتم انتخاب الأمين العام عن طريق الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، وتشرف على هذه الانتخابات وزارة الإدارة المحلية باعتبارها انتخابات داخلية، وإذا لم يتقدم للترشح لمنصب الأمين العام سوى مرشح واحد تنطبق عليه جميع الشروط أو توفرت في واحد فقط من المتقدمين للترشح اعتبر المرشح في أي من الحالتين فائزاً بهذا المنصب بالتزكية[1]، وتشترك المجالس المحلية للمديريات مع المحافظات في إجراءات العملية الانتخابية. ومنعاً للتكرار – يراجع ما سبق – أثناء حديثنا عن الأمين العام للمجلس المحلي للمديرية.

واستثناء من قاعدة الانتخاب للأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة يجوز لرئيس الجمهورية في حالات معينة اختيار الأمين العام من بين أعضاء المجلس المحلي للمحافظة[2]، وهذه الحالات **تتمثل في:**

الحالة الأولى: عدم استيفاء المتقدمين لشروط الترشح لمنصب الأمين العام، وهى تنحصر في (السن، المؤهل، مدة الخبرة) وبالتالي لن يقبل ترشيح من هو غير مستوف لتلك الشروط، وإلا عد ذلك مخالفاً للقانون.

الحالة الثانية: إذا تعذر اختيار الأمين العام رغم توفر الشروط إما بسبب عدم اكتمال نصاب الاجتماع أو بسبب خلاف مستحكم بين الأعضاء أو انقسامهم بين مؤيد لمرشح ومعارض لآخر، خاصة إذا تساوت الأصوات.

وفي هذه الحالات تتدخل السلطة المركزية لاختيار الأمين العام من بين أعضاء المجلس، وقد لا يكون من بين المرشحين في الحالة الثانية، وتختار من بين الأعضاء في الحالة الأولى بالرغم من عدم توفر شروط الترشح لمنصب الأمين العام، ويفترض في هذه الحالة أن يترك الاختيار من باب أولى لأعضاء المجلس المحلى طالما أن السلطة المركزية سوف تقوم بالاختيار من بين الأعضاء غير مستوفى شروط الترشح.

---

(1) مادة (40 فقرة ب) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

(2) مادة (21 فقرة ب) قانون السلطة المحلية، مرجع سبق.

ثانياً: شروط الترشح:

يشترط في من يرشح نفسه لمنصب الأمين العام للمجلس من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن تتوفر فيه الشروط التالية[1]:

1- أن لا يقل عمره عن خمسة وثلاثين سنة.

2- أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي.

3- أن تكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقة لحصوله على المؤهل لا تقل عن خمس سنوات.

ومن خلال مطالعة هذه الشروط – ومقارنتها بالنصوص العربية – نجد أنها شروط تحكمية أكثر من كونها شروط عملية[2]، مثل الارتفاع بالسن إلى خمسة وثلاثين سنة، في حين يشترط الدستور اليمني في المادة (131) أن لا يقل سن الوزير عن ثلاثين سنة، وكذلك شرط المؤهل الجامعي حيث إن شروط الترشح للعضوية في المجالس المحلية لا تشترط سوى إجادة القراءة والكتابة ولذلك من الممكن أن يشكل المجلس المحلي دون أن يكون أحد أعضائه حاصلاً على مؤهل جامعي وفي هذه الحالة تتدخل السلطة المركزية لاختيار الأمين العام، وأيضاً شرط الخبرة في العمل الإداري لمدة خمس سنوات لاحقة لحصوله على المؤهل يعتبر من أكبر الشروط تحكمية وذلك لإقصائه بعض المؤهلات العلمية والتي لا يكون عملها إدارياً في الغالب مثل أصحاب المهن الحرة والأطباء والمهندسين في مواقع العمل التنفيذي.

---

(1) مادة (21 فقرة أ) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) وفي مصر اشترط المشرع المصرى أن يكون للمجلس المحلي للمحافظة وكيلان ولم يشترط فيهما سوى أن يكون أحدهما من العمال والفلاحين، انظر مادة (11) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، ويرى البعض أن هذه الشروط تؤكد حرص المشرع اليمني على رفع مستوى التمثيل في المجالس المحلية ورفع مستوياتها على كافة الأصعدة للنهوض بالمحافظات والمديريات، يراجع د.حمود محمد القديمي: التنظيم القانوني للإدارة المحلية فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص397 ؛ ويرى أخر أن الكفاية الإدارية مطلوبة إلا أنه يمكن تحقيقها بوسائل أخرى بخلاف المبالغة فى اشتراط الشهادات والخبرات، راجع: د.محمد على الخلايلة: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص94.

ثالثاً: درجته المركزية واللامركزية:

يغلب على منصب الأمين العام الصفة اللامركزية المحلية، وذلك لأنه أحد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة، ويتم انتخابه عن طريق الانتخاب العام المباشر للوصول إلى عضوية المجلس، وبذلك يكون من أبناء المحافظة ويمثل المجتمع المحلي بخلاف المحافظ الذى لا يشترط فيه أن يكون مقيداً في الجداول الانتخابية للمحافظة، وهو المعيار الذي يتم من خلاله تحديد الانتماء المحلي، أما الصفة المركزية للأمين العام فهي تتضح من خلال عضويته في المكتب التنفيذي للمحافظة واعتباره نائباً للمحافظ، إلا أن اختصاصاته محددة ومحصورة، وهذا الحصر يمكن تبريره بما قد يكون للمحافظ من سلطات مخولة له بمقتضى قوانين أخرى، ولذلك يعد هذا الحصر قيداً يحترز به عن تلك السلطات، كما أن وجود منصب وكيل المحافظة كان له أثر على ممارسة الأمين العام للاختصاصات المركزية[1].

المطلب الثالث
اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمحافظة

يعلن في ذات الجلسة المنعقدة لانتخاب الأمين العام للمجلس المحلي في المحافظة عن فتح باب الترشح لانتخاب رؤساء لجان المجلس المتخصصة وهي اللجان الدائمة، ويجوز عند الاقتضاء تشكيل لجان خاصة مؤقتة من بين أعضاء المجلس أو من خارجه، ونتناول هذا المطلب فى **الفرعين التاليين:** **الأول:** اللجان المتخصصة الدائمة، **الثانى:** اللجان المؤقتة:

---

(1) مادة (22) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وتتضح أكثر اختصاصات الأمين العام ويظهر عليها الطابع المحلي في إدارة شئون المجلس المحلي من خلال مطالعة المادة (7) اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات، مرجع سابق.

الفـرع الأول

اللجان المتخصصة الدائمة

يشكل المجلس المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده اللجان المتخصصة الآتية[1]:

- لجنة التخطيط والتنمية المالية.
- لجنة الخدمات.
- لجنة الشئون الاجتماعية.

وتشترك اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمحافظة مع اللجان المتخصصة في المجالس المحلية للمديريات في أحكام العملية الانتخابية، ولذلك ومنعاً للتكرار نحيل بشأنها إلى - ما سبق دراسته- من حيث الإجراءات والإعداد للانتخاب والنصاب القانوني للاجتماع وعملية الاقتراع، وأهم ما يمكن ملاحظته على هذه اللجان ما يلي:

أ- لا يختلف عدد هذه اللجان من مجلس محلي إلى آخر فهي ثلاث لجان في جميع المستويات المحلية.

ب- أنها لجان دائمة تبقى مستمرة طالما كان المجلس المحلي مستمراً في أعماله.

جـ- أن تشكيل هذه اللجان المتخصصة هو أمر إلزامي يجب على المجلس المحلي تشكيلها في أول اجتماع من بين أعضائه، ولم يشترط المشرع فيمن يرشح نفسه لرئاسة أي من هذه اللجان المتخصصة شروطاً معينة.

د- لا يجوز دمج لجنة أو أكثر من اللجان المتخصصة في المجلس المحلي.

هـ- وتكون اجتماعات اللجان في الأغلب سرية ومع ذلك يحق لها أن تطلب من الدوائر المختصة تزويدها بالمعلومات والبيانات ولها أن تستدعي من ترى استدعاءه ضرورياً من موظفي الأجهزة التنفيذية.

---

[1] مادة (23 فقرة أ) قانون السلطة المحلية.

و- ترفع اللجان المتخصصة ما تتوصل إليه من خلال التداول والتشاور في الموضوعات المحالة إليها أو المختصة بها قانوناً، وذلك بشكل توصيات بتوافق الآراء وتعرض على المجلس المحلي للتصويت عليه.

الفرع الثاني
اللجان المؤقتة

ويقصد بها اللجان التي يجوز للمجلس المحلي للمحافظة تأليفها بين الحين والآخر لأغراض طارئة عرضت عليه أو للتوسع في بحث هذه الأغراض، ويترك أمر تحديدها أو تشكيلها للمجلس الذى يجوز له أن يشكلها من بين أعضائه أو من خارجه، على أن تنتهي مهمة هذه اللجان المؤقتة بانتهاء العمل المسند إليها وتقديمها التقرير اللازم إلى المجلس المحلي للمحافظة[1].

ويحق لهذه اللجان المؤقتة ولأغراض التحقيق في أية خروقات ومخالفات منسوبة إلى أي من العاملين في الوحدة الإدارية، أو بغرض تقصي الحقائق حول موضوع معين، أن تقرر عقد جلسات استماع يحضرها من ترى استدعاءه ضرورياً من المواطنين أو الموظفين أو غيرهم للمناقشة والإدلاء بالآراء والمعلومات حول الواقعة موضوع التحقيق[2].

وبناء على ذلك لم يحدد المشرع اليمني عدد اللجان المؤقتة، ويفهم من النص "يجوز تشكيل لجان مؤقتة" الإشارة إلى جواز أن تكون هناك أكثر من لجنة في وقت واحد، كما أن عملية تشكيل هذه اللجان المؤقتة متروك للمجلس المحلي، فهو الذى يقرر تشكيلها من بين أعضائه أو من خارجه حسب طبيعة المهمة التي تسند إلى هذه اللجان، أما من حيث مدتها فتنتهي برفع التقرير الخاص بالمهمة وحول مدى إلزامية هذا التقرير أو التوصيات لم يشر المشرع

---

[1] مادة (65 فقرة ب) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[2] مادة (57) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

إلى ذلك، ولكن بالقياس على تقارير وتوصيات اللجان الدائمة المتخصصة حيث يتم التصويت عليها من قبل المجلس المحلي فإن تقارير وتوصيات اللجان المؤقتة غير ملزمة للمجلس المحلي، ولا يحق لأعضاء اللجان المؤقتة حضور جلسة المجلس المحلي أثناء مناقشة تقارير اللجان المؤقتة.

المطلب الرابع
الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة

تقوم الهيئة الإدارية بالمهام والوظائف الإدارية داخل المجلس المحلي للمحافظة و بتسيير شئونه في ما بين أدوار انعقاد، وتشكل الهيئة الإدارية من رئيس المجلس المحلي والأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة، وعلى ذلك نتناول في هذا المطلب الفرعين التاليين: الأول: تشكيل الهيئة الإدارية، الثاني: سير عمل الهيئة الإدارية.

الفرع الأول
تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة

تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة على النحو الآتي:

أولاً: المحافظ:

هو رئيس المجلس المحلي ورئيس الهيئة الإدارية، وهو أيضاً المسئول التنفيذي الأول في المحافظة، ويرأس الأجهزة التنفيذية فيها، وبذلك يجمع بين وظيفة التقرير والمداولة الخاصة بالمجالس المحلية ووظيفة التنفيذ، فهو عامل التنفيذ الأول في المحافظة[1].

ثانياً: الأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة:

هو نائب رئيس المجلس المحلي للمحافظة، ونائب رئيس الهيئة الإدارية، ويرأس المجلس المحلي والهيئة الإدارية في حالة غياب المحافظ،

---

[1] مادة (31، 39) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

وهذا المنصب يقتضي التفرغ، فإذا كان الأمين العام موظفاً عاماً فيعتبر في حكم المنتدب طيلة فترة تفرغه في المجلس المحلي[1].

ثالثاً: رؤساء اللجان المتخصصة:

يعتبر رؤساء اللجان المتخصصة أعضاء في الهيئة الإدارية للمجلس المحلي، وبحكم رئاستهم للجان المتخصصة الدائمة في المجلس المحلي فإنه يجب عليهم التفرغ للعضوية، ويستحقون نظير هذا التفرغ مكافأة شهرية، وإذا كان أي منهم موظفاً عاماً فيعتبر في حكم المنتدب طيلة فترة تفرغه[2].

الفرع الثاني

سير عمل الهيئة الإدارية

تعقد الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المحافظة اجتماعاً عادياً كل أسبوعين، ويجوز عقد اجتماع استثنائي بناء على طلب رئيس المجلس (المحافظ) أو بناء على طلب ثلاثة من أعضاء الهيئة الإدارية، على أن يعقد هذا الاجتماع في مقر المجلس بمركز المحافظة، وهذه الاجتماعات سرية لا يحضرها إلا أعضاء الهيئة الإدارية، ومن يرى رئيس المجلس دعوتهم متى اقتضت الحاجة إلى ذلك، ولا يكون لهم صوت معدود فيما تتخذه الهيئة من قرارات[3]، ولا يكون الاجتماع صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها، ولا تجوز الإنابة في حضور الاجتماعات أو التصويت بالوكالة[4].

ويطبق على الأمين العام وأعضاء الهيئة الإدارية نظام الدوام الرسمي المطبق على موظفي الدولة، ولا يسمح لهم بالتغيب عن العمل اليومي لأي سبب إلا بموافقة رئيس المجلس (المحافظ) الذي يرفع تقريراً شهرياً إلى

---

(1) مادة (31) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (121) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.
(2) مادة (31) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (121) اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.
(3) مادة (112، 114) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(4) مادة (117) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

الوزارة بدوام أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة، ولا يجوز لهم مغادرة المحافظة إلا بإذن من الرئيس (المحافظ)[1].

ويكون للهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المحافظة سلطة الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات، وتقوم بمتابعة أنشطتها ومناقشتها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها وتقوم أيضاً بمراجعة وتقييم ما تتلقاه من المراسلات والتقارير وغيرها من أعمال الهيئات الإدارية بالمديريات ولها في سبيل ذلك تشكيل فرق عمل ميدانية استطلاعية إلى المديريات [2]، كما تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة لجنة رقابة مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومديرياتها، تتولى النظر في المخالفات المسلكية المنسوبة لأي من أعضاء هذه المجالس وعرض نتائج ذلك على المجلس المحلي المعني مشفوعاً بما تقترحه من إجراءات[3].

وبناء على ذلك تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة بمثابة هيئة إشرافية تتولى الإشراف والرقابة والتحقيق في المخالفات واقتراح الإجراءات بشأنها، وذلك بالنسبة لجميع الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات، وفي ذلك إضعاف للهيئات الإدارية للمديريات، ولذلك يجب أن يقتصر دور الهيئة الإدارية للمحافظة على مجرد التنسيق بين المديريات والمحافظة من أجل تكامل خطط التنمية المحلية، وتعد الهيئات الإدارية بشكل عام سواء في المحافظات أو المديريات في واقع الأمر هي المحرك الفعلي للمجلس المحلي، وفي ذلك تكريس لسلطة الهيئة على حساب سلطة أعضاء

---

(1) مادة (129، 130، 132) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (97، 98) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (222) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وفي مصر تشكل بالمجلس الشعبي للمحافظة لجنة تسمى "لجنة القيم" تقوم بالنظر في سلوكيات أعضاء المجالس الشعبية المحلية واقتراح الإجراء الذي يتخذ عند إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب وفقاً للقواعد والضوابط التي يضعها مجلس المحافظين، انظر مادة (107) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق.

المجلس [1]، ولكن يجب ألا نغفل عن الدور الذي تقوم به الهيئة الإدارية من إضفاء الروح المحلية في الوحدات الإدارية، لأن أعضاءها هم أعضاء في المجلس المحلي، وبذلك يمثلون الإدارة اللامركزية والمجتمع المحلي، وقد أحسن المشرع اليمني عندما جعل أعضاء هذه الهيئات الإدارية متفرغين وألزمهم بالدوام الحكومي، لأن هذا سوف يخلق على الأقل توازناً بين المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية من خلال الدوام اليومي والمتابعة أولاً بأول للأعمال التقريرية أو التنفيذية، على أن تعقد الهيئات الإدارية اجتماعاً عادياً على الأقل كل أسبوع بدلاً من الانعقاد كل أسبوعين.

المطلب الخامس
المكتب التنفيذي للمحافظة

يكون للمحافظة مكتب تنفيذي يتولى تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس المحلي للمحافظة والسلطة المركزية، ويعمل على تنفيذ السياسات العامة للدولة على مستوى المحافظة، ويقوم كذلك بالإشراف على أعمال المكاتب التنفيذية في مديريات المحافظة ومساعدتها في تنفيذ مهامها. وعلى

---

(1) د.دائل محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص30، ولأهمية الهيئة الإدارية نجد أن المشرع المصري أقر تشكيل اللجنة الدائمة في كل مجلس شعبي محلي من رؤساء اللجان وبرئاسة رئيس المجلس، انظر: مادة (109) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، وهو ما أخذ به المشرع الفرنسي عندما أقر تشكيل لجنة يطلق عليها اسم "اللجنة الدائمة للمحافظة" Le Commission Départementale وتشكل بالانتخاب من بين أعضاء المجلس العام للمحافظة، وتتولى هذه اللجنة أعمال المجلس العام فيما بين أدوار الانعقاد، كما تطرح عليها الموضوعات لمناقشتها قبل عرضها على المجلس، ومدة العضوية فيها سنة واحدة، انظر:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.152.

انظر كذلك: د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص94؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص382.

ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول: تشكيل المكتب التنفيذي للمحافظة، والثاني: سير عمل المكتب التنفيذي للمحافظة.

الفرع الأول

تشكيل المكتب التنفيذي للمحافظة

يتكون المكتب التنفيذي للمحافظة من المحافظ والأمين العام للمجلس المحلي ووكيل المحافظة، ومديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وذلك على النحو الآتي[1]:

أولاً: المحافظ:

هو رئيس المجلس المحلي، ورئيس الهيئة الإدارية، ورئيس المكتب التنفيذي بالمحافظة والمسئول التنفيذي الأول في المحافظة، وبذلك يعتبر المحافظ هو المسئول الأول عن الإدارة المركزية واللامركزية على مستوى المحافظة، ويصل إلى هذا المنصب عن طريق الانتخاب غير المباشر – كما رأينا سابقاً – من قبل هيئة انتخابية تتكون من أعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومن خارجها[2].

ثانياً: أمين عام المجلس المحلي للمحافظة:

يعتبر الأمين العام نائب رئيس المكتب التنفيذي بالمحافظة،ويحل محل الرئيس في حالة غيابه أو خلو منصبه، وهو عضو في المجلس المحلي للمحافظة، ويصل إلى ذلك عن طريق الانتخاب العام المباشر، وينتخب أميناً عاماً من قبل زملائه أعضاء المجلس المحلي عن طريق الاقتراع السري[3].

ثالثاً: وكيل المحافظة:

يكون لكل محافظة وكيل أو أكثر بدرجة وكيل وزارة يصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على ترشيح وزير الإدارة المحلية،

---

(1) مادة (52) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (31، 38، 39) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(3) مادة (52، 47) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ويعتبر عضواً في المكتب التنفيذي للمحافظة، وهو بذلك يحمل الصفة المركزية ويتضح ذلك من خلال درجته الوظيفية وطبيعة المهام الموكلة إليه، ويعد أحد القيادات الإدارية بصفته رجل إدارة يمارس اختصاصات ذات طبيعة إدارية وتنفيذية[1].

ويحل وكيل المحافظة محل المحافظ في حالة غياب المحافظ أو الأمين العام، حيث يقتصر هذا الحلول محل المحافظ أو الأمين العام على ممارسة السلطات التنفيذية، ومن ثم يتضح الفرق بين حلول أمين عام المجلس المحلي وحلول وكيل المحافظة؛ حيث يمارس الأول كافة السلطات والاختصاصات المخولة للمحافظ بينما يقتصر الآخر على ممارسة السلطات التنفيذية فقط[2].

رابعاً: مديرو الأجهزة التنفيذية بالمحافظة:

يعتبر هؤلاء أعضاء في المكتب التنفيذي بالمحافظة، وهم يمثلون الإدارات المركزية، وتنشأ مكاتب الأجهزة التنفيذية في المحافظات بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص، ويتحدد المستوى التنظيمي لمكاتب الأجهزة المركزية في المحافظة بمستوى إدارة عامة، ويتم شغل هذه الوظائف بالتعيين وفقاً لأنظمة الخدمة المدنية، وللمحافظ أن يرشح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالتنسيق مع الوزير المختص الذى يقوم برفع الترشيح إلى مجلس الوزراء عند استيفاء المرشح الشروط المحددة قانوناً لشغل هذه الوظيفة[3].

الفرع الثاني

سير عمل المكتب التنفيذي بالمحافظة

يعقد المكتب التنفيذي للمحافظة اجتماعاً دورياً مرة كل شهر على الأقل، ويجوز للمحافظ أو بناء على طلب من ثلث أعضاء المكتب دعوة

---

(1) مادة (49) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (47) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(3) مادة (29، 30، 31) اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات، مرجع سابق.

المكتب إلى اجتماع استثنائي كلما دعت الحاجة أو الضرورة إلى ذلك، ولا يكون الاجتماع صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، وتتخذ قراراته وتوصياته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وإذا لم يكتمل النصاب القانوني للاجتماع يؤجل إلى اليوم التالي، ويكون الاجتماع صحيحاً في هذه الحالة أياً كان عدد الأعضاء الحاضرين[1]، وتبلغ قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمحافظة إلى المجلس المحلي منسوخة إلى الوزير والجهات المركزية ذات العلاقة خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، ولا يجوز لمديري الأجهزة التنفيذية في المحافظة مغادرة المحافظة إلا بإذن من المحافظ[2].

ويتضح مما سبق أن المكتب التنفيذي هو جهاز التنفيذ في المحافظة، وبذلك يكون جهازاً مركزياً وفقاً لطبيعة المهام الموكلة إليه بالإضافة إلى تكوين هذا المكتب والذي يضم ممثلي السلطة المركزية بالمحافظة باستثناء أمين عام المجلس المحلي للمحافظة الذي أدخل في تشكيلة هذا المكتب بغرض الدمج بين المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية المركزية، ويتضح مدى فاعلية عضويته في المكتب التنفيذي من خلال المداولة والتصويت في اجتماعات المكتب التنفيذي حيث تعتمد الأغلبية في التصويت لإصدار القرارات، وواضح من خلال تشكيلة المكتب التنفيذي غلبة الصفة المركزية عليه، حيث يمثل أغلبية أعضائه السلطة المركزية، وهم مدراء الأجهزة التنفيذية إلى جانب وكيل المحافظة، وكذلك المحافظ باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية مقابل عضو واحد يمثل السلطة المحلية وهو الأمين العام.

ونخلص مما سبق بخصوص تشكيل المجلس المحلي للمحافظة إلى أن المشرع اليمني قد اعتمد نظام الانتخاب المباشر، وهو اتجاه يؤدي إلى تحقيق الديمقراطية الإدارية ويحقق التمثيل المباشر للمجتمع المحلي وكذلك يعتبر

---

[1] مادة (54، 55) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (139) اللائحة التنفيذية.
[2] مادة (57، 58) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ضمانة هامة لاستقلال الأعضاء في مواجهة السلطة المركزية، وبصدد هذا الاتجاه أدخل المشرع اليمني تعديلاً قانونياً بشأن منصب المحافظ حيث جعل الوصول إليه بالانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء المجالس المحلية (المحافظة - المديريات) في نطاق المحافظة ومن خارجهم، وهو يتفق في ذلك مع بعض الفقاء الذين ينادي بانتخاب المحافظين وإن كان يختلف معهم في كيفية الطريقة التي يتم بها الانتخاب[1]، ومع ذلك يظل منصب المحافظ محل جدل خصوصاً عند النظر إلى المركز القانوني للمحافظ الذي يغلب عليه الطابع السياسي، ومن حيث درجة المنصب المركزية واللامركزية، وإلى جانب ما سبق من ملاحظات فإن هناك بعض الاقتراحات نطرحها على المشرع اليمنى بخصوص تشكيل المجلس المحلى للمحافظة وتكوينه ونجملها فيما يلي:

أولاً: الأقاليم الاقتصادية[2]: لا يعني الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية

---

(1) د.محمود أبو السعود: التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص67؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص133؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص124؛ انظر كذلك ص510 من هذه الدراسة.

(2) ظهرت فكرة الأقاليم في فرنسا في عام 1917م فقد نشأت في هذا العام الأقاليم الاقتصادية، وكان لها دور في الحفاظ على الأمن والنظام العام خلال الاضطرابات والحروب، وفي عام 1947م أخذت فرنسا بالتخطيط الاقتصادي وظهرت أهمية التنسيق في إعداد الخطط وتنفيذها، واستمر الوضع حتى 1959م حيث صدر مرسوم يناير بإنشاء مناطق العمل الإقليمية، وفي 1964م تم إنشاء (22) إقليماً مهمتها تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وظلت هذه الأقاليم حتى 1969م لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن الدولة بل كانت تعد امتداداً للسلطة المركزية، وبعد فشل استفتاء 1969م لتحويل هذه الأقاليم إلى وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية كان من نتيجة فشل الاستفتاء والتصويت ضد المشروع استقالة الرئيس ديجول، ثم تجددت فكرة الأقاليم بعد ذلك بصدور القانون رقم 619 في 6 يونيو 1972م الذى منحت الأقاليم بموجبه الشخصية المعنوية المرفقية وبذلك يعتبر الإقليم مؤسسه عامة متميزة عن بقية المرافق العامة وعن المحافظات. ولم يستمر هذا الوضع فبعد أن نجح الإقليم فى المهام المسندة إليه وأصبح حلقة وصل بين السلطة المركزية والمحافظات، صدر القانون رقم 213 فى مارس 1982م الذى اعتبر الإقليم وحدة محلية تطو المحافظة، واعترف للإقليم بالشخصية المعنوية المستقلة، وغدت=

النظر إلى كل محافظة من محافظات الدولة باعتبارها جزءاً منفصلاً أو مستقلاً بصورة كاملة عن غيره من الأجزاء، بل إن العكس هو الصحيح؛ ذلك أن اللامركزية الإقليمية لا تمثل أدنى عقبة في سبيل تحقيق التكامل النفعي والخدمي بين الأقاليم المختلفة للدولة [1]، والهدف من إنشاء مثل هذه الأقاليم الاقتصادية هو تحقيق التكامل والتعاون والتنسيق ووحدة السياسة والعمل في

=الأقاليم وحدة إقليمية لا مركزية تدار بواسطة مجلس منتخب عن طريق الاقتراع المباشر شأنها شأن المحافظات والبلديات. وبالتالي صارت الوحدات اللامركزية الإقليمية وفقاً للتنظيم الجديد (القانون رقم 213 لسنة 1982م) في فرنسا هي على ثلاثة مستويات:

- الإقليم La Réqion : وهو وحدة محلية مستقلة تعلو المحافظة ويضم عدداً منها.
- المحافظة Le Département : وهي وحدة محلية مستقلة تعلو البلدية وتضم عدداً منها.
- البلدية La Commune : وهي وحدة محلية مستقلة وتمثل قاعدة الهرم في التنظيم المحلي في فرنسا.

للمزيدحول هذا الموضوع راجع: د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص83 وما بعدها؛ د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص154؛ د.مصطفى محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص53 وما بعدها؛ أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص71؛ انظر كذلك في الفقه الفرنسي:

- André de Laubadére, Traté De Droit Administratif, op. cit. p.142.
- Louis Tratabas et Paul Isoart, Manul de Droit Public et de Administratif, op. cit. p.140
- Charles Debbgasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.215.

(1) د.مصطفى محمد عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص292، أما البعض فيرى أن الأقاليم الاقتصادية هي إسراف في إنشاء المرافق العامة وتقسيمها إلى مستويات وتجميعها في مجموعات دون أن يحقق ذلك أية جدوى أو وفر اقتصادي أو غير ذلك من المزايا، وبالتالي هو خطأ تنظيمي وإداري واقتصادي يضر بالمرافق العامة أكثر مما يفيدها نظراً لما قد يؤدي إليه من تضخم في النفقات وازدواج في الأنشطة وتضارب في القرارات وشيوع للمسئولية وارتباك في تحقيق الأهداف، وتعدد في المناصب، يراجع د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص145.

المجال الاقتصادي من أجل الاشتراك في حل المشاكل الاقتصادية وغير الاقتصادية، وبحث وسائل الاستغلال الأمثل للثروات الطبيعية، والقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم، وهذا يقتضي تجميع عدد من الأقاليم (المحافظات) المتجاورة وضم إمكانياتها المادية والإنسانية لتحقيق قدر أكبر من النمو الاقتصادي والاجتماعي، خصوصاً في ظل عجز بعض المحافظات عن القيام بهذا الدور، خاصة في المحافظات الصغيرة المساحة والضعيفة من حيث الكثافة السكانية والموارد المالية[1]، وهذا يتحقق بصورة كبيرة في المحافظات اليمنية كما يوضح الجدول التالي:

جدول رقم (7) المحافظات من حيث عدد السكان

الفئة	عدد المحافظات	النسبة المئوية
أقل من 10000 نسمة	1	4.8
500000 – 100000	7	33.3
1000000 - 500001	5	26.6
1500000 – 1000001	4	16.3
2000000 – 1500001	1	4.8
2500000 – 2000001	3	14.3
أكبر المحافظات سكاناً 2.393.425	أصغر المحافظات سكاناً 88.595	

المصدر: وزارة الإدارة المحلية.

ومن هذا المنطلق تختلف الكثافة السكانية من محافظة إلى أخرى،

---

(1) د.محمد مرغني خيري: مبادئ القانون الإداري في دول المغرب العربي، مرجع سابق، ص131؛ د.عبد الجليل هويدي: المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص230؛ ولأهمية تحقيق التكامل والتنسيق الاستراتيجي أنشاء المشرع الإنجليزي في القانون الجديد لسلطة لندن الكبرى 1999م وكالة لتنمية لندن،تتكون من 15 عضواً يتم انتخاب أربعة منهم من أعضاء مجلس محافظة لندن الكبرى ويعين الباقي من قبل محافظ لندن، انظر:

- Hilaire Barneet, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.398.

فبعض المحافظات ذات مساحة شاسعة وأخرى ضيقة بسكانها وأخرى تتمتع بصفة اقتصادية وأخرى زراعية وأخرى صحراوية، وهو ما يجعل من الضروري إنشاء أقاليم اقتصادية للتعاون والتنسيق والتكامل بين المحافظات، وهو الأمر الذى نشهد له تطبيقاً عملياً في مصر[1] على أن يتم مراعاة الآتى:

أ- أن هذه الأقاليم ليست مستوى من مستويات الإدارة المحلية، ولكنها مستوى تخطيطي تنسيقي له سلطة اتخاذ القرارات دون التنفيذ، وهى لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة [2].

ب- وجود مصالح مشتركة بين هذه المحافظات يمكن تحقيقها من خلال التنسيق بينها وذلك يقتضى أن تكون هذه المحافظات متجاورة حتى يمكن أن تكون إقليماً اقتصادياً، ولا يجوز قيام هذه الأقاليم الاقتصادية بين محافظات متباعدة غير متجاورة لعدم تحقيق الفائدة من ذلك، لأن الهدف هو تحقيق التعاون بين المحافظات خاصة فيما يتعلق بالمشروعات المشتركة.

جـ- تنشأ الأقاليم الاقتصادية من ثلاث محافظات كحد أدنى، وخمس محافظات كحد أقصى، ويصدر بذلك قرار من مجلس الوزراء على أن يحدد عاصمة الإقليم الاقتصادي.

---

(1) انظر: القرار رقم (475) لسنة 1977م الذى قسم مصر إلى ثمانية أقاليم اقتصادية ولا تزال أحكام هذا القرار سارية حتى الآن.

(2) جدير بالذكر أن البعض يطالب البعض بالاعتراف للأقاليم الاقتصادية في مصر بالشخصية المعنوية، انظر د.عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص617، وهذا الرأي يلقى معارضة بحجة أن مثل هذا الاعتراف لن يزيد الأمر إلا تعقيداً بإنشاء مستوى محلي جديد يتمتع بكافة الإمكانيات المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهذا يؤدي إلى تأخير في الأمور وإلى ظهور مزيد من البيروقراطية، بالإضافة إلى أن إنشاء الأقاليم الاقتصادية يهدف إلى إقامة نوع من التكامل الاقتصادي بين المحافظات، انظر د.ماجد راغب الحلو، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مرجع سابق، ص20.

د- يشكل الإقليم الاقتصادي من الرئيس، وهو منصب يتم شغله بالتناوب كل سنة من بين محافظي المحافظات التي يتكون منها الإقليم، وعضوية كل من الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بالمحافظة وأعضاء المكتب التنفيذي بالمحافظة.

ثانياً: حجم العضوية: مما لا شك فيه أن هناك ارتباطاً قوياً بين حجم عضوية المجلس المحلي من حيث الصغر أو الكبر والكثافة السكانية في الوحدة المحلية، وبذلك يعتبر حجم العضوية في المجلس المحلي للمحافظة في اليمن صغيراً بالنسبة للكثافة السكانية في المحافظات، وهذا لا يعكس التمثيل الصحيح للاتجاهات المحلية المختلفة[1]، ولذلك يقترح ما يلي:

أ- أن الحد الأدنى للعضوية في المجلس المحلي للمحافظة حاليا هو (15) عضواً، يمثل كل عضو مديرية من مديريات المحافظة، وتحديد الحد الأدنى خلق بعض الصعوبات في المحافظات التي لا يصل عدد مديرياتها إلى الحد الأدنى لتشكيل المجلس المحلي للمحافظة، مما جعل معالجة ذلك تتمثل في رفع تمثيل المديريات للوصول إلى هذا الحد – كما سبق ذكره – وبذلك لا تكون هناك مشكلة في ظل هذه المعالجة للتمثيل، ولكن المشكلة هي أن تمثيل المديرية بعضو واحد في المجلس المحلي للمحافظة لا يتناسب مع الكثافة السكانية ومع العدالة في تمثيل المجتمع المحلي، فبعض المديريات يصل عدد السكان فيها إلى (311.203) نسمة أكبر المديريات سكاناً في اليمن، أما أصغرها فعدد سكانها (1.505) نسمة.

---

(1) للمزيد حول مزايا وعيوب حجم العضوية في المجالس المحلية من حيث الصغر أو الكبر، يراجع د.ظريف بطرس، مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص218، د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية..، مرجع سابق، ص167 وما بعدها؛ د.محمد محمد بدران، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص101؛ د.عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص255 د.وليد محمد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص48.

ب- أن المفارقة السابقة في عدد السكان في المديريات التي تتكون منها المحافظة وتمثيلها بعضو واحد في المجلس المحلي للمحافظة، لا يؤدي إلى تمثيل أوسع للمجتمع المحلي، خصوصاً في ظل النظام الانتخابي الفردي بالأغلبية النسبية، حيث يؤدي إلى إهمال العديد من أصوات الناخبين، والاعتبارات السياسية تتوطد وتتدعم كلما اتسعت رقعة التمثيل السياسي الذي يتناسب طردياً مع نسبة التمثيل الشعبي، وهذا تأييد للمبدأ السياسي الذي تقوم اللامركزية الإقليمية على جزء منه، كما أن اعتبارات الكفاية الإدارية تقتضي رفع حجم العضوية، لأن في ذلك تنويعاً للكفاءات والخبرات، وبالتالي تغنية المجلس المحلي بعنصر الكفاءة.

جـ- أن الحجم الحالي للعضوية في المجلس المحلي للمحافظة في اليمن لا يسمح بتمثيل الاتجاهات السياسية المحلية المختلفة وهو ما يعني ربط جمهور أقل بالمجلس المحلي.

د- أن زيادة حجم العضوية في المجالس المحلية للمحافظات سيؤدي إلى تخفيف حدة الرقابة وصعوبة السيطرة على المجلس المحلي من قبل السلطة المركزية، وبالتالي تكون حرية المجلس أكبر لصعوبة التحكم والسيطرة عليه.

وبناء على ما سبق يجب ضرورة زيادة حجم العضوية بالنسبة للمجلس المحلي للمحافظة في اليمن بالقدر الذي يتفق مع هذه الاعتبارات ،على أن يحدد حجم العضوية بحد أدنى لا يقل عن ثلاثين عضواً وبحد أعلى لا يزيد عن خمسة وأربعين عضواً، وبالرغم من عدم وجود قواعد جامدة تربط عدد أعضاء المجلس المحلي بحجم الوحدة التي يمثلونها إلا أنه يمكن الاسترشاد بقواعد ومبادئ عامة عند تحديد حجم العضوية منها[1]:

---

[1] د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص83؛ د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص66؛ د.خالد علي سمارة: تشكيل المجالس المحلية..، مرجع سابق، ص170؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي.. ، مرجع سابق، ص80

- أن يتم تحديد عدد الأعضاء وفقاً لعدد السكان أو وفقاً للأقسام الإدارية أو الانتخابية داخل الوحدة المحلية[1].
- حجم الوحدة المحلية نفسها، من حيث عدد السكان والمساحة، وذلك أن حجم العضوية يتناسب طردياً مع الكثافة السكانية وكذلك مع المساحة الجغرافية فى حالة وجود كثافة سكانية فوق الإقليم المحلي. فيزيد حجم العضوية كلما زادت الكثافة السكانية واتسعت رقعة الوحدة المحلية، مع الأخذ بعين الاعتبار درجة التقدم الحضارى فى كل إقليم، لأن هذا التقدم الحضارى مرتبط بنظام معقد للخدمات، ولذا يجب أن يتناسب طردياً مع حجم العضوية أيضاً، وهذا المعيار هو أفضل المعايير فى تقدير حجم العضوية لأنه يحقق التناسب بين حجم العضوية وعدد السكان وحجم الخدمات ونوعها[2].

ثالثاً: المحافظ: اتجه المشرع اليمني نحو انتخاب المحافظ وهو المنصب الذي يجمع بين التمثيل السياسي وممارسة الوظيفة الإدارية المركزية واللامركزية، ونظراً لأهمية هذا المنصب وتأثيره على الوضع السياسي والإداري للمحافظة فإن التشريعات العربية -فى دول المقارنة- قد حافظت على منصب المحافظ كعامل ربط بين الإدارة المركزية واللامركزية بوصفه عامل

---

(1) وهذا المعيار اعتمده المشرع الإنجليزى فى تحديد عدد أعضاء المجالس المحلية للمقاطعات، انظر: د.حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص179؛ وانظر كذلك:

- John Stewart, The Natur of British Local Government Government Beyond the Centre, op. cit. p.84.
- R. M. Punnett, British Government and Politics, op. cit. p.381.

(2) أخذ المشرع الفرنسى فى الحسبان عند تقطيع الدوائر وإزالة التباين بينها عدد السكان وتوازن السكان الريفيين والحضريين، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص386؛ وفى تفصيل هذا المعيار انظر:

- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre, op. cit. p.70.

التنفيذ وممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة حفاظاً وإدراكاً لأهمية الوحدة السياسية والإدارية في الدولة.

ونظراً لحداثة التجربة المحلية في اليمن إضافة إلى أنها من الدول النامية التي تحتاج إلى توحيد السياسات والإدارة العامة والاهتمام بالبنية التحتية، التى يتعين معها مراعاة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة عند الاتجاه نحو عمل معين من أجل تحقيق الفائدة وتجنب المخاطر التي قد تنجم عنه فى حالة عدم تقدير ظروف الدولة[1]،نظرلذلك كان

---

(1) وما يؤكد أن التجربة المحلية في اليمن مازالت في بدايتها وأنها بحاجة إلى المزيد من الوقت، ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية المقدمة من الحكومة إلى مجلس النواب بشأن مشروع قانون تعديل قانون السلطة المحلية المادة (171) بتمديد فترة المجالس المحلية بتاريخ 2008/11/20م وأهم ما جاء فيها:

- أن تجربة السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية قد شهدت تطوراً متنامياً منذ صدور قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م، حيث تم إجراء عمليتين انتخابيتين للمجالس المحلية عامي 2006/2001، ثم تلا ذلك انتخاب المحافظين 2008م، ومع ذلك فمازال أمام المجالس المحلية وقت كبير لتصل إلى تحقيق اللامركزية قولاً وعملاً، وتمارس مهامها في التخطيط والتنفيذ والإشراف على أداء الأجهزة المحلية على الوجه الأكمل
- أن المجالس المحلية المنتخبة مازالت في طور التعامل مع المهام المنوطة بها، الأمر الذي يستوجب منحها مزيداً من الوقت حتى تتمكن من أداء الدور المنوط بها بصورة تكفل تعزيز قدراتها، وتساهم وتعزز من المشاركة الشعبية في خدمة المجتمع المحلي.

وجدير بالذكر هنا أن المشرع التونسي في القانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989م المتعلق بالمجالس الجهوية والذى جعل من الولاية جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، يشكل المجلس المحلي في الولاية من: الوالي(رئيساً) وأعضاء مجلس النواب في الولاية (أعضاء)، ورؤساء البلديات بالولاية (أعضاء)، ورؤساء المجالس القروية (أعضاء)، وهؤلاء الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس الجهوي يختارون بصفاتهم وليس عن طريق الانتخاب، وطريقة التشكيل التي اعتمدها المشرع التونسي في تشكيل المجالس الجهوية تتسم بقدر من التريث إزاء تجربة جديدة في حقل اللامركزية في تونس، لذا كان من الضروري في نظر السلطة المركزية اعتماد أساليب اللامركزية بصورة متأنية وتدريجية، وهى قابلة لإعادة النظر فيها على ضوء ما ستتمخض عنه التجربة في المستقبل لأن المجالس الجهوية تعتبر تجربة محلية جديدة في تونس، على عكس البلديات التي تعتبر من أقدم البلديات العربية (بلدية تونس) انظر د.توفيق بوعشبة: مبادئ القانون الإداري التونسي، مرجع سابق، ص100 وما=

من الأفضل الإبقاء على منصب المحافظ المعين للاعتبارات التالية:

أ- من الناحية السياسية:

1- يعتبر منصب المحافظ منصباً سياسياً في الدرجة الأولى، واختيار المحافظ من بين السياسيين أمر يتفق مع طبيعة المنصب السياسية التي تتمثل في توافق وانسجام نشاط المحافظة مع السياسة العامة للدولة، ويتجلى الطابع السياسي للمحافظ من خلال صدور قرار التعيين والإعفاء بقرار جمهوري وأداء اليمين الدستورية، وهذا يعود إلى تقرير التماثل بين وضع المحافظ والوزير استناداً إلى عدم تبعية الأعمال والاختصاصات التنفيذية للمحافظين لأي من السلطات الخاصة بأحد الوزراء أو لوزارة بعينها، فضلاً عن عدم تبعية المحافظ ذاته لوزارة دون غيرها[1].

2- تفرض التعددية السياسية في اليمن تشكيل الحكومة من قبل الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان، وإذا كان الفائز بمنصب المحافظ من حزب آخر غير الحزب الذى شكل الحكومة فإن ذلك سوف يؤدي إلى تضارب السياسة المحلية في المحافظة مع سياسة الحكومة نتيجة لاختلاف التوجهات السياسية[2]. فالمجالس المحلية بحكم اختصاصها بتقرير السياسية المحلية المرتبطة بالسياسة العامة للدولة تتأثر بما

=بعدها؛ ولذلك فإن نجاح اللامركزية فى البلدان النامية يتطلب التوقيت المناسب، ودرجة معينة من التجريب، ولا يمكن لها الاستمرار بدون قيادة سياسية قوية، انظر:

- G. Shabbir Cheema And Dennis A. Rondinelli, From Government Decentralization to Decentralized Governance, op. cit. p.9.

(1) د.سليمان محمد الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص20.د.محمد سعيد امين:المنهج البيئي المقارن في دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص112

(2) د.محي الدين القيسي:القانون الاداري العام مرجع سابق، ص52؛ د.أحمد محمد الكبسي: نظام الكم فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص220.

يطرأ على هذه السياسة من تغيرات، وعدم استقرار السياسة المحلية يؤدي بالضرورة إلى إضعاف النظام المحلي، وذلك نتيجة لما سوف تفرزه العملية الديمقراطية والانتخابات الحزبية من بعض الممارسات الإدارية التى ستنشأ جراء توجهات الأحزاب الفائزة في المحافظات[1].

ب- من الناحية الإدارية:

1- إن الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية لا يعني استبعاد أو إضعاف السلطة المركزية التي تبقى لضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية والإدارية، فمن المعلوم أنه لا يمكن قيام نظام لا مركزي في ظل عدم وجود مركزية إدارية وإلا تحول النظام اللامركزي عن هدفه الإداري، ولذلك فإن استقرار النظام المحلى يرتبط بمدى قوة السلطة المركزية في الدولة، لأنه لا يمكن أن تمتد اللامركزية الإقليمية إلى كل الوظيفة الإدارية في الدولة ولا يتصور أن يقوم التنظيم الإداري بتوزيع جميع خصائص الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة واستبعاد كل سلطة مركزية[2].

---

(1) فالمجالس المحلية بما لها من صنع القرار على الصعيد المحلى فقد ذهبت بالإدارة إلى أبعد من مجرد خدمات نيابة عن المركز، فقد أصبح لها دور هام فى تشكيل وتوجيه الجوانب الرئيسة للسياسة العامة انظر:

- Duncan Watts, British Government And Plitics, op. cit. p.211.

وكذلك تعتبر الانتخابات مصدراً أساسياً للتنوع فى السياسة المحلية، بسبب تنوع الأحزاب السياسية داخل المجالس المحلية، انظر:

- John Stewart, The Nature of British Local Government, Government Beyond The Centre, op. cit. p.144.

(2) د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق،ص148؛ د.بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق،ص137؛ د.بول سالم: اللامركزية الإدارية،مرجع سابق،ص24؛د.هدى محمد عبدالرحمن: كفاءة الادارة المحلية،مرجع سابق،ص30.د محمد سعيدامين: المنهج البيئي المقارن،مرجع سابق،ص120.انظر كذلك:

- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs. Op. cit. p.197.

2- إن التعيين في منصب المحافظ من قبل السلطة المركزية يأتي بأشخاص ذوي خبرة وعلم بالمسائل الإدارية وحيدة واستقلال، الأمر الذي يمكنه من أداء وظيفته دون التأثر برغبات الأعضاء الشخصية، وهذا يؤدي إلى توحيد النشاط الإداري في كل أجزاء الدولة، كما أن المحافظ المعين كعامل تنفيذ لقرارات المجلس المحلي يجعل نشاط المجالس المحلية متفقاً مع التوجهات العامة لسياسة الدولة.

3- نظراً لحداثة التجربة المحلية في اليمن كان يتعين عند الاتجاه نحو تطوير النظام المحلي البدء بتجارب في محافظات معينة حتى تتجنب المخاطر السلبية التي قد تؤدي إلى انهيار النظام الإداري في الدولة عند تعميم التجربة على جميع المحافظات في حالة فشلها، وتجنباً لحدوث مثل هذا يفترض البدء بالتجربة نحو انتخاب رؤساء المجالس المحلية في المديريات بدلاً من المدراء المعينين الذين يرأسون الجهاز التنفيذي والمجلس المحلي، ولأن المديرية تمثل وحدات إدارية أصغر من المحافظة فإن المخاطر في حالة فشل هذا التطور فى النظام المحلي سوف تكون أقل من التجربة على المحافظات، وهى أكبر وحدة محلية في البلاد.

وبناء على ما سبق بخصوص منصب المحافظ وكيفية خلق التوازن بين المركزية الإدارية واللامركزية الإقليمية في اليمن يقترح الآتي:

- انتخاب رئيس للمجلس المحلي للمحافظة من بين أعضاء المجلس المنتخبين ومن قبلهم، تماشياً مع روح اللامركزية الإقليمية وتحديد وتوضيح الصلاحيات والاختصاصات بين المحافظ ومجلس المحافظة الذي يجب أن يعمل بكل حرية واستقلال، وبهذا الخصوص عمد المشرع الإنجليزي في تعديلات 1999م بشأن سلطة لندن الكبرى إلى الفصل بين المحافظ ومجلس المحافظة وكلاهما ينتخب مباشرة من قبل مواطني لندن الكبرى، وفصل استقلال كل منهما مع بيان حدود هذا الاستقلال، فقد ألزم مجلس محافظة لندن الكبرى بانتخاب رئيس ونائب

من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده مجلس المحافظة وبذلك يكون مجلس المحافظة المكان أو المنبر الذي تتم فيه مناقشات مقترحات المحافظ ودراسة الأنشطة والقرارات التي قام بها أو نفذها المحافظ، ويجعل هذا المجلس قادراً على تقديم المقترحات المفيدة للمحافظ الذي يكون عليه الالتزام بها[1]، أما المشرع الفرنسي فقد نص في القانون رقم 213 لسنة 1982 على أن ينتخب المجلس العام للمحافظة Le Conseil Général من بين أعضائه رئيساً للمجلس ونواباً له يتراوح عددهم بين أربعة إلى عشرة، ويشترط للفوز برئاسة المجلس حصول المرشح على الأغلبية المطلقة في الدورتين الأولى والثانية، وفي الثالثة يكتفى بالأغلبية النسبية[2]، وقد أخذ المشرع المصري بهذا وأقر انتخاب رئيس المجلس الشعبي للمحافظة من بين أعضاء المجلس في أول اجتماع يعقده[3].

- تعيين محافظ المحافظة من قبل السلطة المركزية، لأن التعقيد في مركز المحافظ القانوني وتعدد وظائفه وبالأخص كونه يمثل الحكومة المركزية يحول دون اختياره مباشرة من قبل المواطنين، وبهذا الصدد ذهب المشرع الفرنسي في التنظيم المحلي الجديد بالقانون رقم 213 لسنة 1982 في المادة (34) إلى تعيين المحافظ بمرسوم صادر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، وينظم سلطاته واختصاصاته في المحافظة المرسوم رقم 389 الصادر في 10 مايو 1982م[4] وبذلك

---

(1) فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن، مرجع سابق، ص227؛ د.هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص311.

(2) مادة (23، 24) القانون رقم 213 لسنة 1982، مرجع سابق؛ انظر كذلك: د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص92؛ د.خالد علي سمارة:تشكيل المجالس المحلية، مرجع سابق، ص114؛ جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص391.

(3) مادة (11) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، د.مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص186.

(4) Journal Officiel de La République Francaise, 11 Mai, 1982.

يكون المشرع الفرنسى قد أخذ بثنائية السلطة فى المحافظة، وحافظ على مؤسسة المحافظ ميزة الإدارة الفرنسية[1]. كما لجأ المشرع الهولندي إلى اتباع آلية في تعيين المحافظ -بالرغم من قدم هذا المنصب والحكم المحلي في هولندا عموماً- حيث تقوم الحكومة المركزية ممثلة بوزير الداخلية بالتقدم بمرشحها لشغل المنصب، ويعرض على البرلمان الإقليمي (المجلس المحلي للمحافظة) لإبداء الرأي حول مرشح الحكومة المركزية[2]، وأيضاً لأهمية منصب المحافظ استحدث المشرع الإنجليزي منصب محافظ لندن الكبرى 1999م بتبريرات إدارية لإيجاد قيادة عليا على مستوى لندن الكبرى من أجل تقريب وتجميع الأنشطة بين السلطات المحلية[3]، واليمن من الدول حديثة العهد بالتجربة المحلية التي يفترض أن تنتقل بها تدريجياً وتؤصلها قانونياً وشعبياً، ودون أن تتأثر المصلحة العامة التي يجب أن تبقى في مقدمة الأعمال سواء على مستوى العمل المحلي أو المركزي في الدولة.

وبناء على ذلك يتم الفصل بين وظيفة المداولة والتقرير الذي يقوم بها المجلس المحلي ووظيفة التنفيذ التي يقوم بها المحافظ والأجهزة التنفيذية، والفصل بين المجلسين هو الأسلوب الذى أخذ به المشرع الفرنسي والمصري، وهذا الفصل يجعل العلاقة بين المجلسين تقوم على قدم المساواة مع إمكانية

---

(1) جدير بالذكر أن المحافظ أصبح أسمه وفقاً للقانون رقم 213 لسنة 1982 (مفوض الجمهورية – Commissaire de La République) إلا أن مرسوم(199) 29 فبراير 1988 ألغى تسمية مفوض الجمهورية وأعاد تسمية المحافظ Leprefet، راجع جورد فوديل: بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص351؛ وانظر:
- J. A. Chandler, Local Government in Liberalal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.57.

(2) د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الحكم المحلى فى هولندا، مرجع سابق، ص72.

(4) Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.394.
- Jenice Morphet, Modern Local Government, op. cit. p.148.
انظر كذلك: فهمى محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي فى لندن، مرجع سابق، ص61؛ د.هانى على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص308.

الفـرع الأول
شروط العضوية في المجالس المحلية

لم يميز المشرع اليمني بين المجالس المحلية للمديريات والمجالس المحلية للمحافظات -بما فيها أمانة العاصمة- من حيث شروط العضوية، وبذلك حددت الشروط الواجب توفرها في المرشحين لعضوية المجالس المحلية عموماً على النحو التالي[1]:

أولاً: أن يكون يمنياً:

يشترط في عضو المجلس المحلي أن يكون يمنياً، وهذا يعني أن يكون متمتعاً بالجنسية اليمنية، فقد ورد النص عاماً بأن يكون يمنياً، ويدخل في هذا العموم أن يكون متجنساً بجنسية أصلية أو مكتسبة، ويبقى العام على إطلاقه إلى أن يرد ما يقيده، وقد ورد هذا القيد من حدود الإطلاق بالنسبة للجنسية اليمنية باشتراط أن يكون المرشح مقيداً فى الجداول الانتخابية، بمعنى أن يكون ناخباً توفرت فيه شروط الناخب من جنسية يمنية أصلية أو جنسية مكتسبة، بشرط مرور خمس عشرة سنة على اكتسابها[2]، وبذلك يتضح من هذا النص أنه يشترط في المرشح لعضوية المجالس المحلية في اليمن الجنسية اليمنية الأصلية أو المكتسبة بشرط مرور خمس عشرة سنة على اكتسابها.

وشرط الجنسية من الشروط المتفق عليها في التشريعات العربية والأجنبية، حيث إن الجنسية هى رابطة قانونية بين الفرد والدولة يدين فيها الفرد بولائه للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته، وحق الترشح لا يمكن الاعتراف به إلا لمن يرتبط بالوطن الذى يعيش فيه ارتباطاً وثيقاً يجعله حريصاً على مصلحته[3]، إلا أن هناك اتجاهين في التشريعات العربية تحكم شرط الجنسية

---

(1) مادة (99 فقرة أ) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (3) اللائحة التنفيذية لقانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(3) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1648، جلسة 2000/11/16م، أشار إليه د.حسن محمد هند: الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007م، ص18.

بالنسبة للترشح لعضوية المجالس المحلية:

الاتجاه الأول: يشترط الجنسية الأصلية للترشح، وهو ما يعني أن الجنسية المكتسبة – مهما انقضى على اكتسابها أى عدد من السنوات – لا تصلح لتأهيل حاملها للترشح لعضوية المجالس المحلية، ويفترض هذا الاتجاه عدم ثبوت الولاء السياسي للمتجنس يؤهله للاندراج في عداد المتمتعين بالحقوق السياسية، ومنها حق الترشح، ويمثل هذا الاتجاه المملكة العربية السعودية بالنسبة لمجالس المناطق ودولة قطر.

الاتجاه الثاني: ويشترط الجنسية الأصلية أو المكتسبة للترشح ، ويعني هذا أنه يجوز لمن اكتسب جنسية دولة ما أن يمارس الحقوق السياسية، و منها حق الترشح لعضوية المجالس المحلية، ولكن هذا الاتجاه ينقسم إلى قسمين:

القسم الأول: وهو يعطي الحق لمكتسب الجنسية في الترشح لعضوية المجالس المحلية، ولكن بشرط ضرورة مرور فترة زمنية معينة على اكتسابها، وهذه الفترة تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لما تراه من أن هذه المدة كافية لإثبات الولاء السياسي للدولة، وتمثل مصر والمغرب وسوريا ولبنان واليمن هذا الاتجاه، وتكون المدة التي يجب انقضاؤها على الجنسية المكتسبة لكي يقبل الترشح لعضوية المجالس المحلية فى سوريا والمغرب خمس سنوات وفي مصر خمس سنوات لمن اكتسب الجنسية بقرار من رئيس الجمهورية، وعشر سنوات لمن اكتسبها بقرار من وزير الداخلية، مع إمكانية الإعفاء من هذا القيد بشروط[1]، وفي اليمن تكون هذه المدة خمس عشرة سنة، وفي لبنان عشر سنوات.

القسم الثاني: وهو يعطي الحق لكل من اكتسب الجنسية في الترشح وعلى هذا لا يشترط مرور فترة زمنية على اكتساب الجنسية، وإنما يكون لمن اكتسب الجنسية أن يتقدم للترشح لعضوية المجالس المحلية طالما كان تاريخ

---

[1] للمزيد انظر د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص45.

حصوله عليها سابقاً على قفل باب الترشح، وتمثل كل من البحرين والأردن والجزائر هذا الاتجاه الذى لا يشترط مرور فترة زمنية معينة على اكتساب الجنسية، ومن الدول الأجنبية التي تأخذ بهذا الاتجاه المملكة المتحدة وفرنسا وهولندا[1].

وبناء على ذلك يكون شرط الجنسية من الشروط الرئيسية للترشح لعضوية المجالس المحلية الذي يجب قصره على الذين يتمتعون بجنسية البلد، أما الأجانب فهم محرومون من الحقوق السياسية، ولا يجوز لهم تولى السلطة العامة في الدولة، ولذلك تجمع القوانين المختلفة على حرمان الأجانب من الحقوق السياسية، ومنها حق الترشح لعضوية المجالس المحلية، وتجعلها مقصورة على المواطنين فقط، وتلجأ بعض الدول إلى التمييز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، فلا تعترف بالحقوق السياسية للأخيرة إلا بعد

---

(1) أجاز المشرع الهولندي لغير المتجنس بالجنسية الهولندية أن يترشح لعضوية المجالس البلدية بشروط منها: الإقامة الشرعية داخل هولندا، وأن يكون قد مضى على إقامته خمس سنوات لم تقطع لأي سبب، أما مجالس المحافظات فقد اشترط صراحة أن يكون العضو المرشح هولندي الجنسية انظر:

د.عبد الرءوف هاشم بسيوني، الحكم المحلي في هولندا، مرجع سابق، ص84.

أما المشرع الإنجليزي فقد اشترط أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحلية بريطاني الجنسية أو يحمل جنسية جمهورية أيرلندا، انظر:

- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, op. cit. p.383.
- Hilaire Branett, constitutional And Administrative Law, op. cit. p.753.
- A. R. Punnett, British Government and politics, op. cit. p.382.
- وكان المشرع الفرنسي قبل القانون رقم 1046 لسنة 1983 يشترط مرور فترة زمنية على المتجنسين لاختبار مدى ولائهم للدولة الجديدة وكانت عشر سنوات، ولكن هذا الشرط ألغى بالقانون السابق الذى جعل للمتجنسين حق الانتخاب والترشح فور اكتسابهم الجنسية الفرنسية، انظر: د.محمد فرغلى محمد على: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص563؛ وانظر كذلك:
- Louis Trotabas et Paul Isoart, Manuel de Droit Public et de Administratif, op. cit. p.142.
- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.228.

مرور فترة زمنية على التجنس، بينما تساوى دول أخرى بين أصحاب الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة في ممارسة الحقوق السياسية دون أى قيد أو اشتراط مرور فترة زمنية على اكتساب الجنسية، ويرجع هذا الاختلاف بين الدول إلى الظروف السياسية والاجتماعية وإلى التكوين العرقي للدولة وكذلك إلى رؤية النظام السياسي في ثبوت الولاء السياسي، إلا أن بعض الفقهاء يرى – وبحق - عدم المساواة بين أصحاب الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة وأنه من اللازم قبل الاعتراف بالحقوق السياسية للمتجنس قضاء فترة زمنية تعتبر فترة اختبار يثبت فيها المتجنسون مدى ارتباطهم وولائهم للدولة[1].

ثانياً: أن لا يقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً:

يشترط فى المرشح لعضوية المجالس المحلية أن يكون بالغاً على الأقل خمسة وعشرين عاماً، ويتم إثبات السن عن طريق شهادة الميلاد أو البطاقة الانتخابية أو الشخصية أو العائلية أو العسكرية أو جواز السفر[2].

وتتفق أغلب التشريعات العربية والأجنبية على رفع سن المرشح لعضوية المجالس المحلية عن سن الناخب، ولاشك أن في ذلك تلبية للعديد من الاعتبارات المنطقية والعملية التي تستلزم ضمان سلامة الحكم والرأي والتقدير من جانب المرشح فيما يتعلق بمهامه الجسيمة المتصلة بتسيير المصالح العامة للمجتمع والتي تفوق درجة خطورتها بكثير مهام الناخب في حسن اختياره لممثليه في المجلس المحلي[3]، وقد أدرك المشرع العربي ذلك من خلال رفع

---

(1) د.ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص226؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص367؛ د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص127.

(2) مادة (27 فقرة ب) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية، 2006م، مرجع سابق.

(3) د.مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص18، أما المشرع الهولندي فقد ساوي بين سن الناخب وسن المرشح وهو ثمانية عشر عاماً؛ د.عبد الرءوف هاشم بسيوني:الحكم المحلي في هولندا مرجع سابق،ص82. وميز المشرع الإنجليزي بين سن الناخب وسن المرشح فجعل الأول ثمانية عشر عاماً والثاني=

سن المرشح عن سن الناخب حيث اشترط في كل من مصر وسوريا ولبنان والجزائر والمغرب وقطر أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحلية قد بلغ 25 سنة ميلادية، في حين أن بعض الدول العربية قد تشددت في ذلك حيث اشترطت أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحلية قد بلغ ثلاثين سنة، ومن هذه الدول السعودية والبحرين.

وبناء على ذلك يكون المشرع اليمني قد سلك الاتجاه الذي لا يتشدد في رفع سن المرشح للعضوية، وهو اتجاه محمود لما فيه من إشراك للشباب القادر على التجديد والتطوير، ولكن أهم ما يمكن ملاحظته حول سن العضوية في اليمن أن المشرع اليمني لم يحدد هذا السن بالتقويم الميلادي أو الهجري نظراً لما قد يحدث ذلك من فرق بين السن بالتاريخ الميلادي عن الهجري، وهذا يعد قصوراً تشريعياً يجب تداركه، وكذلك لم يحدد متى يعد المرشح مستوفياً لهذا الشرط هل هو يوم الانتخاب أو يوم التقدم بطلب الترشح[1].

ثالثاً: أن يجيد القراءة والكتابة:

يشترط المشرع اليمنى فى المرشح لعضوية المجالس المحلية أن يجيد القراءة والكتابة على نحو ما يقرأ ويكتب المجيدون، و يجب الإجادة إلى كليهما وليس إلى أحديهما فقط، ويتم التأكد من توافر هذا الشرط من خلال اشتراط أن

=واحداً وعشرين عاماً، انظر:

- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, Op. cit. p.381.
- Hilaire Branett, constitutional And Administrative Law, op. cit. p.393.
- P. W. Jackson, Local Government. Op. cit. p.95.

وهو كذلك في النظام المحلى الفرنسي حيث يشترط أن يكون المرشح قد بلغ واحدا وعشرين عاماً، أما الناخب 18 عاماً، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص370، 386، وانظر كذلك:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p. 150.

(1) ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني إلى أنه "يجب إتمام هذه السن يوم الانتخاب" قرار رقم (535) 1998/5/14م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص10.

يقدم طلب الترشح كتابة من قبل المرشح أمام اللجنة الانتخابية، ولذلك لا يجوز التوكيل في تقديم طلب الترشح[1].

والفوز بالانتخابات لا يلغي هذا الشرط الذي يجب أن يبقى ملازماً للعضو طيلة مدة العضوية، إلا أن المخاطبين بذلك هم المرشحون من غير حملة المؤهلات الدراسية، أما حملة المؤهلات الدراسية فإن مؤهلاتهم تعد بمثابة قرينة على إجادة القراءة والكتابة، لا يدحضها إلا واقع الحال من استكتاب يجرى للمرشح، ولا يشترط في الاستكتاب شكل معين أو عدد من الكلمات والأسطر، ولا تنتفي عنه هذه القرينة وإن حوت على أخطاء في الإملاء أو التعبير[2].

وتتفق التشريعات العربية – دول المقارنة- في هذا الشرط لأنه يحقق العديد من الفوائد التي من بينها قيام العضو بأداء مهام العضوية بتفهم كامل وعدم إضعاف موقف المجلس المحلي في مواجهة السلطة المركزية بسبب الضعف العلمي أو الثقافي، والفارق في هذا الصدد كبير بين أعضاء المجالس المحلية وأعضاء الأجهزة التنفيذية ممثلي السلطة المركزية، وهناك من يدعوا الى تشديد هذا الشرط بحصول المرشح على مؤهل علمي متوسط على الأقل[3].

وبهذا الخصوص لم يشترط المشرع اليمني حصول المرشح لعضوية المجالس المحلية على أي مؤهلات دراسية أو علمية، وهذا الاتجاه سلكه

---

(1) مادة (27) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية، 2006م.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم 387 لسنة 47ق، جلسة بتاريخ 1992/10/31م، وكذلك حكمها، الطعن رقم 1229، الطعن رقم 1258، لسنة 47ق، جلسة 2000/10/26م، وكذلك اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني معرفة القراءة والكتابة لعضوية المجلس البلدي من الشروط المتعلقة بالانتظام العام والتي يمكن الطعن فيها بعد إجراء العملية الانتخابية، انظر القرار رقم (741) بتاريخ 1998/8/13م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص68.

(3) د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص52؛ د.حمود القديمي: التنظيم القانوني للإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص336.

المشرع العربي في أغلب الدول العربية، وذلك لعدم تقييد الترشح بالكفاءات الإدارية أو العلمية التي يمكن تعويضها في الأجهزة التنفيذية المركزية التي توجد إلى جانب المجالس المحلية، والهدف من ذلك هو توسيع المشاركة لجميع فئات المجتمع المحلي، وهذا الاتجاه جدير بالتأييد، حيث إنه لا توجد ضرورة ملحة – في الوقت الحالي – لاشتراط هذا المؤهل العلمي المرتفع، لاسيما أن القاعدة العريضة من أعضاء هيئة الناخبين بل ومن المواطنين ناخبين أو غير ناخبين هم من الأميين الذين لا حظ لهم من التعليم فى شئ، وربما يمكن الوصول إلى تلك الدرجة من التشديد في إطار مرحلة تاريخية مقبلة بعد القضاء على الأمية في المجتمع اليمني[1].

رابعاً: الإقامة:

ويقصد بالإقامة: المكان الذى يقيم الشخص فيه عادة، ويعتبر الشخص مقيماً عادة في البيت الذى يستعمله لنومه وأن كان يستعمله بانقطاع أو كان له بيت سكن في جهة أخرى له فيها أيضاً مكان ينام فيه أحياناً، ولا يعتبر الشخص منقطعاً عن الإقامة في أي مسكن ينام فيه بمجرد تغيبه عنه إذا كان يملك حرية العودة إليه في أي وقت يشاء[2].

ويمثل هذا الشرط أهمية خاصة فهو الرابط الرئيسي بين العضو والوحدة المحلية، ويمكن العضو من التعرف على الاحتياجات الحقيقية للمجتمع

---

(1) للمزيد حول وضع الأمية في اليمن التي تصل إلى 45% حسب الإحصائيات النهائية لسنة 2005م، ونسب الالتحاق في المراحل التعليمية، راجع الدراسة التمهيدية من هذا الباب ص571.، وطبيعة عمل العضو في المجلس المحلي لا تتطلب أن تتوافر فيه مؤهلات خاصة، فهو موجود ليمثل الرأي العام المحلي، وطبيعة هذا العمل لا تتطلب بالضرورة نوعاً معيناً من التعليم فقد يصلح عامل عادي للعضوية شأنه شأن من يحوز أرقى المؤهلات العلمية. انظر: د.ظريف بطرس، مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص242.

(2) وبهذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن سفر الشخص إلى الخارج وبقاءه عدة سنوات لا يفقده مكان إقامته ما دام أنه كان يعود إلى قريته خلال إجازته ويقيم في منزله الكائن فيها" حكم محكمة العدل العليا الأردنية، الصادر بتاريخ 1984/2/20م، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثالث، 1985م، ص745.

المحلي الذي يمثله، وشرط الإقامة من الشروط الهامة التي اهتمت به أغلب التشريعات، فقد ذهب المشرع الأردني إلى اشتراط أن يكون المرشح لعضوية المجلس المحلي مقيماً في البلدة خلال اثنى عشر شهراً سابقاً على تاريخ البدء في إعداد جداول المرشحين، وهو بذلك يتفق مع المشرع الإنجليزي[1]، أما المشرع المغربي فيشترط أن تكون مدة الإقامة السابقة على الترشح ستة أشهر، بل إن بعض التشريعات تشترط دفع الضريبة أو الرسوم المحلية، ومن هذه التشريعات الفرنسي والأردني والبحريني[2]، وأخيراً فإن تخلف شرط الإقامة متى ثبت للمحكمة ذلك فلها أن تلغي أو توقف قرار قبول الترشح لعضوية المجالس المحلية[3].

وبناء على ذلك ونظراً لأهمية شرط الإقامة في إقامة الرابط الحقيقي بين العضو ودائرته المحلية، يتعين على المشرع اليمني أن يضيف إلى شرط

---

(1) اشترط المشرع الإنجليزي في المرشح الإقامة في نطاق الوحدة المحلية لمدة أثنى عشر شهراً سابقة على موعد الانتخاب، أو أن يكون عمله الرئيسي خلال هذه المدة في نطاق الوحدة المحلية التي يرغب في أن يرشح نفسه فيها، والإقامة تكون أما بالسكن أو بالعمل أو بتملك أو استئجار في نطاق الوحدة المحلية. انظر:

- Hilaire Barnet, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.407.
- Tony Byrne, Local Government in Britain, op. cit. p.95.
- R. M. Punnett, British Government and politics, op. cit. p.382.

(2) يشترط المشرع الفرنسي في المرشح لعضوية المجالس المحلية أن يكون مقيماً في الدائرة المحلية أو من دافعي الضرائب فيها. على ألا يتجاوز عدد الأعضاء غير المقيمين ربع أعضاء المجلس. انظر:

- André de Laubadére, Traté de Droit Administrative, op. cit. p151.
- Louis Tratabas et Paul Isoart, Manuel de Droit public et de Administratif. Op. cit. p.143.
- René Chapus, Droit Administratif Général. Op. cit. p.209.
- وانظر كذلك: جورج قوديل، بيارد لفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص370.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2727 لسنة 50ق، جلسة 28/أبريل/2007م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الثاني، الفترة من أول أبريل حتى نهاية سبتمبر 2007م، المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا، مجلس الدولة، ص258.

الإقامة في الوحدة المحلية أن تكون مدة الإقامة ستة أشهر لقبول الترشح لعضوية المجالس المحلية؛لأن ذلك يقيم علاقة مستقرة بين العضو والدائرة المحلية وأن العضو فعلاً من أبناء الدائرة المحلية ويهمه شئونها ويسعى لتلبية احتياجاتها وأن يضيف إلى ذلك ايضا أن يكون قد سدد الرسوم المحلية المكلف بها، وهذه تعد وسيلة للحث على تسديد مستحقات الدائرة المحلية من ضرائب ورسوم ومنع للماطلة، فمن لا يدفع تلك المستحقات ليس أهلاً لتمثيل المجتمع المحلي ودليل على نية المرشح تجاه دائرته المحلية، وكذلك يجب أن يلتزم العضو فى حالة فوزه بالعضوية أن يجعل إقامته العادية طوال مدة عضويته فى نطاق الوحدة المحلية التى تقع فيها دائرته الانتخابية بهدف إيجاد الصلة الدائمة بين الناخبين ومن ينوب عنهم فى المجلس المحلى.

خامساً: القيد في جداول الناخبين:

تطلب القانون أن يكون المرشح مقيداً فى جداول قيد الناخبين في الوحدة الإدارية التي يرشح نفسه فيها، وذلك يعني أنه يجب أن يكون المرشح لعضوية المجالس المحلية قد توفرت فيه شروط الناخب، ومما لاشك فيه أن الشخص غير المتمتع بأهلية الانتماء إلى عضوية هيئة الناخبين يجب ألا يتمتع من باب أولى بالانتساب إلى من له حق الترشح، وذلك يقتضى التسليم بمبدأ مؤداه اعتبار كل مرشح حتما وبحسب الأصل ناخباً، وإن كان العكس غير صحيح، فليس كل ناخب هو بالضرورة مرشحاً[1].

واشترط المشرع اليمني للقيد في الجداول الانتخابية الموطن الانتخابي وهو المكان الذى يقيم فيه الشخص عادة أو الذي به محل عمله الرئيسي أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيه[2]، وهنا يختلف شرط الإقامة عن شرط القيد في

---

(1) د.مصطفي عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص188؛ د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص542.

(2) مادة (2 فقرة د) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

جداول الناخبين، ولا يمكن الاستدلال على محل الإقامة من ذلك القيد في الجداول الانتخابية[1]، لأن وصف محل الإقامة لا يصدق على مقر العمل للراغب في ترشيح نفسه لعضوية المجالس المحلية[2].

وقد ميز المشرع اليمني بخصوص هذا الشرط بين المرشح لعضوية المجلس المحلي للمديرية والمرشح لعضوية المجلس المحلي للمحافظة، فاشترط في الأول أن يكون مقيداً في جداول الناخبين في الدائرة المحلية التي يرشح نفسه فيها، أما الثاني فيكفي أن يكون مقيداً في إحدى الدوائر المحلية التابعة للوحدة الإدارية (المديرية)، على أن ترفع اللجنة الفرعية إلى اللجنة الأصلية في المديرية شهادة تفيد القيد في الجدول الانتخابي للمرشح[3]، وذلك لأنه يتم انتخابه من قبل الناخبين في الوحدة الإدارية باعتباره ممثلاً لها في المجلس المحلي للمحافظة، وتعتبر المديرية دائرة انتخابية واحدة لغرض انتخاب عضو المجلس المحلي للمحافظة[4].

وبناء على ذلك يحق الترشح لكل ناخب مقيد في الجداول الانتخابية، ومن لم يكن اسمه مدرجاً في الجداول الانتخابية لا يكون من حقه ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الترشح[5]، ولم يشترط المشرع اليمني مرور مدة

---

(1) يرى البعض أن القيد في نطاق الدائرة دليل على الإقامة في الدائرة المحلية، انظر د.حمود محمد القديمي، التنظيم القانوني للإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص336.

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 438 لسنة 47ق، جلسة 1992/12/31م، دائرة منازعات الهيئات والأفراد، أشار إليه د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص544.

(3) مادة (27 فقرة ج) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية، 2006م، مرجع سابق.

(4) مادة (20) دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية، 2006م، مرجع سابق.

(5) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 4659 لسنة 52ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الأول، الفترة من أول أكتوبر 2006م حتى أبريل 2007م، ص360، ويقضي هذا الحكم أيضاً إن شهادات القيد لا تعتبر حجة، وتبقى قيمة الشهادة معلقة وجوداً أو عدماً على بقاء الاسم مدرجاً في جدول الناخبين وفي حالة عدم وجود الاسم في الجداول تسقط الشهادة مع عدم جواز ترشيحه.

زمنية على القيد في الجداول الانتخابية شريطة أن يرشح نفسه في الدائرة الانتخابية المقيد بجدولها دون غيرها، ومن المهم اشتراط مرور مدة زمنية معينة على القيد في الجداول الانتخابية وذلك لمنع تنقل المرشحين بين الدوائر الانتخابية للبحث عن فرصة أكبر للفوز أو نقل أسماء الناخبين من أجل التصويت لصالح هذا المرشح أو ذاك، وهذه المدة سوف تخلق نوعاً من الاستقرار والشفافية فى الجداول الانتخابية.

سادساً: أن يكون مستقيم الخلق والسلوك محافظاً على الشعائر الإسلامية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره:

يعتبر هذا الشرط من الشروط الجوهرية التي يجب توفرها في المرشح لعضوية المجالس المحلية فهو يعتبر واجهة للمجتمع المحلي وممثلاً له وبذلك يستطيع بما خول من سلطات وصلاحيات التحكم في أموره ومصالحه، ولذلك يجب أن تكون سيرته بين الناس بعيدة الأثر في أمنهم وطمأنينتهم بما يتمتع به من أخلاق وشرف وأمانة.

وهذا الشرط يتكون من شقين **الأول:** أن يكون مستقيم الخلق والسلوك محافظاً على الشعائر الإسلامية، **والثاني:** أن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره ونتناولهما فيما يلي:

أ- أن يكون مستقيم الخلق والسلوك محافظاً على الشعائر الإسلامية:

يعتبر هذا الشق من الشروط الصعبة من حيث كيفية إثبات توفره في المرشح لعضوية المجالس المحلية لأنه لا يقوم على طرق إثبات موضوعية يمكن من خلالها التثبت من توافره في المرشح، كما أن المشرع اليمني قد أضاف إلى هذا الشق شرطاً غير مألوف في التشريعات العربية وهو أن يكون محافظاً على الشعائر الإسلامية،وهى أمور ترتبط بالعقيدة ومن الصعب أن

يحكم عليها البشر لأنها علاقة بين العبد وربه بالإضافة إلى أن المشرع اليمني لم يبين كيفية الاستدلال على ذلك.

وإذا كان يحسب للمشرع اليمني النص على استقامة الخلق والسلوك، فإن المشرع المصري لم يورد هذا النص في قانون الإدارة المحلية، ولا يعني ذلك إغفال المشرع المصري لأهمية هذا الشرط وإنما يرجع ذلك إلى اعتبار حسن السمعة والسير من الشروط التى أوردتها جميع قوانين التوظيف المعمول بها في الدولة، ومما لاشك فيه أنه ينطبق من باب أولى على أعضاء المجالس المحلية[1]، وكان القضاء الإداري المصري له السبق في اعتناق هذا المبدأ وقام بسد النقص القانوني للمشرع في عدم الأخذ بهذا الشرط وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "شرط حسن السمعة هو من الشروط اللازمة بحسب الأصل لتقلد الوظائف العامة...، وإذا كان استلزم هذا الشرط في موظف عام - ولو كان في أدنى الدرجات – هو أمر أوجبه واستلزمه حسن سير المرفق الذى يعمل به، فإن استلزام هذا الشرط يكون أدعى وأوجب فيمن يرشح نفسه ليكون ممثلاً للشعب...، إذ إن هذه المناصب أعلى شأناً وأخطر تأثيراً وأشد اتصالاً بالمصالح العامة من الوظائف العامة ومن ثم فهم أولى في التشدد فيما يتعلق بالشروط اللازمة فيمن يتولاها..."[2].

ب- أن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره:

والجرائم المخلة بالشرف والأمانة هى الجرائم التي تنم عن اجتناب الفضائل وارتكاب المعاصي والتي من شأنها احتقار الشخص وازدراؤه مما لا يؤتمن معه على المصلحة العامة، وهذه الجرائم هى من الاتساع وبذلك يجب

---

(1) د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص72؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص127.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 2933 لسنة 43ق، جلسة 1999/7/7م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، لسنة 44ق، ص1055.

الاقتصار على هذه الجرائم فلا يجوز القياس عليها أو التوسع فيها، وقد حددها المشرع اليمني في قانون الخدمة المدنية بأنها "الرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير والتلاعب بالمال العام والشهادة الكاذبة"[1]، أما المشرع المصري فقد عددها في قانون مباشرة الحقوق السياسية بأنها "السرقة، أو إخفاء أشياء مسروقة، أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد، أو خيانة أمانة، أو غدر، أو رشوة، أو تفالس بالتدليس، أو تزوير، أو استعمال أوراق مزورة، أو شهادة زور، أو إغراء شهود، أو هتك عرض، أو إفساد الأخلاق الشباب، أو انتهاك حرمة الآداب، أو تشرد، أو ارتكاب جريمة للتخلص من الخدمة العسكرية"[2]، والعد في موضع الاقتصار يفيد الحصر، ويجب حينئذ الاقتصار على هذه الجرائم فلا يجوز القياس عليها أو التوسع فيها، فإذا ارتكب الشخص إحدى هذه الجرائم يكون غير أهل للترشح لعضوية المجالس المحلية أو تولى المناصب العامة التي تقتضي فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بصفات الأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق، إلا أن ذلك مشروط بأن يكون قد صدر ضد مرتكب إحدى هذه الجرائم المخلة بالشرف والأمانة أحكام نافذة، ولا يحرم من حق الترشح إذا كان الحكم مشمولاً بوقف التنفيذ أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره[3].

نخلص مما سبق بخصوص شروط العضوية إلى أنه إذا استوفى الشخص هذه الشروط الموضوعية يصبح له الحق في الترشح لعضوية المجالس المحلية،

---

(1) مادة (30 فقرة أ) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية اليمني، رقم (19) لسنة 1991م، صادرة بالقرار الجمهوري رقم (122) لسنة 1992م، الجريدة الرسمية، عدد 17 ج1، لسنة 1992م.

(2) مادة (2) قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري، مرجع سابق؛ وفي المملكة المتحدة عبر المشرع عن هذا الشرط بما يسمى "بمعايير السلوك" وهي مجموعة من المبادئ تنظم سلوك أعضاء المجالس المحلية ويحرم من الترشح كل من يدان بإحدى هذه المعايير أو بالإفلاس أو السجن لمدة ثلاثة شهور أو فرض رسم إضافي عن طريق مراجعة الحسابات غير المشروعة، انظر:

- Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, Op. cit. p.408.

(3) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 646، لسنة 47ق، جلسة 2000/10/27م.

ولكن يجب ألا يفقد أي منها أثناء فترة قبول الترشح وحتى يوم الانتخاب، ويجب أن يستمر توافرها بعد اكتسابه للعضوية وطوال مدتها في المجالس المحلية، فإذا ثبت للجنة الانتخابية الخاصة بقبول طلبات الترشح توفر شروط العضوية في الشخص الراغب في ترشيح نفسه لعضوية المجالس المحلية فإنه لا يجوز لها أن تستبعده من كشوف المرشحين وكذلك من عدل أو رفض الحزب ترشيحه إذا كان من المنتمين إلى حزب سياسي متى كان طلب الترشح قد اتصل باللجنة السابقة، وأن عدول الحزب أو رفضه ترشيح أي من أعضائه لخوض الانتخابات كمرشح عنه لا ينهض سبباً أو يشكل مانعاً يحول دون خوض عضو الحزب للانتخابات كمرشح مستقل[1]، وفي هذه الحالة يجب على اللجنة تعديل رمزه الانتخابي وصفته كمستقل[2].

وهذه الشروط التي اشترطها المشرع اليمني لعضوية المجالس المحلية – السالفة الذكر - هي شروط تقليدية يتفق فيها المشرع اليمني مع المشرع العربي في بعض الدول العربية – دول المقارنة – وهو الأمر الذي يؤكد الصفة العامة للانتخابات المحلية.

الفرع الثاني

موانع العضوية

ويقصد بها الحالات التي تتنافى وتتعارض مع العضوية في المجالس المحلية وبالرغم من توافر شروط العضوية – السابقة – في العضو إلا أنه يجب ألا يكون من ضمن هذه الحالات، وبالتالي لا يجوز الجمع بين هذه الحالات وبين العضوية في المجالس المحلية وهذه الحالات هي كما يلي:

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 6162، لسنة 48ق، جلسة 2007/4/7م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الأول، الفترة من أول أكتوبر 2006م، حتى أبريل 2007م، ص539.

[2] مادة (31) دليل الترشيح لعضوية المجالس المحلية، 2006م.

أولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي أو بين عضوية مجلس النواب (السلطة التشريعية) وعضوية أي من المجالس المحلية[1]:

اشترط المشرع اليمني عدم جواز الجمع بين عضوية أكثر من مجلس محلي سواء كان ذلك على مستوى المديريات أو المحافظات أو الجمع بين عضوية المجلس المحلي للمديرية والمجلس المحلي للمحافظة، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية المجالس المحلية وعضوية مجلس النواب (السلطة التشريعية) ويرجع السبب في ذلك إلى تعدد الانتخاب وبالتالي تعدد التمثيل وازدواجية الصفة، وهي تتعارض مع الديمقراطية التي تعني حكم الشعب بنفسه والتي تقتضي تمثيل الشعب بأكبر عدد ممكن من الأعضاء، ويعني ذلك عدم احتكار العضوية في شخص معين لتمثيل الشعب في أكثر من مجلس[2]، وفي خصوص حظر الجمع بين عضوية المجلس التشريعي والمجلس المحلي فإن الحكمة من هذا الحظر هي تفرغ العضو لممارسة مهامه في مجال تقديم الخدمات المحلية، أما عضوية المجلس التشريعي فتمارس مهمة التشريع ورقابة أعمال الحكومة ومن بينها نشاط المجالس المحلية، وبذلك يبدو وجه التعارض في حالة الجمع بين عضوية المجلس المحلي وعضوية المجلس التشريعي[3].

---

(1) مادة (12) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) وهناك سلسلة من حالة التمانع أقرها المشرع الفرنسي لتجنب وجود الأقارب في المجلس البلدي نفسه، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص370؛ وفي هذا الخصوص ذهب المشرع اللبناني في قانون البلديات إلى أبعد من ذلك حيث قرر منع اجتماع الأقارب بالدرجات المبينة في النص بمجلس بلدي واحد، وذلك لعدم تشويه الانتخابات المحلية وبالتالي العضوية في المجالس البلدية واحتكار العضوية بين العائلات وحفاظاً على المصلحة العامة من أن تتأثر بمسايرة الأعضاء الأقارب بعضهم بعضاً وقد أبطل مجلس شورى الدولة اللبناني عضوية الفائز لعلة القرابة، انظر قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (716) بتاريخ 1998/9/7م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص48.

(3) د.حسني درويش عبد الحميد: نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية فى مملكة البحرين، مرجع سابق، ص133، أما بالنسبة لعضوية مجلس الشورى فلا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المجالس المحلية، وذلك وفقاً للنص الدستوري الذي يلزم رئيس=

ومما سبق يتضح أن المشرع اليمني لم يوضح ما هو الإجراء أو الحل الذي يجب إتباعه في حالة الجمع بين عضوية المجالس المحلية أو بينها وبين عضوية مجلس النواب، وإنما أورد النص على إطلاقه دون تقديم حلول قانونية وهذا يعد قصوراً تشريعياً في قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية، وإذا كان المشرع اليمني قد ذهب إلى عدم جواز أن يرشح الشخص نفسه لعضوية المجالس المحلية في أكثر من وحدة إدارية في وقت واحد – ويترتب على ذلك اعتبار ترشيحه في جميع الدوائر ملغياً– إلا أنه لم يعالج حالة الجمع بين العضوية في حالة ثبوت العضوية في المجلس المحلي وكذلك الجمع بين المجلس التشريعي والمجلس المحلي.

ويمكن تقديم حل لمثل هذا الازدواج في العضوية، وذلك إما أن تُعتمَد العضوية المكتسبة أخيراً على أساس أن قيام الشخص بترشيح نفسه لعضوية مجلس آخر يدل على عدم رغبته في الاستمرار في العضوية السابقة، وإما أن يعطي مزدوج العضوية مهلة محددة لتقديم استقالته من إحدى المجالس المحلية أو البرلمان ليحدد رغبته في الاستمرار بعضوية أحدهما فقط، وذلك لأن هذا التعارض لا يعيب عملية الانتخاب ذاتها.

ثانياً: لا يجوز الجمع بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية المجلس المحلي في ذات الوحدة الإدارية ويسري هذا الحكم على أعضاء السلطة القضائية[1]:

يختلف التعارض بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية

=الجمهورية بعدم تعيين أعضاء مجلس الشورى من بين أعضاء مجلس= =النواب وأعضاء المجالس المحلية، وعلى هذا فإن الحظر يشمل أعضاء مجلس الشورى، انظر المادة (126) الدستور اليمني، مرجع سابق، ويرى البعض أنه لا يوجد مبرر لفرض الحظر على العضوية بين مجلس الشورى والمجالس المحلية، وذلك لعدة أسباب منها: أن مجلس الشورى ليس جزءًا من السلطة التشريعية وليس له اختصاصات تشريعية، فضلاً عن ذلك ليس له أية اختصاصات رقابية على السلطة التنفيذية وأعمالها؛ انظر د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص227.

[1] مادة (99 فقرة ب) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

المجلس المحلي في ذات الوحدة الإدارية ويطبق على أعضاء السلطة القضائية،ويختلف هذا الشرط عن عدم الأهلية للترشح لأنه لا يمنع الشخص من أن يتقدم للترشح ولكن يلزمه بالاختيار بين العضوية في المجلس المحلي والوظيفة التي تعتبر غير متفقة مع صفته كعضو في مجلس محلي، ولكن هذا التعارض حسب ما قرره المشرع اليمني يعتبر تعارضاً نسبياً أو محلياً لأن هذا التعارض أو الحظر يسري على هؤلاء متى كانت وظائفهم التى يمارسونها تدخل في نطاق اختصاص الوحدة الإدارية التي يرشحون أنفسهم أعضاء للمجلس المحلي فيها، أما إذا كان هؤلاء يزاولون مهام وظائفهم خارج نطاق المجلس المحلي الذي يرشحون أنفسهم لعضويته فإنه لا يسرى عليهم هذا الحظر[1].

وبناء على ذلك يكون لأي موظف في الأجهزة التنفيذية -باستثناء رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية ذاتها أو أعضاء السلطة القضائية- الجمع بين عضوية المجلس المحلي والوظيفة التنفيذية في الوحدة الإدارية ذاتها أو خارجها، ويجوز ذلك أيضاً لمنتسبي القوات المسلحة والأمن -بغض النظر عن المحيط الجغرافي الذي يمارسون من خلاله مهام وظائفهم- الجمع بين عضوية المجلس المحلي ووظائفهم سواء في الوحدة الإدارية التي يرشحون أنفسهم فيها أو غيرها، وهنا يختلف المشرع اليمني عن المشرع العربي في دول المقارنة[2]، وكذلك عن المشرع المصري الذى ذهب إلى عدم جواز

---

(1) ويتفق في هذا المشرع اليمنى مع المشرع الإنجليزي الذى اعتبر الموظف الذى يتقاضى أجر من وحدة محلية ممنوعاً من الترشح فيها، انظر:

- A. W. Bardley, constitutional and Administrative Law, op. cit. p.383.
- R. M. Punnett, British Government and Politics, op. cit. p.382.
- P. W. Jackson, Local Government, op. cit. p.95.

(2) وفى فرنسا تعتبر الوظائف العسكرية متعارضة تعارضاً عاماً أو مطلقاً مع العضوية فى المجالس المحلية. انظر: د.محمد فوزى محمد على: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجع سابق، ص579، انظر كذلك:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.170.
- Charle Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.229.

الجمع بين عضوية المجلس المحلي والعمل في القوات المسلحة والشرطة والقضاء والعمدية والمشيخة ورؤساء الوحدات المحلية ورؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية، واشترط القانون على هؤلاء الموظفين تقديم الاستقالة من وظائفهم، أما سائر العاملين في الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فيجوز لهم الترشح، على أنه في حالة فوزهم بالعضوية يتحتم نقلهم إلى خارج الوحدة المحلية التى رشحوا فيها[1].

وحقيقة الأمر أن الوظيفة تتعارض مع عضوية المجلس المحلي، خصوصاً داخل الوحدة المحلية ذاتها لاختلاف المهام والعلاقة بينهما، إذ إن عضو المجلس المحلي الذى يشغل وظيفة تابعة للسلطة المركزية لن يتمكن من أداء مهامه الرقابية على الأجهزة التنفيذية، أو بعبارة أدق سوف يكون هو الخصم والحكم، وبهذا لا تستوى الأمور، كما أن ذلك قد يؤثر على الاستقلال الذى يجب أن يتمتع به المجلس المحلي[2]، ولكن ذلك لا يعني أن يترك الموظف وظيفته نهائياً بتقديم استقالته حتى يتمكن من الترشح لعضوية المجلس المحلي، لأن فوزه في الانتخابات غير مضمون ومؤكد وكذلك العضوية في المجالس المحلية ليست دائمة، بل مؤقتة، قد يخسرها في الانتخابات القادمة،

---

[1] مادة (75) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، والقصد من هذا المنع هو توفير قدر كبير من الاستقلالية في أداء العمل السياسي والفصل بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة وغلق الأبواب في وجه الفساد الإداري والسياسي، انظر د.عبد الرءوف هاشم بسيوني: الحكم المحلي في هولندا، مرجع سابق، ص88؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص110.

[2] وبهذا الخصوص ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس المحلي وعضو مجلس إدارة الجمعيات التعاونية الاستهلاكية والاتحادات التعاونية الاستهلاكية وذلك لعلة "العلاقة بينهما والتي تتمثل في الإشراف والرقابة بل والموافقة على تمويل هذه الجمعيات مما لا يسوغ معه الجمع بين عضوية المجلس المحلي وهذه الجمعيات"، ومن الأولى أن يطبق هذا على العلاقة بين المجلس المحلي وعضوية الأجهزة التنفيذية، انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 110095 لسنة 49ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الأولى، الجزء الأول، الفترة من أول أبريل حتى نهاية سبتمبر 2007م، ص207.

ولذلك يفضل الموظفون الاستقرار الوظيفي، وليس هناك من شك في أن السماح لهؤلاء الموظفين بالترشح لعضوية المجالس المحلية سوف يمدها بكفاءات إدارية، وذلك عن طريق الانتخاب لا التعيين وهو ما يتفق مع جوهر اللامركزية، ولكن ذلك أيضاً لا يعني إضعاف استقلال المجالس المحلية بجواز الجمع بين العضوية والوظيفة، ولذلك يكون من الأنسب أن يتفرغ العضو للعضوية في المجلس المحلي ولا يعني ذلك خسارته لوظيفته وإنما يعطي العضو إجازة بدون راتب إذا كان يتقاضى مكافأة مقابل العضوية وفي حالة عدم تقاضيه تلك المكافأة يحصل على راتبه الأساسي ويعود إلى مثل وظيفته بعد انتهاء عضويته في المجلس المحلي[1].

المطلب الثاني
مدة العضوية في المجالس المحلية وفقدها

حدد المشرع اليمني مدة العضوية في المجالس المحلية، وكذلك حالات فقد هذه العضوية، وبذلك يقسم هذا المطلب إلى فرعين: الأول: مدة العضوية، والثاني: فقد العضوية، وذلك كما يلي:

الفرع الأول
مدة العضوية في المجالس المحلية

تقتضي القاعدة العامة أن تكون مدة العضوية في المجالس المحلية المنتخبة مؤقتة حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين وولاء الأعضاء لهم، إلا أنه لا توجد مدة محددة يمكن أن تسير عليها الدول ولذلك تتفاوت مدة العضوية في المجلس المحلي من دولة إلى أخرى، ومرد ذلك إلى نظرة النظام السياسي في

---

[1] وهذا الوضع أخذ به المشرع البحريني، انظر المادة (6) قانون البلديات البحريني، مرجع سابق، وأيضاً انظر ص186 من هذه الدراسة.

الدولة إلى الاعتبارات السياسية أو الاعتبارات الإدارية[1]، فالاعتبارات الإدارية تقتضي أن تكون مدة العضوية طويلة حتى يتمكن المجلس المحلي من تقرير سياسة محلية مستقرة تسمح له القيام بتخطيط طويل المدى ومشاريع استثمارية كبيرة و قصر المدة يرهق المجالس المحلية والسلطة المركزية في العمليات الانتخابية، أما الاعتبارات السياسية فتقضي بأن تكون مدة العضوية في المجالس المحلية قصيرة المدى، لأن ذلك يزيد من مساهمة واهتمام السكان بالشئون المحلية ويمكنهم من المشاركة بإتاحة الفرصة لأكبر عدد ممكن من خلال سرعة دوران العضوية بين الأهالي، ويؤكد رقابتهم الفعالة أمام الفساد الإداري في العمل المحلي[2].

وقد حاول المشرع اليمني في قانون السلطة المحلية الأخذ بالاعتبارات

---

(1) د.سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص؛ د.ظريف بطرس، مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص238؛ فنجد أن المشرع الإنجليزى ميز بين المجالس المحلية من حيث المدة، فهى فى المقاطعات Counties والمراكز Districts أربع سنوات يتجدد ثلثهم كل سنة، أما مجالس الأبريشات Parish Councils فمدتها ثلاث سنوات وتنتهى العضوية بانتهائها فمبدأ التجديد الجزئى غير معمول به فى هذه المجالس، انظر:

- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre. Op. cit. p.83.
- R. M. Punnett, British Government and Politics, op. cit. p.381.
- Tony Byrne, Local Government in Britain, op. cit. p.91.

- أما المشرع الفرنسي فقد جعل مدة العضوية فى المجالس المحلية (الأقاليم - المحافظات - البلديات) ست سنوات، وميز بينها فيما يتعلق بالتجديد الجزئي للأعضاء، ففى الأقاليم والمحافظات يتجدد نصف عدد أعضائها كل ثلاث سنوات. أما البلديات فهى لا تخضع لقاعدة التجديد الجزئى أو النصفى، انظر: د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص92؛ جورج فوديل، بيار دلفولفية: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص372؛ وانظر كذلك:

- René Chapus, Droit Administratif Général, op. cit. p.211.

(2) د.ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية: مرجع سابق، ص237؛ د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص52؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلى..، مرجع سابق، ص165.

السابقة إلا أن ذلك قد خلق مشكلة في مدة العضوية، حيث حاول ربطها بالانتخابات البرلمانية لاعتبارات سياسية وعند عدم نجاح ذلك أدخل تعديلات لاعتبارات إدارية، وبذلك لم تحقق مدة العضوية في قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م استقراراً منذ نشأة هذا القانون وإجراء أول انتخابات محلية فى 2001م وحتى الوقت الحاضر، ويتضح ذلك من خلال ما يلي:

أ- جرى أول تعديل بخصوص مدة العضوية بالقانون رقم 71 لسنة 2000م[1]،الذى أدخل مادة (153) مكرر إلى قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م التي تنص على أن "تشكل المجالس المحلية للمديريات كمرحلة أولى لمدة سنتين" وكان سبب هذا التعديل مواكبة الانتخابات المحلية لانتخابات مجلس النواب التي سوف تجرى في 2003م.

ب- ولاعتبارات سياسية وإدارية جرى تعديل قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م حيث ألغيت المادة السابقة رقم (153) بالقانون رقم (25) لسنة 2002م[2]،الذى عدل أيضاً المادة (13) التي كانت تنص على أن "تحدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات شمسية" واستبدلت هذه المدة بثلاث سنوات شمسية، كما عدلت بموجب هذا القانون المادة (154) والتي كانت تنص على أن "تجري الانتخابات المحلية متزامنة مع انتخابات مجلس النواب" ولأن هذا التزامن أصبح غير ممكن لإلغاء المادة (153) السابقة وتعديل مدة العضوية في مجلس النواب حيث أصبحت ست سنوات، فقد عدلت المادة (154) بالنص على "إذا حان موعد انتخابات المجالس المحلية في سنة تجري فيها انتخابات رئاسية أو نيابية أو استفتاء عام فيجري انتخاب المجالس المحلية بالتلازم مع أي منها، سواء كان موعد انتخاب المجالس المحلية متقدماً عليها أو

---

(1) نشر في الجريدة الرسمية، ملحق العدد 24 لسنة 2000م.

(2) نشر في الجريدة الرسمية، العدد 15، لسنة 2002م.

لاحقاً لها، وأضاف القانون رقم (25) لسنة 2002م السابق مادة(171) مكرر والتي تنص على أن "تمد فترة المجالس المحلية وقت صدور هذا القانون بثلاث سنوات تبدأ من تاريخ انتهاء فترة المجالس القائمة".

جـ- أما التعديل الثالث فقد كان بالقانون رقم (54) لسنة 2008م المتضمن تمديد فترة المجالس المحلية القائمة وقت صدور هذا القانون بأربع سنوات، وانصب هذا التعديل على المادة (171) مكرر من القانون رقم (25) لسنة 2002م – السابق ذكرها- على أن تجرى انتخابات داخلية للأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة في المجلس.

وهذا التعديل الأخير لفترة المجالس المحلية كان في الأساس لاعتبارات إدارية أكثر منها سياسية، ويتضح ذلك من خلال مطالعة المذكرة الإيضاحة المقدمة من الحكومة حول هذا التعديل التى تلفت إلى أنه مازال أمام المجالس المحلية وقت كبير لتصل إلى تحقيق اللامركزية قولاً وعملاً وأنه لم يمض على الأخذ بنظام السلطة المحلية سوى ثمان سنوات، وهى فترة قصيرة مازالت فيها المجالس المحلية في طور التعامل مع المهام المناطة، وإلى جانب ذلك أسباب فنية أخرى أفصحت عنها اللجنة العليا للانتخابات تؤكد بشكل قاطع استحالة إجراء الانتخابات المحلية والنيابية في وقت واحد من الناحية الفنية، فهناك صعوبة فنية لإجراء الاقتراع والفرز في وقت واحد لكلتا العمليتين الانتخابيتين[1].

ويتضح مما سبق أن مدة العضوية في المجالس المحلية في اليمن لم تحظ باستقرار قانوني منذ عمر التجربة المحلية الجديدة في اليمن القائمة على مبدأ الانتخاب العام المباشر، وهى تجربتان: الأولى فى 2001م والثانية فى 2006م، ولذلك يجب أن يكون هناك مدة للعضوية معقولة تمكن المجالس المحلية من الاستقرار وتثبيت النظام المحلي.

---

[1] انظر المذكرة الإيضاحية المقدمة من الحكومة إلى مجلس النواب حول مشروع قانون تعديل قانون السلطة المحلية، الذى ينصب في الأساس على تعديل المادة (171) مكرر، 2008/11/20م.

أما المدة الحالية للعضوية في المجالس المحلية في اليمن فهى ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ عقد أول اجتماع تعقده[1] وهذه المدة تطبق على جميع أعضاء المجلس المحلي كقاعدة عامة باستثناء رئيس المجلس المحلي للمديرية المعين من قبل السلطة المركزية وبالتالي يخضع لقوانين الوظيفة العامة، وكذلك المحافظ (رئيس المجلس المحلي للمحافظة) المنتخب لمدة أربع سنوات[2]، وكذلك في حالة شغور العضوية حيث يكمل العضو الجديد المدة المتبقية لسلفه في عضوية المجلس المحلي[3].

ومما تقدم نخلص إلى أنه يجب ألا تطول فترة العضوية إلى الحد الذى يفقد فيها العضو صلته بالناخبين أو إلى الدرجة التي تغريه بإهمال الشئون المحلية استناداً إلى بعد فترة مواجهة الناخبين، ومن جهة أخرى لا يحسن أن تكون فترة العضوية قصيرة إلى الحد الذى لا يوفر للعضو فرص الإلمام بأعمال المجلس أو إلى الدرجة التي تقصر عمله على الإشراف على تنفيذ السياسات التى يرثها عن أعضاء الدورة السابقة، وهذا يعني تحقيق التوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الإدارية.

ولذلك تكون أفضل مدة للعضوية في المجالس المحلية في اليمن أربع سنوات تنقضي بعدها عضوية أعضاء المجالس المحلية دفعة واحدة، مع جواز إعادة انتخاب العضو لأي عدد من الدورات القادمة[4]، ويجب احترام مدة

---

(1) مادة (13) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، معدلة بالقانون رقم (25) لسنة 2002م، مرجع سابق.

(2) مادة (38 فقرة ب) قانون رقم (18) لسنة 2008م، بتعديل قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (113) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(4) أعلن فى المملكة المتحدة 2006م إجراء المزيد من التغييرات عندما اقترح الانتخاب الشامل لأعضاء المجلس المحلى وتفضيله على انتخاب الثلثين كل 4 سنوات (التجديد الجزئى) لأهمية ذلك فى إيجاد قيادة قوية فى المجلس المحلي انظر:
- Janice Morphet, Modern Local Government. op. cit. p.30.

العضوية وذلك بعدم التمديد لأكثر من سنة ولمرة واحدة فقط والقول بغير ذلك يعد انتهاكاً لمبدأ دورية الانتخاب[1].

الفرع الثاني

فقد العضوية في المجالس المحلية

يفقد عضو المجلس المحلي عضويته في الحالات الآتية:

الانتهاء الطبيعي للعضوية – الاستقالة – سقوط العضوية أو إسقاطها – حل المجلس المحلي. ونتناول هذه الحالات وكيفية ملء المقاعد الشاغرة كما يلي[2]:

أولاً: حالات فقد العضوية في المجالس المحلية:

أ- الانتهاء الطبيعي للعضوية:

يفقد عضو المجلس المحلي عضويته في المجلس بصورة طبيعية ونهائية في حالتين: **الأولى:** تنتهي العضوية انتهاء طبيعياً وذلك في حالة خلو مكان عضو المجلس المحلي بسبب (الوفاة) وفي هذه الحالة تنتهي العضوية بصورة طبيعية ونهائية سواء ورد بشأنها نص قانوني خاص أو لم يرد، أما الحالة **الثانية:** فتنتهي عضوية جميع أعضاء المجلس المحلي بصورة طبيعية ونهائية بانتهاء مدة العضوية في المجلس المحلي.

---

(1) يستند هذا المبدأ إلى سمة رئيسية من سمات الديمقراطية، وهي أن تقلد المناصب السياسية تحدد زمنياً بفترات محددة وليس مدى الحياة، وكذا إلى قاعدة أن محاسبة المسئولين ومساءلتهم تقتضي أن يتم الاحتكام إلى الناخبين بشكل دوري ومنتظم بغرض الوقوف على آرائهم في شأن المنتخبين وبرامجهم السياسية، انظر: د.عبد الفتاح ماضي: مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مرجع سابق، ص28؛ أندرو رينولدز وبن ريلي: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص12؛ وبهذا الصدد أبطل المجلس الدستوري اللبناني في القرارين رقم 97/1 و97/2 لسنة 1997م القانون المتعلق بالتمديد للمجالس البلدية والذي اعتبره مخالفاً لمبدأ دورية الانتخاب المنصوص عليه في الإعلانات الكبرى التي يلتزم بها لبنان في ديباجته الجديدة (بعد تعديل الطائف) واعتبار ديباجة الدستور اللبناني ذات قوة دستورية. يراجع: د.جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص100.

(2) مادة (226) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ب- الاستقالة:

تعتبر الاستقالة حقاً طبيعياً للعضو لا يرد عليه أى قيد سوى مجرد الإعلان عن رغبته في التخلي عن العضوية، فليس هناك أي نص قانوني يلزم العضو المنتخب بالاستمرار في العضوية طيلة مدة دورة المجلس، ويترتب على الاستقالة فقد العضو لعضويته في المجلس المحلي بإرادته وبصورة نهائية[1].

وقد ألزم المشرع اليمني عضو المجلس المحلي بأن يقدم الاستقالة مسببة إلى رئيس المجلس الذي يجب عليه عرضها على المجلس في أقرب اجتماع يعقده، ولا تعتبر مقبولة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين[2]، وباستثناء تسبيب الاستقالة لم يتطلب المشرع اليمني شروطاً خاصة لتقديم الاستقالة، ولكنه اشترط لقبول الاستقالة موافقة أغلبية أعضاء المجلس المحلي الحاضرين في الجلسة ولم يلزم المجلس المحلي بقبول الاستقالة وإنما له سلطة تقديرية في قبولها أو رفضها[3].

جـ- سقوط العضوية أو إسقاطها:

تتضمن هذه الحالة حالتين تختلف كل منهما عن الأخرى، وهى حالة سقوط العضوية، والحالة الأخرى إسقاط العضوية، ولأن المشرع اليمني في قانون السلطة المحلية 4 لسنة 2000م قد خلط بين حالات سقوط العضوية وحالات إسقاطها، فإن اللائحة التنفيذية لهذا القانون حاولت تدارك هذا الخلط تحت عنوان إسقاط العضوية، إلا أنها خلطت بين حالات السقوط والإسقاط وذلك كما يلي:

---

(1) د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع بني سويف بدون دار نشر أو تاريخ، ص30.

(2) مادة (111 فقرة أ) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) وإعطاء المجلس المحلي هذه السلطة التقديرية في رفض أو قبول الاستقالة الغرض منها تجنب صدور قرار آخر من المجلس كإحالة العضو إلى التحقيق مثلاً، د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: المرجع السابق، ص33.

1- مفهوم سقوط وإسقاط العضوية: يعني إسقاط العضوية أن العضو قد ثبتت له العضوية بصفة نهائية على الوضع الصحيح في القانون إلا أنه قد نشأ في حقه فيما بعد أحد الأسباب التي حددها القانون لإسقاط العضوية[1]، أما سقوط العضوية فهو أمر ثابت بقوة القانون، ومن ثم فإعلان سقوط العضوية إنما هو كاشف لهذا السقوط وليس منشئاً أو مقرراً له، ومثال ذلك تخلف شرط من شروط العضوية[2]، وسقوط العضوية يقابل إبطال العضوية الذى يعني عدم تمتع العضو بالعضوية على النحو الصحيح، وذلك لعدم توافر شرط أو أكثر من شروط العضوية أو لأن العملية الانتخابية قد شابتها بعض الشوائب، ولذلك يعد الطعن في إبطال العضوية طعناً انتخابياً أما الطعن في قرار إسقاط العضوية فيعتبر طعناً في قرار إداري[3].

2- حالات سقوط العضوية: يفقد العضو عضويته في المجلس المحلي نتيجة لفقدانه شرط من شروط الترشح للعضوية – المذكورة سابقاً – وهى شروط يجب أن تلازم العضو طوال مدة العضوية في المجلس المحلي، وإذا فقد العضو أي شرط من هذه الشروط تسقط عنه العضوية بقرار يصدر عن المجلس المحلي بإعلان سقوط العضوية وبأغلبية الأعضاء المستمرة عضويتهم وذلك بعد دعوة العضو وسماع أقواله[4].

وما يلاحظ في هذا الصدد أن هناك بعض الشروط التى لا يتصور فقدها بعد أن تثبت العضوية الصحيحة للمرشح، ومن ذلك على سبيل المثال شرط السن وشرط إجادة القراءة والكتابة حيث إن هذه الشروط يتعين توفرها عند الترشح وتتأكد الإدارة (اللجان الانتخابية) من

---

(1) د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص18.

(2) د.دلال محمد المخلافي: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص294 هامش 1.

(3) د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: المرجع السابق، ص23.

(4) مادة (117) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

توافرها بالطرق المعروفة، سواء بتقديم البطاقة الشخصية أو العائلية أو شهادة الميلاد للتأكد من شرط السن أو إجراء اختبار للمرشح للتأكد من إجادته للقراءة والكتابة، وذلك بتقديم المؤهلات العلمية وكتابة طلب الترشح من قبل المرشح شخصياً أمام اللجنة.

فإذا كانت هذه الشروط لا يتصور – بعد التأكد منها على النحو السابق – أن يفقدها العضو أثناء مدة العضوية، إلا أن ذلك ليس مستحيلاً حيث يمكن تصور فقد العضو لأحد هذه الشروط في حالة أن تكون الشهادات المقدمة للإدارة مزورة، أي على خلاف الحقيقة[1].

3- **حالات إسقاط العضوية**: حدد المشرع اليمني الأسباب التي يتم على أساسها إسقاط العضوية وهذه الأسباب وردت على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال، ومن ثم يجب التقيد في قرارات الإسقاط للعضوية بهذه الأسباب فقط، ولا يجوز إضافة أسباب جديدة أو القياس عليها، وهذه الأسباب هي[2]:

- استغلال العضو مركزه لتحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.
- مخالفة العضو لأحكام القانون.
- العمل على عدم تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي أو تعطيلها.
- غياب العضو ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة دون عذر مقبول.
- إخلال العضو بواجبات العضوية أو بمقتضياتها.
- إفضاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية في المسائل التي يطلع عليها بحكم مركزه كعضو في المجلس أو هيئته الإدارية.

---

(1) د.عبد العليم عبد المجيد مشرف:إسقاط عضوية....، مرجع سابق، ص47.

(2) مادة (116 فقرة ب، 117) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (223) اللائحة التنفيذية.

- عدم إعلان العضو للمجلس المحلي عن وجود مصلحة له أو لأي من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة في موضوع ما معروض على المجلس المحلي أو هيئته الإدارية بالنسبة لعضو الهيئة الإدارية قبل مناقشته والبت فيه.

ونظراً لأن إسقاط العضوية يعتبر من أشد الجزاءات التي توقعها المجالس المحلية على أعضائها فقد أحيط قرار إسقاط العضوية بضمانات أهمها[1]:

- النص على أسباب محددة لإسقاط العضوية في القانون.
- اشتراط أغلبية خاصة لإسقاط العضوية، وهى أغلبية الأعضاء المستمرة عضويتهم.
- إسقاط العضوية من اختصاص المجلس المحلي التابع له العضو دون غيره.
- التصويت بالاقتراع السري عند إسقاط العضوية.
- يجب أن يتضمن قرار الإسقاط بيانا بالحيثيات والأسباب والأسانيد والنصاب القانوني للجلسة.

ويترتب على صدور قرار إسقاط العضوية عن أحد أعضاء المجلس المحلي فقد العضو لعضويته في المجلس، وبالتالي يصبح مكانه خالياً، وإن كان إسقاط العضوية يتفق مع الاستقالة في الأثر المترتب على كل منهما وهو انتهاء العضوية أو فقدها إلا أنهما يختلفان في بعض الأمور منها ما يلي[2]:

- أن الإسقاط يعتبر جزاء يوقع على العضو إذا توافرت في حقه أحد أسباب إسقاط العضوية، في حين أن الاستقالة تتم بإرادة العضو وحده ولا تحمل معنى الجزاء.
- أن أسباب إسقاط العضوية محددة على سبيل الحصر، أما الاستقالة فإنها لا تتقيد بأسباب معينة وإنما تترك حرية تقدير أسباب الاستقالة للعضو نفسه.

---

(1) مادة (117) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (169 فقرة 5، 222، 227 فقرة ب) اللائحة التنفيذية.

(2) د.عبد العليم عبد المجيد مشرف، إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص35.

- يتطلب قرار إسقاط العضوية موافقة أغلبية الأعضاء المستمرة عضويتهم، في حين يكفي لقبول الاستقالة موافقة أغلبية أعضاء المجلس المحلي الحاضرين.

د- فقد العضوية بسبب حل المجلس المحلي:

يفقد أعضاء المجلس المحلي عضويتهم بصورة غير طبيعية (استثنائية) وبشكل جماعي ونهائي في حالة حل المجلس المحلي، وإذا كان الحل يتشابه مع حالة الانتهاء الطبيعي للمجلس المحلي بسبب انتهاء مدته في أن فقد العضوية يشمل جميع أعضاء المجلس المحلي بصورة جماعية في كلتا الحالتين، إلا أنهما يفترقان في أن الحل يشمل مجالس محلية معينة دون الأخرى لأنه لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل، على عكس انتهاء المدة للمجالس المحلية الذي يشمل المجالس المحلية بلا استثناء عادة.

ثانياً: كيفية ملء المقاعد الشاغرة في المجالس المحلية:

تختلف الأنظمة المحلية في كيفية ملء المقاعد الشاغرة في المجلس المحلي نتيجة لفقد العضوية لأي سبب من الأسباب السابقة بصورة نهائية، وذلك كما يلي:

أ- إما أن يتم ملء المقاعد الشاغرة في المجلس المحلي عن طريق أن يحل المرشح الحائز على أكثر الأصوات من المرشحين الذين لم يفوزوا بالعضوية وهو المرشح الذي يلي العضو الذي فقد عضويته وفي دائرة هذا العضو، وفي حالة عدم وجود هذا المرشح الحائز على أعلى الأصوات فيعلن عن الذي يليه لشغر المقعد، وإذا لم يوجد يتم إجراء انتخابات لانتخاب عضو جديد من ذات الدائرة[1]، هذا بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام الانتخاب الفردي ومنها مصر، سوريا، الأردن، قطر،

---

[1] اعتمد المشرع الفرنسي هذه الطريقة في ملء المقاعد الشاغرة، لأن النظام الانتخابي في فرنسا ليس موحداً فإن ملء المقعد الشاغر في حالة الانتخاب الفردي يكون بالمرشح التالي مباشرة، وفي حالة الانتخاب القائمة يستبدل بالمرشح الذي يليه من نفس القائمة، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري جـ2، مرجع سابق، ص372.

البحرين، السعودية، فلسطين وبالنسبة للدول التي تأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة النسبية يعوض العضو الذي شغر مقعده بالمرشح الذي يليه مباشرة في القائمة التي ترشح فيها ويأخذ بهذا الوضع من الدول العربية المملكة المغربية، وجمهورية الجزائر.

ب- وأما أن يتم ملء المقاعد الشاغرة في المجلس المحلي عن طريق الانتخاب وبنفس الطريقة الأولى لانتخاب العضو الذي شغر مقعده وتأخذ بهذه الطريقة لبنان واليمن وذلك كما يلي: نص المشرع اليمني على أنه "إذا خلا مقعد أحد أعضاء المجالس المحلية سواء على مستوى المحافظة أو المديرية لأى سبب يتم ملء المقعد بذات طريقة شغله خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان خلو المقعد ما لم تكن المدة المتبقية للدورة الانتخابية للمجلس المحلي تقل عن سنة، ويكمل العضو الجديد مدة سلفه"[1]، وفي سبيل تحقيق ذلك يتخذ المجلس المحلي إجراءات منها[2]:

1- الإعلان عن كل حالة خلو في مقاعده لأي سبب من أسباب انتهاء العضوية بالوسائل المتاحة وفي الأماكن المخصصة لإعلان

---

[1] مادة (113) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، ويعالج المشرع الإنجليزي حالات الشغور كما يلى: بالنسبة للمجالس المحلية وفقاً لقانون الحكم المحلي يتم شغر العضوية عن طريق الإعلان عن هذا الشغور من قبل سلطة عليا أو من قبل محكمة عليا وفى خلال 35 يوماً من ذلك الإعلان يجب أن تتم الانتخاب فى دائرة العضو، الا فى حالة إذا حصل الشغور خلال الستة أشهر الأخيرة على موعد الانتخابات الاعتيادية القادمة فلا يجرى في هذه الحالة ملء المقعد الشاغر. أما ملء الشغور بالنسبة لمجلس المحافظة وفقاً لقانون سلطة لندن الكبرى يتم بطريقتين؛ الأولى: بالنسبة للأعضاء المنتخبين على أساس الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية وهم (14) عضواً يتم ملء المقعد عن طريق الانتخاب الفردي وبنفس الطريقة خلال 35 يوماً من اعتبار الشغور قائماً. الثانية: بالنسبة للأعضاء المنتخبين بالقائمة النسبية وهم (11) عضواً، فيتم اختيار الذي يليه في القائمة لسد المقعد الشاغر، انظر فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن، مرجع سابق، ص293.

[2] مادة (234، 235، 236) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

قراراته، وذلك خلال ثلاثة أيام من صدور قراره بهذا الشأن.

2- تبليغ وزارة الإدارة المحلية عن كل حالة خلو في مقاعد المجلس المحلي.

3- تبلغ اللجنة العليا للانتخابات عن طريق الوزارة فور حدوث الخلو لاتخاذ الإجراءات اللازمة لملء ذلك المقعد عن طريق الانتخاب خلال مدة لا تقل عن ثلاثين يوماً.

وقد أحسن المشرع اليمني عندما قرر ملء المقاعد الشاغرة في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب لأن هذا يتفق مع المبادئ الديمقراطية التي تقضي بعدم فرض من رفضه المجتمع المحلي في الانتخابات ليصبح عضواً في حالة شغور العضوية[1]، ويؤكد ذلك ما قرره مجلس شورى الدولة اللبناني بقوله "إن الانتخاب تجسيد لمبدأ السيادة الشعبية، وهو من الأهداف التي لها قيمة دستورية واحترام الأحكام التشريعية المتعلقة بالانتخاب التي تتعلق بالانتظام العام، فلا يجوز إعلان فوز أول الخاسرين أو تعيينه بدلاً من العضو الذي بطل انتخابه أو المستقيل أو المقال ولذلك فإن الفراغ في أحد المقاعد لا يمكن أن يملأ إلا بالانتخاب وعدم إعلان أول الخاسرين في الانتخابات عضواً، لأن ذلك يعد تراجعاً وخروجاً على النص الذي يعطي الشعب هذا الحق ومخالفته تشكل اغتصاباً للسلطة التي تعود للشعب وحده"[2].

---

(1) د.عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مرجع سابق، ص69.

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 15/98-99، صادر بتاريخ 1998/10/7م في المراجعة رقم 1998/8266م، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، مرجع سابق، ص366.

المطلب الثالث
حقوق أعضاء المجالس المحلية وواجباتهم

يتمتع عضو المجلس المحلي بمجموعة من الحقوق، وفي المقابل يقع على عاتقه مجموعة من الواجبات، وهذه الحقوق والواجبات مستمدة من القانون وتمثل مجموعة من القواعد الرامية إلى توسيع حقوقه وضبط واجباته وتحديد مسئولياته من أجل حسن أدائه لمهامه في المجلس المحلي، ولأهمية ضبط الحقوق والواجبات نجد أن بعض التشريعات منها المغرب والجزائر وذلك على غرار المشرع الفرنسي تحتوي على نظام أساسي للمنتخب (العضو) يهتم بالحقوق والواجبات والامتيازات طيلة مدة العضوية وبعد نهاية المهام المحلية بالنسبة للأعضاء الذين انقطعوا على مهامهم الخاصة أو المهنية وتفرغوا للشأن المحلي[1].

أما المشرع اليمني فقد حدد حقوق أعضاء المجالس المحلية وكذلك الواجبات التي تقع على عاتقتهم نتيجة لثبوت العضوية في المجلس المحلي، وهذه الحقوق والواجبات يجب أن تكون على سبيل التمثيل لأن عضو المجلس المحلي مكلف بمقتضى انتخابه بأن يعمل على إنشاء وإدارة جميع المرافق المحلية العاملة في نطاق الوحدة التي يمثلها[2]. ونتناول حقوق وواجبات الأعضاء في الفرعين التاليين: **الفرع الأول**: حقوق أعضاء المجالس المحلية.

الفرع الثاني: واجبات أعضاء المجالس المحلية.

---

(1) د.الحسن الوزاني الشاهدي: النظام الأساسي للمنتخب المحلي، مرجع سابق، ص115؛ وفي فرنسا صدر في فبراير 1992م قانون خاص يهتم بشروط القيام بالمهام المحلية و يعتبر بمثابة أول نظام أساسي للمنتخب (العضو).

- V. Pour Plus de details sur'ce statut. Y. Jegouz l'amorce d'un statut de l'elu local, A.J.D.A, 20 juin 1992, p.429. V. d meme J. Bcuoit, le statut des elus locaux, Dalloz, 1993.

- أشار إليه د.الحسن الوزاني الشاهدي: المرجع السابق، ص116، ولقد أدخل المشرع الفرنسي مؤخراً على هذا النظام تحسينات مهمة بمقتضى قانون فبراير 2002.

- CF. Odu 28 Fevrier 2002, p.3808.

(2) د.سليمان محمد الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص180.

الفرع الأول

حقوق أعضاء المجالس المحلية

الهدف من تقرير مجموعة من الحقوق التى يتمتع بها عضو المجلس المحلي أثناء عضويته هى توفير الحماية وتمكينه من ممارسة مهامه[1]، وتتمثل في الآتى:

أ- التعبير بحرية عن رأيه في اجتماعات المجلس ولجانه المتخصصة، والمشاركة في عملية الترشح والانتخاب لمنصب أمين عام المجلس ورئاسة أي من لجانه المتخصصة، والاطلاع على محاضر ووثائق وسجلات المجلس، كما يحق له اقتراح إدراج موضوع معين في جدول أعمال المجلس المحلي والمشاركة في عضوية أي من لجان المجلس المتخصصة، وكذلك التصويت على القرارات والتوصيات التي يتخذها المجلس المحلي[2].

ب- لا يسأل عضو المجلس المحلي عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس، وفي كل الأحوال على سلطات الضبط المختصة إخطار رئيس المجلس المعني بما تتخذه من إجراءات تحفظية أو جزائية ضد أي من أعضاء المجلس خلال (48) ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذه الإجراءات، وفي جميع الأحوال يبلغ رئيس المجلس بنتيجة التحقيق[3].

---

(1) ومن أجل تمكين العضو من بلوغ هذا الهدف الرقابي قرر المشرع الإنجليزي أن من حق كل عضو الحصول على الوثائق والتفتيش عن جرائم الرشوة والفساد والحصول على نسخ من الحسابات، حتى لو كان عضواً فى لجنة غير تلك اللجنة التى أعدت تلك التقارير، انظر:

-Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, op. cit. p.54.

(2) مادة (10) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (105، 106) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، انظر كذلك مادة (91) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق

جـ- على جهة عمل عضو المجلس المحلي في جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط السماح للموظفين العاملين فيها من أعضاء المجالس المحلية حضور الاجتماعات التي تعقدها مجالسهم المحلية واعتبارهم فى مهام رسمية خلال فترة الاجتماعات، وكذلك على أصحاب العمل من القطاع الخاص تمكين العاملين لديهم من أعضاء المجالس المحلية حضور الاجتماعات، وكل فصل يقدم عليه صاحب العمل يعتبر فصلاً تعسفياً[1].

د- لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي أن يوجه لرئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية الأسئلة في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال في أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة لمقدمه أو تكون له فيه صفة شخصية، وعلى من توجه إليه أسئلة الأعضاء الإجابة عليها بجلسة المجلس المحلي، إلا إذا رأي المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها[2].

هـ- لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي إحاطة رئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية علماً بأي أمر له أهمية عامة وعاجلة في الشئون الداخلية في اختصاصاتهم[3].

و- يجوز إقالة أمين عام المجلس المحلي أو أعضاء الهيئة الإدارية مجتمعين بقرار مسبب يصدره المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه المستمرة عضويتهم، ويتم ذلك في اجتماع غير عادي[4].

ز- يحق لأغلبية أعضاء المجلس المحلي للمحافظة المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى الوزير كتابة بطلب دعوة أعضاء المجلس المحلي

---

(1) مادة (104) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (217، 218) اللائحة التنفيذية.
(2) مادة (108) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(3) مادة (110) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(4) مادة (120) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

للمحافظة ومجالس المديريات للاجتماع للنظر في أمر سحب الثقة من المحافظ، كما يحق لثلث أعضاء المجلس المحلي للمديرية المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى المحافظ بطلب دعوة المجلس المحلي للمديرية للانعقاد في اجتماع استثنائي للنظر في أمر سحب الثقة من مدير عام المديرية[1].

ح- مقابل العضوية: اعتبر المشرع اليمني العضوية في المجالس المحلية طوعية لا يتقاضى عنها العضو راتباً أو مكافأة مقابل عضويته، ويجوز منحه مبلغاً نقدياً لقاء انتقاله لحضور جلسات المجلس طبقاً لما يحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير[2]، وذلك كما يلي:

1- يجوز منح العضو مبلغاً نقدياً مقابل انتقاله لحضور اجتماعات المجلس المحلي.

2- يمنح أمين عام المجلس المحلي ورؤساء اللجان المتخصصة مقابل تفرغهم للعمل في المجلس مكافأة شهرية مقطوعة تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير، وإذا كان الأمين العام أو رؤساء اللجان المتخصصة في المجلس المحلي موظفاً عاماً فيعتبر منتدباً إلى المجلس المحلي طيلة تفرغه للعمل فيه ويكون له الحصول على الفارق بين مبلغ المكافأة التي تعطى له وبين مرتبه إن كان أقل من المكافأة[3].

ويتضح مما سبق أن المشرع اليمني لم يأخذ بمبدأ التفرغ للعضوية باستثناء الأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة في المجلس المحلي، وهم فقط الذين يحصلون على مقابل تفرغهم، أما الأعضاء فإنه لا يشترط تفرغهم للعضوية وبناءً عليه لا يحصلون على مقابل مالي لعدم تفرغهم للعضوية.

---

(1) مادة (118، 119) قانون رقم (18) لسنة 2008م المعدل لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (102) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (103) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

وأغلبية الدول المقارنة لا تجيز تحقيق كسب مالي عن طريق عضوية المجلس المحلي بل ترى الأخذ بمجانية العضوية[1]، بالرغم من أن العضو يقضي جزءاً من وقته في مناقشته ومتابعة أعمال المجلس وهو ما يؤثر على عمله الأصلي ، إلا أن مبدأ مجانية العضوية نتيجة لتعقد الحياة الحديثة وازدياد مسئوليات الأفراد وقلة أوقات الفراغ المتاحة لهم خلق مشاكل عديدة بشأن العضوية في المجالس المحلية منها:

1- ضعف العنصر البشري الكفء، وذلك لأن الأشخاص ذوي الخبرة والكفاءة والذين تكون لديهم أعمال أخرى لا يقبلون على العضوية لعدم وفائها بالتزاماتهم المالية[2].

2- أن مجانية العضوية قد تساعد على الإبقاء على النزعات والميول الشخصية والمصلحية، كما أنها قد تشوه عملية التمثيل الشعبي، بعكس منح مقابل العضوية الذي قد يساعد على توسيع قاعدة التمثيل بالإضافة إلى تحقيق اعتبارات الكفاية الإدارية، حيث يجذب ذوى الكفاءة والخبرة إلى المجلس المحلي ويشجعهم على الحضور وبذل المزيد من الجهد[3].

---

(1) ركز النظام الجديد المقترح (DdG 2006) فى المملكة المتحدة، على عنصر رئيسى هو مقدار الدعم المالي لأعضاء المجالس المحلية، بمنح رئيس البلدية ما يعادل راتباً والاعتراف له بدوام كامل، على أن تدفع للأعضاء البدلات استناداً إلى الأعمال التى يقومون بها، انظر:

-House of Commons Communities and Local Government Committee, DCLG Annual Report 2006, Publishedon 19 March 2007 by authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited.

- Janice Morphet, Modern Local Government, op. cit. p.32.

(2) د.طارق المجذوب: الإدارة العامة...، مرجع سابق، ص522؛ د.محمد محمود الطعامنة: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص12، انظر كذلك:

R. M. Punnett, British Government and politics, op. cit. p.384.

(3) د.خالد علي سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص392.

3- أن عدم حصول الأعضاء على مقابل العضوية يجعل منهم كثيري الغياب عن المشاركة في النشاط للمجلس المحلي حتى لا تتأثر أعمالهم الخاصة، وهوما يجعل الهيئة الإدارية للمجلس (الأمين العام – رؤساء اللجان المتخصصة) تتحكم في هذه المجالس وتحتكر أوجه النشاط المختلف في المجلس المحلي[1].

وبناء على ذلك وإذا كانت العضوية في المجالس المحلية تعني عدم الكسب المادي لأنها في الأصل خدمة عامة للمجتمع المحلي فإن ذلك لا يعني عدم التفرغ لها أو عدم حصول العضو على مقابل لهذه العضوية[2]،والقول بغير ذلك يتعارض مع العمل المحلي الذى يستلزم متابعة الشؤون المحلية والرقابة على أداء الأجهزة التنفيذية، ولذلك يقترح تفريغ أعضاء المجالس المحلية من الموظفين واعتبارهم في حكم المنتدبين إلى المجالس المحلية، أما غير الموظفين فيجب أن يحصلوا على مقابل تفرغهم للعضوية في المجلس المحلي، لأن عدم الأخذ بمبدأ التفرغ للعضوية وعدم الحصول على مقابل للعضوية يؤدي إلى تشويه عملية التمثيل المحلي وكذلك إضعاف للمجالس المحلية وعدم قيام الأعضاء بواجباتهم التي نص عليها القانون[3].

---

(1) د.خالد قباني: درجة ومؤشرات المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص100؛ د.عبد المعطى محمد عساف، د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص161.

(2) André de Laubadére, Traié de Droit Administratif, op. cit. p.151.

(3) د.ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص242؛ د.عبد الرازق الشيخلي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص172؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص115؛ د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص57.

الفـرع الثانـي

واجبات أعضاء المجالس المحلية

يجب على عضو المجلس أن يلتزم طيلة مدة عضويته بما يلي[1]:

أ- الحضور المنتظم والمشاركة الفعالة في اجتماعات وأعمال المجلس.

ب- تنفيذ ما يكلف به من قبل المجلس ورفع تقارير بنتائج مهمته.

جـ- التعاون والعمل بروح الفريق الواحد مع بقية أعضاء المجلس.

د- عقد اللقاءات مع المواطنين في الوحدة الإدارية للتعرف على همومهم ومتطلباتهم وتبنيها ونقلها إلى المجلس وشرح وتوضيح قرارات المجلس بأهدافها وأبعادها المختلفة وتحفيزهم على التفاعل والمشاركة في تنفيذ وإنجاح برامج التنمية المحلية.

هـ- إنماء وترسيخ العلاقات والصلات الاجتماعية الإيجابية بما يحقق ويحمي الوحدة الاجتماعية والوطنية.

و - المساهمة بصورة فاعلة في تحقيق مبدأ احترام القانون والنظام العام والتنسيق والاتصال بالجهات المعنية بهدف الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع وممتلكاته وحماية المرافق الخدمية والمشاريع العامة في نطاق الوحدة الإدارية.

ز - التزام الصدق والموضوعية والتجرد في عرض القضايا والآراء والملاحظات بما يمكن المجلس من اتخاذ القرارات الصائبة.

وما يلاحظ على هذه الواجبات أن العضو لكي يتمكن من الالتزام بها يجب عليه أن يتفرغ للعضوية، لأن أغلب الواجبات الملقاة على عاتق العضو لا يمكن له الالتزام بها وتحقيقها إلا إذا كان متفرغاً للعضوية وهو ما يتضح بصورة أكبر في الواجبات السابقة من الفقرة الأولى إلى الرابعة[2].

---

[1] مادة (115) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] وفي هذا الصدد أقر المشرع الإنجليزي أنه على العضو أن يبدى اهتماماً واضحاً وكافياً للقيام بواجباته وتعاونه الفعال مع المجلس فإذا لم يثبت مثل هذا التجرد والإخلاص وتخلف عن حضور الاجتماعات خلال مدة ستة أشهر دون عذر مشروع، فإنه يجوز للمجلس اتخاذ قرار بفصله. انظر:

- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, op.cit., p.386

بالإضافة إلى الواجبات السابقة حرص المشرع على أن ينأى بالعضو عن مواطن الشبهات ولذلك حظر عليه التعاقد بالذات أو بالواسطة مع السلطة المحلية في الوحدة الإدارية في تنفيذ أعمال مقاولات أو توريدات وهو ما يعني جواز التعاقد فى غيرهما من المجالات، كما يحظر على عضو المجلس المحلي المشاركة في اجتماعات المجلس ومداولاته في حالة عرض أي موضوع على المجلس يكون له فيه أو لأي من أقاربه أو أصهاره مصلحة ما، وعليه إبلاغ المجلس بذلك وعدم المشاركة في المداولات التي يجريها[1].

---

[1] مادة (116) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق؛ وبهذا الخصوص قرر المشرع الإنجليزي عقوبات جنائية للأعضاء الذين يشاركون في مناقشة الأعمال التي لديهم فيها مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة، ويجب عليه أن يكشف عن هذه المصلحة ولا يجوز له التكلم أو التصويت، انظر:

- Sir William Wade, Administrative Law, op.cit., p.124.
- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op.cit., p.56

وفي عام 2001م صدرت (مدونة قواعد السلوك النموذجية) لمجالس الرعية، وذلك بعد تزايد الشكاوى ولأن أعضاء المجالس لم يكونوا على استعداد ليعلنوا عن مصالحهم المالية، انظر:

- Janice Morphet, Modern Local Government, op.cit., p.132.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي تصدى في الميثاق الجماعي الجديد للتجاوزات التي تتعلق بتدخل أعضاء المجلس المحلي في التسيير اليومي لأداء الموظفين المحليين بإعطاء تعليمات والتدخل لدراسة بعض الملفات دون أن يفوض لهم الرئيس، ولذا منع الأعضاء خارج الرئيس ومساعديه ممارسة وظائف إدارية أو التدخل في تدبير المرافق المحلية، وذلك يجعله تحت طائلة العزل بسبب مزاولة مهام منظمة بدون صفة قانونية وتخرج عن دوره التداولي داخل المجلس أو اللجان التابعة له. انظر د.محمد عنتري: الجديد في السلطة التنفيذية المحلية، مرجع سابق، ص33.

الفصل الثانى
اختصاصات المجالس المحلية

تعتبر الهيئات المحلية جزءاً من الجهاز الإدارى للدولة[1]، وهذا يقتضى توزيع الاختصاصات بين أجهزة السلطة المركزية والهيئات المحلية، ويرتكز هذا التوزيع على مبدأ أساسى فى فلسفة اللامركزية الإقليمية مؤداه أن تختص الهيئات المحلية بكل ما هو ذا طابع محلى، وتتولى السلطة المركزية إدارة الشئون القومية، والتمييز بين المرافق المحلية والمرافق القومية، وبالتالى تحديد المصالح التى تدار مركزياً وتلك التى تدار لا مركزياً وهو من الصعوبة حيث لا يوجد معيار فاصل بين ما يعد من المرافق العامة المحلية وما يعد من المرافق العامة القومية[2]، ولذلك يترك هذا الأمر للمشرع يقرره على ضوء مجمل الظروف لكل دولة، فلا هى من صلاحية الحكومة ولا يتوقف أمرها على إرادة الهيئات المحلية، ولذا لا يجوز للسلطة المركزية الانتقاص منها ولا يجوز كذلك للهيئات المحلية الخروج عنها[3].

---

(1) مادة (10) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) بل إن الأمر قد يزداد صعوبة فى بعض المرافق التى يتوفر لها الطابعان المحلى والقومى. ولا يعني تقسيم المرافق العامة إلى قومية ومحلية أنها منفصلة عن بعضها انفصالاً تاماً بل أن هناك بعض مظاهر الاتصال والتعاون فيما بينها، وأهم هذه المظاهر:
- قيام بعض موظفى المرافق القومية بمعاونة الهيئات القائمة على إدارة المرافق الإقليمية (المحلية) بما لهم من خبرة وتجربة فى الإدارة.
- قيام بعض الهيئات والموظفين بالإشراف على جميع أنواع المرافق القومية والمحلية وذلك فى دائرة اختصاصهم (كالمحافظ فى مصر).
- مساهمة المرافق الإقليمية أحياناً فى نفقات المرافق القومية، وإمداد السلطة المركزية للهيئات الإقليمية بالمعونة المالية لمساعدتها فى إدارة المرافق المحلية.
يراجع د.محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، مرجع سابق، ص135؛ للمزيد يراجع ص64 من هذه الدراسة؛وايضا د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص41؛ د.محمد عبد الله العربي: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات اقتصادياً وثقافياً، مرجع سابق، ص51.

(3) André de laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit., p.94 =

ويمكن للمشرع أن يستهدي ببعض الاعتبارات[1] والقرائن النظرية عند توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، وذلك بأن يبقى للحكومة المركزية الاختصاص فى كافة المرافق التى تمس مجموع السكان ويستلزم أداؤها السير على نمط موحد فى إدارتها فى جميع أجزاء الدولة، ويضيرها التعدد والتنوع فى الأنماط والأساليب، على أن تدار بالأسلوب اللامركزي تلك المرافق التى -تحتاج على العكس- إلى تنوع هذه الأساليب تبعاً لظروف كل إقليم[2].

وقد أخذ المشرع اليمنى فى قانون السلطة المحلية (4) لسنة 2000م، بتحديد بعض المرافق والتى اعتبرها مرافق عامة قومية تخرج عن اختصاصات المجالس المحلية، وهى[3]:

أ- أجهزة السلطة القضائية.

ب- وحدات القوات المسلحة.

جـ- فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية.

د- أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدها قرار جمهورى.

=انظر كذلك: د.فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص9؛ د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص68؛ د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص225؛ د.خالد قبانى:درجة ومؤشرات المركزيه اللامركزية، مرجع سابق، ص85؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص150؛ د.حسن عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها ..،مرجع سابق، ص88.

(1) انظر فى هذه الاعتبارات ص64 من هذه الدراسة، د.محمد عبد الله العربى: دور الإدارة المحلية فى تنمية المجتمعات اقتصادياً وثقافياً مرجع سابق، ص50؛ د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص236.

(2) د.محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، مرجع سابق، ص137؛ د.محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص150؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي، مرجع سابق، ص85.

(3) مادة (3) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

وبناء على نص الفقرة الأخيرة السابقة صدر القرار الجمهورى رقم (65) لسنة 2002م باعتبار هيئة الشرطة مرفقاً ذا طابع عام على المستوى الوطنى يستثنى إلى جانب الأجهزة السابقة من الخضوع لقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م باعتبارها مرفقاً قومياً يدار بواسطة السلطة المركزية[1].

ويلجأ المشرع عند توزيع الاختصاصات وتحديدها إلى أحد أسلوبين : أولهما؛ الأسلوب الإنجليزى (المعيار الحصرى) ويعنى تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر فى القانون الخاص بالهيئات المحلية، وتختلف هذه الاختصاصات من وحدة محلية إلى أخرى بحكم حجمها وموقعها أو عدد سكانها، وتوفر الموارد المالية لديها، ولا يجوز للهيئة المحلية ممارسة أى اختصاص آخر إلا بموافقة المشرع[2]، والثاني هو: الأسلوب الفرنسى (المعيار العام) ويقوم على أن للهيئات المحلية الولاية العامة فى الشئون المحلية، بحيث تختص بكل ما يهم مواطنى الوحدة المحلية من مرافق، ولا يخرج من اختصاصها فى هذا الصدد إلا ما استثنى بنص خاص[3].

---

(1) تجدر الإشارة إلى أن هناك من يرى أن هذا القرار الجمهوري يعد مخالفة قانونية، وذلك بتعديل نص قانوني بقرار جمهوري، انظر د.محمد علي السقاف: مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية، مرجع سابق، ص26؛ والحقيقة أن المشرع بواسطة النصوص القانونية هو الذي يمنح الحق أو يمنعه، فإذا خول ممثلي السلطة المركزية باتخاذ قرار تنفيذ للنص القانوني فإن هذا القرار يكون في إطار الشرعية ولا يعد مخالفاً لها.

(2) Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, op.cit. p.41.

(3) للمزيد يراجع ص65 من هذه الدراسة، وكذلك د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص153؛ د.محمد محمد بدران، الإدارة المحلية: مرجع سابق، ص89؛ د.حسن عواضه، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: مرجع سابق، ص89؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي..، مرجع سابق، ص86؛ أما المشرع الهولندي فقد تبنى منهجاً معيناً فى توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، ومن أهم معايير توزيع السلطة ما يلى:

1- المعيار المكانى: وهو معيار الاختصاص الإقليمي أو معيار الشأن الداخلى.

2- معيار الاختصاص المشترك: نظراً لكون السلطتين المركزية واللامركزية تشتركان فى اختصاص واحد، ذلك أن السلطة المركزية فى هذه الحالة تعتبر صاحبة=

أما المشرع اليمنى وإعمالاً للإحالة الدستورية الواردة بنص المادتين (145، 146) من الدستور الحالى والتي تنص بأن"يحدد القانون اختصاصات رؤساء الوحدات الإدارية وطريقة ترشيحهم وانتخابهم"، "تمارس المجالس المحلية مهماتها وصلاحياتها فى حدود الوحدة الإدارية وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون" وعلى هذا التكليف الدستورى تولى قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م تحديد اختصاصات المجالس المحلية فى كافة مستوياتها وفق قاعدة عامة مؤداها ممارسة المجلس المحلى المهام المتعلقة بالشئون المحلية آخذاً بالمعيار العام (الطريقة الفرنسية) فى توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية.

وبناء على ما سبق نتناول نظرة المشرع اليمنى إلى الهيئات المحلية هل ينظر إليها كشريك فى السلطة أم مجرد تابع للسلطة التنفيذية؟ وهل يرمي المشرع إلى تشجيع المركزية أم إلى تشجيع التنوع والتفرد فى الممارسات الإدارية؟ وذلك سوف يتضح من خلال توزيع وتحديد الاختصاصات للمجالس المحلية، كما نتناول سياسة المشرع اليمنى تجاه الإيرادات العامة هل يريد المشرع احتكار هذه الإيرادات بيد الحكومة المركزية أم أنه راغب فى توزيع تلك الموارد بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية؟ ولإيضاح ذلك سنتناول هذا الفصل فيما يلى:

المبحث الأول: اختصاصات المجالس المحلية للمديريات.

المبحث الثانى: اختصاصات المجالس المحلية للمحافظات.

المبحث الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية.

-الاختصاص الأصيل فى هذا الشأن، إلا أنها لاعتبارات ما تقوم بتفويض السلطات اللامركزية فى ممارسة الاختصاص التنفيذي.

3- معيار التدخل: فى حالة إحجام السلطات اللامركزية عن ممارسة أى من اختصاصاتها فإنه يحق للسلطة المركزية أن تتدخل لممارسة تلك الاختصاصات، يراجع د.عبد الرءوف هاشم بسيونى: الحكم المحلي في هولندا، مرجع سابق، ص35.

المبحث الأول
اختصاصات المجالس المحلية للمديريات

تتكون السلطة المحلية فى المديريات من الأجهزة الآتية: المجلس المحلى وهيئة رئاسة المجلس المحلي واللجان المتخصصة فى المجلس المحلى والهيئة الإدارية للمجلس المحلى والمكتب التنفيذى للمديرية. ولكل من هذه الأجهزة اختصاصات وردت فى قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م وعلى ذلك نتناول هذا المبحث فى المطالب الآتية:

المطلب الأول: اختصاصات المجلس المحلى للمديرية.

المطلب الثانى: اختصاصات هيئة رئاسة المجلس المحلى للمديرية كهيئة جماعية.

المطلب الثالث: اختصاصات اللجان المتخصصة فى المجلس المحلى للمديرية.

المطلب الرابع: اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمديرية.

المطلب الخامس: اختصاصات المكتب التنفيذي للمديرية.

المطلب الأول
اختصاصات المجلس المحلى للمديرية كهيئة جماعية

يتولى المجلس المحلى للمديرية كهيئة جماعية اقتراح مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية والإشراف على تنفيذها بما يكفل توفير وتطوير الخدمات الأساسية للمجتمع المحلى وتنميته، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية:

1- اقتراح مشروعات الخطط والموازنة السنوية والموافقة على مشروع الحساب الختامى للمديرية ورفعها إلى المجلس المحلى للمحافظة لمراجعتها وإقراراها تمهيداً لاستكمال إجراءات المصادقة عليها.

2- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولأغراض تقييم المشاريع.

3- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمديرية، وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

4- دراسة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية ورفعها إلى المجلس المحلى للمحافظة لاستكمال إجراءات المصادقة عليها والإشراف والرقابة على تنفيذها.

5- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.

6- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية فى المديرية وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها.

7- مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة فى كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت.

8- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التى تديرها الأجهزة التنفيذية فى المديرية ما لم تكن محددة بالقوانين أو الأنظمة أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء.

9- مناقشة الحالة الأمنية فى المديرية وإصدار التوصيات المناسبة التى تساعد على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة.

10- دراسة ومناقشة الحالة التموينية للمديرية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها.

11- مناقشة الشئون العامة التى تهم المواطنين على مستوى المديرية وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها.

12- الاهتمام بتنمية الموارد المائية من خلال تشجيع إنشاء السدود والحواجز المائية وحمايتها من الاستنزاف والتلوث طبقاً للدراسات العلمية والتشريعات المائية النافذة.

13- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعى والمهنى والإبداعي وتقديم التسهيلات لها.

14- الإشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعى وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة المحلية.

15- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحى واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها.

16- الإشراف على تنفيذ السياسات والتشريعات البيئية واتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بالمحافظة على البيئة والمحميات الطبيعية وحمايتها من التلوث أو الاعتداء عليها.

17- دراسة وتقييم نظام السلطة المحلية وتقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتطويره.

18- اقتراح القواعد والأسس المنظمة لمساهمة المواطنين فى إنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم والإشراف على تنفيذها بعد المصادقة عليها من المجلس المحلى للمحافظة.

19- تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية فى المديرية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.

20- مراقبة تنفيذ قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين فى كافة المجالات.

21- الإشراف على تنفيذ برامج محو الأمية وتشجيع المواطنين على الالتحاق بها.

يتضح من الاختصاصات السابقة للمجلس المحلى للمديرية اتجاه المشرع اليمنى إلى الأخذ بالمعيار العام لتحديد الاختصاصات وإن كان من الأحرى أن يكون أكثر تفصيلاً وتعداداً لاختصاصات المجالس المحلية للمديريات، وذلك عن طريق النص عليها على سبيل المثال وليس الحصر وذلك بسردها بتنوع وتعداد دقيق لتوضيحها وإزالة العوائق أمام أعضاء المجلس المحلى، والنص عليها بهذا السرد والإيضاح له ميزة تتجلى فى معرفة المجالس المحلية للموضوعات التى لها حق اتخاذ الإجراءات فى صددها دون أى إشكال أو التباس، كما تعتبر جميع المسائل الواردة باعتبارها من اختصاصات المجالس المحلية قد أصبحت بحكم القانون من الشئون والمرافق المحلية، ولا يعني هذا أنه يجب على المشرع أن يعتنق المعيار الحصرى من أجل هذا السرد والتوضيح للاختصاصات المحلية، وإنما يمكن القيام بذلك فى ظل الأخذ بالمعيار العام، وقد اتجهت بعض الدول العربية -مثل لبنان والمغرب وهى من الدول المتأثرة بالنظام الفرنسى- إلى تدقيق وعقلنة وتوضيح الاختصاصات للمجالس المحلية على سبيل المثال وليس الحصر وذلك نتيجة للغموض وعدم الوضوح فى هذه الاختصاصات خصوصاً مع اعتناق المعيار العام، ولكن ذلك لا يعنى أن هذه الدول قد أخذت بالمعيار الحصرى، وكل ما بالأمر أنها قامت فى القوانين المحلية الجديدة بسرد الاختصاصات على سبيل المثال[1].

ومع ذلك فإن أهم ما منحت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000 أن تكون القرارات والتوجيهات الصادرة عن المجلس المحلى للمديرية كهيئة جماعية فى حدود سلطاته المخولة فى القانون ملزمة لهيئته

---

[1] للمزيد انظر د.خالد قباني: درجة ومؤشرات المركزية واللامركزية...، مرجع سابق، ص130، د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص217.

الإدارية وكافة أجهزة السلطة المحلية على مستوى المديرية والمواطنين فى المديرية، كما تكون لها صفة الإلزام على فروع المؤسسات والهيئات وسائر الأجهزة التابعة للسلطة المركزية فى كل عمل تؤديه لصالح المديرية[1].

المطلب الثانى
اختصاصات هيئة رئاسة المجلس المحلى للمديرية

تتكون هيئة رئاسة المجلس المحلى للمديرية من مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلى) وهو معين من قبل السلطة المركزية، ومن الأمين العام للمجلس المحلى وهو منتخب من بين أعضاء المجلس المحلى ومن قبلهم. وعلى ذلك يقسم هذا المطلب إلى فرعين:الأول: اختصاصات مدير عام المديرية (رئيس المجلس المحلى)، والثانى: اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية ونتناولهما فيما يلى:

الفرع الأول
اختصاصات مدير عام المديرية
(رئيس المجلس المحلى)

مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلى للمديرية بحكم منصبه، وهو المسئول التنفيذى الأول فيها، ويتولى تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة فى إدارته لشئون المديرية فى كافة المجالات، وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام وله فى سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات الآتية[2]:

1- رئاسة اجتماعات المجلس المحلى للمديرية وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه ودوره فى تنمية المجتمع المحلى.

---

[1] مادة (9 فقرة ب) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[2] مادة (84) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

2- الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلى.
3- رئاسة المكتب التنفيذى للمديرية والإشراف على الإعداد والتحضير لاجتماعاته.
4- المحافظة على الأموال العامة.
5- حماية الحقوق والحريات.
6- تنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من المحافظ.
7- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التى تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمديرية بعد إعلان المناقصات عنها وذلك وفقاً للقوانين.
8- تعزيز دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانونى إلى الأجهزة القضائية المختصة وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التى يطلب منه القضاء تنفيذها.
9- إجراء الترتيبات اللازمة مع المحافظ والأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير الموارد التموينية لسكان المديرية ومراقبة توزيعها.
10- اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها.
11- إعداد التقارير الدورية وتقديمها للمحافظ عن مستوى أداء الأجهزة التنفيذية بالمديرية لمهامها وتنفيذها لخططها وبرامجها.
12- تمثيل المديرية ومجلسها المحلى أمام القضاء وفى مواجهة الغير.
13- أية مهام أخرى تسند إليه بمقتضى القوانين والأنظمة والقرارات النافذة، أو يكلف بها من قبل المحافظ أو المجلس المحلى للمديرية.

يتضح مما سبق ازدواجية الاختصاص بالنسبة لمدير عام المديرية، فهو رئيس المجلس المحلي وبهذه الصفة يمثل المجلس المحلي للمديرية في كل الأعمال الإدارية ويمثلها أمام القضاء، ويتولى رئاسة المجلس المحلي والإعداد

والتحضير لاجتماعاته، وهو رئيس الوحدة الإدارية وبذلك يمارس اختصاصات مركزية تنفيذية بوصفه ممثل السلطة المركزية والمسئول التنفيذي الأول بالمديرية ويتولى تنفيذ قرارات المجلس المحلي بوصفه يتولى السلطة التنفيذية بالمديرية.

وفى هذا الخصوص يتعين الفصل بين الاختصاصات التى يمارسها مدير عام المديرية بوصفه سلطة تنفيذية وممثلاً للحكومة المركزية، والاختصاصات التى يمارسها بوصفه رئيس المجلس المحلى، وبالتالى سلطة لا مركزية محلية، لما لهذا الفصل من تحديد للمسئولية وبالتالى تحديد أوجه الرقابة عليها، وكذلك توضيح المهام بالنسبة لمدير عام المديرية ولأعضاء المجلس المحلي[1].

---

(1) عمد المشرع الإنجليزى فى القانون الجديد 1972م إلى محاولة الفصل بين الوظيفة الإدارية والتنفيذية داخل المجلس المحلي، فقصر دور الرئيس على رئاسة الجلسات وتطبيق اللوائح الداخلية والقيام بأعمال التشريفات ويستقبل كبار الزوار والمسئولين، أما الأعمال التنفيذية والإدارية فيشرف عليها المدير التنفيذي Chaif Executive وكانت هذه المهمة تستند فى ظل النظام القديم إلى سكرتير المجلس Clerk، وقد تغير هذا الوضع بعد إجراء دراسات مقارنة بين وظيفة السكرتير فى النظام المحلى الإنجليزي ونظيره المدير Chief officer فى الولايات المتحدة الأمريكية، انظر:

- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond the Centre, op. cit. p.p. 176 - 211.
- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative law, op. cit. p.388.
- R. M. Punnett, British Government and Politics, op. cit. p.386.
- وفى فرنسا وعلى مستوى البلديات يرأس المجلس البلدي (العمدة) وهو منتخب من بين أعضاء المجلس، ويمارس اختصاصات بصفته ممثلاً للسلطة المحلية وأخرى بصفته سلطة محلية. ولذلك ميز المشرع الفرنسي بين اختصاصاته كسلطة مركزية واختصاصاته كسلطة لا مركزية حتى لا يخلط بين اختصاصات المجلس البلدي ورئيس المجلس (العمدة) فمثلاً ليست للمجلس البلدي اختصاصات تتعلق بالأمن العام لأنها من اختصاص العمدة وحده يمارسها لحساب وباسم السلطة المركزية، انظر : جورج فوديل، بيارد لفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص380، انظر كذلك:
- Louis Trotabas et paul Isoart, Manuel de Droit public et de Administratif, op. cit. p.123.
- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.139.
- J. A. chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.63.

الفرع الثاني

اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلي للمديرية

يعتبر الأمين العام للمجلس المحلى فى المديرية نائباً لرئيس الوحدة الإدارية بوصفه رئيساً للمجلس المحلى وبوصفه مدير عام المديرية ورئيس الجهاز التنفيذي فى المديرية وممثل السلطة المركزية، والأمين العام هو منتخب من بين أعضاء المجلس المحلى ويتولى مساعدة مدير عام المديرية فى إدارة شئون المجلس المحلى فى المديرية ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية[1]:

1- الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلى.
2- متابعة إعداد مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية ومتابعة إنجازها فى مواعيدها ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى مدير عام المديرية.
3- اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس المحلى وتنفيذها بعد إقرارها.
4- متابعة أعمال اللجان المختلفة التى يشكلها المجلس بما فى ذلك لجان إدارة المشاريع الخدمية.
5- تنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والاتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية المنشأة طبقاً للقوانين النافذة.
6- أية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس المحلى أو مدير عام المديرية.

يتضح مما سبق أن اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية هى اختصاصات يمارسها بصفته المحلية كونه نائباً لرئيس المجلس المحلى، وهى اختصاصات يغلب عليها الطابع المحلى، أما الاختصاصات التى يمارس بصفته نائباً لرئيس المكتب التنفيذى بالمديرية فهى اختصاصات محددة

---

[1] مادة (64) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ويمارسها فى حالة غياب الرئيس (مدير عام المديرية) وهى محصورة فى الاختصاصات السابقة ولا تتعداها إلى الاختصاصات التى يمارسها مدير عام المديرية بمقتضى قوانين أخرى.

المطلب الثالث
اختصاصات اللجان المتخصصة
فى المجلس المحلى للمديرية

يشكل المجلس المحلى للمديرية فى أول اجتماع ثلاث لجان متخصصة دائمة ولمدة دورة المجلس وهى:

- لجنة التخطيط والتنمية والمالية.
- لجنة الخدمات.
- لجنة الشئون الاجتماعية.

ونتناول اختصاصات كل لجنة فى الفروع التالية كما يلى:

الفرع الأول
اختصاصات لجنة التخطيط والتنمية والمالية

تختص لجنة التخطيط والتنمية والمالية بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس المحلى المتعلقة بالمجالات الآتية[1]:

1- التقارير المتعلقة بتنفيذ الموازنة السنوية للوحدة الإدارية.
2- الحالة المالية ومستوى تحصيل مختلف الموارد المالية فى الوحدة الإدارية.
3- مشروع الحساب الختامى للوحدة الإدارية.
4- مستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى سير النشاط فى المجالات الآتية:

---

[1] مادة (47) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

- الشئون الزراعية والثروة السمكية والحيوانية والموارد المائية.
- شئون التجارة والصناعة والاستثمار.

5- أية موضوعات أخرى تحال إليها من المجلس.

والاختصاصات السابقة للجنة التخطيط والتنمية والمالية ذات طبيعة خاصة تتعلق بالشئون المالية للمجلس المحلى، وتقوم فى هذا الصدد بالدراسة والمراجعة للتقارير المالية ومستوى تحصيل الموارد المالية ومستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومراجعة مشروع الحساب الختامى، وهذا يعنى أن هذه اللجنة لا تقوم بالاختصاصات السابقة ذات الطبيعة المالية مباشرة، وإنما تقوم بالدراسة والمراجعة لهذه الاختصاصات التى تقوم بها الأجهزة التنفيذية فى المديرية.

الفرع الثانى

اختصاصات لجنة الخدمات بالمجلس المحلى للمديرية

تختص لجنة الخدمات بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس المحلى والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع التنموية فى المجالات الخدمية الآتية[1]:

- التربية والتعليم والتدريب المهنى.
- الشئون البلدية والتخطيط الحضرى.
- الكهرباء والمياه والصرف الصحى.
- الشباب والرياضة.
- الصحة العامة.
- النقل والمواصلات.
- الثقافة والسياحة والآثار.
- العمل والخدمات المدنية.
- أية موضوعات أخرى تحال إليها من قبل المجلس.

---

[1] مادة (48) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

يتضح مما سبق أن اختصاصات لجنة الخدمات هى اختصاصات ذات طبيعة خدمية تهم المجتمع المحلى وتعمل على تنمية وتفعيل دور هذه المرافق الخدمية من أجل تنمية محلية حقيقية، إلا أن هذه اللجنة وإن كان لها دراسة ومراجعة ما سبق ذكره من المجالات الخدمية فإنها لا تقوم بذلك ابتداء وإنما تقوم بدراسة ومراجعة ما يحال إليها من المجلس المحلى بالتداول والتشاور ورفع ما تتوصل إليه من توصيات.

الفرع الثالث

اختصاصات لجنة الشئون الاجتماعية بالمجلس المحلى للمديرية

تختص لجنة الشئون الاجتماعية بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس المحلى والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى تنفيذ المشاريع فى المجالات الآتية[1]:

- الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعى.
- التنمية الاجتماعية.
- مشاريع الأسرة المنتجة والصناعات الحرفية والتقليدية.
- خدمات الإغاثة والإيواء فى حالات الكوارث والنكبات الطبيعية.
- الأنشطة التعاونية.
- الشئون التموينية.
- أنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.
- الشئون الأمنية وخدمات الشرطة.
- الحقوق والحريات.
- الآداب العامة.
- الثأرات والتخرجات القبلية.
- شئون عقال الحارات والقرى.
- أية موضوعات أخرى تحال إليها من قبل المجلس.

---

[1] مادة (49) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

واختصاصات لجنة الشئون الاجتماعية هى اختصاصات تقوم على أساس التنمية الاجتماعية فى المديرية بهدف تحقيق نوع من التكافل والتضامن الاجتماعى على مستوى المديرية.

ونخلص مما سبق بخصوص اختصاصات اللجان المتخصصة فى المجلس المحلى للمديرية ودورها فى تحضير المسائل والأمور التى تخص المجالس المحلية قبل عرضها على هذه المجالس التى أحالتها إليها، أن لهذه اللجان أهمية كبيرة وتأثيراً مهماً فى أعمال واختصاصات المجالس المحلية، كما أن هذه اللجان المتخصصة الدائمة فى المجلس المحلى تعكس اختصاصاتها الانسجام والتكامل بهدف تحقيق التنمية والتكامل الاقتصادى والاجتماعى والاستفادة من مزايا التخصص وتقسيم العمل التي يوفرها نظام اللجان، ولكن هذه اللجان المتخصصة لا تستطيع تنفيذ أمر إلا بعد عرضه على المجلس المحلى ومصادقته عليه، ويكون لهذه اللجان أهمية كبيرة خصوصاً عندما يكون المجلس المحلى فى غير حالات الانعقاد، ولذلك فقد اهتم بها المشرع الإنجليزى إذ تعتبر عصب النظام المحلى الإنجليزي، حتى إنه كثيراً ما يطلق على الإدارة فى المجالس المحلية الإدارة بواسطة اللجان[1]، ولكن صلاحيات اللجان المحلية فى النظام المحلى الإنجليزى تختلف باختلاف سلطاتها الممنوحة إليها بموجب الأنظمة أو بموافقة المجلس[2].

---

[1] A. W. Bradly, Constitutional and Administrative Law, op. cit. p.386.
- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.124.

[2] هناك لجان محلية فى النظام الإنجليزى تتمتع باستقلال كامل وإرادة حرة خالصة من كل تدخل ولها صلاحيات تنفيذية كاملة ممنوحة لها من القانون رأساً وتمارسها هى فقط وليس المجلس الذى أنشأها، فهى تقرر وتنفذ ما تراه ضرورياً لأعمالها من دون أن يستطيع المجلس رفضها. انظر د.محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص476؛ د.عبد الرازق الشيخلى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص194. وكذلك يمكن للمجالس المحلية أن تشكل لجاناً مشتركة لأغراض خاصة، وهى سمة من سمات النظام المحلى الإنجليزى، انظر:
- John Stewart, The Nature of British Local Government Government Beyond the Centre, op. cit. p.267.

المطلب الرابع
اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمديرية

يكون للمجلس المحلى بالمديرية هيئة إدارية تتكون من:

رئيس المجلس	رئيساً
الأمين العام	نائباً للرئيس
رؤساء اللجان المتخصصة	أعضاء

وتتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلى بالمديرية المهام والاختصاصات الآتية[1]:

1- إدارة وتسيير أعمال المجلس فيما بين أدوار انعقاده.
2- دراسة وإقرار مشروعات جداول أعمال المجلس.
3- دراسة ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والحساب الختامى للمديرية وعرضها على المجلس.
4- دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلى وعرضها عليه.
5- مراقبة ومتابعة الأجهزة التنفيذية فى أدائها لمهامها وتنفيذها للخطط والبرامج وتقديم التقارير بشأنها إلى المجلس.
6- متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وإعداد التقارير اللازمة بشأنها للمجلس.
7- ممارسة مهام المجلس فى الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التى لا تحتمل التأجيل، على أن تعرض القرارات والإجراءات التى تم اتخاذها على المجلس فى أول اجتماع تال يعقده ليقرر ما يراه ما لم تكن متعلقة بموضوع سبق للمجلس أن اتخذ قراراً بشأنه.

---

[1] مادة (75) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

8- متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم.

9- قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس طبقاً لأحكام القوانين.

10- دراسة واقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع مديريات أخرى.

11- الاقتراح المسبب لإجراء المساءلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية بالمديرية وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة.

12- إعداد المقترحات الهادفة لتنمية المبادلات الذاتية.

13- دراسة التقارير والموضوعات المطلوب عرضها على المجلس المحلى للمديرية وإبداء الرأى بشأنها.

14- أية مهام أخرى تكلف بها من المجلس.

وتعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمديرية بحكم القانون لجنة المناقصات العامة بالمديرية، وتطبق القواعد والإجراءات الواردة فى قانون المناقصات والمزايدات، ويتولى الجهاز التنفيذى المعنى إعداد كافة الوثائق الفنية المتعلقة بالمناقصة وتعلن المناقصة باسم المجلس المحلى[1].

من خلال العرض السابق لاختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى بالمديرية يتضح أن الهيئة الإدارية تتمتع باختصاصات كبيرة ومهمة، فهى الجهاز الفعال فى المجلس المحلى، فقد أعطاها القانون اختصاصات تشابه أو تفوق اختصاصات المجلس المحلى ذاته. وذلك عندما خولت الهيئة الإدارية

---

[1] مادة (76) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق؛ وفى النظام المحلى الإنجليزى تملك المجالس المحلية سلطة إبرام عقود النظافة عن طريق الالتزام بمناقصة تنافسية بأفضل قيمة، وذلك فى إطار اتجاه الحكومة المركزيةإلى تمكين السلطات المحلية بتقديم الخدمات المباشرة، انظر:

- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.125.
- Janice Morpher, Modern Local Government. Op. cit. p.54.

للمجلس المحلى ممارسة مهام المجلس المحلى فى الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التى لا تحتمل التأخير، وتعتبر هذه القرارات كأنها صادرة عن المجلس المحلي، وتأخذ حكم قرارات المجلس المحلى فيما يتعلق بحق أجهزة السلطة المركزية فى الاعتراض عليها عند الاقتضاء[1]، كما أعطى القانون الهيئة الإدارية الحق فى قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس المحلى وهذا الاختصاص هو من صميم أعمال واختصاصات المجلس المحلى فى أغلب الدول العربية المقارنة، خصوصاً أن بعض الهبات والتبرعات والوصايا قد تكون مشروطة ولذلك يجب طرحها على المجلس المحلى للنقاش، بل إن بعض التشريعات تشترط موافقة السلطة المركزية على التبرعات والهبات إذا كانت مقترنة بشرط أو مقدمة من أفراد أو هيئات أجنبية[2].

---

[1] مادة (102 فقرة أ) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] لا يجوز للمجالس الشعبية المحلية فى مصر قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس أو يغير تخصيصها إلا بموافقة المحافظ، ويجب موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات أو أشخاص أجانب. مادة (128) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص302؛ د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى فى النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص387؛أما المشرع الجزائري فقد أقر جواز قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية بقرار من المجلس الشعبى البلدى عن طريق المداولة سواء كانت تخضع لأعباء أو شروط أو لا. انظر د.محمد الصغير بعلى: قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق، ص92.

المطلب الخامس
اختصاصات المكتب التنفيذى للمديرية

يتكون المكتب التنفيذى للمديرية من:

- مدير عام المديرية رئيساً
- أمين عام المجلس المحلى نائباً للرئيس
- مديري الأجهزة التنفيذية بالمديرية أعضاء

ويتولى المكتب التنفيذى للمديرية بصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات الآتية[1]:

1- تحديد احتياجات المديرية من المشاريع وتقدير التمويل اللازم لها وإعداد مشروع خطة التنمية والموازنة السنوية الخاصة بها قبل عرضها على المجلس المحلى.
2- تنسيق نشاطات الأجهزة التنفيذية بالمديرية تخطيطاً وتنفيذاً.
3- دراسة ومناقشة التقارير الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمديرية وتقييم مستوى الأداء.
4- بحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل للقرارات المركزية وقرارات المجلس المحلى للمديرية.
5- وضع الخطط والبرامج الخاصة بتحصيل الموارد المالية بما يكفل رفع كفاءة التحصيل وتقييم التنفيذ بصورة مستمرة.
6- اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة الكوارث الطبيعية وتفعيل أنشطة الدفاع المدنى.
7- دراسة وبحث ما يحيله إليه مدير عام المديرية أو المجلس المحلى للمديرية من موضوعات وإبداء الرأى بشأنها.

---

[1] مادة (92) قانون السلطة المحلية ، مرجع سابق.

8- دراسة وتقييم الوضع الإدارى بالمديرية واقتراح الوسائل والخطط الكفيلة بتحسين وتطوير مستوى الأداء.

يتضح من استعراض الاختصاصات السابقة للمكتب التنفيذى للمديرية أنها اختصاصات وردت على سبيل الحصر ويمارسها المكتب التنفيذى بصورة جماعية، وهى اختصاصات تنفيذية يغلب عليها العمل التنفيذى لصالح السلطة المركزية، ولا تتضمن الاختصاصات السابقة أية صيغة إجبارية تجعل المكتب التنفيذى للمديرية ملزماً بتنفيذ قرارات أو توصيات المجلس المحلى، وكل ما يقوم به المكتب التنفيذى للمديرية لصالح المجلس المحلى هو الدراسة والبحث عن الوسائل الكفيلة لتنفيذ قرارات المجلس المحلى وهى صلاحيات فنية مساعدة لصلاحيات المجلس المحلى فى المديرية.

وإذا كان المكتب التنفيذى للمديرية يمارس الاختصاصات السابقة بصورة جماعية، فإن اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م قد منحت الأجهزة التنفيذية اختصاصات كبيرة ومهمة هى أقرب إلى اختصاصات المجلس المحلى، وليس إلى الأجهزة التنفيذية لأنها أقرب إلى الشئون المحلية التى تهم المجتمع المحلى، وهذه الاختصاصات باختصار [1]:

1- فى مجال البلديات والأشغال العامة: مثل النظافة وصحة البيئة وحمايتها من التلوث، مشروعات التخطيط العمرانى، منح التراخيص، القيد والتسجيل فى السجل العقارى، تحديد أماكن الأسواق العامة، ترقيم المبانى، تحديد الأراضى الصالحة للبناء، توفير المياه الصالحة للشرب وتنفيذ خدمات الصرف الصحى.

2- فى مجال الشئون الصحية: دراسة الأوضاع الصحية، والإشراف والرقابة على جميع الشئون الصحية، برامج التوعية والتثقيف الصحي، والتلقيح ضد الأمراض، منح تراخيص مزاولة المهن الطبية

---

[1] مادة (13) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

وفتح المنشآت والمرافق الطبية، منح الشهادات الصحية، التفتيش المفاجئ على العاملين فى المهن الصحية وعلى المنشآت الطبية.

3- فى مجال الشئون التعليمية: تطبيق مبدأ إلزامية التعليم الأساسى، والإشراف على جميع الشئون التعليمية، منح تراخيص فتح مدارس ومراكز التعليم الأهلى والخاص، الإشراف على تطبيق المناهج الدراسية، تقييم العملية التعليمية.

4- فى مجال الشئون الاجتماعية والعمل: تنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية وتوزيع المساعدات، مكافحة الفقر عن طريق إقامة مشاريع للدخل، تنفيذ برامج تطوير المرأة ورعاية الطفولة والعجز والمسنين، دعم وتشجيع الحرف والصناعات التقليدية، الإشراف والرقابة على الأنشطة التعاونية وأنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.

5- فى مجال الشئون الزراعية والري والثروة الحيوانية والسمكية: تنمية الثروة الزراعية والحيوانية والسمكية، تشجيع الاستثمار والتسويق والتخزين الزراعى والحيوانى والسمكى، المحافظة على الثروة المائية، تنفيذ برامج مقاومة الآفات الزراعية، منح تراخيص فتح المشاتل وحفر الآبار، ومنح تراخيص الاستثمار فى مجال الاصطياد، حماية المدرجات والأودية من الانجراف، منح تراخيص مزاولة مهنة الاصطياد...

6- فى مجال الشباب والرياضة: تشجيع إقامة الأندية الرياضية، تنظيم إقامة المهرجانات، دعم وتشجيع الرياضة المدرسية والاهتمام بالأنشطة الثقافية فى الأندية الرياضية.

7- فى مجال الثقافة والسياحة والآثار: حماية الآثار والمناطق الأثرية، والمحافظة على المدن التاريخية، الحفاظ على الموروث الشعبى، الرقابة على المصنفات الفنية، تنشيط السياحة والترويج السياحى،

والإشراف والرقابة على المنشآت السياحية، منح تراخيص استثمار واستغلال الشواطئ للأغراض السياحية.

8- فى مجال التموين والتجارة والصناعة: تقدير احتياجات المديرية من المواد والسلع التموينية، حماية المستهلك من الغش والتلاعب بالوزن، تشجيع الصناعات الحرفية والصناعات الصغيرة، اختيار وتحديد مواقع إقامة وتشييد المناطق والمجمعات الصناعية، القيد فى السجل التجارى.

9- فى مجال النقل والمواصلات: توفير خدمات الاتصالات والبريد، منح تراخيص إنشاء وتشغيل مراكز خدمة الاتصالات الخاصة، تركيب التليفونات، منح تراخيص مزاولة أنشطة نقل الركاب والبضائع، تشجيع الادخار فى صناديق التوفير البريدى، تعبئة مختلف وسائل النقل فى حالات الطوارئ والكوارث والتعبئة العامة.

10- فى مجال خدمات الشرطة: الوقاية من الجرائم والمخالفات، وحماية الملكية العامة والخاصة، تنظيم الحركة المرورية، تسجيل وقائع الأحوال المدنية، حماية المجتمع من المخدرات، مكافحة أعمال التهريب، حراسة المنشآت والمرافق العامة، إصدار الجوازات ومنح تراخيص الإقامة لغير اليمنيين، ومنح تراخيص تسيير المركبات.

11- فى مجال الأوقاف والإرشاد: تنفيذ الخطة العامة للوعظ والإرشاد على المستوى المحلى، بناء المساجد وصيانتها، المحافظة على أموال وممتلكات الأوقاف، تقديم خدمات الحج والعمرة.

12- فى مجال التخطيط والإحصاء: إجراء الدراسات والإحصاءات، تجميع المعلومات الإحصائية، متابعة تنفيذ خطة التنمية السنوية واستخراج المؤشرات الإحصائية لموقف الانجاز فى جميع المجالات.

13- فى مجال الموارد المالية: جباية وتحصيل كافة الموارد المالية من مصادرها المختلفة، اقتراح أجور الانتفاع بخدمات المرافق الخدمية، تنمية الموارد المالية وتحسين وتطوير وسائل وأساليب جبايتها.

14- فى مجال الاستثمار: تشجيع الاستثمار بمختلف مجالاته وتقديم التسهيلات اللازمة، معالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.

15- فى مجال الكهرباء والطاقة: تحديد احتياجات المجتمع المحلى من القدرة الكهربائية والعمل على توفيرها، وكذلك خدمات الغاز والمشتقات النفطية، التوسع فى نقل الطاقة الكهربائية إلى القرى ومناطق التوسعات السكانية.

وما يلاحظ على الاختصاصات السابقة للأجهزة التنفيذية للمديرية أنها أوسع تعداداً أو أكثر شمولاً من تلك التى نص عليها قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م وأعطاها المجلس المحلى وهيئاته المنبثقة عنه، وبنظرة متفحصة إلى الاختصاصات السابقة للأجهزة التنفيذية للمديرية التى يظهر مدى اتساعها وشمولها بحيث يتعذر القول بأن هناك صلاحيات أخرى يمكن أن يكون لها الطابع المحلى، وهذا التعداد يعنى أن جميع المسائل المذكورة سابقاً تعد من الشئون والمرافق ذات الطابع القومى وإن كان أغلبها من الصعب أن يعد من الشئون القومية باستثناء مرفق الشرطة الذى اعتبر مرفقاً قومياً بموجب القرار الجمهورى رقم (65) لسنة 2002م.

وبناء على ذلك يكون هناك تداخل فى الاختصاصات بين المجلس المحلى وهيئاته وبين الأجهزة التنفيذية، خصوصاً فى الاختصاصات التى تعتبر من صميم اختصاصات المجلس المحلى لتعلقها بالشئون المحلية، وفى حقيقة الأمر نجد أن الاختصاصات السابقة للأجهزة التنفيذية عند مقارنتها بالدول العربية المقارنة هى فى الأصل من اختصاصات المجالس المحلية وليس الأجهزة التنفيذية، وبذلك يكون التعداد السابق لاختصاصات الأجهزة التنفيذية هو اعتداء على اختصاصات المجلس المحلى[1].

---

[1] انظر على سبيل المثال من الدول العربية: لبنان، الأردن، المغرب، الجزائر، وذلك فيما سبق من هذه الدراسة.

ويتبين مما سبق بخصوص اختصاصات المجالس المحلية للمديريات أن المشرع اليمنى قد اتبع المعيار العام (الطريقة الفرنسية) في تحديد الاختصاصات، ويعنى ذلك النص على اختصاصات المجالس المحلية بصفة عامة وبغير تحديد تجيز لها القيام بكل ما يهم سكان الوحدة المحلية عدا ما يستثنيه المشرع صراحة من اختصاصات يحتفظ بها للسلطات المركزية، ويقوم هذا المعيار على أساس ظاهرتين متكاملتين[1]:

الاولى: أن جميع الوحدات المحلية، يتعين أن يقوم بنيانها الإدارى على أسس متماثلة مهما تباينت هذه الوحدات فى عدد السكان أو فى الأهمية العمرانية.

الثانية: تحديد اختصاص هذه الوحدات المحلية بموجب قواعد عامة واحدة، بحيث تتماثل اختصاصات وحدات المستوى الواحد من مستويات التنظيم اللامركزي الإقليمى.

ويقابل هاتين الظاهرتين ما يناقضهما تقريباً في الأسلوب الإنجليزى، وهو ما يعرف بالمعيار الحصرى فى تحديد الاختصاصات، وهذه الخصائص هى[2]:

أولاً: يعطى الهيئات المحلية اختصاصات معينة محددة على سبيل الحصر ويترك ما عدا هذه الاختصاصات للسلطة المركزية.

ثانياً: يقوم على خاصية عملية واضحة هى أنه فى مجال منح الاختصاصات للجهات اللامركزية لا ضرورة تدعو إلى أن تكون هذه الاختصاصات موحدة متشابهة بين جميع الهيئات المحلية، وذلك لأن كل منها يتقرر لها استقلالها بقانون خاص استجابة لظروف خاصة بالوحدة الإقليمية، ويترتب على ذلك وجود تباين فى الاختصاصات بين الهيئات المحلية من نفس المستوى المحلى.

---

[1] د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص44.

[2] Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.404.
انظر كذلك: د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، ص77؛ د.محمد انس قاسم جعفر:التنظيم المحلى والديمقراطيه،مرجع سابق، ص67؛ د.محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص358.

واختيار أى من الأسلوبين التشريعيين السابقين ليس من شأنه أن يوسع أو يضيق من اختصاصات المجالس المحلية، وإنما يتأثر ذلك بظروف كل دولة وما تمليه على المشرع فى اتخاذ موقف معين فى هذا الصدد.

وما نجده فى بعض التشريعات العربية هو الاتجاه نحو الخلط بين المعيارين السابقين، خصوصاً فى الدول التى تأثرت بالنظام الفرنسى، وذلك لأن المعيار العام (الأسلوب الفرنسى) لما فيه من شمول وعمومية قد شكل قيداً موضوعياً وقانونياً فى قيام أعضاء المجالس المحلية بمسئولياتهم، وذلك لصعوبة التمييز بين اختصاصات المجالس المحلية والسلطة المركزية، ولذلك عملت هذه الدول على التخصيص بعد التعميم للاختصاصات بسرد وتعداد الاختصاصات على سبيل المثال وليس الحصر من أجل ضبط وتوضيح بعض الموضوعات التى يحق للمجالس المحلية اتخاذ إجراءات بشأنها[1].

أما المشرع المصرى فقد أخذ بقاعدة عامة بأن تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، وتترك للائحة التنفيذية تحديد مجالات الاختصاصات من حيث توزيع المرافق المحلية على هذه المجالس، وهذا يعنى أن المشرع المصرى وإن كان قد أخذ بالمعيار العام (الأسلوب الفرنسى) فى تحديد الاختصاصات، إلا أنه قد ضبط ووضح وعدد هذه الاختصاصات باللائحة التنفيذية[2].

---

[1] من هذه الدول التى قامت بذلك خصوصاً فى القوانين الجديدة لبنان، السعودية، المغرب،الجزائر. للمزيد انظر د.خالد قباني: درجة ومؤشرات المركزية واللامركزية مرجع سابق، ص109، د.عبد المعطى عساف، د.هانى خاشقجى: مبادئ فى الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص45، 54؛ د.سعيد جعفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مرجع سابق، ص132؛ د.أحمد محمد قاسمى: الميثاق الجماعى الجديد خطوة فى سياق التحولات، مرجع سابق، ص32.

[2] مادة (2) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق، مادة (5إلى 27) من لائحته التنفيذية؛ للمزيد انظر د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص283؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص200؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية فى مصر..، مرجع سابق، ص133؛-

وفى اليمن تكشف اختصاصات المجالس المحلية حقيقة هامة، هى أن هذه الاختصاصات للمجالس المحلية تدور حول التقدم باقتراحات أو إعداد دراسات أو إصدار توصيات وموافقات، ولا تتضمن تقرير اختصاصات فعلية مباشرة ينفرد بها المجلس المحلى إلا فى القدر القليل منها، بل إن المجلس المحلى لا يملك إنشاء المرافق المحلية ويقتصر دوره فى شأنها على مجرد الموافقة على إنشاء المرافق التى تتقدم بها الأجهزة التنفيذية، وذلك خلافاً لما قد يوحى به ظاهر النص من شمول المجالس المحلية للعديد من الاختصاصات وفقاً للمعيار العام (الأسلوب الفرنسى) الذى خلق مشكلات تتلخص فى الآتى:

النص على اختصاصات المجالس المحلية بصفة عامة وبدون تحديد أدى إلى التوسع فى اختصاصات هذه المجالس[1]، وهذا التوسع فى الاختصاصات لم يواكب فى نفس الوقت والاتجاه ممارسة هذه الاختصاصات من زيادة الإمكانيات، مثل:

أ- توفر الكفاءات الإدارية داخل المجلس المحلى.

ب- التعاون بين الهيئات المحلية وأجهزة السلطة المركزية.

جـ- البيئة المحلية وما لها من دور أساسى نتيجة لاختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية بين الوحدات المحلية.

د- تتطلب الخدمة لكى يكون تقديمها اقتصادياً حجماً معيناً من عدد السكان ومساحة مناسبة من الأرض.

ومما لا شك فيه أن المديريات فى اليمن ليست بمستوى واحد من

= د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية فى التشريع المصرى، مرجع سابق، ص126؛ د.حسن محمد عواضه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية، مرجع سابق، ص98.

(1) إن الاختصاص العام يوسع من الاختصاصات التى تتنازل عنها السلطة المركزية للمحليات ولكن هذا التنازل لا يراعى القدرة المالية اللازمة لتنفيذ هذه المهام، وبالتالى زيادة أعباء إضافية على الوحدات المحلية، انظر:

- J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.62.

الناحية الاقتصادية والاجتماعية من حيث عدد السكان والمساحة والموقع الجغرافى الذى يضعها فى المديريات الحضرية أو الريفية، وهذايقتضى التمييز بين المديريات لاعتبارات تستمد مبادئها من الواقع، والمعيار الحصرى (الطريقة الإنجليزية) يعد أكثر واقعية، حيث يقوم على أساس تعدد الأنماط، بمعنى أن كل وحدة محلية يصدر لها نظام خاص يمنحها من الاختصاصات بقدر ما تحتمله ظروفها، فليس من الضرورى أن تتشابه مدينة مع أخرى، أو وحدة إقليمية مع وحدة إقليمية أخرى[1].

ولذلك يتعين على المشرع اليمنى التمييز بين المديريات الحضرية والمديريات الريفية وأن يراعى فى تحديد اختصاصات كل وحدة محلية ظروف هذه الوحدة، من حيث عدد سكانها وظروفها الحضارية والاجتماعية ويقدر لها من الاختصاصات ما يتلاءم مع ذلك[2]، ويتحقق ذلك من خلال اعتناق المشرع

---

(1) Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p122

- وقد أدرك المشرع المصرى ضرورة الخروج على وحدة النمط التى التزمها، وذلك بإصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة بهدف تنميتها والنهوض بمرافقها. مادة (4 مكرر) القانون رقم 9 لسنة 1989م بتعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م المصري، للمزيد انظر د.سليمان محمد الطماوى: الإدارة المحلية فى مصر بين وحدة النمط وتعدد الأنماط، مجلة العلوم الإدارية، السنة 32، العدد الأول، يونيو 1990م، ص14، وكذلك ذهب المشرع الأردني الذي أدرك أن الاتجاه نحو لا مركزية إدارية ومالية حقيقية يجب أن يهدف إلى تحقيق النتيجة من هذا النظام الذي يجب أن يتنوع وفقاً لطبيعة كل منطقة محلية، فقد انشاء "منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة" بالقانون رقم 32 لسنة 2000م والذي يمنحها شخصية معنوية ذات استقلال مالي وإداري، للمزيد انظر د.محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص157.

(2) تراعى الأنظمة المحلية المختلفة بعض المرونة فى تحيد اختصاصاتها المحلية نظراً لوجود اختلافات كبيرة بين المجالس المحلية، وعلى سبيل المثال فإن المجالس البلدية الفرنسية تتسم أساساً بالطابع الزراعى، بينما توجد مجالس بلدية أخرى تتسم بالطابع الصناعى، وهنا راعى المشرع الفرنسى ذلك الاختلاف ومنح هذه المجالس حق التقدم لمجلس الدولة بطلب ممارسة اختصاصات معينة ذات طبيعة محلية أو زراعية. د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص85؛ وجدير بالذكر أن اليمن(الشمالى سابقا) كان له تجربة مع المعيار الحصرى فى قانون الإدارة المحلية رقم 64 لسنة 1976، وفى قانون الإدارة المحلية رقم 5 لسنة 1981م، للمزيد انظر ص604 وما بعدها من هذه الدراسة.

اليمنى للمعيار الحصرى (الطريقة الإنجليزية) فى تحديد الاختصاصات للمجالس المحلية، ويتميز هذا المعيار بالآتى:

- أنه يستجيب للظروف الخاصة لكل وحدة محلية، فيقرر لها ما يتلاءم مع أوضاعها وظروفها الخاصة، ومن ثم فهو يفضل على الأسلوب الفرنسى الذى يتجاهل ما يوجد من فوارق بين البيئات المحلية[1].
- الوضوح والدقة فى تحديد الاختصاصات والمسئوليات، مما يحول دون الصراع والاختلافات حول أى من الاختصاصات ذى الطابع القومى وأى منها ذا طابع محلى، ويحول أيضاً دون ميوعة المسئولية وعدم تحديد المسئول عنها[2].

- تتلاءم الاختصاصات التى تمارسها الهيئات المحلية مع إمكانياته المالية، وغالباً ما يكون هذا المعيار قادراً على إنجازها على الوجه الأكمل، مما يؤدى إلى قيام الهيئات المحلية بدور هام فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المحلى[3].

---

(1) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص47.

(2) د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص89؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص87؛ يعتبر من أهم عوامل نجاح اللامركزية الإقليمية وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية، انظر د.محمد محمود الطعامنة: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص13.

(3) د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص273؛ د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص113.

المبحث الثانى
اختصاصات المجالس المحلية للمحافظات

تتكون السلطة المحلية فى المحافظة من الأجهزة الآتية : المجلس المحلى، وهيئة رئاسة المجلس المحلى، واللجان المتخصصة فى المجلس المحلى، والهيئة الإدارية للمجلس المحلى، والمكتب التنفيذى للمحافظة، ولكل من هذه الأجهزة اختصاصات نص عليها المشرع فى قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م، ونتناول هذه الاختصاصات فى المطالب الآتية:

المطلب الأول: اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة كهيئة جماعية.

المطلب الثانى: اختصاصات هيئة رئاسة المجلس المحلى للمحافظة.

المطلب الثالث: اختصاصات اللجان المتخصصة فى المجلس المحلى للمحافظة.

المطلب الرابع: اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى فى المحافظة.

المطلب الخامس: اختصاصات المكتب التنفيذى للمحافظة.

المطلب الأول
اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة كهيئة جماعية

يتكون المجلس المحلى للمحافظة من أعضاء يتم انتخابهم مباشرة من قبل المواطنين فى المديريات بواقع عضو أو أكثر عن كل مديريات المحافظة، وهؤلاء الأعضاء لا يمثلون المديريات المنتخبين منها وإنما يمثلون جميع سكان المحافظة[1].

ويتولى المجلس المحلى للمحافظة دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى المحافظة والإشراف على تنفيذها، كما يقوم بالتوجيه

---

[1] مادة (17) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

والإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمديريات والأجهزة التنفيذية للمحافظة ويمارس بوجه خاص المهام والاختصاصات الآتية[1]:

أولاً: اختصاصات تتعلق فى مجالات التنمية والخطط والموازنة والوضع المالى:

1- دراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والموازنة السنوية والموافقة على المشروع الختامى على مستوى المحافظة.

2- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولأغراض تقييم مستوى تنفيذ المشاريع.

3- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.

4- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية فى المحافظة وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها.

5- دراسة ومناقشة التقارير والتوصيات المتعلقة بالحالة التموينية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها.

6- دراسة وإقرار القواعد والأسس المنظمة لمساهمات المواطنين فى تمويل وإنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم، ولا شك أن مثل هذا الاختصاص من شأنه أن يخفف من حدة النقد الذى يوجه إلى نظام اللامركزية الإقليمية على أساس أنها نظام باهظ التكاليف، فالمشاركة الشعبية فى إقامة المشروعات والمرافق المحلية تؤدى إلى تخفيف العبء المالى الذى يقع على عاتق السلطات المركزية والمحلية من جراء إنشاء وإدارة المرافق والمشروعات، كما أنها تؤدى فى النهاية إلى الاستخدام الأمثل لهذه المشروعات من جانب أبناء المحافظة نتيجة لإحساس هؤلاء بمدى

---

[1] مادة (19) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

التكاليف التى أنفقت على إنشاء وإدارة المشروع أو المرفق[1].

ثانياً: اختصاصات تتعلق فى مجالات الجمعيات التعاونية والعمران والسياحة:

1- مناقشة وإقرار المخططات العمرانية والبيئية العامة تمهيداً لرفعها إلى الجهات المركزية المختصة لاعتمادها ومراقبة التنفيذ.

2- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحى، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها، وتشجيع المشاريع الاستثمارية فى المحافظة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار، وهذا الاختصاص المخول للمجالس المحلية للمحافظات يمثل تنازلاً جزئياً من جانب المشرع عن بعض المسائل التى اشتهرت بإدارتها على المستوى المركزي، فالمعهود أن تشجيع الاستثمار والمشاريع الاستثمارية وتذليل العقبات التى قد تواجهها هى من الأمور التى تضطلع بها السلطة المركزية نظراً للآثار الاقتصادية الهامة التى تترتب على مثل هذه المشروعات، وهذا يدل على الرغبة فى توسيع قاعدة اللامركزية وتشجيعها للمحافظات.

3- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها، وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعى والمهنى والإبداعى وتقديم التسهيلات لها، وفى هذا الصدد ذهب المشرع المصرى إلى أنه يجوز للمجلس الشعبي المحلى للمحافظة التصرف بالمجان فى أموال المحافظة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام، وذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى ...، والجمعيات ذات النفع العام[2]، ولتحقيق الهدف من ذلك - النفع العام- ذهبت

---

[1] د.محمود أبو السعود حبيب: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص209.

[2] مادة (14) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس المحلى وعضوية إدارة الجمعيات التعاونية من أجل منع أى شبهة[1].

4- الإشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الجمعيات ذات الطباع الاجتماعى وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية.

ثالثاً: اختصاصات تتعلق فى مجالات المياه والثروة السمكية:

1- الإشراف والرقابة على تنفيذ السياسات المائية وحماية الأحواض المائية من الاستنزاف والتلوث طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية بهذا الشأن.

2- مراقبة حسن استغلال الثروة السمكية والأحياء البحرية ووضع التدابير الكفيلة بحماية هذه الثروة السمكية والأحياء البحرية ووضع التدابير الكفيلة بحماية هذه الثروة بما يتفق وأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

رابعاً: اختصاصات تتعلق فى مجال الإشراف والرقابة:

هذه الاختصاصات تنقسم إلى قسمين:

الأول: اختصاصات تتعلق فى مجال الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية:

1- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمحافظة، وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها، ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم، ويعد سحب الثقة عن المحافظ ورؤساء الأجهزة التنفيذية من أهم اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة، فهو يحقق التوازن بين الجناح المحلى والجناح التنفيذى، ويعد سحب الثقة من أقوى الوسائل التى يستخدمها المجلس المحلى للرقابة

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 10095 لسنة 49ق، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص207.

على المحافظ ورؤساء الأجهزة التنفيذية، ولذلك قرر المشرع اليمنى بالنسبة لسحب الثقة من المحافظ الشروط التالية[1]:

- أن يطلب ذلك أغلبية أعضاء المجلس المحلى للمحافظة.
- لا يعتبر الاجتماع المقرر لسحب الثقة صحيحاً إلا بحضور ثلثى أعضاء المجلس المحلى للمحافظة والمديريات.
- طرح موضوع سحب الثقة للاقتراع السرى.

وبالنسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية فيتم سحب الثقة منهم بالشروط التالية[2]:

- بناء على طلب الهيئة الإدارية أو ثلث أعضاء المجلس على الأقل.
- يصدر قرار سحب الثقة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم.

2- مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة فى كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت.

3- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التى تديرها الأجهزة التنفيذية للمحافظة ما لم تكن محددة بالقوانين أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء.

4- مراقبة تنفيذ سياسات التوظيف والقوى العاملة فى نطاق المحافظة، والحفاظ على المشاريع الخدمية والمرفقيه بما يكفل سلامتها واستمرار تشغيلها.

ثانياً: اختصاصات تتعلق بالإشراف والرقابة على المجالس المحلية للمديريات:

---

[1] مادة (118) قانون رقم (18) لسنة 2008م بتعديل بعض مواد قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (122) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

1- دعوة المجالس المحلية للمديريات أو أى منها لعقد اجتماعات استثنائية عند الاقتضاء وإعداد جداول أعمال هذه الاجتماعات.

2- دراسة وتقييم تطبيقات نظام السلطة المحلية والتقسيم الإدارى على مستوى المحافظة وتقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتطويره إلى السلطات المركزية.

3- مناقشة المصاعب والمعضلات التى تواجهها المجالس المحلية للمديريات وتعيقها عن ممارسة مهامها على الوجه الأكمل والعمل على وضع الحلول الملائمة لها.

4- الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديريات، ومن السلطات الرقابية التى منحها قانون السلطة المحلية فى هذا الخصوص حق المجلس المحلى للمحافظة فى إلغاء أو تعديل قرارات المجالس المحلية للمديريات المخالفة لأحكام القانون[1].

ولا شك أن حق الإشراف والرقابة المقرر للمجلس المحلى للمحافظة على أعمال ونشاط المجالس المحلية للمديريات، يصبح قليل الجدوى إذا لم يكن من حق الجهة القائمة بالإشراف والرقابة أن تعترض على القرارات التى تراها متعارضة مع الصالح العام للدولة أو للمحافظة، إلا أن هذه السلطة يجب ألا تمتد إلى حد تعديل هذه القرارات أو إلغائها أو سحبها، لأن ذلك يهدر استقلال المجالس المحلية للمديريات تماماً لصالح المجلس المحلى للمحافظة، ولذلك يتعين النص على حق التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من المجالس المحلية للمديريات، وهذا ما أخذ به المشرع المصرى[2].

---

[1] مادة (147 فقرة ب) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (13) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق، والتصديق هو ركن من أركان تكوين القرار، أما الاعتراض فهو ينصب على التنفيذ. انظر د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص254؛ د.محمود أبو السعود، د.رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة فى التنظيم الإدارى، مرجع سابق، ص239؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية فى مصر..، مرجع سابق، ص140.

وبناء على ما سبق ومن خلال الاختصاصات السابقة للمجلس المحلى للمحافظة يتضح أن هذه الاختصاصات يغلب عليها الطابع الاستشارى غير الملزم من نوع الدراسة والإعداد والاقتراح والإشراف والإقرار والرقابة وبالرغم من أن لهذا النوع من الاختصاصات دوره وأهميته، إلا أنه من النادر أن يكون صاحب قرار نهائى يلزم من صدر فى حقهم القرار بدلاً من الاكتفاء بالتوصية أو الاقتراح أو المعاونة.

وأهمية الاختصاصات السابقة تتمثل فى الاختصاص العام للمجلس المحلى للمحافظة، فقد حرص المشرع على أن يذكر مجالات بعينها تختص بها المجالس السابقة ، وهى فى جملتها تعد تطبيقاً وتفصيلاً للاختصاص العام فى مجال المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى وتنفيذ برامج وخطط التنمية للمجتمع المحلى، وذلك لأن سلطة المجلس المحلى للمحافظة لا تقتصر هنا على التنمية فى عاصمة المحافظة وإنما تمتد لتشمل المديريات التى تتكون منها المحافظة (الحضرية – الريفية) [1]، ولذلك جاءت الاختصاصات السابقة عامة لأن نظرة المجلس المحلى للمحافظة تكون أعم وأشمل لأن أعضاءها منتخبين من جميع أجزاء المحافظة، فهم يمثلون المحافظة بكافة مديرياتها[2].

---

[1] ألزم المشرع الإنجليزي المناطق بالتشاور مع مجلس المقاطعة قبل أن يمارس وظائفه بخصوص خطة التنمية وذلك من أجل تنسيق وضع سياسات التخطيط على المستوى الشامل للمناطق الحضرية والريفية، انظر:

- Neil Hawke, introduction to Administrative, op. cit. p.41

[2] د.سليمان الطماوى: الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص220؛ د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص252؛ وجدير بالذكر أن هذه الاختصاصات العامة لم تتضمن ما يبلور ويعطي الحق للمجالس المحلية بإبداء الآراء والرغبات في المسائل السياسية خصوصاً أن ما تبديه المجالس المحلية هو عبارة عن رأي شعبي إذا لم يفد فهو غير ضار، فمثلاً القرارات التي اتخذتها المجالس البلدية في الأردن في عام 1946 وأيدها مجلس الوزراء كان لها الأثر الإيجابي في إعلان البلاد الأردنية دولة مستقلة استقلالاً تاماً على أساس النظام الملكي النيابي. انظر د.محمد سليم محمد غزوي: نظرات حول الإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص90.

المطلب الثانى
اختصاصات هيئة رئاسة المجلس المحلى للمحافظة

تتكون هيئة رئاسة المجلس المحلى للمحافظة من: المحافظ (رئيس المجلس المحلى) وهو منتخب من قبل أعضاء المجلس المحلى للمحافظة وأعضاء المجالس المحلية للمديريات التى تتكون منها المحافظة وينتخب المحافظ من خارج هؤلاء الأعضاء، وتتكون أيضاً من الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة (نائب رئيس المجلس المحلى) وهو منتخب من بين أعضاء المجلس المحلى للمحافظة ومن قبلهم، وفيما يلى نتناول اختصاصات كل منهما فى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: اختصاصات المحافظ (رئيس المجلس المحلى).

الفرع الثانى: اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة.

الفرع الأول
اختصاصات المحافظ (رئيس المجلس المحلى)

يكون لكل محافظة محافظ هو رئيس المجلس المحلى للمحافظة بحكم منصبه، وهو الرئيس التنفيذي الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية، ومن هنا فإن تناول الاختصاصات الوظيفية للمحافظ يستلزم الحديث عنها فى جانبين متقابلين يترتبان أساساً على حمله للصفتين الإداريتين؛ المركزية للسلطة التنفيذية من ناحية، واللامركزية المحلية من ناحية أخرى.

أولاً: اختصاصات المحافظ باعتباره سلطة محلية:

يمارس المحافظ بوصفه رئيساً للمجلس المحلى للمحافظة الاختصاصات التالية:

1- رئاسة اجتماعات المجلس المحلى للمحافظة وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه ودوره فى تنمية المجتمع المحلى.

2- الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلى للمحافظة.

3- توجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجالس المحلية للمديريات أو أى منها.

4- التنسيق بين المجالس المحلية للمديريات وحل أى خلافات قد تنشأ فيما بينها أو بينها وبين أى من الأجهزة التنفيذية.

5- تمثيل المجلس المحلى للمحافظة أمام القضاء وفى مواجهة الغير.

يتضح مما سبق أن سلطات المحافظ باعتباره سلطة محلية محددة فى الشئون الخاصة بالمجلس المحلى للمحافظة، من حيث الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس بدعوة الأعضاء للاجتماع، وتحديد جدول الأعمال من خلال ما تقدمه اللجان المتخصصة من موضوعات، وتعتبر رئاسة المجلس المحلي واجتماعاته وتنفيذ قراراته وتوصياته من أهم اختصاصات المحافظ المحلية في اليمن، أما المشرع الفرنسي والمصري فقد أجاز للمحافظ حضور جلسات المجلس المحلي ولكنه لا يترأس المجلس المحلي لأن له رئيساً منتخباً من بين أعضائه[1].

ثانياً: اختصاصات المحافظ كممثل للسلطة المركزية[2]:

يمارس المحافظ بصفته ممثل السلطة المركزية والمسئول الأول فى المحافظة ما يلى:

1- الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة فى إدارته لشئون المحافظة فى كافة المجالات، وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها

---

(1) د.محمد أنس قاسم جعفر:التنظيم المحلي والديمقراطية،مرجع سابق،ص91،د.هدى محمد عبدالرحمن، كفاءة الادارة المحلية،مرجع سابق،ص38 مادة (23) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق، انظر كذلك:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.151.
- J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.64.

(2) مادة (41) قانون السلطة المحلية،مرجع سابق

والمحافظة على النظام العام فيها، وتعميم القوانين والقرارات الصادرة من السلطة المركزية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وكافة المعنيين بها ومتابعة تنفيذها، ويعتبر ذلك من أهم اختصاصات بل واجبات المحافظ باعتباره ممثلاً ونائباً عن السلطة المركزية فى المحافظة.

2- يقع على عاتق المحافظ مسئولية الحفاظ على النظام العام وحماية الحقوق والحريات والأموال العامة والخاصة، ومن أجل القيام بذلك يمارس سلطاته فى الضبط الإدارى لغاية الحفاظ على النظام العام بمدلولاته وهى: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، وتعد لوائح الضبط الإدارية وإصدار القرارات الفردية أبرز مظاهر سلطات الضبط الإدارى[1]. ولكن المشرع اليمنى استعاد جهاز الأمن إلى المرافق القومية بالقرار الجمهورى (65) لسنة 2002م، وعليه لا يعتبر جهاز الأمن من المرافق المحلية فى المحافظة ولذلك فإنه لايُدار بالأسلوب اللامركزي الإدارى[2].

3- متابعة تنفيذ نظم التقارير الخاصة بالخطة والموازنة والأنشطة الأخرى بالمحافظة والمديريات ومتابعة وتقييم سير العمل بمديريات المحافظة، والقيام بالتفتيش الدورى والمفاجئ على أعمالها، ولا يخفى المعنى من وراء هذا التكليف وما يحمله من طابع رقابى للأجهزة المحلية فى المديريات.

4- إجراء الترتيبات اللازمة مع الأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المحافظة ومتابعة توزيعها، والتنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة، ومن أجل ذلك يعمل المحافظ على اتخاذ ما هو لازم وضرورى من أجل تشجيع التعاون بين الأجهزة المحلية والإدارة المركزية داخل المحافظة بين

---

(1) جورج فوديل، بيار دلفولفيه:القانون الإدارى، الجزء الأول، مرجع سابق، ص12.

(2) د.على على صالح المصرى: الوجيز فى القانون الإداري اليمنى، مرجع سابق، ص122، 142.

بعضها البعض، ويدل هذا الاختصاص على طبيعة المركز القانونى للمحافظ ودوره التنظيمى داخل المحافظة.

5- تعزيز دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانونى إلى الأجهزة القضائية المختصة وتنفيذ الأوامر والقرارات والأحكام التى يطلب منه القضاء تنفيذها.

6- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التى تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمحافظة بعد إعلان المناقصات عنها.

7- اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من آثارها، ويتعين على المشرع إعطاء المحافظ سلطة إعلان حالة الطوارئ فى المحافظة فى هذه الحالة.

8- تمثيل المحافظة أمام القضاء وفى مواجهة الغير، وبذلك يمثل المحافظ المحافظة أمام القضاء وفى مواجهة الغير بصفته ممثلاً للسلطة المركزية، ويمثل المجلس المحلى أيضاً بصفته ممثل السلطة المحلية، ويتضح من ذلك ازدواجية التمثيل فى شخص المحافظ تارة باسم السلطة المركزية وتارة أخرى باسم السلطة المحلية، والصعوبة فى ذلك تظهر فى حالة وجود نزاع بين المجلس المحلى وأجهزة السلطة المركزية فى المحافظة، وقد تدارك المشرع المصرى ذلك عندما جعل رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ممثلاً له أمام القضاء وفى مواجهة الغير، وجعل المحافظ ممثلاً للمحافظة[1]، أما المشرع الفرنسى فقد جعل من المحافظ ممثلاً للمحافظة أمام الجهات القضائية والنيابة عنها فى رفع الدعاوى على الأفراد والهيئات المختلفة[2].

---

[1] مادة (3، 4) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

[2] د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص91.

9- ويكون المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين فى نطاق المحافظة، وتنقل له السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث[1]:

أ- التعيين: مع مراعاة ما يلى:

- لا يجوز التعيين أو التكليف فى وظيفة غير معتمدة فى الهياكل التنظيمية وموازنة الوحدة الإدارية.
- على المحافظ عند رفع أى ترشيح لشغل وظائف رؤساء الأجهزة التنفيذية وما فى حكمها من الوظائف التنفيذية من مجموعة وظائف الإدارة العليا التقيد باستيفاء المرشحين شروط ومواصفات شغل الوظيفة، ويكون رفع الترشيح إلى الوزير المختص بعد إحاطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلى والتشاور معها.

ب- النقل: اقتراح نقل أى عامل من المحافظة، إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة.

جـ- الندب والإعارة: مع ضرورة التنسيق مع الوزير المختص.

د- الإحالة إلى التحقيق والتأديب: للموظفين العامين العاملين فى نطاق المحافظة وتوقيع الجزاء التأديبى فى الحدود المقررة للوزير، وطبقاً لما تتضمنه القوانين واللوائح المنظمة للخدمة المدنية من قواعد وشروط وإجراءات، وكل إجراء يتم بالمخالفة لذلك يكون عرضة للمساءلة والإلغاء من قبل المجلس المحلى.

10- يرأس المحافظ المكتب التنفيذى للمحافظة ويشرف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعاته، وتوجه التعليمات والمكاتبات من الأجهزة المركزية إلى المحافظ باسم المحافظ، وتحت توقيعه بالنسبة للمكاتبات والمراسلات من الأجهزة التنفيذية بالمحافظة إلى السلطات المركزية والمحافظات الأخرى[2].

---

[1] مادة (43) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (62) من لائحته التنفيذية.

[2] مادة (45) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

الفرع الثانى

اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة

يعتبر الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة بحكم منصبه نائباً للمحافظ ويتولى مساعدة المحافظ فى إدارة شئون المجلس المحلى، ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية[1]:

1- الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلى فى حالة غياب المحافظ، أما فى حالة وجوده فيتم ذلك تحت إشرافه.
2- متابعة إعداد مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة ومتابعة إنجازها فى مواعيدها، ورفع التقارير الدورية بشأنها إلى المحافظ.
3- اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لتسيير أعمال المجلس وتنفيذها بعد إقرارها.
4- متابعة أعمال اللجان المختلفة التى يشكلها المجلس.
5- تنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والاتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية المنشأة طبقاً للقوانين النافذة.
6- أية مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس أو المحافظ.

يتضح من خلال الاختصاصات السابقة للأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة أنها اختصاصات محددة ومحصورة فى شئون المجلس المحلي ولا تتعداها، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها:

- أن الاختصاصات السابقة وردت على سبيل الحصر.
- الهدف من وراء التحديد لاختصاصات الأمين العام هو إبعاده عن ممارسة اختصاصات المحافظ التى قد تنص عليها القوانين الأخرى.
- أن وجود منصب وكيل المحافظة كان له أثر على تحديد اختصاصات الأمين العام فيمكن للمحافظ أن يفوض بعض اختصاصاته التنفيذية إلى وكيل المحافظة.

---

[1] مادة (22) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

المطلب الثالث
اختصاصات اللجان المتخصصة
فى المجلس المحلي للمحافظة

ألزم المشرع المجلس المحلى للمحافظة بتشكيل ثلاث لجان متخصصة دائمة تنبثق من بين أعضاء المجلس، على أن يكون رؤساء اللجان منتخبين من بين أعضاء المجلس ومن قبلهم، وهذه اللجان المتخصصة هى:

- لجنة التخطيط والتنمية والمالية.
- لجنة الخدمات.
- لجنة الشؤون الاجتماعية.

ونتناول اختصاصات كل لجنة فى الفروع التالية:

الفرع الأول
اختصاصات لجنة التخطيط والتنمية والمالية

تختص لجنة التخطيط والتنمية والمالية بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس المحلى للمحافظة المتعلقة بالمجالات الآتية[1]:

1- التقارير المتعلقة بتنفيذ الموازنة السنوية للوحدة الإدارية.
2- الحالة المالية ومستوى تحصيل مختلف الموارد المالية فى الوحدة الإدارية.
3- مشروع الحساب الختامى للوحدة الإدارية.
4- مستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى سير النشاط فى المجالات الآتية:
   - الشئون الزراعية والثروة السمكية والحيوانية والموارد المالية.
   - شئون التجارة والصناعة والاستثمار.
5- أي موضوعات أخرى تحال إليها من المجلس.

---

[1] مادة (47) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

وهذه الاختصاصات هى ذات طبيعة مالية ولذلك تعتبر هذه اللجنة من أهم اللجان فى المجلس، إلا أنها لا تستطيع التقدم بأى من الاختصاصات السابقة من ذات نفسها وإنما تقوم بدراسة ومراجعة ما يحال إليها من المجلس المحلى.

الفرع الثانى

اختصاصات لجنة الخدمات

تختص لجنة الخدمات بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس المحلى والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع التنموية فى المجالات الخدمية الآتية[1]:

- التربية والتعليم والتدريب المهنى.
- الشئون البلدية والتخطيط الحضرى.
- الكهرباء والمياه والصرف الصحى.
- الشباب والرياضة.
- الصحة العامة.
- النقل والمواصلات.
- الثقافة والسياحة والآثار.
- العمل والخدمة المدنية.
- أية موضوعات أخرى تحال إليها من قبل المجلس.

وتعتبر هذه الاختصاصات من أولويات الاحتياجات المحلية وتمثل في مجملها هدفاً حقيقياً للامركزية الإقليمية يتمثل في تنمية المجتمع المحلي، إلا أن المشرع لم ينص عليها من ضمن اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة بصورة واضحة -كما رأينا سابقاً- ولذلك فإن عمل هذه اللجنة هو دراسة ما يحال إليها من المجلس المحلى والمحال إليها من الأجهزة التنفيذية.

---

[1] مادة (48) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

الفرع الثالث

اختصاصات لجنة الشئون الاجتماعية

تختص لجنة الشئون الاجتماعية بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها مما هو مدرج فى جدول أعمال اجتماع المجلس المحلى والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى تنفيذ المشاريع فى المجالات الآتية[1]:

- الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي.
- التنمية الاجتماعية.
- مشاريع الأسرة المنتجة والصناعات الحرفية والتقليدية.
- خدمات الإغاثة والإيواء فى حالات الكوارث والنكبات الطبيعية.
- الأنشطة التعاونية.
- الشئون التموينية.
- أنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.
- الشئون الأمنية وخدمات الشرطة.
- الحقوق والحريات العامة.
- الآداب العامة.
- شئون عقال الحارات والقرى.

يتضح مما سبق التطابق بين اختصاصات اللجان المتخصصة فى كل من المجلس المحلى للمديرية والمجلس المحلى للمحافظة، إلا أن اختصاص اللجان على مستوى المحافظة أعم وأشمل من حيث النطاق الجغرافى، وهذه اللجان لا تتخذ قرارات وإنما تقوم بالإعداد والدراسة على أن تقدم تقريراً عن أعمالها إلى المجلس المحلى بكامل هيئته، أما المشرع الإنجليزى فقد أعطى بعض اللجان المحلية -مثل اللجان التنفيذية- حرية اتخاذ قرارات فيما منح لها من اختصاص فى المجالات التى يجيزها القانون ويسرى مفعولها فورا دون

---

[1] مادة (49) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

انتظار لتصديق المجلس المحلى عليها، إلا أن هذه القرارات تخضع لرقابة لاحقة من قبل المجلس المحلى المنبثقة عنه[1].

المطلب الرابع
اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة

تتكون الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة من المحافظ رئيس الهيئة، ومن الأمين العام نائب الرئيس، وعضوية رؤساء اللجان المتخصصة فى المجلس المحلى، وتتولى الهيئة الإدارية المهام والاختصاصات الآتية[2]:

1- إدارة وتسيير أعمال المجلس فيما بين أدوار انعقاده.
2- دراسة وإقرار مشاريع جداول أعمال المجلس.
3- دراسة ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والحساب الختامى للمحافظة وعرضها على المجلس.
4- دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلى وعرضها عليه.
5- مراقبة ومتابعة الأجهزة التنفيذية فى أدائها لمهامها وتنفيذها للخطط والبرامج وتقديم التقارير بشأنها إلى المجلس.
6- متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وإعداد التقارير اللازمة بشأنها إلى المجلس.
7- ممارسة مهام المجلس فى الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التى لا تحتمل التأجيل على أن تعرض القرارات والإجراءات التى تم اتخاذها على المجلس فى أول اجتماع تال يعقده ليقرر ما يراه، ما لم تكن متعلقة بموضوع سبق للمجلس أن اتخذ قراراً بشأنه.

---

[1] د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص476؛ د.عبد الرزاق الشيخلى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص194.
[2] مادة (32) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

8- متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشتركة والمركزية والتأكد من توريدها إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم وفقاً لأحكام القانون.

9- قبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة للمجلس وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة.

10- دراسة واقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع محافظات أخرى.

11- الاقتراح المسبب لإجراء المساءلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة.

12- إعداد المقترحات الهادفة إلى تنمية المبادرات الذاتية.

13- دراسة التقارير المطلوب عرضها على المجلس المحلى للمحافظة وإبداء الرأى بشأنها.

وتعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة لجنة المناقصات العامة بالمحافظة وتطبق أحكام قانون المناقصات المزايدات، ويتولى الجهاز التنفيذى المعنى بموضوع المناقصة إعداد كافة الوثائق الفنية المتعلقة بالمناقصة بما فى ذلك صيغة الإعلان بعد موافقة الهيئة الإدارية وتعلن المناقصات لمشاريع التنمية بالمحافظة باسم المجلس المحلى[1].

ونظراً للمستوى المحلى الهرمي الذى يجعل المجلس المحلى للمحافظة فى مستوى أعلى من المجالس المحلية للمديريات وماله من صلاحيات رقابية وإشرافية عليها، فإنه يكون للهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة سلطة الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومتابعة أنشطتها ومساعدتها فى تنفيذ مهامها ومناقشة المشاكل والمعضلات التى تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها، ولذلك تقوم بالآتى[2]:

---

[1] مادة (33) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (32) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (98، 99) من اللائحة التنفيذية، مرجع سابق.

1- الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومساعدتها فى تنفيذ مهامها.
2- تقوم الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة بمتابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات ومناقشة المصاعب والمعضلات التى تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها.
3- تمارس الهيئة الإدارية للمجلس المحلى بالمحافظة الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية بالمديريات من خلال مراجعة وتقييم ما تتلقاه من المراسلات والتقارير والزيارات الميدانية الاستطلاعية.
4- تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة هى الجهة المعنية بالنظر فى الدعوات الخاصة بمشاركة المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومديرياتها فى المؤتمرات والندوات الداخلية والخارجية، وتتولى فى هذا الخصوص مباشرة ما يلى:
- دارسة الدعوات وإقرار نسبة تمثيل كل مجلس محلى أو تسمية المجالس المشاركة إذا كانت الدعوات للمشاركة جزئية، وتحديد أوراق العمل.
- تحديد وإقرار الأسس والمعايير المطلوب توفرها فى المرشحين لكل حالة على حدة.
- إبلاغ الهيئات الإدارية للمجالس المحلية المعنية ودعوتها للمشاركة وتسمية ممثليها.
5- تعتبر الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة لجنة رقابة مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة ومديرياتها تتولى النظر فى المخالفات المسلكية المنسوبة لأى من أعضاء هذه المجالس وعرض نتائج ذلك على المجلس المحلى المعنى مشفوعاً بما تقترحه من إجراءات[1].

---

[1] مادة (222) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

أما المشرع المصرى فقد أسند مهمة النظر فى المخالفات المسلكية لأعضاء المجالس المحلية على مستوى المحافظة إلى "لجنة القيم" و ألزم المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بتشكيلها فى بداية كل دور انعقاد وتشكل من رئيس المجلس وعضوية الوكيلين وأربعة من رؤساء اللجان وخمسة أعضاء يختارهم المجلس فى بداية كل دورة[1].

ويتفق المشرع المصرى واليمنى فى أن هذه اللجنة تقوم باقتراح توقيع أحد الجزاءات على العضو بعد ثبوت التهمة، ويقع على عاتق المجلس المحلى المعنى تطبيق الجزاء، شريطة مراعاة ما يلى[2]:

- يصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله فى الجلسة التالية.
- إذا لم يقتنع المجلس بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه يقوم المجلس المحلى المعنى بالفصل فى الموضوع من واقع الأولويات المعروضة عليه.

ولأهمية اللجنة المسلكية التى تهدف إلى الحد من إساءة استغلال العضو لمركزه سواء فى تحقيق أغراض غير جائزة أو مخالفة أحكام القانون، فإنه يتعين إنشاء لجان مسلكية فى كل المجالس المحلية للمديريات للنظر فى المخالفات ابتداء، خاصة أنه صاحب القرار النهائى فى توقيع الجزاء، بالإضافة

---

(1) مادة (107) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

(2) مادة (225) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق؛ د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية فى التشريع المصرى، مرجع سابق، ص882؛ أما المشرع اللبنانى فقد أنشأ (الهيئة التأديبية الخاصة) للنظر فى المخالفات المسلكية لرئيس البلدية أو نائبه أو العضو الذى يتولى أعمال السلطة التنفيذية، وسمح المشرع اللبنانى للسلطة المركزية ممثلة بوزير الداخلية بفرض عقوبات بسيطة لا تتعدى التنبيه والتأنيب، بينما أناط بالمجلس التأديبى الخاص بالبلديات حق فرض عقوبات التوقيف عن العمل والإقالة، وتكون قراراتها نافذة دون حاجة إلى موافقة المجلس البلدي المعنى كما هو الحال فى مصر واليمن، ولكن تكون القرارات الصادرة عن الهيئة التأديبية الخاصة قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة اللبنانى بدعوى تجاوز حد السلطة، وبذلك تعتبر هذه الهيئة بمثابة هيئة إدارية وليست قضائية. انظر د.محي الدين القيسى: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص70.

إلى أن المجلس المحلى المعنى هو الأقرب إلى هذا الاختصاص خصوصاً إذا كان هناك دور للمواطنين فى تقديم الشكوى ضد أى من أعضاء المجلس بسبب مخالفات مسلكية.

ويتضح مما سبق أن الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة هى الجهاز الذى يتحمل عبئاً كبيراً داخل المجلس المحلى وتمارس دوراً فى منتهى الأهمية فى إنجاح أو إفشال أعمال المجلس، وذلك بقدر ما يتصف به المسئولون عن ذلك الجهاز من جدية وموضوع وخبرة وكفاءة أو ما يفتقرون إليه من تلك الصفات، وهو ما يتطلب الدقة والموضوعية فى اختيار أعضاء هذا الجهاز.

وتتمثل أهمية الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة فى أنها حلقة الاتصال الأساسية بين المجلس المحلى من ناحية وبين كل من الحكومة المركزية والمجالس المحلية للمديريات فى نطاق المحافظة، بالإضافة إلى إنها تعتبر "مصدر المعلومات" الذى يعتمد عليه المجلس المحلى فى وضع سياساته وإصدار قراراته التى تكون سليمة إذا استندت إلى معلومات سليمة، وهذا ما يجعلها ذات تأثير كبير فى قرارات المجلس المحلى بشكل غير مباشر، وتزداد أهيمتها فى ما بين أدوار الانعقاد حيث تتخذ قرارات تأخذ حكم قرارات المجلس المحلى من الناحية التنفيذية، على أن تعرض هذه القرارات على المجلس المحلي فى أول اجتماع. ونظراً لأهمية الهيئة الإدارية فقد اهتم المشرع المصرى بلجان تتشابه مع الهيئة الإدارية من حيث التشكيل أو الاختصاصات، فقد ألزام المشرع المصرى المجالس الشعبية المحلية بتشكيل "لجنة دائمة" من رؤساء المجالس المحلية ورؤساء لجانها وتتولى مباشرة اختصاصات تتشابه مع اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة فى اليمن خاصة فى مباشرة الاختصاصات فيما بين أدوار الانعقاد، على أن تعرض قرارات هذه اللجنة على المجلس المحلى فى أول اجتماع[1]، ويبدو أن المشرع المصرى

---

[1] مادة (109) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق؛ د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية فى التشريع المصرى، مرجع سابق، ص179.

واليمنى قد تأثر بالنظام الفرنسى الذى أقر تشكيل لجنة دائمة منتخبة بواسطة المجلس العام للمحافظة تتولى مراقبة تنفيذ الأعمال خلال الفترة التى يكون فيها المجلس فى غير أدوار الانعقاد وتستمد اختصاصاتها من المجلس الذى تمثله[1].

وبالرغم من أهمية الهيئة الإدارية للمجلس المحلى كجهاز له دور إيجابى كحلقة وصل بين السلطة المركزية والمجلس المحلى، وخصوصاً بين أدوار الانعقاد وما لها من دور فى متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلى ومراقبة الأجهزة التنفيذية، إلا أن ذلك يجب ألا يكون على حساب المجلس المحلى ذاته من خلال تكريس السلطة للهيئة الإدارية، ولذلك يتعين عقلنة وترشيد اختصاصات الهيئة الإدارية حتى لا يؤدى ذلك إلى إضعاف المجالس المحلية كهيئة جماعية.

المطلب الخامس
اختصاصات المكتب التنفيذى للمحافظة

يكون لكل محافظة مكتب تنفيذى يتألف من:

- محافظ المحافظة — رئيساً
- أمين عام المجلس المحلى — نائباً للرئيس
- وكيل المحافظة — عضواً
- مديرى الأجهزة التنفيذية بالمحافظة — أعضاء

ويتولى المكتب التنفيذى للمحافظة بصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات الآتية[2]:

---

[1] د.عبد الرازق الشيخلى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص199، د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص94؛ د.محمود أبو السعود :التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص144، انظر كذلك:
- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.152.

[2] مادة (52، 53) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

الفرع الأول: الموارد المحلية للمديرية.

الفرع الثانى: الموارد المشتركة على مستوى المحافظة.

الفرع الثالث: الموارد العامة المشتركة.

الفرع الرابع: الدعم المركزى.

الفرع الأول

الموارد المحلية للمديرية

يلزم أن تكون الموارد المالية –فى الأصل- ذات طابع محلى، بحيث لا يتجاوز وعاؤها نطاق الوحدة المحلية إذا أريد أن يكون للهيئة المحلية استقلال حقيقى وسيطرة فعلية على ميزانيتها[1]، والمديريات فى اليمن تعتبر الوعاء الرئيسى للموارد المحلية، ففى نطاقها تنفذ مشروعات التنمية المحلية ومنها تجبى الموارد المالية.

والموارد المالية للمديرية هى الموارد التى تجبى فى المديرية لصالحها دون مشاركة غيرها من مديريات المحافظة وتتكون من[2]:

1- (50%) من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.
2- رسوم الدعاية والإعلان.
3- الرسوم والضرائب المفروضة على تذاكر السينما والمهرجانات والفعاليات الرياضية.
4- رسوم تراخيص البناء وفتح المحلات التجارية.
5- رسوم توثيق العقود والمحررات.
6- الرسم المضاف على رسوم خدمات المسالخ وأسواق اللحوم والأسماك.
7- رسوم خدمات الأحوال الشخصية والسجل المدنى.

---

[1] د.محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص85.
[2] مادة (123) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

8- كل ما يجبى تحت مسمى رسوم خدمات نظافة وتحسين المدن.

9- رسوم التطعيم الحيوانى والنباتى.

10- رسوم القيد والتسجيل فى السجل العقارى.

11- رسوم الخدمات التعليمية بما فى ذلك الموارد المخصصة لصيانة وترميم المبانى المدرسية.

12- رسوم استخدام أرضيات الأسواق العامة والأرصفة.

13- رسوم الانتفاع بمواقف سيارات نقل الركاب والبضائع.

14- عائدات استغلال المحاجر ورسوم استغلال الشواطئ والسواحل.

15- حصيلة التصرف بالأراضى والعقارات الحكومية فى إطار الوحدة الإدارية وقيمها الإيجارية.

16- الموارد التى تحصل عليها الأجهزة التنفيذية نظير الخدمات التى تقدمها وعائداتها الاستثمارية.

17- الرسوم التى يجرى جبايتها وتحصيلها باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وذلك على النحو المبين فيما يلى:

أ- الرسم المضاف على فواتير الكهرباء والمياه والتليفون.

ب- الرسم المقرر على حمولات وسائل نقل الأحجار والحصى والرمل.

جـ- الرسوم المقررة على نقل الركاب براً.

18- رسوم تراخيص مزاولة المهن المختلفة وتجديداتها.

19- الرسم المضاف على الرسوم المقررة على الطرود البريدية.

20- الرسوم السياحية ورسم الإقامة فى الفنادق والمنشآت السياحية والترفيهية ورسوم دخول المتاحف والأماكن الأثرية.

21- الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلى التى يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة.

22- كافة الغرامات المرتبطة بالرسوم المبينة فى البنود السابقة وتجديداتها.

23- الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية.

24- الهبات والتبرعات والمساعدات التى تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.

25- ضريبة المهن الحرة.

وتعتبر المديريات مقيدة بدرجة كبيرة فى فرض الرسوم حيث تسير فى تحديد أسعار الرسوم بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2002م بشأن تحديد قيم أوعية الرسوم المحلية المنصوص عليها فى المادة (123) السابقة والذى حدد هذه الرسوم وحدد فئاتها[1]، وتبعاً لذلك لا تقرر الوحدات المحلية الرسوم التى تراها مناسبة مع الارتفاع المستمر فى الأسعار ويتعين أن تعطى الوحدات المحلية سلطة تقدير الرسوم بدلاً من الاعتماد على الحكومة المركزية دون النظر إلى الظروف المحلية فى كل إقليم[2].

ولذلك فقد أصبح للرسوم المحلية أهمية محدودة كمورد مالى فى العصر الحديث، نظراً لتغير النظرة إلى وظيفة الدولة وتزايد الشعور بغلبة النفع العام فى كثير من الخدمات التى تؤديها الدولة مما يبرر الإنفاق عليها من حصيلة الضرائب مع إغفال النفع الخاص الذى يعود منها على المنتفعين

---

[1] هذا القرار منشور فى الجريدة الرسمية العدد (19) لسنة 2001م. تجدر الإشارة هنا إلى الفرق بين الرسم والضريبة: يعرف الرسم بأنه مبلغ نقدى يدفع مقابل خدمة معينة أو نفع خاص عاد على دافع الرسم من خدمة أدتها السلطة المحلية، أما الضريبة فهى فريضة مالية تجبى جبراً دون مقابل يعود على دافعها. د.محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص90؛ د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص198.

[2] د.عبد الجليل هويدى، المالية العامة للحكم المحلى دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، دار الفكر العربى، ط1، 1983،ص63؛ أما المشرع المصرى قسم الرسوم إلى قسمين: الأول: الرسوم المحلية العامة: وتفرض بقوانين وقرارات وزارية (وليست محلية). أما الثانى: الرسوم ذات الطابع المحلى: و تفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبى المحلى ويوافق عليها مجلس الوزراء؛ انظر د.محمد محمد بدران: المرجع السابق، ص407.

بالذات، فالأصل هو مجانية الخدمات العامة لأنها رسالة الدولة الحديثة[1]، وبالإضافة إلى ذلك وبالرغم من تميز الرسوم المحلية بأنها نابعة من الوحدة المحلية ذاتها وأنها مورد مالى محلى ثابت نسبياً لا تنقلب حصيلته ويمكن الاعتماد عليه فى تنفيذ الميزانية المحلية، إلا أن ما يعيبه هو عدم توافر قدر من المرونة يسمح بمواجهة الزيادة المطروحة فى نفقات الهيئات المحلية، فلكى تعكس الرسوم المحلية الزيادة فى النفقات فإنه يجب استصدار قرار برفع الرسوم، وغالباً ما تفضل الحكومة المركزية تمويل زيادة تكلفة الخدمات عن طريق الإعانات المركزية بدلاً من اللجوء إلى رفع أسعار الرسوم المحلية لأن ذلك يؤدى إلى عدم الرضاء من جانب المواطنين[2].

هذا وقد بلغ إجمالى الموارد المحلية للمديريات في اليمن خلال الأعوام من 2002م -2008م كما يلى:

جدول رقم (8) الموارد المحلية للمديريات (مليار ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
إجمالى الموارد المحلية للمديريات	4.0037	5.229	6.748	7.256	7.654	8.776	10.261
موازنة السلطة المحلية	123	124	128	138	142	200	253
النسبة المئوية %	%3.25	%4.20	%5.25	%5.26	%5.10	%4.30	%4

يتضح من الجدول السابق أن معدل النمو للموارد المحلية قد شهد تذبذبا من عام إلى آخر وأن التحسن النسبى فى الموارد لا يغطى النفقات المحلية بسبب ضعف

---

(1) د.محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص90، تقوم بعض الدول مثل السعودية والبحرين وقطر بتقديم أغلب الخدمات بالمجان.

(2) د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى،مرجع سابق،ص215، تسعى الحكومة المركزية الى الحد من الزيادات فى الرسوم والضرائب خصوصاًعند دخول الانتخابات، وهذا ما حدث فى المملكة المتحدة أوائل 1980م، انظر:

- Rémy Prud'homme, The Dangers of Decentraliztion. Op. cit. p.206.

الموارد المحلية للمديريات نظراً لأنها تفرض على أوعية ثابتة غير مرنة، كما أن أسعارها ضعيفة لا تساعد على تطور هذه الموارد، بالإضافة إلى انعدام الأوعية الضريبية مثل ضريبة الريع العقارية وضرائب القات.. وغيرها من الضرائب.

وإجمالي الموارد المحلية (كما في الجدول) تتفاوت المديريات في تحصيلها، وذلك للأسباب التالية:

أ- لا يمتد التحصيل إلى جميع مصادر الموارد المحلية، لأن هناك موارد لا توجد في عدد من المديريات نظراً لضعف الأنشطة الاقتصادية والتجارية في المديريات الريفية التي هي أساس الموارد المحلية، ولذلك ومن أجل تعزيز الموارد المحلية يتعين ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مميزات المديريات ومواردها الطبيعية، وذلك بهدف خلق رسوم وضرائب تكون أوعيتها موجودة في المديريات مثل خلق رسوم وضرائب على بعض المزروعات التي تتميز بها المديريات الريفية[1].

ب- ضآلة أغلب الرسوم المحلية -السابقة- إلى درجة أنها لا تغطي تكاليف تحصيلها إلى جانب ضعف الكفاءة في التحصيل وارتفاع تكاليفه.

جـ- صدور بعض القرارات بالإعفاء من تحصيل بعض الرسوم المحلية مثل رسوم الخدمات التعليمية وشهادات المواليد[2].

د- عدم مرونة وملاءمة النصوص التشريعية المالية لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية ويبرز ذلك واضحاً في ضعف اختصاصات المجالس المحلية بعدم وجود أية صلاحيات قانونية تمكنها من فرض

---

(1) د. عبد الله علي الطوقي: الموارد المالية للمجالس المحلية، مجلة شئون العصر، العدد 16، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2003م، ص100.

(2) تقرير محافظة حضرموت إلى ورشة العمل الثالثة الخاصة لمناقشة مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية بمشاركة قيادات السلطة المحلية بمحافظات حضرموت، شبوة، المهرة، المنعقدة في المكلا من 22- 24 سبتمبر 2007م، تمويل وتنظيم الصندوق الاجتماعي للتنمية، صنعاء، 2007، ص31.

أيـة ضـرائب أو رسـوم محليـة جديـدة أو تغييـر معـدلات أو نسـب الضرائب والرسوم المنصوص عليها[1].

الفرع الثانى

الموارد المشتركة على مستوى المحافظة

تتمثل الموارد المشتركة على مستوى المحافظة فى الموارد التى تتولى المديريات جبايتها وترحيلها إلى صندوق الموارد المشتركة فى المحافظة، وتتكون من[2]:

1- (50%) من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.
2- الضريبة المستحقة على الريع العقارى.
3- ضريبة استهلاك القات.

---

[1] وجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي فى القانون الصادر فى 10 يناير 1980م اعترف للمحافظات المحلية بسلطة مباشرة فى تحديد النسب المختلفة للضرائب المباشرة، إلا أنه قيدها بقيدين هما:

أولاً: بالنسبة للضريبة المهنية، يجب ألا تتجاوز نسبة هذه الضريبة النسبة التى كانت مقررة فى العام الماضى.

ثانياً: بالنسبة لضريبة السكنى والضرائب العقارية، فقد أوجب المشرع ألا تتجاوز هذه الضريبة ضعف النسبة المتوسطة للعام الماضى لنفس الضريبة فى كافة الجماعات المحلية التابعة للمحافظة، انظر:

- Loin 90-10 Du Janvier 1980 J,O,du "Janvier 1980

وراجع أيضاً:

- Annie Gruber, La Décentralisation et ies Institutions Administratives, Armand Colin, , 1986, paris, p.205 - 214.

أشار إليه د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص390، ويرى البعض أنه يمكن إعطاء السلطات المحلية إمكانية فرض الرسوم، أما الضرائب فهى ذات طابع مركزي يمكن السلطة المركزية من معالجة التفاوت بين الأقاليم، لأن اللامركزية المالية فى الضرائب لن تزيد المناطق الفقيرة إلا فقراً والعكس. انظر:

- Rémy Prud' Homme, The Dangers of Decentralization, op. cti. P.215.

[2] مادة (123) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

4- رسوم القيد فى السجل التجارى.
5- رسوم تراخيص قيادة وتسيير وسائل النقل ونقل ملكيتها.
6- غرامات المخالفات المرورية.
7- رسوم الخدمات الصحية والطبية، والشهادات الصحية بمختلف أنواعها.
8- رسوم تراخيص الاصطياد، وحفر الآبار الارتوازية.
9- رسوم جوازات السفر.
10- الرسوم المقررة على الطرود الواصلة إلى المنافذ البرية والبحرية والجوية.
11- الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية.
12- الهبات والتبرعات والمساعدات التى تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.
13- ضرائب كسب العمل للمهن الحرة.
14- رسوم تراخيص المنشآت التعليمية والصحية الخاصة.
15- رسوم فتح الصيدليات والأشعة والمختبرات والمخازن بكل أنواعها.
16- رسوم إنشاء مكاتب الإرشاد الزراعى والمشاتل والمزارع الخاصة.
17- رسوم المخططات العمرانية.
18- رسوم تراخيص حيازة الأسلحة الشخصية وتجديداتها.
19- رسوم تراخيص مدراس تدريب قيادة السيارات.
20- رسوم تصاريح العمل والإقامة للعرب والأجانب وتمديداتها.
21- (50%) من الزيادات الفعلية من الموارد المحصلة عما هو مخطط له فى تقديرات الموازنة السنوية ما لم تكن هذه الزيادة ناتجة عن ضريبة أو رسوم جديدة.
22- الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلى التى يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات كمورد مشترك.
23- كافة الغرامات المرتبطة بالضرائب والرسوم المبينة فى البنود السابقة.

ويصدر بتحديد قيمة الرسوم الخدمية قرار من مجلس الوزراء، أما الزكاة وضرائب العقار والقات يتم إنشاؤها بقانون يحدد قواعد الجباية وإجراءات الصرف[1]، وتقوم الأجهزة التنفيذية فى الوحدة الإدارية تحت إشراف ورقابة المجلس المحلى بجباية وتحصيل كافة الموارد المالية (المحلية- المشتركة) وأية ضرائب أو رسوم أخرى ذات طابع محلى يتم فرضها بمقتضى القوانين والقرارات وتوريدها بشكل منتظم إلى الحسابات الخاصة[2].

وهذه الموارد المشتركة على مستوى المحافظة لا يستأثر بها المجلس المحلى للمحافظة وحده بل يجب على الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة أن تقوم بتوزيع هذه الموارد بين المديريات فى نطاق المحافظة وفقاً للنسب الآتية[3]:

1- (25%) لصالح المديرية التى قامت بالتحصيل.

2- (25%) لصالح نشاط المحافظة.

3- (50%) توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوى.

وقد بلغ إجمالى الموارد المشتركة على مستوى المحافظات خلال الأعوام من 2002م – 2008م كما يلى:

---

(1) وهى بذلك تتفق مع أحكام الدستور الذى ينص على أن لا تنشأ الضرائب إلا بقانون وأن تحصل الزكاة وفقاً للقانون، انظر مادة (13، 21) الدستور اليمنى، مرجع سابق؛ فالبرلمان وحده هو الذي يملك أن يفرض مثل هذه الضرائب انظر:

- André Hauriou: Droit constitionnel et institions politigues, op. cit. p.342.

(2) مادة (126) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وفى فرنسا تستقل المحليات بتحديد إيرادات الأملاك المحلية وإن كانت حرية التحديد ليست كاملة لأن هناك قيوداً تضعها السلطات المركزية بصورة لائحية تتضمن الحد الأقصى للسعر، مثل اللوائح التى تنظيم سعر الإقامة بالمستشفيات أو تعرفة النقل. انظر:

- Annie Gruber, La Décentralisation et Institutions Administratif. Op. cit. p.215.

(3) مادة (124 فقرة ب) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

جدول رقم (9) الموارد المشتركة للمحافظات (مليار ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
إجمالى الموارد المشتركة	5.325	4.54	6.554	7.196	8.117	10.552	11.521
موازنة السلطة المحلية	123	124	128	138	142	200	253
النسبة المنوية %	%4.30	%3.5	%5	%5.20	%5.70	%5.25	%4.5

يتضح من الجدول السابق أن نسبة الزيادة فى هذه الموارد قد شهدت نمواً متذبذباً، حيث بلغت أعلى نسبة نمو فى 2004م، ثم بدأت معدلات النمو بالانخفاض فى السنوات اللاحقة بنسب متفاوتة، وهذا الضعف فى الموارد المشتركة على مستوى المحافظة بالرغم من وجود بعض الموارد الغزيرة مثل الضرائب العقارية والرسوم ذات الأسعار المرتفعة. ويرجع السبب فى ذلك إلى:

1- عدم تحمس العديد من المديريات لتحصيل الموارد المشتركة على مستوى المحافظة، وذلك لأن نصيبها ضئيل من جملة ما تقوم بتحصيله، وبالتالى ضعف الرقابة والمتابعة لعملية تحصيل الموارد من جانب السلطة المحلية والمجالس المحلية.

2- عدم وجود بعض فروع الأجهزة التنفيذية على مستوى المديريات، وبالتالى غياب الخدمات التى تقدمها تلك الأجهزة وإن وجدت هذه الأجهزة فإنها لا تتحمس كثيراً لتحصيل الموارد المشتركة لعدم اعتماد نسبة تحصيل.

3- تدنى مستوى التحصيل للموارد المشتركة بسبب التداخل والازدواجية مع الموارد المحلية والموارد العامة المشتركة[1].

---

[1] د. عبد الله على الطوقى:الموارد المالية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص96.

الفرع الثالث

الموارد العامة المشتركة

ويقصد بالموارد العامة المشتركة الموارد التى يتم تحصيلها مركزياً من قبل السلطة المركزية لصالح المجالس المحلية وتتكون من[1]:

أ- ما يجرى جبايته وتحصيله مركزياً باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وهو:

1- الرسوم المفروضة على تذاكر السفر الجوية والبحرية.

2- الرسم المقرر على كل برميل بترول أو ديزل أو جاز يباع للمحطات.

ب- (30%) من الموارد السنوية للصناديق التالية:

1- صندوق صيانة الطرق.

2- صندوق تشجيع الإنتاج الزراعى والسمكى.

3- صندوق رعاية النشء والشباب والرياضة.

على أن تخصص هذه الموارد لذات الأغراض التى أنشئت الصناديق من أجلها.

ولا تخضع مكاتب وزارة المالية والمصالح الإيرادية التابعة لها لإشراف المجالس المحلية فيما يتعلق بالموارد المركزية وتتولى وزارة الإدارة المحلية تحويل ما يتم تحصيله من الموارد العامة المشتركة إلى الوحدات الإدارية بحسب قرار توزيعها المتخذ من قبل مجلس الوزراء[2].

ويتم توزيع الموارد العامة المشتركة على جميع الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية وفقاً للأسس والمعايير الآتية[3]:

1- الكثافة السكانية.

2- وفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحها.

---

[1] مادة (123) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (127) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (241 فقرة هـ) من اللائحة التنفيذية.

[3] مادة (124) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

3- مستوى النمو الاقتصادى والاجتماعى ونسبة الحرمان.

4- كفاءة أداء السلطة المحلية.

5- كفاءة الأداء فى تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها.

6- أى أسس أو معايير أخرى يحددها مجلس الوزراء.

وقد بلغ إجمالى الموارد العامة المشتركة للأعوام من 2002م – 2008م كما يلى:

جدول رقم (10) الموارد العامة المشتركة (مليار ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الموارد العامة المشتركة	0.398	1.004	3.227	2.177	2.412	3.094	7.784
موازنة السلطة المحلية	123	124	128	138	142	200	253
النسبة المئوية %	%0.30	%0.80	%2.5	%1.5	%1.60	%1.5	%3.80

يظهر من الجدول السابق أن الموارد العامة المشتركة قد شهدت تراجعاً ملحوظاً خصوصاً فى الأعوام 2005، 2006، 2007م، والسبب فى ذلك هو أن الحكومة لم تقم بتوريد الرسوم التى قررها قانون السلطة المحلية على المشتقات النفطية التى تباع للمحطات، كما أن صندوق صيانة الطرق والجسور قد امتنع هو الآخر عن توريد النسبة المقررة عليه منذ 2002م، وتخلف صندوق رعاية النشء والشباب عن سداد بعض المبالغ المستحقة عليه لبعض السنوات[1].

وبالإضافة إلى ضعف الموارد العامة المشتركة، هناك عوامل أخرى أدت إلى عدم فاعلية الموارد العامة المشتركة فى التنمية المحلية منها:

---

[1] نتائج عمل مجموعة محافظة أبين حول مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية، وثيقة ورشة العمل الثانية الخاصة بمناقشة مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية بمشاركة قيادات السلطات المحلية بمحافظات: عدن، أبين، الحج، الضالع، خلال الفترات من 9-11 سبتمبر 2007م، تمويل وتنظيم الصندوق الاجتماعى للتنمية، عدن، سبتمبر 2007، ص33.

1- اشتراط القانون إنفاق حصيلة الموارد المستحقة على الصناديق الثلاثة في نفس المجال المخصص لكل صندوق في نطاق الوحدة المحلية وهو ما خلق قيداً على المجالس المحلية في الاستفادة من حصيلة إيرادات هذه الصناديق، فلو تم إنفاقها لذات المجال الخاص بالصندوق فلن تستطيع تمويل مشروع واحد ذي جدوى.

2- تقوم السلطة المركزية ممثلة بوزارة الإدارة المحلية ووزارة التخطيط بتطبيق البيانات الخاصة بكل معيار من المعايير السابقة التي يتم على أساسها توزيع الموارد العامة المشتركة بين الوحدات المحلية، ويجرى توزيع هذه الموارد على المحافظات طبقاً للكثافة السكانية ووفرة الموارد أما المعايير الأخرى -خصوصاً المعيار الرابع والخامس- فلم يتمكن من تطبيقها ويعود ذلك إلى عدم اكتمال بنية السلطة المحلية في كافة الوحدات الإدارية، وانخفاض وضعف الموارد المالية في الوحدات الإدارية عموماً، ولذلك الدولة مسئولة عن العدالة بين المجتمع فإذا كانت هناك مناطق فقيرة-ويقاس فقرها بالدخل القومي- فإن الدولة تزيد من تقديم المساعدات لها حتى يتساوى المجتمع في الدخل القومي، أما النظر إلى عدد السكان فقط فهذا لا يتفق مع دور الدولة في المساواة بين الأقاليم لذلك يجب النظر إلى الدخل القومي لكل وحدة إدارية ثم الظروف الخاصة لكل منها وفي النهاية النظر إلى عدد السكان[1]، وبهذا الخصوص اعتمد المشرع المصري المعيار السكاني في توزيع حصيلة الإيراد المشترك إلا أن هذا لا ينطبق على كل من محافظتي القاهرة والإسكندرية حيث لا يدرج لها أية مبالغ من حصيلة الإيراد المشترك، وذلك نظراً للوفرة النسبية لحصيلتهما الإيرادية بالمقارنة بالمحافظات الأخرى[2].

---

[1] د.عبد الجليل هويدي: المالية العامة للحكم المحلي...، مرجع سابق، ص65.

[2] د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلي، مرجع سابق، ص382؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص533.

الفرع الرابع

الدعم المركزي

ويقصد به مقدار ما تخصصه الدولة من دعم مالى مركزى سنوى للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية، وتقوم السلطة المركزية بتخصيصه ضمن الموازنة العامة للدولة وتوزيعه على كافة الوحدات الإدارية وفقاً للمعايير السابقة التى يتم توزيع الموارد العامة المشتركة على أساسها.

وتتولى وزارة المالية بالتنسيق مع وزارة الإدارة المحلية ووزارة التخطيط قبل بدء مناقشة الموازنة السنوية للوحدات الإدارية اقتراح مقدار الدعم المركزي السنوى لعموم الوحدات الإدارية، وتتولى الأخيرتان اقتراح توزيع مقدار الدعم المركزي على الوحدات الإدارية وفقاً للمعايير السابقة[1].

وينقسم الدعم المركزى إلى قسمين: الأول: الدعم المركزى الاستثمارى، والثانى: الدعم المركزي الجارى للوحدات الإدارية، ونتناولهما فيما يلى:

أولاً: الدعم المركزي الاستثمارى:

ويقصد به مقدار الدعم المركزي السنوى المخصص لأغراض تمويل وتنفيذ خطط ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا يجوز إنفاقها كلها أو جزء منها لأغراض أخرى[2].

وقد بلغ إجمالى الدعم المركزى للاستثمار للأعوام من 2002- 2008م كما يلى:

---

[1] مادة (240 فقرة ج، 241 فقرة أ) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] مادة (244) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

جدول رقم (11) الدعم المركزى الاستثمارى (مليار ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الدعم المركزى الاستثمارى	3.85	3.85	3.85	4	4.5	4.5	15
موازنة السلطة المحلية	123	124	128	138	142	200	253
النسبة المنوية %	%3.15	%3.10	%3	%2.90	%3.15	%2.25	%6

يظهر الجدول أن الدعم المركزي الاستثمارى السنوى المقدم من الحكومة المركزية لصالح التنمية المحلية ظل ثابتاً لثلاث سنوات متتالية منذ تطبيق قانون السلطة المحلية 2002م وحتى عام 2005م الذى شهد زيادة طفيفة بمعدل نمو سنوى (3.9%) عن الأعوام السابقة، و شهد عام 2006 – 2007م زيادة بمعدل نمو سنوى (15.5%) عن العام السابق، ولكن عام 2008م شهد معدل نمو سنوى مرتفعاً عن الأعوام السابقة بحوالى (233%). وتظل هذه الزيادة قاصرة على النشاط الاستثمارى الذى تسعى إليه الأجهزة المحلية.

ومع ذلك يظل الدعم المركزى الاستثمارى -بالرغم من النمو الذى شهدته السنة الأخيرة- ضعيفاً وذلك بسبب أسلوب ومعايير التوزيع، بالإضافة إلى عدد الوحدات الإدارية التى لو وزع الدعم المركزى الاستثمارى بالتساوى بينها فإن نصيب كل وحدة إدارية لن يكفى لقيام مشروع بسيط[1].

ثانياً: الدعم المركزى الجارى:

بموجب نص المادة (125) فقرة ب من قانون السلطة المحلية "تستمر الدولة فى تمويل النفقات الجارية للوحدات الإدارية سنوياً". ولذا فإن الحكومة ملزمة بتغطية كافة النفقات الجارية سواء كانت نفقات جارية للأجهزة التنفيذية والمرافق الخدمية أو نفقات إدارية وتشغيلية للمجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات سنوياً.

---

[1] د.عبد الله الطوقي: الموارد المالية للمجالس المجلية، مرجع سابق، 117.

وقد بلغ إجمالى الدعم المركزى الجارى للسلطة المحلية للأعوام من 2002 – 2008 كما يلى:

جدول رقم (12) الدعم المركزى الجارى للسلطة المحلية (مليار ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الدعم المركزى الجارى	107.2	112.3	127.8	156.5	182.6	169.3	201.1
موازنة السلطة المحلية	123	124	128	138	142	200	253

يظهر الجدول السابق أن الدعم المركزى الجارى المقدم من الحكومة للسلطة المحلية لمواجهة النفقات الجارية لا يزال ضعيفاً، بالرغم من الزيادة التصاعدية السنوية فى النفقات الجارية فى موازنات السلطة المحلية التى بلغت أعلى معدل نمو لها فى عام 2005م بحوالى (22.5%) عن العام السابق، وفى 2008م شهدت تصاعداً ولكن النسبة لم تصل إلى مستوى ما كانت عليه فى 2005م، وتلك الزيادات قد استنفذت معظمها فى المرتبات وأجور العاملين فى المحليات، الأمر الذى يعنى أن نسبة ضئيلة من الدعم الجارى تخصص لمواجهة النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية، وهو ما يظهر بوضوح فى الجدول التالى:

جدول رقم (13) النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية (بالمليون ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية (محافظات + مديريات)	488.2	644.7	644.7	644.7	644.7	781.9	1.338.2
النسبة المئوية إلى إجمالى النفقات الجارية للسلطة المحلية	%0.5	%0.6	%0.5	%0.4	%0.4	%0.5	%0.6

يتضح من الجدول السابق ضعف الاعتمادات المخصصة للنفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية وما تمثله هذه النفقات من جملة النفقات الجارية للسلطة المحلية، وضئالة هذه النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس

المحلية أدت إلى صعوبات كثيرة أمام المجالس المحلية، منها تقييد حركة المجالس المحلية والحد من قدراتها على التواصل مع المجتمع المحلى وممارسة دورها الرقابى على الأجهزة التنفيذية، بالإضافة إلى عدم قدرتها على تشغيل وصيانة وإدارة المنشآت والمشاريع الخدمية التى يتم إنجازها[1].

المطلب الثاني
الموازنـــــــــة المحـــليـــة

الموازنة المحلية هى تقدير لمصروفات وإيرادات شخص إدارى إقليمى عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة مالية، وللموازنة المالية أهميتها فى استقلال الأشخاص الإدارية الإقليمية (الوحدات المحلية) حيث إن منح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية وذمة مالية مستقلة عن ذمة غيرها من الأشخاص القانونية يقتضى أن يكون لها سلطة الحصول على الموارد اللازمة للنهوض بما عهد إليها من مرافق وسلطة تحديد نفقاتها ووضع موازنتها المستقلة الشاملة

---

[1] ورقة العمل المقدمة من قبل مجموعة محافظة شبوة إلى ورشة العمل الثالثة الخاصة بمناقشة مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية المنعقدة فى المكلا من 22 – 24 سبتمبر 2007 (حضرموت، شبوة، المهرة).
تمويل وتنظيم الصندوق الاجتماعي للتنمية، ص21، ويشير تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى وجود خلل هيكلى فى موازنة السلطة المحلية تمثل فى استحواذ جانب النفقات الجارية على نسبة (87.56%) من إجمالى نفقات، السلطة المحلية، بينما بلغت نسبة الإنفاق الرأسمالي والاستثمار (12.44%) من إجمالى النفقات الأمر الذى يشير إلى استمرار الفجوة بين الإنفاق الجاري والرأسمالى للسلطة المحلية بالرغم من تراجع نسبة النفقات الجارية من (95.6%) عام 2002م إلى (87.56%) عام 2006م، انظر بيان الرقابة السنوى عن الحسابات الختامية 2006م، الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص 32.
وهذا يشير إلى أن الأجهزة التنفيذية تستحوذ على الجزء الأكبر من النفقات العامة للسلطة المحلية لصالح النفقات الجارية، ويتضح من الجدول ضآلة نسبة المجالس المحلية من إجمالى النفقات الجارية.

لإيراداتها ومصروفاتها[1].

ونتناول الأحكام المتعلقة بالموازنة المحلية فيما يلى:

الفرع الأول: إعداد الموازنة والتصديق عليها.

الفرع الثانى: الإنفاق المحلى.

الفرع الثالث: الحساب الختامى.

الفرع الأول

إعداد الموازنة والتصديق عليها

يكون لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية خطة وموازنة سنوية مستقلة تشتمل على كافة الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية[2].

وتمر الموازنة المحلية منذ إعدادها وحتى التصديق عليها بعدة مراحل، وذلك كما يلى[3]:

1- يتولى المكتب التنفيذى لكل وحدة إدارية تحديد احتياجاتها من المشاريع والاعتمادات المالية بحسب الأولويات المدروسة وعرضها على المجلس المحلى لمناقشتها وإقراراها[4].

2- يتلقى المحافظ مشاريع خطط وموازنات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديريات بعد إقرارها من المجالس المحلية، ويقوم بإحالتها إلى

---

(1) د.محمود عاطف البنا: إعداد الموازنات المحلية واعتمادها، مجلة العلوم الإدارية، السنة 13 العدد 3 ديسمبر 1971م، ص71.

(2) مادة (129) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (130) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(4) وبصدد إعداد الموازنة المحلية يجب أن يبذل المكتب التنفيذى للوحدة الإدارية كل طاقته لبيان ما هى الحاجة العامة أولاً التى يجب إشباع الأفراد بها وإفادتهم أكبر إفادة ممكنة، ويجب أن يكون لديه مقياس علم يستطيع به أن يعرف حاجات المجتمع الضرورية فالأقل ضرورة. د.عبد الجليل هويدى: المالية العامة للحكم المحلي..، مرجع سابق. ص237.

لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة لتحليلها ومراجعتها وتبويبها وتجميعها فى شكل خطة وموازنة واحدة على مستوى المحافظة[1].

3- يتم عرض مشروع الخطة والموازنة المجمعة على المجلس المحلى للمحافظة لمناقشتها وإقرارها قبل رفعها إلى السلطات المركزية.

4- يقوم المحافظ برفع الخطة والموازنة إلى وزارة الإدارة المحلية لاستكمال الإجراءات اللازمة للمصادقة عليها.

5- ترفع وزارة الإدارة المحلية الخطة والموازنة إلى اللجنة العليا للموازنة العامة للدولة لمناقشتها وربطها والتنسيق بينها وبين الخطة والموازنة العامة للدولة تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها واستكمال الإجراءات الدستورية للمصادقة عليها[2].

6- تدرج موازنة كل محافظة بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءاً منها،

---

[1] تنشأ لجنة على مستوى كل محافظة تسمى لجنة الخطة والموازنة وتشكل على النحو الآتى:
- محافظ المحافظة (رئيسا).
- أمين عام المجلس المحلى (نائباً للرئيس)
- رؤساء اللجان المتخصصة فى المجلس المحلى للمحافظة (أعضاء).
- مديرو عموم مكاتب المالية والخدمة المدنية والتخطيط والتنمية بالمحافظة (أعضاء)

وتتولى اللجنة الاختصاصات الآتية:
1- تحليل ومراجعة مشاريع التقديرات للموازنات الخاصة بالوحدات الإدارية على مستوى المحافظة للتأكد من اتفاقها مع القواعد والإرشادات المركزية الصادرة من اللجنة العليا للموازنة.
2- مراجعة الخطط الاستثمارية وخطة القوى الوظيفية والتأكد من مطابقتها للسياسة العامة للدولة والموارد المتاحة.
3- تنسيق وتجميع الخطط والموازنات على مستوى المحافظة فى هيئة خطة وموازنة واحدة وإحالتها إلى المجلس المحلى للمحافظة مشفوعة بمذكرة توضيحية بما أحدثته من تغييرات أو تعديلات عليها والأسباب الموجبة لذلك.

[2] مادة (142) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، يجرى تشكيل اللجنة العليا للموازنة العامة للدولة فى كل عام بقرار من رئيس مجلس الوزراء الذى يتولى رئاستها، وتضم فى عضويتها نائب أو نواب رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء وبعض وكلاء الوزارات بالإضافة إلى محافظ البنك المركزى.

ويسرى عليها ما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام، وذلك بما لا يتعارض مع أحكام قانون السلطة المحلية[1].

وبناء على ذلك تمر الموازنة المحلية تقريباً بنفس مراحل إعداد الموازنة المحلية في مصر[2]، فتتولى الأجهزة التنفيذية لكل وحدة محلية وضع تقديراتها عن نفقات وإيرادات الوحدة المحلية عن السنة المالية المقبلة ويختص المجلس المحلى بإقرار مشروع الموازنة، التى يمكن أن يعدل فيها خلال المراحل التى تمر بها-كما رأينا سابقاً- وبذلك لا يمكن أن يكون للمجالس المحلية الكلمة الأخيرة فى موازنتها إلا إذا أمكن للمجالس المحلية أن تمول نفسها ذاتياً[3].

ولا ينفي استقلال الموازنات المحلية قيام علاقات بالموازنة العامة للدولة، وخاصة عن طريق الإعانات التي تمنحها الدولة للهيئات المحلية تحقيقاً لأغراض مختلفة[4]، ولكن يؤدى دخول الموازنة المحلية ضمن الموازنة العامة للدولة إلى عدم مرونتها وعدم مسايرتها للحاجات المحلية والتخطيط المحلى وصعوبة الترحيل أو التخصيص، ولذلك يفضل استقلال موازنة الوحدات المحلية عن موازنة الدولة، وهذا سوف يؤدى إلى أن تكون الوحدة المحلية - حقيقة لا قولا- شخصية معنوية مستقلة[5].

---

(1) مادة (136) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) انظر المواد (12، 33، 46، 49، 57، 6ذ، 65، 121) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

(3) د.سليمان محمد الطماوى: شرح نظام الحكم المحلى الجديد، مرجع سابق، ص161؛ د.عبد الجليل هويدى: المالية العامة للحكم المحلي...، مرجع سابق، ص243.

(4) د.محمود عاطف البنا:إعداد الموازنات المحلية واعتمادها، مرجع سابق، ص97.

(5) يراجع د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص438؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الموارد المالية المحلية مصادرها ومشاكلها وسبل تنميتها، منتدى السياسات العامة، الحلقة السادسة تحت عنوان "سياسات تنمية الموارد المالية المحلية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مارس 2001م، ص16.

الفرع الثانى

حجم الإنفاق المحلى

تتكون الموازنة المحلية فى مجال الإنفاق المحلى من قسمين هما:

أولاً: الإنفاق الاستثمارى:

وهو الإنفاق المخصص لتمويل مشروع خطة التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية فى الوحدة الإدارية، وتخصص كافة الموارد المالية (المحلية والمركزية) للوحدات الإدارية للإنفاق على مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وهو يشكل المجال الوحيد لإنفاقها ولا يجوز إنفاقها لأى غرض آخر[1].

ثانياً: الإنفاق الجارى:

وهو الإنفاق المتصل بالنفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية، وتتولى الدولة تمويل هذا الجانب من الإنفاق سنوياً من موازنتها العامة خارج موازنة الوحدة الإدارية التى تخصص جميع مواردها لأغراض تمويل خطط ومشروعات التنمية فى الوحدة الإدارية، ويظهر -مما سبق- ضعف هذه النفقات التشغيلية للمجالس المحلية عند مقارنتها بنفقات السلطة المحلية عموماً[2].

وتبرز أهمية الإنفاق المحلى كمؤشر هام لقياس مساهمة الوحدات المحلية فى القيام بالاختصاصات الملقاة على عاتقها وحجم هذه الاختصاصات، فلو قل نصيب الإنفاق المحلى بصفة عامة أو قل بالمقارنة بالإنفاق الحكومى بصفة خاصة كان ذلك دليلاً على أن الوحدات المحلية لا تقوم بدور فعال فى

---

(1) مادة (125) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (125) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، انظر كذلك الجدول رقم (13)، وفى النظام المحلي الإنجليزى يتم تمويل معظم النفقات الرأسمالية للسلطات المحلية عن طريق الاقتراض ضمن الحدود التى وضعتها الحكومة المركزية. أما النفقات الجارية فيتم تمويلها من مختلف المصادر مثل ضريبة المجلس التى أدخلها قانون الحكم المحلى عام 1992م، ومنح من الحكومة المركزية والإيجارات والرسوم، انظر:

- Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, op. cit. p.48.

النشاط الاقتصادى والاجتماعى للدولة[1].

وإذا رجعنا إلى اليمن نجد أنها تواجه نسبة إنفاق محلى محدود فى الميزانية العامة للدولة، ويظهر ذلك من خلال الجدول التالى:

جدول رقم (14) إجمالى الإنفاق المحلى (مليار ريال)

العام	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الموازنة المركزية	510	545	607	836	1180	1566	1800
موازنة السلطة المحلية	123	124	128	138	142	200	253
النسبة المئوية %	%18	%17	%16	%13	%10	%11	%12

يتضح من الجدول السابق أن نسبة الإنفاق المحلى محدودة بالنسبة للنفقات العامة للدولة، فقد كانت 18% فى 2002م، وشهدت انخفاضاً حتى وصلت إلى 12% عام 2008م، وهذا يدل على محدودية الإنفاق المحلى، وبالتالى عدم قدرة المجالس المحلية على القيام بالمهام الممنوحة لها والاعتماد على السلطة المركزية فى القيام بذلك، كما يشير الانخفاض فى الإنفاق المحلى إلى الاتجاه عكس مبدأ اللامركزية المالية التى اعتبرها الدستور من الأسس لقيام الإدارة المحلية[2].

أما الإنفاق المحلى فى مصر فيتم فى ثلاثة مجالات، وهى :الأجور، والنفقات الجارية، والاستثمارات، كما يشير الجدول التالى:

---

[1] د.محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص401؛ تجدر الإشارة إلى أن التفرقة بين أوجه الإنفاق المحلى الاستثمارى - الإنفاق الجارى) لها أهمية من حيث الدلالة على قدرة الهيئات المحلية على الاقتراض من عدمه، فبينما لا تستطيع هذه الهيئات القيام بالاقتراض للإنفاق الجاري فإنها تستطيع أن تفعل ذلك فى حالة الإنفاق الاستثماري لتمويل المشروعات ذات العائد المالي، بحيث تسدد من هذه العائدات القروض وفوائدها. انظر:

- Peter G. Richards, The Local Government System, op. cti. P.93.

[2] مادة (146) الدستور اليمنى، مرجع سابق؛ انظركذلك د.عبد الله على الطوقى: الموارد المالية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص99.

جدول رقم (15) حجم الإنفاق المحلى فى مصر (بالمليون جنيه) [1].

النسبة المالية	الأجور		النفقات الجارية		الاستثمارات		الإجمالى	
	الحجم	%	الحجم	%	الحجم	%	الحجم	%
1996/95	7720.4	65.05	2113	17.81	2034.1	7.14	11867.5	100
1997/96	87661.1	67.07	2380.7	18.22	1922.9	14.71	13069.7	100

يتبين من الجدول السابق أن الأجور تمثل أكثر من 67% من إجمالى الإنفاق العام 1997/96م، أما نسبة النفقات الجارية (الاعتمادات المطلوبة لقيام الوحدة المحلية بنشاطها الأساسي مثل المستلزمات السلعية والخدمية والمشتريات بغرض البيع والتحويلات الجارية) فقد وصلت إلى 18% تقريباً فى العام المالى 1997/96م، كما وصلت نسبة الإنفاق الاستثمارى (إقامة مشروعات جديدة – استكمال مشروعات تحت التنفيذ – عمليات الإحلال والتجديد – التحويلات الرأسمالية) إلى 15% تقريباً فى العام المالى 1997/96م، وبذلك تستحوذ النفقات التشغيلية (الأجور + النفقات الجارية) على 86% من الإنفاق المحلى[2].

الفرع الثالث

الحساب الختامى

يجب على الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات إعداد مشاريع حساباتها الختامية واستكمال ما تطلبه من مراجعات وإقرارات على المستوى المحلى، ويجب أن يتضمن الحساب الختامى للوحدة الإدارية ما يلى[3]:

---

[1] الجدول نقلاً عن د.سمير محمد عبد الوهاب: الموارد المالية المحلية، مرجع سابق، ص15.

[2] تجدر الإشارة إلى أن نسبة الزيادة فى الأجور مرتفعة فى مصر بالنسبة للنفقات الجارية، حتى فى الأعوام السابقة. للمزيد انظر د.عبد الجليل هويدى، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص192.

[3] مادة (110) اللائحة المالية للسلطة المحلية، القرار الجمهورى رقم (43) لسنة 2001م، الجريدة الرسمية، العدد 5، 2001م.

1- الاعتمادات المدرجة فى الموازنة وما أنفق منها فعلاً على مستوى الباب والفصل والبند والنوع والفرق بين الاعتماد والمنصرف وفراً أو تجاوزاً مع ذكر أسباب الفرق.

2- تقديرات الموارد المدرجة فى الموازنة وما حصل منها فعلاً على مستوى الباب والفصل والبند والنوع والفرق بين التقدير والمحصل زيادة أو نقصاً مع بيان أسباب النقص أو الزيادة.

ويعتبر رؤساء الوحدات الحسابية بالوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية مسئولين مسئولية شخصية عن إعداد مشاريع الحسابات الختامية فى مواعيدها وعن صحة الأرقام الواردة، وعلى رؤساء الوحدات الإدارية متابعة الوحدات الحسابية فى إعداد الحسابات الختامية[1].

ويتولى مكتب المالية فى كل وحدة إدارية مراجعة مشروع الحساب الختامى وتقديمه إلى الهيئة الإدارية للمجلس المحلى، وهى بدورها تقوم بدراسة ومناقشة مشروع الحساب الختامى وعرضه على المجلس المحلى لإقراره، وترسل المشروعات المقره من المجالس المحلية للمديريات إلى المحافظ الذى يتولى إحالتها إلى مكتب المالية بالمحافظة الذى يقوم بموافاة وزارة المالية بصورة من مشروع الحساب الختامى بعد تجميعه وقبل عرضه على المجلس المحلى للمحافظة، ومن ثم يعرض على المجلس المحلى للمحافظة لمناقشة مشروع الحساب الختامى فى شكل واحد للمحافظة ككل وإقراره[2].

ويقوم المحافظ بإرسال مشروع الحساب الختامى مشتملاً على كافة المرفقات إلى وزارة المالية ونسخة للجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة ووزارة الإدارة المحلية فى موعد لا يتجاوز اليوم العشرين من شهر يوليو من كل عام، وذلك بعد إقراره من المجلس المحلى للمحافظة[3].

---

[1] مادة (112) اللائحة المالية، مرجع سابق.
[2] مادة (114) اللائحة المالية، مرجع سابق.
[3] مادة (114) اللائحة المالية، مرجع سابق.

وعلى ذلك يكون الحساب الختامى بمثابة الرقابة، على الموازنة ومازال يتم ذلك بالطريقة التقليدية، أى بهدف التأكد من سلامة الصرف ومدى مطابقته للوائح والتعليمات بغض النظر عن كفاءة استخدام الإيرادات، ومازالت المجالس المحلية غير قادرة إلا على متابعة الإنفاق بعد الصرف دون النظر إلى النتائج التى تحققت، ولهذا فلابد من تطوير الموازنة المحلية بما يتلاءم مع الوظائف الإدارية والتخطيطية للموازنة المحلية[1].

ونخلص مما سبق بخصوص مالية الهيئات المحلية إلى أن قانون السلطة المحلية 4 لسنة 2000م حدد أربعة مصادر مالية رئيسية هى: الموارد المحلية للمديريات، وهى موارد ذاتية تجبى من المديرية وتبقى فيها، والموارد المشتركة التى تجبى من المديريات لصالح المحافظات التى تقوم بعملية توزيعها مجدداً وفقاً للأسس والمعايير السابقة والموارد العامة المشتركة وهى الموارد التى تقوم السلطة المركزية بتحصيلها لصالح المحليات وتوزيعها وفقاً للمعايير السابقة، والدعم المركزى وهو مقدار ما تخصصه الدولة من دعم مركزى سنوى للمحليات[2].

وتكشف الجداول السابقة أن الإيرادات المحلية التى يسمح للمحليات بتحصيلها لا تتجاوز نسبة 1% من إجمالى الإيرادات العامة للدولة، وهى نسبة ضئيلة لا تكفى للقيام بالمسئوليات على المستوى المحلى[3]، ويرجع السبب إلى

---

(1) د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص438.

(2) و حقيقة الأمر أن هذه الموارد لا تمثل مصادر مالية جديدة أو إضافية لتلك الموارد المفروضة لصالح الخزينة العامة، وفى هذه الحالة يمكن القول أنه ليس هناك زيادة فى الموارد ولكن هناك اقتطاع أو تحويل للموارد إلى السلطة المحلية، انظر: د.عبد الله على الطوقى: الموارد المالية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص93.

(3) إن الإيرادات الذاتية للسلطة المحلية لازالت تشكل نسبة ضئيلة من إجمالى الإيرادات العامة للدولة، وهى فى تراجع مستمر، فبعد أن كانت نسبتها فى العام 2002م (2.45%) من إجمالى الإيرادات العامة للدولة تراجعت هذه النسبة خلال الأعوام 2003 – 2006 لتصبح نسبتها فى عام 2006م (1.6%) فقط من إجمالى الإيرادات العامة للدولة. انظر بيان الرقابة السنوى عن الحسابات الختامية 2006م، الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة، صنعاء، ص29.

أن الموارد المحلية تتصف بالجمود وتعوزها المرونة فحق الهيئات المحلية فى فرض الضرائب مقيد بالمشرع، والرسوم المحلية التى تحصل عليها الهيئات المحلية نظير ما تقدمه للقاطنين فى دائرتها من خدمات هى أيضاً مقيدة بالسلطة المركزية، فلا تستطيع الهيئات المحلية تحديد قيم رسوم الخدمات المحلية أو تعديلها بالزيادة أو النقص، ولذلك يتعين على المشرع اليمنى أن يعطى الموارد المحلية مرونة تسمح بمواجهة النمو المطرد فى مطالب الوحدات المحلية فكلما كانت هذه الموارد مرنة كلما زادت مقدرة المحليات على النمو والإنتاج.

وكذلك تتحكم الموارد المالية في توجيه الإنفاق المحلى وذلك لأن المجالس المحلية لا تتمتع بإمكانية واسعة تجعلها قادرة على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها، فى حين أن الحكومة المركزية بما لها من سيادة تملك هذه الإمكانيات، فقد بلغ الإنفاق المحلى 12% من إجمالى الإنفاق العام 2008م وتساهم الوحدات المحلية بـ 1.20% من إجمالى الإنفاق المحلى من مواردها المحلية والمشتركة بينما تقوم الحكومة المركزية بتمويل ما تبقى عن طريق الموارد العامة المشتركة والدعم المركزى، وهذا يعنى أن هذه الموارد المحلية لا يمكن استخدامها فى توجيه سياسة اقتصادية واجتماعية مرسومة داخل حدودها المحلية[1].

ونظراً لهذه الطبيعة المحدودة فى الموارد المحلية والسلطة المقيدة للمجالس المحلية فى زيادتها إلا أن هذه المجالس ملزمة بإعداد ميزانيتها المحلية وفقاً للموارد المقررة لها قانوناً، ولضمان تنفيذ ذلك أعطى المشرع لجهات الرقابة على المجالس المحلية سلطة فحص الموازنة المحلية من قبل المستوى الأعلى وأجهزته التنفيذية -كما رأينا سابقاً- أما على المستوى المركزى فتمثل الرقابة على الموازنة المحلية للمحافظة من خلال إلحاقها وضمها للموازنة العامة للدولة.

---

(1) إن ضآلة الموارد المالية وتدني مخصصات الدعم المركزي الاستثماري يتطلب البحث عن موارد جديدة للمجالس المحلية لزيادتها، انظر: د.عبد الله على الطوقي، الموارد المالية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص69، 99.

وبناء على ذلك فإن المجالس المحلية لا تتمكن من سد وإشباع الحاجات المحلية والإنفاق عليها إلا إذا كانت تعتمد على موارد مالية كافية، ومن الطبيعى أنه كلما كانت هذه الموارد محلية (ذاتية) كان ذلك أكثر ضماناً لاستقلالها وبعدها عن الرقابة الشديدة التى تمارسها الحكومة المركزية، ولذا فإن إيجاد موارد ثابتة ودائمة ذات مرونة تعتمد عليها المجالس المحلية عند القيام بواجباتها واختصاصاتها يعتبر خير ضمان للقيام بكل ما يحتاجه أبناء الوحدة الإدارية، ولا يعنى ذلك عدم الاعتماد على الحكومة المركزية فى رفد الموارد المالية للوحدات المحلية بموارد جديدة واعتمادها كموارد مالية، وفى سبيل ذلك يقترح على المشرع اليمنى أن يعتمد الإعانات والقروض كموارد مالية للوحدات المحلية وذلك كما يلى:

أولاً: الإعانات:

ويقصد بها كل ما تتلقاه الوحدات المحلية -دون مقابل- من أموال وتسهيلات من الغير، فقد أصبح للإعانات المركزية دورها فى التمويل المحلى فتعتبر حافزاً هاماً لرفع مستوى الخدمات المحلية فى حالة الربط بين المعونة المعطاة ومستوى الأداء فى تقديم الخدمات المحلية، وتعمل على تنشيط القطاعات الاقتصادية المختلفة ورفع كفاءة النشاطات الاستثمارية، وغالباً ما تقوم الإعانات بتمويل الخدمات القومية على النطاق المحلى[1].

وتنقسم الإعانات الحكومية إلى قسمين[2]:

---

(1) ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص271؛ د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص256، انظر:

- Annie Gruber, Le Décentralisation et institutions Administruatif, op. cit. p.216.

(2) ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص272؛ د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص71؛ د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص264؛ د.أحمد رشيد: مقدمة فى الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص76؛ د.حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية، مرجع سابق، ص230، انظر كذلك:

- P. W. Jackson, Local Government, op. cit. p.249.

أ- **الإعانات العامة :** وتشمل مقدار الدعم المركزي الذى تقدمه الحكومة المركزية للمحليات، و تعطى الوحدات المحلية سلطة إنفاق المعونة بما تراه لازماً لإشباع الحاجات المحلية دونما تخصيص لخدمة معينة، وتعرف هذه الإعانات فى اليمن بالدعم المركزى (الاستثمار ، الجارى) وقد بلغ إجمالى هذا الدعم على ما يقارب 86% من إجمالى موازنة السلطة المحلية لعام 2008م.

ب- **الإعانات المخصصة:** وهى الإعانات المخصصة لتغطية بعض أو كل النفقات اللازمة لإدارة مرفق معين أو لأداء خدمة معينة، وتخضع الوحدات المحلية فى استخدامها لهذه الإعانات لرقابة سابقة من الحكومة المركزية للتأكد من سلامة المشروع أو المرفق المحلى الذى سيخصص له الإعانة ولرقابة لاحقة لمتابعة نشاطها والتأكد من إنفاق الإعانة المخصصة فى الأوجه التى خصصت لها[1].

وهذه الإعانات المخصصة هى التى يتعين على المشرع اليمنى اعتمادها كمورد مالى للوحدات المحلية، من أجل مساعدة الأقاليم الفقيرة والسعى إلى مستوى اقتصادي يتكافأ مع الأقاليم الأخرى من خلال إقامة البنيان الأساسى للتنمية الاقتصادية داخل الإقليم والتغلب على ظاهرة تفاوت الموارد بين الوحدات المحلية[2]،على أن يتم منحها وفقاً لما يلى:

1- بناء على طلب يصوت عليه المجلس المحلى للوحدة الإدارية ويقدم الطلب باسم المجلس.

---

(1) د.عبد الجليل هويدى: المالية العامة للحكم المحلي..، مرجع سابق، ص75؛ تملك الحكومة الإنجليزية حق إلغاء الإعانة التى تقدمها لأى إقليم يثبت أنه قام بإنفاقها فى غير الغرض الذى منحت من أجله، أو أن هناك تقصيراً مالياً بشكل أو بآخر. انظر د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص42، د.محمد احمد غوبر: الوزيرفي النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق،ص359

(2) Rémy Prud'homme, The Dangers of Decentralization. Op. cit. p.203.

2- أن يتاح للسلطة المركزية التأكد من سلامة الموقف المالى للوحدة الإدارية قبل صرف الإعانات من خلال تقديم الموازنة المحلية مبيناً فيها أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات.

3- الإعانات المخصصة هى إعانات مشروطة، ولذا يجب القبول بالرقابة السابقة واللاحقة لضمان تحقيق المعونة لأهدافها، ومنع التبذير والإهمال.

ويقال إن المعونات الحكومية تقلل من الاتجاه الاستقلالى للمحليات من خلال توجيه القرار المحلى وقيادة التنمية المحلية والرقابة على النشاط التنموى، وتلك المعونات لم تكن لتقرر لولا الإعانات المركزية[1]، ولكن ذلك لا يقلل من أهمية الإعانات المخصصة خصوصاً أنه يمكن الاستفادة منها ضمن قواعد قانونية محددة مسبقاً -مثل طلب المجلس المحلى لهذه المعونة- يمكن من خلالها الحفاظ على استقلالية العمل المحلى وتتميز الإعانات المخصصة بالعديد من الخصائص أهمها:

1- مواجهة تفاوت الموارد فيما بين الوحدات الإدارية، إذ تتفاوت الأقاليم المختلفة فى مواردها الاقتصادية وهذا التفاوت يؤدى إلى اختلاف مستوى الخدمات العامة بين الأقاليم بل قد يصل الأمر إلى عجز بعضها عن تحقيق الحد الأدنى من هذه الخدمات، لذا فإن الإعانات المخصصة تعمل على التغلب على ظاهرة تفاوت الموارد، وتراعى الظروف المحلية المختلفة وتحقيق التوازن بين المناطق الفقيرة والمناطق الغنية[2].

---

(1) André Haurio, Droit Consitutionnel et Institutions Politiqus, op. cit. p.342.
- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.126.
انظركذلك د.كزاجى مصطفى: أثر التمويل المركزي في استقلال الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص348.

(2) د.محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص94؛ د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص257؛ د.عبد الرازق الشيخلى، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص127؛ د.عادل حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص215. وفى اليمن هناك تباين كبير فى الموارد بين المحافظات وبعضها البعض، انعكس ذلك على المديريات، بل أن هناك تبايناً ملفتاً-

2- تشجيع المجالس المحلية على أداء خدمات عامة معينة ذات أهمية خاصة أو تكاليف كبيرة، وبهذا يمكن للدولة تحقيق التوافق بين السياستين المحلية والمركزية بما فيه الصالح العام[1].

والحقيقة أن اللجوء إلى الإعانات للتمويل المحلى ليست ظاهرة مقصورة على الدول النامية فقط، بل هى ظاهرة عامة تشمل حتى بعض الدول المتقدمة، إلا أن نسبة الإعانات المقدمة من طرف الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية تختلف من دولة إلى أخرى.

فمثلاً فى مصر يشير الجدول التالى إلى حجم الإعانات المركزية للوحدات المحلية[2]

جدول رقم (16) حجم الإعانات المركزية فى مصر (مليون جنيه)

السنة المالية	إجمالى الإيرادات الجارية والرأسمالية		إجمالى الإيرادات الجارية	حجم الإعانات ونسبتها من إجمالى الإيرادات الكلية		حجم ونسبة الإعانات من إجمالى الإيرادات الجارية	
	الحجم		%	الحجم	%	الحجم	%
1996/95	11867.5		9833.4	7726.1	65.1	7696.7	78.3
1997/96	13069.7		11146.8	8981.9	68.7	8959.1	80.4

يشير الجدول إلى ارتفاع حجم الإعانات التى تقدمها الحكومة المركزية للوحدات المحلية، حيث وصلت نسبتها فى العام المالى 1997/96م إلى نحو 69% من إجمالى الإيرادات الجارية والرأسمالية، وإلى 80.4% من إجمالى الإيرادات الجارية، ويظهر من ذلك أن الجزء الأكبر من موازنة الإدارة

=للنظر بين المديريات فى إطار المحافظة، لدرجة أن بعض المديريات لا يمكنها تنفيذ أكثر من مشروع على مدار العام. انظر. د.عبد الله على الطوقى: الموارد المالية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص118. ففي حالة التشتت الجغرافي للهيكل الاقتصادي يقع على عاتق الحكومة القيام بتحقيق التكامل الاقتصادي القومي وربط أقاليم الدولة ببعضها البعض لتحقيق هذا التكامل.انظرد.محمد سعيد امين:المنهج البيئي المقارن في دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص267.

(1) د.محمد عاطف البنا: الموارد المالية ...، مرجع سابق، ص95؛ د.عبد الجليل هويدى: المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص67.

(2) الجدول نقلاً عن د.سمير محمد عبد الوهاب: الموارد المالية المحلية، مرجع سابق، ص14.

المحلية يتم تمويله عن طريق الإعانات المركزية[1] ولم تجر العادة فى مصر بتخصيص هذه الإعانات أو تقسيمها إلى إعانات مخصصة أو غير مخصصة، ويرى البعض أن هذه النظرة لا تتوافق مع ترشيد استخدام الموارد وأن الوقت قد حان لتصميم الإعانات المركزية فى برامج تستهدف إما غايات أو مشكلات محددة، ومن ثم توضع معايير واضحة لتخصيصها وقياسات واضحة لاستخدامها[2].

وفى الدول المتقدمة تعتبر الإعانات المركزية إحدى مصادر التمويل المحلى، ففى الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ الإعانة عدة أشكال، وقد عرفت ارتفاعاً ملحوظاً منذ الستينيات، وتلجأ الوحدات المحلية الأمريكية إلى هذه الإعانات للقيام ببعض المشاريع الاقتصادية والاجتماعية المهمة كبناء الطرق والمدارس والمستشفيات[3]، أما بريطانيا فإن الإعانات تعتبر المصدر الأساسى

---

(1) الجدير بالذكر أن نسبة الإعانات المركزية للوحدات المحلية فى مصر قد استمرت فى ارتفاع تصاعدى فكانت فى 1998/97م (81.47%) وفى 1999/98م صلت إلى (83.65%) حتى وصلت فى 2002/2001م إلى (86.24%). للمزيد انظر د.السيد عبد المطلب غانم: الموازنة المحلية: مفارقة اللامركزية، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، يناير 2005م، ص24 وما بعدها، وبلغت نسبة الإعانة المركزية فى مصر عام 1979م، (81.5%) من إجمالى الإيرادات الذاتية، انظركذلك د.عبد الجليل هويدى: المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص82.

(2) د.السيد عبد المطلب غانم: المرجع السابق، ص23.

(3) هناك نوعان رئيسيان من المنح فى الولايات المتحدة الأمريكية هما: المنح المخصصة للمشروعات والمنح المصنفة:

1- المنح المخصصة للمشروعات: وهي النوع الأكثر شيوعاً من المنح، وتمنح على أسس تنافسية. مثال ذلك الطلبات التى يتقدم بها أساتذة الجامعات للحصول على أموال لأغراض البحث العلمى.

2- المنح المصنفة: وتقدم هذه المنح وفقاً لصيغ مركبة تتضمن عدد السكان ومستوى الدخل ونسبة سكان الريف وغيرها من المتغيرات، فالمبالغ المالية الإجمالية المخصصة تقدم على أساس هذه الصيغة.

وقد تمت هذه المنح وازدادت اتساعاً فى ظل برامج ومشروعات المجتمع الكبير فى الستينيات ويمكن تحديد خمسة برامج فيدرالية وراء هذا النمو:1- المساعدات المقدمة للأسرة محدودة الدخل. 2- التأمين الصحى للفقراء. 3-عمليات تشييد وتعبيد الطرق السريعة. 4- إعانة البطالة. 5- الإعانات المقدمة للأمهات الفقيرات. انظر لارى-

لتمويل المحليات حيث تحتل مكانة هامة، وتقسم إلى إعانات مخصصة وإعانات عامة، وقد بلغت نسبة الإعانات فى عام 1978/77م حوالى 61% وبلغ متوسط النسبة فى الإحدى عشر سنة الأخيرة حوالى 59% من النفقات[1]، ووصلت نسبة الإعانة الحكومية فى فرنسا إلى 40% فى العام 1998م[2] من إجمالى الإنفاق المحلى.

=إلوتيز، نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص37، د.عبد الجليل هويدى، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص72.

[1] يتم توزيع الإعانات الخاصة فى النظام المحلي الإنجليزي بالأساليب التالية: أولاً: على أساس نسبة مئوية من تكلفة الخدمات ويستلزم ذلك وضع معايير دقيقة لمراجعة انفاقها مثل: دفع 50% من نفقات رجال الأمن. ثانياً: على أساس تقدير ظروف السلطة المحلية من جانب الحكومة، ولا تقدر على أساس تكلفة المشروع أو الخدمة، انظر:

- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative law, op. cit. p.395.
- Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, op. cit. p.411.
- P.W. Jackson, Local Government, op. cit. p.250.
- Sir William Wade, Administrative, Law, op. cit. p.130.

انظر كذلك: د.محمد محمد بدران: نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص298؛ د.عبد الجليل هويدى: المرجع السابق،ص76؛ د.صبرى توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية ، مرجع سابق، ص 178. د.عماد فرج الخياط:نظام التمويل في الادارة المحلية،مرجع سابق،ص289.د. محمد احمد غوبر:الوزيرفي النظم السياسية،مرجع سابق،ص358.

[2] وتقدم الإعانات الخاصة فى فرنسا وفقاً للمعايير التالية:

أولاً: الوحدات المحلية التى تتحمل أعباء خاصة مثل الوحدات المحلية السياحية.

ثانياً: الوحدات المحلية التى يبلغ عدد سكانها أقل من 2000 نسمة.

ثالثاً: الوحدات المحلية التى تشكل مراكز مدنية، والتى تتحمل أعباء نتيجة قيام الوحدات المحلية المجاورة باستخدام مرافقها، انظر:

- Annie Gruber, Le Décentralisation et Iesinstitutions Administratif. Op. cit. p.218.
- Bruno Rémond et Jacgues Blanc, Les Collectivités Locales, Preese de La Fondation Nationale des Sciences Politiques. Dalloz, 1989. p. 256.

وايضا: د.محمد أنس قاسم جعفر:التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق،ص100؛ د.سمير محمد عبد الوهاب، الموارد المالية المحلية، مرجع سابق،ص14.د.هدى محمد عبد الرحمن:كفاءة الادارة المحلية،مرجع سابق،ص57

وبناء على ذلك يتضح أن الهيئات المحلية فى الدول المتقدمة تعتمد بدرجة كبيرة على إعانات السلطة المركزية، وإذا كان هذا هو واقع الهيئات المحلية فى الدول المتقدمة فإن الوضع أكثر احتياجاً فى الدول النامية مادامت الهيئات المحلية لا تعتمد على التمويل الذاتى لأنشطتها، على أن تتسم الإعانات المالية المركزية بما يلى[1]:

- يجب أن تكون هذه الإعانات مستقرة نسبياً من سنة إلى أخرى، من أجل أن تكون مشاريع الموازنة عقلانية.
- يجب تحديد هذه الإعانات بأقصى مثالية ممكنة من الموضوعية والشفافية بواسطة معادلة مدروسة جيداً، وبواسطة جهاز رسمى يشكل من لجنة مختلطة من الحكومة المركزية والبلديات.
- يجب أن تكون هذه الإعانات الفردية موجهة نحو غاية محددة، كالرغبة فى تحقيق بعض التوازن على الصعيد القومى، أو إذا كان هناك أهداف قومية مثل دعم البنى التحتية المحلية.

ثانياً: الاقتراض:

أمام ضعف الموارد المالية وعدم كفاية الدعم المركزى الممنوح من طرف الدول للهيئات المحلية فإنها لا تساهم بما فيه الكفاية للنهوض بالتنمية المحلية، ولذلك من الضرورى إتاحة الفرصة للهيئات المحلية للحصول على القروض حتى تساعدها الحصول على متطلباتها المحلية، ويعتبر القرض فى النهاية تمويلاً ذاتياً للتنمية ما دامت أقساط الديون يتم تغطيتها من الموارد المالية المحلية للهيئات المحلية، ويعتبر الاعتراف بحق الاقتراض للسلطات المحلية مورداً مالياً يتميز بالاستقلال عن السلطة المركزية[2].

---

[1] د.عبد الجليل هويدي، المرجع السابق، ص80؛ د.سامي عطا الله، اللامركزية المالية فى لبنان والتجارب العالمية المعاصرة، مرجع سابق، ص108.

[2] د.محمود عاطف البنا: الموارد المالية للهيئات المحلية، مرجع سابق، ص91.

وقد أصبح استخدام القروض فى تمويل برامج التنمية الاقتصادية فى كل من الدول المتقدمة والنامية على السواء، وغدا مورداً هاماً من موارد التمويل المحلى، فقد اعتادت المجالس المحلية فى بريطانيا عقد صفقات القروض ومن كافة المصادر المتاحة[1]، ووصلت نسبة القروض للوحدات المحلية فى فرنسا لعام 1998م إلى حوالى 10% من الإيرادات المحلية[2].

و الواقع أن النظام المحلى فى كثير من الدول فى العالم يتجه إلى تنمية موارد المجالس المحلية عن طريق القروض، وتعتبر القروض المحلية فى كثير من الحالات أحدى الأدوات الرئيسية لهذه التنمية[3]، هذا فى الوقت الذى يتجه فيه المشرع اليمنى إلى تقييد حرية المجالس المحلية فى الاعتماد على القروض

---

(1) أجاز المشرع الإنجليزي للمجالس المحلية الحصول على قروض لتمويل مشروعاتها وسد احتياجاتها سواء من أشخاص القانون العام أو الخاص، ولكن ذلك يقتضى ضرورة توافر قيدين هما: ضرورة موافقة السلطة المركزية ممثلة فى الوزارة التى يعنيها الأمر والتى لها اتصال مباشر بالمشروع الذى يعقد القرض لتمويله، ويلى ذلك الحصول على موافقة وزير الحكم المحلى، انظر:

- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, op. cit. p.393.
- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.130

(2) Bruno Rémondet Jacques Blanc, Les Collectivités Locales, op. cit. p.257.

- Annie Gruber, Le Décentralisation et institutions Administrative, op. cit. p.218.

وايضا: د.سمير محمد عبد الوهاب، الموارد المالية المحلية، مرجع سابق، ص14؛ د. محمد احمد غوبر:الوزيرفي النظم السياسية،مرجع سابق،ص355. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسى فى القانون رقم 213 لسنة 1982م قد أشار إلى لجنة القروض وتتكون من مندوبين عن الإقليم والمحافظات والبلديات التى تقع فى دائرة الإقليم، وتتولى هذه اللجنة التوجيه فى كيفية استثمار القروض المقدمة من الصندوق العام للودائع أو من الصندوق الخاص بمساعدات التجمعات المحلية، وتتدخل هذه اللجنة لدى الجهات المختصة لتسهيل تقديم القروض للإقليم. انظر د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص88؛ د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص376.

(3) د.أحمد رشيد: مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق،ص77. د.عماد فرج الخياط: نظام التمويل في الادارة المحلية، مرجع سابق،ص329

كمصدر من مصادر التمويل المحلى، ومن منطلق الإمكانيات المالية الضعيفة التى تعانيها المجالس المحلية فى اليمن وتمكيناً لها من تنويع مصادرها المالية ومن مواجهة المتطلبات المحلية، يتعين على المشرع اليمنى تحرير المجالس المحلية من القيود التى تحد من حريتها فى الاقتراض.

وبهذا الخصوص وبما يتفق مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية فى اليمن نقتصر على تتبع خطى التجربة المصرية والأردنية فى هذا المجال للاستفادة منها، و ذلك كما يلى:

أ- إنشاء بنك للتنمية المحلية: على غرار المشرع المصرى الذى أنشأ بنك الاستثمار القومى بالقانون رقم 119 لسنة 1980م كجهاز اقتصادى ذي طبيعة خاصة له شخصية اعتبارية مستقلة يتخصص فى إقراض الوحدات المحلية، وعلى غرار أيضاً المشرع الأردني الذي أنشأ (بنك تنمية المدن والقرى) بالقانون رقم (63) لسنة 1985م وهو مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً حسب تعريفه في القانون، ويقوم بمساعدة المجالس البلدية والقروية على القيام بوظائفها[1]، ولذا يتعين على المشرع اليمنى إنشاء بنك للتنمية المحلية يكون له فروع فى جميع محافظات الجمهورية، على أن تكون الـ 50% من الموارد المشتركة للمحافظة التى يتم توزيعها بين المديريات جزءاً من رأس مال البنك فى فرع المحافظة لعدم جدوى توزيعها بين المديريات.

ب- يتعين على المشرع اليمنى أن يجيز للمجالس المحلية اللجوء إلى الاقتراض على غرار المشرع المصرى الذى أجاز بموجب نص المادة (15) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م للمجلس الشعبى

---

[1] للمزيد حول هذا الموضوع يراجع؛ د.هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص105؛ د.محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية...، مرجع سابق، ص213، وكذلك ص360 من هذه الدراسة.

المحلى للمحافظة الاقتراض. ولكن يجب مراعاة الضوابط الآتية:

1- **الإذن بالقرض**: بعد موافقة المجلس المحلي المنتخب على إبرام القرض يتعين الحصول على إذن من:

- بالنسبة للمجلس المحلى للمحافظة: ضرورة الحصول على إذن بالقرض من السلطات المركزية الأعلى ممثلة في بوزارة الإدارة المحلية والمالية والتخطيط والتعاون الدولى.
- بالنسبة للمجالس المحلية للمديريات: الحصول على إذن بالقرض من المجلس المحلى للمحافظة وإخطار وزير الإدارة المحلية، على أن يكون القرض للمديريات من فروع البنك فى المحافظة ولا يتعداها[1].

ويحقق الإذن بالقرض عدة أهداف منها[2]:

- يعتبر وسيلة رقابية هامة على سلطة الوحدات المحلية فى الاقتراض، وذلك لمعرفة ما إذا كانت هذه القروض معقولة من الناحيتين المالية والفنية.
- يمثل الإذن صمام أمان للوحدات المحلية الصغيرة التى تفتقد للكادر الفنى المختص لدراسة مشروع القرض واستخدامه.
- ويستخدم الإذن بالقرض للتنسيق بين الوحدات المحلية المختلفة بخصوص المشروعات التى من الممكن أن تستفيد منها أكثر من وحدة محلية .
- أن لا يتم منح المجلس المحلي قرضاً لمشروع واحد يستنفذ كامل القدرة الاقتراضية للمجلس، باستثناء المشاريع الإنتاجية بعد التأكد من جدواها الاقتصادية.

2- **حجم القرض**: وضع حد أقصى للقرض بحيث لا تتجاوز نسبة معينة من الإيرادات السنوية للوحدة المحلية المقترضة، وقد حدد المشرع المصرى

---

(1) ظريف بطرس، مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص274. د.عماد فرج الخياط: نظام التمويل في الادارة المحلية، مرجع سابق،ص289

(2) د.محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلى، مرجع سابق، ص248.

الحد الأقصى للاقتراض 40% من المجموع السنوى للإيرادات الذاتية[1] بهدف ضمان قدرة الوحدات المحلية على سداد ديونها[2].

3- **الغرض من القرض**: أن تكون هذه القروض مخصصة لتمويل النفقات الاستثمارية لتعلقها بالفائدة المستقبلية التى ستعود على الوحدات المحلية، ولا يجب أن تستخدم هذه القروض لأغراض سد العجز فى الميزانية أو النفقات الجارية[3].

وبناء على ذلك يصبح القرض مورداً هاماً من الموارد المالية للمجالس المحلية، خاصة أنه فى حقيقته يعتبر تمويلاً ذاتياً للوحدة المحلية مادام أنها تقوم بسداد أقساطه من مواردها المحلية.

---

(1) مادة (15) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

(2) حدث فى 1837م فى الولايات المتحدة الأمريكية أن عجزت المحليات عن سداد ديونها مما دفعها إلى إنكارها، خصوصاً وأنها كانت تقترض من المواطنين الذين كانت لديهم مدخرات كثيرة، انظر د.عبد الجليل هويدى، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق،ص91؛ وفي الأردن يجوز للبلديات الاقتراض من البنوك التجارية وهى قروض قصيرة الأجل وتشكل عبئاً كبيراً عليها بسبب ارتفاع سعر الفائدة وقد أخذ بنك تنمية المدن والقرى على عاتقه تسديد هذه القروض الممنوحة للبلديات من البنوك التجارية لتخفيف عبء الفائدة والتسديد السنوي عن هذه البلديات. انظر د.محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص80.

(3) د.جميل الجالودى، الأوضاع المالية للمجالس المحلية في الأردن، مرجع سابق، 70.

الفصل الثالث
الرقابة على المجالس المحلية

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مصدره القانون أو الدستور فى بعض الحالات، إلا أن هذا الاستقلال يجب ألا يكون مطلقاً دون أية رقابة، وإلا أصبحت اللامركزية الإقليمية خطراً على وحدة الدولة وسلامة كيانها القانونى ولذا فإن الرقابة على الهيئات المحلية تحقق وحدة الارتباط بين الأقاليم المحلية والدولة، ولا تعتبر قيداً على حريات الهيئات المحلية مادامت تمارس فى حدود النص القانونى الذى يبين طرقها ويحدد أطرافها[1].

ولذلك فإن الرقابة تقف أو يجب أن تقف عند نقطة يتحقق معها التوازن فى علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية وتوفق بين استقلال هذه الهيئات من ناحية وعدم تحول هذا الاستقلال إلى فوضى تضر بالمصلحة العامة للمجتمع من ناحية أخرى، وفى الأغلب تستهدف الرقابة تحقيق ما يلى[2]:

1- الأهداف السياسية: وتتمثل فى الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، فهى الوسيلة التى تعمل على خلق توازن بين وجود وحدات محلية مستقلة فيما

---

(1) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.155.
انظر كذلك د.طعيمة الجرف: مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص62؛ د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص91؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي..، مرجع سابق، ص117؛ د.على خطار شطناوى:الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص225؛ د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص113.

(2) حول هذه الأهداف التى تحققها الرقابة على الهيئات المحلية انظر: د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص71 وما بعدها؛ د.صبرى توفيق حموده: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص123؛ د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص34؛ د.رمضان محمد بطيخ: المرجع السابق، ص93؛ د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص123؛ د.محمد محمود الطعامنة: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص11.

تمارسه من اختصاصات وبين احترام وحدة الدولة وثبات أركانها خوفاً من أن يؤدى استقلالها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية[1].

2- الأهداف الإدارية: وتتمثل من خلال تأكيد وحدة الدولة الإدارية ومراقبة العمل الإدارى فى الوحدات المحلية والتأكد من السير فى اتجاه يحقق وحدة العمل الإدارى وانسجامه، وذلك عن طريق التنسيق بين السياسات المحلية المختلفة فيما بينها وبين هذه السياسات والسياسة العامة التى تنتهجها الدولة[2].

3- الأهداف المالية: تتمثل فى ضمان وحدة الاتجاه المالى العام فى الدولة، ذلك بمراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية فيما يتعلق بالإيرادات وأوجه إنفاقها وإيجاد التنسيق الكامل بين الوحدات المحلية مع بعضها وبينها وبين الدولة فى جميع المجالات المالية، وكذلك التأكد من صرف الإعانات المالية التى تقدمها السلطة المركزية للوحدات المحلية فى الأوجه المقررة لها[3].

ويختلف مدى الرقابة وأسلوبها باختلاف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، ومن ثم لا يمكن تحديد نمط واحد للرقابة فى سائر الدول، وذلك لاختلاف الظروف من دولة إلى أخرى[4]، ومع ذلك يمكن الاهتداء إلى تحديد مدى الرقابة على الهيئات المحلية من خلال ما يلى:

1. ظروف نشأة النظام المحلى وتطوره: تتأثر الرقابة بأسلوب نشأة النظام المحلى ومراحل تطوره، ففي بعض الدول مثل المملكة المتحدة وهولندا

---

(1) André de Laubadére, Traité de Droit Administrativ. Op. cit. p.149.
- Jean Rivero, Droit Administratif, op. cit. p.232.

(2) F. Bénoit, Le Droit Administratif Francise, op. cit. p.211.
- Jean Rivero, Droit Administratif, op. cit. p.325

(3) P. W. Jackson, Local Government. Op. cit. p.282.
- Peter G. Richards, The local Government system, op. cit. p.130.

(4) د.محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإدارى، مرجع سابق، ص66؛ د.عبد الرازق الشيخلى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص141؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي...، مرجع سابق، ص116.

نجد أن النظام المحلي فيهما قد نشأ نشأة طبيعية تمتد جذوره إلى زمن سابق على قيام الحكومة المركزية[1]، وقدم العهد بتجربة النظام المحلى الإنجليزى قد أدى إلى تميز العلاقة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية بحرص الأخيرة على استقلال الهيئات المحلية وتقديم العون والمشورة من أجل التحقق من توفير أكبر قدر من الفاعلية والكفاية لنشاطها[2].

ونجد في دولة مثل فرنسا أن النظام المحلي فيها قد نشأ بمقتضى أداة قانونية وغالباً ما ترتبط بالظروف التى صدر فيها وهى فى فرنسا ظروف عسكرية[3] ولذلك فإن شدة الرقابة فى فرنسا ترتبط بالظروف التاريخية لنشأة النظام المحلى، على عكس النظام الإنجليزى الذى يتميز برقابة ضئيلة بهذا الخصوص[4].

---

(1) A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law. Op. cit. p.379.
- R. M. Punnett, British Government and Politics, op. cit. p.371.
للمزيد حول نشأة النظام المحلى الإنجليزى انظر: د.عادل محمود حمدى:الاتجاهات المعاصرة،مرجع سابق، ص21؛ د.صبرى توفيق حموده: اللامركزية المحلية ، مرجع سابق، 67؛ وفي هولندا تعتبر السلطة اللامركزية أقدم وأسبق وجوداً من السلطة المركزية، بل إن المحافظات أقدم وأسبق من الدولة الهولندية ذاتها ومن الدستور والنظام الدستوري الهولندي، يراجع د.عبد الرءوف هاشم بسيوني: الحكم المحلي في هولندا، مرجع سابق، ص30، 31.

(2) John Stewart, The nature of British Local Government Government Beyond the centre, op. cit. p.22

(3) J. A. Chandler, Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, op. cit. p.53.

(4) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص93؛ د.ظريف بطرس: الإدارة المحلية مفهومها وإيكولوجيتها، مرجع سابق، ص19؛ د.ماجد راغب الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مرجع سابق، ص13؛ د.ربيع أنور فتح الباب: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص55؛ د. خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص298، وتجدر الإشارة إلى أن الهيئات المحلية فى النظام الإنجليزي إذا كانت تتمتع باستقلال كبير مقارنة بدول أخرى فإن هذا الاستقلال يحده أن هذه الهيئات ليست صاحبة سيادة بل صاحبة اختصاص يخولها القانون سلطات واسعة فى نطاق اختصاصها الجغرافى، انظر:
- P. W. Jackson, Local Government, op. cit. p.18.
- Tony Byrne, Local Government in Britain, op. cit. p.65
- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.123.

2. أسلوب تحديد الاختصاصات المحلية: يؤثر أسلوب تحديد الاختصاصات في مدى الرقابة على الوحدات المحلية، فنجد تطبيقاً لذلك فى النظام المحلى الإنجليزى الذى يقوم أساساً على خاصيتين أساسيتين هما اختصاصات محددة ورقابة ضيقة، أما الأسلوب الفرنسى يقوم على عكس ذلك تماما: اختصاصات عامة ورقابة واسعة[1].

وتقسم الرقابة على الهيئات المحلية وفقاً لمصدرها بحسب تعدد المستويات المحلية:

- الدول ذات المستوى المحلى الواحد: وتباشر الرقابة على الهيئات المحلية فى هذه الدول من قبل السلطات الثلاث فى الدولة مباشرة لأنها تتصل بالسلطة المركزية مباشرة دون وساطة أو إشراف من قبل هيئات محلية أخرى تعلوها فى المستوى، وهى رقابة مفروضة على الهيئات المحلية من خارجها وتعرف بالرقابة المركزية، ومن أمثلة هذه الدول بريطانيا، والأردن، ولبنان، والبحرين.
- الدول ذات المستويات المحلية المتعددة: وفى هذه الدول يوجد نوعان من الرقابة على الهيئات المحلية. الأولى: الرقابة المركزية التى تمارس من قبل السلطات الثلاث فى الدولة. الثانية: الرقابة اللامركزية وهى الرقابة الذاتية التى تمارسها الهيئات المحلية وتتخذ هذه الممارسة الرقابية مظهرين أساسيين: أحدهما: رقابة المجالس المحلية على الأجهزة التنفيذية فى دائرتها. والآخر: رقابة المجالس المحلية الأعلى على المجالس الأدنى. ومن أمثلة هذه الدول فرنسا ومصر وسوريا والمغرب والجزائر واليمن.

وبناء على ذلك يقسم هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: الرقابة المركزية على الهيئات المحلية.

المبحث الثانى: الرقابة اللامركزية على الهيئات المحلية.

---

[1] د.يحيى الجمل: المرجع السابق، ص93؛ د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص152؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص60.

المبحث الأول
الرقابة المركزية على الهيئات المحلية

هى الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية من خارجها، وتمارس بواسطة السلطات العامة فى الدولة، وتقسم إلى ثلاثة أنواع من حيث معيار مصدر السلطة فى الدولة، وهى الرقابة التشريعية، ومصدرها البرلمان، ورقابة الإدارة المركزية، ومصدرها السلطة التنفيذية، والرقابة القضائية التى تفرضها المحاكم وتتعلق بالنشاط القانونى للهيئات المحلية. ونتناول هذه الأنواع للرقابة المركزية فى المطالب التالية:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية.

المطلب الثانى: الرقابة التشريعية.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية.

المطلب الأول
الرقابة الإدارية

تعد الهيئات المحلية جزءاً من النظام الإدارى للدولة فقد تنازلت الحكومة المركزية عن جزء من الوظيفة الإدارية إلى الهيئات المحلية وفقاً لقانون خاص يعد الأساس القانونى للرقابة الإدارية، واشتراك الهيئات المحلية مع الحكومة المركزية فى تقديم الخدمات والوفاء بحاجات المجتمع يقتضى بالضرورة قيام علاقة بينهما مما يستدعى تنظيم وتنسيق هذه العلاقة لتحقيق المصلحة العامة[1].

---

[1] ذلك أن المجالس المحلية تمارس جزءًا من الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية وبالتالى ليست سوى أجهزة تنفيذية، حتى وإن تم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب فإنه لا يرفع من قدرها إلى مستوى البرلمانات التى تختص بالتشريع، ونظراً لكونها أجهزة تنفيذية – لا تشريعية – فإنها تخضع لرقابة الإدارة المركزية التى تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل فى الوظيفة التنفيذية. انظر د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص123؛ د.عبد الرازق الشيخلى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص26 وما بعدها؛ د.سليمان الطماوى: شرح نظام الحكم المحلى الجديد، مرجع سابق، ص126؛ د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص20.

وتنظيم هذه العلاقة من الأسس الهامة التى يقوم عليها نظام اللامركزية الإقليمية، ولذلك فإن تحديد إطار هذه العلاقة يتم وفقاً للعناصر التالية[1]:

1- مجموعة من السلطات المحددة التى يبينها القانون، بمعنى أنها مجموعة من السلطات منصوص عليها ولا تترك لمحض رغبة السلطة المركزية.

2- أن الرقابة الإدارية تستهدف أساساً حماية الصالح العام.

وتتخذ الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية أحد مظهرين:

الأول: رقابة الإدارة المركزية على ذات الهيئات المحلية، **والثانى**: رقابة الإدارة المركزية على أعمال الهيئات المحلية.

وبناء على ذلك نتناول الرقابة الإدارية على المجالس المحلية فى اليمن والتى تمارس من قبل ممثلى السلطة التنفيذية فى الفرعين التاليين: **الفرع الأول**: رقابة الإدارة المركزية على ذات الهيئات المحلية؛ **الفرع الثانى**: رقابة الإدارة المركزية على أعمال الهيئات المحلية.

الفرع الأول
رقابة الإدارة المركزية
على ذات الهيئات المحلية

تعنى رقابة الإدارة المركزية على ذات الهيئات المحلية تسليط الرقابة على أعضاء مجالس هذه الهيئات كوحدات محلية لها استقلالها ودون المساس بها كشخص قانونى، وتمارس مظاهر هذه الرقابة من قبل السلطات الإدارية المركزية (السلطة التنفيذية) وأهمها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه ووزير الإدارة المحلية، وذلك كما يلى:

---

(1) د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص91، انظر كذلك:
- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cti. P.155.
- John Stewart, The nature of British Local Government Government Beyond the centre, op. cit. p.26

أولاً: رقابة رئيس الجمهورية:

تختلف سلطات رئيس الدولة من نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر، وفي نفس الدولة من وقت لآخر[1]، فقد منح المشرع اليمني رئيس الجمهورية صلاحيات رقابية على ذات الهيئات المحلية، ومن تلك الصلاحيات:

أ- **الدعوة إلى انتخابات المجالس المحلية:** تبدأ رقابة رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخابات المجالس المحلية الجديدة قبل انتهاء مدة المجالس المحلية القائمة بستين يوماً على الأقل، وبذلك يكون المشرع اليمني قد حصر تلك المهمة بيد رئيس الجمهورية الذي يجوز له في أي ظرف قاهر أن يبقى المجالس القائمة حتى تزول تلك الظروف القاهرة التي يمكن أن تحول بينه وبين الدعوة للانتخابات، ولم يحدد المشرع تلك الظروف أو المدة بل ترك ذلك لتقدير رئيس الجمهورية، واستثناء من ذلك تتم الدعوة لإجراء انتخابات محلية تكميلية من قبل اللجنة العليا للانتخابات[2]، وينعقد الاختصاص لرئيس الجمهورية بدعوة الهيئات الانتخابية لانتخاب المحافظين على مستوى الجمهورية بالرغم من اعتبارها انتخابات داخلية لأن وزارة الإدارة المحلية هي التي تتولى الإشراف عليها وليس اللجنة العليا للانتخابات[3].

أما المشرع المصري فقد منح رئيس الجمهورية الاختصاص بتوجيه قرار دعوة الناخبين للانتخابات المحلية قبل الميعاد المحدد لها لإجراء الانتخابات بخمسة وأربعين يوماً، على أن تكون الانتخابات التكميلية بقرار من وزير الداخلية، ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها أن يقرر استمرار

---

(1) د.محمد مرغني خيرى:الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص12.

(2) مادة (13) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (24) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(3) مادة (38 فقرة ح) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق؛ مادة (4) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، مرجع سابق.

المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة[1].

وبناء على ذلك يكون المشرع اليمنى والمصرى قد حرص على أن يمنح أعلى سلطة سياسية وإدارية فى الدولة إصدار قرار دعوة الناخبين، وذلك يعكس مدى الاهتمام بالعملية الانتخابية باعتبارها نشاط ديمقراطى وسياسى وشعبى يجب الحفاظ على دوريته[2]، ولذا يتعين على المشرع اليمنى أن يحدد المدة التى يجوز لرئيس الجمهورية أن يقررخلالها استمرار عمل المجالس المحلية أسوة بالمشرع المصرى من أجل الحفاظ على مبدأ دورية الانتخاب وعدم تعليق النظام المحلى إلى أجل غير محدد لما فيه من تعطيل للنصوص القانونية.

ب- **التعيين** : يتم تشكيل المجالس المحلية فى اليمن – كقاعدة عامة- عن طريق الانتخاب المباشر، والمحافظ عن طريق الانتخاب غير المباشر على درجتين، واستثناء من قاعدة الانتخاب للمحافظين يجوز لرئيس الجمهورية تعيين محافظ بقرار جمهورى فى حالة وحيدة وهى تعذر انتخاب المحافظ، وبشرط أن تباشر وزارة الإدارة المحلية انتخاب محافظ آخر لبقية المدة فور زوال أسباب التعذر، وبذلك أعطى المشرع اليمني وزارة الإدارة المحلية سلطة تقدير زوال أسباب التعذر[3].

---

(1) مادة (22) قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصرى، مرجع سابق، مادة (89) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

(2) وفى بعض الدول العربية مثل السعودية، الأردن، ولبنان وفلسطين ينعقد الاختصاص بقرار دعوة الناخبين للانتخابات المحلية للوزير المختص، وهذا أمر منتقد لما فيه من عدم اهتمام بتمكين سلطة إدارية من التحكم بمستقبل العملية الانتخابية، يراجع د. عدنان عمرو: الحكم المحلي..، مرجع سابق، ص41.

(3) مادة (38 فقرة ك) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق، وقد شهد الواقع العملى خلال انتخابات المحافظين فى محافظة الجوف بالرغم من صدور حكم قضائى بإبطال العملية الانتخابية وإعادة الانتخاب، إلا أن هذه الإعادة لم تتم وصدر القرار الجمهورى رقم (122) لسنة2008م بتعين محافظ لمحافظة الجوف الذى مازال حتى الآن بطريق التعيين حتى تقدر الوزارة زوال أسباب التعذر.

ويجوز لرئيس الجمهورية إقالة المحافظ المنتخب بقرار جمهوري، وعلى وزير الإدارة المحلية مباشرة إجراءات انتخاب محافظ آخر بذات الطريقة خلال (30) يوماً من تاريخ الشغر، ولذا لا يجوز بنص القانون لرئيس الجمهورية تعيين محافظ بدل من المحافظ المنتخب المقال[1] إلا فى حالة التعذر السابقة.

أما فى مصر فإن رئيس الجمهورية هو الذى يعين المحافظ ويعفيه من منصبه، إلا أن هذا التعيين لا يؤثر على استقلال المجلس المحلى، خصوصاً أن المحافظ لا يرأس المجلس المحلي الذي ينتخب رئيسه من بين أعضائه. ويرجع ذلك إلى أخذ المشرع المصرى بنظام الفصل الجزئى بين الهيئات المحلية[2]، هذا بعكس الحال فى سوريا حيث يعين رئيس الجمهورية المحافظ الذى يرأس المجلس المحلى وهو الوضع الذى كان قد أخذ به المشرع اليمنى قبل التعديلات الأخيرة بشأن انتخاب المحافظ.

---

[1] مادة (38 فقرة د) قانون رقم (18) لسنة 2008م، مرجع سابق، مادة (42) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظى المحافظات، مرجع سابق، وتجدر الإشارة إلى أن الواقع العملى قد شهد هذا الوضع خلال الفترة القصيرة لانتخاب المحافظين وذلك بإصدار رئيس الجمهورية القرار الجمهورى رقم (9) لسنة 2010م، بتعيين محافظ لمحافظة صعدة بدلاً من المحافظ المنتخب متعارضًا فى ذلك مع نص الفقرة (و) من المادة (38) من القانون رقم (18) لسنة 2008 التى تنص (يجوز للمحافظ أن يقدم استقالته من منصبه مسببة إلى رئيس الجمهورية، ويجوز لرئيس الجمهورية إقالته من منصبه وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة، ويصدر بقبول الاستقالة أو الإقالة قرار جمهورى، وعلى الوزير فى كلتا الحالتين مباشرة إجراءات انتخاب محافظ آخر). إلا أن هذا التعيين يمكن أن يجد له سند فى نص الفقرة (ك) من المادة السابقة وهى حالة تعذر الانتخاب خصوصاً أن هذه المحافظة كانت تمر بظروف حرب غير مناسبة لإجراء انتخابات.

[2] مادة (25) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق، د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص78؛ د.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية..،مرجع سابق،ص.137وفى فرنسا يعين المحافظ بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية بناء على توصية مجلس الوزراء واقتراح وزير الداخلية وهو يرأس الجهاز التنفيذي بالمحافظة فى حين يراس المجلس العام عضو منتخب من بين أعضاء المجلس، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2،مرجع سابق، ص352.

جـ- إنشاء الوحدات المحلية: تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية وفقاً للتقسيم الإدارى للجمهورية الصادر بقانون ويبين عددها وتقسيمها وحدودها، واستثناء من ذلك يجوز لرئيس الجمهورية تعديل التقسيم الإدارى على مستوى المديرية فما دون من حيث الاستحداث أو التركيب أو الارتباط بقرار جمهورى، بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير، أما المحافظات فيتم إنشاؤها وتعديل حدودها بموجب قانون[1].

أما المشرع المصرى فقد منح رئيس الجمهورية سلطة تقسيم أراضى الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية، ويتم إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، والمحافظات هى الوحدات الإدارية الأعلى فى نظام الإدارة المحلية المصرى[2].

وعلى ذلك يتم إنشاء المديريات فما دون بقرار من رئيس الجمهورية، وهو أعلى سلطة فى البلاد. ولذا يتعين على المشرع اليمنى ألا يجعل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية تستقل باتخاذ مثل هذه القرارات والنزول بها إلى سلطة أقل من رئيس الجمهورية من أجل السرعة والمرونة اللازمة لسير العمل المحلى[3]، كما يجب إشراك المجالس المحلية فى هذا الشأن بحيث لا يتم إنشاء أو إلغاء أو ارتباط بين المديريات إلا بموافقتها،وهو ما اعتمده المشرع العربى فى بعض الدول مثل مصر، والجزائر، والمغرب، والسعودية، وسوريا.

د- حل المجالس المحلية: يعتبر قرار حل المجالس المحلية قبل انتهاء ولايتها من أخطر الوسائل الرقابية وأكثرها مساساً باستقلال المجالس

---

(1) مادة (5، 7) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
(2) مادة (1، 7) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.
(3) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص214.

المحلية[1]، ولذا يجب الحرص على أن يحاط بضمانات خاصة تكفل عدم إساءة استخدامه كوسيلة ضغط وتهديد فى مواجهة المجالس المحلية، وقد حرص المشرع اليمنى على إحاطة قرار الحل بالضمانات التالية:

1- لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل إلا بقانون[2]: وبذلك حظر المشرع اليمنى حظراً مطلقاً اتخاذ قرار حل شامل للمجالس المحلية من قبل الإدارة المركزية بما فيها رئيس الجمهورية فمن غير الممكن أن تحل المجالس المحلية إلا بقانون وهو من نفس درجة إنشاء المجالس المحلية، والعلة فى ذلك ترجع إلى أنه لو أبيح للسلطة المركزية اتخاذ قرار الحل الشامل فإن ذلك يعني الاعتراف لها بحق تعطيل قانون بأداة أقل من القانون، وهو أمر غير جائز[3]، أما إذا صدر قرار الحل الشامل فإنه لا يعدو أن يكون مصادرة للنظام المحلى لأن المجالس المحلية لا يعقل أن ترتكب إخلالا بالمصلحة العامة والوطنية جميعها فى وقت واحد[4].

وبذلك وضع المشرع اليمنى ضمانة من أهم الضمانات القانونية لاستقرار المجالس المحلية، وهو يتفق فى ذلك مع المشرع المصرى والدول المقارنة باستثناء كل من سوريا حيث أجاز القانون لرئيس الجمهورية حق حل المجالس المحلية بمختلف مستوياتها وبإجراء

---

(1) د. محمد الشافعى أبو راس:الوصاية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص92؛ د.عدنان عمرو: الحكم المحلي..، مرجع سابق، ص131؛ جورج فوديل، بيار دلفولفيه:القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص419.

(2) مادة (149) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص302؛ د.دائل المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص347.

(4) د.على مهدى على العلوي بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005، ص214.

شامل[1]، و يجوز حل المجلس البلدي المركزى فى قطر بمرسوم أميرى ولأنـه هو المجلس البلدى الوحيد فى قطر فإن ذلك يعنى تعطيل النظام المحلى الصادر بقانون بأداة أقل وهي المرسوم[2].

2- لا يجوز أن يحل المجلس المحلي أثناء دورته الانتخابية مرتين لسبب واحد[3]: ويعنى ذلك إذا صدر قرار بحل مجلس محلى نتيجة لتصرف معين صدر من المجلس يستوجب هذا الإجراء ثم أعيد تشكيل المجلس من جديد، ومع ذلك أصر الأعضاء الجدد على التصرف الذى من أجله تم حل المجلس القديم، فى هذه الحالة لا يجوز لجهة الرقابة أن تلجأ إلى حل المجلس لذات السبب.

وتعتبر هذه الضمانة مهمة فى وضع حد لتعسف الإدارة المركزية ولاستخدام إجراء الحل حتى لا يستمر إلى ما لا نهاية، وقد حرص المشرع المصرى على النص على هذه الضمانة من ضمانات الحل[4].

3- صدور قرار جمهورى بحل المجلس المحلي بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير لأسباب تقتضيها المصلحة العامة[5]: يعتبر صدور قرار جمهورى بحل المجلس المحلى من ضمانات إجراءات الحل لمروره بأكثر من هيئة مركزية، وهو ما

---

(1) مادة (68) قانون الإدارة المحلية السورى، مرجع سابق، للمزيد يراجع ص293 من هذه الدراسة. ومن الضمانات التى أقرها المشرع الفرنسي بصدد اتخاذ إجراء الحل أنه لا يجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل انظر: د.جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص419؛ وانظر كذلك:

- André de Laubadére Traité de Droit Administratif, op. cit. p.175.

(2) مادة (31) قانون تنظيم المجلس البلدى المركزى القطرى، مرجع سابق، للمزيد حول ذلك والفرق بين القانون والمراسيم فى الدرجة يراجع ص139 هامش 3 من هذه الدراسة.

(3) مادة (149) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(4) مادة (144) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

(5) مادة (150) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

يجعل قرار الحل أكثر جدية من حيث المناقشة والتأنى، ولكن فكرة المصلحة العامة واعتبارها سبباً للحل لا تعتبر ضمانة هامة، خصوصاً أن التفسير الواسع لها قد يؤدى إلى القضاء على كيان المجالس المحلية لأسباب سياسية، فقد تتجاوز الهيئات المركزية تقدير تلك الأسباب، وذلك يؤثر على استقرار المجالس المحلية، لذا يجب مراعاة أن المجالس المحلية نفسها جاء بها القانون لأسباب اقتضتها المصلحة العامة[1].

4- يجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلى الدعوة إلى إجراء انتخابات لمجلس جديد خلال (60) يوماً التالية[2]: وذلك لأن قرار الحل لا يعنى إلغاء النظام المحلى برمته وإنما هو إجراء يتخذ لفترة مؤقتة حتى يتم استعادة المجتمع المحلى للسلطة وتتفق التشريعات فى دول المقارنة حول هذا المبدأ ولكنها تختلف من حيث طول أو قصر هذه المدة، فبينما يتفق المشرع اليمنى والمصرى واللبنانى على إجراء انتخابات جديدة خلال 60 يوماً التالية لقرار الحل نجدها فى الأردن سنة وفى الجزائر ستة شهور وفى البحرين شهرين وفى السعودية ثلاثة شهور وفى المغرب 90 يوماً.

5- ينشر القرار الجمهورى فى الجريدة الرسمية ويخطر مجلس النواب خلال أسبوعين من تاريخ صدور القرار[3]: ويتفق فى ذلك المشرع اليمنى والمصرى والحكمة من وجوب نشر قرار الحل هي عند

---

(1) د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص302؛ د.على مهدي على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص214.

(2) مادة (150) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق. ومهلة 60 يوماً هى التى اعتمدها المشرع الفرنسي لإجراء انتخابات جديدة بعد صدور قرار الحل، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، ج2، مرجع سابق، ص419.

(3) مادة (150) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (145) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

حساب المدة اللازمة لرفع الطعن فى القرار وكذلك تمكين مجلس النواب من الوقوف على جدية الأسباب الموجبة للحل والتأكد من سلامة قرار الحل[1].

يتضح مما تقدم أن المشرع اليمنى والمصرى لم يشاءا أن يطلق حق السلطة المركزية فى حل المجالس المحلية، وإنما وضع الضوابط الكفيلة لضمان ممارسة هذا الحق فى إطار القانون وبما يحقق الصالح العام، ومع ذلك يظل حل المجالس المحلية من أخطر الوسائل التى تملكها السلطة المركزية فى مجال رقابتها على هذه المجالس، إلا أن الحل لا يعنى أنها الشخصية القانونية للوحدة الإقليمية التى صدر القرار بحل مجلسها، لأنه ينصب على المجلس المحلى ممثل الشخص الإقليمى، فالشخصية القانونية تمنح بقانون ولا تنزع إلا بقانون[2]، وإذا كان قرار الحل يشمل المجلس المحلى بجميع أعضائه بما فيها هيئة الرئاسة وفقاً للتعديلات الأخيرة فى اليمن -انتخاب المحافظ- فإن المحافظ يعد من أعضاء المجلس المحلى وفقاً للقانون، وبالتالى فإن قرار الحل يشمل المحافظ أيضاً، وهنا تظهر الميزة فى الفصل بين منصب المحافظ ورئيس المجلس المحلى حتى يمكن للمحافظ الحفاظ على استمرارية المرافق العامة فى المحافظة فى حالة حل المجلس المحلي[3].

ونخلص مما سبق إلى أنه كان من الأنسب أن تظل أسباب حل المجالس المحلية محددة على سبيل الحصر، خاصة أن فكرة المصلحة العامة

---

(1) د.محمود أبو السعود: القانون الإداري، مرجع سابق، ص304؛ د. مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية بين ا لمركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص209.

(2) د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص95؛ د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص94؛ د.محمد سعيد أمين: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص256؛ د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص62.

(3) د.علاء الدين عشى: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص117.

من الأفكار المطاطة[1]، ولذا من المهم تحديد تلك الأسباب صراحة لحل المجالس المحلية، وأهم ما يقترح على المشرع اليمنى من أسباب ما يلى:

- إذا فقد المجلس المحلي نصف أعضائه على الأقل.
- إذا أبطل انتخاب المجلس المحلى بحكم قضائى.
- إذا ارتكب المجلس المحلى مخالفات جسيمة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر بمصالح الوحدة المحلية.
- الإخلال الجسيم بالواجبات المفروضة على المجلس المحلى.
- فى حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس المحلى يحول دون السير العادى للمجلس.

ومن أهم الضمانات التى يتعين على المشرع اليمنى إضافتها إلى الضمانات السابقة النص على ضرورة تسبيب قرار الحل، لأن القاعدة العامة تقضي بعدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص يلزمها بذلك، وبالإضافة إلى إعطاء القضاء سلطة رقابية على الوقائع والأسباب التى استندت إليها سلطة الرقابة فى إصدار قرار الحل وذلك فى حالة الطعن فيه من قبل المجلس المحلى المنحل[2].

---

(1) د.محمد حسنين عبد العال: القانون الإداري، مرجع سابق، ص95؛ د. مصطفى محمود عفيفى: التنظيم القانونى للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص189، تعتبر الجزائر الدولة الوحيدة من الدول المقارنة التى حددت أسباب الحل على سبيل الحصر. للمزيد انظر ما سبق دراسته ص؛ وكذلك: د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص106.

(2) يعود لمجلس شورى الدولة اللبنانى الرقابة على الوقائع التى يستند إليها قرار الحل فى حالة الطعن بهذا القرار وإعطائها الوصف القانونى ومراقبة الخطأ الساطع فى تقدير العقوبة، قرار مجلس شورى الدولة اللبنانى رقم (1) بتاريخ 1994/10/2، بالمراجعة رقم (5472)، مجلة القضاء الإدارى، العدد التاسع، 1994، ص1، وكذلك تراقب محكمة العدل العليا الأردنية قرار الحل من حيث مشروعية الأسباب، انظر د.هانى على الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص147؛ د.على خطار شطناوى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص243؛ وما تجدر الإشارة إليه هنا أن المشرع المصرى كان يشترط أن يكون قرار مجلس الوزراء بحل المجلس المحلى مسبباً، وقد ألغى هذا الشرط بالتعديلات فى القانون رقم 145 لسنة 1988م، وبذلك استعاض عن ضرورة إعلان أسباب الحل فى صلب قرار الحل صراحة بالاكتفاء=

ثانياً: رقابة مجلس الوزراء ورئيسه :

تشكل رقابة مجلس الوزراء ورئيسه على المجالس المحلية فى اليمن أهمية كبيرة، حيث يعنى مجلس الوزراء بالتأكد والمراجعة الدورية وتقييم أداء المجالس المحلية ومدى قيامها بواجبها ولاسيما أن الاختصاصات التى تم نقلها إليها هى من صلب مهام الحكومة، وتتمثل هذه الرقابة فيما يلى:

أ- **التعيين:** يعين رئيس مجلس الوزراء مدراء عموم المديريات بناء على ترشيح وزير الإدارة المحلية، ويتولون بحكم مناصبهم رئاسة المجلس المحلى، بالإضافة إلى اختيار الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية من بين أعضاء المجلس فى حالة تعذر انتخابه لأى سبب[1]، وإذا ما قامت الحكومة بهذا التعيين فإن العلاقة بين المعين وسلطة التعيين لا تنتهى بمجرد التعيين لأن القاعدة أن من يملك حق التعيين يملك حق العزل، وهذا يهدد استقلال المجالس المحلية، خصوصاً أن الشخص المعين هنا يشغل رئيس المجلس المحلى للمديرية[2].

وهذا الاتجاه من حيث تعيين رئيس المجلس المحلى لم نجد له ما يقابله

=باقتناع مجلس الوزراء بأن هناك أسباباً للحل تقتضيها المصلحة العامة فى تقديره دون ضرورة أن يعلن تلك الأسباب، وهذا أمر منتقد لاستئثار المشرع أن يكون هناك رقيب على مجلس الوزراء فى تقدير مدى أهمية وجدية أسباب الحل مكتفياً برقابة المجلس على نفسه بنفسه فى هذا الشأن. انظر د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص139؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص198.

(1) مادة (63 فقرة ب، 82) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) رئيس البلدية فى فرنسا منتخب من قبل أعضاء المجلس، ولأنه السلطة التنفيذية الوحيدة فى البلدية فقد جاء القانون رقم 213 لسنة 1982 بأحكام خاصة لهؤلاء: منها إمكانية توقيفهم لمدة شهر بقرار وزارى (وليس بقرار من المحافظ فليس بينهم أية سلطة تسلسلية) وبالإمكان عزل رئيس البلدية بمرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء ويجب أن يكون معللاً، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص420.

فى الدول المقارنة، ولذلك يتعين على المشرع اليمنى العدول عن مثل هذا الاتجاه والأخذ بالفصل بين المجلس المحلى الذى ينتخب رئيسا له من بين أعضائه وبين مدير عام المديرية المعين الذى يرأس المجلس التنفيذى[1].

ب- **تعزيز دور المجالس المحلية:** يدعو رئيس مجلس الوزراء لعقد مؤتمر سنوى للمجالس المحلية يضم الوزراء ورؤساء الأجهزة المركزية المعنية، ورؤساء الوحدات الإدارية، وأمناء العموم للمجالس المحلية ورؤساء اللجان المتخصصة ورؤساء اللجان المتخصصة فى المجالس المحلية للمحافظات، ويتولى المؤتمر بحث وتقييم الآتى[2]:

1- نظام السلطة المحلية وتطبيقاته وسبل دعمه وتطويره واقتراح تطوير تشريعاته.

2- مستوى التطور الاقتصادى والاجتماعى الناتج عن تجربة السلطة المحلية.

3- إمكانية الانتقال إلى انتخاب رؤساء المجالس المحلية من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين.

جـ- **سلطة تقدير نقل الصلاحيات:** لمجلس الوزراء أن يقرر إرجاء نقل كل أو بعض السلطات والصلاحيات المقرر انتقالها بموجب قانون السلطة المحلية من أجهزة السلطة المركزية إلى الوحدات الإدارية فى مجال تنفيذ المشاريع الإنمائية، وذلك متى تبين للمجلس أن ظروف الوحدة الإدارية وتدنى مستوى النمو الاقتصادى والاجتماعى

---

(1) انظر فى نفس المعنى: د.على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص220.

(2) مادة (161) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، ومنذ بداية تطبيق قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000 عقد حتى الآن خمسة مؤتمرات بهذا الصدد منذ بداية التجربة فى 2001م.

والخدمي فيها يستدعى الإرجاء، على أن يقوم مجلس الوزراء بمراجعة وتقييم أوضاع كل وحدة إدارية من الوحدات المشمولة بذلك دورياً، وتقدير طبيعة المهام والاختصاصات التى يمكن نقلها إلى تلك الوحدات أو منحها المزيد من السلطات والصلاحيات إذا ما تبين حدوث تحسن فى الأداء[1].

واتخاذ مثل هذا الإجراء فى مواجهة المجالس المحلية هو إجراء خطير لتقييد وتعليق نشاط المجالس المحلية دون تحديد مدة محددة، وكان يمكن للمشرع اليمنى أن يتفادى ذلك لو أخذ بالمعيار الحصرى لتحديد الاختصاصات وإعطاء كل وحدة محلية ما يناسبها من اختصاصات بحسب ظروفها الاقتصادية وبيئتها الحضرية أو الريفية، لأن الوحدات المحلية -كما رأينا سابقاً- تختلف من حيث مواردها وتباين البيئة الحضرية عن الريفية، ويمكن تفادي مثل هذا الإجراء الذى يشل يد المجالس المحلية دون تحديد مدة زمنية بما أخذ به المشرع المصرى الذي منح الحق لرئيس الوزراء الحلول محل أي مجلس محلي فى للقيام بأى عمل كان يتعين عليه القيام به وفقاً للخطة العامة للدولة وكان امتناع المجلس المعنى دون سبب قانونى[2]، وهذا يجعل المجالس المحلية قادرة على العمل بداءة، وهو مضمون استقلالها، ثم يأتى الحلول ثانياً فى حالة العجز أو الامتناع عن القيام بالمهام[3].

---

(1) مادة (156) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (133) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.ويترتب على الحلول محل الهيئات الاقليميةمايلي:

1- عدم قبول الطعن من الهيئات الاقليمية إستنادا الى اعتبارهذه القرارات صادرة منها.

2- مسئولية الهيئات اللامركزية امام الغيرعن الاضرارالتي ترتبها القرارات.انظر: د.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية..، مرجع سابق، ص182

(3) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص397. وقد نظم المشرع الإنجليزي العلاقة بين السلطة المركزية والمجالس المحلية بخصوص إرشاد وتوجيه المجالس المحلية اختصاصاتها، كما يلى -

ثالثاً: رقابة وزارة الإدارة المحلية:

تتولى وزارة الإدارة المحلية مسئولية الإشراف والمراقبة لنظام السلطة المحلية والوحدات الإدارية والعاملين فيها، ومن أهم مهامها:

أ- ترشيح مدراء عموم المديريات وتقديمهم إلى رئيس مجلس الوزراء لإصدار قرار بتعيينهم(1).

ب- تتولى الإشراف والإعداد من خلال حضور ممثليها الانتخابات الداخلية للمجالس التي يجري فيها انتخاب الأمين العام ورؤساء اللجان المتخصصة (على النحو الذي سبق تفصيله).

جـ- يتولى وزير الإدارة المحلية رئاسة المجلس المحلي للمحافظة في الاجتماع الذي يخصص للنظر في سحب الثقة من المحافظ(2).

د- لا يجوز للمحافظ مغادرة المحافظة إلا بموافقة الوزير(3).

هـ- يقع على وزارة الإدارة المحلية أن تضع النظم والنماذج اللازمة لتوحيد أساليب عمل المجالس المحلية ورؤسائها بما يساعد على تنفيذ المهام المنصوص عليها في القانون واللائحة التنفيذية، كما تنسق مع الجهات ذات العلاقة في المسائل والأعمال التي تتطلب إعداد أشكال تنظيمية موحدة(4).

= - للوائح والمنشورات: وهي تضع التفاصيل المكملة للتشريعات بغية التنسيق والارتقاء بكفاءة الأداء المحلي.

- التفتيش: والذي من مهامه الاستماع إلى المقترحات من المجالس المحلية وإرشادها وتقديم العون والمساعدة وليس تصيد الأخطاء فقط.
- الزيارات الميدانية: والهدف منها إجراء المشاورات وتبادل وجهات النظر.

وهذه الإجراءات تمكن أن تساعد المجالس المحلية على تحسين الأداء. انظر:

- Peter G. Richards. The Local Government System, op. cit. p.125.
- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op. cit. p.51.

(1) مادة (81) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (118) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، معدلة بالقانون رقم 18 لسنة 2008م، مرجع سابق.

(3) مادة (46) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(4) مادة (238) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000.

وعلى ذلك تعد وزارة الإدارة المحلية الجهاز الفنى والمركزي المناط به مهمة الإشراف والتنسيق والتطوير للنظام المحلي، وتعتبر همزة الوصل بين المحليات والإدارة المركزية العليا.

الفرع الثاني
رقابة الإدارة المركزية
على أعمال الهيئات المحلية

تعتبر رقابة الإدارة المركزية على أعمال الهيئات المحلية هى الجانب العملي والهام فى علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية بصورة عامة، وتستند إلى مبررات عملية منها -كما سبق أن بينا- ضمان سير العمل الإدارى فى اتجاه ما تهدف إليه السلطة المركزية وفى إطار السياسة العامة للدولة وتجنب ما قد يحدث من تناقض بين مباشرة العمل الإدارى على المستوى المحلى من جهة وبين الحفاظ على متطلبات المصلحة العامة من جهة أخرى والعمل على تحقيق وحدة العمل الإدارى وانسجامه فى الدولة[1].

ولأن الرقابة الإدارية هي في واقعها مساس باستقلال الهيئات المحلية فإن أول ما يحقق التوازن بين أهداف الرقابة وبين استقلال الهيئات المحلية هو أن تكون الرقابة بنص وفى إطار النص القانوني، ولذا يجب أن تظل الرقابة فى دائرة الاستثناء الذى يقرر بنص صريح ولا يتوسع فيه ولا يقاس عليه، بمعنى أنه ليس لجهة الرقابة الإدارية أن تلجأ إلى أى وسيلة من الوسائل الرقابية إلا إذا كان منصوصاً عليها قانوناً وفى الحدود التى يبينها القانون[2].

---

(1) د. صبرى توفيق حمودة: اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا، مرجع سابق، ص143.

(2) د.محمد رمضان:الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص398؛ د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص95؛ د.بكر القباني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص161؛ د.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية..، مرحع سابق، ص182؛ جورج فوديل: بيار دلفولفيه، القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص 304، انظر كذلك:

- Jean Rivero, Droit Administratif. op. cit. p.324.

ولقد نظم المشرع اليمنى هذا النوع من الرقابة الإدارية المركزية على أعمال الهيئات المحلية ووضع لها الأساس الدستورى فى نص المادة (105) من الدستور التى تحدد أن السلطة التنفيذية فى الدولة تتمثل فى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء والجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة وهى التى تمارس الرقابة الإدارية المركزية على أعمال الهيئات المحلية وذلك على النحو الآتى:

أولاً: رئيس الجمهورية:

لا توجد أى علاقة مباشرة بين رئيس الجمهورية والهيئات المحلية وأعمالها، فلم نجد فى الدستور اليمنى أى أسس مباشرة لهذه العلاقة، وإنما توجد علاقة غير مباشرة من خلال وضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة السياسية العامة للدولة والإشراف على تنفيذها[1]،وإنشاء مجلس الشورى المكون من ذوى الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية بهدف توسيع قاعدة المشاركة فى الرأى والشورى، ومن ضمن المهام الدستورية لمجلس الشورى رعاية تجربة السلطة المحلية ودراسة نشاطها وتقييمها واقتراح تطويرها وتعزيز دورها[2].

وهذا الوضع أخذ به المشرع المصرى والدول المقارنة حيث لا توجد علاقة مباشرة لرئيس الدولة (ملك – أمير – رئيس جمهورية) بالرقابة على أعمال الهيئات المحلية وهذا الوضع يحقق ميزة تتجلى فى إسناد الرقابة إلى الأقرب بأعمال الهيئات المحلية لأن عرضها على رئيس الجمهورية يستغرق وقتاً طويلاً لمرورها بعدة محطات باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، ومن الناحية الفنية فإن القرار الصادر من رئيس الجمهورية بهذا الشأن لن يكون دقيقاً لبعده عن العمل المحلى واعتماده على تقارير فى اتخاذ القرار[3].

---

(1) مادة (119) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(2) مادة (125 فقرة ز) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(3) د.محمد الديدامونى محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2008، ص97.

ثانياً : مجلس الوزراء ورئيسه :

حدد المشرع اليمنى الهدف من رقابة مجلس الوزراء وسائر أجهزة السلطة المركزية على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وهو التأكد من حسن قيام هذه الأجهزة بمهامها واختصاصاتها طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة وللسياسة العامة للدولة وللقرارات الصادرة عن المجالس المحلية[1].

ومن أهم مظاهر الرقابة على أعمال المجالس المحلية التى منحها المشرع اليمنى لمجلس الوزراء:

أ- **التصديق:** إذا كانت المجالس المحلية تتمتع بكامل الحرية فى اتخاذ القرارات، إلا أن المشرع يلزمها بعرض بعض القرارات على السلطة المركزية بغية التصديق عليها حتى تدخل دائرة التنفيذ، وقد حدد المشرع اليمنى نوعية القرارات والأعمال التى تتطلب المصادقة عليها من مجلس الوزراء ويتفق فيها مع المشرع المصرى، وهى على النحو الآتى[2]:

1- الخطط والموازنات السنوية.

2- إنشاء رسوم ذات طابع محلى أو تحديد قيمتها.

3- المخططات العمرانية العامة.

4- التصرف بالممتلكات فى الوحدة الإدارية بالبيع أو الرهن.

ولا تكون القرارات الصادرة من المجالس المتعلقة بالقضايا السابقة قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها، وقد حددها القانون على سبيل الحصر ولم يترك ذلك للاجتهاد أو لتقديرات الأجهزة الإدارية المركزية، والتصديق على

---

(1) مادة (146) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (124، 142) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (295) من لائحته التنفيذية. وفى المقابل انظر أيضاً مادة (14، 42، 12) قانون الإدارة المحلية المصرى، وللمزيد يراجع د.محمد الديداموني محمد، مرجع سابق، ص99 وما بعدها. أما المشرع الإنجليزي فقد اشترط التصديق لبعض القرارات المحلية حتى تصبح سارية المفعول وهى: النظام الداخلى، أوامر الشراء الإجباري، وخطط التنمية، انظر:

- Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, op. cit. p.53.

القرارات السابقة هو تصديق صريح، وذلك لعدم اشتراط مدة يمكن من خلال فواتها اعتبار ذلك تصديقاً ضمنياً، وترك سلطة الرقابة الإدارية طليقة من شرط ميعاد لإعلان موقفها إزاء القرار المعروض عليها للتصديق عليه هو اتجاه نحو تحجيم استقلال المجالس المحلية، إذ إنه دون تحديد ميعاد لذلك يكون لسلطة الرقابة تعليق قرارات المجالس المحلية إلى أجل غير محدد مما يفقد القرار قيمته[1].

ب- **الفصل في الاعتراضات:** تعتبر قرارات المجالس المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها ما لم يتم الاعتراض عليها من قبل أجهزة السلطة المركزية، وأعطى المشرع اليمني مجلس الوزراء الحق في الفصل في الاعتراض في حالة إصرار المجلس المحلي على قراره ورفض الاعتراض عليه المقدم من الوزارة المختصة، وفي هذه الحالة يعرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يقوم بالبت في القرارات المعترض عليها ويكون قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن نهائياً[2]، ويترتب على ذلك[3]:

1- يعتبر القرار المعترض عليه موقوفاً.

2- تحدد المدة الزمنية للاعتراض على القرارات والتصرفات المحلية بأسبوعين من تاريخ تلقي الهيئة المركزية لذلك القرار، ويترتب

---

(1) د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية..، مرجع سابق، ص118.وفي الجانب الاخر لايجوزللأفرادالطعن في قرارالهيئات الإقليمية قبل التصديق عليه.د.حسين محمد عبدالعال:الرقابة الادارية..، مرجع سابق، ص178

(2) مادة (147) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق. اعتمد المشرع الفرنسي مهلة شهرين للمحافظ لإحالة أعمال المجالس البلدية التي نص القانون على ضرورة عرضها عليه، وإذا رآها غير قانونية فله إحالتها إلى المحكمة الإدارية لإبطالها. انظر جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، جـ2، مرجع سابق، ص427.

(3) مادة (300، 297، 301) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (132) قانون الإدارة المحلية المصري، مرجع سابق.

على فوات تلك المدة سقوط الحق فى الاعتراض وهى نفس المدة التى أعطاها المشرع المصرى فى هذا الخصوص، والهدف من ذلك هو استقرار المراكز القانونية للقرارات المحلية، وهذا توجه إيجابى للمشرع اليمنى والمصرى لعدم تعليق القرارات المحلية.

3- يعتبر القرار الصادر من مجلس الوزراء بهذا الشأن قراراً نهائياً وغير قابل للطعن أمام أى سلطة أخرى سواء عن طريق التظلم الإدارى أو القضائي ويتفق فى هذا المشرع اليمنى والمصرى، و كان هذا محل نقد حيث لم يعط القانون المجلس المحلى الفرصة فى الدفاع عن قراره أمام جهة محايدة يفترض أن تكون هذه الجهة القضاء، وإنما جعل مصير قرار المجلس المحلى رهن مشيئة الوزير المعترض وتقدير مجلس الوزراء[1].

ويتضح مما سبق أن التصديق يوقف تنفيذ القرار الخاضع، إذ يعتبر

---

[1] د.دانل المخلافى: اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلى والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص357؛ د.على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها.. ، مرجع سابق، ص185؛ د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص104؛ د.عبد الله حمود قلامة: القانون الإداري، مرجع سابق، ص94، د.محمد احمد غوبر: االوزيرفي النظم السياسية، مرجع سابق،ص603. تجدر الإشارة هنا إلى أن القانون الفرنسي الجديد رقم 213 لسنة1982م المعدل بالقانون رقم 623 لسنة 1982م، عمل على تغيير وضع الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية فى فرنسا الذي كان موضع نقد الفقه حيث كانت مشددة لدرجة تؤثر في عنصر الاستقلال المحلي، فهذا القانون ألغى كل أنواع الرقابة على تصرفات السلطة المحلية وجعل السلطة المختصة بالرقابة على أعمال المجالس المحلية هى القضاء الإداري، وذلك عن طريق الطعن من قبل ممثل السلطة المركزية أو من قبل الأفراد المتضررين، انظر د.محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، مرجع سابق، ص107؛ د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، مرجع سابق، ص303؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص245؛ انظر كذلك

- André de Laubadére, Traite de droit Administratif, op. cit. p.176.
- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.221.
- René Chapus, Droit Administratif Général. Op. cit. p.213.

القرار الخاضع للتصديق معلقاً على شرط واقف، وإذا صدق على القرار اعتبر نافذاً من تاريخ صدوره، أما الاعتراض فيعطل تنفيذ القرار ولا يعتبر نافذاً إلا من تاريخ إزالة أسباب الاعتراض والموافقة على القرار[1]، والتصديق والاعتراض هما من وسائل الرقابة اللاحقة، لأن سلطة الرقابة الإدارية إذا كانت تملك مراجعة بعض القرارات الصادرة من المجلس المحلى وإعطاء موافقتها أو الاعتراض عليها فإن ذلك لا يخولها – فى تلك الحالات- التدخل بالعمل بداءة نيابة عن السلطة المحلية وإنما يظل التدخل الرقابي بطريق غير مباشر وذلك بانتظار تصرف المجلس المحلى وتقديره[2].

ثالثاً: وزير الإدارة المحلية والوزراء:

يتولى ممارسة الرقابة هنا وزارة الإدارة المحلية والوزير والوزراء المختصون وذلك كما يلى:

أ- وزارة الإدارة المحلية: تتولى الوزارة فى هذا المجال ممارسة بعض الاختصاصات، وفيما يلى أهمها[3]:

1- تمثل الوزارة فى الاجتماع للنظر فى استقالة أمين عام المجلس المحلى للمحافظة، وتمثل أيضاً فى الاجتماع الاستثنائى الذى يعقده المجلس المحلى لإقالة الأمين العام أو أى من أعضاء الهيئة الإدارية.

2- يجب إبلاغ الوزارة بكل حالة شغر فى مقاعد المجالس المحلية، وذلك قبل مباشرة أى إجراء لشغل هذه المقاعد.

3- ترفع إلى الوزارة الخطط والموازنة لاستكمال الإجراءات اللازمة للمصادقة عليها، وكذلك نسخة من الحساب الختامى.

4- على رئيس المجلس المحلى للمحافظة موافاة الوزارة بنسخة من محضر كل اجتماع تعقده الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة

---

(1) د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص34.

(2) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص375 وما بعدها. : د.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية..، مرجع سابق، ص179

(3) مادة (120، 114، 130) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

خلال خمسة أيام من تاريخ انتهاء الاجتماع، وكذا نسخة مما يتلقاه من محاضر اجتماعات الهيئة الإدارية للمجالس المحلية للمديريات فور تلقيه لها.

5- يرفع رئيس المجلس المحلى للمحافظة تقريراً شهرياً إلى الوزارة بدوام أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة.

ب- **وزير الإدارة المحلية**: تتجسد مهام الوزير فى الدور الذى يقوم به فى مجال الإشراف والرقابة، وأهم ذلك ما يلى[1]:

1- يبلغ الوزير بأمر الاستقالة التى تخص الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة.

2- يدعو المجلس المحلى للمحافظة لعقد اجتماع استثنائى بناء على طلب أعضائه المستمرة عضويتهم للنظر فى أمر سحب الثقة من المحافظ ويتولى الوزير رئاسة هذا الاجتماع.

3- يحق للوزير الاعتراض على قرارات المجالس المحلية على أن تكون الاعتراضات مسببة.

4- يقترح الوزير النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لعمل المجالس المحلية خلال السنة المالية التى تجرى فيها الانتخابات، ويتولى توزيعها على هذه المجالس.

5- تشكل بقرار من الوزير لجان تتولى الإشراف على عملية الدور والتسليم المتعلقة بنقل ممتلكات وحقوق المجالس المحلية.

6- يشرف الوزير على تطبيق أحكام قانون السلطة المحلية ويقدم التقارير الدورية إلى مجلس الوزراء وتتضمن تقييماً لمستوى أداء السلطة المحلية، ويصدر الوزير القرارات والتعليمات المنفذة للقانون ولائحته التنفيذية.

---

[1] مادة (112، 118، 147، 164، 170، 171) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

جـ- **الوزراء المختصون**: يقوم كل وزير فى مجال نشاط وزارته تجاه الوحدات الإدارية بما يلى[1]:

1- إبلاغ المحافظين بمضمون التوجهات والسياسات العامة للدولة وكذا ما قد يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدى إلى تحسين مستوى أداء الخدمات على المستوى المحلي والرقابة على تنفيذها.

2- التنسيق مع المحافظين حول متطلبات واحتياجات الوحدات الإدارية للمحافظة ومديرياتها من الكوادر الفنية والمتخصصة والعمل على توفيرها.

3- اتخاذ التدابير للارتفاع بمستوى كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية من خلال عملية التدريب والتأهيل بأشكالها وأنواعها المختلفة.

4- تنظيم إدارة الحملات الوطنية وتمويل تنفيذها.

5- وضع وإعداد المواصفات والتصاميم والمخططات الفنية.

6- إصدار اللوائح التنظيمية فى مجال نشاط وزارته.

ويتضح مما سبق عدم تبعية المحافظ لسلطة أحد الوزراء في ممارسته للأعمال والاختصاصات التنفيذية المعترف بها ويتمتع باستقلال في ممارسته لهذه الأعمال، وتقوم العلاقة بين المحافظ والوزير على أساس التنسيق والتعاون من أجل تنفيذ السياسات العامة وهذا يقر التماثل بين وضع المحافظ والوزير[2].

رابعاً: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

أشار الدستور إلى الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة بقوله "يجب عرض التقرير السنوى للجهاز المختص بالرقابة المحاسبية وملاحظاته على

---

[1] مادة (145) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[2] د.سليمان محمد الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، مرجع سابق، ص20. د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص218؛ د.مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص191.

مجلس النواب، وللمجلس أن يطلب من هذا الجهاز أى بيانات أو تقارير أخرى"[1].

فالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة هيئة رقابية عليا ذات شخصية اعتبارية مستقلة يلحق برئاسة الجمهورية، ولذا يتمتع باستقلال مالي وإدارى فى أداء مهامه الوظيفية وفى ميزانيته المالية، ولا يجوز لأية جهة التدخل فى شئون الجهاز أو فروعه أو موظفيه بأية صورة، وفى حالة وقوع خلاف بين الجهاز وأية جهة خاضعة لرقابته ولم يتم حسمه فى مختلف المستويات المختصة لرئيس الجهاز عرض الموضوع على رئاسة الجمهورية[2].

ويقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالرقابة المالية والإدارية والقانونية[3] ويمارس اختصاصاته بهذا الخصوص على الجهات التالية[4]:

- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- الوحدات الاقتصادية والمنشآت التابعة لأى منها.
- المجالس المحلية وتكويناتها.
- الوحدات المعاونة[5].

---

[1] مادة (91) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

[2] مادة (3، 29) قانون رقم 39 لسنة 1992م، بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 7 الجزء 4، 15 أبريل 1992م؛ تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني قد دعم استقلال (ديوان المحاسبة) الذي يقوم بالرقابة على أموال الدولة بضمانة هامة وفريدة وذلك عندما نص على ألا يجوز نقل رئيس الديوان أو عزله أو إحالته إلى التقاعد أو فرض عقوبات تأديبية إلا بموافقة مجلس النواب (أو بموافقة الملك إذا كان مجلس النواب غير مجتمع)؛ المادة (5) قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952؛ وانظر د.محمد على الخلايلة: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص37.

[3] مادة (7، 8، 9) قانون رقم 39 لسنة 1992م، مرجع سابق، ويباشر الجهاز صلاحياته وفقاً للآلية المنصوص عليها فى المادة (11) من القانون السابق.

[4] مادة (6) قانون رقم 39 لسنة 1992م، مرجع سابق.

[5] يقصد بها: الجمعيات التعاونية ذات النفع العام والنقابات والتنظيمات الشعبية المختلفة وأية جهة تقدم لها إعانة أو مساعدة نقدية أو عينية أو أية ميزة أخرى. انظر مادة (2 فقرة و) قانون رقم (39) لسنة 1992م، مرجع سابق.

- أى نشاط آخر أو جهة أخرى تخضعها القوانين النافذة أوالقرارات لرقابة الجهاز أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

ويجب على السلطات المختصة فى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز تنفيذ توصيات وإرشادات الجهاز الخطية[1].

وتأكيداً لدور الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة نص قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م على ما يلى:

أ- تستثنى فروع الجهاز المركزى من قانون السلطة المحلية، وبالتالى يعتبر مرفقاً قومياً لا يخضع لقانون السلطة المحلية -مثل القضاء والقوات المسلحة والشرطة- وهذا له ما يبرره فى ظل طبيعة عمل الجهاز وأدائه لمهامه الرقابية على الجهاز الإدارى للدولة والذى تعتبر المجالس المحلية جزءًا منه[2].

ب- يقوم الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة بأعمال الرقابة والتفتيش فى الوحدات الإدارية وتوجه التقارير الرقابية الصادرة عن الجهاز والمتعلقة بسير نشاط الوحدات الإدارية إلى الجهات المعنية محلية أو مركزية وذلك كما يلى[3]:

1- توجه التقارير إلى الوزارة المختصة إذا كانت تتضمن توصيات بشأن استصدار أو تعديل نص تشريعى أو قرار تنظيمى أو إجراء دراسة خاصة بمعالجة موضوع معين يدخل فى اختصاص الوزارة المعنية، أو تحديد مسئولية العاملين فى الأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية فيما يتعلق بأدائهم لمهام ذات طابع مركزي أو يؤدونها لصالح الأجهزة المركزية.

---

[1] مادة (14) قانون رقم 39 لسنة 1992، مرجع سابق.
[2] مادة (3) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[3] مادة (304، 305) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

2- توجه التقارير إلى المحافظ إذا كانت تتضمن نتائج الفحص والمراجعة للأنشطة المحلية فى أى من مكونات السلطة المحلية على مستوى المحافظة ، مديرياتها، أو تحديد مسئوليات العاملين فى أى منها مع مراعاة حق الجهاز فى إحالة المخالفات إلى الأجهزة القضائية.

هذا مع عدم الإخلال بحق الجهاز بموافاة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارة والمجالس المحلية والوزارات المعنية بنتائج أعمالها الرقابية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية[1].

جـ- لا يجوز للهيئات الإدارية للمجالس المحلية على مستوى المديريات والمحافظات اتخاذ قرارات بتعطيل تقارير الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة أو تعديل بعض ما تضمنته من مقترحات أو ملاحظات أو توصيات أو التأخير فى تنفيذها، وتعتبر من قبل المخالفات الموجبة لمساءلة أعضاء الهيئات الإدارية للمجالس المحلية بالتضامن فيما بينهم، مايلى[2]:

1- تجاهل الرد على تقارير الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر فى الرد عليها.

2- اتخاذ أى إجراء من شأنه تعطيل تنفيذ ما جاء فى تقارير الجهاز.

3- عدم موافاة الجهاز بالوثائق والمستندات التى يطلبها.

4- عدم تمكين موظفى الجهاز من القيام بأعمال الفحص والتفتيش والمراجعة مع علم الهيئة الإدارية بذلك.

وإذا كانت الرقابة التى يقوم بها الجهاز بدون طلب فإنه من أجل تحقيق التعاون بين الجهاز والمجالس المحلية يحق لهذه الأخيرة استناداً لدورها الرقابى أن تطلب من الجهاز إجراء التحقيق فى أية مخالفات أو خروقات قد ترتكب فى الوحدة الإدارية وموافاتها بما يتوصل إليه من نتائج[3].

---

(1) مادة (148) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (308) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(3) مادة (309 فقرة ب) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

يتبين مما سبق أن الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة يتمتع باستقلال مالى وإدارى، وهو يتبع رئاسة الجمهورية، ويقوم بالرقابة والمحاسبة على الجهاز الإدارى للدولة، وتتنوع الرقابة التى يمارسها بين إدارية ومالية وقانونية، وبذلك يتضح العبء الذى يقع على عاتق الجهاز المركزى نتيجة لتعدد المهام الرقابية واتساع الجهاز الإدارى للدولة،مما قد يؤثر على أدائه، وفى بعض الدول العربية مثل مصر يوجد الجهاز المركزي للمحاسبات الذى من مهامة مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها[1]، أما فى لبنان فتخضع الأعمال المالية للبلديات لسلطة مراقب

---

(1) مادة (136) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق. وفى فرنسا وبعد صدور القانون رقم (213) 1982 أصبح المختص بالرقابة على المسائل المالية الغرفة المحلية للحسابات وتملك مراجعة ميزانية وحسابات الوحدات المحلية، فقد أصبح مفوض الجمهورية (المحافظ) يمارس اختصاصه فى هذا المجال عن طريق هذه الغرفة، التى خولت اختصاصات واسعة فى مجال الرقابة المالية منها الإحالة إلى المحاكم التأديبية أو الجنائية، انظر:

- Anine Gruber, Le Décentraisation et institutions Administratif, op. cit. p.300.
- René Chapus, Droit Administratif, op. cit. p.317.
- Jean Rivero, Droit Administratif, op. cit. p.427.
- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.219.

وفى النظام المحلى الإنجليزي تتم الرقابة المالية من خلال نظام مراقبى الحسابات وهى: إما رقابة داخلية: عن طريق تشكيل لجنة تراقب النشاط المالى داخل المجلس وتشكل هذه اللجنة بصورة إجبارية، أو رقابة خارجية: عن طريق مراجع حسابات معتمد لكل مجلس، وسلطته مقصورة على مجرد الإحالة إلى المحكمة المختصة. انظر:

- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.132
- P. W. Jackson, Local Government, op. cit. p.284.
- Peter G. Richards, The Local Government system, op. cit. p.130.
- Neil Hawke, Interoduction to Administrativ Law, op. cit. p.48.

ويقوم "المحاسب أو المراقب العام" بمراجعة والتصديق على قائمة الحسابات الحكومية ويقدم تقاريره إلى البرلمان الإنجليزي وتعد تقاريره وثائق برلمانية، والمحاسب العام يتمتع باستقلالية واسعة ولا يخضع حتى لمجلس العموم البريطانى، انظر بول سيلك: كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص74.

مالى (المراقب العام) يختص بالجانب المالى للبلديات وكذا فى المغرب تمارس المجالس الجهوية للحسابات البت فى الحسابات المالية للمجالس المحلية، ولذا يتعين على المشرع اليمنى أن يخصص دائرة فى الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة تختص بالرقابة المالية على الوحدات المحلية فقط لأن تعدد الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز وتعدد أنواع الرقابة التى يمارسها (إدارية، مالية، قانونية) تشكل عبءًا كبير وتؤثرعلى أدائه، لأن الجهاز هو الذى يتولى الرقابة الإدارية على الجهاز الإدارى للدولة ومنه المجالس المحلية.

ونخلص مما سبق إلى أن الأساس للرقابة الإدارية فى النظام اللامركزي هو أن هذه الرقابة ترد على خلاف الأصل المقرر، فالأصل هو استقلال المجالس المحلية والاستثناء هو خضوعها للرقابة، فإذا كان من الجائز التوسع فى تفسير الأصل فليس من الجائز أن نتوسع فى تفسير الاستثناء، فالرقابة الإدارية فى النظام اللامركزي استثناء، والاستثناء لا يجوز التوسع فى تفسيره، وهذا يجعل منها رقابة ليست مطلقة وليست شاملة كما هو الشأن فى السلطة الرئاسية ولكنها رقابة محدودة[1]، وذلك كما يلى:

- الرقابة الإدارية فى النظام اللامركزى هى رقابة لاحقة تأتى بعد التصرف وليست قبله، وهذا يجعل منها رقابة تعقيبية وليست توجيهية كما فى النظام المركزى، فالهيئات المحلية هى التى تعمل بداءة وفى الأصل، ثم يأتى دور الرقابة الإدارية التى لا تملك أن توجه الهيئات المحلية إلى ما يجب أن تفعله وما يجب أن تتركه، وهى وإن فعلت لم يكن لتوجيهاتها صفة الإلزام ولم تكن طاعتها واجبة قانوناً على عكس الحال فى النظام المركزى إذا طاعة أوامر الرؤساء وتوجيهاتهم واجبة قانوناً.

---

[1] د.فؤاد العطار: دروس نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص54؛ د.يحيى الجمل: دروس فى القانون الإداري، مرجع سابق، ص99؛ د.عبد الله المتوكل: الإدارة اللامركزية بالمغرب، مرجع سابق، ص18 وما بعدها.

- إذا كانت الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية كاستثناء، فإنها أيضاً ليست رقابة لا يعقب عليها، وإنما يجوز للشخص اللامركزى الالتجاء إلى القضاء مختصماً قرارات الرقابة بالطعن فيها أمام القضاء، فتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية المستقلة يعطيها أهلية التقاضى، وهذا ما لا يتصور حدوثه فى ظل النظام المركزي، وذلك لعدم تعدد الأشخاص القانونية فلا يتصور أن يقاضي الشخص الواحد نفسه بصفة واحدة، فالوزير والوكيل والمدير والمختص كلهم يدخلون فى نطاق شخص قانونى واحد، ولكن فى النظام اللامركزي تتعدد الشخصيات القانونية وتستقل الشخصية القانونية للهيئات المحلية عن شخصية الدولة.

المطلب الثانى
الرقابة التشريعية

تختلف الدساتير فى تكوين السلطة التشريعية بين نظام المجلسين والمجلس الواحد، فنجد فى بعض الدول العربية مثل الأردن يتكون مجلس الأمة من مجلسين، مجلس النواب المنتخب مباشرة ومجلس الأعيان المعين من قبل الملك، ويمثلان السلطة التشريعية فى الأردن، فلا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان، وفى مصر يتكون البرلمان من مجلسين هما: مجلس الشعب المنتخب مباشرة ومجلس الشورى الذى يتم انتخاب ثلثى أعضاءه والثلث الباقى يعينهم رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب هو صاحب الاختصاص التشريعى وبالتالى السلطة التشريعية فى الدولة[1].

وفى اليمن يتكون مجلس النواب من ثلاثمائةعضو وعضو واحد يتم انتخابهم مباشرة من الشعب لمدة ست سنوات، ويتكون مجلس الشورى من مائة وأحد عشر عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من غير أعضاء مجلس النواب أو

---

[1] مادة (86، 87، 196، 194، 195) الدستور المصرى، مرجع سابق.

المجالس المحلية، وهم فى الغالب من ذوى الخبرات والكفاءات (الوزراء والقيادات السياسية والإدارية السابقة) ومن الشخصيات الاجتماعية التى لها ثقل قبلى واجتماعى[1]، ووفقاً للدستور يمثل مجلس النواب السلطة التشريعية للدولة، وهو الهيئة الوحيدة التى من حقها إقرار القوانين والسياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامى وممارسة الرقابة على الهيئة التنفيذية[2].

ولأن الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة[3]، فإنها تخضع للرقابة من قبل مجلس النواب الذى يمارس الرقابة على المجالس المحلية من خلال عدد من الوسائل أهمها:

أولاً: إصدار القوانين:

إذا كان الأساس التشريعى للمجالس المحلية فى اليمن هو الدستور الذى أحال إلى القانون بخصوص تنظيم المجالس المحلية فى حدود القواعد الدستورية، فإن مجلس النواب هو الذى يصدر القانون الذى ينشئ الوحدات المحلية (المحافظات والمديريات) ويبين أسلوب تشكيل مجالسها ويحدد اختصاصاتها ومواردها المالية والعلاقة بينها وبين السلطة المركزية[4]، وهذا يعنى أن مجلس النواب هو السلطة الوحيدة التى تملك ذلك ويلتزم بالتوجيهات الدستورية فى هذا الشأن[5].

---

(1) مادة (125، 126) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(2) مادة (62) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(3) مادة (147) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(4) مادة (146) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(5) د.مجدى مدحت النهرى: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية،مرجع سابق، ص217؛ د.محمد رمضان:الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص252؛ د.وليد محمد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص137؛ البرلمان الإنجليزي هو صاحب السيادة وأعماله هى الأعلى وهو وحده الذى يسن القوانين باعتباره الحارس على الحقوق والحريات خصوصاً فى ظل عدم وجود دستور مكتوب، ولا يمكن لأى سلطة التشكيك فى صلاحية قانون برلماني يمر بمراحل التشريع اللازمة، انظر:

- Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.209.

وإذا كان الأصل صدور القانون عن السلطة التشريعية فإن الاستثناء قد يكون فى حالة صدور القانون من رئيس السلطة التنفيذية كما هو الحال فى السعودية، فسلطة التشريع بيد الملك الذى هو رئيس مجلس الوزراء والذى يصدر الأنظمة والقوانين[1]. وكذلك حالة عدم الفصل بين السلطة التنفيذية والتشريعية، فالبرلمان يمارس السلطة التشريعية مع الحكومة باعتبار أن أعضاء الحكومة هم فى ذات الوقت أعضاء البرلمان وهذه الفلسفة تبناها المشرع الهولندي الدستوري والعادى على السواء[2].

ثانياً: مشاركة أعضاء مجلس النواب فى اجتماعات المجالس المحلية:

أعطى المشرع اليمنى لأعضاء مجلس النواب في المحافظة الحق فى حضور اجتماعات المجلس المحلى للمحافظة، ويحق لأعضاء مجلس النواب حضور اجتماعات المجلس المحلى لمديرياتهم التى يمثلونها، وفى الحالتين يحق لهم المشاركة فى اجتماعات المجلس المحلى ومناقشة الموضوعات المعروضة عليه، ويكون لهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات[3]، أما المشرع المصرى فقد أعطى أعضاء مجلس الشورى الحق فى حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فقط والمشاركة فى مناقشاتها ويكون لعضو مجلس الشعب فى المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية فى كافة مستوياتها ودون أن يكون له صوت معدود فى اتخاذ القرارات[4].

وتقرير حضور أعضاء البرلمان جلسات المجالس المحلية كان قد أفرز وجهات نظر متباينة فقد ذهب البعض إلى أن تقرير القاعدة السابقة يهدر تماماً

---

[1] كذلك صدور قرار بقانون من رئيس الجمهورية في حالة الظروف الاستثنائية. للمزيد انظر: د.عمر حلمي فهمي:الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص473.

[2] فمثلاً على مستوى البرلمان الإقليمى حيث يقوم بتشكيل الحكومة الإقليمية من بين أعضائه، إذ يشترط فى كل أعضاء الحكومة الإقليمية أن يكونوا فى ذات الوقت أعضاء منتخبين فى البرلمان الإقليمى. انظر د.عبد الرؤوف هاشم بسيونى: الحكم المحلي في هولندا، مرجع سابق، ص44، 50.

[3] مادة (30، 73) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

[4] مادة (24، 102) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

الاستقلال المحلي خاصة إذا كان هؤلاء الأعضاء يتمتعون بنفوذ أو سلطة مؤثرة يرضخ لها أعضاء المجالس المحلية فإذا رغب أعضاء البرلمان فى حضور جلسات المجلس المحلى فليكن تواجده كأي مواطن فى الأماكن المخصصة للزوار ولا يشترك فى المناقشة[1]، وهناك من ذهب إلى منح أعضاء البرلمان عند حضورهم جلسات المجلس المحلى صوتًا معدودًا عند اتخاذ القرارات وذلك لأنهم يعبرون عن الإرادة الشعبية[2].

ونجد فى بعض التشريعات العربية أن هناك علاقة مميزة بين البرلمان والمجالس المحلية، ففى المغرب يتكون البرلمان من مجلسين: أحدهما: منتخب بالاقتراع المباشر وهو مجلس النواب والآخر: مجلس المستشارين وينتخب ثلاثة أخماس أعضائه بالاقتراع غير المباشر من قبل هيئة ناخبة تتألف من المجالس المحلية فى الجماعات المحلية، وفى الجزائر يتكون البرلمان من مجلسين أحدهما: المجلس الشعبى الوطنى وهو منتخب بالاقتراع المباشر، والآخر: مجلس الأمة وينتخب ثلثا أعضائه بالاقتراع غير المباشر من قبل هيئة ناخبة تتكون من أعضاء المجالس المحلية فى جميع مستوياتها ويمكن لكل عضو فى المجالس المحلية أن يترشح لعضوية مجلس الأمة.

والاتجاه الذى جسده المشرع اليمنى والمصرى هو استجابة لإتاحة الفرصة للتفاعل بين البرلمان والمجالس المحلية ومعالجة المشاكل المحلية وطرح القضايا المحلية فى المنبع قبل طرحها على البرلمان (استنفاذ طرق الحل الداخلى)[3] وييسر لعضو البرلمان أن يمارس عمله فى البرلمان عن بصيرة وبينه بالمشاكل المحلية الحقيقية، ويجعل المجالس المحلية تحت حماية البرلمان[4]، ولذلك

---

(1) يراجع د. محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص256.

(2) انظر د.محمد الديدامونى محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، مرجع سابق، ص231 هامش 2.

(3) د.مصطفى محمود عفيفى: النظام القانونى للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص273.

(4) سليمان الطماوى: شرح نظام الحكم المحلى الجديد، مرجع سابق، ص115؛ د.على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص342. وتجدر الإشارة هنا إلى المفوض البرلمانى (The Ombudsman) فى النظام الإنجليزي الذى يعزز قدرة البرلمان على التعامل مع-

لا يمكن لهذه العلاقة أن تؤثر على الاستقلال المحلى، خاصة أنها تتميز بأنها تمارس بعيدة عن حساسيات الرقابة الإدارية نظراً للطابع الشعبى المشترك بين البرلمان والمجالس المحلية[1]، ولا يمكن أن تتطور إلى حد التدخل فى قرارات المجالس المحلية بإعطاء أعضاء البرلمان حق التصويت على قرارات المجالس المحلية التى تعتبر جزءًا من السلطة التنفيذية، ومثل هذا يعد تدخلاً من السلطة التشريعية فى أعمال السلطة التنفيذية،ولذا يفضل الإبقاء على الوضع الحالى الذى أخذ به المشرع اليمنى والمصرى[2].

ثالثاً: إخطار مجلس النواب بقرار الحل:

يجب إخطار مجلس النواب بقرار حل أى من المجالس المحلية، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدوره وذلك حتى يتمكن مجلس النواب من التعرف على مدى جدية قرار الحل وعدم التعسف فى تقدير المصلحة العامة أو الإساءة فى استخدام سلطة حل المجالس المحلية، ويتفق فى هذا المشرع اليمنى والمصرى[3] فالبرلمان يراقب مدى اتفاق قرار الحل مع المصلحة العامة التى

=الشكاوي ضد السلطة التنفيذية، من خلال التقارير التي يرفعها إلى البرلمان سواء السنوية أو التقارير عن تحقيقات خاصة، وهى أفضل أداة يمكن استخدامها لحماية المواطن دون إضعاف وظيفة أعضاء البرلمان وهى خدمات المفوض البرلمانى. انظر:

- Neil Hawke, Introduction to Administrative Law, op. cit. p.262.
- Hilaire Barnett, Constitutional And Administrative Law, op. cit. p.923.

(1) د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية فى النظم الفيدرالية، مرجع سابق، ص107.

(2) د.مصطفى محمود عفيفى: النظام القانونى للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص277؛ جدير بالذكرأن المجلس الجهوي في تونس يتكون من أعضاء من بينهم أعضاء مجلس النواب في الولاية الذي يعتبرون أعضاء مباشرين وبكامل حقوقهم في المجلس الجهوي، في حين أن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم لتمثيل الشعب بكامله ولديهم مهمة معينة ومحددة دستورياً، وهنا يثار التساؤل حول مدى موافقة الحل الذي اعتمده المشرع التونسي في تشكيل المجلس الجهوي للمقتضيات الدستورية، لأن هذا يعد تدخلاً من قبل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية التي تعتبر المجالس الجهوية جزءًا منها؛ د.توفيق بوعشبة، مبادئ في القانون الإداري التونسي، مرجع سابق، ص101.

(3) مادة (150) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (145) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

هى من الاتساع بحيث يمكن أن يندرج تحتها ما لا حصر له من الأسباب التى يمكن إلباسها ثوب المصلحة العامة[1].

و البعض يرى أن يكون قرار حل أى من المجالس المحلية باعتبارها مجالس منتخبة من الشعب وفق أسلوب ديمقراطى بقرار من البرلمان باعتباره الممثل الشرعى للإرادة الشعبية، وسيكون من أهم الضمانات القانونية للمجالس المحلية[2]، وهذا الرأى محل نظر لأخذه بالاعتبارات السياسية فقط، فالانتخاب بالنسبة للمجالس المحلية لا يرقى بها إلى مستوى البرلمان، فالمجالس المحلية تقوم بجزء من الوظيفة الإدارية التى هى فى الأصل من اختصاص الإدارة المركزية ولا شأن لها بالتشريع[3]، ولذا فمن حق الإدارة المركزية الحفاظ على

---

(1) د.مصطفى محمود عفيفى: النظام القانونى للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص189؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص521. وفى فرنسا يراقب البرلمان مرسوم الحل الصادر من مجلس الوزراء ، فلابد من عرض مرسوم الحل على البرلمان فى أقرب وقت، الذى يقوم بدوره بالتأكد من توافر المسوغات التى دعت لاتخاذ مثل هذا القرار، انظر: د.دائل المخلافى: الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص392؛ جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص419، انظر كذلك:

- André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.175.
- Louis Tratabas et paul Isoart, Manuel de Droit Public et de Administratif, op. cit. p.127

(2) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص264؛ د.على مهد على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص355؛ د.محمد الديدامونى محمد: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص245. تجدر الإشارة هنا إلى أن البرلمان الإنجليزي هو السلطة الوحيدة التى تملك سلطة حل المجالس المحلية، لأن البرلمان وحده هو صاحب الاختصاص فى إصدار التشريعات التى تلتزم بها الهيئات المحلية، والواقع العملى يؤكد عدم إقدام البرلمان على اتخاذ مثل هذا الإجراء، انظر: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلى فى المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص36؛ انظر كذلك:

- R. M. Punnett, British Government and Politics, op. cit. p.373.
- Tony Byrne, Local Government in Britain, op. cit. p.65.

(3) د.سليمان الطماوى: شرح نظام الحكم المحلى الجديد، مرجع سابق، ص112؛ د.عبد الرازق الشيخلى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص26؛ د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص123.

التوازن فى أداء الوظيفة الإدارية حفاظاً على المصلحة العامة ووفاء بالتزاماتها التى قطعتها أمام البرلمان ذاته، ويمكن الحد من أساءة استخدام قرار الحل بحصر أسبابه، وهى تعتبر من أهم ضمانات الحل، ويمكن للبرلمان مراقبة الأسباب المحددة للحل والتى استندت إليها الحكومة بدلاً من رقابة تقدير المصلحة العامة وهو أمر عسير المنال.

خامساً: الرقابة المالية:

يمارس مجلس النواب اليمنى رقابة مالية غير مباشرة على السلطة المحلية، وذلك من خلال المصادقة على الموازنة العامة للدولة، وموازنة السلطة المحلية هى جزء من الموازنة العامة التى تعرض على مجلس النواب ويناقشها ويصوت عليها[1] ويصدرها بقانون[2]، وإلى جانب ذلك يطلع على تقرير الجهاز المركزى للرقابة والمحاسبة بما فيه من مخالفات مالية من أى هيئة حكومية بما فيها المجالس المحلية[3]، ومن خلال ذلك يتمكن مجلس النواب من المراقبة الدورية للموازنات المحلية وأوجه الإنفاق والاطلاع على الحسابات الختامية ويتخذ بشأنها القرارات اللازمة[4]. أما المشرع المصرى فقد أضاف إلى جانب الرقابة على الموازنة المحلية رقابة مالية مباشرة عندما قرر أنه لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع

---

(1) مادة (136) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

(2) مادة (88) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(3) مادة (91) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

(4) يعتمد البرلمان الإنجليزى فى الرقابة المالية التى يباشرها على "لجنة الحسابات العامة" وهى أقدم اللجان الموجودة، ووظيفتها بحث الحسابات التى تعكس تقدير المبالغ التى يرصدها البرلمان للوفاء بالنفقات العامة إلى جانب غيرها من الحسابات المعروضة على البرلمان حسبما يتراءى للجنة، وتقوم هذه اللجنة بمجال المحاسبة على قيمة الإنفاق العام من خلال النظر فى أوضاع الاقتصاد، فضلاً عن اهتمامها بكفاءة وفعالية وزارات الحكومة فى التعامل مع مواردها ومدى تحكمها فى نفقاتها ووزارة الإدارة المحلية هى إحدى هذه الوزارات، انظر: بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص327؛ وانظر كذلك:

- Sir William Wade, Administrative law. Op. cit. p.880.

غير وارد فى الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بعد موافقة مجلس الشعب[1].

سادساً : لجان تقصى الحقائق:

يباشر مجلس النواب اليمني رقابته على المجالس المحلية عن طريق إحدى وسائله الرقابية الهامة، وهى "لجان تقصى الحقائق" التى يشكلها المجلس من أعضائه والتى تقوم ببحث المسائل الخاصة بمجلس محلى أو أكثر والتحقيق فيها وضبط المستندات والبيانات المتعلقة بموضوع البحث وجمع المعلومات من مصادرها من خلال النزول الميدانى،مما يضمن دقة التحقيق وسلامته وحياديته والحصول على المعلومات الصحيحة ليتخذ بصدد خلاصه ذلك التحقيق ما يكون مناسباً حفاظاً على المصلحة العامة[2].

وتعد هذه الوسيلة للرقابة البرلمانية من أهم وسائل الرقابة على المجالس المحلية، لأنها تعتبر رقابة مباشرة على المجالس المحلية من قبل مجلس النواب، إلا أن لجان تقصى الحقائق عندما تنتهى من عملها لا تتخذ أى قرارات مباشرة فى مواجهة المجالس المحلية، وإنما تقوم برفع تقرير متكامل إلى مجلس النواب دون أن تتخذ قراراً ولها أن تبين وجهة نظرها فيما توصلت إليه، وتستند اللجان البرلمانية إلى الدستور فى أعمال رقابتها على المجالس المحلية[3].

سابعاً : السؤال والاستجواب:

يملك مجلس النواب أعمال رقابة غير مباشرة على الهيئات المحلية بتوجيه أسئلة واستجوابات للوزراء فى أعمالهم التى تتعلق بالهيئات المحلية،

---

(1) مادة (129) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق.

(2) د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص353؛ د.على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص336.

(3) مادة (95) الدستور اليمنى، مرجع سابق، وتعد لجان تقصى الحقائق من أهم الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان الإنجليزي على المجالس المحلية. انظر د.محمد بدران، الحكم المحلي.. ، مرجع سابق، ص715.

ويمكن لأى عضو من أعضاء مجلس النواب أن يسأل وزير الإدارة المحلية عن أي من شئون السلطة المحلية، أما الاستجواب فهو أخطر الوسائل الرقابية التى يمارسها البرلمان فى مواجهة الحكومة، ويمكن أن ينصب على وزير معين مثل وزير الإدارة المحلية عندما يتعلق الأمر بتعطيل قانون السلطة المحلية وخاصة فى مسألة نقل الاختصاصات إلى الهيئات المحلية، فالبرلمان هو أقدر الأجهزة على ممارسة الضغوط على الحكومة لتتنازل عن السلطة للهيئات المحلية ومحاسبة الوزراء إذا لزم الأمر، ويستند مجلس النواب فى أعمال رقابته بالوسائل السابقة إلى الدستور الذى أعطى كل عضو ممارسة هذا الحق[1].

وبالرغم مما سبق من إعمال البرلمان للرقابة على المجالس المحلية من خلال وسائله -السابقة- إلا أن جانباً من الفقه قد هاجم هذه الرقابة على أساس أنها لم تحقق الهدف المنشود منها ولم تصل إلى مستوى الكمال المطلوب، وذلك لأن البرلمان بحكم تكوينه عن طريق الانتخاب لا التعيين، وهو ما يجعل الطابع السياسى للبرلمان والاعتبارات الحزبية تسيطر عليه وتخضع للأهواء السياسية والاعتبارات الحزبية، وكذلك لا يتناول البرلمان إلا المسائل العامة التى تتطلب إيجاد حلول لها عن طريق التشريعات، أما المسائل الفردية أو الثانوية فلا مكان لها فى ظل هذه الرقابة، بالإضافة إلى أنه ليس للبرلمان حق

---

[1] مادة (96، 97) الدستور اليمنى، مرجع سابق، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن هناك تماثلاً بين وضع المحافظ والوزير حيث يعتبر المحافظ المسئول الأول في المحافظة والرئيس الإداري الأعلى لجميع الموظفين فيها ما عدا الأجهزة المستثناة من الخضوع لقانون السلطة المحلية، وبالمقابل يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وهو مسئول عن أعمال وزارته أمام مجلس النواب أي بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لوزاراته، وإذا كان المحافظ لا يخضع لسلطة أحد الوزراء في ممارسته للاختصاصات التنفيذية ويتمتع باستقلال في هذا الشأن فإن ذلك يقر التماثل بين وضع المحافظ والوزير وبالتالي يتعين أن يخضع المحافظ للرقابة التشريعية من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات إليه.للمزيد حول المسئولية الوزارية امام البرلمان راجع: د.محمد أحمد غوبر: الوزيرفي النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص787.

إلغاء تصرفات السلطة التنفيذية ومن بينها التصرفات الرقابية غير المشروعة، بل يبقى العمل الإدارى غير المشروع كما هو دون إلغاء[1].

وكون البرلمان لا يملك من الوسائل والأجهزة ما يمكنه من مراقبة سير العمل فى المجالس المحلية لا يعنى التقليل من أهمية هذا النوع من الرقابة، فهى رقابة - فى أغلبها- سابقة على التصرف، وهى أفضل من الرقابة اللاحقة التى تتم بعد إجراء التصرف، فرقابة البرلمان -باعتبارها رقابة سابقة ولاحقة- تعتبر أساس نجاح النظام أو فشله، لأن أحكام إصدار القانون الخاص بالهيئات المحلية من شأنها أن توفر أسباب نجاحه[2].

وإذا كانت هناك بعض المسائل التى تبدو بصددها رقابة السلطة التنفيذية أكثر فاعلية من رقابة البرلمان فإن ذلك لا يقلل من شأن الرقابة البرلمانية، وإنما يشير فقط إلى ضرورة وجود رقابة من جانب السلطة المركزية إلى جانب رقابة البرلمان التى تعد ضمانة ضرورية لسير عمل المجالس المحلية فى إطار السياسة العامة، وهو ما نجد له تطبيقاً فى الواقع، فالبرلمان الإنجليزى يتدخل غالباً لصالح المجالس المحلية بمنحها اختصاصات واسعة وجديدة[3]، أما البرلمان الفرنسى فيعد ضمانة هامة ضد إساءة الحكومة

---

(1) انظر د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص872؛ د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص157.

(2) د.محمد مرغنى خيرى: الوجيز فى النظم السياسية، مرجع سابق، ص132؛ د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص263؛ د.ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص286؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص208؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص.

(3) Peter G. Richards, The Local Government System. Op. cit. p.117.
انظر كذلك: د.محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص712؛ د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص147؛ د. حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية، مرجع سابق، ص36. فقد أصدر البرلمان الإنجليزي تشريعات سابقة تنقل السلطات وتفوض الصلاحيات إلى هيئات مستقلة ومقاطعات محلية، وسوف يكون نقل السلطة إلى مقاطعات اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية وإنجلترا تغييراً جوهرياً فى المرحلة القادمة. فقد عملت=

المركزية لسلطاتها الرقابية، فإذا رغبت في حل مجلس محلي عليها عرض الأمر على البرلمان بأسرع وقت، وقد تدخل البرلمان الفرنسى فى القانون رقم 213 لسنة 1982 لمنح المجالس المحلية مزيداً من الاستقلال بإلغاء الرقابة السابقة على أعمال المجالس المحلية[1]، ولذلك فإن البرلمان بإمكانه القيام بممارسة دور رقابى مهم على سير المجالس المحلية وتوجيه سياسة وفلسفة اللامركزية الإقليمية وفقاً للرؤية الاستراتيجية والسياسة العامة للدولة.

المطلب الثالث
الرقابة القضائية

مع الاتفاق حول أهمية وضرورة الرقابة القضائية على الإدارة ضماناً لاحترام مبدأ المشروعية إلا أن الدول تختلف فى نوع القضاء الذى تكل إليه مهمة ممارسة الرقابة القضائية بين دول تأخذ بمبدأ وحدة القضاء والدول التى تطبق نظام القضاء المزدوج[2].

=حكومة المحافظين خلال برلمان 1997/92م على استخدام الآليات البرلمانية للتعامل مع قضية اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية، وكذلك إنشاء (سلطة لندن الكبرى) بتعديلات 1999م، انظر: بول سيلك: كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص376 وما بعدها؛ فهمى محمود شكرى: تعميق الديمقراطية للحكم المحلى فى لندن، مرجع سابق، ص37؛ انظر كذلك:

- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.140.

(1) André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op.cit. p.175.

- René chapus, Droit Administratif Général, op. cit. p.317.

- Jean Rivero, Droit Administratif, op. cit. p.422.

انظر كذلك: د.جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص419؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص؛ د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلى والديمقراطية، مرجع سابق، ص107.

(2) د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص130؛ د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص540.

فالدول التى تأخذ "بالقضاء الموحد" – وهو السائد فى الدول الانجلوسكسونية وهى انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية– رفضت الأخذ بقضاء إدارى متخصص فى نظر المنازعات الإدارية مستقل عن القضاء العادى، فنجد فى هذه الدول جهة قضائية واحدة هى المحاكم العادية بدوائرها المختلفة وتختص بنظر كافة أنواع المنازعات بين الإدارة والأفراد على حد سواء، وتطبق المحاكم فى هذه الدول قواعد قانونية واحدة على الأفراد وجهة الإدارة دون تمييز بينهما، فالهيئات المحلية تخضع لنفس القواعد القانونية التى يخضع لها كل الأفراد والمنشآت فيما يتعلق بالرقابة القضائية[1].

أما الدول التى تأخذ "بنظام القضاء المزدوج" أو النظام اللاتينى وينسب إلى فرنسا فى ظهوره وتطوره، ويقصد به ذلك النظام الذى يفرد للمنازعات الإدارية محاكم خاصة تنعقد لها ولاية الفصل فيها وتلتزم بتطبيق قانون خاص بهذه المنازعات وتكون مستقلة عن المحاكم العادية التى تنعقد لها ولاية الفصل فى منازعات الأفراد، ولذلك يقوم نظام القضاء المزدوج على توافر ركنين أساسيين[2]:

---

[1] R. M. Punnett, British Government and politics, op. cit. p.373.
- Tony Byrne, Local Government in Britan, op. cit. p.65.
- Sir William Wade, Administrative Local, op. cit.. p.890.

انظر كذلك: د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص13؛ د.محمد محمد بدران: الحكم المحلي في المملكة المتحدة، مرجع سابق، ص717؛ د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص185؛ د.مطهر محمد إسماعيل العزي: القضاء الإدارى وموقف المشرع اليمنى منه الدعاوى الإدارية فى التشريعات اليمنية، مكتبة الصادق، صنعاء، بدون سنة نشر، ص4.

[2] André de Laubadére, Traité de Droit Administratif, op. cit. p.154.
- Charles Dabbasch, Institutions et Droit Administratif. Op. cit. p.221.
- Louis Tratabas et Paul Isoart, Manuel de Driot Public et de Administratif, op. cit. p.98.

انظر كذلك: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص49؛ د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإدارى، مرجع سابق، ص142 وما بعدها؛ د.عادل عبد الرحمن خليل، المرجع السابق، ص12؛ د.محمد الشافعى أبو راس: المرجع السابق، ص192.

الأول: نظام للقضاء الإدارى مستقل تماماً عن نظام القضاء العادي بحيث يوجد داخل الدولة جهتان قضائيتان تستقل كل منهما عن الأخرى من حيث التكوين والاختصاص على أساس إفراد محاكم خاصة للفصل في المنازعات الإدارية، بمعنى ازدواجية المحاكم داخل الدولة.

الثانى: قانون إدارى له طبيعة خاصة، يتضمن قواعد تختلف فى طبيعتها القانونية والهدف منها عن القواعد التى يخضع لها الأفراد العاديون، بمعنى ازدواجية القانون الواجب التطبيق حيث يكون القانون الإدارى هو القانون الأصل الواجب على المحاكم الإدارية تطبيقه.

وقد تأثرت الدول العربية بكل من الأسلوبين السابقين فنجد أن بعض الدول أخذت بنظام القضاء المزدوج فلديها قضاء إدارى مستقل عن جهة القضاء العادى مثل:

مصر: إنشاء مجلس الدولة المصرى فى عام 1946م، وقبل ذلك كان القضاء العادى هو صاحب الولاية العامة فى نظر كافة المنازعات، وينظم مجلس الدولة المصرى القانون الحالى رقم 47 لسنة 1972 الذى أعطى مجلس الدولة اختصاصاً عاماً بنظر كافة المنازعات الإدارية[1].

سوريا: لم ينشأ قضاء إدارى فى سوريا حتى قيام الوحدة مع مصر عام 1959م، وقبل هذا التاريخ كانت هناك محكمة عليا أنشئت بالقانون رقم 57 لسنة 1950م للنظر فى المنازعات الإدارية، وأثناء الوحدة مع مصر نشأ مجلس الدولة الحالى بمقتضى القانون رقم 55 لسنة 1959م وهو قانون مجلس الدولة المصرى نفسه الذى تم إلغاؤه عام 1972م، ويقوم مجلس الدولة السورى بتطبيق مبادئ وقواعد القانون الإدارى على المنازعات الإدارية التى تطرح عليه[2].

---

(1) للمزيد حول تطور القضاء المزدوج فى مصر انظر، د.أنور أحمد رسلان:وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص155.

(2) د.عادل عبد الرحمن خليل:القانون الإداري، مرجع سابق، ص22.

لبنان : تبنت لبنان نظام القضاء الإدارى، إذ يوجد بها قضاء إدارى يشبه إلى حد كبير القضاء الإدارى الفرنسى، فمجلس شورى الدولة هو المحكمة صاحبة الولاية العامة فى نظر كافة المنازعات الإدارية وفقاً للقانون رقم 10434 لسنة 1975م الذى ينظم مجلس شورى الدولة اللبنانى، وفى التعديلات الأخيرة صدر القانون رقم 227 لسنة 2000م وأهم ما أوجده هذا التعديل هو إنشاء محاكم إدارية إلى جانب مجلس شورى الدولة[1].

المملكة العربية السعودية: يعد إنشاء ديوان المظالم السعودي عام 1953م اللبنة الأولى فى الطريق نحو إبراز وتأكيد ذاتية واستقلال القانون الإدارى السعودى، وبعد ذلك التاريخ تم توسيع اختصاص الديوان بنظر المنازعات الإدارية تدريجياً حتى أصبح الآن مختصاً بنظر كافة المنازعات ذات الطابع الإدارى، وذلك بصدور نظام القضاء وديوان المظالم بالمرسوم الملكى رقم 87/م بتاريخ 1428/9/19هـ الموافق 2007/10/2م، الذى قضى فى مادته الأولى "أن ديوان المظالم هيئة قضاء إدارى مستقلة ترتبط مباشرة بالملك".

المملكة المغربية: اعتمد المشرع المغربى نظام القضاء الإدارى بإنشاء المحاكم الإدارية بالقانون رقم 90 و 41 لسنة 1993م، ومن الضمانات الأساسية التى كفلها لتلك المحاكم تمتعها بالاستقلال فى ممارسة مهامها وتدعيمها لمبدأ التعدد فى درجات التقاضى فى المجالس الإدارية وتخفيفاً على المجلس الأعلى وبالذات (الغرفة الإدارية) فى القضايا الاستئنافية، إنشاء المشرع المغربى محاكم استئناف إدارية بالقانون رقم 80.03 الصادر فى 14 فبراير 2006م[2].

---

[1] يذكر أنه لم يطبق عملياً التعديل الأخير بإنشاء محاكم إدارية بسبب عدم صدور قرار وزير العدل بشأنه. للمزيد حول تطور القضاء الإدارى فى لبنان وتنظيم مجلس شورى الدولة اللبنانى، راجع د.محيى الدين القيسى: القانون الإدارى العام، مرجع سابق، ص231 وما بعدها، د.جورج سعد: القانون الإدارى العام والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص390.

[2] للمزيد انظر د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص557 وما بعدها، وكذلك ص542 من هذه الدراسة.

الجزائر: اعتنقت الجزائر نظام القضاء الإدارى بموجب أحكام دستور 1996م الذى سن الأسس الدستورية لنظام القضاء الإدارى الجزائرى، وقد تكفلت النصوص القانونية ببناء المنظومة القانونية لنظام القضاء الإدارى الجزائرى بموجب القانون رقم 01.98 بتاريخ 1998/5/30م المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون رقم 02.98 بتاريخ 1998/5/30م المتعلق بالمحاكم الإدارية والذى أسند إلى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الفصل فى المنازعات الإدارية[1].

أما الدول العربية التى أخذت بالقضاء الموحد التى لا يوجد بها قضاء إدارى مستقل عن القضاء العادى فهي مثل:

المملكة الأردنية الهاشمية: وتعد من دول نظام القضاء الموحد، وبالتالى لا يوجد بها قضاء إدارى مستقل، ولكن توجد بها محكمة عليا تختص بنظر المنازعات الإدارية المحددة على سبيل الحصر، ويجوز للمحاكم العادية نظر باقى المنازعات الإدارية مثل الفصل فى صحة العضوية فى الانتخابات للمجالس المحلية ودعاوى التعويض التى ترفع من جهة الإدارة أو ترفع عليها[2].

مملكة البحرين: وهى من دول القضاء الموحد، فلا يوجد بها قضاء إدارى مستقل، وإنما تختص المحاكم القضائية الفصل بين الخصومات والمنازعات الإدارية سواء كانت بين الأفراد أو بين الأفراد وجهات الإدارة، ولكن استحدثت دائرة إدارية فى إطار المحاكم العادية وليس كقضاء مستقل[3].

---

(1) انظر د.عمار عوايدي: قضاء التفسير في القانون الإداري، مرجع سابق، ص136.

(2) للمزيد انظر ص400 من هذه الدراسة، وكذلك انظر د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص141؛ د.محمود حافظ: القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص120.

(3) د.حسنى درويش عبد الحميد: نحو التأصيل القانوني للإدارة المحلية فى مملكة البحرين، مرجع سابق، ص136، وللمزيد انظر ص246 من هذه الدراسة.

دولة قطر: وهى من دول القضاء الموحد الذى يختص بالفصل فى جميع الخصومات والمنازعات المدنية والإدارية على حد سواء، فلا وجود لقضاء إدارى مستقل عن القضاء العادى.

وفى اليمن أفرد الدستور فصلاً خاصاً للسلطة القضائية، ونصت أول مواد ذلك الفصل على أن القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً وأن القضاة مستقلون فى قضائهم، وحظر على أى جهة مهما كانت وبأية صورة التدخل فى القضايا أو فى شأن من شئون العدالة، واعتبر ذلك جريمة لا تسقط بالتقادم[1]، ويعتبر القضاء وحدة متكاملة ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية بأى حال من الأحوال[2]، والمحكمة العليا هى أعلى هيئة قضائية فى الجمهورية وتمارس على وجه الخصوص فى مجال القضاء ما يلى[3]:

أ- الفصل فى الدعاوى والدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات.

ب- الفصل فى تنازع الاختصاص بين جهات القضاء.

جـ- التحقيق وإبداء الرأى فى صحة الطعون المحالة إليها من مجلس النواب المتعلقة بصحة أى من أعضائه.

د- الفصل فى الطعون فى الأحكام النهائية، وذلك فى القضايا المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية وفقاً للقانون.

هـ- محاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وفقاً للقانون.

وتلك الأسس الدستورية تميز القضاء بحصانة وضمانة فى ممارسة مهامه وتعكس فى نفس الوقت مبدأ وحدة النظام القضائى فى اليمن.

---

(1) مادة (149) الدستور اليمنى، مرجع سابق.
(2) مادة (150) الدستور اليمنى، مرجع سابق.
(3) مادة (153) الدستور اليمنى، مرجع سابق.

وبناء على تلك الأسس الدستورية عمد المشرع اليمنى إلى إصدار القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية[1]، الذى أخذ بنظام القضاء الموحد حينما قرر أن المحاكم هى الجهات القضائية التى تختص بالفصل فى جميع المنازعات والجرائم، ويبين القانون الاختصاص النوعى والمكانى للمحاكم[2].

وحدد القانون درجات المحاكم التى أنيط بها الرقابة القضائية على تطبيق القانون فى كافة المنازعات عن طريق الدعاوى القضائية، ورقابة المحكمة الأعلى على الأدنى وهى[3]:

- المحاكم الابتدائية.
- محاكم الاستئناف.
- المحكمة العليا.

ولا يجوز إنشاء محاكم استثنائية، ولكن يجوز بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناء على اقتراح من وزير العدل إنشاء محاكم قضائية ابتدائية متخصصة فى المحافظات متى دعت الحاجة إلى ذلك[4].

ونتناول درجات المحاكم القضائية فى اليمن واختصاصها الرقابى على المجالس المحلية فى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: درجات المحاكم القضائية.

الفرع الثانى: الرقابة القضائية على المجالس المحلية.

---

(1) منشور بالجريدة الرسمية، العدد الثانى، بتاريخ 30 يناير 1991م، تجدر الإشارة إلى أن الدستور اليمنى لسنة 1970م اتجه إلى إقرار مبدأ الأخذ بنظام القضاء الإدارى المستقل حيث نص فى المادة (145) على ما يلى "ينظم القانون الفصل فى الخصومات الإدارية بواسطة هيئة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإدارى شاملاً صلاحياتها بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون". إلا أن القانون المذكور فى النص السابق لم يصدر، ولذا تولى القضاء العادى نظر الدعاوى المتعلقة بأعمال السلطة الإدارية. د.مطهر محمد إسماعيل العزي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص9

(2) مادة (9) قانون السلطة القضائية، المرجع السابق.

(3) مادة (7) قانون السلطة القضائية، المرجع السابق.

(4) مادة (8) قانون السلطة القضائية، المرجع السابق.

الفرع الأول

درجات المحاكم القضائية

درجات التقاضى فى اليمن على ثلاث درجات تتمثل فى المحاكم الابتدائية، ومحاكم الاستئناف، والمحكمة العليا وذلك كما يلى:

أولاً: المحاكم الابتدائية:

يحدد عدد المحاكم الابتدائية ومراكزها ونطاق اختصاصها بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناء على اقتراح وزير العدل ورئيس المحكمة العليا ويرأس المحكمة الابتدائية قاضٍ يقوم بتسييرها وإدارة شئونها والإشراف على انتظام العمل فيها، ويجوز تأليفها من ثلاثة قضاة فى حالة توافر عدد كافٍ من القضاة، وتكون للمحاكم الابتدائية الولاية العامة للنظر فى جميع القضايا المرفوعة إليها باعتبارها محكمة أول درجة وتكون أحكامها قابلة للطعن أمام محاكم الاستئناف إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك[1].

ثانياً: محاكم الاستئناف:

تنشأ فى كل محافظة محكمة استئناف، ويحدد عددها وشعبها بقرار من وزير العدل بالتشاور مع رئيس المحكمة العليا وموافقة مجلس القضاء الأعلى[2]، ويتولى رئيس محكمة الاستئناف تسيير المحكمة وإدارة شئونها والإشراف على انتظام العمل فيها، وتتكون هيئة الحكم فيها من ثلاثة قضاة، رئيس وعضوين لكل شعبة[3]، ويمكن أن تكون لها عدة شعب مثل مدنية وتجارية وجنائية، ولكن لم تعرف محاكم الاستئناف -حتى الحين- أى شعبة إدارية مختصة لعدم وجود محاكم ابتدائية إدارية أو حتى قضاة إداريين، والشعب المدنية هى التى يتم الطعن أمامها بالاستئناف للأحكام الابتدائية فى

---

(1) مادة (44، 45، 46، 47، 48) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.
(2) مادة (37، 39) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.
(3) مادة (40، 41) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.

المسائل الإدارية[1]. وتعتبر محاكم الاستئناف فى النظام القضائى اليمنى الموحد درجة التقاضى الثانية ومحكمة موضوع ثانية يضع الاستئناف القضية أمامها موضوعاً، وتختص محكمة الاستئناف بالفصل فى[2]:

1- القضايا التى أجاز القانون الطعن فيها بالاستئناف.

2- القضايا الأخرى التى هى من اختصاصها بمقتضى أى قانون آخر.

ثالثاً: المحكمة العليا:

هى أعلى هيئة قضائية فى الجمهورية ومقرها العاصمة صنعاء، وتتألف من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من القضاة يصدر بتحديد عددهم عند التشكيل وعند اللزوم قرار من وزير العدل بالتشاور مع رئيس المحكمة بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى[3]، والمحكمة العليا هى محكمة النقض والإقرار وتتكون من عدة دوائر متخصصة تشكل بقرار يصدره مجلس القضاء الأعلى بعد التشاور مع وزير العدل ورئيس المحكمة العليا، وهذه الدوائر هى[4]:

1- الدائرة الدستورية.
2- الدائرة المدنية.
3- الدائرة التجارية.
4- الدائرة الجزائية.
5- دائرة الأحوال الشخصية.
6- الدائرة الإدارية.
7- الدائرة العسكرية.
8- دائرة فحص الطعون.

وتتألف هيئة الحكم فى كل دائرة من دوائر المحكمة العليا من خمسة قضاة، عدا الدائرة الدستورية حيث تؤلف من سبعة قضاة، وتصدر الأحكام والقرارات بالأغلبية المطلقة.

وحدد القانون اختصاصات كل دائرة على حدة، وتفصل الدائرة

---

[1] د.على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص253.

[2] مادة (43) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.

[3] مادة (10، 11) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.

[4] مادة (16، 17) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.

الإدارية فى[1]:

1- الطعن بطريق النقض فى الأحكام والقرارات الصادرة فى القضايا الإدارية.

2- نقل الدعاوى فى القضايا الإدارية.

3- الطلبات الأخرى الداخلة فى اختصاصها وفقاً للقانون.

أما الاختصاصات العامة للمحكمة العليا للجمهورية فهى ممارسة المهام التالية[2]:

1- الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات.

2- الفصل فى تنازع الاختصاص بين جهات القضاء.

3- الفصل فى الطعون الانتخابية.

4- الفصل فى الطعون والأحكام النهائية المكتسبة للدرجة القطعية فى المواد المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية.

5- الرقابة القضائية على جميع المحاكم فى الجمهورية.

6- أية مهام أخرى بمقتضى القانون.

7- الفصل بطريق الطعن بالنقض فى الأحكام النهائية فى الجرائم العسكرية.

8- محاكمة شاغلى وظائف السلطات العليا مع مراعاة أحكام المادتين (101، 111) من الدستور.

وجدير بالذكر أن قانون المرافعات والتنفيذ المدنى هو القانون الخاص والإجرائى بالترافع أمام المحاكم بكافة درجاتها، ولم يحدد أى أسس خاصة لمقاضاة الإدارة المركزية أو المحلية، وهذا يعنى أن أسس وشروط الدعوى لا

---

[1] مادة (24) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.

[2] مادة (12) قانون السلطة القضائية، مرجع سابق.

تختلف فى أسسها القانونية من الشخص الطبيعى عن الشخص الاعتبارى عاماً كان أو خاصاً.

الفرع الثانى

الرقابة القضائية على المجالس المحلية

تتمثل الرقابة القضائية على المجالس المحلية من خلال ما يلى:

أولاً: الطعن فى قرارات لجان إعداد الجداول الانتخابية:

تعد لجان إعداد ومراجعة جداول الناخبين لجاناً إدارية ذات اختصاص قضائى وقراراتها هى قرارات إدارية شكلاً وموضوعاً[1]، ولذلك فإن كل ما تصدره يعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الابتدائية المختصة، ويأتى هذا الطعن بعد تقديم طلبات الإدراج والحذف فى جداول الناخبين للانتخابات العامة فى اليمن خلال خمسة عشر يوماً، حيث تفصل اللجنة الأساسية فى الدائرة الانتخابية فى هذه الطلبات خلال خمسة أيام من تقديمها، وتصدر قرارها بموافقة أغلبية أعضائها ويكون قرارها خاضعاً للطعن أمام المحكمة الابتدائية[2]. وتصدر المحكمة الابتدائية حكمها فى الطعن دون أن يكون هناك رد من اللجنة الأساسية، وهذا يعنى أن الحكم ينحصر فى إلغاء القرار إذا كان غير مشروع أو رفض طلب الإلغاء إذا كان العمل مشروعاً، وليس من سلطة المحكمة أن تحكم بتعديل القرار محل الدعوى أو استبداله، وهى بذلك تدخل ضمن ولاية الإلغاء (دعوى الإلغاء) فى اختصاص المحكمة الابتدائية[3]، ويجوز الطعن فى حكم المحكمة الابتدائية إذا أيدت قرار اللجنة

---

(1) د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية فى التشريع المصرى، مرجع سابق، ص106؛ د.رأفت فودة: دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري فى مجال الطعون الانتخابية، مرجع سابق، ص164.

(2) مادة (14، 15) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق.

(3) مادة (15 فقرة ب، 16) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق. كما سبق أن بينا أن اليمن يأخذ بوحدة القضاء التى تجعل للقضاء العادى النظر فى جميع-

الأساسية أمام محكمة الاستئناف، أما إذا تم إلغاء قرار اللجنة الأساسية فيعتبر القرار نهائياً وملزماً بالتنفيذ وعلى اللجنة الأساسية تعديل وتصحيح الجداول وفقاً للقرارات والأحكام النهائية[1].

ثانياً: الطعون الانتخابية:

- قرار دعوة الناخبين: بالرغم من تعلقه بالعملية الانتخابية بصفة عامة إلا أنه يأتي دائماً سابقاً على بدء إجراءاتها، ولذا فهو لا يدخل في مضمون الطعون الانتخابية ويدخل في ولاية إلغاء القرارات الإدارية لأنه ليس طعناً في صحة العضوية[2]، وقد اعتبر مجلس الدولة المصري قرار دعوة الناخبين

=الدعاوى، وعليه يمكن رفع دعوى إلغاء أي قرار إداري أمام محاكم القضاء العادي، وتعرف دعوى الإلغاء بأنها "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات إلى القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري مخالف للقانون". انظر د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص225؛ د.مطهر محمد إسماعيل العزي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص11؛ فالمحاكم الابتدائية في اليمن تنظر القرارات الصادرة من اللجنة العليا للانتخابات باعتبارها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ولا تعتبر طعوناً انتخابية لأن اللجنة العليا ليست مخولة قانوناً بإعلان نتائج الاقتراع والفرز وإنما ذلك من اختصاص اللجان الانتخابية في المديريات، أما قرار تجميد إعلان النتيجة الصادر من اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء فهو طعن في قرار إداري. انظر حكم محكمة جنوب غرب الأمانة الابتدائية، صنعاء، الحكم رقم (10) لسنة 1428هـ، في القضية الإدارية رقم (2) لسنة 1428هـ، جلسة 12 محرم 1428هـ، الموافق 31 يناير سنة 2007.

(1) مادة (15 فقرة ب، 16) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، تنظر محكمة الاستئناف الطعن في حكم المحكمة الابتدائية من جديد باعتبارها محكمة موضوع درجة ثانية إلا أنها تنظر الطعن من حيث مدى مشروعية القرار الصادر من اللجنة الأساسية والحكم بتأييد القرار أو إلغائه دون أن يتعدى إلى غير ذلك. انظر حكم محكمة استئناف محافظة شبوة رقم (32) لسنة 1423هـ، بالطعن رقم (54) لسنة 1423، بتاريخ 11 يناير سنة 2000م للاطلاع على تفاصيل هذا الحكم. يراجع د.علي مهدي علي بارحمة: الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص455.

(2) د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص102؛ د.رأفت فوده: دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، مرجع سابق، ص126.

لانتخابات المجالس المحلية قراراً إدارياً تتمخض عنه إرادة ملزمة بالإفصاح عن تلك الإرادة بإحداث مركز قانونى وابتغاء مصلحة عامة، ولا يعتبر عمل من أعمال السيادة لأن العبرة دائماً هى بطبيعة العمل ذاته[1].

- <u>الطعن فى نتائج الاقتراع والفرز</u>: لكل ذى مصلحة فى نطاق الدائرة المحلية الحق في الطعن فى نتائج عملية الاقتراع والفرز فى انتخابات المجالس المحلية وذلك بعريضة طعن عادية يودعها لدى محكمة الاستئناف فى المحافظة وفقاً للشروط التالية[2]:

أ- أن يكون تقديم الطعن خلال (48) ساعة من إعلان نتائج الفرز فى الدائرة.

ب- أن يكون الطعن مسبباً ومحدداً حول إجراءات الاقتراع والفرز.

---

[1] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 163 لسنة 39ق، جلسة 1994/1/16م بخصوص الطعن فى قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لانتخابات المجالس الشعبية المحلية رقم 337 لسنة 1992م.
هذا وقد اعتبرت محكمة القضاء الإدارى المصرية قرار دعوة الناخبين لانتخابات مجلس الشعب والشورى بأنه عمل من أعمال السيادة، انظر حكمها فى الدعوى رقم 667 لسنة 45ق، جلسة 27 نوفمبر 1990م، وحينما طعن على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية، انتهت هذه الأخيرة إلى تأييد موقف محكمة القضاء الإدارى بقولها "أن قرار دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب والشورى لهو من أوضح أعمال السيادة.." انظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية فى الطعن رقم 2184 لسنة ق، جلسة 1991/15م، أشار إليه د.رأفت فوده: المرجع السابق، ص129؛ وإذا كان القضاء الإدارى المصرى قد أخرج قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لانتخابات أعضاء مجلس الشعب والشورى من دائرة اختصاصه بوصفة عملاً من أعمال السيادة، فإن هذا القضاء لا يشمل قرار وزير الداخلية المحدد للانتخابات التكميلية، فقد اعتبرت محكمة القضاء الإدارى المصرية قرار وزير الداخلية بدعوة الناخبين فى الدائرة التى خلا مقعد فيها إنما هو إجراء تنفيذى لا يسمو إلى مرتبة القرار الذى تقبل الدعوى بإلغائه أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى" انظر حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية، بالدعوى رقم 2338 لسنة 54ق، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى فى الفترة من أكتوبر 1999م حتى أكتوبر 2000م، ص246.

[2] مادة (120) قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (3) دليل الطعون الخاص بانتخابات المجالس المحلية 2006م، اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، قطاع الإعلام والتوعية الانتخابية.

جـ- أن يرفق بالطعن مبلغ وقدره عشرة آلاف يودع لدى خزينة المحكمة كضمان نقدى يورد لحساب المجلس المحلى بالمديرية فى حالة عدم صحة الطعن ويرد على مقدم الطعن إذا كان الحكم لصالحه.

وتشكل محكمة الاستئناف فى المحافظة هيئة مساعدة لها تتكون من رؤساء المحاكم الابتدائية فى عاصمة المحافظة والمديريات التى وردت منها الطعون أو من ينوب عنهم، تكون مهمتها التحقيق وإبداء الرأى فى صحة الطعون المقدمة حول إجراءات الاقتراع والفرز، وتصدر محكمة الاستئناف بالمحافظة أحكامها فى ضوء ذلك خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ تقديم الرأى، على أن تعلن المحكمة المرشح الفائز الذى قدم الطعن ضده حول إجراءات الاقتراع والفرز فى دائرته بصورة من عريضة الطعن للرد عليها خلال أربعة أيام من تاريخ إعلانه بالطعن، وتعتبر قرارات المحكمة فى هذا الشأن نهائية[1]، وفى حالة صدور قرار المحكمة الاستئنافية بصحة الطعن الذى يترتب عليه بطلان عملية الاقتراع والفرز يجب موافاة اللجنة العليا للانتخابات بالحكم فور صدوره لاتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الانتخابات، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم[2].

ويحق لأى من المرشحين الطعن فى نتيجة عمليتى الاقتراع والفرز لانتخاب المحافظ بإيداع عريضة لدى هيئة قضائية مكونة من ثلاثة قضاة برئاسة رئيس محكمة استئناف المحافظة وفقاً لما يلى[3]:

---

[1] مادة (121) قانون الانتخابات والاستفتاء، مرجع سابق، مادة (4، 5، 7) دليل الطعون، المرجع السابق.

[2] مادة (10) دليل الطعون 2006م ، مرجع سابق.تجدر الإشارة إلى أن القضاء البحرينى فى حالة صحة الطعن وإبطال نتيجة الاقتراع والفرز يجوز له أن يقضى بفوز المرشح الذى يلي العضو المطعون فى صحة انتخابه فى عدد الأصوات إذا تبين صحة انتخابه، وذلك فى حالة إذا لم تكن أسباب الطعن وملابساته تقتضى الحكم بإعادة انتخابه.

[3] مادة (16، 34) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، مرجع سابق.

أ- أن يكون تقديم الطعن خلال 48 ساعة من وقت إعلان النتيجة فى كل محافظة.

ب- يجب أن يكون الطعن مسبباً ومحدداً حول إجراءات الاقتراع والفرز.

جـ- للهيئة القضائية حق إجراء أى تحريات حول موضوع الطعن وطلب أى وثائق أو توضيحات من اللجنة الإشرافية حول الطعون المقدمة.

د- تنظر وتفصل الهيئة القضائية فى الطعون المقدمة إليها خلال ثلاثة أيام على الأكثر من انقضاء الموعد المحدد لتقديم الطعون.

هـ- يكون قرار الهيئة القضائية باتاً غير قابل للطعن بأية طريقة من طرق الطعن المحددة قانوناً.

وتبسط محكمة الاستئناف سلطتها الكاملة على موضوع الطعن من حيث مراجعة وطلب الوثائق الخاصة بعمليتى الاقتراع والفرز وطلب أى وثائق من اللجنة الإشرافية حول الطعون المقدمة، ويتعين على جهة الإدارة احترام القرار الصادر من المحكمة بهذا الشأن خاصة فى حالة قبول الطعن والحكم بإعادة الانتخاب حتى وإن لم يكن هناك نص قانونى يلزمها بهذا الشأن[1].

ثالثاً: الطعن فى قرار إسقاط العضوية:

يفترض أن عضو المجلس المحلى قد تثبتت له العضوية بصفة نهائية على الوضع الصحيح فى القانون، ولكن طرأ بعد ذلك فى حقه أحد الأسباب

---

[1] وفى الواقع العملى ثبت عدم احترام جهة الإدارة لمثل هذه القرارات القضائية الصادرة فى الطعون الانتخابية، فلم تلتزم جهة الإدارة بإعادة الانتخابات وفقاً لقرار محكمة استئناف محافظة صنعاء والجوف بخصوص الطعن فى نتيجة الاقتراع والفرز لانتخاب محافظ محافظة الجوف لسنة 2008م، وصدر القرار الجمهورى رقم (122) لسنة 2008م، بتعيين محافظ لمحافظة الجوف، فى الوقت الذى كان يمكن تنفيذ الحكم القضائى، وفى حالة تعذر إجراء انتخابات الإعادة فى عاصمة المحافظة أن تقوم وزارة الإدارة المحلية بنقل مكان اجتماع الهيئة الانتخابية عند الضرورة من عاصمة المحافظة إلى مكان آخر وفقاً لنص المادة (39) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، انظر حكم محكمة استئناف محافظة صنعاء والجوف رقم (2) لسنة 1429هـ، مرجع سابق.

التى حددها القانون لإسقاط العضوية، وبذلك يختلف الإسقاط عن إبطال العضوية الذى يعنى أن العضو لم يتمتع بعد بعضوية المجلس لأى سبب من الأسباب[1].

وإسقاط العضوية يكون من اختصاص المجلس المحلي التابع له العضو، وذلك إذا ظهر ما يجعل العضو غير جدير بعضوية المجلس المحلى لارتكابه إحدى أسباب إسقاط العضوية[2]، أو لأمر كان عالقاً به وقت الانتخاب ولكنه لم يظهر إلا بعد ثبوت العضوية نهائياً، أى بعد فوات مرحلة الطعون الانتخابية إذا ما انقضت مدة الطعن دون طعن أو قدم الطعن ورفض.

وإذا كان قرار إسقاط العضوية هو من اختصاص المجلس المحلي التابع له العضو، فإن الطعن فى هذا القرار هو من اختصاص القضاء لأنه فى حقيقته قرار إداري باعتبار أن المجالس المحلية هى جزء من الجهاز الإدارى للدولة، ويختص القضاء الإدارى المصرى بالنظر فى الطعون المقدمة ضد هذه القرارات على أساس أنها طعون فى قرارات إدارية وبالتالى تدخل فى قضاء الإلغاء[3].

ويتضح مما سبق أن الرقابة القضائية على المجالس المحلية تختلف عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى حيث لا يجوز للقضاء أن يزاول رقابته على أعمال هذه المجالس إلا إذا قدم إليه طلب بذلك من ذوى الشأن فى صورة دعوى قضائية، فى حين أن البرلمان يمارس هذه الرقابة – كما سبق- من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم من ذوى الشأن، ولكن ما يميز الرقابة القضائية أنها

---

(1) د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص18.

(2) انظر حول أسباب إسقاط العضوية. مادة (117) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، وكذلك ص556 من هذه الدراسة، وفى التشريع المصرى، مادة (96) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق، وانظر أيضاً د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: ، المرجع السابق، ص37.

(3) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف: المرجع السابق، ص23؛ د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحليةفي التشريع المصري، مرجع سابق، ص120.

عندما تتدخل يكون تدخلها إيجابياً نحو القرار محل الرقابة، أما الرقابة البرلمانية فليس من حقها إلغاء التصرف غير المشروع بل يبقى دون إلغاء، وإذا أدت الرقابة الإدارية إلى الاعتراض أو إلغاء أو سحب أو تعديل القرار فإن للهيئات المحلية أن تعود إلى إصدار قرار آخر بذات أحكام ومفهوم القرار المعترض عليه من قبل، وما ذلك إلا لأن القرارات الإدارية لا تتمتع بحجية الشئ المقضى على عكس الأحكام القضائية التى تتمتع بحجية الشئ المقضي والتى من مقتضاها أنه لا يجوز للإدارة أن تعود إلى مثل ما أصدرت المحكمة حكمها بإلغائه، وهذا ما يجعل الرقابة القضائية أكثر وسائل الرقابة حسماً وإنجاحها حفاظاً على مبدأ المشروعية[1].

وتمارس الرقابة القضائية على المجالس المحلية من خلال ولاية قضاء الإلغاء والقضاء الكامل، وهذا يعنى التفرقة بين الطعون فى القرارات الإدارية والطعون الانتخابية، فالطعون المقدمة فى قرارات لجان القيد والتسجيل هى

---

[1] د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص873؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية فى مصر، مرجع سابق، ص203؛ د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص125؛ د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص179. تعتبر الرقابة القضائية على المجالس المحلية أقدم أنواع الرقابة المركزية وأبلغها أثراً فى النظام المحلي الإنجليزي، وذلك بالنظر إلى ما تتمتع به أحكام القضاء من قدرة على الجبر والإلزام فى مواجهة الهيئات الإدارية المخالفة عن طريق التدخل بما يسمى الأوامر القضائية؛ انظر:

- Sir William Wade, Administrative Law, op. cit. p.562.
- Neil Hawke, Introduction To Administrative Law, op. cit. p.220.
- Peter G. Richards, The Local Government System, op. cit. p.121.

وفى النظام القضائى الفرنسي لا يستطيع القاضى توجيه أوامر إلى جهة الإدارة طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالى لا يستطيع القاضى الإداري تضمين فقرة حكمية تعرض على الإدارة تنفيذ حكم أو قرار صادر ضدها، وفى هذه الحالة يلجأ صاحب الشأن إلى القضاء مرة أخرى عن طريق المراجعة لتجاوز حد السلطة بإقحام مسئولية الشخص العام الذى رفض تنفيذ القرار والحكم القضائى وكذلك المسئولية الشخصية للموظف الذى كان له دور فى هذا الرفض، راجع جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، ج2، مرجع سابق، ص277 وما بعدها.

قرارات إدارية تخضع لولاية قضاء الإلغاء وليست طعوناً انتخابية لأنها مرحلة منفصلة عن العملية الانتخابية، وينحصر دور القاضى فى الحكم بإلغاء القرار الإدارى غير المشروع أو رفض الدعوى إذا كان القرار مشروعاً، وليس من سلطة القاضى أن يحكم بالتعديل أو الاستبدال أو الحكم بالتعويض أو غيره[1]، أما الطعون فى نتائج الاقتراع والفرز فهى طعون انتخابية تخضع لولاية القضاء الكامل حيث يسترد القاضى سلطته كاملة، فله الحكم بالإلغاء أو التعديل والتعويض، بمعنى أن المحكمة تقوم بفحص عملية الانتخاب من كافة جوانبها، ولا تعتبر الطعون أثناء عملية الاقتراع والفرز طعوناً فى صحة العضوية ولا طلب إبطالها، لأنها لا تثبت إلا بعد إعلان النتيجة[2]، والتقسيم السابق للدعاوى المقدمة على أساس سلطات القاضى أخذت به الدول ذات نظام القضاء الإدارى المستقل مثل فرنسا ومصر ولبنان[3].

---

(1) د. رأفت فوده: دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري فى مجال الطعون الانتخابية، مرجع سابق، ص164؛ د.مطهر محمد إسماعيل العزي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص192؛ د.محمد محمد بدران: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص125؛ د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية..، مرجع سابق، ص197.

(2) د.رأفت فوده: المرجع السابق، ص265؛ د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص112؛ د.مطهر محمد إسماعيل العزي: المرجع السابق، ص192؛ د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص26.

(3) د. أنور أحمد رسلان: الوسيط فى القضاء الإدارى، مرجع سابق، ص455؛ د.مطهر محمد إسماعيل العزي: المرجع السابق، ص191؛ د.محمد الديدامونى محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية لأعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص410؛ د.محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص250. جدير بالذكر أن القانون الفرنسي رقم (213) 1982م المعدل أعطى السلطة القضائية دوراً كبير فى مجال الرقابة على الهيئات المحلية بعد إلغائه للرقابة الإدارية السابقة على قرارات الهيئات المحلية فلم يعد أمام ممثلى السلطة المركزية أو المتضررين سوى اللجوء إلى القضاء الإداري، وتقوم المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية ومجلس الدولة (باعتباره محكمة أول وآخر درجة) كل فيما يخصه بمراقبة الانتخابات المحلية والقرارات الصادرة عنها، انظر: جورج فوديل، بيار دلفولفيه: القانون الإدارى، جـ2، مرجع سابق، ص84 ، 98؛ انظر كذلك:

- André de Laubadére, Trité de Droit Administratif, op. cit. p.151.
- Charles Debbasch, Institutions et Droit Administratifs, op. cit. p.221.

أما عن موقف المشرع اليمنى من هذا التقسيم فقد أخذ بالقضاء الموحد وأكد على اختصاص المحاكم الابتدائية بالحكم ابتدائياً فى جميع الدعاوى التى ترفع إليها أياً كانت قيمتها أو نوعها، وبالرجوع إلى أحكام المحاكم الابتدائية فى القضايا الإدارية وباستقراء بعض هذه الأحكام تبين أنها قد فصلت فى دعوى إلغاء القرارات الإدارية ونظرتها على أساس القضاء الكامل حيث أطلقت سلطة القاضى بالحكم بإلغاء القرار المطعون وتجاوز فى بعض الدعاوى إلى الحكم بالتعويض، مع أن سلطة القاضى فى نظر دعاوى الإلغاء لا تتجاوز سلطته إلغاء القرار غير المشروع أو تأييد القرار المشروع[1].

وتفادياً لهذا التجاوز هناك من يرى أن المشرع فى قانون السلطة القضائية المادة (8) قد عمد إلى إمكانية إنشاء محاكم ابتدائية متخصصة لنظر نوع معين من الدعاوى يجعل ولايتها خاصة عليها، وهى فرصة لإنشاء محاكم إدارية لنظر القضايا الإدارية وهى كثيرة وتشكل أرباكاً للقاضى المدنى مما تدعو الضرورة إلى تهيئة الظروف لخلق القاضى الإدارى المتمكن فى ظل نظام القضاء الموحد دون الحاجة حتى إلى إنشاء قضاء إدارى مستقل[2]. وهذا الرأى أولى بالتأييد نظراً لتوسع الجهاز الإدارى ومؤسساته وكثرة دعاوى إلغاء القرارات الإدارية خاصة بزيادة تدخل الدولة، أما القول بوجود دائرة إدارية بالمحكمة العليا فلا يمكن جعل الاختصاص فى الفصل بهذه الدعاوى لأول مرة لها، لأن ذلك يتعارض مع مبدأ التدرج القضائى وبالتالى الحرمان من درجات التقاضى، حيث يصبح الحكم الصادر من المحكمة العليا باتاً، بالإضافة إلى

---

(1) انظر مثلاً حكم محكمة جنوب غرب الأمانة الابتدائية، القضية الإدارية رقم (2) لسنة 1428هـ، حكم رقم (10) لسنة 1428هـ، بتاريخ 31 يناير 2007م، وحكم محكمة جنوب غرب الأمانة الابتدائية، القضية الإدارية رقم (4) لسنة 1428هـ، حكم رقم (11) لسنة 1428هـ، بتاريخ 12 فبراير 2007م.

(2) د.على مهدى على بارحمة، الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص253.

تحميل المتضرر من القرارات الإدارية أعباء مادية ومعنوية[1].

ونخلص مما سبق إلى أن دور السلطة القضائية فى مجال الرقابة على المجالس المحلية محدودا إذا ما قورن بالدور الذى تقوم به السلطة التنفيذية، وتنحصر الرقابة القضائية فى عملية تكوين المجالس المحلية، ولم يشر المشرع اليمنى فى قانون السلطة المحلية إلى إمكانية لجوء المجالس المحلية إلى مخاصمة جهة الإدارة المركزية لأى سبب من الأسباب، مكتفياً بالحلول الإدارية فى القرارات المعترض عليها من الوزير التى يجرى البت فيها أمام مجلس الوزراء، ويكون قراره نهائياً[2]، ويرجع السبب فى ضعف الدور الرقابى للقضاء إلى انعدام التجارب السابقة حيث لم تعرف القوانين المحلية السابقة فى شطرى اليمن قبل الوحدة مثل هذا النوع من الرقابة ولم يكن لها دور على الإطلاق[3]، واعتماد الرقابة القضائية فى قانون السلطة المحلية الحالى هو من أهم السمات المميزة لهذا القانون عن غيره من القوانين السابقة.

---

(1) د.مطهر محمد إسماعيل العزي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص194.

(2) ويرجع عدم قدرة المجالس المحلية فى اليمن على اللجوء إلى سلطة أخرى غير السلطة التنفيذية إلى أن لجوء المجالس المحلية إلى القضاء لايكون إلا عبر ممثلى السلطة التنفيذية (المحافظ – مدير عام المديرية) فهما يمثلان المجالس المحلية أمام القضاء وفى مواجهة الغير، انظر د.محمد أحمد المخلافي، تقويم قانون السلطة المحلية، مجلة شؤون العصر، العدد 16، المركز اليمنى للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2003، ص72.

(3) للمزيد انظر: د..دائل محمد إسماعيل المخلافى، الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية، مرجع سابق، ص434؛ د.محمد على السقاف، مركزية اللامركزية فى الوحدات الإدارية، مرجع سابق، ص20؛ وانظر كذلك الدراسة التمهيدية للباب الثانى من هذه الدراسة، ص604 وما بعدها.

المبحث الثاني
الرقابة اللامركزية على الهيئات المحلية

يقصد بالرقابة اللامركزية ما تحظى به المجالس المحلية من صلاحيات قانونية تخولها سلطة الإشراف والمتابعة والإقرار على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة بهدف الوقوف على حسن قيامها بمهامها ومدى التزامها بالخطة الموضوعة من خلال آليات معينة[1].

ويستمد الاختصاص الرقابى للمجالس المحلية فى اليمن شرعيته من الدستور؛ فقد نصت المادة 146 من الدستور الحالى على "تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية، .....، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون". وبجانب هذا الأساس الدستورى ساهم المشرع العادي أيضا فى إرساء الأساس القانونى للاختصاص الرقابى للمجالس المحلية باعتباره أحد الاختصاصات الأساسية لهذه المجالس واستناداً إلى الإحالة الصريحة من الدستور -على النحو السابق- أشار قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م –وفى أكثر من مادة- إلى الاختصاص الرقابى للمجالس المحلية فى مستوييها المحليين، وخصصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون الباب السابع تحت عنوان "سلطات المجالس المحلية فى الإشراف والرقابة" تناولته المواد من 183 إلى 213، وبذلك تعد الرقابة اللامركزية للمجالس المحلية اختصاصاً أصيلاً يستمد شرعيته من الدستور والقانون وليس منحة من السلطة المركزية.

وتتميز الرقابة اللامركزية بأنها رقابة داخلية نابعة من المجالس المحلية ذاتها، وإنها لعظيمة الجدوى، إذ إن رقابتها قريبة ودائمة، خاصة وأنها مستقلة نسبياً عن السلطة المركزية، وإلى جانب ذلك لها دور فعال لأن بإمكانها

---

[1] د. محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابى للمجالس الشعبية المحلية فى النظام المحلى المصرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م، ص9.

أن تؤدى مهمتها بسرعة[1].

ويأخذ النظام المحلى فى اليمن بالتقسيم الثنائى للوحدات المحلية – محافظات ومديريات- وتقوم المجالس المحلية –باختلاف مستوياتها- باعتبارها الممثل لمواطنى الوحدات المحلية بممارسة دورها الرقابى لتحقيق الصالح العام.

وتتخذ هذه الممارسة الرقابية عدة مظاهر نتناولها فى المطالب التالية:

المطلب الأول: رقابة المجلس المحلى للمحافظة على المجلس المحلى للمديرية.

المطلب الثانى: رقابة المجالس المحلية فى مواجهة رؤسائها وهيئاتها.

المطلب الثالث: رقابة المجالس المحلية فى مواجهة الأجهزة التنفيذية ورؤسائها.

المطلب الأول
رقابة المجلس المحلى للمحافظة على المجلس المحلى للمديرية

يتمثل هذا النوع من الرقابة اللامركزية فى السلطات الإدارية للمجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى، وهى الأكثر استشعاراً بوطأة هذه الرقابة بحكم أنها أدنى درجة فى التنظيم المحلى[2]، إلا أن هذا النوع من الرقابة لا يوجد فى بعض النظم المحلية التى لا تخضع الوحدات المحلية فيما بينها لتدرج هرمي أو سلطة تسلسلية بسبب عدم وجود عدة مستويات محلية وارتباط الوحدات المحلية مباشرة بالسلطة المركزية، مثل الوحدات المحلية

---

(1) د.محمد أحمد عبد النعيم:الاختصاص الرقابى، مرجع سابق،ص11، د.على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها ، مرجع سابق، ص94.

(2) د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص139؛ د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية فى الدول العربية، مرجع سابق، ص27.

الإنجليزية[1] وبعض الدول العربية مثل الأردن ولبنان والبحرين.

وفى النظم المحلية التى تتعدد فيها المستويات المحلية تخضع المجالس المحلية الأدنى للإشراف والرقابة من قبل المجالس المحلية الأعلى، ولذا فإن هذه الرقابة تتدرج بحسب تعدد المستويات المحلية التي قد تصل فى بعض الدول إلى خمسة مستويات مثل مصر وسوريا[2].

أما فى اليمن فيوجد مستويان محليان هما –المحافظة والمديرية- وبذلك تتمثل رقابة المجلس المحلى للمحافظة على المجلس المحلى للمديرية فيما يلى:

الفرع الأول: رقابة المجلس المحلى للمحافظة كهيئة جماعية.

الفرع الثانى: رقابة الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة.

الفرع الأول

رقابة المجلس المحلى للمحافظة كهيئة جماعية

يقوم المجلس المحلى للمحافظة كهيئة جماعية بممارسة الاختصاص الرقابى على المجالس المحلية للمديريات الواقعة فى النطاق الجغرافى للمحافظة وأهم ما فى ذلك ما يلى:

أ - الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية فى المديريات ومناقشة المصاعب والمعضلات التى تواجهها المجالس المحلية للمديريات أو تعيقها عن ممارسة مهامها على الوجه الأكمل والعمل

---

(1) فى النظام المحلي الإنجليزي لا وجود للرقابة اللامركزية لأن كل مجلس محلى له من الاستقلال ما يمكن من الاتصال بالسلطة المركزية مباشرة دون وساطة أو إشراف من قبل مجالس أخرى تعلوه فى المستوى كما يأخذ النظام الإنجليزي بالدمج الكلى بين الهيئات المحلية وبالتالى لا توجد ثنائية فى السلطة التنفيذية على المستوى المحلى والمجلس المحلى هو الهيئة الوحيدة التى تملك إصدار القرارات وتنفيذها دون حاجة إلى عرضها أو التصديق عليها من قبل جهة أخرى، انظر:

- A. W. Bradley, Constitutional and Administrative Law, op. cit. p.39.

(2) د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابى للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص24.

على وضع الحلول الملائمة لها، وكذلك دعوة المجالس المحلية للمديريات أو أى منها لعقد اجتماعات استثنائية عند الاقتضاء[1].

ب- تكون قرارات المجالس المحلية للمديريات عرضة للتعديل أو الإلغاء من قبل المجلس المحلى للمحافظة متى كانت مخالفة للقانون، ويعتبر القرار نافذاً من تاريخ إبلاغه، وعلى المجالس المحلية للمديريات تلافى الآثار المترتبة على قراراتها الملغية أو المعدلة[2].

وبإعطاء المشرع للمجلس المحلى للمحافظة حق الإلغاء أو التعديل على قرارات المجالس المحلية للمديريات الواقعة فى نطاق المحافظة، يكون قد جعل منه سلطة رئاسية على هذه المجالس الأدنى وذلك لتحقق وجهى السلطة الرئاسية اللذين أحدهما التوجيه والإرشاد والآخر سلطة إلغاء وتعديل القرار تحقيقاً للمشروعية، وكذلك لم يحدد المشرع اليمنى موعداً زمنياً لممارسة المجلس المحلى للمحافظة لرقابة الإلغاء والتعديل لقرار المجلس المحلى للمديرية، ويعنى هذا عدم استقرار العمل المحلى لإمكانية تعرضه للإلغاء أو التعديل دون التقيد بفترة زمنية محددة.

وهذا الاتجاه للمشرع اليمنى يهدر استقلال المجالس المحلية للمديريات، لأن تعديل القرار لا يعنى سوى خلق عمل جديد والأصل أنها هى التى تعمل

---

[1] مادة (19) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (8) من لائحته التنفيذية، وفي هذا الإطار يثور تساؤل حول هل يملك المجلس الأعلى اتخاذ قرار بأن يجمد نشاط كل المجالس المحلية الأدنى؟ وفي هذا الصدد قرر المجلس الشعبي المحلي لمحافظة مطروح في مصر إصدار قرار بتجميد نشاط المجالس الشعبية المحلية الأدنى في المحافظة اعتراضاً على قرار المحافظ رقم 177 لسنة 2006م. ويعتبر اتخاذ مثل هذا الإجراء بعيداً عن الإطار القانوني لأن القانون حدد آلية فض النزاع في هذه الحالة، وهى أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء، ولذا لا يجوز للمجلس المحلي للمحافظة أن يتخذ قراراً بتعطيل مؤسسة أساسية في الإدارة المحلية، راجع: د.محمود شريف: المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية، الأدوار والعلاقات، المرجع السابق، ص43.

[2] مادة (147) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (296) من لائحته التنفيذية.

بداءة، ولذا يتعين على المشرع اليمنى وضع الضوابط الآتية لممارسة هذه الرقابة:

1- اللجوء إلى إيقاف القرار قبل الإلغاء لفترة معينة، والإيقاف فى هذه الحالة يكون له أهمية مزدوجة: فهو من ناحية يجنب الأفراد الأضرار التى قد تنجم عن تنفيذ قرار مشكوك فى شرعيته، ومن ناحية أخرى يعطى الفرصة لجهة الرقابة للتأكد من مدى مخالفة القرار للقانون والنظام العام قبل الشروع فى إلغائه، فقد يتبين خلال فترة إيقاف القرار أنه ليس هناك ما يدعو إلى إجراء الإلغاء[1].

2- العدول عن رقابة تعديل القرار؛ لأن ذلك يعد مصادرة لحق المجالس المحلية للمديريات فى المبادرة، لأن حقيقة تعديل القرار هي الإيحاء باتجاه نحو عمل معين من قبل السلطة الرقابية، وهذا فيه مساس باستقلال هذه المجالس.

3- التزام المجلس المحلى للمحافظة بتسبيب قراره الصادر بشأن إلغاء قرار المجلس المحلى للمديرية، وفى حالة صدور قرار الإلغاء يجب أن تكون الأسباب هى عدم مشروعية القرار وألا يتعدى ذلك إلى الملاءمة التى تعد سلطة تقديرية للمجلس الذى أصدر القرار الملغى، فلا يكون الإلغاء إلا بالنسبة للأمور المنصوص عليها صراحة وإذا كانت تلك الأمور واسعة فيجب أن تفسر تفسيراً ضيقاً، لأجل إتاحة الفرصة للطعن أمام القضاء وهذا من شأنه إرساء دعائم نظام محلى فعال وسليم.

4- يجب تحديد مجال زمنى لمباشرة سلطة الإلغاء بحيث إذا انقضى الميعاد دون إلغاء القرار استقر وأصبح نهائياً، وامتنع على المجلس المحلى للمحافظة (سلطة الرقابة) الالتجاء إلى سلطة الإلغاء حتى لو تبين بعد ذلك

---

[1] د.محمود أبو السعود: القانون الإدارى، مرجع سابق، ص135. د.حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية..مرجع سابق،ص179

ان القرار معيب بما كان يوجب إلغاءه[1].

وتتمثل هذه الضوابط بضمانة تحول دون إطلاق أو إساءة المجلس المحلى للمحافظة لسلطته الخطيرة فى إلغاء وتعديل قرار المجلس المحلى للمديرية، فالأصل هو استقلال المجالس المحلية والقول بإطلاق الرقابة من شأنه إهدار الاستقلال، ولذا يجب أن تتم دون تعارض مع استقلال المجالس الأدنى[2].

الفرع الثانى

رقابة الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة

تتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة متابعة أنشطة المجالس المحلية فى المديريات والموافقة على تمثيلها فى المؤتمرات والندوات الداخلية والخارجية والإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات[3].

وأهم اختصاص رقابى للهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة هو اعتبارها لجنة رقابة مسلكية لعموم أعضاء المجالس المحلية فى نطاق المحافظة تتولى النظر فى المخالفات المسلكية المنسوبة لأى من أعضاء هذه المجالس وعرض نتائج ذلك على المجلس المحلى المعنى بما تقترحه من إجراءات، وتقوم بهذه الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على إحالة من الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمديرية المعنية أو بناء على شكوى مقدمة من المواطنين، وفى سبيل ذلك تقوم بطلب العضو المعنى لسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وإذا قدرت لجنة الرقابة المسلكية ثبوت التهمة المنسوبة إلى عضو

---

(1) د.عادل محمود حمدى: الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص178؛ د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص380؛ د.محمد الشافعى أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مرجع سابق، ص128.

(2) د.محمد صلاح عبد البديع: الإدارة المحلية..، مرجع سابق، ص227، د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابى للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص32.

(3) مادة (32 فقرة 8، 9، 16) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

المجلس المحلى قامت بإثبات ذلك فى محضر مشفوعاً بما تقترحه من عقوبة، ويقوم المجلس المحلى المعنى بالفصل فى الموضوع من واقع الأولويات المعروضة عليه[1].

والمخالفات المسلكية التى يترتب على ثبوتها فى حق عضو المجلس المحلى إسقاط عضويته هى[2]:

1- استغلال العضو مركزه فى تحقيق كسب أو منفعة ذاتية بشكل مباشر أو غير مباشر.
2- مخالفة العضو لأحكام القانون ولائحته التنفيذية وسائر القوانين النافذة.
3- الغياب ثلاثة اجتماعات متتالية أو خمسة اجتماعات متقطعة يعقدها المجلس المحلى.
4- إفشاء العضو لأية معلومات أو إيضاحات ذات طبيعة سرية فى المسائل التى يطلع عليها بحكم مركزه كعضو فى المجلس أو هيئته الإدارية.
5- إثارة العضو للنعرات القبلية أو الطائفية أو المذهبية أو القيام بأى مسلك آخر يخل بالوحدة الوطنية أو يضر بالمصلحة العامة أو النظام والأمن العام.
6- عدم إعلان عضو المجلس المحلى عن وجود مصلحة له أو لأى من أقاربه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة فى موضوع معروض على المجلس قبل مناقشته والبت فيه.
7- قيام العضو بالتحريض على عدم تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلى أو تعطيلها.
8- عدم تنفيذ العضو ما يوكله المجلس إليه من مهام.

ويتضح من خلال ما سبق أن لجنة الرقابة المسلكية تدرس الأولويات وأدلتها وتقترح العقوبة، مع العلم أن قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية لم يحدد

---

[1] مادة (222، 224، 225) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[2] مادة (222) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

عقوبات متدرجة تتناسب ونوع كل مخالفة بل عقوبة واحدة هى إسقاط العضوية فى جميع الحالات السابقة، وهذا الأمر ينبغى الوقوف أمامه لأن وجود عقوبة وحيدة وحاسمة تتمثل فى إنهاء العضوية لا تتفق مع الغرض أو الهدف من الرقابة المسلكية وهو تقويم سلوك أعضاء المجالس المحلية أكثر من كونه عقوبة، وهذا يتطلب أن يكون هناك تسلسل من العقوبات تبدأ بالتنبيه والإنذار يمكن تقويم سلوك العضو تدريجياً من خلال العقوبات المتدرجة.

المطلب الثانى
رقابة المجالس المحلية
فى مواجهة رؤسائها وهيئاتها

تعتبر المجالس المحلية أعلى هيئات السلطة المحلية المنتخبة والمعينة، وتقع عليها أعباء ومهام قيادة النشاط المحلى وممارسة الرقابة على بقية الهيئات الأخرى المنبثقة عنها ومساءلتها ومحاسبتها. ونتناول هذه الهيئات حسب الترتيب التنظيمى كما يلى:

الفرع الأول: رقابة المجالس المحلية فى مواجهة رؤسائها.

الفرع الثانى: رقابة المجالس المحلية فى مواجهة الأمين العام.

الفرع الثالث: رقابة المجالس المحلية فى مواجهة رؤساء اللجان المتخصصة.

الفرع الأول
رقابة المجالس المحلية فى مواجهة رؤسائها

تتكون الوحدات المحلية فى اليمن من مستويين محليين هما: المحافظة والمديرية ، ولكل وحدة محلية مجلس محلى منتخب، وكما سبق ذكره يرأس المحافظ المجلس المحلى للمحافظة ويتم انتخابه بطريق غير المباشر، ويرأس المجلس المحلى للمديرية مدير عام المديرية المعين من قبل السلطة المركزية،

ويكون هؤلاء الرؤساء مسئولين أمام مجالسهم المحلية فى أدائهم لمهامهم واختصاصاتهم ولها حق مساءلتهم ومحاسبتهم، وذلك من خلال الوسائل الآتية:

أولاً: السؤال: يحق لكل عضو من أعضاء المجالس المحلية توجيه الأسئلة لرئيس المجلس المحلى (رئيس الوحدة الإدارية) على مستوى المحافظة والمديرية، فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم، ويشترط فى السؤال[1]:

1- أن يكون فى أمر من الأمور المحلية.
2- أن لا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة لمقدمه أو تكون له فيه صفة شخصية.
3- أن لا يكون الغرض من تقديم السؤال الإساءة أو إلحاق الأذى بسمعة من وجه إليه السؤال.
4- أن لا يتضمن السؤال عبارات جارحة أو غير لائقة.
5- أن لا يتعلق السؤال بأمر منظور أمام القضاء.

ويتبع فى جلسة المجلس المحلى على مستوى المحافظة والمديرية المخصصة للرد على الأسئلة الموجهة من أعضاء المجلس إلى رؤسائها الإجراءات التالية[2]:

1- يقوم العضو موجه السؤال بتلاوة موضوع السؤال ثم يقوم رئيس الوحدة بالرد عليه.
2- يتم استطلاع موقف العضو مقدم السؤال بعد سماعه للرد، فإذا أعلن أنه مكتفٍ بما جاء فيه اعتبر الموضوع منتهياً، وألا احتكم إلى المجلس فإذا رأى أغلبية الأعضاء الحاضرين أن الرد كان كافياً اعتبر الموضوع منتهياً.
3- إذا لم يكن الرد المقدم من رئيس الوحدة الإدارية كافياً -طبقاً لأحكام الفقرة السابقة- اعتبر الموضوع معلقاً وانتقل المجلس إلى مناقشة

---

[1] مادة (108) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق؛ مادة (192) لائحته التنفيذية.
[2] مادة (201) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

الموضوع التالى له فى جدول الأعمال مع احتفاظ أعضاء المجلس المحلى بالحق فى تحريك الإجراءات المتعلقة بدعوة المجلس المحلى لاجتماع استثنائى يخصص للنظر فى طلب سحب الثقة من رئيس الوحدة الإدارية الذى هو (رئيس المجلس المحلى).

وقد أقر المشرع المصرى السؤال كاختصاص رقابى للمجالس المحلية فى مواجهة المحافظ أو مساعديه، ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة، ولا يختلف المشرع المصرى فى الأحكام المنظمة للسؤال عن المشرع اليمنى، بل يوجد تطابق فى أغلب أحكامهما ويعد السؤال أقوى الأدوات الرقابية المتاحة حالياً للمجالس الشعبية المحلية فى مصر[1].

وبناء على ذلك يعتبر السؤال من الوسائل الرقابية الهامة، فالعضو يهدف من وراء تقديم الأسئلة إلى الاستفهام عن أمر لا يعلمه أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، وكذلك يكون السؤال فى كثير من الأحيان تمهيداً للنظر فى سحب الثقة عن رؤساء الوحدات الإدارية.

ثانياً: سحب الثقة:

منح المشرع اليمنى هذا الحق لأول مرة فى قانون السلطة المحلية الحالي، ولم يكن لهذا الحق وجود فى التجارب المحلية السابقة لشطرى اليمن قبل الوحدة هو حق إيجابى إذا أحسن استخدامه للتخلص من القيادات المحلية التى تعيق النشاط المحلى ولا تلتزم فى أدائها لمبدأ المشروعية، فيجوز سحب الثقة من رؤساء الوحدات الإدارية (المحافظ – مدير عام المديرية) وذلك على النحو الآتى:

أ- <u>سحب الثقة من المحافظ</u>: كما ذكرنا سابقاً أن المحافظ هو رئيس المجلس المحلى للمحافظة وهو المسئول التنفيذى الأول في المحافظة

---

[1] مادة (19) قانون الإدارة المحلية المصرى، مرجع سابق؛ وللمزيد حول هذا الموضوع يراجع د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص188؛ د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابى للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص46.

باعتباره ممثل السلطة التنفيذية، وقد خول المشرع للمجلس المحلى للمحافظة سحب الثقة من المحافظ وفق إجراءات تتفق مع أهمية دوره على الصعيد المحلى ومع التعديلات الأخيرة على منصب المحافظ من حيث كيفية الوصول إليه. ولتحقيق سحب الثقة من المحافظ يجب اتباع الآتى[1]:

1- يحق لأغلبية أعضاء المجلس المحلى للمحافظة المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى الوزير كتابة بطلب دعوة أعضاء المجلس المحلى للمحافظة ومجالس المديريات للانعقاد فى اجتماع استثنائى للنظر فى أمر سحب الثقة من المحافظ.

2- وعلى الوزير دعوتهم للاجتماع برئاسته أو من ينوب عنه خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه الطلب.

3- لا يعتبر انعقاد هذا الاجتماع صحيحاً إلا بحضور ثلثى أعضاء المجلس المحلى للمحافظة والمديريات المستمرة عضويتهم، فإذا لم يتوفر هذا النصاب رفع الاجتماع للمدة التى يقررها الوزير على أن لا تزيد على 24 ساعة، فإذا لم يكتمل النصاب فى هذه الحالة اعتبر الموضوع منتهياً ولا يجوز إعادة النظر فيه إلا إذا ظهرت وقائع جديدة يقتنع بها الوزير لإعادة توجيه الدعوة وطرح الموضوع من جديد.

4- يشترط فى بداية الاجتماع موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على قبول النظر فى طلب سحب الثقة ويعتبر عدم الحصول على هذه الأغلبية رفضاً للنظر فيه.

5- لا يصدر الاجتماع قراره بسحب الثقة إلا بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما فى ذلك الاستماع إلى أقوال المحافظ وتحقيق دفاعه،

---

[1] مادة (118) قانون رقم (18) لسنة 2008م المعدل لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (42) لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظى المحافظات، مرجع سابق؛ مادة (203، 204، 205، 206، 207) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

ثم يعقب ذلك طرح الموضوع للاقتراع السري، فإذا قرر أغلبية الحاضرين سحب الثقة اعتبر المحافظ موقوفاً عن مزاولة نشاطه بقوة القانون، ويصدر فى هذه الحالة قرار جمهورى بإعفائه من منصبه، وعلى الوزير مباشرة الإجراءات النظامية لانتخاب محافظ آخر خلال 30 يوماً من تاريخ الشغر.

ويتضح مما سبق أن المشرع لم يحدد الأسباب والمخالفات لطلب سحب الثقة من المحافظ، ومن الأهمية وضع إطار عام لتلك الأسباب والمخالفات يمكن أن تشكل دليلاً مادياً وقانونياً يتثبت المجلس المحلى من خلالها على وجود مخالفة تستوجب سحب الثقة، وكذلك لم يضع المشرع حل فى حالة مضى مدة العشرة أيام المحددة لوزير الإدارة المحلية ولم يبت فى الطلب المقدم إليه من أغلبية أعضاء المجلس المحلى للمحافظة بطلب سحب الثقة، لأن ذلك سوف يعرقل الاختصاص الرقابى للمجالس المحلية برمته لما لذلك الطلب من حساسية مما يتوجب حسمه(1).

ب- <u>سحب الثقة من مدير عام المديرية</u>: مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلى للمديرية بحكم منصبه وهو المسئول التنفيذى الأول فيها، وهو معين من قبل السلطة المركزية، ولا تختلف كثيراً إجراءات سحب الثقة من مدير عام المديرية عما سبق إلا من حيث(2):

1- أنه يحق لثلث أعضاء المجلس المحلي للمديرية المستمرة عضويتهم تقديم طلب سحب الثقة من مدير عام المديرية.

2- يقدم طلب سحب الثقة كتابة إلى المحافظ الذى يتولى رئاسة الاجتماع الذى يعقد للنظر فى أمر سحب الثقة من مدير عام المديرية.

---

(1) د. على مهدى على بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها فى الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص111.

(2) مادة (119) قانون رقم (18) لسنة 2008 بتعديل بعض مواد قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

3- يعتبر الاجتماع صحيحاً بحضور ثلثى أعضاء المجلس المحلى للمديرية المستمرة عضويتهم.

4- يترتب على قرار سحب الثقة رفع الموضوع إلى الوزير لمباشرة الإجراءات النظامية لتعيين مدير عام آخر.

وفى ما عدا ذلك تطبق بشأن هذه الحالة القواعد الإجرائية المنصوص عليها بخصوص سحب الثقة من المحافظ.

وفى المقابل لم يتخذ المشرع المصرى موقفاً موحداً حيال الأخذ بحق الاستجواب كوسيلة رقابية لأعضاء المجلس الشعبى المحلى، والثابت أنه استحدث فى القانون رقم 57 لسنة 1971 إلا أن القانون رقم 43 لسنة 1979م حذف حق الاستجواب وأبقى فقط على السؤال وطلبات الإحاطة، وأعاد المشرع الاستجواب فى ظل القانون رقم 50 لسنة 1981 المعدل للقانون رقم 43 لسنة 1979 والذى ميز بشأن ممارسة هذا الحق بين أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وأعضاء المستويات المحلية الأدنى، واخيرا صدور القانون رقم 145 لسنة 1988 المعدل للقانون رقم 43 لسنة 1979م الذى ألغى حق أعضاء المجالس الشعبية فى ممارسة حق الاستجواب وهو الوضع السارى حتى الآن[1].

أما عن موقف الفقه المصرى فقد انقسم بين مؤيد ومعارض حول مدى ملاءمة استخدام حق الاستجواب على مستوى المجالس الشعبية المحلية، فقد ذهب الفقه المعارض إلى أن علاقة المجالس المحلية بالأجهزة التنفيذية لا يصح أن تكون مطابقة لعلاقة البرلمان بالحكومة، فضلاً عن عدم ملاءمة أسلوب الاستجواب لنظام الإدارة المحلية[2]، أما الفقه المؤيد فيرى ضرورة العودة إلى

---

(1) د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص259 وما بعدها؛ د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص190 وما بعدها؛ د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابى للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص98.

(2) د.سليمان محمد الطماوى:الوجيز فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص237 وما بعدها؛ وأيضاً مؤلفه شرح نظام الحكم المحلى الجديد، مرجع سابق، ص112؛-

نظام الاستجواب كوسيلة رقابية فعالة فى العلاقة بين المجالس المحلية والقيادات التنفيذية، ويحقق التوازن بينهما[1].

وكان المشرع المصرى فى القانون رقم 50 لسنة 1981م عندما قرر حق الاستجواب قد أخذ بعين الاعتبار الجانب التنفيذى لكل من المجلس المحلى والقيادات التنفيذية وذلك عندما رتب على الاستجواب - وفقاً للقانون- أن يكون القرار النهائى فى هذا الشأن للسلطة الإدارية العليا[2]، وقد شهد النظام المحلى الإنجليزى تطوراً بهذا الخصوص بعد صدور القانون الجديد 1999م - السابق ذكره- الذى أعاد تشكيل سلطة لندن الكبرى (GLA) واستحدث منصب محافظ لندن الكبرى، والذى جاء بعلاقات جديدة منها[3]:

- يحق لمجلس المحافظة فحص مقترحات المحافظ وقراراته ومراجعة أنشطته وفعالياته.

=د.محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق، ص260، د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، مرجع سابق، ص138؛ وجدير بالذكر أن المشرع المغربي في الميثاق الجماعي الجديد قرر إلغاء إقالة الرئيس ومساعديه عن طريق أعضاء المجلس المحلي وذلك للانحراف في تطبيقه وسوء استعماله لاعتبارات لا علاقة لها بالمصلحة العامة، فانتخاب رئيس المجلس الجماعي ومساعديه يكون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وهذه المدة هى نصف دورة المجلس الجماعي، وتبقى الرقابة على الرئيس تمارس بوسائل أخرى مثل التصويت على الميزانية، انظر د.محمد عنتري: الجديد في السلطة التنفيذية المحلية، مرجع سابق، ص32؛ د.مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص208.

(1) د.صلاح الدين فوزى: الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص191؛ د.محمود أبو السعود: التنظيم القانونى للهيئات والمرافق المحلية، مرجع سابق، ص215؛ د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية فى مصر، مرجع سابق، ص168؛ د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص105؛ د.محمد الديدامونى محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص159.

(2) د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص101.

(3) Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, op. cit. p.397.

- Janice Morphet, Modern Local Government, op. cit. p.28.

انظر كذلك: فهمى محمود شكرى: تعميق الديمقراطية للحكم المحلى فى لندن ، مرجع سابق، ص134، 241.

- ينظر المجلس فى مشروع الموازنة الذى يقدمه إليه المحافظ. وللمجلس صلاحية تعديل أو رفض مشروع الموازنة بموافقة ثلثى أعضاء مجلس المحافظة.
- يلتزم المحافظ بتقديم تقرير شهرى إلى مجلس المحافظة، حيث يتم توجيه الأسئلة إلى المحافظ وإلى المسؤولين العاملين فى السلطة الذين يتطلب منهم حضور هذا الاجتماع الشهرى والإجابة عن الأسئلة التى يضعها ويوجهها لهم مجلس المحافظة.
- إن كلاً من المحافظ ومجلس المحافظة سوف يكون مسئولاً أمام جمهور لندن فى الاجتماع السنوى العام الذى يعقده المحافظ ويحضره جمهور الشعب ويسمى (وقت الأسئلة الشعبية) لطرح القضايا ومناقشتها والإجابة عنها أمام جمهور لندن.

وعليه فإن استعارة بعض الوسائل الرقابية البرلمانية كالاستجواب لا يمثل خطأ أو إضراراً بالنظام المحلي، كما أن حق الاستجواب سيوفر ويحقق وسيلة رقابية فعالة وحقيقية للمسئولية بالإضافة إلى تحقيق التوازن بين المجلس المحلى والقيادات التنفيذية، ولذا فإن الرأى القائل بعودة الاستجواب إلى التشريع المحلى المصرى هو الأولى بالتأييد.

الفرع الثانى
رقابة المجلس المحلى
فى مواجهة الأمين العام

يحتل منصب الأمين العام الدرجة الثانية بعد رؤساء الوحدات الإدارية فى النظام المحلى اليمنى، ويصل الأمين إلى هذا المنصب عن طريق الانتخاب من قبل زملائه فى المجلس المحلى، ويتولى إدارة الشئون المحلية فى حالة غياب رؤساء الوحدات الإدارية، ويمارس المجلس المحلى رقابته فى مواجهة الأمين العام للمجلس المحلى ـ على مستوى المحافظة أو المديرية ـ من خلال الآتى:

أولاً: إقالة الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة:

يحق لثلث أعضاء المجلس المحلى للمحافظة المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى الوزير كتابة بطلب دعوة المجلس المحلى للمحافظة لعقد اجتماع استثنائى للنظر فى إقالة أمين عام المجلس، وتتبع الإجراءات الآتية[1]:

1- يقدم طلب إقالة الأمين العام إلى الوزير موقعاً من ثلث أعضاء المجلس المحلى للمحافظة المستمرة عضويتهم.

2- يدعو الوزير المجلس المحلى للمحافظة المعنى لعقد جلسة استثنائية برئاسته للنظر فى الطلب خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه للطلب.

3- يشترط لصحة الاجتماع أن يكون عدد الحضور ثلثى أعضاء المجلس المحلى للمحافظة.

4- يجب موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين فى بداية الجلسة على قبول النظر فى الطلب.

5- يتم فى الاجتماع مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما فى ذلك الأمين العام.

6- يتم التصويت على الإقالة سرياً، ويشترط لصحة قرار الإقالة أن يصدر مسبباً وبموافقة ثلثى أعضاء المجلس المحلى للمحافظة المستمرة عضويتهم ودون مشاركة الأمين العام.

7- يترتب على صدور قرار الإقالة فتح باب الترشيح وانتخاب البديل فى ذات الجلسة، ولذلك يجب أن تكون وزارة الإدارة المحلية ممثلة فى هذا الاجتماع بصفتها المسئولة عن إجراءات الانتخاب الداخلية للمجالس المحلية.

ويتضح مما سبق أن المشرع لم يحدد أسباب الإقالة حصراً ولكنه جاء بضمانة هامة للحد من إساءة استخدام قرار الإقالة عندما نص على أن يصدر

---

[1] مادة (120) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (203، 204، 205، 206، 207) لائحته التنفيذية.

قرار الإقالة مسبباً، ولأن قرارات المجالس المحلية -كما سبق ذكره- هى قرارات إدارية فإن تسبيب قرار الإقالة يمكن القضاء من مراقبة القرار فى حالة الطعن عليه، وفى هذا الصدد نص المشرع اللبنانى على ضمانة هامة للحد من مزاجية طلب الإقالة والحد من المماحكات السياسية والحزبية عندما قرر عدم جواز إقالة رئيس البلدية ونائبه إلا بعد مرور ثلاث سنوات من تاريخ انتخابه وهى نصف مدة العضوية فى المجالس البلدية[1].

ثانياً: إقالة الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية:

لا تختلف كثيراً إجراءات إقالة الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية عما سبق بخصوص أمين عام المحافظة، وتحاشياً للتكرار نجمل أهم نقاط الاختلاف فيما يلى[2]:

1- يقدم طلب إقالة الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية الموقع من ثلث أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم إلى محافظ المحافظة.
2- يوجه المحافظ الدعوة لأعضاء المجلس المحلى المعنى لعقد اجتماع استثنائى خلال عشرة أيام من استلام الطلب.
3- يرأس المحافظ الاجتماع الاستثنائى لإقالة الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية.

وفيما عدا ذلك تشترك المجالس المحلية عموماً فى إجراءات قرار الإقالة للأمين العام.

---

[1] مادة (11 فقرة 5) مرسوم اشتراعي رقم 1977/118، معدلة بالقانون رقم 1997/665، مرجع سابق.

[2] مادة (68، 120) قانون السلطة المحلية، مادة (208) من لائحته التنفيذية.

الفرع الثالث

رقابة المجلس المحلي

في مواجهة الهيئة الإدارية

تتكون الهيئة الإدارية للمجلس المحلى على مستوى المحافظ أو المديرية من[1]:

- رئيس المجلس المحلى رئيساً
- الأمين العام للمجلس المحلى نائب الرئيس
- رؤساء اللجان المتخصصة أعضاء.

ويعنى ذلك أن الهيئة الإدارية تتكون من خمسة أعضاء ويقع عليها أعباء ومسئوليات إدارة المجلس المحلى بصورة يومية وبدوام حكومى، وتتولى إدارة وتسيير المجلس المحلى فيما بين أدوار الانعقاد، ويمارس المجلس المحلى على مستوى المحافظة والمديرية رقابته على الهيئة الإدارية كهيئة جماعية كما يلى:

1- يجب على الهيئة الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية أن تضمّن القرارات التى تتخذها فى حالة الاستعجال نيابة عن المجلس المحلى الأسباب العاجلة التى استدعت اتخاذها، وتضمين القرار نصاً يقضى بعرضه على المجلس المحلى فى أول اجتماع تال يعقده لاتخاذ ما يراه بشأنه[2].

2- يجب على جميع أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس المحلى على مستوى المحافظة والمديرية حضور كل اجتماع يعقده المجلس المحلى، ويعتبر من غاب منهم بدون عذر يقبله المجلس فى حكم المستقيل من الهيئة الإدارية[3].

---

[1] مادة (31، 74) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[2] مادة (102) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[3] مادة (135) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

3- يحق لثلث أعضاء المجلس المحلى على مستوى المحافظة أو المديرية أن يتقدموا بطلب عقد اجتماع استثنائى للنظر فى إقالة أعضاء الهيئة الإدارية مجتمعين، ولا تختلف إجراءات الإقالة عن إجراءات إقالة الأمين العام إلا من حيث المستوى المحلى فى حالة ما إذا كانت هيئة إدارية لمجلس محلى محافظ أو مديرية[1].

المطلب الثالث
رقابة المجلس المحلى
فى مواجهة رؤساء الأجهزة التنفيذية

رؤساء الأجهزة التنفيذية فى الوحدات الإدارية مسئولون أمام المجالس المحلية فى أدائهم لمهامهم واختصاصاتهم، ولها حق مساءلتهم ومحاسبتهم عند الإخلال بواجباتهم[2]، ويمارس المجلس المحلى فى مواجهتهم ما يلى:

أولاً: الاستيضاح:

يجوز للمجلس المحلى على مستوى المحافظة والمديرية حق استدعاء أى من مديرى الأجهزة التنفيذية أو أى من العاملين فيها للاستيضاح منهم حول أية مسائل تدخل فى اختصاصاتهم، أو موافاة المجلس بأية بيانات أو معلومات فى الموضوعات التى تتعلق بتلك الاختصاصات، ولا يجوز لمن استدعى أن ينيب عنه غيره فى الحضور أمام المجلس[3].

ثانياً: السؤال:

لكل عضو من أعضاء المجلس المحلى على مستوى المحافظة والمديرية حق توجيه الأسئلة لأى من مديرى الأجهزة التنفيذية فى الوحدة الإدارية وفى أى شأن من الشئون المتعلقة بالأوضاع والمسائل الآتية[4]:

---

[1] مادة (120) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (203 – 207) لائحته التنفيذية.
[2] مادة (121) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[3] مادة (179، 189) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.
[4] مادة (191) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية، مرجع سابق.

1- بيان أسباب عدم تنفيذ أى من القرارات أو التوصيات الصادرة عن المجلس المحلى أو التراخى فى تنفيذها.
2- معرفة أسباب التأخير أو التعثر فى تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية.
3- التصرفات المسلكية التى تسئ إلى سمعة الوحدة الإدارية.
4- التصرفات التى تتم بالمخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة.
5- عدم الانضباط الوظيفى أو التصرفات المخلة بواجبات الوظيفة العامة.
6- بيان أسباب القصور أو التراخى فى مواجهة ما يظهر من ممارسات أو تصرفات تشكل إخلالاً بالنظام العام والأمن العام والآداب العامة.
7- بيان أسباب الإهمال أو التباطؤ فى اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة:

- الأمراض المعدية التى تهدد الإنسان والحيوان والنبات أو تشكل خطراً على الصحة العامة أو صحة البيئة أو الثروة المائية.
- أعمال الإغاثة والإيواء فى حالات الكوارث والنكبات.
- الحفاظ على الآثار والأماكن الأثرية ومنع الاعتداء عليها.
- الحفاظ على الممتلكات والأموال العامة ومنع الاعتداء عليها.

وينتهى السؤال إلى حالتين:

الحالة الأولى: إذا انتهى المجلس إلى تكييف ما هو منسوب إلى مدير الجهاز التنفيذى الموجه إليه السؤال بأنه لا يعدو أن يكون مجرد تقصير أو خطأ غير مقصود أو مخالفة غير جسيمة لا يستوجب الأمر معها سحب الثقة فيطبق بشأنه الجزاء الإدارى المناسب وفقاً للائحة الجزاءات والمخالفات الخاصة بموظفى الدولة.

الحالة الثانية: إذا انتهى المجلس إلى تقرير مسئولية مدير الجهاز التنفيذى الموجه إليه السؤال وطلب ثلث أعضاء المجلس تحويل الجلسة إلى جلسة خاصة بسحب الثقة ورفع رئيس المجلس الجلسة لمدة لا تزيد عن ثلاث ساعات يستأنف بعدها اجتماعه فى جلسة خاصة.

ويتضح مما سبق أن أسلوب السؤال فى اليمن هو على غرار الطريقة البرلمانية حيث ينتهى السؤال بصورة إيجابية مما يزيد من فاعليته كأداة رقابية، على عكس السؤال فى مصر الذى لا ينتهى إلى استجواب وسحب الثقة وذلك نتيجة لإلغاء الاستجواب، وهو ما يعنى قصور فى الأداء الرقابى لأنها لا تسفر عن إدانة أو اتهام وبالتالى تولد شعوراً بعدم الاكتراث لدى المسئولين التنفيذيين لاعتقادهم الراسخ بعدم قوة الرقابة الشعبية المحلية[1].

ثالثاً: سحب الثقة:

إذا تحولت الجلسة إلى جلسة خاصة بسحب الثقة من مديرى الأجهزة التنفيذية، فإنه يجب اتباع الإجراءات الآتية[2]:

1- أن يكون الطلب مقدمًا من قبل ثلث أعضاء المجلس المحلى.
2- لا يكون الاجتماع صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضاء المجلس المحلى المستمرة عضويتهم على الأقل.
3- لا يصدر قرار سحب الثقة إلا بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما فى ذلك الاستماع إلى أقوال الشخص المطلوب سحب الثقة منه وتحقيق دفاعه.
4- لا يكون قرار سحب الثقة صحيحاً إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم.
5- يترتب على قرار المجلس المحلى بسحب الثقة اعتبار مدير الجهاز التنفيذى المعنى معزولاً من منصبه فى الوحدة الإدارية بقوة القانون، وعلى رئيس الوحدة مباشرة إجراءات تعيين بديل عنه.

---

[1] د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابى للمجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص64؛ وسحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية هى الحالة الوحيدة التى تقوم بها المجالس المحلية دون اشتراط موافقة السلطة التنفيذية، حيث يشترط لإقالة المحافظ أو مدير المديرية أو الأمين العام أو الهيئة الإدارية حضور ممثل السلطة المركزية وموافقتهم على عقد الاجتماع بهذا الخصوص، د.محمد أحمد المخلافي: تقويم قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، ص74.

[2] مادة (122) قانون السلطة المحلية، مرجع سابق، مادة (197) من لائحته التنفيذية.

وجدير بالذكر هنا أن من الأجهزة التنفيذية فى الوحدات الإدارية الجهاز الأمنى، حيث كان يخضع رؤساء الأجهزة الأمنية فى الوحدات الإدارية كغيرهم للرقابة من قبل المجلس المحلى وخاصة سحب الثقة منهم، إلا أن إساءة توظيف ذلك من قبل أعضاء المجالس المحلية وكثرة الطلبات بسحب الثقة من مديرى الأمن فى الوحدات الإدارية كان له تأثيرسلبي على العمل الأمنى، مما دعا القيادة السياسية إلى إعادة النظر فى أسلوب إدارة الأجهزة الأمنية وتبعيتها الإدارية فصدر القرار الجمهورى رقم (65) لسنة 2002 باعتبار هيئة الشرطة مرفقاً ذا طابع عام على المستوى الوطنى، وبالتالى يستثنى من الخضوع لقانون السلطة المحلية كالقضاء والجيش وتدار بالأسلوب المركزى، ومن ثم فالأصل فى الرقابة عليها هى رقابة مركزية، ويرى البعض أن هذا هو الاتجاه الصحيح على الأقل فى المرحلة الحالية وذلك لأن التجربة المحلية فى اليمن ما تزال فى مراحلها الأولى ولم تتأصل ولم يثبت نجاحها[1].

نخلص مما سبق إلى أن المجالس المحلية تستمد اختصاصاتها الرقابية من النصوص الدستورية والقانونية وهو اختصاص أصيل، ولا تمارسه نيابة عن السلطة المركزية وهى رقابة قريبة ودائمة ومستقلة عن السلطة المركزية، وقد تميزت النصوص القانونية اليمنية بتقرير وسائل رقابية ذات فاعلية على المستوى المحلى ولكن يجب استخدامها فيما يحقق أهدافها الحقيقية مثل:

1- التأكد من احترام الأجهزة التنفيذية المحلية لمبدأ المشروعية، أى ضمان تصرفها فى الحدود التى رسمها القانون.
2- ضمان الالتزام بأداء الدور التنموى مما يحقق الهدف الحقيقى للنظام المحلى.
3- ضمان حسن أداء المرافق المحلية من خلال رقابة الكفاءة والخبرات العملية للعاملين فيها.
4- الحد من حالات الانحراف والفساد الإدارى على الصعيد المحلى[2].

---

[1] د.على على صالح المصرى: الوجيز في القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص123.
[2] د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، مرجع سابق، ص11.

الخاتمة

الخاتمـــة

تتمثل اللامركزية الإقليمية في أنها تنظيم إداري قائم على لامركزية الإدارة (ديمقراطية الإدارة) وهى الظاهرة الأهم في تطور التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، التي تعمل على خلق عدد من الأشخاص الإدارية المستقلة عن السلطة المركزية تشاركها في مباشرة جانب من الاختصاصات الإدارية، ولا يعني ذلك زوال السلطة المركزية التي تظل قائمة بصفة أصلية من أجل إدارة المرافق القومية وفي نفس الوقت تقوم بدورها في الرقابة على هذه الأشخاص الإقليمية التي لا تخل بوحدة الدولة أو شكلها الدستوري لأنها مجرد تقسيم إداري وليس سياسياً تتوزع فيها الوظيفة الإدارية دون القضائية أو التشريعية للدولة وهذه الأقاليم الإدارية تعد جزءًا من السلطة التنفيذية.

وبما أن اللامركزية الإقليمية نظام إداري فهي تتأثر بالعوامل البيئية المحيطة بها في الدولة، ولا يمكن فصلها عنه، ويجب أن تراعي هذه العوامل عند تطبيق هذا النظام ما يتناسب مع ظروف كل دولة، ولذلك لا يمكن أن يتكرر نظام اللامركزية الإقليمية في الدولة المختلفة بصورة واحدة وإنما يوجد بصور متعددة تختلف باختلاف الدول وظروفها من حيث التطور السياسي والاجتماعي ومن حيث حجم إقليم الدولة الجغرافي.

ويؤدي هذا التباين والاختلاف في الظروف والعوامل البيئية المحيطة بنظام اللامركزية الإقليمية بين الدول إلى عدم إمكانية اقتباس أي نظام محلي إلا إذا تم التوفيق بينه وبين الأوضاع المحلية لأنه يعكس الاوضاع الخاصة بكل دولة،وكذلك لايمكن الحكم على نظام اللامركزية الإقليمية في أي دولة من خلال مقارنته بأنظمة في دولة أخرى لأنها تختلف من دولة إلى أخرى وهى قابلة للتغيير والتطوير المستمر.

والدول العربية التي شملتها هذه الدراسة تمثل ثلاث مناطق جغرافية في الوطن العربي تتقارب فيما بينها من حيث الظروف والعوامل البيئية

المحيطة بالنظام السياسي والإداري، وتأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية الذي أصبح مظهراً من مظاهر الدولة الحديثة، ولكن هذا النظام لا يوجد بنفس الأسلوب في هذه الدول وإنما تأخذ كل دولة بالشكل والقدر الذى يناسب ظروفها ويحقق الأهداف، وإن اعتبارات جغرافية وتاريخية وثقافية وسياسية واقتصادية واجتماعية تتحكم في إرساء قواعد هذا النظام[1].

وعلى ذلك لابد لكل تنظيم محلي أن يتفق مع الظروف والعوامل البيئية التي تحكمه سواء من حيث اختيار النظام المحلي المناسب للظروف القائمة أو من خلال تكييفها لتقبل النظام المطلوب؛ لأن عمليات التطوير التي حدثت في أنظمة اللامركزية الإقليمية في الدول جاءت وليدة ظروفها التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية ولا ينبغي التقيد الحرفي بأنماط التطور في الدول الأخرى بل يجب أن يكون نابعاً من التجارب والخبرات الوطنية وفقاً للظروف السائدة في المجتمع المحلي والقومي[2].

وبعد استعراض نظام اللامركزية الإقليمية في عينة الدراسة، التي تمثل عشر دول عربية غطت أقاليم الوطن العربي تبين أن هناك أوجه تشابه واختلاف بين الأنظمة المحلية فيها، ونتناول نتائج وتوصيات هذه الدراسة كما يلى:

أولاً: النتائج:

أ- <u>تعدد واختلاف قوانين وتشريعات اللامركزية الإقليمية</u>:

إذا كانت العوامل المشتركة بين الدول العربية تتمثل في الدين واللغة والتاريخ المشترك والانتماء إلى القومية العربية، وكذلك الاشتراك في منطقة جغرافية متجاورة لا فواصل بينها، إلا أن هذه الدول تختلف فيما بينها من حيث الظروف والعوامل البيئية لكل دولة، وكان لذلك أثره على النظام المحلي حيث

---

(1) د.ربيع أنور فتح الباب: الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية في دولة قطر، مرجع سابق، ص120 وما بعدها.

(2) د.محمد سعيد أمين: المنهج البيئى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص92

تعددت القوانين والتشريعات المنظمة للامركزية الإقليمية في الدول العربية، وهذا يعني عدم وجود قانون موحد في هذه الدول، وإذا كان لهذا التعدد في القوانين والتشريعات ما يبرره خصوصاً في ظل تباين الظروف المحلية الخاصة بكل دولة فإن الحد الأدنى الذى لابد من الاتفاق عليه بين الدول العربية هو توحيد المفاهيم والمصطلحات المستخدمة من قبل التشريعات العربية بخصوص اللامركزية الإقليمية حيث لا يوجد مصطلح واحد تستخدمه الدول العربية المقارنة في تسمية النظام المحلي، وذلك على مستوى تسمية القوانين ذاتها أو الوحدات المحلية[1].

ب- المستويات المحلية:

تتعدد المستويات المحلية في الدول العربية المقارنة وتتراوح بين مستوى محلي واحد وخمسة مستويات محلية، وإذا كان من الصعوبة وضع قاعدة موحدة لجميع الدول العربية في تحديد مستوياتها المحلية بسبب أن لكل دولة ظروفها واعتباراتها من حيث المساحة والسكان والظروف الاقتصادية والحالة الاجتماعية بالإضافة إلى نوع نظام الحكم، إلا أن الاتجاه نحو خفض عدد المستويات المحلية وحصرها في مستوى واحد أو مستويين محليين هو الذى سوف يكون له أثر في منع الازدواج والتداخل في الاختصاصات وكذلك تخفيف الرقابة خصوصاً في حالة تعدد المستويات التي يحكمها التدرج الهرمي بتحديد العلاقة بين المستويات المحلية.

جـ- أساليب تنظم اللامركزية الإقليمية:

هناك اختلاف في أساليب تنظيم اللامركزية الإقليمية بين الدول العربية المقارنة، ويعود ذلك الاختلاف إلى خصوصية العوامل البيئية في كل دولة، ومع

---

(1) يقع ذلك على عاتق المنظمة العربية للتنمية الإدارية من خلال عقد ندوة خاصة بهذا الخصوص، انظر توصيات الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة - سلطنة عمان 2003، وانظر على وجه الخصوص، أ.محمد نور أكرم صوفي: أساليب تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص18.

ذلك يسود الدول العربية المقارنة أسلوبان هما:

الأسلوب الأول: الدمج الكلي للهيئات والأجهزة المحلية: ويعرف بنظام المجلس المحلي الواحد، وبموجبه يكون هناك هيئة محلية واحدة هي المجلس المحلي ورئيسه الذي يكون مسئولاً عن القيام بالأعمال التقريرية كهيئة مداولة وبالأعمال التنفيذية كهيئة تنفيذية.

الأسلوب الثاني: الفصل الجزئي بين الهيئات والأجهزة المحلية: ويعرف بنظام المجلسين المحلي والتنفيذي وبموجبه تلجأ الدول إلى الفصل بين الوظيفة التقريرية التي توكل إلى المجلس المحلي المنتخب وبين وظيفة التنفيذ التي توكل إلى المجلس التنفيذي المعين.

وتنقسم الدول العربية المقارنة بين الأسلوبين، ونجد أن بعض هذه الدول تأخذ بالأسلوبين في نفس الوقت وتطبق كل منهما على مستوى محلي في الدولة ذاتها، والدول العربية تعد من الدول النامية التي تحتاج إلى تأصيل وتعميق النظام المحلي، وذلك يقتضى السير نحو الأسلوب الذي يتلاءم مع ظروفها المحلية، وهذا يعني الاتجاه نحو نظام المجلسين المحليين الذي يحافظ على التوازن بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية؛ لأن نجاح اللامركزية الإقليمية في الدول النامية يتطلب التوقيت المناسب ودرجة معينة من التجربة المحلية التي لا يمكن لها الاستمرار بدون سلطة مركزية قوية.

د- تشكيل المجالس المحلية:

تختلف الدول العربية المقارنة في تشكيل المجالس المحلية كما يلي:

1- **طريقة التشكيل**: تتبنى بعض الدول العربية المقارنة الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس المحلية والبعض يجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين، وتعتمد بعض الدول على التعيين[1].

---

[1] من الدول التي مازالت تعتمد على التعيين في تشكيل المجالس المحلية وفي مجالس معينة المملكة العربية السعودية على مستوى مجالس المناطق ومجلس الولاية في تونس.

وتختلف الدول العربية التي تأخذ بمبدأ الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس المحلية من حيث النظام الانتخابي فتأخذ بعض الدول بالانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية أو المطلقة وتأخذ بعض الدول بالانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي، وقد تأخذ بعض الدول بالنظامين الانتخابيين في نفس الوقت داخل الدولة ذاتها.

وإذا كان الاتجاه نحو الانتخاب المباشر في تشكيل المجالس المحلية يتفق مع المبدأ الديمقراطي في المشاركة الشعبية بأن يتولى المجتمع المحلي إدارة شئونه ومصالحه بواسطة ممثليه المنتخبين مباشرة، إلا أن النظم الانتخابية لا تعمل بالضرورة بنفس الطريقة في البلدان المختلفة[1] ولذلك فإن اختيار النظام الانتخابي يجب أن يتلاءم مع بنية المجتمع والانقسامات الدينية أو العرقية وما إذا كان البلد من الديمقراطيات الراسخة أو الجديدة وعدد الأحزاب السياسية والتوزيع الجغرافي لأنصار الأحزاب، ولا توجد قاعدة يمكن على أساسها تحديد نوع النظام الانتخابي الذي يجب اتباعه لاختيار أعضاء المجالس المحلية في جميع الدول.

2- **شروط العضوية**: هناك تشابه كبير بين الدول العربية المقارنة فيما يتعلق بشروط العضوية في المجالس المحلية كشرط الجنسية والسن والأهلية والصفة المحلية للعضو التي يتم إثباتها عن طريق الإقامة، والاختلاف بين هذه الدول بخصوص شروط العضوية هى من حيث تحديد الحد الأقصى والحد الأدنى وليس في الشروط ذاتها.

3- **مدة العضوية**: تتفاوت الدول العربية المقارنة في مدة عضوية المجالس المحلية وتتراوح هذه المدة بين ثلاث سنوات وأربع سنوات وست سنوات، ولا توجد مدة محددة للعضوية يمكن أن تسير عليها جميع

---

[1] أندرو رينولدز وبن ريلي: أشكال النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص8.

الدول، ولذلك يجب أن تكون مدة العضوية في المجالس المحلية متوسطة حتى يتمكن المجتمع المحلي من المساهمة والاهتمام بالشئون المحلية بالإضافة إلى استقرار المجتمع المحلي والسياسة المحلية، ويمكن تحقيق ذلك إذا كانت مدة العضوية أربع سنوات كاملة تنتهي معها العضوية دفعة واحدة، وعدم الأخذ بنظام التجديد الجزئي في الدول العربية لما في ذلك من عرقلة لسير النشاط المحلي وإثارة الانقسامات بين الأعضاء بالإضافة إلى أن حداثة الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تتطلب أن تكون مدة العضوية كافية لاكتساب الخبرات بالعمل المحلي، ويجب أن تكون في إطار أن يتميز النظام المحلي بالحيوية والقدرة على التجديد[1].

هـ- الاختصاصات المحلية:

تختلف الدول العربية المقارنة في الأسلوب الذي تتبعه في تحديد اختصاصات المجالس المحلية، ويخضع ذلك لاعتبارات عديدة تستمد مبادئها من الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري لكل دولة، وهناك أسلوبان بهذا الخصوص هما:

1- **المعيار العام:** وهي الطريقة الفرنسية في توزيع الاختصاصات، وتعطى الهيئات المحلية الولاية العامة في الشئون المحلية، ولا يخرج من اختصاصها إلا ما استثنى بنص خاص.

2- **المعيار الحصري:** وهي الطريقة الإنجليزية في تحديد الاختصاصات حيث تحدد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر ولا يجوز لها ممارسة اختصاص آخر إلا بموافقة المشرع.

---

(1) انظر بخصوص حداثة النظام المحلي في الدول النامية، د.محمد محمود الطعامنة: نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص12؛ د.ربيع أنور فتح الباب: الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية فى دولة قطر، مرجع سابق، ص29.

وإذا كانت أغلب الدول العربية المقارنة قد أخذت بالمعيار العام إلا أنها قد اتجهت نحو الخلط بين المعيارين، خصوصاً في الدول التي تأثرت بالنظام الفرنسي، ومرد ذلك إلى أن المعيار العام فيه من الشمول والعمومية ما قد يشكل قيداً موضوعياً على المجالس المحلية في القيام بمسئولياتها، وذلك لصعوبة التمييز بين الاختصاصات المحلية واختصاصات السلطة المركزية مما يؤدي إلى ميوعة المسئولية.

وفي هذا الخصوص يفضل أن يتجه المشرع العربي نحو المعيار الحصري، لأنه يتميز بمراعاة الاعتبارات والظروف لكل وحدة محلية، فالمناطق الريفية تشكل الجزء الأكبر من حيث السكان والرقعة الجغرافية في الدول العربية، ولذلك يجب مراعاة البيئة الريفية والبيئة الحضرية واختلاف حاجاتهما، فالأولى يغلب عليها الطابع الزراعي والثانية يغلب عليها الطابع الصناعي والحضاري، والمعيار الحصري يراعى اعتبارات واحتياجات وقدرات كل وحدة محلية.

و- <u>الموارد المالية</u>:

تعتبر الدول العربية من الدول النامية التي لا تتمتع باستقرار اقتصادي، وينعكس ذلك على دور الهيئات المحلية في تنمية الموارد المالية المحلية التي تمكنها من الاعتماد عليها في تنمية المشاريع المحلية ويؤدي ذلك إلى انخفاض مستوى تقديم الخدمات من قبل الهيئات المحلية وإلى الركود أكثر منه إلى التنمية، وإذا كانت الموارد المالية المحلية للوحدات المحلية في الدول العربية لا تكفي لتلبية حاجاتها إلى الحد الذى يحول دون تمويلها للمستوى الأدنى من الخدمات فإن ذلك يعد مبرراً للجوء إلى نظام الدعم المركزي الذى تعتمد عليه الدول العربية بنسبة 80% في تمويل المحليات من أجل أن تقوم بتقديم بعض الخدمات المحلية للمواطنين كحد أدنى من الخدمات الأساسية، على أن يستهدف الدعم المالي المركزي مشاريع التنمية المحلية التي يمكن للوحدات المحلية الاستفادة منها في تنمية مواردها المالية.

ز- العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية:

يختلف مدى العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، ولا يمكن تحديد نمط واحد للرقابة في سائر الدول، ونجد أن الدول العربية المقارنة قد تأثرت بظروفها المحلية وبالنظام الأنجلوسكسوني وبالنظام اللاتيني في الرقابة مع درجة أقل من الاستقلالية بما يتفق مع الظروف المحلية، وذلك كما يلي:

1- **استحداث الوحدات المحلية:** يتم ذلك من قبل السلطة المركزية، ولا يوجد دور حقيقي للمجالس المحلية أو للمجلس التشريعي الذي ينحصر عمله في سن قوانين الإدارة المحلية، وأما استحداث الوحدات المحلية فهو من صميم أعمال الإدارة المركزية.

2- **الرقابة على أعمال المجالس المحلية:** تمارس السلطة المركزية بواسطة ممثليها في الأقاليم الاعتراض والإلغاء لقرارات المجالس المحلية ليس لمخالفتها المشروعية فقط وإنما تمتد إلى مدى ملاءمتها.

3- **الرقابة من قبل السلطة المركزية والمجالس المحلية الأعلى:** في الدول العربية التي تتعدد فيها المستويات المحلية نجد أن المجالس المحلية الأدنى تتعرض لرقابة شديدة وذلك نظراً للدور الرقابي الذي يمارس عليها من قبل أجهزة السلطة المركزية ومن قبل المجالس المحلية الأعلى، وفي ذلك إضعاف لاستقلالية القرار المحلي الأدنى وتقييد لحرية المجالس المحلية الأدنى التي هي أكثر استشعاراً بوطأة هذه الرقابة بحكم أنها أدنى درجة في التنظيم المحلي، إلى جانب ذلك تتعدد الأجهزة المركزية التي تمارس الرقابة والإشراف على المجالس المحلية مثل رئاسة الدولة ومجلس الوزراء والوزارة وممثلي السلطة المركزية في الأقاليم،

وهذا يسهم في إضعاف قدرة المجالس المحلية على تحقيق الخدمات المحلية لتعدد الأجهزة الرقابية الذي قد ينتج عنها بطء في العمل وتأخر في الإنجاز.

وللتغلب على مثل هذه العقبات التي قد تعترض النظام المحلي على المشرع العربي أن يتولى تحديد الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية وتخضع للرقابة عليها بالإضافة إلى تحديد الأجهزة المركزية التي تتولى القيام بالرقابة.

ثانياً: التوصيات:

يعتبر نظام اللامركزية الإقليمية في اليمن نظاماً حديثاً ولا يزال في مرحلة التجربة والاختبار، ولذلك يجب أن يتسم المشرع اليمني بقدر من التريث إزاء تجربة جديدة في حقل اللامركزية الإقليمية، وعدم إصدار قوانين أو تعديلات متسارعة دون إعطائها فترة زمنية معقولة حتى يمكن تقييمها ومن جانب آخر إعطاء المجتمع المحلي فرصة للتأقلم مع النظام المحلي وإدراك أهميته خصوصاً في ظل ضعف التجربة التاريخية للنظام المحلي اليمني، وأن يكون تطوير النظام المحلي وإعادة النظر فيه على ضوء ما ستتمخض عنه التجربة من الخطأ والصواب، لأن تجارب الماضي تعتبر امتداداً للتجارب المحلية في الوقت الحاضر الذي يفترض أنه جاء نتيجة الاستفادة من تجارب الماضي، وفي هذا الصدد يتعين التأني عند الانتقال أو تطوير النظام المحلي حتى يتلاءم مع الظروف المحلية. وفي هذا القسم من الخاتمة نتناول أهم التوصيات التي يمكن للمشرع اليمني الأخذ بها والوقوف على الأساليب المثلى للنظام المحلي وذلك بمراعاة الاعتبارات التالية:

أ- <u>التقييم الجاد والمستمر للتجربة المحلية</u>:

من خلال تبني استراتيجية التجربة الخطأ والتصحيح نحو الأفضل، ويعني ذلك دراسة النظام المحلي دراسة مقارنة وبالاتجاه البيني لأن

الرجوع إلى النصوص القانونية لا يكفي، لوجود اختلاف بين النظرية والتطبيق، لإن تطوير أي نظام للإدارة العامة وعلى وجه الخصوص في المجتمعات النامية ينبغي أن يبدأ بدراسة المشكلات المحيطة بهذا النظام من واقع البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيش في فلكها وذلك حتى يأتي التطوير ملائما لظروف البيئة المحيطة بالنظام محل التطوير والتحديث [1]، ومن أجل ذلك يجب إشراك الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وفئات الشعب بخصوص أي تعديل للقانون أو تطويره.

ب- في مجال التقسيم الإداري:

يعتبر التقسيم الإداري أول إجراء للاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية، والهدف منه هو إيجاد الحجم الأمثل لكل وحدة إدارية من حيث المساحة الجغرافية والكثافة السكانية والموارد المالية وفقاً للبيانات الإحصائية والمعلومات الدقيقة لكل وحدة إدارية والتي يكون لها تأثيرها على التقسيم الإداري، وفي هذا المجال يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو ما يلي:

1- سرعة إصدار قانون التقسيم الإداري وفقاً للإحصاءات الحديثة والمعلومات الدقيقة ومواكبة التوسع الجغرافي وزيادة الكثافة السكانية للجمهورية اليمنية[2]، لأن الذي صدر بهذا الخصوص هو بعض التشريعات التي تعالج جزئياً موضوع التقسيم الإداري إلا أنها لم تكن كافية ولا بديلة للتقسيم الإداري الشامل والذي يقوم

---

(1). د.محمد سعيد أمين: المنهج البيني المقارن في دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص82

(2) يعتبر التقسيم الإداري أحد البنود الأساسية التي نصت عليها اتفاقية إعلان الوحدة اليمنية، وكذلك نص عليه في دستور الجمهورية اليمنية (دولة الوحدة) 1990م، انظر مادة (6) اتفاقية إعلان الوحدة اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد الأول، 31 مايو، 1990م، ص5، وانظر كذلك مادة (117) دستور الجمهورية اليمنية، مرجع سابق.

حالياً على إرث قديم يعود إلى ما قبل تحقيق الوحدة اليمنية 1990مرتكز على اعتبارات تاريخية لم تعد صالحة للعمل في الدولة اليمنية الحديثة[1].

2- إنشاء الأقاليم الاقتصادية بتجميع عدد من المحافظات المتجاورة وضم إمكانياتها المادية والبشرية من أجل تحقيق التكامل النفعي والخدمي والتنسيق والتعاون بينها ولمواجهة عجز بعضها عن القيام بدورها في تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي خاصة في المحافظات صغيرة المساحة والضعيفة من حيث الكثافة السكانية والموارد المالية، على ألا تتمتع هذه الأقاليم الاقتصادية بالشخصية المعنوية المستقلة لعدم إنشاء مستوى محلي جديد وإنما تعد وسيلة إدارية لإقامة نوع من التكامل الاقتصادي بين المحافظات، وهذا يجعل من الصعوبة على محافظة بعينها أن تفكر في الاستقلال والاستغناء بمواردها عن بقية المحافظات ، وأيضاً للحفاظ على الأمن والنظام العام خلال الاضطرابات والحروب[2].

جـ- المستويات المحلية:

إذا كانت المستويات المحلية تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للتقسيم الإداري والهدف منه الذي يختلف باختلاف الأنظمة السياسية والإدارية، فإن المشرع اليمني قد أحسن عندما أخذ بثنائية المستويات المحلية وهي المحافظات والمديريات، لما فيه من تبسيط الإجراءات التي تزداد تعقيداً كلما زاد عدد

---

(1) انظر في التفاوت السكاني بين المديريات والمحافظات الذي يكشف عن عدم وجود معايير علمية للتقسيم الإداري، الجدول رقم (6) والجدول رقم (7) من هذه الدراسة.

(2) يمكن للمشرع اليمني بهذا الخصوص الاستهداء بالتجربة المصرية وبالقرار رقم (475) لسنة 1977م الذي قسم جمهورية مصر العربية إلى ثمانية أقاليم اقتصادية، وفي فرنسا أصبحت الأقاليم الاقتصادية مستوى محليًا يطو المحافظات بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة بالقانون رقم (213) مارس 1982م، و تدار بواسطة مجلس منتخب، للمزيد انظر ص528 من هذه الدراسة.

درجات الوحدات المحلية، ولكن يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو مايلي:

1- تصنيف المديريات إلى نوعين مديريات حضرية ومديريات ريفية، والاتجاه نحو تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية إلى أخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها أو حاجاتها ويعتبر هذا من مميزات اللامركزية الإقليمية وتفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب المركزية الإدارية، والمديريات في اليمن ليست على درجة واحدة لاختلاف البيئة الحضرية عن البيئة الريفية من حيث الإمكانيات والقدرات والحاجات المحلية والموارد المالية، ولذلك يتعين التمييز بين المديريات في العاصمة وعواصم المحافظات والمدن الرئيسية وبين المديريات الريفية بما يتلاءم مع البيئة المحلية لكل وحدة إدارية وجغرافية ومع طبيعة ورغبات السكان المحليين وظروفهم التي تختلف من منطقة إلى أخرى، على أن يكون هذا التصنيف بديلاً عن قانون أمانة العاصمة الذي نصت المادة (16) من قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م على إصداره، وذلك باعتبار المدن في عواصم المحافظات لا تقل أهمية عن العاصمة من حيث الكثافة السكانية والنشاط الاقتصادي والتجاري ومن حيث الإمكانيات والقدرات التي تتمتع بها المدن في عموم الجمهورية.

2- إنشاء المديريات وتحديدها ودمجها وفصلها بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الإدارة المحلية وموافقة المجلس المحلي للمحافظة بدلاً من صدور هذا القرار من رئيس الجمهورية، وهذا النزول التشريعي له أهميته من حيث إشراك المجلس المحلي للمحافظة وتحقيق المرونة التي تتناسب مع التحديث والتطوير المستمر للإدارة، أما بالنسبة للتقسيمات

الإدارية الداخلية للمديرية، وهى العَزَل والقرى في المديريات الريفية، والأحياء والحارات في المديريات الحضرية وهى مجرد أقسام إدارية تهدف إلى السيطرة الإدارية على المديرية وليس لها أي كيان قانوني، فيتعين إعطاء المجلس المحلي للمديرية سلطة إنشائها أو تعديلها أو دمجها وذلك بموجب مداولة للمجلس وموافقة المجلس المحلي للمحافظة، ويصدر بها قرار من المحافظ.

د- أسلوب تنظيم اللامركزية الإقليمية:

تختلف أساليب تنظيم اللامركزية الإقليمية في الدول وفي مجالس التطبيق اختلافاً كبيراً، وذلك بحسب الاختيار المناسب للأسلوب الذي يتوافق مع البيئة المؤثرة في النظام المحلي، وفي اليمن تتسم التجربة المحلية بالحداثة، الأمر الذي يتعين معه اتجاه المشرع اليمني نحو الأسلوب الذي يحقق التوازن بين التنظيم الإداري المركزي واللامركزي وبالقدر الذي يتناسب مع ظروف الدولة، والأسلوب الذي يمكن أن يحقق ذلك هو:

الفصل الجزئي بين الهيئات والأجهزة المحلية: ويعرف هذا الأسلوب بنظام المجلسين المحليين في كل وحدة محلية، أحدهما المجلس المحلي ويختص بالوظيفة التقريرية ويضم عدداً من الأعضاء المنتخبين مباشرة من قبل سكان الوحدة المحلية وفقاً لمقتضيات التمثيل الديمقراطي، ويناط به إقرار السياسات المحلية وإصدار القرارات المتعلقة بالشئون المحلية والقيام بمراقبة الأجهزة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها، أما الثاني: فهو المجلس التنفيذي، ويختص بالوظيفة التنفيذية لأعمال المجلس المحلي، ويتكون من رئيس الوحدة الإدارية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية ويعينون من قبل السلطة المركزية.

وبهذا الأسلوب يكون هناك توازن بين الكفاية السياسية التي تمثل جوهر النظام المحلي بأن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية بإدارة شئونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثليهم في المجلس المحلي، وبين الكفاية الإدارية التي

تعمل على تلافي النقص الذي قد ينجم عن انتخاب أعضاء المجلس المحلي مع استبعاد سيطرة الأعضاء المعينين على المجلس المحلي، وبذلك يتحقق التوازن بين الجانب السياسي والجانب الإداري اللذين تقوم اللامركزية الإقليمية عليهما، ولأن وظيفة التنفيذ من الوظائف الفنية التي يتعين أن يتولاها أشخاص فنيون لحساب المجلس المحلي.

هـ- تشكيل المجالس المحلية:

تقوم اللامركزية الإقليمية بتطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي عن طريق تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر من بين أبناء الإقليم ذاته، وهذه المشاركة هى التجسيد الحقيقي للديمقراطية، وقد أحسن المشرع اليمني عندما أقر مبدأ الانتخاب كمبدأ أساسي في تشكيل المجالس المحلية، ولكن يتعين عليه انتقاء النظام الانتخابي الذي يتناسب مع الظروف والعوامل البيئية في اليمن، وبهذا الصدد يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو ما يلي:

1- تنوع النظام الانتخابي بما يتلاءم مع البيئة المحلية المحيطة بالنظام المحلي ومع التركيبة السياسية والاجتماعية في الدولة، ولذلك يكون تشكيل المجالس المحلية في اليمن عن طريق الانتخاب الفردي وبالأغلبية النسبية بالنسبة للمديريات الريفية، وعن طريق الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي في المديريات الحضرية، وهذا التنوع في النظام الانتخابي هو الأجدر بالإتباع ويصلح للتطبيق على ضوء ظروف وواقع المجتمع اليمني ولضمان وجود الصلة الجغرافية في الانتخاب الفردي وتحقيق التناسب بين الأحزاب في التمثيل النسبي، لأن القبيلة والأحزاب السياسية في اليمن تمثل محور ارتكاز لفشل أو نجاح أي نظام.

2- تعتمد سلامة عملية التمثيل في المجالس المحلية في المقام الأول على سلامة عملية التصويت ومدى صحة وانضباط القيد في

الجداول الانتخابية، وقد أحسن المشرع اليمني عندما أحاط العملية الانتخابية بعدد من الضمانات، رغبة في نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، ولكن ما يتعين عليه إضافته إلى هذه الضمانات هو إعفاء ضباط وأفراد القوات المسلحة والأمن من ممارسة الحق الانتخابي أثناء تواجدهم في أعمالهم، حفاظاً على وحدة المؤسسة العسكرية وضماناً لصدق التمثيل النيابي وعدم التأثير في النتائج الانتخابية، خصوصاً عند توزيع هذه الفئات على المراكز الانتخابية أو عندما تكون هناك صناديق اقتراع خاصة في الوحدات العسكرية، ويكون للعسكريين حق الإدلاء بأصواتهم عندما يتواجدون في موطنهم الذي يقيمون فيه مع أسرهم، وفي المركز الانتخابي المقيدون فيه بالنسبة للانتخابات المحلية.

3- يتعين اعتماد التزكية في حالة وجود مرشح واحد فقط وبعد إعادة فتح باب قبول طلبات الترشح ولم يتقدم مرشح آخر، وذلك لعدم جدوى إجراء عملية الانتخابات مع عدم تعدد الخيارات أمام الناخب.

4- تعتبر شروط الترشح لمنصب الأمين العام للمجلس المحلي شروطاً تحكمية، والدليل على ذلك أن المشرع أجاز للسلطة المركزية التدخل في تعيين الأمين العام واختياره من بين أعضاء المجلس المحلي في حالة عدم وجود عضو مستوفي لهذه الشروط ولذلك يتعين الاكتفاء بشرط المؤهل الجامعي إن وجد في أكثر من عضو وإلغاء شرط الخبرة لعدم جدواه ولأنه يعتبر مبررًا لتدخل السلطة المركزية لتعيين الأمين العام.

5- انتخاب رئيس المجلس المحلي من بين أعضائه من أجل استقلال المجلس المحلي في مواجهة السلطة المركزية وعدم تأثيرها في قراراته عن طريق رئيس المجلس المعين، وهذا يتميز بأنه يوفر

لرئيس المجلس المحلي وأعضائه ممارسة قدر أكبر من الرقابة على أداء الأجهزة التنفيذية وتخفيف شدة الرقابة المركزية على أداء أعضاء المجلس المحلي.

6- تعيين محافظ المحافظة من قبل السلطة المركزية نظراً لطبيعة المنصب السياسية، ولأن التعقيد في المركز القانوني للمحافظ وتعدد صفاته المركزية واللامركزية وكونه يمثل السلطة المركزية يحول دون اختياره بأي طريقة أخرى، وأهمية ذلك تتمثل في تحديد الصلاحيات والاختصاصات بين المحافظ والمجلس المحلي للمحافظة فالمحافظ المعين كعامل تنفيذ لقرارات المجلس المحلي يجعل نشاط المجالس المحلية متفقاً مع التوجهات العامة لسياسة الدولة وتوحيد النشاط الإداري في كل أجزاء الدولة، ولأن استقرار النظام المحلي يرتبط بمدى استقرار وقوة السلطة المركزية.

7- إنشاء اتحادات بين المجالس المحلية للمديريات لتحقيق مشاريع ذات نفع عام وأهمية مشتركة على ألا تتمتع هذه الاتحادات بالشخصية المعنوية لعدم إنشاء مستوى محلي جديد، وذلك للتغلب على فقر الإمكانيات بين المديريات في اليمن التي تختلف فيما بينها من حيث كونها واقعة في بيئة ريفية أو بيئة حضرية، ومن حيث الكثافة السكانية والموارد المالية التي تجعل من بعض المديريات وخاصة المديريات الريفية تعاني من نقص في البنية التحتية الضرورية مثل المستشفيات والطرقات والمياه.. حيث لا تقوى بعض المديريات على تحمل نفقات مشروع بمفردها، أو لأن إيراداتها لا تساعدها على تحقيق المشاريع ذات النفع العام.

8- ضرورة زيادة حجم العضوية في المجلس المحلي للمحافظة بالقدر الذي يتناسب مع الكثافة السكانية للمديريات ويتفق مع الاعتبارات

السياسية التي تتمثل في توسيع رقعة التمثيل السياسي للمجتمع المحلي وربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي، والأخذ بعين الاعتبار درجة التقدم الحضاري الذي يحقق التناسب بين حجم العضوية وعدد السكان وحجم الخدمات ونوعها، ولذلك يتعين رفع حجم العضوية في المجلس المحلي للمحافظة إلى ثلاثين عضواً كحد أدنى وخمسة وأربعين عضواً كحد أقصى، وكبر حجم العضوية سوف يكون له مردود من الناحية الإدارية من حيث تغذية المجلس بعنصر الكفاءة وصعوبة التحكم والسيطرة عليه.

9- يعتبر شرط الإقامة من أهم شروط الترشح لعضوية المجلس المحلي فهو الرابط الحقيقي بين العضو ودائرته المحلية، وما يتعين إضافته إلى هذا الشرط هو أن تكون مدة الإقامة ستة أشهر لقبول طلب الترشح للعضوية لأن ذلك يقيم علاقة مستقرة بين العضو ودائرته المحلية ليتمكن من الاهتمام بشئونها، كذلك ينبغي إضافة أيضاً أن يكون قد سدد الرسوم المحلية المكلف بها لأن من لم يدفع تلك المستحقات لا يكون أهلاً لتمثيل المجتمع المحلي فهي دليل على نيته تجاه دائرته المحلية، وكذلك إضافة شرط أن يلتزم العضو في حالة فوزه بالعضوية أن يجعل إقامته العادية طوال مدة عضويته في نطاق الوحدة المحلية من أجل إيجاد الصلة الدائمة بينهما.

10- أن يتفرغ العضو للعضوية، فإذا كان موظفاً يعطي إجازة على أن يعود إلى مثل وظيفته بعد انتهاء العضوية، والتفرغ للعضوية يعني الحصول على مقابل العضوية، فإذا كان موظفاً يحصل على الفارق بين الراتب والمكافأة التي تصرف من المجلس المحلي ويجب أن يشمل هذا التفرغ والحصول على المكافأة المالية للعضوية جميع الأعضاء وليس أعضاء الهيئة الإدارية للمجلس المحلي الذين يتحكمون

ويحتكرون أوجه النشاط المختلف في المجلس المحلي، لأن عدم الحصول على مقابل العضوية يؤدي إلى تشويه عملية التمثيل المحلي.

11- يتطلب استقرار وتثبيت النظام المحلي في اليمن أن تكون مدة العضوية مستقرة ومعقولة، فيجب ألا تطول مدة العضوية إلى الحد الذي يفقد فيها العضو صلته بالناخبين وإهمال الشئون المحلية بسبب طول مدة مواجهة الناخبين، ومن جهة أخرى لا يحسن أن تكون مدة العضوية قصيرة إلى الحد الذى لا يوفر للعضو الإلمام بمهام المجلس المحلي وأن يقتصر عمله على تنفيذ السياسات التي يرثها عن أعضاء الدورة السابقة، ويعني ذلك الموازنة بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الإدارية بأن تكون أفضل مدة للمجالس المحلية في اليمن هى أربع سنوات تنقضى بعدها العضوية دفعة واحدة، وعدم اعتماد نظام التجديد الجزئي للعضوية، ويجب احترام مدة العضوية بعدم جواز التمديد لأكثر من سنة ولمرة واحدة فقط احتراماً لمبدأ دورية الانتخاب.

و- اختصاصات المجالس المحلية:

يترك أمر تحديد المصالح التي تدار مركزياً أو لا مركزياً للمشرع الذي يقررها على ضوء مجمل الظروف لكل دولة فلا هي من صلاحية الحكومة ولا يتوقف أمرها على إرادة الهيئات المحلية، ولذلك لا يجوز للسلطة المركزية الانتقاص منها ولا يجوز للهيئات المحلية الخروج عنها، وبهذا الصدد يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو:

1- اعتماد المعيار العام لتحديد اختصاصات المجلس المحلي للمحافظة، وذلك مراعاة للمهمة المطلوب من المحافظة القيام بها التي ترتبط في الغالب بمهام ذات طبيعة استراتيجية على مستوى المحافظة ككل وليس كوحدة إدارية موازية لمديرية فيها؛ لأن

وظيفة المحافظة تغطية الفجوات التنموية لخطط المديريات، وكذلك تكون نظرة المجلس المحلي للمحافظة أعم وأشمل فهو يمثل المحافظة بكافة مديرياتها.

2- اعتماد المعيار الحصري لتحديد اختصاصات المجالس المحلية للمديريات، لأنها ليست بمستوى واحد من الناحية الاقتصادية والاجتماعية ومن حيث عدد السكان والمساحة والموقع الجغرافي، وليس من الضروري أن تكون الاختصاصات موحدة أو متشابهة بين جميع المديريات، ولذلك يتعين التمييز بين المديريات الحضرية والريفية وأن يراعي في تحديد الاختصاصات البيئة الحضرية والبيئة الريفية لكل مديرية، ويتميز المعيار الحصري بأنه يستجيب للظروف الخاصة بكل وحدة محلية ويقرر ما يتلاءم معها، فلا شك أن احتياجات مديرية ريفية تختلف عن احتياجات مديرية حضرية ولذلك يجب أن تكون المديريات قادرة على إنجاز الاختصاصات الممنوحة لها وفقاً لإمكانياتها المالية والبشرية، بالإضافة إلى أن المعيار الحصري يحقق أهم عوامل نجاح اللامركزية الإقليمية وهو وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المجالس المحلية والسلطة المركزية.

ز- <u>الموارد المالية</u>:

تعتبر الموارد المالية عصب النشاط المحلي، بضعفها تبقي الهيئات المحلية محدودة النشاط، ويلزم أن تكون هذه الموارد ذات طابع محلي بحيث لا يتجاوز وعاؤها نطاق الوحدة المحلية، وفي اليمن تعتبر المديريات الوعاء الرئيسي للموارد المالية، ففي نطاقها تنفذ مشروعات التنمية المحلية ومنها تجبى الموارد المالية، ولكنها ليست على مستوى مالي واحد، ولذلك يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو:

1- الأخذ بعين الاعتبار عند تحديد الموارد المالية مميزات المديريات ومواردها بهدف خلق أوعية مالية موجودة؛ لأن هناك بعض الموارد المالية غيرموجودة في عدد من المديريات نظراً لضعف نشاطها الاقتصادي والتجاري أو عدم وجوده أصلاً، وهذا يعني التمييز بين المديريات الحضرية والمديريات الريفية بهذا الخصوص.

2- هناك تباين واضح في الموارد بين المحافظات بعضها البعض، وهناك أيضاً تباين ملفت للنظر بين المديريات في إطار المحافظة ذاتها لدرجة أن بعض المديريات لا يمكنها تنفيذ أكثر من مشروع على مدار العام، ولمعالجة هذا التباين في الموارد المالية يجب اتخاذ عدد من الإجراءات التي تعيد التوازن بين الأقاليم لتحقيق التنمية الشاملة في جميع الأقاليم الجغرافية، ولأن زيادة الضرائب لمعالجة هذا الوضع سوف تزيد المناطق الفقيرة فقراً والمناطق الغنية تزيدها غنى في ظل اللامركزية المالية، ولذلك يقع على الدولة مسئولية العدالة بين المجتمع، فإذا كان هناك مناطق فقيرة فإن الدولة تزيد من تقديم المساعدات لها حتى يتساوى المجتمع، وفي هذا الصدد يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو:

- اعتماد الإعانات المخصصة كمورد مالي للوحدات المحلية من أجل مساعدة الأقاليم الفقيرة والسعي إلى مستوى اقتصادي متكافئ مع الأقاليم الأخرى وللتغلب على ظاهرة تفاوت الموارد ومراعاة الظروف المحلية وتحقيق التوازن بين المناطق الفقيرة والمناطق الغنية، وتشجيع المجالس المحلية على أداء خدمات ذات أهمية خاصة أو ذات تكاليف كبيرة لا تستطيع القيام بها بمفردها.

- اعتماد القروض كمورد مالي، فمن منطلق الإمكانيات المالية الضعيفة التي تعاني منها المجالس المحلية وعدم كفاية الدعم المركزي يتعين تحرير المجالس المحلية من القيود التي تحد من حريتها في الاقتراض، وفقاً لضوابط محددة، ويعتبر القرض في النهاية تمويلاً ذاتياً مادامت أقساط القرض يتم تغطيتها من الموارد المالية للوحدات المحلية ذاتها.
- إنشاء بنك التنمية المحلية الذي يكون له فرع في كل محافظة وتكون نسبة الـ50% من الموارد المشتركة للمحافظة جزءًا من رأس مال البنك في فرع المحافظة وذلك لعدم جدوى توزيعها بين المديريات، ويقوم هذا البنك بتقديم المساعدات المالية للوحدات المحلية عن طريق القروض وفق ضوابط محددة.

ح- <u>الرقابة على الهيئات المحلية</u>:

يجب ألا يكون استقلال الهيئات المحلية مطلقاً دون رقابة وإلا أصبحت خطراً على وحدة الدولة وسلامة كيانها القانوني، وتحقق الرقابة وحدة الارتباط بين الأقاليم المحلية والدولة، ولا تعتبر قيداً على حرية الهيئات المحلية طالما أنها تمارس في حدود النص القانوني الذي يبين طرقها ويحدد أطرافها، وبهذا الخصوص يتعين على المشرع اليمني الاتجاه نحو:

1- عدم استقلال السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية باتخاذ قرارات إنشاء المديريات أو إلغائها أو دمجها، وإشراك المجلس المحلي للمحافظة في هذا الشأن، ويتعين كذلك النزول بهذا القرار إلى سلطة أقل -يفترض أنها رئيس مجلس الوزراء- من أجل السرعة والمرونة اللازمة لسير العمل المحلي.
2- يعتبر قرار الحل للمجالس المحلية من أخطر الوسائل الرقابية وأكثرها مساساً باستقلالها، وقد أحسن المشرع اليمني عندما

حرص على إحاطة قرار الحل بضمانات تكفل عدم إساءة استخدامه، ولكن ما يتعين عليه إضافته إلى تلك الضمانات هو منح المجالس المحلية اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار الحل وذلك أمام الدائرة الإدارية في المحكمة العليا، ولن يكون ذلك إلا بالالتزام بتسبيب قرار الحل؛ لأن القاعدة العامة تقتضي عدم التزام جهة الإدارة بتسبيب قراراتها إلا إذا وجد نص يلزمها بذلك.

3- يتعين على المشرع اليمني إعطاء المجالس المحلية الفرصة للدفاع عن قراراتها أمام جهة محايدة يفترض أن تكون هذه الجهة القضاء بدلاً من مجلس الوزراء الذي يفصل في الاعتراضات على القرارات التي تنشأ بين المجالس المحلية وأجهزة السلطة المركزية ويعتبر قراره نهائياً، وفي المقابل يتعين إخضاع قرارات المجالس المحلية للرقابة القضائية بنصوص صريحة عند مخالفتها لمبدأ المشروعية.

4- تخصيص دائرة في هيكل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تختص بالرقابة المالية على الوحدات المحلية فقط وإنشاء فروع لها على مستوى المحافظات، لأن تعدد أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز تشكل عبءًا كبيرًا عليه، مما يؤثر على أدائه.

5- العمل على تفعيل دور مجلس النواب من خلال وسائل الرقابة البرلمانية لحماية النظام المحلي وتعزيزه وتطويره وممارسة دور أكبر على الحكومة بهذا الصدد، ودراسة إمكانية مسألة المحافظة أمام مجلس النواب لأن وضعه يتماثل مع الوزير من عدة نواح فهو الرئيس التنفيذي الأول في المحافظة وهو مسئول عن أعمال الأجهزة التنفيذية في نطاق المحافظة.

6- تدعو الضرورة إلى تهيئة الظروف لخلق القاضي الإداري بإنشاء

محاكم إدارية للنظر في القضايا الإدارية، على أن توجد في كل محافظة محكمة إدارية تستأنف أحكامها أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا.

7- التخفيف من شدة الرقابة اللامركزية التي تقوم بها المجالس المحلية للمحافظات في مواجهة المجالس المحلية للمديريات، ويتعين على المشرع اليمني وضع الضوابط التي تحول دون إطلاق الرقابة أو إساءة استخدامها من قبل المجلس المحلي للمحافظة، وذلك بالاتجاه نحو ما يلي:

- اللجوء إلى إيقاف القرار قبل الإلغاء ولفترة محددة، وتكمن أهمية ذلك في إتاحة الفرصة لجهة الرقابة التأكد من مخالفة القرار للقانون قبل الشروع في إلغاءه.
- العدول عن رقابة تعديل القرار من المجالس المحلية للمديريات لأن في ذلك مصادرة لحقها في المبادرة ومساس باستقلالها، وذلك لأن حقيقة تعديل القرار هو الإيحاء إلى الاتجاه نحو عمل معين.
- التزام المجلس المحلي للمحافظة بتسبيب قراره الصادر بشأن إلغاء قرار المجلس المحلي للمديرية، وألا يكون الإلغاء إلا بالنسبة للأمور المنصوص عليها صراحة وأن تفسر تفسيراً ضيقاً، وترجع أهمية تسبيب القرار إلى إتاحة الفرصة للطعن في القرار أمام القضاء؛ لأن ذلك من شأنه إرساء دعائم نظام محلي فعال وسليم.
- تحديد مجال زمني لمباشرة سلطة الإلغاء بحيث إذا انقضى الميعاد دون إلغاء القرار استقر وأصبح نهائياً، وأهمية ذلك تتمثل في استقرار القرار المحلي وكذلك تحديد إمكانية الطعن في القرار ومدى تحصنه بمرور المدة وأيضاً إعطاء الرقابة

القضائية دورًا في حال الطعن في القرار من قبل المجلس المحلي المعني أو الأفراد أصحاب المصلحة أو المتضررين من هذا القرار.

وفي الختام هناك حقيقة هامة[1] يجب التأكيد عليها وهى أن لكل دولة ظروفا وعوامل بيئية تختلف عن الدول الأخرى وهذه الظروف والعوامل تحتم عليها اختيار النظام المحلي المناسب للظروف القائمة، وأن كل عملية تطوير يجب أن تكون تلبية للظروف والعوامل المحيطة بالنظام المحلي، وهذا يعني أن إسقاط أفضل التشريعات على بيئة محلية غير مناسبة ليس بالضرورة أن يؤدي إلى أفضل النتائج، وقد تؤدي هذه التشريعات إلى نتائج متباينة إذا ما طبقت في بيئات محلية مختلفة سواء على مستوى الدول أو داخل الدولة ذاتها.

..والله ولي الهداية والتوفيق..

---

(1). د.محمد سعيد أمين: المنهج البيئى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة، مرجع سابق،ص81

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ) المؤلفات العامة:

- د.إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
- د.أحمد أحمد الموافي: الانتخابات النيابية في ضوء التعديلات الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
- أحمد حسين شرف الدين: اليمن عبر التاريخ (من القرن الرابع عشر قبل الميلاد إلى القرن العشرين)، دراسة جغرافية تاريخية سياسية شاملة، مطبعة السنة المحمدية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1348هـ-1964م.
- د.أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981م.
- د.أحمد محمد الكبسي: نظام الحكم في الجمهورية اليمنية 1990-2006م، مركز الأمين للنشر والتوزيع، صنعاء، 2006م.
- د.السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي، عمادة شئون المكتبات، جامعة الملك سعود، الرياض، بدون تاريخ نشر.
- د.أنس جعفر: مبادئ نظام الحكم في الإسلام ومدى تأثر الدستور المصري بها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.
- د.أنور رسلان:
  - القانون الإداري السعودي، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 1408هـ.
  - وجيز القانون الإداري، الطبعة الثالثة، بدون دار نشر، 2003م.
  - وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.

- القاضي عبد الله بن عبد الوهاب المجاهد الشماحي: اليمن الإنسان والحضارة، منشورات المدينة، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة، 1406هـ-1985م.

- د.بكر القباني:
  - القانون الإداري في دول الخليج العربي، المجلد الثاني، بدون تاريخ ودار نشر.
  - القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

- تاج الدين عبد الباقي بن عبد المجيد اليماني: تاريخ اليمن المسمى بهجة الزمن في تاريخ اليمن، تحقيق مصطفى حجازي، دار الكلمة، الطبعة الثانية، صنعاء، 1985م.

- د.توفيق بوعشبة: القانون الإداري التونسي، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، بدون تاريخ نشر.

- د.توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، جـ1، دار النشر للجامعات المصرية، طبعة أولى ،القاهرة ، 1955م.

- د.ثروت بدوي:
  - القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006م.
  - النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م.

- د.جورج سعد: القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة أولى، 2006م.

- د.جواد علي: المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ساعدت في نشره جامعة بغداد، الطبعة الثانية، بغداد، 1993م.

- د.جورجي شفيق ساري: النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، دراسة تأصيلية تحليلية، دار النهضة، الطبعة الثانية، القاهرة، 2005م.

- د.حسن محمد هند: الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007م.
- د.رأفت فوده: دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية، أحدث أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م.
- د.ربيع أنور فتح الباب:
  - القانون الإداري القطري، دار النهضة العربية، طبعة أولى، القاهرة، 1993م.
  - القانون الإداري، دار الرحمن، القاهرة، 2005م.
- د.رمضان محمد بطيخ: المسئولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.
- د.سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
- د.سعاد الشرقاوي؛ د.عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1994م.
- د.سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، 1984م.
- د.صالح فؤاد: القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، الطبعة الأولى،بيروت، 1973م.
- صالح محمد صالح صوحل: الإدارة البريطانية في عدن والمحميات الغربية خلال الفترة من 1937 -1967م، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2002م.

- د.صلاح الدين الشامي: دراسات في الجغرافية السياسية، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، 1999م.
- د.صلاح الدين فوزي: واقع السلطة التنفيذية فى دساتير العالم مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م.
- د.طارق المجذوب: الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م.
- د.طعيمة الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1963م.
- د.عادل عبد الرحمن خليل: القانون الإداري، مطبعة الإيمان، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- د.عاصم عجيلة؛ د.محمد رفعت عبد الوهاب؛ د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين: القانون الإداري اليمني، الطبعة الثالثة، بدون دار نشر، 1988م.
- د.عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971م.
- د.عبد الله حمود قلامة: القانون الإداري وقضايا الوظيفة العامة في اليمن، مكتبة الصادق، الطبعة الأولى، صنعاء، 2007م.
- د.عبد المؤمن شجاع الدين: الأحكام العامة للجرائم والمخالفات الانتخابية وعقوبتها في القانون اليمني، مؤسسة الثورة للصحافة والطباعة والنشر، صنعاء، 2006م.
- د.عبد الغني بسيوني عبد الله: أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، دراسة تحليلية مقارنة لنظم الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والانتخاب المختلط وتطبيقاتها في مصر ودول العالم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990م.

- عبد الله محسن العزب: تاريخ اليمن الحديث فترة خروج العثمانيين الأخير، تحقيق عبد الله محمد الحبشي، منشورات المدينة، الطبعة الأولى، بيروت، 1407هـ- 1986م.
- عبد الوهاب خلاف: السلطات الثلاث في الإسلام - التشريع والقضاء والتنفيذ-، دار القلم للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الكويت، 1405هـ-1985م.
- د.عبيد عنان؛ مطهر الكبسي: مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، منشورات المعهد القومي للإدارة، الطبعة الثانية، صنعاء، 1986م.
- د.عثمان خليل: القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1950م.
- د.علي علي المصري: الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، الجزء الأول، الطبعة الأولى، صنعاء، 2006-2007م.
- د.علي محمود المبيض؛ د.حسن الجندي؛ د.حسين الحمودي؛ د.ممدوح رفاعي: الإدارة العامة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، 2006م.
- د.عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري الجزائري، دار ريحانة للطباعة والنشر، الجزائر، 2000م.
- د.عمار عوايدي: قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2006م.
- د.عمر حلمي فهمي: القانون الإداري، الموظف العام، بدون دار نشر، 2000م.
- د.عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني.
- د.فاروق عثمان أباظة، الحكم العثماني في اليمن 1872م- 1918م، الهيئة المصرية العامة للكتاب،القاهرة، 1986م.

- د.فوزت فرحات: **القانون الإداري العام، الجزء الأول والثاني**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2005م.
- د.قائد محمد طربوش: **وثائق دستورية يمنية**، مكتبة العروة الوثقى، تعز، اليمن، 2003م.
- د.كامل بربر: **الإدارة العامة في لبنان**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 2000م.
- د.ماجد راغب الحلو: **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006م.
- د.ماهر جبر نصر: **الأصول العامة للقانون الإداري، الجزء الأول**، مكتب الجلاء الجديدة المنصورة، مصر، 2001-2002م.
- د.محمد الشافعي أبو راس: **نظم الحكم المعاصرة، دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية، الجزء الأول**، مكتبة النصر بالزقازيق، القاهرة، 2000م.
- د.محمد بن أحمد بن صالح الصالح: **الشورى في الكتاب والسنة وعند علماء المسلمين**، مكتبة الملك فهد الوطنية للنشر، الرياض، 1420هـ-1999م.
- د.محمد حسنين عبد العال: **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- د.محمد سعيد أمين:
  - **مبادئ القانون الإداري**، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1997م،
  - **المنهج البيئى المقارن فى دراسة علم الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م.

- د.ناصر لباد: القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، لباد للنشر، الطبعة الثالثة،الجزائر، 2005م.
- د.نبيلة عبد الحليم كامل: الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب، 1981م.
- د.نواف كنعان: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006م.
- د.يحيى الجمل: دروس في القانون الإداري، بدون دار نشر أو تاريخ نشر.

ب) المؤلفات المتخصصة:

- د.أحمد أحمد الموافي: رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
- د.أحمد حافظ نجم: المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية، دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتي ومصر، عالم الكتب، القاهرة، 1988م.
- د.أحمد رشيد:
  - الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، مكتبات عكاظ، الطبعة الأولى،الرياض، 1981م.
  - مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة العامة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1975م.
- د.أحمد عبد الرحمن شرف الدين: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، دار التنوير للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، صنعاء، 1987م.

- د.أحمد محمد قاسمي: الميثاق الجماعي الجديد خطوة في سياق التحولات، مطبعة المتقي برينتر، الدار البيضاء، المغرب، 2002م.
- د.حسن محمد عواضة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة أولى، بيروت، 1983م.
- د.حسني درويش عبد المجيد؛ فاتن محمد كمال: نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية، طبعة أولى، بدون دار نشر، 2008م.
- د.دائل المخلافي: المركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، الطبعة الرابعة، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2002م.
- د.ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية الإدارية فى دولة قطر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م
- د.رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين للإعلان والنشر، طبعة أولى، أبو ظبي، 1988م.
- د.سعيد جعفري: التنظيم الإداري بالمغرب، مكتبة الرشاد، سطات، المغرب، 2006م.
- د.سليمان الطماوي: شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980م.
- د.صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري، نحو إدارة محلية أفضل، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م.

- د.طعيمة الجرف: مبادئ في نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- عادل عيسى المرزوقي: المجالس البلدية في عهد الملكية الدستورية، بدون دار نشر، 2003م.
- د.عبد الجليل هويدي: المالية العامة للحكم المحلي، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى مصر، دار الفكر العربي، طبعة أولى، القاهرة، 1983م.
- د.عبد الرءوف هاشم بسيوني: الحكم المحلي في هولندا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م.
- د.عبد الرازق الشيخلي: الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الميسرة، طبعة أولى، عمان، 2001م.
- عبد الرحمن سيف إسماعيل: ملامح من النظم الإدارية والسياسية في اليمن قديمة وحديثة، دار نجاد للطباعة والنشر، طبعة أولى، صنعاء، 2007م.
- د.عبد المعطي عساف؛ د.هاني يوسف خاشقجي: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 1403هـ-1983م.
- د.عبد العليم عبد المجيد مشرف: إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، كلية الحقوق، فرع بنى سويف، جامعة القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- د.عبد الغني بسيوني عبد الله: التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.

- **د.عبد الكريم على صالح العزير: نظم الإدارة المحلية في اليمن في القرن التاسع عشر وبداية القرن الواحد والعشرين**، دراسة تحليلية ومقارنة، مطبعة العلاقات العامة والتوجيه المعنوي بوزارة الداخلية، الطبعة الأولى، صنعاء، 2006م.
- **د.عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 1994-2003م**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م.
- **د.علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006م.
- **د.على خطار شطناوي: الإدارة المحلية**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002م.
- **د.فؤاد العطار: دروس في نظم الإدارة المحلية**، مطبعة مصطفى البابلي الحلبي، القاهرة، **1960م**.
- **د.فهمي محمود شكري: تعميق الديمقراطية للحكم المحلي في لندن للألفية الثالثة**، دار مجدلاوي، عمان، الأردن، 2000م.
- **د.قائد محمد طربوش: تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية**، مركز البحوث الدستورية والقانونية، الطبعة الثالثة، تعز، اليمن، 2009م.
- **القاضي انطوان الناشف؛ المحافظ خليل الهندي: البلديات في لبنان - أوضاعها - قوانينها، اجتهادات وأحكام بشأنها**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 1998م.
- **د.كامل بربر: نظم الإدارة المحلية**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، **طبعة أولى**، بيروت، 1996م.

- مؤلف الانتخابات البلدية، انتخابات المجلس البلدي في مدينة الرياض، وزارة الشئون البلدية والقروية، الرياض، 1426هـ- 2005م.
- مؤلف ملك وخمس سنوات من الإنجازات، إصدار وزارة الإعلام البحرينية، شئون الإعلام الخارجي، المطابع الحكومية، 2004م.
- د.مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، مصر، 2001م.
- د.محسن العبودي: دور الأحزاب المصرية في دعم الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م.
- د.محمد أحمد عبد النعيم: الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001م.
- د.محمد الشافعي أبو راس: الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، دراسة تأصيلية مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، 1986م.
- د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004م.
- د.محمد أنس قاسم جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، مطبعة إخوان مورفتلي، القاهرة، 1982م.
- د.محمد سليم غزوي: نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، بدون دار نشر، 1994م.
- د.محمد صلاح عبد البديع السيد: نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1996م.

- د.محمد عبد الحميد أبو زيد: تفعيل أداء المحليات في العدد الديمقراطي، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
- د.محمد علي الخلايلة: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2009م.
- د.محمد علي السقاف: مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركز تهميش المرأة في المركز والمحليات، إصدار منتدى الشقائق العربي لحقوق الإنسان، صنعاء، 2005م.
- د.محمد فرغلي محمد علي: نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه، دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
- د.محمد محمد بدران:
  - الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986م.
  - التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983م.
  - الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991م.
- د.محمد محمود الطعامنة؛ د.سمير محمد عبد الوهاب: الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشور المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005م.
- د.محمد وليد العبادي: الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998م.

- د.محمود أبو السعود حبيب؛ د.رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة في التنظيم الإداري، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، 1985م.
- د.محمود أبو السعود حبيب : التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، مكتبة سيد وهبة، القاهرة، 1985م.
- د.مسعود أحمد مصطفى: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1990م.
- د.مصطفى محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 2008 - 2009م.
- د.مفيد الزيدي: دولة البحرين من الإمارة إلى الملكية الدستورية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005م.
- د.موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998م.
- د.هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا)، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2004م.
- د.هاني يوسف خاشقجي: الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية - المفاهيم - الأسس - التطبيقات، الطبعة الأولى، دون دار نشر، 1994م.

جـ) الرسائل العلمية:

1- الدكتوراه:

- د.حمود محمد القديمي: التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط 2007م.

- د.حسين عبدالعال محمد:الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،جامعة عين شمس،بدون تاريخ.
- د.خالد على سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة مع التطبيق على المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1984م.
- د.دائل محمد المخلافي: الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1989م.
- د.صبري توفيق حموده: اللامركزية ورقابة السلطة في ليبيا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1973م.
- د.عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ،1973م.
- د.عاصم عجيلة: واجب الطاعة في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980م.
- د.عبد الكريم عبد الله الروضي: دور القبيلة في دعم الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، قسم العلوم السياسية، كلية التجارة، جامعة قناة السويس، 2002م.
- د.عثمان خليل عثمان: اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة فؤاد الأول، 1939م.
- د.علي مهدي علي الطوي بارحمة: الرقابة على أعمال الإدارة المحلية وهيئاتها في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،قسم الدراسات القانونية، معهد البحوث والدراسات العربية،المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم،جامعة الدول العربية، القاهرة، 2005م.

- د.عماد فرج الخياط: نظام التمويل في الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2002م.
- د.محمد الديداموني محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2008م.
- د.محمد رمضان: الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1976م.
- د.مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة منذ الهجرة إلى نهاية العصر العباسي وبين مصر والمملكة العربية السعودية والولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا وفرنسا واليابان والاتحاد السوفيتى وبولندا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1990م.
- د.محمد أحمد محمد غوير: الوزير فى النظم السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010م.
- د.هدى محمد عبد الرحمن السيد، كفاءة الإدارة المحلية فى القانون الوضعي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008م.

2- الماجستير:

- محمد بن سعد قنيص الخالدي: نظام المناطق في المملكة العربية السعودية مع التطبيق على المنطقة الشرقية دراسة في الإدارة المحلية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2003م،

- سامي بن سليمان بن علي الناصر: تفعيل المجالس البلدية وأثره على واقع تطبيق الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، دراسة ميدانية على مدينة الرياض، رسالة ماجستير، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، 1426هـ،

- بريك سعد المري: المجلس البلدي المركزي ودوره في التنمية في دولة قطر، رسالة ماجستير، قسم الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2002م،

د) الأبحاث:

- د.إبراهيم محرم: التقسيم الإداري للمحافظات المصرية دعوة للتفكير، التقسيم الإداري للمحافظات وتأثيره على التنمية المحلية، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2007م.

- د.إبراهيم محمد العواجي: الإدارة المحلية بالمملكة العربية السعودية، بحوث ندوة الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1401هـ.

- د.أحمد حضراني:

- اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مواضيع الساعة) عدد44، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط2003م.
- مكانة العامل ومشروع تعديل التنظيم الإقليمي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مواضيع الساعة)، عدد 32، 2001،مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.

- د.أحمد درداي: **دواعي وأبعاد النظام الجهوي في المغرب**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (دراسات)، العدد (27) أبريل - يونيو 1999، مطبعة المعارف الجديدة،الرباط.
- د.الحسن الوزاني الشاهدي: **النظام الأساسي للمنتخب المحلي على ضوء الميثاق الجماعي الجديد**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد44، 2003،مطبعة المعارف الجديدة،الرباط.
- د.السيد عبد المطلب غانم: **الموازنة المحلية مفارقة اللامركزية**، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، يناير 2005م.
- د.انطوان مسرة: **خلاصة تحليله (وضع اللامركزية في النظام السياسي والإداري في لبنان)**، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان اللامركزية الإدارية في لبنان، طبعة أولى،بيروت، 1996م.
- د.أنور رسلان: **الأسس الدستورية للإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العددان 1،2، السنة الثامنة والأربعون، مارس - يونيو 1978م.
- د.بول سالم: **اللامركزية الإدارية، اتجاهات عالمية ومبادئ تحليل**، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان اللامركزية في لبنان، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان،1996م،.
- د.ثامر بن ملوح المطيري: **الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية**، بحث ميداني في واقع المديريات العامة بشئون البلدية والقروية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1410هـ-1989م.

- د.جميل الجالودي: الأوضاع المالية للمجالس المحلية في الأردن، مجلة العلوم الإدارية، السنة 34، العدد الثاني، 1992م.
- د.خالد قباني: مؤشرات ودرجة المركزية واللامركزية في النظام الإداري اللبناني، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان اللامركزية الإدارية في لبنان، طبعة أولى،بيروت، 1996م.
- د.خليل مصطفى: المسئولية المدنية التقصيرية للمجالس البلدية على ضوء اختصاصاتها وفقاً لقانون البلديات البحريني، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر العمل البلدي الأول، مملكة البحرين، 2007م.
- د.سامي عطا الله: تجربة اللامركزية المالية في لبنان والتجارب العالمية المعاصرة، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان العمل البلدي في لبنان، الطبعة الأولى، بيروت، 2002م.
- د.سعاد الشرقاوي: الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها)، مركز البحوث البرلمانية، مجلس الشعب المصري، القاهرة، يونيه، 2005م.
- د.سليمان الطماوي: الإدارة المحلية في مصر بين وحدة النمط وتعدد الأنماط مجلة العلوم الإدارية، السنة 32، العدد الأول، يونيو 1990م.
- د.سمير محمد عبد الوهاب:
  - الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المؤتمر العربي الخامس للإدارة المحلية، المنعقد في الإمارات العربية المتحدة،ابوظبي، مارس 2007م.
  - الموارد المالية المحلية مصادرها ومشاكلها وسبل تنميتها، منتدى السياسة العامة، الحلقة السادسة تحت عنوان "سياسات تنمية الموارد المحلية"، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مارس2001م.

- د.صلاح الدين فوزي: التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية في الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي،صلالة، سلطنة عمان، 2003م.

- د.ظريف بطرس:
  - إيكولوجية الحكم المحلي، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1977م.
  - مقومات الإدارة المحلية، الأساسيات النظرية للحكم المحلي، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1977م.

- د.عبد الرشيد عبد الحافظ عبد السميع: نظام الحكم والتنظيم الإداري في اليمن القديم، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد33، السنة 33، جمادى الآخر 1428هـ يوليو 2007م.

- د.عبد الله المتوكل: الإدارة اللامركزية في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مؤلفات وأعمال جامعية)، العدد 12، 1999 مطبعة المعارف الجديدة،الرباط.

- د.عبد الله حارسي: المجالس الجماعية ومجالس المقاطعات على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مواضيع الساعة)، عدد 44، 2004،مطبعة المعارف الجديدة،الرباط.

- د.عبد الله على الطوقي: الموارد المالية للمجالس المحلية، مجلة شئون العصر، العدد16، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2003م.

- د.عبد الفتاح ماضي: مفهوم الانتخابات الديمقراطية، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر المنعقد في 2007/8/18م، كلية سانت كاترين، جامعة أكسفورد، أكسفورد، المملكة المتحدة.
- د.علي خطار: الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، الكويت، العدد الثاني، السنة 13، يونيو 1989م.
- د.عمر بوزيان: مفهوم الديمقراطية في التصور الإسلامي، إشكالية العلاقة بين الشورى والديمقراطية، الجزء الثاني، ندوة الشورى والديمقراطية، القاهرة 23-25 مايو 1997م، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، ليبيا، ط1، 1997م.
- د.فؤاد العطار: نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة 8، 1966م.
- د.فؤاد البعداني: البعد الوحدوي عند حركة الأحرار اليمنية، ندوة واحدية الثورة، جامعة إب، اليمن، 12 أكتوبر 2008م.
- د.فارس أبي صعب: تحليل المسح الاستبياني، المركز اللبناني للدراسات، إصدار بعنوان العمل البلدي في لبنان، طبعة أولى، بيروت، 2004م.
- د.فهد بن عبد الرحمن آل ثاني: إمكانية تفعيل دور المجلس البلدي المركزي، بحث منشور على شبكة الإنترنت، بتاريخ 2007/3/24م.
- د.كزاجي مصطفى: أثر التمويل المركزي في استقلال الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد2، الجزء 343، 1997م.

- د.كمال نور الله:
  - الحكم المحلي في الجمهورية العربية السورية، نظم الحكم المحلي في الدول العربية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، نهضة مصر، القاهرة، 1997م.
  - اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية، نظم الحكم في الدول العربية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، نهضة مصر، القاهرة، 1997م.
- د.ماجد راغب الحلو: الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، السنة 17، العدد الأول، 1975م.
- د.محمد أحمد المخلافي: تقويم قانون السلطة المحلية، مجلة شئون العصر، العدد 16، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2003م.
- د.محمد عبد الله العربي:
  - الإدارة المحلية في الدول العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 11، العدد الأول، 1969م.
  - دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمع، مجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 9، 1967م.
  - كيفية تشكيل المجالس المحلية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 9، 1967م.
  - مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 9، العدد الأول، 1976م.

- د.محمد عنتري: **الجديد في السلطة التنفيذية**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مواضيع الساعة)، عدد 32، 2001، مطبعة المعارف الجديدة،الرباط..
- د.محمد محمد الطعامنة: **نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)**، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 18-20 أغسطس 2003م.
- محمد نور أكرم صوفي: **أساليب تنظيم الإدارة المحلية عرض نماذج عالمية ومحلية**، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، صلالة، سلطنة عمان، 2003م.
- د.محمود شريف: **المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية الأدوار والعلاقات**، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ، 2006م.
- د.محمود عاطف البنا: **الموارد المالية للهيئات المحلية**، مجلة العلوم الإدارية، السنة 14، العدد الثاني، أغسطس، 1972م.
- د.ناصر لباد: **الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية**، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 9، العدد1، 1999،مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر.
- د.يحيى الجمل: **مفهوم التنظيم الإداري وبعض أسسه في نطاق علم الإدارة العامة**، مجلة العلوم الإدارية، السنة 16، عدد2، 1974م.

هـ) المؤلفات المترجمة:

- لاري الويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1996م.
- أندرو رينولدز وبن ريلي: أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، النسخة العربية، ستوكهولهم، السويد، 2002م.
- بول سيلك رودري والترز: كيف يعمل البرلمان، تعريب د.علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2004م.
- جورج فوديل ، بيار دلفولفيه: القانون الإداري، الجزء الأول والثاني، ترجمة منصور القاضي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2008م.

و) التقارير والإحصاءات:

- الديمقراطية في الوطن العربي، تقرير عن مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (2003-2004)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، ستوكهولم، السويد، 2004م.
- تقرير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (بيان الرقابة السنوي عن الحسابات الختامية 2006)، صنعاء، 2006م.
- تقرير تقديرات الأمم المتحدة لسكان العالم لعام 2006، والتقديرات لفترة خمس سنوات من 2005-2010، World population prospects، United nations New York.
- النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ديسمبر 2004، التقرير الثاني الخصائص الديمغرافية للسكان، الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء، 2006م.

- الإحصائية العددية لإجمالي عدد المرشحين لعضوية المجالس المحلية للمحافظات والمديريات لسنة 2006، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية والتخطيط، صنعاء.
- الإحصائيات النهائية للفائزين بعضوية المجالس المحلية، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية والتخطيط، صنعاء، 2006م.
- الإحصائيات النهائية لعدد الناخبين والأصوات الصحيحة والباطلة التي حصل عليها مرشحو الأحزاب والتنظيمات السياسية والمستقلون في الانتخابات المحلية لعام 2006م، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية والتخطيط، صنعاء، 2006م.
- التقرير الإحصائي لعدد المسجلين وعدد لجان الصناديق على مستوى المديرية، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء، قطاع الشئون الفنية والتخطيط صنعاء، 2006م.
- نتائج ورشة العمل الثانية الخاصة بمناقشة مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية بمشاركة قيادات السلطة المحلية بمحافظات: عدن، لحج، الضالع، خلال الفترة من 9-11 سبتمبر 2007م، تمويل وتنظيم الصندوق الاجتماعي للتنمية، 2007م.
- نتائج ورشة العمل الثالثة الخاصة بمناقشة مشروع الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية بمشاركة قيادات السلطات المحلية بمحافظات: حضرموت، شبوة، المهرة، المنعقدة في المكلا 22-24 سبتمبر 2007م، تمويل وتنظيم الصندوق الاجتماعي للتنمية، 2007م.
- استطلاع الرأي العام حول تجربة المجالس المحلية في اليمن، دراسة ميدانية على محافظات (أمانة العاصمة - عدن - تعز - حضرموت - عمران - الضالع - ذمار)، مجلة شئون العصر، عدد (3)، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2008م.

- التقرير الوطني الخاص بالديمقراطية المحلية في اليمن، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) ستوكهولم، السويد، بالاشتراك مع مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان (HRITC)، صنعاء، 2009م.
- إحصاءات المرصد العربي للانتخابات على الموقع الإلكتروني: .www:intekabat.ora

ز) الدوريات:

- مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، أعداد متفرقة.
- مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها جامعة الإسكندرية، السنة 17، العدد الأول، 1975م.
- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (جامعة الدول العربية)، القاهرة، أعداد متفرقة.
- مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، يصدرها أساتذة كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مطبعة جامعة عين شمس، العدد الأول، السنة الثامنة، يناير 1966م.
- مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة الثالثة عشرة، يونيو 1989م.
- إصدارات مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، إعداد متفرقة.
- إصدارات المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان، إعداد متفرقة.
- إصدارات معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، أعداد متفرقة.

- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، المملكة المغربية، أعداد متفرقة.
- مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، العدد (1)، المجلد (9)، 1999م.
- مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد (33)، السنة (33)، جمادى الآخر 1428هـ يوليو 2007م.
- مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، العددان الأول والثاني، السنة الثامنة والأربعون، مارس - يونيو 1978م، تصدرها جامعة القاهرة.
- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (2)، الجزء (34)، 1997م.
- مجلة شئون العصر، يصدرها المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، اليمن، العدد (16)، 2003، والعدد (31)، 2008م.
- منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، ليبيا، ط، 1997م.
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، تصدر عن المكتب الفني، مجلس الدولة المصري، أعداد متفرقة.
- مجلة القضاء الإداري في لبنان، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998م.
- مجلة بيريت للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، الناشر المؤسسة الجامعية للإنماء والإعلام، المركز اللبناني للقانون المقارن، العدد (18)، 97-1998م، بيروت، لبنان.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين، تصدر عن نقابة المحامين الأردنيين، عمان، الأردن، أعداد متفرقة.

ج) التشـــريعات:

1- الدساتير العربية:

- دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971م، المعدل في 22 مايو 1980م، والمعدل في 26 مايو سنة 2005م ونشر في الجريدة الرسمية، العدد 21 تابع (أ)، 26 مايو لسنة 2005م.
- النظـــام الأساســـي للحكـــم، الصـــادر بالمرســـوم رقـــم أ/90 بتـــاريخ 1412/8/27هـ المملكة العربية السعودية.
- دستور مملكة البحرين لسنة 2002، صادر بتاريخ 2002/2/14م.
- دستور دولة قطر لسنة 2003م، صادر بتاريخ 29 نيسان 2003م.
- دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في 23 مايو 1926م وتعديلاته التي كان آخرها بالقانون الدستوري رقم (687) بتاريخ 1998/10/13م، وثيقة الوفاق الوطني اللبناني، التي أقرت في مدينة الطائف بالمملكة العربية السعودية، بتاريخ 1989/10/22م.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر سنة 1952م.
- دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 1973م، وتعديلاته بالقانون رقم 2 بتاريخ 1980/3/29م، والقانون رقم 18 بتاريخ 1991/7/3م، والقانون رقم 9 بتاريخ 2000/6/1م.
- دستور المملكة المغربية لسنة 1996م، صادر بتنفيذه الظهر الشريف رقم 157-96-1 بتاريخ 7 أكتوبر 1996م، الجريدة الرسمية، عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996م.
- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 28 نوفمبر 1996م.

2- **الدساتير اليمنية:**

أ- الجمهورية العربية اليمنية (سابقاً):

- دستور 1964م، الدستور الأول للجمهورية العربية اليمنية، الصادر بتاريخ 1964/4/27م.
- دستور 1965م، الدستور المؤقت الثاني للجمهورية العربية اليمنية الصادر بالقرار الجمهوري رقم 27 لسنة 1965م.
- دستور 1967م، الدستور المؤقت الثالث للجمهورية العربية اليمنية، الصادر بتاريخ 1967/11/25م.
- دستور 1970م الدستور الدائم الثاني، الجريدة الرسمية، عدد 7، السنة الخامسة، بتاريخ 1970/12/30م.

ب- جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (سابقاً):

- دستور 1970م، الصادر بتاريخ 17 نوفمبر 1970م.
- دستور 1978م، الصادر بتاريخ 1978/10/31م.

جـ- الجمهورية اليمنية (دولة الوحدة 1990م):

- دستور الجمهورية اليمنية 1990م، الصادر بتاريخ 1990/5/22م، المعدل في 1994/9/31م، والمعدل في 2001/2/20م.

3- **القوانين والقرارات:**

أ-المملكة العربية السعودية:

- نظام المناطق رقم أ/92 بتاريخ 1412/8/27هـ وتعديلاته بالمرسوم الملكي رقم أ/21 بتاريخ 1414/3/30هـ.

- نظام البلديات والقرى رقم م/5 بتاريخ 1397/2/21هـ.
- اللائحة التنفيذية لعمل المجالس البلدية الصادرة بالقرار الوزاري رقم 66866 بتاريخ 1426/11/12هـ.
- لائحة انتخاب المجالس المحلية بالقرار الوزاري رقم (38369) بتاريخ 1425/6/15هـ.
- نظام مجلس الشورى رقم أ/91 بتاريخ 1412/8/27هـ معدل بالأمر الملكي رقم أ/181 بتاريخ 14 ذو الحجة 1428هـ.
- نظام مجلس الوزراء بالأمر الملكي رقم أ/13 صادر بتاريخ 3 ربيع الأول 1414هـ.
- نظام القضاء ونظام ديوان المظالم، مرسوم ملكي رقم م/87 بتاريخ 1428/9/19هـ، الموافق 2007/10/2م.

ب - مملكة البحرين:

- قانون البلديات رقم (35) لسنة 2001م، صادر بتاريخ 2001/12/13م.
- اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رقم (16) لسنة 2002م، الجريدة الرسمية، العدد (2533)، بتاريخ 2002/6/5م.
- قانون المحافظات الصادر بمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2002م، المعدل بالقانون رقم (28) لسنة 2005م.
- لائحة انتخاب أعضاء المجالس البلدية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002م، بتاريخ 2002/2/13م، معدل بقانون رقم (37) لسنة 2006م، بتاريخ 2006/7/30م.

- قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (14) لسنة 2002م، صادر بتاريخ 2002/10/8م.

ج- دولة قطر:

- قانون رقم (1) لسنة 1990م، بإنشاء مجلس بلدي مركزي.
- قانون رقم (12) لسنة 1998م، بتنظيم المجلس البلدي المركزي، صادر بتاريخ 1998/7/18م.
- مرسوم رقم (17) لسنة 1998م، بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، صادر بتاريخ 1998/7/18م.
- قانون رقم (23) لسنة 2005م، بتنظيم وزارة الشئون البلدية والزراعة.
- قانون السلطة القضائية رقم (10) لسنة 2003م.

د- الجمهورية اللبنانية:

- قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1977/118م، منشور بالجريدة الرسمية العدد (20) بتاريخ 1977/7/7م.
- القانون رقم (665) المعدل لقانون البلديات، صادر بتاريخ 29 كانون الأول 1997م، الجريدة الرسمية، عدد (59)، بتاريخ 1997/12/30م.
- قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب رقم (171) بتاريخ 2000/1/6م، الجريدة الرسمية، عدد 23، لسنة 2000م.
- مرسوم رقم 5595 بشأن تحديد أصول المحاسبة في البلديات اتحاد البلديات، صادر بتاريخ 1982/9/22م.
- القانون الصادر بتاريخ 1999/4/25م، الجريدة الرسمية، عدد 28 بتاريخ 1999/6/17م، (صدر القانون بدون رقم يحمله).

- مرسوم رقم 10434 بتاريخ 1975/6/14، معدل بالقانون رقم (227) بتاريخ 2000/5/31م.

هـ- المملكة الأردنية الهاشمية:

- قانون إدارى القرى رقم (5) لسنة 1954م، الجريدة الرسمية رقم 1169 بتاريخ 1954/2/1م، المعدل بالقانون رقم (6) لسنة 1954م، وبالقانون رقم (8) لسنة 1963م، وبالقانون رقم (8) لسنة 1971م، وبالقانون رقم (9) لسنة 1973م.
- قانون البلديات رقم (14) لسنة 2007م، الجريدة الرسمية، عدد 4820، بتاريخ 2008/4/8م.
- نظام إدارى القرى رقم (1) لسنة 1956م، الجريدة الرسمية بتاريخ 1956/5/16م،
عدد (1275).
- قانون بنك تنمية المدن والقرى رقم (63) لسنة 1985م.
- نظام عوائد مجالس القرى رقم (28) لسنة 1974م، الجريدة الرسمية، عدد (2489)، بتاريخ 1974/5/1م.
- قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، الجريدة الرسمية رقم (3813) بتاريخ 1992/3/25م.

و- الجمهورية العربية السورية:

- قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (15) بتاريخ 1971/5/11م.
- المرسوم رقم (114) بتاريخ 2003/3/18م، بشأن تحديد نسب تمثيل القطاعات.

- النظام الداخلي لمجالس المحافظات ومجلس مدينة دمشق، الصادر بالقرار قم 5932/ن، بتاريخ 1991/9/25م.
- النظام الداخلي للمكاتب التنفيذية لمجالس المحافظات، الصادر بالقرار رقم (2395)/ن، بتاريخ 1991/9/25م.
- اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم (15) بتاريخ 1971/5/11م.
- المرسوم رقم (303) بتاريخ 24 تموز 2007 بتحديد عدد أعضاء مجالس مدن المحافظات.
- القانون المالي للوحدات الإدارية رقم (1) لسنة 1994م، معدل بالقانون رقم (18) لسنة 2007م.
- القانون الخاص بموازنات المحافظات السنوية رقم (35) بتاريخ 2007/12/11م.
- قانون الانتخابات العامة، المرسوم الاشتراعي رقم 26 بتاريخ 1973/4/14م.
- قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لسنة 1959م.

ز- المملكة المغربية:

- القانون رقم (78.00) المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 297-02-1 بتاريخ 25 رجب 1423هـ/ الموافق 2002/10/3م، الجريدة الرسمية، عدد (5058) بتاريخ 2002/11/21م.
- القانون رقم (79.00) المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 269-02-1 بتاريخ 25 رجب 1423هـ، الموافق

2002/10/30م، الجريدة الرسمية، عدد (5058) بتاريخ 2002/11/21م.

- القانون رقم (96-47) المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84-97-1 بتاريخ 23 من ذى القعدة 1417هـ الموافق 1997/4/2م، الجريدة الرسمية، عدد (4470) بتاريخ 1997/4/3م.
- القانون رقم 02-64 بتغيير وتتميم القانون رقم 97-9 المتعلق بمدونة الانتخاب، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83-03-1 بتاريخ 2003/3/24م، الجريدة الرسمية، عدد 5093 بتاريخ 2003/3/24م.
- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 168-75-1 بتاريخ 1977/2/15م، المتعلق باختصاصات العامل، المعدل بالظهير الشريف بمثابة قانون رقم 293-93-1 بتاريخ 1993/10/6م، الجريدة الرسمية، عدد 4223 بتاريخ 1993/10/6م.
- مرسوم رقم 161-04-2 صادر في 2994/7/2م، متعلق بكيفية ممارسة الحلول، الجريدة الرسمية، عدد (5230) بتاريخ 2004/7/15م.
- قانون رقم 99-62 يتعلق بمدونة المحاكم المالية صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 124-02-1 بتاريخ 2002/6/13م، الجريدة الرسمية عدد (5030) بتاريخ 2002/8/15م.
- قانون رقم 90-41 لسنة 1993م، بشأن المحاكم الإدارية، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 225-91-1 بتاريخ 1993/9/10م، الجريدة الرسمية، عدد (4227) بتاريخ 1993/11/3م.
- قانون رقم 03-80 لسنة 2006م، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم

07-06-1 بتاريخ 2006/2/4م، الجريدة الرسمية، عدد (5389)، بتاريخ 2006/2/23م.

ح- الجمهورية الجزائرية:

- قانون البلدية رقم 90-08 صادر بتاريخ 1990/4/7م، معدل بأمر رقم 05-03 بتاريخ 2005/7/18م، الجريدة الرسمية، عدد (50)، 2005/7/19م.
- الأمر رقم 97-07 المؤرخ 1997/3/6م، المتضمن القانون العضوي للانتخابات.
- قانون الولاية رقم 90-09 صادر بتاريخ 1990/4/7م، الجريدة الرسمية، عدد (15) بتاريخ 1990/4/11م، معدل بالأمر رقم 05-04 بتاريخ 2005/7/18م، الجريدة الرسمية، عدد (50) 2005/7/19م.
- قانون مجلس الدولة الجزائري رقم 98-01 الصادر بتاريخ 1998/5/30م.

ط- جمهورية مصر العربية:

- قانون الإدارة المحلية رقم (23) لسنة 1979م، الجريدة الرسمية عدد (25) "تابع" 1979/7/21م.
- قانون رقم (50) لسنة 1981م، بتعديل قانون الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد (26)، 1981/6/25م.
- قانون رقم (145) لسنة 1988م، بتعديل قانون الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد (23) "تابع أ"، 1988/6/9م.
- قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (73) لسنة 1956م.

- قانون رقم)173) لسنة 2005م، المعدل لقانون مباشرة الحقوق السياسية، الجريدة الرسمية، عدد (26 مكرر)، 2005/7/2م.
- اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (707) لسنة 1979م، الجريدة الرسمية، عدد (29)، 1979/7/25م.
- القرار الجمهوري رقم 114 لسنة 2007م، بإنشاء محافظتي حلوان و6 أكتوبر، الجريدة الرسمية، عدد (16 تابع أ)، 2008/4/17م.
- القانون رقم 9 لسنة 1989م، بتعديل قانون الإدارة المحلية.
- قانون رقم (119) لسنة 1980م، بإنشاء بنك الاستثمار القومي.قانون رقم 47 لسنة 1972م، بتنظيم مجلس الدولة المصري.

ك- اليمن:

الجمهورية العربية اليمنية (سابقاً):

- قرار رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 1964م، بإنشاء وزارة الإدارة المحلية.
- قانون الإدارة المحلية رقم (7) لسنة 1965م.
- قانون الإدارة المحلية رقم (64) لسنة 1976م.
- قانون الإدارة المحلية رقم (35) لسنة 1980م، الجريدة الرسمية، العدد (11، 12) بتاريخ 1980/12/30م.
- قانون رقم (5) لسنة 1981م، بإعادة إنشاء وزارة الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد (3) بتاريخ 1981/3/31م.
- قانون المجالس البلدية رقم (51) لسنة 1982م، الجريدة الرسمية، العدد (10) بتاريخ 1982/10/31م.
- قانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني رقم (12) لسنة 1985م، الجريدة الرسمية، ملحق العدد الرابع، بتاريخ 1985/4/30م.

- قانون الوحدات الإدارية رقم (27) لسنة 1985م، الجريدة الرسمية، العدد الحادي عشر، بتاريخ 1985/11/30م.

جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (سابقاً):

- المرسوم الجمهوري بتقسيم المحافظات رقم (19) لسنة 1967م.
- القرار الوزاري رقم (4) لسنة 1968م، بتقسيم المحافظات إلى مديريات، بتاريخ 1968/7/30م.
- قانون الإدارة المحلية رقم (12) لسنة 1968م، الجريدة الرسمية، العدد (36)، 1968/8/8م.
- قانون الحكم المحلي رقم (17) لسنة 1977م، الجريدة الرسمية، عدد (1977/6/22م.

الجمهورية اليمنية (دولة الوحدة 1990م):

- قانون الإدارة المحلية رقم (52) لسنة 1991م، بتاريخ 1991/4/25م.
- قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 200م، الجريدة الرسمية، عدد (3) لسنة 2000م.
- قانون رقم (25) لسنة 2002م، المعدل لقانون السلطة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد (15)، 2002م.
- القرار الجمهوري بقانون رقم (23) لسنة 1998م، بشأن تعديلات التقسيم الإداري، الجريدة الرسمية، عدد (14)، 1998م.
- القرار الجمهوري بقانون رقم (9) لسنة 1999م، بشأن تعديلات في التقسيم الإداري، الجريدة الرسمية، عدد (2)، جـ1، 1999م.
- القرار الجمهوري رقم (3) لسنة 2001م، بشأن التقسيم الإداري لأمانة العاصمة وإجراء بعض التعديلات على التقسيم الإداري لبعض مديريات محافظات الجمهورية، الجريدة الرسمية، عدد 2 جـ1)، 2001م.

- قانون رقم (18) لسنة 2008م، بتعديل بعض مواد قانون السلطة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد (8)، 2008/4/30م.
- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بالقرار الجمهوري رقم (269) لسنة 2000م، الجريدة الرسمية، عدد (16 جـ1)، 2000م.
- قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (27) لسنة 1996م، الجريدة الرسمية، عدد 16، 1996/8/31م.
- قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (13) لسنة 2001م، المعدل بالقانون رقم (2) لسنة 2006م.
- اللائحة التنفيذية لقانون الانتخابات العامة والاستفتاء.
- الدليل التنفيذي لعملية القيد والتسجيل قرار رقم (85) لسنة 2002م، اللجنة العليا للانتخابات.
- دليل الترشيح لانتخابات المجالس المحلية 2006م، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء.
- دليل الاقتراع والفرز لانتخابات المجالس المحلية 2006م، اللجنة العليا للانتخابات العامة والاستفتاء.
- اللائحة التنفيذية لدواوين المحافظات والمديريات، القرار الجمهوري رقم (265) لسنة 2001م، الجريدة الرسمية، عدد (19)، 2001م.
- قانون الخدمة المدنية رقم 019) لسنة 1991م، الجريدة الرسمية، عدد (19 جـ1)، 2001م.
- اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية، قرار جمهوري رقم (23) لسنة 2001م، الجريدة الرسمية، عدد (5) 2001م.
- قرار جمهوري بقانون رقم (23) لسنة 1998م، بإنشاء محافظة (عمران - الضالع)، الجريدة الرسمية، عدد (14)، 1998م.

- قانون رقم (5) لسنة 2004م، بإنشاء محافظة ريمة، الجريدة الرسمية، عدد (65)، 2004م.
- لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، قرار جمهوري رقم (86) لسنة 2008م، الجريدة الرسمية، عدد (8) 2008/4/30م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء بشأن البرنامج الزمني لانتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، رقم (174) لسنة 2008م، الجريدة الرسمية، عدد (8) 2008/4/30م.
- القرار الجمهوري رقم (7) لسنة 2008م، بدعوة الهيئة الناخبة لانتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات، بتاريخ 2008/4/27م.
- القرار الجمهوري رقم (65) لسنة 2002م، باستثناء مرفق الشرطة من الخضوع لقانون السلطة المحلية، الجريدة الرسمية، عدد (5) لسنة 2001م.
- قانون رقم (54) لسنة 2008م، بتمديد فترة المجالس المحلية، 2008/11/20م.
- اللائحة المالية للسلطة المحلية، القرار الجمهوري رقم (43) لسنة 2001م، الجريدة الرسمية، عدد (5) 2001م.
- القرار الجمهوري رقم (122) لسنة 2008م، بتعيين محافظ لمحافظة الجوف.
- القرار الجمهوري رقم (9) لسنة 2010/ بإقالة محافظ محافظة صعدة وتعيين محافظ جديد.
- قانون رقم (39) لسنة 1992م، بشأن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد (7)، 1991/4/15م.
- قانون رقم (1) لسنة 1991م، بشأن السلطة القضائية، الجريدة الرسمية، عدد (2)، 1991/1/30م.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية:

- **A.W. Bradley,** Constitutional and Administrative Law, E.L.B.S. Longman, University of Edinburgh, 1988.
- **Albert Breton,** Federalism and Decentralization Ownership Rights and The Superiority of Federalism, Publish: The Journal of Federalism 30:2 (Spring 2000).
- **Duncan Watts,** British Government And Politics, Edinburgh University Press, 2006.
- **Eghosa E. Osaghae,** Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization, Publius. Vol.20, No.1, (Winter, 1990), Published by Oxford University.
- **Fumihiko Saito,** Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview, Foundations for Local Governance Decentralization in Comparative Perspective, 2008, Physica-Verlag Heidelberg.
- **G. Shabbir Cheema And Dennis A. Rondielli,** From Government Decentralization To Decentralized Governance, Brookings Institution Press Washington, D.C.2007.
- **Hilaire Barnett,** Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition First Published 2002 by Cavendish Publishing Limited, London, U.K.

المراجع

- **J.A. Chandler,** Local Government in Liberal Democracies An Introductory Survey, Taylor & Francis Rout ledge, London, 1993.
- **Janice Morphet,** Modern Local Government, First Published 2008, Sage Publications, London.
- **John Stewart,** The Nature of British Local Government Government Beyond The Centre, Palgrave Macmillan (UK), 2000.
- **Neil Hawke,** Introduction To Administrative Law, First Published in 1998 by Cavendish Publishing Limited, London, United Kingdom.
- **P.W. Jackson,** Local Government, Butter Worths, London, Third Edition, 1976.
- **Peter G.R Richards,** The Local Government System, George Allen and Unwin, London, First Edition, 1983.
- **R.M. Punnett,** British Government and Politics, Heinemann, London, Third Edition, 1978.
- **Rémy Prud'hoome,** The Dangers of Decentralization, Bank Research Observer, Vol.10 No.2 (Aug.1995), Published by Oxford University, Press.
- **Sir William Wade,** Administrative Law, Oxford University Press, London, 2000.
- **Tony Byrne,** Local Government in Britain, Penguin Books, England, First Edition, 1981.

ثالثاً: المراجع باللغة الفرنسية:

- **André de Laubadére,** Traité de Droit Administratif, Tom, 1. Librair Générale de Droit et de jurisprudence. Pairs. 4é édition, 1984.
- **André Hauriou,** Droit Consitutionnal et Institutions Pulitigues, 4é édition, Paris, 1970.
- **Annie Gruber,** La Décentralisation institutions Administratives, Armand Colin, Paris, 1986.
- **Bruno Rémond et Jacgues Blanc,** Les Collectivités Locales, Presse de 1a Fondation Nationale des Sciences Politigues-Dalloz, 1989.
- **Charles Debbasch,** Institutions et Droit Administratifs, Presses Universitaires de France(PUF), Pairs, 3éme édition. 1985.
- **F. Bénoit,** Le Droit Administratif Francaise, Dalloz, Paris, 1968.
- **Jean Rivero,** Droit Administratif, Pairs, Dalloz, 1985.
- **Louis Trotabas et Paul Isoart,** Manuel de Droit Public et de Administratif, Librairic Générale de Droit. Jurisprudence, Paris, Vinqtiéme édition, 1982.
- **Marcel Waline,** Traité Elémentaire de Droit Administratif, 5, 6 édition,1968.
- **René Chapus,** Droit Administartif Général, édionos Montchrestien, Paris, 3éme édition, 1987.

الفهرس

الموضـــوع	الصفحة
المقدمة	1
الفصل التمهيدي	
ماهية اللامركزية الإقليمية	10
📖 المبحث الأول : المركزية الإدارية	14
• المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية	15
• المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية	17
• المطلب الثالث: تطبيقات المركزية الإدارية	25
الفرع الأول: التركيز الإداري.	26
الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري.	28
• المطلب الرابع: تقدير المركزية الإدارية	37
📖 المبحث الثاني : اللامـركـزية الإداريـــة	41
• المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها	42
الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية	43
الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية	45
• المطلب الثاني :تعريف اللامركزية الإقليمية	49
• المطلب الثالث: مقومات اللامركزية الإقليمية	53
الفرع الأول: استقلال الهيئات الإقليمية	54
الفرع الثاني: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية	90
• المطلب الرابع: تقدير اللامركزية الإقليمية	118
الفرع الأول: مميزات اللامركزية الإقليمية	118
الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإقليمية	123
📖 المبحث الثالث: تمييز اللامركزية الإقليمية عما يختلط بها من نظم مشابهة	126
• المطلب الأول: التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية	127

الموضـــوع	الصفحة
• المطلب الثاني: تمييز اللامركزية الإقليمية عن عدم التركيز الإداري	130
• المطلب الثالث: التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية السياسية	133
الباب الأول	
سمات اللامركزية الإقليمية في دول المقارنة	141
الفصل الأول: اللامركزية الإقليمية في بعض دول الخليج العربي	145
📖 المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية في بعض دول الخليج العربي	147
• المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية	148
الفرع الأول: مجلس المنطقة	152
الفرع الثاني: المجالس البلدية	157
الفرع الثالث: شروط العضوية	162
الفرع الرابع: مدة العضوية وفقدها	166
الفرع الخامس: حقوق الأعضاء وواجباتهم	172
• المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية في مملكة البحرين	175
الفرع الأول: المجالس البلدية	179
الفرع الثاني: شروط العضوية	185
الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها	190
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	193
• المطلب الثالث: تشكيل المجالس المحلية في دولة قطر	194
الفرع الأول: تشكيل المجلس البلدي المركزي	197
الفرع الثاني: شروط العضوية	203
الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها	205
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	206
📖 المبحث الثاني: اختصاصات المجالس المحلية بعض في دول الخليج العربي	208

الموضـــوع	الصفحة
• المطلب الأول: اختصاصات المجالس المحلية في المملكة العربية السعودية	209
الفرع الأول: اختصاصات مجالس المناطق	209
الفرع الثاني: اختصاصات المجالس البلدية	212
الفرع الثالث: الموارد المالية	215
• المطلب الثاني: اختصاصات المجالس البلدية في مملكة البحرين	218
الفرع الأول: اختصاصات المجلس البلدي	218
الفرع الثاني: اختصاصات مدير البلدية	221
الفرع الثالث: الموارد المالية	222
• المطلب الثالث: اختصاصات المجلس البلدي المركزي في دولة قطر	223
🕮 المبحث الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في بعض دول الخليج العربي	228
• المطلب الأول: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في المملكة العربية السعودية	229
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	229
الفرع الثاني: الرقابة التشريعية	234
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	236
• المطلب الثاني: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في مملكة البحرين	238
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	238
الفرع الثاني: الرقابة التشريعية	244
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	246
• المطلب الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في دولة قطر	249
الفرع الأول: رقابة السلطة التنفيذية	249
الفرع الثاني: الرقابة التشريعية	252
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	253

الموضـــوع	الصفحة
الفصل الثاني: اللامركزية الإقليمية في بعض دول المشرق العربي	255
📖 المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المشرق العربي	257
• المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في الجمهورية اللبنانية	258
الفرع الأول: تشكيل المجالس البلدية	260
الفرع الثاني: شروط العضوية وموانعها	269
الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها	277
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	281
• المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية	284
الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية	287
الفرع الثاني: شروط العضوية في المجالس المحلية	303
الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها	307
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	313
• المطلب الثالث: تشكيل المجالس المحلية في الجمهورية العربية السورية	316
الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية	317
الفرع الثاني: شروط العضوية	326
الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها	328
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	329
📖 المبحث الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في بعض دول المشرق العربي	333
• المطلب الأول: اختصاصات المجالس المحلية في الجمهورية اللبنانية	334
الفرع الأول: اختصاصات المجلس البلدي	334
الفرع الثاني: اختصاصات رئيس البلدية [السلطة التنفيذية]	338
الفرع الثالث: الموارد المالية	344
• المطلب الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية	346
الفرع الأول: اختصاصات المجالس البلدية	347

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الثانى: اختصاصات المجالس القروية	354
الفرع الثالث: الموارد المالية	359
• المطلب الثالث: اختصاصات المجالس المحلية فى الجمهورية العربية السورية	365
الفرع الأول: اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة	365
الفرع الثانى:اختصاصات المجلس المحلى للمدينة والبلدة	372
الفرع الثالث: اختصاصات مجلس الوحدة الريفية والقرية ذات الشخصية الاعتبارية	374
الفرع الرابع: الموارد المالية	375
📖 المبحث الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى بعض دول المشرق العربى	379
• المطلب الأول: الرقابة على الهيئات الإقليمية فى الجمهورية اللبنانية	380
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	380
الفرع الثانى: الرقابة التشريعية	388
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	389
• المطلب الثانى: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى المملكة الأردنية الهاشمية	393
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	393
الفرع الثانى: الرقابة التشريعية	398
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	400
• المطلب الثالث: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية فى الجمهورية العربية السورية	405
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	406
الفرع الثاني: الرقابة التشريعية	411
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	412

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الرابع: الرقابة الشعبية	413
الفصل الثالث: اللامركزية الإقليمية في بعض دول المغرب العربي	415
📖 المبحث الأول: تشكيل المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي	417
• المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية في المملكة المغربية	417
الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية	422
الفرع الثاني: شروط العضوية	448
الفرع الثالث: مـدة العضويـة وفقدها	452
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	455
• المطلـب الثـاني: تشـكيل المجـالس المحليـة في جمهوريـة الجزائـر الديمقراطية الشعبية	458
الفرع الأول: تشكيل المجالس المحلية	463
الفرع الثاني: شروط العضـوية وموانعها	477
الفرع الثالث: مدة العضوية وفقدها	479
الفرع الرابع: حقوق الأعضاء وواجباتهم	481
📖 المبحث الثالث: اختصاصات المجالس المحلية في بعض دول المغرب العربي	483
• المطلب الأول: اختصاصات المجالس المحلية في المملكة المغربية	483
الفرع الأول: اختصاصات المجالس الجماعية [الحضرية والقروية]	484
الفرع الثاني: اختصاصات مجالس العمالات والأقاليم	499
الفرع الثالث: اختصاصات مجالس الجهات	505
• المطلب الثاني: اختصاصات المجالس المحلية في الجمهورية الجزائرية	512
الفرع الأول: اختصاصات البلدية	512
الفرع الثاني: اختصـاصـات الولايـة	521
📖 المبحث الثالث: الرقابة على الهيئات الإقليمية في بعض دول المغرب العربي	531
• المطلب الأول: الرقابة المركزية على الهيئات الإقليمية في المملكة المغربية	531

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	532
الفرع الثاني:الرقابة التشريعية	541
الفرع الثالث: الرقابـة القضائيـة	542
• المطلـب الثـاني: الرقابـة المركزيـة علـى الهيئـات الإقليميـة في الجمهورية الجزائرية	545
الفرع الأول: الرقابة الإدارية	546
الفرع الثاني:الرقابة التشريعية	555
الفرع الثالث: الرقابة القضائية	557

الباب الثانى
اللامركزية الإقليمية فى الجمهورية اليمنية
دراسة تمهيدية للعوامل البيئية والظروف التاريخية والتشريعية المؤثرة فى نظام اللامركزية الإقليمية فى اليمن

561	
الفصل الأول: تشكيل المجالس المحلية	631
📖 المبحث الأول: المجالس المحلية للمديريات	640
• المطلب الأول: تشكيل المجلس المحلي للمديرية	644
الفرع الأول:النظـام الانتخابـي	645
الفرع الثاني: سير العملية الانتخابية	664
• المطلب الثاني: هيئة رئاسة المجلس المحلي للمديرية	678
الفرع الأول: مدير عـام المديرية	678
الفرع الثاني: الأمين العام للمجلس المحلي للمديرية	681
• المطلب الثالث:اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمديرية	684
الفرع الأول: اللجـان الدائمـة	684
الفرع الثاني: اللجـان المؤقتـة	685

الموضـــوع	الصفحة
• المطلب الرابع: الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية	687
الفرع الأول: تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية	687
الفرع الثاني: سير عمل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمديرية	688
• المطلب الخامس: المكتب التنفيذي للمديرية	690
الفرع الأول: تشكيل المكتب التنفيذي للمديرية	690
الفرع الثاني: نظام سير العمل في المكتب التنفيذي للمديرية	691
📖 المبحث الثاني: المجالس المحلية للمحافظات	698
• المطلب الأول: تشكيل المجلس المحلي للمحافظة	699
الفـرع الأول: تحديد عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة	699
الفرع الثاني: أسلوب اختيار أعضاء المجلس المحلي للمحافظة	701
• المطلب الثاني: هيئة رئاسة المجلس المحلي للمحافظة	703
الفرع الأول: المحافظ [رئيس المجلس المحلي للمحافظة]	703
الفرع الثاني: الأمين العام للمجلس المحلي للمحافظة	716
• المطلب الثالث: اللجان المتخصصة في المجلس المحلي للمحافظة	719
الفـرع الأول: اللجان المتخصصة الدائمة	720
الفـرع الثاني: اللجان المؤقتة	721
• المطلب الرابع: الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة	722
الفـرع الأول: تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة	722
الفـرع الثاني: سير عمل الهيئة الإدارية	723
• المطلب الخامس: المكتب التنفيذي للمحافظة	725
الفرع الأول: تشكيل المكتب التنفيذي للمحافظة	726
الفرع الثاني: سير عمل المكتب التنفيذي بالمحافظة	727
📖 المبحث الثالث: الأحكام المشتركة لعضوية المجالس المحلية	743
• المطلب الأول: شروط العضوية في المجالس المحلية وموانعها	743

الموضـــوع	الصفحة
الفـرع الأول: شروط العضوية في المجالس المحلية	744
الفـرع الثاني: موانـــع العضويـــة	757
• المطلب الثاني: مدة العضوية في المجالس المحلية وفقدها	762
الفـرع الأول: مدة العضوية في المجالس المحلية	762
الفرع الثاني: فقد العضوية في المجالس المحلية	767
• المطلب الثالث: حقوق أعضاء المجالس المحلية وواجباتهم	775
الفرع الأول: حقوق أعضاء المجالس المحلية	776
الفـرع الثاني: واجبات أعضاء المجالس المحلية	781
الفصل الثاني: اختصاصات المجالس المحلية	785
📖 المبحث الأول: اختصاصات المجالس المحلية للمديريات	787
• المطلب الأول: اختصاصات المجلس المحلى للمديرية كهيئة جماعية	787
• المطلب الثانى: اختصاصات هيئة رئاسة المجلس المحلى للمديرية	791
الفرع الأول: اختصاصات مدير عام المديرية [رئيس المجلس المحلى]	791
الفرع الثانى: اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلى للمديرية	794
• المطلب الثالث: اختصاصات اللجان المتخصصة فى المجلس المحلى للمديرية	795
الفرع الأول: اختصاصات لجنة التخطيط والتنمية والمالية	795
الفرع الثانى: اختصاصات لجنة الخدمات بالمجلس المحلى للمديرية	796
الفـرع الثالـث: اختصاصـات لجنـة الشـئون الاجتماعيـة بالمجلس المحلى للمديرية	797
• المطلب الرابع: اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمديرية	799
• المطلب الخامس: اختصاصات المكتب التنفيذى للمديرية	802
📖 المبحث الثانى: اختصاصات المجالس المحلية للمحافظات	812
• المطلب الأول: اختصاصات المجلس المحلى للمحافظة كهيئة جماعية	812
• المطلب الثانى: اختصاصات هيئة رئاسة المجلس المحلى للمحافظة	819

الموضـــوع	الصفحة
الفرع الأول: اختصاصات المحافظ [رئيس المجلس المحلى]	819
الفرع الثانى: اختصاصات الأمين العام للمجلس المحلى للمحافظة	824
• المطلب الثالث: اختصاصات اللجان المتخصصة فى المجلس المحلي للمحافظة	825
الفرع الأول: اختصاصات لجنة التخطيط والتنمية والمالية	825
الفرع الثانى: اختصاصات لجنة الخدمات	826
الفرع الثالث: اختصاصات لجنة الشئون الاجتماعية	827
• المطلب الرابع: اختصاصات الهيئة الإدارية للمجلس المحلى للمحافظة	828
• المطلب الخامس: اختصاصات المكتب التنفيذى للمحافظة	833
📖 المبحث الثالث: مالية الوحدات المحلية وموازنتها	836
• المطلب الأول: الموارد المالية للهيئات المحلية	837
الفرع الأول: الموارد المحلية للمديرية	838
الفرع الثانى: الموارد المشتركة على مستوى المحافظة	843
الفرع الثالث:الموارد العامة المشتركة	847
الفرع الرابع: الدعم المركزي	850
• المطلب الثانى: الموازنـــــة المحـــليـــة	853
الفرع الأول: إعداد الموازنة والتصديق عليها	854
الفرع الثانى: حجم الإنفاق المحلى	857
الفرع الثالث: الحساب الختامى	859
الفصل الثالث : الرقابة على المجالس المحلية	875
📖 المبحث الأول: الرقابة المركزية على الهيئات المحلية	879
• المطلب الأول: الرقابة الإدارية	879
الفرع الأول: رقابة الإدارة المركزية على ذات الهيئات المحلية	880
الفرع الثاني: رقابة الإدارة المركزية على أعمال الهيئات المحلية	894
• المطلب الثانى: الرقابة التشريعية	907

الموضـــوع	الصفحة
• المطلب الثالث: الرقابة القضائية	917
الفرع الأول: درجات المحاكم القضائية	924
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على المجالس المحلية	927
📖 المبحث الثاني: الرقابة اللامركزية للهيئات المحلية	937
• المطلب الأول: رقابة المجلس المحلي للمحافظة على المجلس المحلي للمديرية	938
الفرع الأول: رقابة المجلس المحلي للمحافظة كهيئة جماعية	939
الفرع الثاني: رقابة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة	942
• المطلب الثاني: رقابة المجالس المحلية في مواجهة رؤسائها وهيئاتها	944
الفرع الأول: رقابة المجالس المحلية في مواجهة رؤسائها	944
الفرع الثاني: رقابة المجلس المحلي في مواجهة الأمين العام	951
الفرع الثالث: رقابة المجلس المحلي في مواجهة الهيئة الإدارية	954
• المطلب الثالث: رقابة المجلس المحلي في مواجهة رؤساء الأجهزة التنفيذية	955
الخاتمة	959
المراجع	983

ملخص الرسالة

تتمثل اللامركزية الإقليمية بقيام أشخاص معنوية عامة جديدة إلى جانب الدولة تتولى إدارة الشئون المحلية فى نطاق اختصاصها الإقليمى على رقعة جغرافية معينة، وهى تعنى تقسيم الدولة إلى أقاليم إدارية وليست سياسية تتوزع فيها السلطة الإدارية وليست القضائية أو التشريعية وهذه الأقاليم جزء من السلطة التنفيذية منحت استقلالها إدارياً بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية المتميزة عن غيرها من الأقاليم، وإذا كان لابد للشخص المعنوي من هيئة تعبر عن مصالحة وعن إرادته فإن الشخصية المعنوية لا تثبت لتلك الهيئة وإنما للشخص الإقليمى ذاته، وهذا ما يفسر بقاء الأقاليم أو التقسيمات الإدارية المختلفة رغم ما قد يحدث فيها من تغيرات تتعلق بالأفراد المكونين لها أو الذين يديرون شئونها.

ومقتضى الاعتراف بالشخصية المعنوية هو الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وهذه المصالح ذات الطابع المحلي محددة فى نطاق جغرافي معين تربط بين سكان إقليم محدد من الدولة ويقتصر أثرها المباشر على المواطنين الذين يعيشون فى هذا الإقليم، وهذا ما يبرر أن يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات مستقلة ترتبط بسكان هذا الإقليم، إلا أن وحدة الدولة السياسية والقانونية توجب أن لا يكون استقلال هذه الهيئات الإقليمية عن السلطة المركزية كلياً أو مطلقاً وإلا أنتهى الأمر إلى أن تصبح دولاً داخل الدولة ومن ثم كان طبيعياً أن يكون هذا الاستقلال مقيداً بنطاق قانون إنشائها وأن تمارس ما قدر لها من اختصاصات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وبذلك تقوم اللامركزية الإقليمية على فكرة جوهرية تتمثل فى الاعتراف بقدرة سكان الأقاليم المحلية على إدارة شئونهم بأنفسهم وأن يترك أمر إدارة شئون الإقليم إلى أبنائه فهم الأكثر دراية بحاجاتهم المحلية المتميزة

عن غيرها، على أن يتمتع هؤلاء بالاستقلال ويتحقق ذلك عن طريق الانتخاب المباشر من قبل أبناء الإقليم، فاللامركزية الإقليمية تنطوى على تطبيق المبادئ الديمقراطية فى الميدان الإداري فلا يقتصر تطبيق الديمقراطية على المجال السياسي فقط فهى السبيل الأمثل لممارسة الديمقراطية فى مجال الإدارة على النطاق المحلي وتساعد على خلق وتدريب قيادات سياسية جديدة فى الدولة وتعد الرافد الرئيسي لدعم الحكومات بكوادر سياسية وإدارية.

ونظراً للأهمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية التى تتميز بها اللامركزية الإقليمية أصبح اتجاه الدول- كل بحسب ظروفه-إليها بخصوص تنظيمها الإداري أمراً يتفق مع متطلبات الدولة الحديثة المعاصرة ويتلاءم مع التطورات التى لحقت هذه الدول من حيث اتساع العمل الإداري نتيجة لزيادة عدد السكان واتساع الرقعة الجغرافية مما أدى إلى تنوع وتشعب أعمال الإدارة وواجباتها إزاء الأفراد لدرجة يصعب على السلطة المركزية أن تواجهها فكان لابد من إسناد المصالح المحلية إلى أجهزة إدارية لا مركزية لكون ذلك يؤدى إلى تنوع أساليب النشاط الإداري بما يتلاءم وحاجات كل إقليم.

ولذلك فإن المشكلة لم تعد فى الاتجاه نحو اللامركزية الإقليمية فى الدول الحديثة وإنما فى كيفية الجمع بين المركزية واللامركزية بخصوص التنظيم الإداري، فلم يعد بالإمكان الأخذ بأحد الأسلوبين على نحو مطلق وإنما يوجد فى كل دولة قدر من المركزية واللامركزية على اختلاف درجة كل منها وفقاً لظروف كل دولة. وهذا يعنى أن اللامركزية الإقليمية تختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لدرجة المركزية واللامركزية المتبعة فى الإدارة ومن فترة زمنية إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، وتتأثر الدول بهذا الخصوص بالعوامل البيئية المحيطة ودرجة تأصل النظام الديمقراطي، فلا يوجد أسلوب موحد يمكن إتباعه وإنما تأخذ كل دولة بالأسلوب الذى يتفق مع ظروفها، ولذلك يجب أن تراعي الدول هذه العوامل عند الأخذ بهذا النظام بما يتناسب وظروف كل دولة،

واللامركزية كنظام إداري يتأثر بالعوامل البيئية لا يتكرر فى الدول المختلفة بصورة واحدة وإنما يوجد بصورة متعددة تختلف باختلاف الدول وظروفها.

ومعنى ذلك عدم إمكانية اقتباس نظام اللامركزية الإقليمية إلا إذا تم التوفيق بينه وبين الأوضاع المحلية لأنه يعكس الأوضاع الخاصة بكل دولة، وتكون فرص النجاح كبيرة أمامه إذا قام على دعامات تتفهم الظروف البيئية والعكس إذا تجاهلت الحكومة تلك الظروف عند التطبيق لأن ذلك يؤدى إلى تعثر النظام وتعرضه إلى أزمات كبيرة، وبالتالي لا يمكن الحكم على نظام اللامركزية الإقليمية فى دول ما من خلال مقارنته بأنظمة فى دولة أخرى لأنها تختلف من دولة إلى أخرى وهى قابلة للتغير والتطوير المستمر.

وجملاً ودون إسهاب فقد تكونت هذه الرسالة من فصل تمهيدي وبابين رئيسين فضلاً عن خاتمة ونتائج وتوصيات وذلك كمايلي:تضمن الفصل التمهيدي تحت عنوان اللامركزية الإقليمية الإطار النظري للامركزية الإقليمية بالتعرف على نظام المركزية الإدارية واللامركزية الإقليمية وعيوب ومميزات كل منهما،وكذلك التمييز بين اللامركزية الإقليمية والنظم المشابهة له.

وتضمن الباب الأول إبراز أهم سمات اللامركزية الإقليمية في الدول العربية المقارنة، قسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول تناول في الفصل الأول اللامركزية الإقليمية في بعض دول الخليج العربي،وتناول في الفصل الثاني اللامركزية الإقليمية في بعض دول المشرق العربي، وتناول في الفصل الثالث اللامركزية الإقليمية في بعض دول المغرب العربي.

هذا فيما تضمن الباب الثاني اللامركزية الإقليمية في اليمن مع مقارنتة بالنظام المحلي المصري،وقد قسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول،تناول في الفصل الأول تشكيل المجالس المحلية ،وتناول في الفصل الثاني اختصاصات المجالس المحلية،أما الفصل الثالث فقد تناول فيه الرقابة على المجالس المحلية.

consideration these elements in the application of this system regarding the circumstances of every state .

In reality, the decentralization as an administrative system is influenced by the elements of the environment, and is not repeated in the different states in a uniform type, bat is existed in different forms which are different in accordance with difference of the state and their circumstances .

That means we can not adopt the system of the regional decentralization without the adaptation situations,. Because it reflects the special situation of every state, and its chances of success are big, if it is based on comprehensible supports of the environmental circumstances. on the contrary, if the government misrepresents them in the application, this leads to the encumbrance of the system, and exposes it to big crises. Hence, we can not appreciate the regime of the regional decentralization in a given state through its comparison with the system in an other state because they are different from a state to another and they are susceptible to change and development without cessation

administrative caders regarding the political, administrative, economies and social importance of the regional decentralization, the states tend to its adoption according to their needs and their circumstance, in their administrative action as a result of the croissance of the population and the extension of the geographic space. This lead to the diversity and the multiplication of the administration 's acts, and its obligations towards the individuals, with the measure that become difficult to the central authority to confront with them and it became necessary to attach the local interests to decentralized administration organs, because this leads to the diversity of the methods of the administrative activity in conformity with the needs of every region, in fact, the problem is, not longer the tendance to the regional decentralization in the modern state, but in the manner of the accumulation between the centralization and the decentralization concerning the administrative organization. It is not possible to apply one of them absolutely but, in every state, there some of the centralization and the decentralization applied in the administration, from lap of time to an other in the same state in this regard, the state is influenced by the by the environmental element around them and the degree of the roots of the democratic system. There is not a unified style which can be followed, but every state takes the method which is conform with circumstances. these states must take into

however the political and legal unity of the state impose that the independence of the regional institutions from the central authority isn't total or absolute, if not,they become states in interior of the state, it is natural to limit this independence by the scope of the law of their creation, and to exercise their attribution under the control and supervision of the central authority.

Hence, the, regional decentralization relies on an essential idea which is the reorganization of the ability of the people of local regions to govern their affaire by themselves, and to leave the administration of the regions to govern their affairs by themselves, and to leave the administration of local regions to govern their affairs by them, selves, and to leave the administration of the region's affairs to its sons, Because they are most informed by their, local needs, provided that they enjoy the independence, which is realized by the direct election by the inhabitants of the region.

In fact, the regional decentralization implies the application the democratic principles implies the application the democratic principles in the administrative field, and the democracy is not only apply in the political field, but also is the ideal way to exercise the democracy in the domain of the administration in the local dimension, and it helps to create and train the new political leaders in the state, it is the principal source to reinforce the governments with political and

Summary

The regional decentralization is represented by the creation of new moral public persons at the side of the state to realize the administration of the local affairs in the scope of their regional competence in a geographic area. That means the division of the state to administrative regions and non political regions in which the executive authority is divised, but not the judicial or the legislative power, and these regions are a part of the executive power, octroied an administrative independamece with the reorganization of the distinct moral person form the personality of other regions.

If the moral person must have an establishment which represents his interests and its will, this moral personality is n't of the establishment but is proper for the regional personality. This explains the preservation of the regions and the different administrative divisions, regardless of the changes related to the individuals forming them or diriging their affairs. Their affairs.

The reorganization of the moral personality is the reccogization by the existence of distinct local interest form the national interests these interest form the national These interests with the local characters are limited in geographic fixed area, relate between the people of a region of the state and they have their direct impact on the citizens living in this region . that justifies the fact of the administration of these interests by independent institutions related to the population of this region,

University of Ain shamas
Faculty of Law
Public Law Section

The recent Tendances of the Regional Decentralization in the Arabic World,

A comparative Study in Some Arabic Countries in the East and West, With Application in the Republic of Yemen

Thesis for the doctorat in law

Presented by

The thesisit

Shaker Ali Naji Alshaif

Under

The direction Of professor

Mohamed markhany khairy

professor of public law

Faculty of Law Ain Shams University

2011