



تنظم ملتقا دوليا حول  
**الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول  
المغربية**

**"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :  
L'expérience des pays du Maghreb"**

الدكتور **حسون محمد علي**

جامعة قالمة

مداخلة بعنوان

التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية .

فعاليات الملتقى يومي 27 و 28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

[www.univ-guelma.dz](http://www.univ-guelma.dz)

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

الاسم واللقب: د محمد علي حسون  
الجامعة: جامعة 08 ماي 1945 قالمة  
الرتبة: أستاذ محاضر صنف - ب -  
عنوان المداخلة: التعيين والتوقيف مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية على  
الهيئات اللامركزية .

الهاتف: [0792098094](tel:0792098094)

البريد الإلكتروني: [hassoun380@gmail.com](mailto:hassoun380@gmail.com)

### مقدمة

أن موظفي الإدارة المحلية البلدية والولاية يخضعون للسلطة الرئاسية السلمية كما تنص المادة 65 من قانون البلدية ، أما بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية الأصل أن تتكوين هذه الهيئات أساسا بالانتخاب ، غير أن ذلك لا يمنع السلطة المركزية في الدولة من تعيين بعض أعضائها ، ويراد بوجودهم في المجالس اللامركزية إلى جانب تحقيق قدر من الرقابة عليها بكونهم من أفراد الجهاز الوظيفي لهذه السلطة [1] لسد ما قد يعتور هذه المجالس من نقص بسبب عدم ضمان انتخاب الرجال الفنيين والأكفاء . فبهم يملأ ذلك الفراغ .

وأن أعضاء المجالس المنتخبة يخضعون إلى رقابة إدارية من نوع خاص تمارس عليهم من طرف جهة الوصاية ، وأن التعيين والتوقيف من أهم هذه الرقابات الوصائية .

والسؤال الذي يطرح هنا هل هذا التعيين والتوقيف ينقص من إستقلال هذه الهيئات ويقلل من ممارسة الديمقراطية أم أن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمجرد استقلال الهيئات اللامركزية بغض النظر عن الانتخاب أو التعيين أم أن الانتخاب ضرورة لا بد منها في ممارسة الديمقراطية وتحقيق اللامركزية المرجوة .

نتطرق الى ذلك في مبحثين . الأول التعيين وسيلة من وسائل الوصاية الإدارية والثاني التوقيف وسيلة أو ظاهرة من مظاهر الوصاية الإدارية .

حيث يتم استعمال الوصاية الإدارية على أعضاء الهيئات اللامركزية ، في نطاقات معينة قانونا بوسائل محددة ومنها تعيين بعض القائمين على إدارة هذه الهيئات وتوقيفهم كأحد أساليب العقوبات الفردية .

### المبحث الأول

#### التعيين على مستوى الهيئات الإقليمية

إن التطبيق العملي للأفكار الديمقراطية تأخذ أشكالا متعددة، ولكنها تظهر في أكمل صورها كما يقول بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ Lescuyer في نظام الإدارة المحلية ، أين يشترك المواطن بشكل مباشر وفعلي في دراسة ومناقشة المسائل العامة التي تهمة [2]. لذلك يذهب كثير من الفقهاء والباحثين في هذا المجال بالقول بضرورة انتخاب كل أو غالبية أعضاء الهيئات المحلية " اللامركزية الإقليمية " لتحقيق الأفكار الديمقراطية

السابقة ، وكذلك تحقيقا وضمنا لاستقلال تلك الهيئات من السلطة المركزية ، ويقدمون الحجج التي تؤيد قولهم . إلا أنه يوجد فريق آخر من الفقهاء والباحثين ينكرون على الفريق الأول أقوالهم بحججهم ، ويقولون بأن اللامركزية الإقليمية تتحقق بمجرد استقلال الهيئات اللامركزية ، الذي يمكن أن ينشأ بوسائل عديدة ، إن الانتخاب وإن كان من بين هذه الوسائل ، إلا أنه ليس الوسيلة الوحيدة ، ويسوقون العديد من الحجج والأسانيد لرأيهم هذا .

نتطرق الى هذه الآراء والحجج المقدمة والتطبيقات في التشريع الجزائري والمقارن في المطلبين الآتيين :

## المطلب الأول

### الآراء والحجج المقدمة

سوف نتطرق الآراء المؤيدة والمعارضة وحجج كل فريق

#### الفرع الأول / رأي الفريق الأول الذي يذهب الى عدم الاعتراف بالانتخاب وحججه

يقول الفقهاء الذين يعتقدون بهذا الرأي أنه لا توجد علاقة بين فكرتي الانتخاب واللامركزية الإقليمية ويمثل وجهة النظر هذه الأستاذ Maspétiol et La rogue حيث يقول صاحب هذا الرأي أ: إذا كان التاريخ قد أخبرنا بأن انتخاب مجالس المديريات والمجالس البلدية قد أعتبر خطوة نحو اللامركزية ، فإنه من الخطأ بمكان أن نتصور ونستنتج من هذا أن هناك علاقة ضرورية بين هاتين الفكرتين ، لأن معيار اللامركزية يقوم أصلا على استقلال الهيئات المحلية بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التي يعبر عنها أولا وقبل كل شيء بأتساع نطاق اختصاصاتها . وبدون شك أن طريقة الاختيار لهذه الهيئات اللامركزية لها أثر كبير على استقلالها ، ولكن هذا الاستقلال يمكن أن يتحقق بطرق أخرى [3]. ذكرها لنا الأستاذ waline في الصلاحيات التي يستمدها أعضاء المجلس المحلي من القانون في اتخاذ قراراتهم النهائية ذات الصبغة التنفيذية [4] وبذلك يستنتج أصحاب هذا الرأي أن اللامركزية تقاس على وجه التحديد والدقة بأهمية الموضوعات التي يكون للهيئات اللامركزية حق البت بها وبعدها .

نذكر ملخص للحجج التي يعتمد عليها أصحاب هذا الرأي. كما ذكرها الدكتور فؤاد العطار الذي يعتبر من أهم المتحمسين لهذا الرأي في مصر في بحثه "نظرية اللامركزية الإقليمية" [5] :

1 / أن اللامركزية يمكن أن تكون لا مركزية إقليمية أو لامركزية مرفقيه ، وأن تشكيل الهيئات الخاصة باللامركزية المرفقية غالبا يتم بالتعيين ، لذلك فإن القول بحتمية الانتخاب لقيام اللامركزية يؤدي حتما إلى استبعاد هذا النوع من اللامركزية ، وهو أمر يخالف إجماع الفقه .

2 / يتم إختيار أعضاء السلطة القضائية بواسطة التعيين من قبل السلطة المركزية ولم ينف ذلك استقلال القضاء ، ولم يؤثر على حريته في إتخاذ قراراته ، لعدم قابلية القضاة للعزل .

3 / يرى أصحاب هذا الرأي ، أن الخطأ الذي وقع فيه الذين يقولون بضرورة الإختيار لقيام اللامركزية ، هو قياسهم الهيئات اللامركزية المحلية بالمجالس النيابية رغم انهما

شيئان مختلفات تماما ولا يصح المقارنة بينهما، إذ أن اختصاص المجالس النيابية ذات طبيعة تشريعية، بعكس اختصاص الهيئات المحلية الذي يقوم على ممارسة جزء من الوظيفة الإدارية، وتكون بذلك هذه المجالس إدارية لا سياسية .

4 / إن الأخذ بأسلوب الانتخاب للهيئات اللامركزية يتطلب توافر مستوى علمي وثقافي ووعي قومي معين في أهالي الوحدات المحلية، وأن بعض هذه الوحدات تفتقر إليها، مما يؤدي حتما إلى إساءة الإختيار، فيضطلع بأعباء المرافق المحلية أعضاء غير أكفاء، مما يحمل معه الخطر عليها. ويصل أصحاب هذا الرأي إلى اتهام الفقه المعارضين لهم، بوقوعهم في المزج " بين الهدف الذي يرمي النظام اللامركزي إلى تحقيقه، وهو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة اختصاصاتها، والوسيلة التي تتلائم مع تحقيق هذا الهدف أي تلك التي تضمن هذا الاستقلال، فلا يعتبر الإختيار بوصفه وسيلة لتحقيق اللامركزية ركن من أركانها الأساسية، ما دام تحقيق استقلال الأعضاء في مباشرة اختصاصاتها ميسورا بوسائل أخرى [6].

**الفرع الثاني: رأي الفريق الثاني الذي يذهب إلى ضرورة الإعتراف بالإنتخاب وحججه**

إن حقيقة اللامركزية كما يراها ويعتقد بها أصحاب هذا الرأي، يحتم أن تكون الهيئات أو السلطات المحلية مختارة من بين سكان هذه الوحدات المحلية نفسها بالإنتخاب، وليس

التعيين، وبدون هذا الشرط لا تتحقق اللامركزية. وهذا يعني كما يقول الأستاذ Benoit

" نستطيع أن نقول: بأن اللامركزية في الديمقراطية المطبقة على الإدارة " [7].

ونستخلص من هذا القول الحقائق التالية:

**أولا / تحقيق ديمقراطية الإدارة .** كتطبيق لقيم الديمقراطية نشأت فكرة اللامركزية في مجال الإدارة، وإكمالا للتطبيق الديمقراطي في المجال السياسي للدرجة التي دفعت Houriou إلى تشبيه تنظيم الدستور للحكومة المركزية بطريقة ديمقراطية، مع إهماله تنظيم الإدارة المحلية بنفس الأسلوب بمن يصنع آلة مجردة من خزان الوقود [8] فالمبادئ التي تنطبق هنا لا تختلف مطلقا، كما يقول الأستاذ John Stewart Mill - عن تلك التي تنطبق على التمثيل القومي " فهناك نفس الضرورة التي توجد في حالة الوظيفة الأكثر أهمية، لجعل هذه الهيئات قائمة على الإنتخابات ونفس الأسباب قائمة في الحالتين، وبقوة أكبر كثيرا في الحالة الثانية لمنحها قاعدة ديمقراطية شعبية واسعة، فالمخاطر فيها أقل والمزايا فيما يتصل بالتربية الشعبية والتدريب الشعبي أكبر في بعض النواحي [9]. ويضيف المفكر الإنكليزي Harold Luski في كتابه أصول السياسة، تأكيدا وتدعيما للطابع الديمقراطي قوله: ( إن هذه الوسيلة أي الانتخاب تنتج نوعا من الإشراف الديمقراطي الدائب على الهيئات التي تقوم برسم السياسات، إذ بدون ذلك هناك عدة مخاطر، منها: حدوث جفوة ينجم عنها أن يفتر اهتمام الشعب بوضع السياسات، ومنها كذلك جموح النظام إلى البيروقراطية ) [10]

وهكذا يكون الإنتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتشكيل الهيئات المحلية، لأن الديمقراطية كما يقول De Laubadere هي النظام الذي يمكن المجتمع من أن يحكم

نفسه بنفسه ، بدلا من أن يحكم من الخارج ونظام الإنتخاب يحقق ذلك بما ينتجه من تشكيل هيئات خاصة من أبناء الوحدة المحلية تدير أمورها [11] .

**ثانيا / ضمان إستقلال الهيئات المحلية .** تقوم اللامركزية على أساس استقلال الأشخاص المعنوية عن السلطة المركزية والإقرار لها بالحق في المبادرة بالتصرف في حدود إختصاصاتها . ويقتضي ذلك الإستقلال عدم ربط ممثلي هذا الشخص المستقل بالسلطة المركزية من ناحية التعيين لأن في ذلك مساسا بل إهدارا لذلك الإستقلال ... فإختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريق الإنتخاب بما يحمله من معنى التفويض الشعبي والمساندة الجماهيرية ، يعطي الوحدات المحلية وأعضاءها القدرة على حماية الإستقلال النظري المقرر للوحدات المحلية قانونا ، وتمكنهم من الوقوف في وجه السلطة الوصائية إذا إعتدت على إستقلالها . أما التعيين أيا كانت طرقة فيحمل معنى التبعية والخضوع مما يهدر استقلال الهيئات المحلية . فلا يعقل أن يقف عضو مجلس بلدي سبق أن رشحه المحافظ وزكاه لعضوية المجلس ، بل أصدر قرارا بتعيينه ، لا يعقل أن يقف هذا العضو معارضا لتصرف ذلك المحافظ الذي يتضمن اعتداء على الإستقلال المحلي . لذلك ربط كثير من الفقهاء بين درجة استقلال الهيئات المحلية وبين طريقة اختيار ممثليها فيقول الأستاذ De Bezin ( إنه من الجائز أن تختلف الأنظمة بما تعهده الى السلطات المحلية المستقلة من إختصاصات . لكنها لا تختلف في تقرير مبدأ الإنتخاب كقاعدة عامة في تشكيل السلطات المحلية . وإلا سقطت عن هذه صفتها اللامركزية المحلية المستقلة ، لأنه لا يمكن إعتبار تلك السلطات المحلية مستقلة إلا منذ اللحظة التي تشكل فيها تلك السلطات بواسطة هيئة الناخبين في الوحدة المحلية ) [12].

**ثالثا / ضمان تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية .** للإدارة المحلية مجموعة من الأهداف السياسية والإجتماعية والإدارية [13] . لا تتحقق إلا بإتاحة الفرصة لأبناء الوحدة المحلية في إختيار ممثليهم الذين يقومون بإدارة المرافق الخاصة بالوحدة المحلية . فبالإضافة الى ما ذكره الدكتور مهنا من ( أن الشخص اللامركزي ينشأ لرعاية مصالح هيئة معينة أو أشخاص معينين وفي هذه الحالة يكون الأفراد الذين ينشأ الشخص لرعاية مصالحهم معروفين على وجه التحديد ، وهم سكان المدينة أو القرية أو الإقليم المعين . وما دام الغرض من إنشاء الشخص اللامركزي الإقليمي ، هو رعاية مصالح هؤلاء الأفراد المعينين . فإنه من الطبيعي أن يترك أمر إختيار ممثلي الشخص اللامركزي لهؤلاء الأفراد ، وأن يكون ذلك بطريق الإنتخاب ، لأن سكان كل إقليم ومدينة هم أصحاب المصلحة وهم لذلك أقدر على إختيار من يعهد اليهم برعاية مصالحهم ) [14] . بالإضافة الى ذلك ، فإن الأهداف التربوية والتعليمية والتدريبية التي يبتغيها النظام ، بتعويد المواطنين على الإهتمام بالمسائل العامة وتدريبهم على ممارسة الوظيفة الإدارية ، وإثارة المنافسة بينهم على الخدمة المحلية ... الى آخر تلك الأهداف التي شبهها أحد الفلاسفة الإنجليز بالمدرسة الإبتدائية التي يتعلم فيها الشعب ممارسة المسائل العامة ومناقشتها ، لا يمكن أن تتحقق إلا بإتاحة الفرصة لأبناء الإقليم بإختيار ممثليهم في الإدارة على فترات دورية .

رأي الباحث : أن رأينا يتطابق مع الرأي الثاني، الذي يذهب الى ضرورة الإعتراف بالإنتخاب ، مؤكداً ذلك التلازم والترابط بين كل من الإنتخاب واللامركزية الذي يجعل من النظام القائم ، أيا كانت إختصاصات هيئاته وسلطاتها ، شيئا آخر عدا

اللامركزية الإقليمية ، إذا لم يكن قائما في تشكيله على فكرة الانتخاب . معتمدين في قولنا هذا على ما قال به معظم الفقهاء ، من أن الانتخاب هو ضمان استقلال الهيئات المحلية ، وحماية لها من إعتداء السلطة المركزية وللارتباط القائم الذي لا فكاك منه بين كل من اللامركزية والديمقراطية ، ومعتمدين أيضا على عدم جدوى الحجج التي يستند عليها أصحاب الرأي الأول موضحين ذلك كما يلي .

**1 - إن الحجة الأولى** لا تصح كما يقول العميد الطماوي ( قياس اللامركزية المصلحية على اللامركزية الإقليمية ، فاللامركزية المرفقية تقوم على التخصص الفني ، بينما اللامركزية الإقليمية فتقوم على إستقلال أبناء الوحدة المحلية بأمورهم . ولن يتحقق هذا إلا باعمال مبادئ الانتخاب الحر ) [15] . فهناك خلاف بين كل من اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية ، يتمثل في الطابع الفني للامركزية المصلحية الذي يقتضي تعيين من يتولون إدارة هذه المرافق من الإختصاصيين الفنيين ، بعكس اللامركزية الإقليمية التي تقوم على أساس ترك أبناء كل وحدة للقيام بأشباع حاجياتهم الخاصة بأنفسهم .. ونظرا لأن قيام أبناء الوحدة جميعا بإدارة هذه المرافق أمر مستحيل ، لذلك فيترك لهم أمر إختيار من يمثلهم في إدارتها .

**2 - أما فيما قيل من استقلال القضاء** ، رغم تعيين القضاة بواسطة السلطة المركزية ، فهو أمر مردود عليهم ، لأن إستقلال القضاء كما يؤكد الواقع استقلال نسبي في حدود التبعية المؤكدة للسلطات العليا ، وهذا ما دفع المفكر الإنجليزي Harold Luski الى القول : ( بأن استقلال السلطة القضائية لن يتحقق إلا بتوافر ثلاث ضمانات . أولها وأهمها : الإقلال من طريقة تعيين القضاة الى أقصى حد ممكن ) [16] .

**3 / بالرغم من معرفتنا أن هناك خلاف في وظيفة المجالس النيابية ، عن المجالس المحلية ، إلا أن هذا الإختلاف لا يحرم الهيئات المحلية من حقها في الإستقلال عن طريق الانتخاب ، ولتأكيد الطابع الديمقراطي في الإدارة .**

**4 / أما القول بقصور أعضاء الوحدات المحلية في إختيار وتحديد ممثليهم في المجالس المحلية ، مما يؤدي الى الإضرار بها ، إن هذا القول يمثل الصراع الحقيقي بين الديمقراطية وما عداها من الأنظمة الأخرى ، إذ نجد على المستوى القومي من يردد مثل هذا القول على أساس الطابع الفني والتخصصي الذي يجب أن يصعب الحكومات الحديثة ، مما يؤدي حتما الى قصور المجالس البرلمانية المنتخبة ، التي يجب أن يختار أعضاؤها على أسس فنية أو تخصصية عن رسم السياسة العامة للدولة أو مراقبة الحكومة ، وأن خطورة هذا الكلام في نتائجه ، لأنه يؤدي حتما الى سيادة وسيطرة التكنوقراطيين وبيروقراطيين على السلطة في الدولة ، وتفلت بذلك من رقابة ومتابعة الشعب ، وأنه سينتج لنا دكتاتورية جديدة نرفضها ونحاربها . حتى تبقى السلطة دائما بيد الشعب عن طريق ممثليه سواء على المستوى القومي أو المحلي ، مع ترك الوظائف الفنية والتخصصية للتكنوقراط تحت رقابة وإشراف العناصر المنتخبة ، وبهذا فقط نضمن سيادة وبقاء الإتجاهات الديمقراطية .**

وعلى فرض صحة ما قيل عن قصور المواطنين المحليين وعدم قدرتهم في إختيار ممثليهم ، السؤال الذي نطرحه .كيف ننمي قدرات هؤلاء المواطنين ، وندريبهم على الاختيار الأفضل والأحسن ؟



في الحقيقة أن للإدارة المحلية أهداف سياسية واجتماعية ، أهمها متمثلة في تدريب هؤلاء المواطنين المحليين وتعييدهم على إختيار ممثليهم ، وإلا لو تركناهم على جهلهم كما يرغب أصحاب الرأي الأول ، فكيف نضمن ارتقاء مستواهم إذا ؟ ثم إن لم نثق بقدرات هؤلاء المواطنين على إختيار من يمثلهم في إدارة بعض المرافق المحلية ، والتي هي ليست ذات شأن كبير . فكيف نثق بقدراتهم الموصوفة بالقصور على إختيار من يشغل المناصب العليا السياسية والتنفيذية بالدولة ، مثل رئيس الجمهورية ، وكذلك أعضاء السلطة التشريعية ؟ حيث أن هيئة الناخبين هي واحدة سواء في الإنتخابات البرلمانية أو المحلية أو الإستفتاء العام الى آخره . وإذا كانت هذه الهيئة غير قادرة وقاصرة على إختيار رئيس الجمهورية وأعضاء السلطة التشريعية، وكذلك تحديد موقفها من المسائل الهامة والخطيرة بالدولة عن طريق الإدلاء بصوتها. فإنها تكون قادرة وغير قاصرة من باب أولى في إختيار وتحديد ممثليها في المجالس المحلية .

## المطلب الثاني

### التطبيقات في التشريع الجزائري والمقارن

تعتبر التشريعات بشكل عام مكنة التعيين من مكينات السلطة الرئاسية التي يباشرها الرئيس الإداري الأعلى بالنسبة لعمال المرافق العامة المركزية التابعة له [17] ، ولذلك فإن مكنة تعيين أعضاء الأشخاص اللامركزية لا يجوز أن تتم بحسب الأصل من جانب الإدارة المركزية [18] ، وذلك على أساس استقلال هذه الأشخاص ، مما يوجب قيام الأشخاص المذكورة بنفسها بانتخاب الأعضاء الذين يقومون على تمثيلها وإدارتها ، وإن كان ذلك لا يمنع استثناء في بعض التشريعات من تحويل الإدارة المركزية قانونا سلطة تعيين عدد محدود من هؤلاء الأعضاء [19] . أو سلطة التصديق على هذا الاختيار في بعض الأحيان . و أن التشريع الذي يأخذ بهذا الأسلوب يأخذ كوسيلة لتمكين الإدارة المركزية من مباشرة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وأن يكون في الحدود وبالقيود التي يرسمها القانون [20] . وأن هذا التعيين لا ينفي استقلال الشخص اللامركزي طالما أن أسلوب التعيين يقتصر على أقلية من بين أعضاء المجلس بحيث يظل العنصر المنتخب هو العنصر الغالب . وفي بعض الأحيان يمتد أو يقتصر هذا التعيين الى العضو الذي تكون له رئاسة المجلس .

### الفرع الأول / في القانون المقارن .

فمثلا في القانون المقارن نجد : المشرع اللبناني بقانون البلديات الصادر في 10 كانون الثاني 1954 يقسم البلديات إلى كبرى وصغرى ووضعت أحكام خاصة لبعض البلديات الكبرى وهي مدن بيروت وطرابلس والميناء ، حيث يشكل المجالس البلدية للبلديات الصغرى والكبرى عن طريق الإنتخابات العامة المباشرة – عضوية ورئاسة – أما البلديات الثلاث السالفة الذكر فإن أعضاءها جميعا يعينون بمرسوم من أشخاص شغلوا وظائف معينة من قبل ، ومن فئات أخرى معينة بالذات . وكذلك يكون تعيين الرئيس ونائب الرئيس لمجالس الثلاث بمرسوم ( المادة 127 ) . أما التنفيذ فيتولاها في بيروت المحافظ ( المادة 129 ) لأن المجلس في جميع البلديات هو سلطة تقريرية نظمت المواد من 65 إلى 78 اختصاصاته.

والرئاسة في جميع البلديات الصغرى والكبرى ( ما عدى الثلاثة السالفة الذكر )  
تكون منتخبه

من أعضاء المجلس . والرئيس هو السلطة التنفيذية لقرارات المجلس (المادتان 79  
و 96).

أما في الجمهورية العراقية فقانون مجالس الألوية ( المقابل لقانون الولاية في  
التشريع

الجزائري ) رقم 36 لسنة 1959 ، يشير إلى تشكيل مجالس إدارة اللواء يجمع بين  
أعضاء معينين بحكم وظائفهم يمثلون الوزارات ذات العلاقة بالإدارة المحلية وأعضاء  
منتخبين . وللمجلس سلطة تقريرية ، أما أداة التنفيذ لقراراته فهي المتصرف ( الوالي )  
المعين من قبل السلطة المركزية وممثل سلطتها باللواء ، وهو رئيس مجلس اللواء ( المادة 88 ) .

أما قانون إدارة البلديات في العراق رقم 84 لسنة 1931 . ينص في مادته  
الرابعة على أن تشكيل المجالس البلدية بالانتخاب إلا الرئاسية فيها : فيعين رئيس أمانة  
العاصمة بمرسوم جمهوري بناء على اقتراح وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء ،  
ويعين رؤساء البلديات من الصنف الأول بمرسوم جمهوري يصدر بناء على اقتراح  
وزير الداخلية ، ويعين رؤساء بلديات الصنوف الثانية والثالثة والرابعة بقرار من وزير  
الداخلية .

أما في فرنسا فيتم تشكيل المجالس البلدية الفرنسية بطريق الانتخاب العام المباشر ،  
ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العمدة من بينهم [21]. أما بالنسبة لمجلس المحافظة  
، فيتم انتخاب أعضاء المجلس بالإقتراع السري من بين سكان المحافظة ، ثم يقوم  
الأعضاء المنتخبون بانتخاب رئيس المجلس ونوابه . ويقوم بالإشراف على تنفيذ قرارات  
مجلس المحافظة المحافظ المعيين بواسطة السلطة المركزية ، وهذا سوف ينقص من  
استقلال مجلس المحافظة نظرا لما يتمتع به المحافظ من صلاحيات كبيرة وقد دفع الفقيه  
De Laubadere الى القول ( بأن اللامركزية كاملة في نطاق المجلس البلدي نظرا لأن  
المجلس البلدي والعمدة مختاران عن طريق الانتخاب ، بينما تعد اللامركزية غير كاملة  
على نطاق المحافظة ، لأن مجلس المحافظة وإن كان جميع أعضائه منتخبين ، لكن  
المحافظ معين من قبل السلطة التنفيذية ) [22] .

وهكذا نجد أن تعيين المحافظ محل إنتقاد من معظم الفقه والدراسيين الفرنسيين الذين  
يرون فيه مساسا باللامركزية ، رغم أن تشكيل مجلس المحافظة يتم بالانتخاب المباشر .

أما في الإتحاد السوفيتي ، يتم تشكيل السوفيات المحلية بطريق الإقتراع السري  
من بين مواطني كل سوفيتية محلية [23]. ، وقوم الأعضاء المنتخبون باختيار الرئيس  
والسكرتير لكل دورة من دورات الإجتماع ، كما يتم انتخاب المجالس التنفيذية لهذه  
السوفيات من بين أعضائها [24] ..

فاللامركزية في نطاق السوفيات الروسية كاملة ، إذ يقوم الشعب بانتخاب

ممثليه في

السوفيات [25]. ، ويقوم هؤلاء باختيار اللجنة التنفيذية للسوفيت ورئاسته .



## الفرع الثاني / التعيين في التشريع الجزائري .

أولا / أما المشرع الجزائري فإنه تأثر تأثيرا كبيرا بالتشريع الفرنسي ، فنجده في قانون البلدية رقم 11-10 ينص في مادته 15 ( تتوفر البلدية على - هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي ، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ..... ) ، وأن الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس المجلس الشعبي البلدي الذي هو الآخر منتخب من بين الأعضاء التي نالت قوائمهم أغلبية أصوات الناخبين ، وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا في المجلس البلدي [26]. وتساعد رئيس المجلس البلدي إدارة معينة وليست منتخبة ينشطها الأمين العام للبلدية.

ثانيا / أما قانون الولاية رقم 12 - 07 ، ينص في مادته الثانية أنه ( للولاية هيئتان هما -

المجلس الشعبي الولائي ، - الوالي ) وأن المجلس الشعبي الولائي مجلس منتخب كلية ، أما الوالي فهو الهيئة الثانية للولاية الذي يتم تعيينه حسب المرسوم التنفيذي رقم 90-25 الصادر في 25 / 07 / 1990 من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية . وأكد هذا الإختصاص دستور 1996 في مادته 78 . ويساعد الوالي في تنفيذ مهامه كممثل للدولة في بلديتين أو أكثر ، رؤساء الدوائر الذين يعينون بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية [27] .

### المبحث الثاني

#### التوقيف على مستوى أعضاء الهيئات اللامركزية

قد تمارس السلطة الوصائية في بعض النظم القانونية عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية في حالات معينة ، تتمثل خاصة في عقوبات التوقيف والعزل . ويرى De Laubadere . أن هناك تماثلا بين أعضاء الهيئات المحلية ، وموظفي السلطة المركزية في خضوعهم للسلطة التأديبية ، ولكنها تختلف في مظهرها العام بالنسبة لكل منهما ، إذ أن هذه السلطة تنظم بقانون ، وتكون أقل اتساعا بالنسبة للهيئات أو السلطات اللامركزية عنها بالنسبة لموظفي السلطة المركزية ، بالإضافة الى الخلاف في إجراءات ووسائل الوصاية التأديبية الناتجة عن طبيعة اللامركزية نفسها ، فلا توجد مثلا عقوبة النقل المكاني ، إذ أن الأعضاء يرتبطون بدوائهم وأقسامهم الإدارية برباط شخصي [28] .

وتستند هذه المسألة التأديبية الى حقيقة مؤكدة ، وهي أن أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية يقومون بأعمال إدارية وفقا للقانون . فإذا خرج أحدهم على أحكام القانون أو ابتغى مصلحة خاصة من وراء تصرفه ، أو أضر بالصالح العام ، فإنه يتعرض لتوقيع الجزاءات التأديبية ، إذ لا يعقل أن يمارس أحد الأشخاص عملية لحساب شخص معنوي عام ، ويكون بعيدا عن الرقابة وتوقيع العقوبة المناسبة إذا أهمل أو أخطأ أو إنحرف .

ويجب أن تنظم تلك السلطات التأديبية بما يتفق مع الإستقلال المحلي ، ويتمشى مع الحرية الممنوحة للهيئات اللامركزية المحلية ولا يمس بها ، وهذا ما دعا اليه العميد فيدل الى التنبيه بإستقلال النظام التأديبي هنا . فإذا كان على سبيل المثال عدم الطاعة يمثل مخالفة تأديبية كبرى في ظل النظم التأديبية العادية ، فإنه على عكس ذلك في حالة الوصاية الإدارية ، فالتأديب ليس مقرونا بعدم الطاعة المطلقة " أو بمعنى آخر ليس كل خلاف في الرأي يستوجب المساءلة التأديبية " [29] .

هذا ومن المفروض أن تحاط هذه العقوبات التأديبية بضمانات كبيرة ، سواء قبل إتخاذ القرار التأديبي أو بعده . وذلك بتحديد المخالفات التأديبية المختلفة ، وبيين العقوبات المناسبة لكل مخالفة وإجراءاتها وإتخاذها بحيث يكون للمجلس رأي فيها بعد سماع أقوال العضو المنسوب اليه المخالفة ، مع إستبعاد المسائل الجنائية ، وجعل التأديب فيها من إختصاص القضاء الجنائي العادي على أن ينظم العقوبات التبعية ، ثم تحديد طرق التظلم والطعن في هذه القرارات التأديبية . ونرى في هذا الصدد أن يترك أمر تأديب أعضاء المجلس للمجلس نفسه ، تحت وصاية وإشراف المجلس الذي يعلوه . وأن الطابع الشعبي لإختيار أعضاء هذه المجالس يتطلب إبعاد يد السلطة المركزية عن التأثير فيه بالتلويح بسلطتها التأديبية ، خاصة إذا كان هؤلاء الأعضاء حديثي العهد بالعمل في المجالات العامة ، أو ممن يخشون السلطة المركزية مما يهدر الإستقلال المحلي .

و من العقوبات التأديبية الفردية التي يمكن أن توجه الى بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما رأينا هي ممارسة سلطة التأديب الوصائي في توقيف أو عزل بعض أعضاء الهيئات اللامركزية من جانب جهة الوصاية الإدارية ، وتدور حول سببين رئيسيين هما :

- غياب العضو عن حضور اجتماعات المجلس المحلي أو تخلفه عن المشاركة في أعماله

- استغلال عضوية المجلس المحلي لتحقيق مآرب خاصة وأهداف شخصية أو حزبية .

كما هو الحال في فرنسا : حيث إذا تغيب عضو المجلس العام بدون عذر مقبول عن حضور اجتماعات المجلس في دورتين متتاليتين فإن ذلك يؤدي الى اسقاط العضوية عنه بحكم القانون ، وبقرار من المجلس نفسه ، أو من مجلس الدولة بحسب الحال بناء على طلب وزير الداخلية [30] .

فالسلطة المركزية لا تملك هنا اختصاصات تأديبية حقيقية ، إذ أن اسقاط العضوية يصدر من المجلس نفسه ، وإن كان ثمة دور للسلطة التنفيذية ، فهو دور ثانوي وضميل القيمة ، يتمثل في الحالة التي يرفع فيها وزير الداخلية الأمر الى مجلس الدولة الذي يصدر حكما بإسقاط العضوية .

أما بالنسبة للمجالس البلدية في فرنسا فإنه يجوز أن يوقف العمدة لمدة شهر واحد بقرار من المحافظ ، ولمدة ثلاث شهور بقرار من وزير الداخلية ، كما يجوز فصله بمرسوم . وكذلك يجوز توقيف أي عضو بالمجلس البلدي وذلك بسبب الإخلال بالواجبات المقررة قانونا [31] . وبعد سماع

أقوالهم وتحقيق دفاعهم عن الوقائع المنسوبة إليه ويشترط أن يكون القرار مسببا [32] .

أما بالنسبة لإعضاء المجالس البلدية فإنه يجوز إسقاط العضوية عنهم في إحدى حالتين حددهما الأستاذ [33] Drago فيما يلي :

**الحالة الأولى :** إذا تغيب عضو المجلس البلدي عن حضور ثلاث جلسات في دورة إنعقاد المجلس بدون عذر مقبول ، يصدر قرار اسقاط العضوية في هذه الحالة من المحافظ .

**الحالة الثانية :** عندما يرفض عضو المجلس البلدي ممارسة اختصاصاته مثل رفضه المساهمة في إدارة البلدية ، أو عدم الحضور أو المساهمة في اللجان البلدية .... ويكون القرار في هذه الحالة قضائيا .

وينبه Maspétiol et La rogue إلى أن هناك عددا من الضمانات ينص عليها القانون عند استخدام سلطة التأديب ، بالإضافة الى الضمانات التي استقرت في احكام مجلس الدولة ، وأنه نادرا ما تستخدم السلطة المركزية هذه السلطة التأديبية [34].

بيد أن هذه السلطة تعتبر سلطة استثنائية . ومن ثم فإنها لا تستعمل إلا بنص وفي الحدود وبالقيود التي يرسمها القانون .

وذلك على أساس أن التأديب يعتبر بحسب الأصل من سلطات الجهات الرئاسية التي تتم في مواجهة التابعين بقوة القانون .أضف إلى أن التوقيف للعضو الامركزي من جانب السلطات الوصائية يتنافى مع استقلال الجهات اللامركزية وبخاصة إذا كان من الأعضاء اللامركزيين الذين تم اختيارهم أصلا بطريقة الانتخابات . وهو الأمر الذي يوجب أصلا انفراد الجهات اللامركزية بتأديب أعضائها .

ولذلك ينبغي على المشرع أن يحدد بدقة ما يكون لسلطة الوصاية من إختصاص في مجال التوقيف كإجراء لتأديب عضو الهيئة اللامركزية ، وأن يحدد الأسباب الموجبة لإستعمال هذه السلطة تحقيقا للمصلحة العامة ،وكذلك تحديد الآثار المترتبة على هذا الإستعمال فضلا على توفير الضمانات الإجرائية اللازمة لحماية استقلال أعضاء الهيئات اللامركزية ،وذلك الى جانب مراعاة عدم حرمان الجهاز اللامركزي من ممثليه المعزولين بسبب التوقيف لأمد طويل [35].

و هو الأمر الذي يعني بإختصار ضرورة التوفيق بقدر المستطاع بين ما للجهة اللامركزية من استقلال وبين ما ينبغي أن يكون للجهة الوصائية من سلطات في مجال التأديب للأعضاء اللامركزيين بوجه عام.

إن المشرع الجزائري في قانون البلدية وقانون الولاية حاول أن يحترم معظم هذه التوصيات في مجال توقيف العضو اللامركزي من قبل جهة الوصاية .

### المطب الأول

#### التوقيف على مستوى أعضاء م ش ب

حيث يحصل الإيقاف بالنسبة للنائب البلدي بموجب قرار من الوالي لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا مع إمكانية التجديد لمدة ثلاث (3) أشهر بقرار من وزير الداخلية بناء على إقتراح من الوالي مرفقا برأي مكتب التنسيق الولائي [36].

أن سبب إيقاف العضو البلدي هو المخالفة الجسيمة " الإخلال بالمهمة أو المخالفة الجزائية " وفي الحالة الأخيرة يستمر الإيقاف إلى غاية الفصل في المخالفة من قبل الجهة القضائية [37] ويمكن أن يتبع توقيف العضو البلدي بالإقصاء ، وذلك إذا إتضح لجهة الوصاية فعليا الإخلال بالمهمة أو ثبوت المخالفة الجزائية في حق هذا العضو ، ويمكن أن ينتهي التوقيف بإعادة الإدماج في حالة عدم ثبوت المخالفة الجزائية أو الجسيمة [38] .

إن توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي قبل سنة 1990 ورغم أنه كان إجراء مؤقت فقد بقي عقوبة فعلية يفتقر المنتخب المحلي أمامها إلى ضمانات الحماية الكافية. خاصة حقوق الدفاع ، حيث تقتصر فقط على اشتراط مرافقة رأي مكتب التنسيق الولائي لاقتراح الوالي حول تجديد مدة التوقيف فحسب [39].

إن عقوبة التوقيف المعتمدة في أمر 76 - 85 والمعدل بموجب القانون 81 - 09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 ، قد كانت موجودة في التشريع الفرنسي ، وذلك بموجب قوانين الجماعات المحلية قبل قانون 82 - 212 المعدل بالقانون 82 - 623 . حيث أوجدت تلك القوانين أساليب التوقيف والعزل من أجل الإنضباط في حق الأعضاء المنتخبين . إلا أن قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم ، ألغى كل هذه العقوبات [40] وأبقى فقط توقيف رئيس البلدية ونوابه بحيث يمكن أن يتعرضوا لهذه العقوبة بموجب قرار وزاري مسبب ولمدة لا تتجاوز شهرا مع مراعاة حقوق الدفاع في حق هؤلاء [41]، والملاحظ ورغم تعديل النموذج الفرنسي القديم واستبداله بنموذج أقل حدة فإن المشرع الجزائري في قانون 90 - 08 المتضمن قانون البلدية قد إحتفظ بشكل التوقيف كعقوبة مفروضة على الأعضاء المنتخبة للبلدية ، حيث تنص المادة 32 منه " عندما يتعرض منتخب الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه . يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي ، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية " يرى الدكتور عمار بوضياف في هذه المادة أنه مادام التوقيف يعود لمتابعة جزائية التي تحول دون أداء مهامه النيابية الملقاة على عاتقه ، أي أن العضو قد قيدة حريته أو بتعبير قانوني أصبح قد أودع الحبس الإحتياطي المؤقت [42]، فإن مصطلح يمكن الوارد في المادة لا يمت بالصلة لموضوع المادة إذ متى ثبت المانع فلا مجال للسلطة التقديرية بالتوقيف للإلتخاذ إجراء التوقيف أو التجميد بل أن الجهة المعنية ملزمة بالتحرك كإجراء إحترازي وتحفظي لحماية لمصالح المجلس [43] .

لذلك أتى قانون البلدية الجديد رقم 11 - 10 في مادته 43 ليزيل هذا اللبس

حيث ألغى

السلطة التقديرية للوالي وجعلها إلزامية التوقيف حيث تنص " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخرقة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة ، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة . في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية " .

ونتساءل إذا كانت هذه المتابعة سواء كانت الجنائية أو الجنحة تمكنه من الاستمرار في ممارسة عمله هل يستمر بأداء مهامه . لأن الاستمرار مستحيل حيث هذه المتابعة تجعله بالحبس الاحتياطي هذا من جهة ومن جهة أخرى أن هذه المادة تلزم الوالي بإيقاف العضو المتابع حسب عبارة يوقف و إلغاء عبارة يمكن .

إن المتفحص للمادة 92 من أمر 76 - 85 المعدل بالقانون 81 - 09 والمادة 32 من قانون البلدية رقم 90 - 08 والمادة 43 من قانون البلدية رقم 11 - 10 يدرك للوهلة الأولى مجموعة من الفروق:

...