

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية الشريعة والاقتصاد

قسم: الشريعة والقانون



جامعة الأمير عبد القادر

للعلوم الإسلامية - قسنطينة

رقم التسجيل: .....

الرقم التسلسلي: .....

## أسس الامركزية الإدارية الإقليمية

- دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي والجزائري -

أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في العلوم الإسلامية

تخصص: شريعة وقانون - المؤسسات السياسية والإدارية-

إشراف الأستاذ الدكتور:

أ.د. محمد زغداوي

إعداد الطالبة:

فهيمة طوبال

### لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصّفة
أ.د. عبد الرحمان خلفة	أستاذ	جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية-قسنطينة	رئيسا
أ.د. محمد زغداوي	أستاذ	جامعة الإخوة منتوري 1 - قسنطينة	مشرفا ومقررا
أ.د. نادية تياب	أستاذ	جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة	عضوا مناقشا
أ.د. ريكلي الصديق	أستاذ	جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة 01	عضوا مناقشا
د. جنة عبد الله	أستاذ محاضر أ	جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية-قسنطينة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 1446-1447هـ/2025-2026م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين أولا وآخرا، الحمد لله أداءا وقضاءا، الحمد لله الذي بعزته وجلاله تتم الصالحات، الحمد لله الذي وفقني إلى إتمام هذا العمل.

كما أتقدم بشكري الجزيل إلى أستاذي الفاضل، الأستاذ الدكتور محمد زعداوي، الذي قبل الإشراف على هذا العمل، ورعاه مذ كان فكرة، إلى غاية إتمامه، فله مني كامل الشكر والعرفان نظير ما تفضل به من توجيهات وتصويبات، أسأل الله له موفور الصحة والعافية. والشكر موصول إلى أعضاء اللجنة الممتحنة، كل ممتحن باسمه، مستسمحه إياهم على ما تجشموه من مشقة، وتعب، في سبيل تمحيص هذا العمل، وتصويبه وإثرائه، أشكركم جزيل الشكر، وأسأل الله العظيم أن يديمكم دخرا للعلم ولطلبته، وأن يمتعكم بالصحة والعافية.

# الإهداء

إلى الوالدين الكريمين، حفظهما الله ورعاهما، ومتعني دائما بوجودهما،  
أسأل الله لهما موفور الصحة والعافية.

إلى سندي في هذه الحياة الدنيا زوجي الكريم.

إلى فلدات كبدي، وزهرات عمري، وأنوار حياتي، أبنائي، أسأل الله رب  
العرش العظيم أن يجعلهم من المباركين، الذين ياخذون الكتاب بقوة

إلى كل الأحرار الحاملين لهم الوطن والأمة.

# مقدمة

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا، ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، وأشهد أن محمدا عبده ورسوله أما بعد:

## 1- التعريف بالموضوع

لقد كان أسلوب المركزية الإدارية السمة الغالبة التي ميزت تشريعات القرن العشرين، لاعتماد الدول في بناء مؤسساتها أُنذاك على تجميع وحصر ما أمكن حصره، وتجميعه من الوظائف على مستوى عاصمة الدولة ومركزها، إلى درجة شهدت فيها أواخر القرن العشرين تضخما كبيرا في الأجهزة الإدارية المركزية للدولة، على اختلاف الظروف العامة للدولة.

ورغم حجم الفارق بين هذه الدول (الدول المتقدمة والدول النامية) فقد تنامت في كليها وظائف الدولة وتعاضمت تأثيرها على جوانب النشاط السياسية والاقتصادية على السواء، كما ازداد تحكمها في مصادر الاقتصاد وتوزيع الموارد المالية، في المقابل نتج عن ذلك مركزية خانقة على مستوى التشريعات والتسيير، مما فتح الباب واسعا أمام انتشار الظواهر السلبية المرتبطة بمركزية التسيير، من فساد، محسوبية، وبيروقراطية...

أما على المستوى الإقليمي للدولة فقد كان الوضع أكثر تأزما، لقد أدت المركزية الخانقة إلى انعدام التنسيق ما بين عاصمة الدولة وأقاليمها، ولقد تسبب ذلك في عدم وضوح الرؤية للدولة المركزية بخصوص الحاجيات الإقليمية على المستوى المحلي، ويتضح ذلك من خلال العمل إقليميا على مشروعات تم التخطيط لها من طرف السلط المركزية، لم تكن متناسبة مع الحاجيات الإقليمية، بمعنى آخر فشل مركزية التخطيط والتنفيذ للشأن المحلي، مع ما يستتبع ذلك من طغيان لمظاهر الرقابة بكل أنواعها ووسائلها، فكان لذلك تأثيرا كبيرا على انخفاض مستويات الدخل المحلي والوطني على السواء، نتج عنه تأخر كبير في عجلة التنمية المحلية، هذه الأخيرة تعتبر واحدة من أهم الأهداف التي تسعى اللامركزية الإدارية إلى تحقيقها<sup>(1)</sup>.

(1)- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للتعليم التدريب الترجمة، الجزيرة، 2016، ص:6.

كما أن استجماع الدولة لكامل الوظيفة الإدارية في يد هيئة مركزية، له تأثيراته التي لا تخفى على أحد، من زاوية عدم قدرة الدولة على القيام بالوظيفة الإدارية على أكمل وجه، بل إن تحقيق ذلك شبه مستحيل، ومن زاوية أخرى لا يمكن معه تلبية الاحتياجات العامة المتزايدة نتيجة تزايد أدوار الدولة على مستوى المركز، وعلى مستوى الأقاليم على السواء بالشكل المرغوب فيه من طرف الساكنة مركزيا ومحليا، كما أن التمايز بين الأقاليم من جانب الاحتياجات الخاصة بكل واحدة منها، يجعل من الضرورة بمكان وجود الاختلاف بينها من حيث أسلوب تسييرها.

أمام كل هذه السلبيات الناتجة عن مركزية التخطيط والتنفيذ، أصبح من الضروري التحول عن هذا النظام بأسسه المعروفة من سلطة رئاسية، تدرج هرمي، تركيز للوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، لتفادي أو على الأقل التخفيف من حدة السلبيات الناتجة عنه، فعلى صعيد التسيير للوظيفة الإدارية في الدولة، تخلت هذه الأخيرة عن العديد من صلاحياتها لفائدة وحدات إدارية لامركزية، يتم انتخابها من طرف سكان الجماعة الإقليمية<sup>(1)</sup>، متمتعة بالشخصية المعنوية، هذه الأجهزة المنتخبة تكون أكثر قربا من المواطن وأكثر تعبيرا عن إرادة الشعب الذي اختارها لتتوب عنه، ومن المفترض في الأجهزة أن تكون الأسرع والأقدر على معرفة متطلبات السكان الذين وضعوا ثقتهم فيها.

وذلك من خلال ضمان مشاركة أوسع للمساكنين المحليين في تسيير شؤونهم المحلية، والتحديد الأمثل لاحتياجات الساكنة المحلية، وتحقيق الكفاءة اللازمة، على أساس أن الأقرب يكون على دراية أكثر من ذاك الذي في المركز، مما يؤدي إلى تفادي سوء التخطيط والتنفيذ، كما أن اللامركزية تعزز الرقابة على الحكومة مما يساهم في تحسين الأداء الحكومي والاقتصاد في الموارد المالية للدولة، إذ لم تفلح محاولات الدولة في التخفيف من شدة المركزية، وذلك من خلال تبني أسلوب عدم التركيز الإداري وهو الصورة المخففة للمركزية الإدارية.

لقد ساهمت كل العوامل والأسباب المتقدمة في الإعلان عن ميلاد أسلوب جديد لتسيير

<sup>(1)</sup> - اختار المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 استعمال مصطلح الجماعات المحلية، خلافا للتعديلات الدستورية السابقة (التعديل الدستوري لسنة 1996، التعديل الدستوري 2016) التي استعمل فيها مصطلح الجماعات الإقليمية، أما نصوص قانون البلدية والولاية (القانون 11\_10 المتعلق بالبلدية، والقانون 12-07 المتعلق بالولاية) فاستعمل مصطلح الجماعات الإقليمية، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد استعمل المصطلحين للدلالة على نفس المعنى.

الوظيفة الإدارية، المتمثل في أسلوب اللامركزية الإدارية، لقد أصبح من الضرورة بمكان التحول من نظام لا مركزي حصري أو حتى غير ممرکز، إلى نظام لا مركزي قائم على تفتيت الوظيفة الإدارية بين المركز في العاصمة وسلطات إدارية عامة إقليمية مستقلة عن المركز<sup>(1)</sup>.

ولتحقق هذا الاستقلال لابد من الاعتراف لهذه الإدارة الإقليمية بالشخصية القانونية المعنوية بما يترتب عن هذه الشخصية من استقلال إداري ومالي، هذا الأخير أي الاستقلال المالي اعتبره البعض من الفقهاء أساسا للامركزية قائما بحد ذاته، وكذا مستقلة عضويا، مع خضوع هذه الجماعات الإقليمية كما يسميها المشرع الجزائري لرقابة السلطة المركزية، دون أن تصل هذه الرقابة إلى درجة تجعل من هذه الجماعات الإقليمية تابعة تبعية رأسية للسلطة المركزية، وهذا الأخير أيضا يعتبر أساسا من أسس اللامركزية الإقليمية، وذلك كله كنتيجة لوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية في الدولة، وهو الأساس الأول من أسس اللامركزية الإقليمية، ونقصد بهذه الأسس اللامركزية الإقليمية.

حيث أن اللامركزية الإقليمية في الحقيقة تقوم في جوهرها وحقيقتها على مجموعة أسس، تعتبر واحدة من أهم وسائل الديمقراطية، كونها تفسح المجال لمشاركة الشعب في حكم نفسه بنفسه، ويترب عن هذه المشاركة زيادة درجة الوعي لدى الساكنة المحلية، وإحاطتهم بحقيقة المجلس الذي انتخبوه، والمساهمة بأنفسهم وأمواهم في تسيير هذا المجلس الذي ينتمون إليه وينتمي إليهم.

و الجزائر كدولة مستقلة تأثر تنظيمها الإداري بنظيره لدى دولة المستعمر، وفي هذا الصدد نص الميثاق الوطني لسنة 1976<sup>(2)</sup> الذي تبنى الاختيار الاشتراكي نص على: "أن الدولة الجزائرية دولة موحدة، تسعى من أجل عدم استفحال المركزية بها كأسلوب لتسيير شأنها الإداري، للقضاء على البيروقراطية وغيرها من مظاهر مرتبطة بالمركزية الإدارية".

وفي ظل هذا النهج تطلع الدولة إلى إرساء جهاز إداري لا يشل من خلاله نشاط الأجهزة

(1) -اختلف الفقهاء في تحديد أسس اللامركزية الإقليمية، ومن هؤلاء الفقهاء على سبيل المثال لا الحصر: - طعيمة الجرف الذي يحصر أسس اللامركزية في وجود مصالح ذاتية محلية ومجالس إدارية محلية مستقلة، وأساس الرقابة الإدارية، ومن الفقهاء: - محمد كامل ليله فيجعل أسس اللامركزية: اللامركزية طريق من طرق الحكم وليست صورة من صور الحكم، توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى محلية ومصالحية منتخبة، إضافة إلى فقهاء آخرين، أنظر: أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، د بلد نشر، ط: 1، 2013، ص: 37-38.

(2) -أمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 المتضمن الميثاق الوطني، ج ر ج ج، ع: 64، الصادرة سنة 1976

الإدارية المحلية، بل على العكس من ذلك يهدف لوضع حد لكل مظاهر الفساد الإداري، وإزالة العراقيل الإدارية وتكريس مبدأ تقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار... إذن فإن الدولة الاشتراكية في هذه المرحلة اتخذت اللامركزية أساسا لتطورها وتنظيمها، وقد استمر هذا النهج في الدساتير اللاحقة.

وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام، حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية، ومن هنا لا بد للامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات، للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية، التي بإمكانها حلها ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية الاجتماعية والثقافية.

ولقد أقر دستور 1976<sup>(1)</sup> هيئة البلدية والولاية كجماعتان إقليميتان، على عكس دستور 1963<sup>(2)</sup> هذا الأخير نص فقط من خلال المادة التاسعة منه على أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، كما اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية، حيث لا نجد من خلاله أية إشارة إلى المجلس المنتخب كانعكاس لتبني نظام اللامركزية الإدارية.

ليكرس بذلك دستور 1976 ما جاء في قانون البلدية لسنة 1967<sup>(3)</sup> وقانون الولاية لسنة 1969<sup>(4)</sup> وفي هذا الصدد نصت المادة السابعة منه على أن المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة... كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات.

حيث تعدت صلاحيات المجالس الشعبية المحلية الصلاحيات التقليدية، وصولا إلى التدخل في المجال التشريعي حيث أعطت المادة 150 من الدستور للمجالس الشعبية البلدية والولائية حق تقديم

(1) - أمر رقم: 76-97، المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق ل: 22 نوفمبر 1976، المتضمن دستور 1976، ع: 94، الصادرة سنة 1976..

(2) دستور 8 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، ع: 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963

(3) - أمر رقم: 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، ع: 06 الصادرة سنة 1967.

(4) - أمر رقم: 69-38 المؤرخ في 28 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع: 44 الصادرة سنة 1969.

التماس للحكومة، التي يمكنها صياغته في مشروع قانون، وهذا ما لا نجده في الدساتير اللاحقة، حيث جاء في المادة 150 من دستور 1976 يجوز للمجالس البلدية وللمجالس الشعبية للولايات أن ترفع التماسا للحكومة، التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون.

أما دستور 1989<sup>(1)</sup> فقد نصت المادة 16 منه على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

واستتبع ذلك إصدار قوانين جديدة لتنظيم الجماعات الإقليمية في الجزائر بعد مرحلة دستور 1989، فصدر قانون البلدية 08-90<sup>(2)</sup> وقانون الولاية 09-90<sup>(3)</sup>، واستكمالا لمسيرة الإصلاحات التي اعتمتها الدولة الجزائرية صدر القانون 10-11<sup>(4)</sup> والقانون 07\_12<sup>(5)</sup> الخاصين بالبلدية والولاية على التوالي، كآخر قانونين للجماعات الإقليمية في الجزائر، الجاري العمل على تعديلهما مجددا، وهذا كله في سبيل تدعيم أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية .

إن نظرة في التاريخ تدفعنا إلى الجزم بأن اللامركزية الإدارية الإقليمية بأسسها الرئيسية، كأسلوب لتسيير الوظيفة الإدارية في الدولة ليست نتاج الأنظمة الحديثة أوميزتها، بل هي أقدم في الظهور، حيث يعود ظهورها إلى الحضارات القديمة، هذه الأخيرة عرفت نظام اللامركزية في تسيير الوظيفة الإدارية.

والدولة الإسلامية كواحدة من هذه الدول العريقة، عرفت هي الأخرى اعتماد وتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية في تسيير شؤونها الإدارية، وذلك من خلال خلق عدة مستويات للإدارة، فهناك الإدارة المركزية أي على مستوى عاصمة الخلافة، ممثلة في شخص الخليفة، وهناك معاونو الخليفة، الذين من ضمنهم نجد ولاة الأقاليم، وإن اختلفت من حيث درجة الأخذ بالنظام اللامركزي من فترة إلى

(1) - مرسوم رئاسي رقم: 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور سنة 1989، ج ر ج ج، ع: 9، الصادرة سنة 1989.

(2) - قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، ع: 15 الصادرة سنة 1990.

(3) - قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع: 15، الصادرة سنة 1990.

(4) - قانون رقم 11-10 المؤرخ 20 رجب 1432 الموافق 22-06-2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، ع: 37، الصادرة سنة 2011.

(5) - قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع: 12، الصادرة سنة 2012.

أخرى، بحسب سياسة الخليفة والظروف العامة في الدولة.

نحن هنا إذ نتحدث عن اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدولة الإسلامية، لا نقصد المصطلح (اللامركزية الإقليمية) بحد ذاته ، بقدر ما نقصد به جوهر هذا النظام، أي مدى وجود أسس النظام اللامركزي في تطبيقات التجربة الإسلامية، التي يبني عليها نظام اللامركزية الإقليمية حاليا في التشريعات الحديثة المقارنة على اختلافها.

وسوف نحاول من خلال موضوع بحثنا الوقوف على حقيقة هذا النظام في الدولة الإسلامية في عهدها الأولى، أي في عهد النبي ﷺ، وعهود الخلفاء الراشدين، مستأنسين في ذلك ببعض الأمثلة زمن الدولة الأموية، أو حتى العباسية عند الاقتضاء للتوضيح أكثر، في شكل دراسة مقارنة بنظام اللامركزية الإقليمية في ظل القانون الوضحي الحالي في الجزائر.

## 2- أهمية الموضوع

يكتسي موضوع اللامركزية الإقليمية أهمية بالغة، إذ ومن خلال هذا الموضوع نحاول الكشف عن واحد من أهم أساليب تسيير الوظيفة الإدارية، وهو أسلوب اللامركزية الإدارية، على أساس أنها تشكل مجالا خصبا لتجسيد الديمقراطية المحلية، أو الديمقراطية الإدارية في مقابل الديمقراطية السياسية، هذه الأخيرة اعتبرها البعض نظاما أجوفا ما لم تصاحبه ديمقراطية إدارية، يفتح من خلالها المجال للسكان المحلية للمساهمة في تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم، من خلال المجلس المنتخب، كونهم الأقرب والأعرف بمشاكلهم ومتطلباتهم، وهذا من شأنه أن يقوي الشعور بالانتماء للوطن، ويشعر المواطن على مستوى الجماعة الإقليمية بأهميته وعدم تهميشه من قبل السلطة المركزية، وأن له دورا في تسيير شؤونه عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم نيابة عنه.

تظهر أهمية الموضوع على اعتبار أن تبني أسلوب اللامركزية الإقليمية من شأنه خلق كفاءات إدارية مؤهلة وقادرة على تسيير شؤونها بنفسها، ومن دون الرجوع في كل مرة إلى السلطة المركزية، على أساس أن اللامركزية الإقليمية مدرسة الديمقراطية، سواء كان ذلك في الظروف العادية للدولة، أو حتى في الظروف الاستثنائية أيضا التي قد تواجه الدولة.

وهو ما يعتبر في حد ذاته مكسبا للدولة، فإذا ما واجهت الدولة ظروفًا استثنائية كانت لهذه النخبة

على مستوى الجماعة الإقليمية القدرة على الثبات في وجه الأزمات، دونما التصاق وارتباط بتوجيهات العاصمة جزئا وكلا، فإذا سقط المركز توالت الأقاليم في السقوط تباعا لهذا المركز، بل على العكس من ذلك فإنه بوجود هذه الكفاءات الإقليمية سوف يحقق ذلك صمود الأقاليم في وجه هذه الظروف الاستثنائية، على اعتبار أن المنتخبين المحليين هم الأدرى والأقرب إلى المشكلة، والأكثر خبرة من غيرهم في تسيير مختلف الظروف التي قد تعترى حياة الوحدة المحلية على سبيل الاستثناء، كاختلال الأمن مثلا بداخلها، وذلك بالنظر إلى أنهم تعودوا و تدرّبوا على مواجهة هذه الظروف دونما حاجة إلى تدخل السلطة المركزية.

ونؤكد في هذا الصدد على أن المقصود هنا، هو الاستقلال الإداري، أي ما تعلق بالوظيفة الإدارية فحسب، دون أن تتعداها إلى الوظيفة السياسية، وهو في حد ذاته رد على منتقدي موضوع اللامركزية الإقليمية، لأن اللامركزية الإقليمية في نظرهم تشكل تهديدا للوحدة السياسية للدولة.

— تكمن أهمية الموضوع أيضا في كون اللامركزية الإقليمية تشكل آلية فعالة لتقريب الإدارة من المواطنين، وتحليصهم من مشكل طول الإجراءات وتعقيدها، الناجم عن تبني أسلوب المركزية الإدارية، وبالتالي تمكين المتساكنين من قضاء مصالحهم بكل مرونة وسهولة، كل ذلك في وقت وجيز.

— تكمن أهمية اللامركزية الإقليمية أيضا في تخفيف الضغط على السلطة المركزية، من خلال تفهيت الوظيفة الإدارية، وإشراك الجماعات الإقليمية في عملية التسيير، بما يسمح للسلطة المركزية التفرغ للمسائل القومية ذات الأهمية الكبرى، التي تم كل ساكنة الدولة، ولهذا لجأت الدول قديما وحديثا إلى اعتماد هذا الأسلوب في تسيير وظيفتها الإدارية، وهذا في حد ذاته دليل على أهمية هذا الموضوع.

### 3 - أسباب اختيار الموضوع

للباحث مجموعة من الأسباب تجعله يقبل على موضوع علمي بعينه، دون غيره من الموضوعات العلمية الأخرى، على ما هي عليه من أهمية، هذه الأسباب لا تخرج على أن تكون إما أسبابا ذاتية تتعلق بذات الباحث وإما أن تكون أسبابا موضوعية تتعلق بموضوع البحث.

#### فأما الأسباب الذاتية لهذا البحث

فتتمثل أساسا في رغبتني الشخصية في دراسة موضوع الجماعات الإقليمية، إن لهذا الموضوع تحديدا

تأثيراً مباشراً عليّ كجزء من ساكنة الإقليم، عشت وأعيش وسأعيش إن شاء الله مستقبلاً واقعه، ومن هنا تولدت لديّ الرغبة في دراسته على وجه التحديد.

### الأسباب الموضوعية

- إن واحدة من أهم الأسباب التي دفعت بي إلى دراسة هذا الموضوع، هو تعلقه بوحدة من أهم اهتمامات المواطن، ألا وهو الشأن المحلي، الواقع المحلي، المشاكل والعراقيل المحلية لهذا المتساكن المحلي، الحلول والمقترحات النابعة من واقع الساكنة المحلية، بغية الوصول بهذا المتساكن إلى مستوى المشاركة في اتخاذ القرار على المستوى المحلي، وهذا هو جوهر الديمقراطية التشاركية، إحدى أهم دعائم الحكم الراشد في العصر الحديث.

إن اللامركزية الإدارية الإقليمية سواء من حيث أسسها التي هي موضوع بحثنا، أو من حيث زوايا أخرى كالتنمية المحلية مثلاً على مستوى الأقاليم، كلها موضوعات مهمة على أساس أنها ذات صلة مباشرة بالمواطن، سواء على اعتبار أننا جزء من هذه الأقاليم، أو على اعتبار أننا باحثين، فالموضوع إذن يتجاوز مسألة البحث العلمي المجرد، لكونه يتصل بنا اتصالاً على أرض الواقع، إننا في الحقيقة جزء من هذا النظام وحلقة رئيسية فيه، إننا مدار الأمر كله من وراء تبني هذا النظام، بشكل يسمح لنا بالمشاركة في تسيير شؤوننا المحلية بأنفسنا وبالتالي تحقيق الديمقراطية الإدارية في مقابل الديمقراطية السياسية.

-إضافة إلى ما تقدم أعلاه، فإنه مما زاد في رغبتني ودفعني لدراسة هذا الموضوع هو قيام المشرع الجزائري بإصدار قانون البلدية وقانون الولاية الأخيرين، الأمر الذي أثار في الفضول إلى البحث في هذا الموضوع، لأجل الوقوف على حقيقة التنظيم القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، والوقوف على واقع الجماعات الإقليمية من حيث التسيير والتشكيل ووسائل تحقيق الاستقلال، وكذا محاولة الوقوف على مختلف سلبات ونقائص قوانين الجماعات الإقليمية، وتقديم البدائل لأجل تدارك هذه النقائص.

-ولما كان موضوع هذا البحث هو دراسة مقارنة مع نظام الإمارة على الأقاليم في الدولة الإسلامية، فقد أردت من خلاله المساهمة في الكشف عن جانب من أهم جوانب الإدارة في الدولة الإسلامية، ومدى اعتماد هذا الأسلوب في تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة الإسلامية، بالنظر إلى

اعتبار الشريعة الاسلامية في بلدنا الجزائر تعتبر مصدرا مهما من المصادر التي يجب أن يستمد منها المشرع الجزائري أسس تنظيم المجتمع بصفة عامة، كما تقضي بذلك المادة الأولى من القانون المدني التي تجعل من الشريعة الاسلامية مصدرا احتياطيا للقاضي، وليس يخفى على أحد صعوبة الأمر نظرا لتباعد الفترتين الزمنيتين موضوع الدراسة واختلاف المصطلحات المستعملة في كلا النظامين.

#### 4- الإشكالية

بناء على ما تقدم من بيان وإيضاح لأهمية موضوع البحث، وكذا الأسباب التي دفعتنا إلى بحثه ذاتيا وموضوعيا، وعلى أساس أن موضوع اللامركزية الإقليمية أصبح أكثر تنظيما مع قيام الدولة الحديثة وانتشار الأفكار الديمقراطية، علما كما سبق الإشارة إليه أنه لم يكن وليدها.

ورغم ما وصل إليه نظام اللامركزية من تنظيم، إلا أن الفقهاء على خلاف بشأن أدوات ووسائل تجسيد أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية، كما أن الدول أيضا على خلاف في الأخذ بهذه الآليات التي يبنى عليها موضوع أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية .

وهذا ما دفعنا إلى التساؤل حول موقف المشرع الجزائري من نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، ووسائل تحقيق أسس ودعائم هذا النظام، حيث يتمحور موضوع بحثنا حول التساؤل الرئيسي الآتي: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري من خلال مختلف الأدوات والوسائل التي تبناها وتأثر بها في تجسيد أسس اللامركزية الإقليمية؟ وإلى أي مدى عرف النظام الإداري في الدولة الإسلامية تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية بأسسها ووسائلها؟

عن هذا الإشكال الرئيس تتفرع عديد الإشكالات الجزئية، سواء ما تعلق بالجانب القانوني أو ما تعلق بالتجربة على مستوى الدولة الإسلامية والتي نورد بعضها في النقاط الآتية.

أولا: في الجانب القانوني

— ماهو مجال اختصاص الجماعات الإقليمية؟ وعلى أي أساس فرق المشرع الجزائري بين المصالح القومية التي يرجع الاختصاص فيها إلى الدولة، والمصالح المحلية التي يرجع الاختصاص فيها إلى الجماعات الإقليمية؟

— إلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري من خلال أسس اللامركزية الوصول بهذه الهيئات اللامركزية إلى تحقيق استقلالها عضويا ووظيفيا عن المركز؟

— ما هي مختلف الوسائل والأدوات التي إعتد عليها المشرع الجزائري لتجسيد استقلال الجماعات الإقليمية؟ وإلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية عضويا ووظيفيا من خلال هذه الأدوات؟ وما مدى تأثير نظام الوصاية الإدارية المفروضة عليها على استقلاليتها؟

ثانيا : وفي الجانب المتعلق بالتجربة في الدولة الإسلامية نطرح الإشكالات الجزئية الآتية

— ماهو مجال اختصاص ولاية الأقاليم في الدولة الإسلامية؟ وكيف يمكن التمييز بين المصالح القومية الداخلة في اختصاص الخليفة في الدولة الإسلامية، واختصاصات الوالي على مستوى الإقليم المولى عليه؟

— كيف تم تعيين الولاة على الأقاليم في الدولة الإسلامية؟ ومن يملك صلاحية التعيين؟

— من خلال مختلف الأساليب التي عرفها النظام الإسلامي في تعيين الولاة على الأقاليم، ما مدى استقلالية الوالي وظيفيا وعضويا عن مركز الدولة؟

— هل تمتعت الأقاليم في الدولة الإسلامية باستقلاليتها المالية، على أساس أن الاستقلال المالي واحد من أهم دعائم الاستقلال الإداري للأقاليم؟

— ما مدى خضوع ولاية الأقاليم في الدولة الإسلامية، أثناء ممارسة الصلاحيات المخولة إليهم إلى مختلف أنواع الرقابة التي تخضع لها الجماعات الإقليمية في النظم الوضعية المقارنة؟ وما مدى تأثير هذه الرقابة إن وجدت على استقلاليتهم؟

## 5- الدراسات السابقة

من خلال ما اطلعنا عليه من دراسات علمية لمختلف جوانب هذا الموضوع، يتضح مدى اهتمام الباحثين به، سواء ما تعلق بالشق القانوني، أو ما تعلق بهذا النظام في التجربة على مستوى الدولة الإسلامية، غير أنني لم أعتد في حدود ما اطلعت عليه، على دراسة مقارنة تجمع بين هذا الموضوع لدى المشرع الجزائري مقارنة بالنظام الإداري في الدولة الإسلامية، حيث أن بعضا من هذه الدراسات قد ركزت على الشق القانوني، في حين أن بعضها الآخر قد ركز على الشق المتعلق باللامركزية الإدارية في

النظام الإسلامي ومن هذه الدراسات نذكر:

\_ أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية : وهي رسالة دكتوراه لصاحبها مسعود أحمد مصطفى من جامعة الأزهر، حيث جاءت هذه الدراسة في ثلاثة أبواب، تناول في الباب الأول منها أسس التنظيم الإداري والسياسي بشكل عام، ثم باب ثان تطرق فيه إلى المركزية واللامركزية في الدولة الإسلامية في عهدها الأولى عهدها الأولى، ثم في الباب الثالث تناول الباحث اللامركزية السياسية والإدارية في العصر العباسي الأول والثاني.

وعليه تظهر أهمية الدراسة بالنسبة لموضوع بحثي، ونحن في بحثنا هذا سوف نستعين بالنتائج المتوصل إليها، مع التركيز على الجوانب المتعلقة بأسس اللامركزية الإدارية في الدولة الإسلامية، من مصالح محلية وإدارة مستقلة ووصاية على ولاية الأقاليم.

\_ اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق: وهي رسالة ماجستير لصاحبها مسعود شيهوب، جاءت هذه الدراسة في بابين، الباب الأول تحت عنوان المفهوم العضوي للامركزية الإقليمية بالجزائر، والباب الثاني تحت عنوان المفهوم الوظيفي للامركزية الإقليمية بالجزائر.

وهي دراسة مهمة بالنسبة لموضوع بحثي تناول فيها الباحث الجانب العضوي للمجموعات المحلية في الجزائر في إطار النصوص القانونية المنظمة للمجموعات المحلية المتمثلة في الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، والأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، وبقية النصوص القانونية الأخرى (تعديلات قانون البلدية<sup>(1)</sup> والولاية<sup>(2)</sup>)، قانون الانتخابات 80-08<sup>(3)</sup>....)، وهي دراسة مهمة بالنسبة لنا كونها تناولت أسس اللامركزية الإدارية في الجزائر من خلال النصوص القانونية في تلك الفترة، ونحن سوف نبحت أسس اللامركزية من خلال النصوص القانونية الخاصة بالمجموعات المحلية (البلدية والولاية) الساري العمل بها مع المقارنة بالنصوص القانونية السابقة متى أمكن ذلك، مقارنة مع تطبيقات هذه الأسس في الدولة الإسلامية.

(1)- قانون رقم 81-09 المؤرخ في 4 يوليو 1981 المتضمن تعديل قانون البلدية، ج ر ج ج، ع: 27، الصادرة سنة 1981.

(2)- قانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فبراير 1981 المتضمن تعديل قانون الولاية، ج ر ج ج، ع: 7، الصادرة سنة 1981.

(3)- قانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج. ع: 44، الصادرة في 28 أكتوبر سنة 1980.

إضافة إلى دراسات أخرى تناولت الموضوع في إحدى زوايا بحثي.

## 6- المنهج والمنهجية

تم اعتماد عدة مناهج بحسب ما تقتضيه طبيعة البحث، كما أننا اتبعنا في بحثنا هذا على المنهجية التي سوف نوضحها فيما يلي.

أولاً: المنهج المعتمد.

### -المنهج التحليلي

يعتبر المنهج التحليلي أفضل منهج لدراسة وتحليل النصوص القانونية، والمواقف والاتجاهات السياسية، وعلى اعتبار أن هذه الدراسة هي دراسة قانونية في إحدى شقيها، وبالتالي لا غنا عن المنهج التحليلي، والذي قمنا من خلاله بتحليل جملة النصوص القانونية النازمة للجماعات الإقليمية عضوية ووظيفية، وكذا ما يترتب عن ذلك من علاقات بين المركز والأقاليم.

وعلى اعتبار أن هذه الدراسة في شقها الآخر قد سلطت الضوء على نظام اللامركزية الإدارية في الدولة الإسلامية، من خلال تحليل السوابق التاريخية الخاصة بسياسة الخلفاء والأمراء على الأقاليم في الدولة الإسلامية من مختلف الجوانب، فكان للمنهج التحليلي دوراً مهماً، ووسيلة فعالة للوصول إلى حقيقة هذا النظام .

### -المنهج الاستقرائي

إنه لا يخفى على أي باحث ما للمنهج الاستقرائي من دور في مجال البحث العلمي عموماً، والبحث في مجال العلوم القانونية على وجه الخصوص، فنحن في الحقيقة من خلال هذه البحوث، نقوم بعملية استقرائية من خلال تجميع الجزئيات والمعلومات المتعلقة بالموضوع، سواء ما تعلق بالشق القانوني، أو الشق المتعلق بالدولة الإسلامية، ومن هنا تظهر أهمية هذا المنهج بالنسبة لبحثنا.

### \_المنهج المقارن

المنهج المقارن هو الآخر لا يخفى دوره وأهميته في بحثنا هذا، وذلك على أساس أن هذه الدراسة قائمة على المقارنة بين نظامين، هما النظام الجزائري كما تقدم معنا، والنظام الخاص بالدولة الإسلامي، قصد الوقوف على الجوانب التي تمثل أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين النظامين.

## ثانيا: المنهجية

لقد اتبعت في بحثي على المنهجية الآتية:

- قمت بعزو الآيات القرآنية وتهميشها بذكر السورة ورقم الآية.
- قمت بتخريج الأحاديث النبوية من كتب التخريج المعتمدة، مع الاكتفاء بأحد الصحيحين إذا وجد، فإذا لم يكن في الصحيحين أخرجه من كتب السنن الأخرى مع ذكر درجة الحديث.
- قمت بالترجمة للأعلام غير المشهورين ما أمكنني ذلك.
- دعمت البحث بفهارس علمية مرتبة كالاتي:
  - فهرس الآيات القرآنية.
  - فهرس الأحاديث النبوية الشريفة.
  - فهرس الأعلام.
  - فهرس المصادر والمراجع:

وقد رتبت المراجع كالاتي: القرآن الكريم أولا، ثم قمت بترتيب المصادر والمراجع ترتيبا ألف بائيا من دون تصنيف لها، ليأتي بعدها قائمة النصوص القانونية، ثم المقالات العلمية، ثم الرسائل الجامعية، ثم مواقع الأنترنت، ثم المراجع بالغة الأجنبية.

فهرس المحتويات.

- أما فيما يخص كيفية التوثيق للمعلومات، فقد رتبته وفق الطريقة المنهجية القائمة على ذكر صاحب الكتاب أولا، ثم عنوان الكتاب، ثم دار النشر، ثم بلد النشر، ثم الطبعة، ثم سنة النشر، ثم الجزء والصفحة أخيرا.

وفي حال استعمال المرجع للمرة الثانية، أكتفي بذكر صاحب المرجع دون ذكر عنوان المرجع، أما في حالة الاعتماد على أكثر من مرجع للمؤلف نفسه، ففي مثل هذه الحالة أعيد كتابة صاحب المرجع وعنوان الكتاب.

## 7- خطة الدراسة

لأجل دراسة هذا الموضوع، والإجابة على الإشكالية المتقدمة، ارتأينا هيكله هذا البحث وفق خطة

اشتملت على ثلاثة أبواب، باب أول بعنوان: وجود مصالح إقليمية مختلفة عن المصالح القومية للدولة، وقد قسم هذا الباب إلى فصلين: فصل أول خصصناه للمصالح الإقليمية في القانون الجزائري، وفصل ثان خصصناه للمصالح الإقليمية في الدولة الإسلامية.

أما الباب الثاني فجاء بعنوان الاعتراف بوجود هيئات إقليمية مستقلة، وقد اشتمل هذا الباب على ثلاثة فصول: فصل أول بعنوان: الشخصية المعنوية، فصل ثان بعنوان: الاستقلال العضوي، فصل ثالث: بعنوان الاستقلال المالي، أخيرا باب ثالث بعنوان: الوصاية على الجماعات الإقليمية، اشتمل هذا الأخير على فصلين: فصل أول خصص لأنواع الوصاية على الجماعات الإقليمية في القانون الإداري، ثم فصل ثان خصص للحديث عن آليات الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري، وآليات الرقابة على ولاية الأقاليم في الدولة الإسلامية.

الباب الأول:

وجود مصالح إقليمية مختلفة عن المصالح القومية  
للدولة

## الباب الأول..... وجود مصالح إقليمية مختلفة عن المصالح القومية للدولة

تتنوع المصالح في الدولة البسيطة إلى نوعين من المصالح، مصالح عامة تتولى الدولة تسييرها، نظرا لأهميتها الإستراتيجية للدولة، والتي تضمن استمراريتها في الوقت نفسه، كمرفق الأمن والقضاء، بالإضافة إلى المصالح الخاصة بسكان الأقاليم التابعة للدولة، والتي يشارك المواطنون على مستوى الجماعات الإقليمية في تسييرها بحسب ما يحتاج إليه سكان الإقليم، ولذلك فهي متباينة من إقليم إلى آخر، كالصحة والنظافة والتعليم...

إن الإعتراف بوجود وتباين هذه المصالح الخاصة بإقليم معين من طرف الدولة، وترك تسييرها من طرف السكان المحليين أمر في غاية الأهمية، من أجل التمكين والسماح ببناء إدارة إقليمية مستقلة كأساس من أسس اللامركزية الإدارية.

ذلك أن سكان الجماعة الإقليمية هم الأعراف بمتطلباتهم والأقدر على تجسيدها، وفي المقابل السماح للسلطة المركزية بالتفرغ للمهام القومية.

بالإضافة إلى المصالح المحلية، فإن الجانب المالي حاضر ومهم بدرجة كبيرة، يكفي القول فقط أن هذه المصالح الإقليمية لا يمكن تجسيدها ما لم تسطر لها الإمكانيات المالية اللازمة، وهي كلها شروط ومتطلبات لتجسيد أساس الإدارة المستقلة كركن من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية.

وكذلك الأمر في الدولة الإسلامية، معلوم أن للأقاليم فيها شؤونها ومصالحها الإقليمية الخاصة بها، والتميزة التي تهم سكان الإقليم، ولذلك فإن هذه الأخيرة تعتبر واحدة من دعائم النظام اللامركزي في الدولة الإسلامية، وسبب من أسباب تبني هذا النظام في الدولة الإسلامية.

إن نظرة في اختصاصات الولاية في الدولة الإسلامية يكشف لنا توافر هذا العنصر من عناصر النظام اللامركزي، وهي تقريبا نفس المهام الموجودة في الدولة الحديثة.

وعليه قسمنا هذا الباب إلى فصلين خصصنا الفصل الأول منه للحديث عن المصالح الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي الدولة الإسلامية، وذلك من حيث أسس ومعايير توزيعها ما بين المركز والأقاليم، في حين خصصنا الفصل الثاني منه للحديث عن أنواع الاختصاصات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي الدولة الإسلامية.

## الفصل الأول:

# الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

تحقيقا لواحدة من أهم أركان اللامركزية الإقليمية، يتوجب ترك تسيير المصالح الإقليمية<sup>(1)</sup> لسكان الجماعة الإقليمية، تجسيدا لروح اللامركزية الإدارية وتحقيقا للديمقراطية التشاركية<sup>(2)</sup>.

ولقد جسد المشرع الجزائري ذلك من خلال نص المادة الثانية من قانون البلدية 10-11 حينما اعتبر أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكانا لممارسة المواطنة، حيث تشكل البلدية كجماعة إقليمية إطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ولقد كان من المفترض تجسيد نية المشرع من خلال نص هذه المادة، والسماح للمواطنين على مستوى الجماعة الإقليمية كونهم فاعل رئيسي على مستواها بتسيير شؤونهم الإقليمية، فهم الأقدر من غيرهم على تحديد متطلباتهم، وهم

<sup>(1)</sup> - يقصد بالمصالح الإقليمية اللامركزية المتميزة عن المصالح القومية، فقط ما يتعلق بالنشاط الإداري للسلطة التنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية، دون أن تتعداها إلى الشؤون السياسية، لأن من شأن ذلك التحول بنا من اللامركزية الإقليمية إلى اللامركزية السياسية، وهذه مجالها الدول المركبة. أنظر: محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دط، 2014، ص: 27.

<sup>(2)</sup> - تعتبر الديمقراطية التشاركية (التسيير الجوّاري أو التسيير العمومي الجديد) إحدى دعائم الحكم الرشيد، وتعني مشاركة الجميع في اتخاذ القرار، وممارسة حرية الرأي والتعبير من خلال قنوات مؤسساتية خاصة، وهذا من شأنه إضفاء الشرعية العامة المحلية على ما يتم التوصل إليه من سياسات عامة. انظر: سفيان فوكة، الحكم الرشيد المحلي بحث في قيم وأدوات التمكين، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الرشيد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، المنعقد يومي 12/13 ديسمبر 2010، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، ص: 15. وتعني أيضا: مشاركة جميع الفاعلين في صياغة القرار، وتقوية النقاش العمومي من خلال إرساء تقاليد قوية لتناظر إيديولوجي وعلمي بعيدا عن النزعة الفتوية الضيقة. انظر: باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط: 1، 2016، ص: 491. لقد أصبحت الديمقراطية التشاركية (الديمقراطية المباشرة) موضة تعبر عن تقدم ديمقراطي حقيقي، غالبا ما تستعمل لإضفاء مشروعية أكبر على العمل الإداري، فالديمقراطية التمثيلية لم تعد كافية، ومن خلالها يعاد النظر في العلاقة بين الناخبين المحليين كجزء وكفاعل مهم جدا وبين المنتخبين، من خلال خلق وتنظيم آليات جديدة، تسمح بالمشاركة من طرف كل فواعل المجتمع بالإضافة إلى المنتخبين في إطار الديمقراطية التمثيلية، ومن هذه الآليات مجالس الأحياء، الجمعيات، ندوات المواطنين، ... بشكل يسمح بممارسة هذه الحرية بشكل جماعي. أنظر: عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، ع: 02، 2015، مج: 12، ص: 220-221. متاحة على الرابط: [asjp.cerist.dz](http://asjp.cerist.dz).

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

الأعرف دون سواهم بمشاكلهم وحلولها، إن هذه المسألة غاية في الأهمية تحقيقا للاستقلال الوظيفي جوهر اللامركزية الإدارية، والذي تختص فيه الجماعات الإقليمية بتسيير شأنها بشكل أصيل وتتخذ قراراتها دون الرجوع إلى السلطة المركزية ودون الخضوع لتوجيهاتها وأوامرها.

وكما جاء أيضا في نص المادة: 11 من قانون البلدية 10-11 التي نصت على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري،... كما جاء في المادة أن المجلس يتخذ كافة التدابير لإعلام المواطنين واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما نصت المادة: 12 من قانون البلدية 10-11 على أن المجلس البلدي يسهر على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية الهادفة إلى تشجيع السكان على المشاركة في تسوية مشاكلهم<sup>(1)</sup>.

إن هذه العبارات الواردة في نصوص هذه المواد من قانون البلدية أعلاه، تشير إلى وجود تمايز لمصالح الجماعات الإقليمية عن المصالح الوطنية، ولذلك لا بد من مراعاتها حين تلبيتها على وجه يضمن ذلك التميز والاختلاف، وبهذا الخصوص يثور التساؤل حول كيفية تحديد ما يدخل في اختصاص هذه الهيئات المحلية وما لا يدخل في اختصاصاتها.

هذا ما سنوضحه من خلال هذا الفصل الذي تم تقسيمه إلى مبحثين، أردنا من خلال المبحث الأول بحث الأساس المعتمد في تقسيم الاختصاصات بين المركز والجماعات الإقليمية، وكذا أساليب توزيع الاختصاصات بين المركز والجماعات الإقليمية وذلك في النظام الإداري اللامركزي عموما، ثم في القانون الإداري الجزائري، في حين تناول المبحث الثاني أساس التمييز بين المصالح المحلية والمصالح القومية في النظام الإداري الإسلامي، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات ما بين المركز والأقاليم.

(1) - حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، دط، 2019 ص: 140

## المبحث الأول: المصالح الإقليمية في القانون الإداري الجزائري

تمارس الجماعات الإقليمية على مستوى الدولة اللامركزية العديد من الاختصاصات، قصد إشباع حاجات السكان، عن طريق مختلف المرافق التي يتم إنشائها على مستوى الجماعة الإقليمية لهذا الغرض، من هذه المصالح ما يهدف إلى إشباع الحاجات الخاصة بالجماعة الإقليمية، ومنها ما يهدف إلى إشباع الحاجات العامة للدولة، وإذا كان الاتفاق حاصل حول تنوع المصالح على مستوى الجماعة الإقليمية إلى مصالح خاصة بها ومصالح قومية، فإن الاختلاف الفقهي قائم حول أساس التفرقة بين المصالح الخاصة بالجماعة الإقليمية والمصالح القومية (المطلب الأول) مما يجعلنا نتساءل عن موقف المشرع الجزائري بخصوص كيفية توزيع الصلاحيات بين الجماعات الإقليمية والدولة كجماعة قومية (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: معيار التفرقة والتوزيع للمصالح القومية والمصالح الإقليمية في النظام

#### الإداري اللامركزي

تطلع الجماعات الإقليمية على مستوى الدولة اللامركزية إداريا، بنوعين من المصالح: مصالح الجماعة الإقليمية، وهي جوهر استقلاليتها، ومن دون الاعتراف بها لا يمكن الحديث عن لامركزية إقليمية، ومصالح قومية تهدف إلى تلبية الحاجات العامة للمواطنين على مستوى الدولة، وستتناول في هذا المطلب الحديث عن أساس التمييز بين المصالح الإدارية القومية في الدولة اللامركزية والمصالح الخاصة بالجماعة الإقليمية، أي كيف نفرق بين ما هو ذو طبيعة قومية وما هو ذو طبيعة خاصة بالجماعة الإقليمية (الفرع الأول)، بعد تحديد طبيعة المصالح من حيث القومي منها والخاص بالجماعة الإقليمية، وجب بيان كيف يتم توزيع المصالح القومية ومصالح الجماعة الإقليمية على مستوى الجماعات الإقليمية؟ (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أساس التمييز بين المصالح القومية ومصالح الجماعات الإقليمية

إذا كان اختيار ممثلي الجماعات الإقليمية يعتبر حقا من الحقوق المدنية والإدارية للمواطنين بموجب النصوص القانونية والدستورية في الدولة، تحقيقا للمواطنة على مستوى الجماعات الإقليمية، لتجسيد اللامركزية الإقليمية، فإن الاعتراف بالمصالح الخاصة بسكان الجماعات الإقليمية يعتبر هو الآخر واحدا

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

من حقوق المواطنة المحلية، وفقا للالتزامات الدولية للدولة بالإطار القانوني لحقوق الإنسان من خلال مختلف المواثيق الدولية<sup>(1)</sup> التي تناولت النص على حقوق الإنسان والمواطنة، ومنها الحق في التعليم الحق في الصحة الحق في التنقل...ولذلك فإن الاعتراف بخصوصية الجماعات الإقليمية واستقلالها يفرض ضرورة الاعتراف بوجود هذه المصالح الخاصة على مستوى الجماعات الإقليمية<sup>(2)</sup>.

كما أن الاعتراف بوجود مصالح متميزة على مستوى الجماعات الإقليمية، في الحقيقة ما هي إلا نتيجة منطقية لتمتع هذه الجماعات والاعتراف لها بالشخصية المعنوية، التي تجعلها منفصلة قانونيا عن السلطة المركزية، بعد تنفيذ هذا الإلتزام من طرف الدولة، من خلال الاعتراف للجماعات الإقليمية بهذه الخصوصية، فإن الإشكال يثور بصدد كيفية التفريق بين المصالح ذات الطبيعة الخاصة على مستوى الجماعة الإقليمية والمصالح ذات الطبيعة القومية.

ولأن بعض المصالح تتعلق بشطر من إقليم الدولة دون غيره من أقاليم الدولة، ودون غيرها من المصالح التي تتعلق بالدولة في حد ذاتها، وبعض المصالح الأخرى تتعلق بساكنة الدولة قاطبة، وعليه يمكن تقسيم النشاط الإداري على مستوى مرافق الجماعات الإقليمية إلى نوعين:

### أولاً: النشاط الإداري للدولة

و هو النشاط المتعلق بالمرافق القومية التي تم كل ساكنة الدولة برمتها ولا تختص بإقليم معين.<sup>(3)</sup> فهذه المصالح إذن تقوم بها الجماعات الإقليمية نيابة عن الحكومة المركزية وليس بشكل مستقل، وتهدف إلى تحقيق الصالح العام، وتخضع فيها الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية، التي يتوجب عليها أن تحتفظ ببعض المسؤوليات على مستوى الجماعات الإقليمية، حتى تضمن تطبيق السياسات العامة للدولة على مستوى الجماعات الإقليمية، وتطبيقاً لمبدأ الاختصاص تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام الأمن والدفاع

<sup>(1)</sup> -هيئة الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1966. هيئة الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 1966.

<sup>(2)</sup> -سمير محمد عبد الوهاب، قضايا معاصرة في اللامركزية والحكم المحلي، المركز العربي لتعليم تدريب ترجمة، الجزيرة، دط، 2015، ص:170.

وانظر: أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، ط:2، 2013، ص:50-51.

<sup>(3)</sup> - محمود الميهي، الموارد المالية للمحليات، دار السحاب للنشر والتوزيع، القاهرة، ط:1، 2014، ص:22-23.

وانظر: على عبد المجيد عبده، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، مطابع سجل العرب، القاهرة، دط، 1971، ص:204-216.

والخارجية ورسم السياسات العامة في الدولة وضمنان تجسيدها على مستوى الجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: هناك أيضا النشاط الإداري الخاص بالجماعة الإقليمية

وهو النشاط المتعلق بالمرافق الإقليمية على مستوى الجماعات الإقليمية التابعة للدولة، وهي التي يتعلق نشاطها ويهم سكان الجماعة الإقليمية دون سواهم، أو تمهها أكثر من سواهم من ساكنة الدولة، ويعتبر هذا النوع من الاختصاصات عنصرا رئيسيا من عناصر الاستقلال للجماعة الإقليمية، هذه الأخيرة ومن دون منحها الاستقلال في تسيير شؤونها الخاصة بها لا يمكن الحديث عن استقلالها عن السلطة المركزية، ومن أمثلة المصالح الخاصة نذكر: نشاط الصحة والتعليم والنقل والصرف الصحي...<sup>(2)</sup>.

إن حقيقة مفادها أن كل دولة حتى وإن كانت تتبع أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، ليس بالضرورة أن تتفق مع غيرها من الدول في تحديد مسألة ما هو قومي من الاختصاصات، وما هو خاص يعود أمر تسييره إلى الجماعة الإقليمية، فالمسألة إذن نسبية، فقد يحدث وتعتبر دولة ما مصلحة معينة مصلحة خاصة بالجماعة الإقليمية، في حين تعتبر ذات المصلحة في دولة أخرى مصلحة قومية تم كافة سكان الدولة، فمرفق الأمن الوطني مثلا في دولة كمصر والجزائر يعتبر مرفقا وطنيا، في حين يعتبر في دولة كبريطانيا مرفقا خاصا بالجماعة الإقليمية.

الدول إذن على اختلاف فيما بينها حول مسألة ما يعتبر شأنًا خاصا بالجماعة الإقليمية، وما يعتبر شأنًا وطنيا، لاختلافها حول المعيار الذي على أساسه يتم تحديد الاختصاصات المتميزة الخاصة بالجماعة الإقليمية، والاختصاصات القومية، (المعيار الموسع، المعيار المحدد)، والسلطة التشريعية هي من تختص بهذه المسألة ولو من الناحية النظرية فقط، ولا يترك إلى الجماعة الإقليمية أمر تحديد ما يعود إلى اختصاصها وما لا يعود إلى اختصاصها<sup>(3)</sup>.

(1) - عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور للنش والتوزيع، الجزائر، ط: 01، 2010، ص: 3.

(2) - سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: 83.

(3) - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، ص: 40.

وانظر: محمد على الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط: 2، 1013، ص: 46.

## الفرع الثاني: أساليب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية

إن وجود مصالح خاصة بالجماعة الإقليمية، متميزة بطبيعتها عن المصالح القومية تخضع في تسييرها لنظام اللامركزية الإدارية، ومصالح قومية تختلف بطبيعتها عن المصالح الخاصة بالجماعة الإقليمية، يستدعي ضرورة وضع معيار لتوزيع الاختصاصات بين الدولة وبين الجماعات الإقليمية، ولقد اعترف الفقهاء بصعوبة وضع معيار مطلق للتمييز بين النوعين من المصالح، ذلك أن هناك مرافق قومية تجمع بين خاصيتي القومية في بعض الوجوه والإقليمية في بعض الوجوه الأخرى، مما يصعب عملية التمييز بين النوعين من المصالح، وكما رأينا سابقا فالمسألة نسبية تخضع للظروف العامة للدولة، حيث يرجع إلى المشرع أمر تحديد المرافق المحلية وإنشائها وكذلك تلك القومية<sup>(1)</sup>.

و في هذا الصدد برز هناك أسلوبان لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية، أحدهما حصري والآخر عام.

### أولاً: الأسلوب الحصري في توزيع الاختصاصات

يتم توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية، وفقاً لهذا الأسلوب من خلال تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية حصراً من طرف المشرع، وما دون هذه الاختصاصات الحصرية يدخل في دائرة اختصاص الدولة.

أما الجماعات الإقليمية فهي محصورة بجملة الاختصاصات المحددة لها، ولذلك لا يجوز لها ممارسة اختصاص آخر خارج إطار ما هو محدد لها، ومع ذلك بالإمكان تجاوز هذه الحصرية في الاختصاصات بناء على موافقة البرلمان، عن طريق تقديم طلب من الجماعة الإقليمية أو من البرلمان من تلقاء نفسه، أو بتفويض من الحكومة المركزية، حتى تتلاءم هذه الاختصاصات مع واقع الجماعة الإقليمية ومصالح سكان الجماعة الإقليمية، المختلفة من وحدة إلى أخرى، حيث أن الجماعات الإقليمية غير متساوية وفقاً لهذا المعيار في الاختصاصات، فهناك من الجماعات الإقليمية من لها اختصاصات واسعة وهناك جماعات لها اختصاصات ضيقة، وهذا هو السبب في تنوع الجماعات الإقليمية في إنجلترا<sup>(2)</sup>، هذه

(1) - محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل أداء المحليات في المد الديمقراطي، دار النهضة العربية، القاهرة، دط، دت، ص: 207.

(2) - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، 2013، ص: 42.

الأخيرة تأخذ بهذا الأسلوب كما تأخذ به أيضا دولة الولايات المتحدة الأمريكية ودول أخرى<sup>(1)</sup>. إن ما يميز هذا الأسلوب مراعاته لإمكانات الجماعات الإقليمية، فلا يرهقها باختصاصات عامة وموسعة، كما أن هذا الأسلوب الحصري في توزيع الاختصاصات يساعد على تحقيق الاستقلال المحلي، حيث تخضع الجماعات الإقليمية في ظلها لوصاية مركزية مخففة مقارنة بالأسلوب الموسع<sup>(2)</sup> إلا أنه من جهة أخرى يعاب عليه أنه لا يترك مجالاً لهذه الجماعات للقيام بالمبادرات اللازمة على مستوى الجماعة الإقليمية، ما يعني ضعف المشاركة من طرف الساكنة على مستوى الجماعات الإقليمية في عملية التخطيط والتنفيذ، إحدى أهم أهداف اللامركزية الإدارية الإقليمية كأسلوب لتسيير الوظيفة الإدارية.

### ثانياً: الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات -الأسلوب الفرنسي-

يتم توزيع الاختصاصات وفق هذا الأسلوب من خلال ذكر القواعد العامة، أو الإطار العام لاختصاص الجماعات الإقليمية، وعدم تحديد هذه الأخيرة على سبيل الحصر، وتبعاً للقاعدة العامة التي حددها المشرع يحق للجماعة الإقليمية ممارسة كافة السلطات التي هي من نوع ما حدده المشرع، إلا ما استثني بنص، فيعود إلى اختصاص السلطة المركزية، ولقد شاع الأخذ بهذا الأسلوب في معظم الدول الأوروبية، كفرنسا وألمانيا، وبناءً على هذا الأسلوب تملك الجماعة الإقليمية كقاعدة عامة ممارسة كافة الاختصاصات التي تتعلق بشؤون الجماعة الإقليمية، شريطة عدم صدور نصوص قانونية تستثني بعضاً من جوانب النشاط الإداري للجماعة الإقليمية، فتخرج على أساس هذه النصوص القانونية من اختصاص الجماعة الإقليمية<sup>(3)</sup>.

قد يظهر من توزيع الاختصاص وفق هذا المبدأ اتساع حجم الاختصاصات التي تمارسها الجماعة الإقليمية، لكن واقع هذا الأمر يكمن في كون أن الاستثناء يصنع الفارق بين الاختصاص الموسع للسلطة المركزية، والجماعة الإقليمية صاحبة الإختصاص الأصيل بتسيير شؤونها، أين نجد الاستثناء يضيق

(1) - سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص:24.

(2) - ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراجحة للنشر والتوزيع، الأردن، ط:1، 2016، ص:80.

(3) - سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص:25.

انظر: هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، دط، 2008 ص:13.

أنظر: محمد على الخلايلة، المرجع السابق، ص:47-48.

صلاحياتها مقابل صلاحيات المركز.

ورغم الانتقادات الموجهة إلى هذا الأسلوب ما يزال النظام الفرنسي يأخذ به حتى بعد آخر إصلاح لنظام الجماعات الإقليمية سنة 1982<sup>(1)</sup> فيما يخص اختصاصات المجلس البلدي على مستوى الكميونة، حيث نصت المادة 61 من التشريع البلدي الصادر في 5- 4- 1984 على أن المجلس البلدي ينظم بواسطة مداولاته شؤون الكميونة، حيث اختار المشرع الفرنسي عدم حصر صلاحيات المجلس البلدي هلى مستوى الجماعة الإقليمية الكميونة<sup>(2)</sup>.

وإذا كان المشرع الفرنسي قد اعتمد مبدأ الاختصاص العام بالنسبة للمجلس البلدي، فإنه بشأن المجلس العام على مستوى الجماعة الإقليمية المديرية، والذي يقابل المجلس البلدي على مستوى الجماعة الإقليمية الكميونة، قد اعتمد مبدأ السرد التفصيلي لاختصاصات المجلس، وبالرجوع إلى نص المادة 46 من التشريع الخاص بالمديريات الصادر في 10-08-1871 نجد هذه المادة قد نصت على أن المجلس العام ييث قطعيا على الموضوعات الآتية، مما يوحي للوهلة الأولى بأن المشرع الفرنسي قد اعتمد مبدأ الاختصاص الحصري للإقليم، غير أن الفقرة 26 من المادة 46 قد نصت على الاختصاص العام للمجلس العام بكل الموضوعات التي تهم المديرية<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة للجماعة الإقليمية الإقليم، فتكون اختصاصاته محددة، أي أن المشرع الفرنسي قد جعل للدولة على مستوى الإقليم اختصاصا عاما، في حين جهل اختصاص الإقليم على سبيل الاستثناء<sup>(4)</sup>.

لكن المشكل هو أنه بالرغم مما حققته اللامركزية الإدارية الإقليمية من إنجازات فيما يتعلق بتسييرها عن طريق مجالس منتخبة، لتسيير الشؤون الإقليمية بصورة مستقلة عن السلطة المركزية، رغم ذلك ما تزال اللامركزية خاصة في الدول العربية ومنها الجزائر تقف عند حد اللامركزية الرأسية فلا تتجاوزها، أين نجد مجرد نقل للسلطة والمسؤولية من المركز إلى الجماعات الإقليمية لتنفيذها فقط من طرف الجماعات الإقليمية.

(1)- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، ص: 43.

(2)- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ط: 01، 2015، ص:

450.

(3)- نفسه، ص: 1026.

(4)- نفسه، ص: 1107.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

وحتى نكون أمام مشاركة حقيقية للسكان المحلية في تسيير شؤونها الخاصة بها، وحتى يتحقق الاعتراف بوجود مصالح خاصة متميزة عن المصالح القومية لسكان الجماعة الإقليمية هم أدرى بها، لا بد من فتح المجال حقيقة أما المواطنين للمشاركة في التسيير، لتحقيق اللامركزية الأفقية والتحول عن اللامركزية الرأسية المطلقة، من خلال فتح المجال أمام المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لاقتراح ووضع خطط التنمية اقتصاديا اجتماعيا...

فهي إذن أكبر من أن تكون مجرد اعتماد أسلوب عدم التحديد، لأن هذه المسألة لوحدها، من دون وجود رغبة حقيقية لدى صاحب القرار في التخلي حقيقة عن هذه الصلاحيات، وتوفير الآليات والإمكانات اللازمة لهذه الجماعات الإقليمية، بما يمكنها من عملية التخطيط والتنفيذ، فإما أن تتحقق هذه المعادلة، وإلا فلن تخلق هذه المعايير اللامركزية التي ننشدها، وتبناها الحكومات.

وتحقيقا لهذا المسعى عملت بعض الدول على إنشاء ما أسمته لجان تنمية المجتمع، أوكلت إليها مهمة تحديد احتياجات الجماعات الإقليمية، لأجل مراعاتها في عملية التخطيط على المستوى المحلي، وبذلك ضمان مشاركة المواطنين في عملية التخطيط، ومن شأن هذا التفكير التشاركي أن يصل بنا إلى مجالس إقليمية في مستوى تطلعات مواطني الجماعات الإقليمية، كما من شأنه تحقيق الكفاءة اللازمة في التسيير، مع ضرورة توافر الإرادة الحقيقية لتجسيد هذه المشاركة فعلا من خلال النصوص القانونية<sup>(1)</sup>

**المطلب الثاني: معيار التفرقة والتوزيع للمصالح القومية والمصالح الإقليمية في القانون**

### الإداري الجزائري

الجزائر كغيرها من الدول التي تنتهج في تنظيمها الإداري نظام اللامركزية الإدارية، تعرف الجماعات الإقليمية بها تنوعا في النشاط الإداري المقدم للسكان المحليين، من قبل المرافق المتواجدة على مستوى الجماعة الإقليمية، فهناك مصالح خاصة بسكان الجماعة الإقليمية، وأخرى عامة تستهدف إشباع حاجيات ما وراء حدود الجماعة الإقليمية، إذ أن هدفها قومي، يهدف إلى إشباع حاجيات سكان الدولة، ولأن فكرة الشؤون والاختصاصات الإقليمية كما ذكرنا سالفًا فكرة مبهمة لدى الفقهاء، مما يجعلنا نتساءل عن معيار التفرقة بين المصالح المحلية والمصالح القومية لدى المشرع الجزائري (الفرع الأول)،

(1) -سمير محمد عبد الوهاب، قضايا معاصرة في اللامركزية والحكم المحلي، المرجع السابق، ص: 171..

وكذا كيفية توزيع الصلاحيات بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: التمييز بين المصالح القومية والمصالح الإقليمية في النظام الإداري الجزائري

تقدم معنا القول بأن الدول على اختلاف فيما بينها، حول مسألة التفريق بين ما هو ذو طبيعة خاصة بالجماعة الإقليمية من الصلاحيات، وما هو ذو طبيعة قومية من الصلاحيات، كما تقدم معنا القول أن ذلك أمر نسبي يختلف من دولة إلى أخرى، حيث تعتبر السلطة التشريعية في الدولة صاحبة الاختصاص في تحديد طبيعة المصالح على مستوى الجماعة الإقليمية، أي ما يعود الإختصاص فيه إلى الجماعة الإقليمية وما يعود الإختصاص فيه إلى الدولة.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية في هذا الصدد، ومن ذلك نص المادة: 122 من التعديل الدستوري لسنة 1996، التي نصت على صلاحيات السلطة التشريعية، ومن ضمن هذه الصلاحيات تنظيم وتحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية من خلال نصوص قانون البلدية وقانون الولاية، ومع ذلك تعتبر فكرة المصالح الإقليمية لدى المشرع الجزائري من الأفكار الغير مضبوطة حتى نستطيع التفريق بين المصالح القومية والمصالح الإقليمية، وذلك بسبب عدم وجود معيار مادي لدى فقهاء القانون الإداري للتمييز بين ما هو ذو طبيعة قومية وما هو ذو طبيعة إقليمية من الاختصاصات.

وما يزيد فكرة الاختصاصات الإقليمية غموضا، هو اعتماد المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات على الأسلوب الموسع في ظل غياب أساس محدد للتمييز بين ما هو قومي وما هو إقليمي، ويكمن الغموض في إمكانية أن يؤدي اعتماد هذا المعيار إلى حدوث التداخل بين الجماعات الإقليمية وبين الدولة، لاعتقاد الجماعة الإقليمية أن اختصاصا معنا داخل في الإطار العام لاختصاصاتها.

وهنا تبرز أهمية الأسلوب الإنجليزي في توزيع الاختصاصات، والذي يقوم على التحديد الدقيق لما هو من صلاحيات الجماعات الإقليمية، وما هو من صلاحيات الدولة، فتتضح الحدود بهذه الطريقة بين المصالح القومية والمصالح الإقليمية، فعلى الرغم من كون فكرة الشؤون الإقليمية والشؤون القومية فكرة نسبية يعتمدها التغيير والتبديل بين ما هو إقليمي من المصالح في فترة زمنية محددة وما هو قومي، إلا أنه لو تم اعتماد المعيار المحدد للاختصاصات الجماعات الإقليمية لكانت المسألة أقل غموضا على الأقل في فترة زمنية محددة يتضح فيها ما هو محلي وما هو قومي، مع إمكانية تغير التصنيف في الفترات الزمنية اللاحقة.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

إننا نؤكد على أن مسألة التمييز والتفريق بين المصالح الإقليمية ونظيرتها القومية، هي مسألة تختلف من بلد إلى آخر، كما أنها تتأثر بالظروف العامة لكل دولة ولذلك تختلف من زمن لآخر في الدولة حسب تغير الظروف، رغم ذلك بالإمكان للمشروع الاستعانة ببعض المعايير للقيام بالتمييز بين ما هو قومي وما هو محلي، ومن هذه المعايير المعيار المادي على سبيل المثال لا الحصر.

المقصود بالمعيار المادي:

وعلى ضوءه، فإن المصالح القومية يمكن تحديدها على أساس أنها تمس الأمة في كيانها الشامل، باعتبارها كتلة واحدة، ولأجل ذلك وجب مباشرتها من قبل الحكومة المركزية، ذلك أن نظرتها أبعد وأوسع من نظرة الجماعات الإقليمية، كذلك مراعاة مبدأ الخبرة والكفاءة على مستوى السلطة المركزية، مقارنة مع الجماعات الإقليمية، حيث تبقى هذه الأخيرة أقل شأنًا بهذا الخصوص.

فأما بالنسبة للمرافق الإقليمية، فيمكن تحديدها على أساس أنها تتعلق بسكان الجماعة الإقليمية ولا تتجاوزها إلى كامل الأمة أو الدولة، فهي تتعلق بشأن من شؤون الجماعة الإقليمية، وبالتالي ترتبط بها أي تعتبر إقليمية لهذا السبب<sup>(1)</sup>.

على هذا الاعتبار فإن ما لا يقبل التجزئة من المرافق، ولا يمكن توزيع النشاط فيها بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، هذه المصالح تختص بها السلطة المركزية، كمرفق القضاء والجيش.... أما المرافق التي يقبل نشاطها التجزئة بين السلطة الإقليمية والسلطة المركزية فتعتبر لهذا السبب إقليمية بطبيعتها<sup>(2)</sup>.

فالمسألة إذن تتعلق بما يريد المشرع منحه من صلاحيات للجماعات الإقليمية على وجه محدد أو غير محدد، ذلك أن طبيعة المصالح ومنذ وجودها قديما لم تصنف على هذا الأساس، أي أن هناك مصالح قومية محددة ومصالح محلية محددة، وبالرجوع إلى مختلف قوانين البلدية في الجزائر يظهر جليا وجود هذا الاختلاف وخضوعه لاعتبارات الزمان من خلال جملة النصوص القانونية، التي تناولت النص على اختصاصات المجموعات المحلية<sup>(3)</sup>.

(1) - سمير محمد عبد الوهاب، قضايا معاصرة في اللامركزية والحكم المحلي، المرجع السابق، ص: 171 .

(2) - محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ج: 1، دط، ص: 228.

(3) - مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، ماجستير (غير منشورة)، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، قسنطينة،

1983، ص: 126.

## الفرع الثاني: توزيع الاختصاصات بين الدولة وبين الجماعات الإقليمية في القانون الإداري

### الجزائري

تضطلع السلطة المركزية في الجزائر بتسيير المرافق الإستراتيجية في الدولة، كمرفق القضاء والأمن، وكل المرافق التي تهم الشأن العام في الدولة، تاركة لسكان الجماعات الإقليمية عن طريق المجالس الإقليمية المنتخبة تسيير شؤونهم المتميزة عن شؤون السلطة المركزية، على أساس أنهم أقدر من غيرهم على معرفة حاجياتهم وأقدر على حل مشاكلهم.

ولقد فضل المشرع الجزائري السير على خطى المشرع الفرنسي فيما يتعلق بأسلوب توزيع الاختصاصات على مستوى الجماعات الإقليمية، الذي يقوم كما رأينا سابقا على أساس عدم حصر اختصاصات الجماعات الإقليمية الفرنسية، باستثناء الإقليم الذي لا يخضع لمبدأ الاختصاص العام، حيث أن اختصاصاته كما ذكرنا محددة.

وعليه تتولى السلطة التشريعية في الجزائر تنظيم صلاحيات الجماعات الإقليمية بموجب قوانين الإدارة الإقليمية، والتي كان آخرها القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، والقانون 12-07 المتعلق بقانون الولاية، ونصوص قانونية أخرى سنذكرها في حينها، وهذا من شأنه أن يشكل ضمانا للجماعات الإقليمية ضد تدخل السلطة المركزية في عملها كما يدعم الطابع اللامركزي لهذه الكيانات الإقليمية.

وتطبيقا لهذا المعيار نص المشرع الجزائري من قانون البلدية الساري العمل به على أن المجلس الشعبي البلدي يمارس الصلاحيات المخول له طبقا للمبادئ المحددة في مختلف نصوص هذا القانون<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى نص المادة: 3 من القانون البلدي الساري العمل به، يتضح أن هذه المادة أكدت على أن صلاحيات الجماعة الإقليمية البلدية هي صلاحيات واسعة تطبيقا للمعيار الموسع، حيث تمارس البلدية اختصاصاتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، كما أنها تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة 104 من القانون 11-10 السابق الذكر .

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

في حين نصت المادة: 4 من قانون البلدية الساري العمل به، نصت على أنه يتوجب على هيئة البلدية التأكد من توافرها على الموارد المالية اللازمة، لتغطية نفقات الأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.

وهنا يتضح أن المادة الثالثة من قانون البلدية أعلاه، والتي منحت اختصاصات فظفاظة للجماعات الإقليمية، قد قيدتها المادة الرابعة من قانون البلدية، والتي نصت على ضرورة توافر الجماعة الإقليمية على الإيرادات المالية الكافية لتحمل والقيام بهذا القدر من الصلاحيات، زكع ذلك فالأصل العام أن البلدية تمارس صلاحياتها وفق المعيار الموسع.

والأمر نفسه بالنسبة لقانون الولاية، حيث نص المشرع الجزائري من خلال نصوصه، والتي جاء فيها أن المجلس الشعبي الولائي يعالج الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل المواضيع التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي<sup>(1)</sup>.

وبالتأمل في نص المادة: 76 من قانون الولاية، يضح أن هذه المادة بدورها قد جسدت جوهر المعيار اللاحصري في تحديد الاختصاصات العائدة إلى الجماعات الإقليمية.

ورغم ما قيل عن هذا المعيار من إيجابيات، حيث اعتبره الفقهاء الفرنسيين المعيار الذي يتوافق مع الحاجيات الأكثر تنوعا، والتي يصعب حصرها للجماعات الإقليمية، وقد اعتبر أنصار اللامركزية في فرنسا هذا المبدأ جوهر اللامركزية، حيث اعتبر وجود مبدأ عام للاختصاصات دونما تحديد لها انتصارا للامركزية في فرنسا، ولا يزال الشراح القانونيين الفرنسيين يعتبرون أن العنصر الجوهرى في اللامركزية الإقليمية يكمن في عدم تحديد الاختصاصات الإقليمية<sup>(2)</sup>، مما يسمح للجماعة الإقليمية بمباشرة كامل الاختصاصات التي تهم الساكنة على مستواها، إنطلاقا من هذا المعيار.

في الأخير تجدر بنا الإشارة إلى أنه من الممكن أن يترتب على الأخذ بهذا المبدأ إمكانية تجاوز الجماعات الإقليمية للصلاحيات المخولة لها، وفق المبادئ العامة التي حددها المشرع الجزائري، لتتصدم

(1) - أنظر المادة 76 من القانون 12-07 السابق الذكر .

(2) - محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، دط، 2015، ص: 450.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

بالسلطة المركزية أو حتى بالولاية، كما أن إطلاق اختصاص الجماعات الإقليمية بهذا الشكل يصطدم بمشكل آخر، وهو مشكل شح الموارد المالية لها، كما سنرى ذلك من خلال المباحث القادمة من الدراسة، مما يفرغ هذه الاختصاصات من جوهرها.

إن القاعدة في تحقيق نظام اللامركزية الإقليمية ليست في مجرد اعتماد للأسلوب الموسع أو الأسلوب الحصري، بل هي أكثر من ذلك، إنها مسألة تكاملية تقتضي توافر العديد من الآليات والميكانيزمات للوصول إلى نظام اللامركزية الإدارية الحقيقية.

وعليه لا بد أن تدرك وتتدارك السلطة المركزية حقيقة الوضع على مستوى الجماعات الإقليمية، وعدم النظرة إلى الجماعات الإقليمية بعين واحدة، ذلك أن التمايز والتباين بين الجماعات الإقليمية في الجزائر من حيث إمكاناتها المالية، يستلزم ضرورة مراعاة الفوارق بينها من حيث الإلتزامات الواقعة على عاتقها، والعمل على إيجاد البدائل والحلول للوصول بهذه الجماعات الإقليمية إلى مستوى يسمح لها بتحمل الإلتزامات الواقعة على عاتقها، خاصة مع إعمال المشرع الجزائري للمعيار اللاحصري في توزيع الإختصاص كما رأينا آنفا.

## المبحث الثاني: المصالح المحلية النظام الإداري الإسلامي

عرفت الدولة الإسلامية على غرار باقي الدول أساليب التنظيم الإداري المعروفة في التشريعات المقارنة الحديثة، وهي أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية، وهي أيضا على قدر من التنظيم سبقت به أوائل الدول في هذا المجال، فكان للدولة الإسلامية مركز، وكان لها أيضا أقاليم تابعة لهذا المركز(المطلب الأول) حيث اختص المركز بما يعرف بالشؤون العامة للدولة الإسلامية أو المصالح القومية، في حين اختصت الأقاليم بالشؤون المحلية، وكذا الشؤون العامة للدولة حيث أن الأقاليم لم تكن تختص فقط بالشؤون المحلية، فقد وجد مجال أيضا للمصالح القومية على مستوى الأقاليم، كما سنوضح ذلك من خلال الاختصاصات وتوزيعها في الدولة الإسلامية ما بين المركز والأقاليم (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: أساس وجود مصالح محلية في النظام الإداري الإسلامي

لم يكن لرئيس الدولة الإسلامية أو الخليفة نواب بالمعنى الذي عرفته الأنظمة الدستورية المعاصرة، لأن منصب الخلافة منصب يتعلق بشخص الخليفة لا تجوز النيابة فيه، حتى وإن اتسعت رقعة الدولة، ولأن إدارة الدولة أمر لا يمكن تحقيقه من دون مساعدة ومعاونة، لأجل ذلك اتخذ الخليفة مساعدين له، فتعددت بذلك الولايات العامة في الدولة الإسلامية إضافة إلى منصب الخليفة (الفرع الأول) خاصة بعد اتساع الدولة الإسلامية وترامي أطرافها، وخصوصية هذه الأقاليم وضرورة الاعتراف بحقوقها في تسيير شؤونها المحلية، وتعذر تسييرها مركزيا، فظهر إلى جانب الولايات، العامة ولايات خاصة(الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الولايات العامة في النظام الإداري الإسلامي والمصالح المحلية.

تعتبر السلطة التنفيذية جوهر الخلافة أو الإمامة، والخليفة هو رأس هذه السلطة التنفيذية، تنبثق عنه العديد من السلطات الأخرى، أو كما تسمى في الفقه الإسلامي الولايات، هذه الأخيرة تنوع إلى نوعين رئيسيين الولايات العامة، والولايات الخاصة، وبالاعتماد على هذا التنوع في الولايات في الدولة الإسلامية، سوف نحاول من خلال هذا الفرع استخراج والتفرقة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة في الدولة الإسلامية.

## أولاً- الولاية الأصلية (الإمامة)

الإمامة أو الخلافة: "موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا، وعقدتها لمن يقوم بها في الأمة واجب بالإجماع. وإن شد عنهم الأصم"<sup>(1)</sup>.

الذي يستفاد من هذا التعريف أن الخليفة يقع على عاتقه وظائف أساسية تجاه الرعية، أولها مسؤولية خلافة النبي صلى الله عليه وسلم في حراسة الدين من كل تحريف أو تبديل أو تغيير، وسياسة الدنيا به، ويأتي في المقام الثاني من هذه الوظائف السهر على رعاية كافة مصالح العباد الدنيوية، حتى تستقيم أمور حياتهم، وتسير في انتظام واستقرار<sup>(2)</sup>، وقد أجمعت الأمة على تنصيب الإمام أو الخليفة دفعا للفوضى، وتنفيذا للواجبات الدينية، وتحقيقا للعدل الكامل<sup>(3)</sup>.

ولقد ذكر الماوردي من خلال كتابه الأحكام السلطانية هذه الاختصاصات، فعد من اختصاصات الخليفة عشرة دروب، قائلًا في ذلك: والذي يلزم الخليفة من الأمور العامة عشرة أشياء:

\_\_تنفيذ الأحكام بين المتشاجرين وقطع الخصام بين المتنازعين، حتى تعم النصفة فلا يتعدى ظالم ولا يضعف مظلوم، والمقصود من هذا الاختصاص بحسب كلام الماوردي السلطة القضائية، وهي المخولة بالفصل في الخصومات ورد المظالم إلى أهلها، فيعم بذلك الهدوء والطمأنينة داخل المجتمع، وتنزجر النفوس، ويضعف الظالم، ويقوى المظلوم.

\_\_حماية البيضة والذب عن الحرم، ليتصرف الناس في المعاش، وينتشروا في الأسفار آمنين من تغيير بنفس أو مال، والمقصود هنا حماية جماعة المسلمين، والدفاع عنهم، أي تحقيق الجانب الأمني للناس وحماية أموالهم ودمائهم، تحقيقا لمقاصد الشريعة الإسلامية من حفظ النفس والمال.

\_\_إقامة الحدود لتصان محارم الله تعالى عن الانتهاك، وتحفظ حقوق عباده من إتلاف أو استهلاك، وهذا أيضا اختصاص أصيل للحاكم، أو الخليفة على اعتباره القاضي الأول في البلاد، والمسؤول الأول

(1)- الماوردي، الأحكام السلطانية، تحقيق: أحمد جاد، دار الحديث، القاهرة، دط، 2006، ص: 15.

(2)- إسماعيل البدوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط: 01، 1993، ص: 32.

(3)- محمد ضياء الدين الرئيس، النظريات السياسية الإسلامية، مكتبة دار التراث، القاهرة، ط: 07، 1979، ص: 134-140.

عن الرعية، وحفظ حقوقها وحرمتها، لقوله ﷺ: (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته)<sup>(1)</sup>.

\_\_تحصين الثغور بالعدة المانعة والقوة الدافعة، حتى لا تظفر الأعداء بغرة ينتهكون فيها محرما، أو يسفكون فيها لمسلم أو معاهد دما، والمقصود هنا من كلام الماوردي جانب السلطة العسكرية والدفاع عن تراب الدولة شبرا بشبر، كي لا تستباح حرمت العباد والبلاد.

\_\_جهاد من عاند الإسلام بعد الدعوة حتى يسلم، أو يدخل في الذمة، ليقام بحق الله تعالى في إظهاره على الدين كله، فالدولة الإسلامية قبل كل شيء دولة جهادية هدفها نشر دين الإسلام، ولأجل ذلك يعتبر الجهاد واحدا من أهم اختصاصات الخليفة.

\_\_جباية الفياء والصدقات على ما أوجبه الشرع نصا واجتهادا من غير خوف ولا عسف، حيث أن المال هو عصب الحياة لأي كيان معنوي أو حقيقي، والمقصود هنا جمع إيرادات الدولة وتحصيلها بحسب توجيهات الشرع وأوامره، ولذلك يعتبر جمعه على أوجهه التي أقرها الشرع من أهم واجبات الخليفة.

\_\_تقدير العطايا وما يستحق في بيت المال من غير سرف ولا تقتير، ودفعه في وقت لا تقدم فيه ولا تأخير، فإذا كان تحصيل الإيرادات المالية للدولة من أهم اختصاصات الخليفة، فإن كيفية إنفاقه في أوجه التي أقرها الشرع أيضا يعتبر واحدا من التزامات الخليفة تجاه الرعية .

\_\_استكفاء الأمناء، وتقليد النصحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال ويكله إليهم من الأموال، لتكون الأعمال بالكفاءة مضبوطة والأموال بالأمناء محفوظة، أي اختيار الأكفأ من العمال والموظفين، وفيما يخص العمال القائمين على الوظيفة المالية في الدولة فيقع عليه اختيار الأكفأ، إضافة إلى شرط الأمانة لأن مسألة المال في غاية الحساسية والأهمية.

\_\_أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور وتصفح الأحوال، لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة ولا يعول على التفويض، تشاغلا بلدة أو عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح<sup>(2)</sup>، أي أن يمارس واجب الرقابة

<sup>(1)</sup> - مسلم بن الحجاج، الجامع الصحيح، كتاب الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل وعقوبة الجائر، والحث على الرفق بالرعية والنهي عن إدخال المشقة عليهم، منشورات دار الآفاق الجديدة، بيروت، طبعة مصححة، ج:06، ص:08.

<sup>(2)</sup> - الماوردي، المرجع السابق، ص: 40.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

والإشراف على الأعمال والعمال، لأن الأصل أنه مستخلف فيها أما هم فمستتابون فيها، أي أنهم يمارسون هذه الأعمال نيابة عنه كنائب أصيل عن الأمة، ذلك أن الاستنابة في هذا الاختصاص لا تسقط المسؤولية عنه، حيث أن الإنابة لا تعفي الرئيس الأعلى من المسؤولية عند تقصير النائب، والإخلال بالالتزامات الواقعة على عاتقه بموجب هذه الإنابة، بل إن المنيب يقع على عاتقه واجب المتابعة والرقابة للمستتاب، لأنها في النهاية أمانة وهو مسؤول عن أمانته.

وفي ذلك يقول الخليفة عمر رضي الله عنه: أنا مسؤول عن أمانتي وما أنا فيه، ومطلع على ما في حضرتي بنفسي إن شاء الله، لا أكله إلى أحد، ولا أستطيع ما بعد منه إلا بالأمناء وأهل النصح منكم للعامة، ولست أجعل أمانتي إلى أحد سواهم إن شاء الله (1).

ولذلك كان الخليفة عام النظر في جميع الأعمال، ولما كان من المتعذر على الخليفة المباشرة الكلية للمسائل السابقة، ترتب عليه من منطلق المسؤولية الملقاة على عاتقه ضمائها، كيف لا وهو الراعي لشؤون الرعية، فكان لا بد له من اتخاذ الأعوان والمساعدين للقيام بما أنيط به من اختصاصات (2)، لاستحالة القيام عليها منفردا، وهذا الذي قصده الماوردي بقوله: لأن ما وكل إلى الإمام من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرة جميعه إلا بالاستنابة.

وبالنظر إلى ولايات أعوان الخليفة بحسب التجربة العملية فإن هذه الولايات تنقسم إلى أربعة أقسام منها ما هو عام النظر ومنها ما هو خاص النظر، وسوف نركز في ما يلي على الولايات بالنيابة عامة النظر، دون أن نغفل علاقتها بموضوع بحثنا .

### ثانيا: ولايات أعوان الخليفة

#### 1- الوزارة

الوزارة كما الإمامة ولاية عامة، لأن صاحبها استناب في جميع الأمور من غير تخصيص، والمقصود بالوزارة بهذا المعنى العام وزارة التفويض، أما وزارة التنفيذ فتقتصر على مجرد التنفيذ على خلاف وزارة التفويض، لأن رئيس الدولة من يرجع إليه التخطيط والتدبير، خلافا لوزارة التفويض، التي تعني إستتار

(1) - محمد بن شاكر الشريف، إدارة الدولة الإسلامية، مركز البحوث والدراسات، الرياض، ط: 1، 1434، ص: 37.

(2) - محمد ضياء الدين الرئيس، المرجع السابق، ص: 255.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

رئيس الدولة من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضائها على اجتهاده. حيث وزارة التفويض ولاية عامة في الأعمال العامة كما ذكر ذلك الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية<sup>(1)</sup>، لأن استنابتهم عامة في جميع الأمور من غير تخصيص<sup>(2)</sup>.

الذي يستفاد من هذا الكلام حول الوزارة، وخاصة وزارة التفويض، أنها نيابة عن الخليفة أو رئيس الدولة، في كل ما وكل إلى الخليفة من صلاحيات، وبالقياس جواز الإنابة من الخليفة واتخاذ المساعدين، فإن وزير التفويض هو الآخر له أن ينيب غيره فيما فوض إليه من صلاحيات، لاستحالة القيام بها منفردا ومن ذلك اتحاد ولاية له على الأقاليم.

### ثالثا: الإمارة على الأقاليم (الولاية الوسطى)<sup>(3)</sup>

بين الولاية العامة (الخلافة) والوزارة العامة، تنشأ ولاية أخرى وسطا بين الولايتين، وهي ولاية الإمارة على الأقاليم (وهي الولاية المقصودة للمقارنة بينها وبين نظام اللامركزية الإقليمية في الجزائر)، حيث تعتبر من قبيل الولايات العامة هي الأخرى، غير أنها ولاية عامة في أعمال خاصة فقط، ويختص بهذه الولاية أمراء الأقاليم والبلدان.

وبذلك يكون اختصاصهم كقاعدة عامة اختصاصا عاما في أعمال خاصة، والمقصود بالأعمال الخاصة هنا حدود الأقاليم<sup>(4)</sup>، وهي كذلك أي عامة لأن الأمير له مطلق الصلاحية في النظر في جميع الأمور التي تتعلق بإمارته، لكنها خاصة من زاوية نطاقها المكاني، وبذلك يختص الأمير بشؤون الإقليم المولى عليه دون غيره من الأقاليم، ولا يجوز له التدخل في شؤون الإمارات الأخرى<sup>(5)</sup>.

(1) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 50-51

(2) - محمد ضياء الدين الرئيس، المرجع السابق، ص: 261.

(3) - كانت الولاية العامة للنبي ﷺ، هذه الولاية العامة يطلق عليها في اصطلاح علماء الإدارة العامة المحدثين الإدارة العليا، وهناك الولاية الوسطى، وهذه الأخيرة يطلق عليها علماء الإدارة المحدثين الولاية الوسطى ويقصد بها الولاية على الأقاليم، ويتولاها الولاة، وهناك المستوى الثالث ويتمثل في العمال على الصدقات والكتاب والقضاة. انظر: فرانس عبد الباسط البناء، التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة، دار نشر، ط: 1، 1985، ص: 130-132.

(4) - محمد ضياء الدين الرئيس، المرجع السابق، ص: 262.

(5) - صلاح أنور عبد فرحان، السياسة الشرعية في كتاب فتح الباري لابن حجر العسقلاني، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، ط: 01، 2013، ص: 265 .

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

ويرى البعض أن الوالي هو وزير مفوض، ولكن وزارته محدودة بإقليم جغرافي محدد، وفي هذا يختلف عن وزير التفويض الذي يمتد اختصاصه المكاني ليشمل كافة أقاليم الدولة الإسلامية<sup>(1)</sup>.

يذكر الأستاذ بسيوني محمد الخولي أن النبي ﷺ قسم الإمارة إلى قسمين:

### أولاً: الإمارة العامة (الوالي المفوض)

وفيه يتولى الأمير كافة المهام الدينية، ويقصد بها الإمامة في الصلاة، والمهام السياسية، والحربية والقضائية، والإدارية، وجباية الأموال الخاصة بالزكاة والصدقات والضرائب.

فالإمارة في العهد الأول كانت عامة، ثم رؤي بعد ذلك أن تخصص، ومن أمثلة الإمارة العامة في العهد الأول، إمارة عمرو بن العاص، فقد كان يقود الجيش ويقضي في الخصومات، ويجبي الخراج، ثم إن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه لاحقاً عين عبد الله بن سعد<sup>(2)</sup> على الخراج، بعد استقلاله الخراج الذي أرسله الوالي عمرو بن العاص، فتخصصت إمارة عمرو بن العاص بعد أن كانت عامة، وزاد على ذلك أن عين قاضياً يفصل في الخصومات، فانحصرت سلطة الوالي في الشؤون الخاصة بقيادة الجيش وإمامة الصلاة.

ولقد شهد عصر بني أمية سلطة مطلقة للوالي حتى على أرواح الرعية، كما تدل عليه خطابات زياد بن أبيه، والحجاج بن يوسف الثقفي، وموسى بن نصير<sup>(3)</sup>، وكان الحجاج يجمع الأموال حسبما يرى دون مراجعة للخليفة، وقد اتبع سيرته عمال كثيرون، كما أن مدة الوالي في الولاية قد طالت حتى بلغت

---

وانظر أيضاً سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، مدينة نصر، ط: 6، 1995، ص: 416.

(1) - مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي منذ الهجرة إلى نهاية العصر العباسي)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992، ص: 147.

(2) - هو عبد الله بن سعد بن سرح، القرشي العامري، من بني عامر بن لؤي من قريش، فاتح إفريقية، أسلم قبل فتح مكة، وكان من كتاب الوحي، ولي مصر سنة 25 للهجرة، توفي سنة 37 للهجرة (657م) بمدينة عسقلان فجأة وهو قائم يصلي. أنظر خير الدين الزركلي، الأعلام، دار العلم للملايين، بيروت، ط: 15، 2002، ج: 04، ص: 88.

(3) - هو موسى بن نصير بن عبد الرحمان بن زيد اللخمي بالولاء، أبو عبد الرحمان فاتح الأندلس، ولد سنة 19 للهجرة (97م)، كان أبوه نصير على حرس معاوية، نشأ موسى في دمشق، خدم سلالة بني مروان، وتقلد لهم الأعمال، فعين على خراج البصرة في عهد الحجاج بن يوسف الثقفي، ثم ولي إفريقية الشمالية في عهد الخليفة الوليد بن عبد الملك، توفي سنة 640 للهجرة (715م). أنظر خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 07، ص: 330.

عند البعض من الولاة عشرون سنة كاملة، كولاية الحجاج بن يوسف في المشرق<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الإمارة الخاصة.(الوالي المتخصص)

وفيها يتولى الأمير كافة المهام، من إمامة للصلاة، إضافة إلى المهام السياسية والحربية والقضائية والإدارية، باستثناء المهام الجبائية أو جباية الأموال فهذه الاختصاصات تخرج عن ولاية الأمير<sup>(2)</sup>. و يضيف الماوردي مستثنيات الإمارة الخاصة أيضا ولاية القضاء والأحكام<sup>(3)</sup>.

والذي يتضح مما سبق بخصوص الإمارة الخاصة أو الوالي المتخصص، أنها ولاية خاصة من الجانبين أي من جانب الوالي على كافة المهام إلا ما استثني منها، فيرجع إلى غيره ممن يعينهم الخليفة، هؤلاء الذين يعينهم الخليفة كاستثناء على الإختصاص العام للوالي يعتبرون أيضا ولاة متخصصين لأن ولايتهم خاصة بمجال معين، ومن أهم هذه المجالات التي شكلت استثناء على الإختصاص العام للوالي، الإختصاصات الجبائية، وزاد الماوردي كما سبق ولاية القضاء.

ولهذا فموضوع الإمارة الخاصة على الأقاليم أيضا له صلة وثيقة بموضوع اللامركزية الإقليمية، حيث من خلاله تتحد المصالح المحلية التي يزاورها الوالي العام على الإقليم، أما الإختصاصات الأخرى فلا أهميتها أسندت إلى ولاة متخصصين، وهي تشترك من حيث نوعها مع الإختصاصات القومية في النظام الإداري الجزائري، ولدى غيره من التشريعات المقارنة، كالقضاء مثلا.

فأما أنواع الإمارة العامة كنوع من أنواع الإمارة على الأقاليم فتأتي على ضربين: إمارة الاستكفاء، وإمارة الاستيلاء.

### أولا: إمارة الاستكفاء.(الأصل في الإمارة)

وهي التي تكون نتيجة عقد باختيار الخليفة، وفيها يصير الوالي أو الأمير نتيجة هذا العقد من الخليفة، عام النظر في كافة شؤون الإقليم وعلى كافة ساكنته، فأما شروطها فهي شروط وزارة التفويض، التي هي ذاتها شروط الإمامة عدا شرط النسب، فهي -أي الإمارة- وإن كانت خاصة، فهي في هذا

(1) - حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ط:02، 1959.

(2) - بسيوني محمد الخولي، الإدارة المحلية في الإسلام، دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع، 2015، ص:40.

(3) - الماوردي، المرجع السابق، ص:64.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

تختلف عن وزارة التفويض إلا أنها عامة في كافة شؤون الإقليم، والإمارة عامة كذلك لكن عمومها خاص بإقليم بعينه دون سائر أقاليم الدولة<sup>(1)</sup>، ويشترط فيهما من الشروط الآتي:

\_ أن يكون الوالي عدلا.

\_ تتطلب هذه الولاية في متقلدها العلم الذي يستطيع الوالي معه أن يجتهد فيما يعتره من نوازل ومستجدات على مستوى الأمة عامة والإقليم خاصة.

\_ كما يشترط في متقلدها هذه الإمارة أيضا سلامة الحواس، والأعضاء من كل العلل والمعوقات التي تمنع من القيام بهذه الولاية ومقتضياتها.

\_ ويشترط فيه من الشروط أيضا الرأي وحسن التدبير، وأن يكون شجاعا، وكذا النجدة حماية للثغور وجهاد العدو<sup>(2)</sup>.

\_ إضافة إلى ما تقدم من شروط، يشترط شرط زائد في الأمير المستكفي، على أساس أن هذا الشرط هو شرط زائد في وزير التفويض، حيث أنه كما تقدم معنا من أن شروط إمارة الاستكفاء هي نفسها شروط وزارة التفويض، ويتمثل هذا الشرط الزائد في أن يكون الوالي ولاية استكفاء على الإقليم، على قدر من الكفاية فيما وكل إليه من شؤون الإقليم، على أساس أن هذا الشرط شرط زائد على شروط الإمامة، يشترط في وزير التفويض، ولأن شروط إمارة الاستكفاء هي نفسها شروط وزارة التفويض<sup>(3)</sup>.

ولقد عدد الماوردي لهؤلاء الأمراء إمارة عامة جملة من الاختصاصات، وهي كلها تدل على أهمية هذه الولاية، وعلى منزلة متقلدها، فهي لا تقل أهمية عن الخلافة والوزارة تفويضا، وقد أحسن الماوردي في بيان وتوضيح ذلك، هذا وإن كانت فترة الحكم التي عايشها الماوردي بعيدة نوعا ما عن الإطار الزمني لبحثنا .

ومع ذلك فهي تسري في رأينا على كافة المراحل الزمنية، لضرورتها وإلزامية حيابة من يقوم بإمارة

(1) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 62

(2) - المرجع نفسه، ص: 19-20.

(3) - المرجع نفسه، ص: 50.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

المسلمين عليها، حتى تستقيم أمور الإمارة والخلافة على السواء، ولأن الفقهاء استوجبو ضرورة حياة الخليفة لهذه الشروط وكذلك وزير التفويض، فمن باب الوجوب أيضا أن تتوفر فيمن يستتاب من قبلهما على أقاليم الدولة الإسلامية.

كما أوكل الماوردي إلى الوالي على الإقليم أو البلد اختصاصات مهمة، تمتد لتشمل كافة القطاعات الحساسة في الدولة، وهو -أي الوالي - خليفة للخليفة على مستوى الإقليم أو البلد المولى عليه، مسؤول عن كافة شؤون الإقليم، فهو مسؤول عن الجوانب العسكرية، والقضائية والمالية، والدينية، إضافة إلى المسائل المتعلقة بالحدود والعقوبات، وسوف نفضل في هذه الصلاحيات في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا الباب.

### ثانيا: إمارة الاستعلاء(الوالي الذي تولى الولاية بالقوة)

هذه الإمارة قائمة على القوة والتغلب من جانب الأمير، أي أنها على سبيل الاستثناء، هذا الأمير ينفرد بتسيير شؤون إقليم معين اعتمادا على القوة، ومن دون موافقة الخليفة، فتكون بذلك إضطرارية لا أكثر، حيث يضطر الخليفة إلى عقدها لهذا التغلب على الإقليم، ويعهد إليه بمسؤوليته، ولا يعتبر عقد الخليفة هنا للأمير المتغلب اعترافا بشرعية هذا النوع من الإمارة، بقدر ما هو تصحيح لوضع استثنائي ليخرجه من الفساد إلى الصحة، كما ذكر ذلك الماوردي<sup>(1)</sup>.

ويقع على الأمير المستولى مراعاة أمور تجاه الدولة، رغم توليه ولاية الإقليم بالقوة، وحتى تجاز ولايته من طرف الخليفة يلتزم أمام الدولة تحمل الالتزامات الآتية وهي:

— يتوجب على الأمير المقلد استعلاء حفظ منصب الخلافة وحقوق العباد، وإقامة الشرع.

— يتوجب على الأمير المستعلي أيضا إظهار الخضوع والإمتثال للخليفة .

— التناصر بينه وبين الخلافة، لتقوى بذلك شوكة المسلمين ويكونوا قوة موحدة تجاه الأعداء المتربصين بالدولة والدين.

— تحصيل الإيرادات المالية وفق ما استوجبه الشارع الحكيم، وفي المقابل مراعاة صرفها كذلك في

(1) - الماوردي، المرجع السابق، ص:66.

أوجهها التي حددها الشرع، وأن يلتزم الورع في ذلك.

\_\_ تنفيذ حدود الله في حق كل من وجبت عليه .

\_\_ أخيرا يشترط في هذا الأمير المتغلب الورع عن محارم الله. (1)

إن هذه المسائل، والاختصاصات هي جوهر اختصاص الإمام أو الخليفة، فحتى وإن كان هذا الأمير متغلبا ومع ذلك يستلزم الأمر من الخليفة التعامل مع هذا الوضع الاستثنائي، وإخراجه من إطار عدم المشروعية، حتى يتم إضفاء الشرعية ولو استثناء على ولايته.

ولقد تحدث الإمام ابن حجر العسقلاني من خلال شرحه لصحيح البخاري عن الإمارة بشكل عام دون استعمال هذا التقسيم للإمارة إلا من باب الإشارة فقط (إمارة الاستكفاء، إمارة الاستيلاء)، فنجده يتحدث كما ذكرنا عن الإمارة بشكل عام، فذكر أن هناك إمارة مؤقتة وأخرى مستمرة، المؤقتة تتعلق بأمر السرايا والبعوث وهذه تنتهي بمجرد انتهاء الغزوة، أما الإمارة المستمرة ويختص بها أمراء القرى (2).

### الفرع الثاني: الولايات الخاصة في الدولة الإسلامية والمصالح المحلية.

وتتنوع هذه الولايات الخاصة إلى نوعين من الولايات:

أولا: من تكون ولايته خاصة في الأعمال العامة.

وهي كذلك لأن صاحبها يباشر النظر في مجال معين على مستوى كافة الأقاليم، وهي خاصة لكونها قاصرة على نشاط معين، كقاضي القضاة ونقيب الجيوش وحامي الثغور، ومستوفي الخراج وحاجي الصدقات، فكل واحد من هؤلاء العمال مقصور نظره على مجال واحد فقط، لكن نشاطه هذا يمتد ليشمل كافة أقاليم الدولة.

(1)-صلاح أنور عبد فرحان، المرجع السابق، ص: 266-267.

(2)-المرجع نفسه، ص: 265-266..

ثانيا: من تكون ولايته خاصة في الأعمال الخاصة.

أصحاب هذه الولايات ولايتهم خاصة أي محددة بنشاط معين، ونطاق سريان ممارستها أيضا كذلك، كقاضي بلد أو إقليم، أو مستوفي خراجه، أو جابي صدقاته، أو حامي ثغره، أو نقيب جنده<sup>(1)</sup>.

وليس ما سبق ذكره من ولايات هي كل شيء، فلا تشمل كل المناصب والولايات، بل تنضاف إليها ولايات أخرى تتطلبها المصالح العامة للأمة<sup>(2)</sup>.

هذه المصالح هي التي تسير بها حياة الأمة على انتظام ودفع التهارج وتحقيق مقاصد الشريعة الإسلامية على مستوى الإقليم، من مقاصد ضرورية ومقاصد حاجية ومقاصد تحسينية.

ومما سبق عرضه من ولايات عامة أو ولايات خاصة في الدولة الإسلامية، يتضح أن ما يهمننا فعلا في موضوع الولايات هذه، هي الولاية العامة في الأعمال الخاصة أي ولاية الإمارة على الأقاليم، وكذلك الولاية الخاصة في الأمور الخاصة، لأن هذه الولاية أيضا تنعقد لصاحبها من قبل الخليفة في اختصاص معين على مستوى الإقليم،

وبانعقاد هذه الولاية الخاصة في الأمور الخاصة يؤول جزء من الاختصاص العام للوالي العام على الإقليم إلى هذا الوالي، أو الأمير الخاص في هذا الشأن الخاص، وهذا في حد ذاته يعتبر أساسا للفصل بين الاختصاص المحلي والاختصاص القومي، حيث يختص الأمير الخاص بالمسائل القومية، في حين تبقى الاختصاصات الأخرى مشمولة بولاية الوالي العام.

إن الذي اتضح لنا مما سبق، أن الشؤون التابعة للدولة أو القومية تندرج فيما سمي بالولاية الخاصة في الشؤون الخاصة كالقاضي، وجابي الصدقات مثلا، والذي يسمى أيضا والي لكن ولايته هنا خاصة، حيث يتم تعيين من يقوم بها بصفة منفصلة عن الوالي العام، وذلك بالنظر إلى أهميتها ولكونها لا تخص السكان المحليين فقط، بل تمتد إلى ما وراء الإقليم، إضافة إلى اختصاصات الخلافة الأخرى، والتي أستتبع فيها الولاية على مستوى الأقاليم.

(1) -صلاح أنور عبد فرحان، المرجع السابق، ص: 49.

(2) - محمد ضياء الدين الرئيس، المرجع السابق، ص: 262.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

وليست هذه مسألة منتظمة على هذا الشكل، فقد يحدث مثلا أن يقوم الخليفة بإطلاق يد الوالي في كافة الشؤون وبصفة عامة، وقد يقوم بتعيين ولاية خاصين بهذه الاختصاصات بالإضافة إلى الوالي العام، فالأمر إذن مختلف من إقليم إلى آخر ومن خلافة إلى أخرى، أي من فترة زمنية إلى أخرى.

أما ولاية الإمارة على الأقاليم، فهي ولاية عامة كما الخلافة ولاية عامة، فالوالي هنا يختص بالنظر في كافة شؤون الإقليم الذي تقلد ولايته، دون غيره من الأقاليم الأخرى للدولة، أي أن الإمارة خاصة من هذه الزاوية لأن الوالي عام النظر في شؤون هذا الإقليم دون غيره من الأقاليم الأخرى.

### المطلب الثاني: أساس توزيع الاختصاصات بين الخليفة والولاة في الدولة الإسلامية

بعد التعرف على أنواع الولايات في الدولة الإسلامية، وأنواع القائمين بها، فإن من المهم التعرف على كيفية توزيع الاختصاصات ما بين الخليفة في المركز، وما بين الولاة والعمال في الأقاليم، القائم على عدة اعتبارات، فمن جهة يقتضي مبدأ التخصيص أن يقوم الخليفة بإسناد جزء من الوظيفة الإدارية على مستوى الأقاليم لهؤلاء معاونين، لاستحالة اطلاعه بكامل الوظيفة الإدارية، لأن لا يحدث الاضطراب في حياة الناس.

كما أن مبدأ المشاركة في التسيير يقتضي كذلك الاعتراف لسكان الأقاليم بحقهم في تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم (الفرع الأول) هذا من الناحية النظرية، وباستقراء التجارب والواقع العملي في الدولة الإسلامية، يمكننا الوقوف على عدة معايير من خلالها تم وقتذاك تقسيم العمال بين دولة الخلافة وبن الأقاليم(الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مبادئ التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية

كان في كل ولاية والي يقوم بإمامة الناس في الصلاة، والفصل في الخصومات، وقيادة الجند في الحرب، وغير هذا من وظائف الدولة، إضافة إلى الوالي كان هناك عامل الخراج على الإقليم، هذا الأخير يعتبر أهم عمال الدولة على الإقليم، إلى جانب الوالي العام على الشؤون الخاصة بهذا الإقليم ، يعمل جنبا إلى جنب مع الوالي، فالوالي يدير الجوانب السياسية على مستوى الإقليم، ويتكفل

عامل الخراج بالمسائل المالية، وقد وصل الأمر بينها حد التنازع على السلطة على مستوى الإقليم<sup>(1)</sup>.

إن الذي يستفاد مما سبق أن اختصاص والي الخراج قد استثنى من الاختصاص العام وجعل له والي خاص من طرف السلطة المركزية، وبما أنه يخرج من دائرة اختصاص الوالي العام فهو هنا ليس شأنًا محليًا بل إنه اختصاص تابع للخلافة، وإن كانت هذه المسألة نسبية، لا تسري على كامل مراحل الفترة الزمنية قيد الدراسة في بحثنا هذا، وكذلك القول فيما يخص ولاية القضاء حيث ذهب الماوردي إلى استثناء هذه الولاية من اختصاص الوالي ولاية استكفاء.

ولقد قام التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية على جملة من المبادئ في عملية التسيير، ومن أهم هذه المبادئ نجد مبدأ التخصيص وتقسيم العمل، وكذا مبدأ المشاركة من طرف السكان المحليين في عملية التسيير، هذه المبادئ كلها تعتبر مرتكزا يقوم عليه الأساس الأول من أسس النظام اللامركزي في الدولة الإسلامية، وهو وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية.

وقبل الخوض في الحديث عن هذه المبادئ نؤكد في البداية على أن المسائل العائدة إلى الخليفة، وتلك العائدة للوالي هي مسألة نسبية تختلف من فترة زمنية إلى أخرى، ومن خلافة إلى أخرى، فمثلا كان الخليفة عمر بن الخطاب يكتب ما يسمى بالعهد للوالي يحدد للوالي من خلاله مجال اختصاصه، وما سوى ذلك عائد للخليفة.

### أولا: مبدأ التخصيص وتقسيم العمل

الحقيقة أن هذا الشرط (وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية) من شروط تحقق الاستقلال للإدارة كأساس من أسس اللامركزية الإقليمية في النظم الحديثة، يجد أساسه في الدولة الإسلامية من خلال مبدأ التخصيص، حيث يمكن بهذا الصدد جعل هذا الشرط كنتيجة لمبدأ التخصيص، هذا الأخير يقوم على تقسيم العمل، حيث يتم تقسيم العمل بين السلطة المركزية وعلى مستوى الأقاليم.

إن الإنسان هذا الكائن العاقل لطالما استعمل عقله طلبا للمعرفة والاجتهاد والريادة في كل

(1) - محمد ضياء الدين الرئيس، المرجع السابق، ص: 262.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

المجالات، لكن جهوده هذه بصفة منفردة عن غيره ممن يشاركونه الغاية نفسها، تبقى جهودا نتائجها قاصرة عن الإدراك الكلي للحقائق رغم ما نشهده من معارف بلغها الانسان.

وكذلك الأمر على صعيد العمل، فلا يمكن للإنسان أن يقوم بكافة الأعمال بالمهارة والدقة اللازمتين، وكلما تخصص الإنسان في عمل بعينه كلما زادت درجة الإتقان لديه، من هذا المنطلق تفتن علماء الإدارة لهذا المبدأ وهو جوهر الاعتراف بهذه المصالح المحلية المختلفة عن المصالح العامة القومية.

ومن شأن هذا المبدأ أن يحقق الفاعلية والكفاءة في العمل، بالإضافة إلى عامل الوقت وأهميته حيث يؤدي إلى استثمار الوقت في الأعمال المحلية والسرعة في إنجازها تحقيقا لمتطلبات السكان المحليين.<sup>(1)</sup> وهو زاخذ من أكبر الأهداف التي جاء نظام اللامركزية الإقليمية لتجسيدها

وهذا ما ركز عليه النبي ﷺ بعد هجرته من مكة إلى المدينة، واهتم صحابته بذلك بعد وفاته، ومن خلال اجتماع السقيفة، لبحث أمر من يخلفه ﷺ، تظهر معالم التجسيد لهذا المبدأ المهم، ومما جاء فيه قول أبي بكر لسعد: ولقد علمت يا سعد أن رسول الله ﷺ قال وأنت قاعد: (الناس تبع لقريش في هذا الشأن، مسلمهم تبع لمسلمهم وكافرهم تبع لكافرهم فقال له سعد صدقت نحن الوزراء وانتم الأمراء)<sup>(2)</sup>. وفي هذا تقسيم للعمل بين المهاجرين والأنصار.<sup>(3)</sup>

وهو بذلك أصل في تقسيم العمل في التنظيم الإداري الإسلامي بين الخلفاء والمساعدين سواء كانوا وزراء أو ولائهم على الأقاليم، وقد اقتضى الأمر ضرورة تقسيم العمل لاستحالة إنجازه بصفة منفردة، وأيضاً لصعوبة القيام على الشؤون الخاصة بالأقاليم على اختلاف حاجياته وخصوصيته.

إن من جوانب فن الإدارة في الإسلام، نجد مسألة التنظيم وتوزيع العمل وذلك منذ عهد النبي ﷺ كما سبق ذكره، فقد وضع النبي ﷺ معاونين له، ومن هؤلاء معاونين كتاب العهود، وقد استعمل النبي ﷺ علي بن أبي طالب بهذا الخصوص، كما اتخذ من حذيفة بن اليمان صاحب سره، واتخذ أيضاً معاونين له بصفة أمناء الأختام، ومن معاونين كتاب الأموال، وكتاب المدائبات والمعاملات، وكتاب

(1) - فرانس عبد الباسط البناء، المرجع السابق، ص: 25.

(2) - مسلم بن الحجاج، المرجع السابق، كتاب الإمارة، باب الناس تبع لقريش والخلافة في قريش، ج: 6، ص: 02.

(3) - محمد حسين هيكال، الصديق أبو بكر، دار المعارف، مصر، ط: 7، دت، ص: 57.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

المصاحف، ومن ذلك أيضا تكليفه ﷺ زيد بن ثابت، فكان ترجمانه، إلى غير ذلك مما يجسد تبني النبي ﷺ لهذا المبدأ في إدارة شؤون الإدارة<sup>(1)</sup>.

إن إرسال الولاة والاعتراف لهم بذلك الحجم من السلطات في حقيقة الأمر ما هو إلا اعتراف بخصوصية الأقاليم، وحاجتها للتسيير وفق مبدأ الفصل بين المصالح المحلية والمصالح القومية، ولولا الاعتراف بوجود هذا التمايز بين العاصمة الخلافة، وغيرها من الأقاليم، واختلاف هذه الأقاليم من حيث احتياجاتها ومصالحها، ومشاكل الساكنة بها، لثم تسييرها بأسلوب التنظيم القائم على المركزية الإدارية. وما الاعتراف بجملة الحقوق والحريات للرعية، وكذا تمتع الولايات الإسلامية بالاستقلال المالي، إلا دليلا على تمتع هذه الولايات والأقاليم بالحرية في تسيير شؤونها المحلية، وحاجياتها الخاصة التي تختلف عن الشؤون العامة للدولة كنتيجة منطقية، اعتمادا على مبدأ تقسيم العمل.

ومما يدل على ذلك فعله ﷺ، حينما بعث أبا موسى الأشعري ومعاذ بن جبل إلى اليمن، ولقد كانت اليمن في ذلك الوقت مخالفاً (وهو مثني مفردة مخالف)، والمقصود بالمخالف تجمع لعدد من القرى، فما كان من النبي ﷺ سوى تقسيم العمل بين أبي موسى الأشعري وبين معاذ بن جبل<sup>(2)</sup>.

إن هذا الفعل من النبي ﷺ أصل في تقسيم العمل بين الولاة من جهة، حيث أنه لم يجعل الأمر مشاع بينهما، تفاديا للتداخل في المسؤوليات بينهما، كما أنه من زاوية أخرى دليل على تقسيم العمل بين رئيس الدولة، ونوابه على الأقاليم.

### ثانيا: مبدأ الاستقلال المالي للولايات في الدولة الإسلامية

ومن أوجه العلاقة بين السلطة المركزية في الإسلام والأقاليم التابعة لها، نجد مبدأ الاستقلال المالي للولايات عن مركز الخلافة، وما ذلك إلا لوجود مصالح محلية خاصة بسكان الإقليم، تحتاج إلى موازنة محلية خاصة بها، لتغطية أوجه الإنفاق فيها.

ومن ذلك وصيته ﷺ إلى معاذ لما بعثه إلى اليمن والتي جاء فيها: (إنك تقدم على قوم أهل كتاب، فليكن أول ما تدعوهم إليه عبادة الله تعالى، فإذا عرفوا الله تعالى فأخبرهم أن الله تعالى

(1) - أحمد محمد المصري، الإدارة في الإسلام، مؤسسة سبأ الجامعة، الإسكندرية، مصر، دط، 2011، ص: 30.

(2) - محمد بن شاكر الشريف، المرجع السابق، ص: 35.

فرض عليهم الزكاة، تؤخذ من أغنيائهم وترد على فقرائهم، فإن هم أطاعوا لذلك فخذ منهم وثوق كرائم أموالهم، واتق دعوة المظلوم فإنه ليس بينها وبين الله حجاب<sup>(1)</sup>.

يتضح بشكل جلي من هذا الحديث أن أموال الزكاة كانت تجمع ثم تنفق على المستوى المحلي، لوجود حاجيات ومصالح محلية، تحتاج إلى تغطيتها من ناتج أموال الزكاة، ولذلك فسكان الإقليم أولى بها من الغير، سواء كان هذا الغير عاصمة الخلافة أو غيرها من الأقاليم الأخرى.

ومن ذلك ما جاء في خطاب عمر بن الخطاب رضي الله عنه، لعمرو بن العاص واليه على مصر أنه قال له: "وفر الخراج وخذ من حقه ثم عف عنه بعد جمعه، فإذا حصل إليك وجمعته أخرجت عطاء المسلمين، وما يحتاج إليه مما لا بد منه، ثم انظر فيما فضل بعد ذلك فاحمله إلي".

فكان عمرو يبعث بما تبقى من المال إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه من بعد تلبية الحاجات المحلية لمصر ولسكانها، من إقامة للجسور وبناء للقناطر ودفع أرزاق المسلمين وعطاياها، إلى غير ذلك مما يحتاج إليه أهل الإقليم.

إن في هذا الخطاب اعتراف من عمر رضي الله عنه بوجود مصالح محلية لسكان الأقاليم، وضرورة تلبيتها، كما أن فيه أيضا اعترافا منه باستقلالية هذه الأقاليم من الناحية المالية، لديها ميزانيتها الخاصة بها والتي تغطيها من مواردها المحلية، حيث تستطيع بشكل منفرد سلطة اتخاذ القرار، دونما تدخل من الخليفة، وبعد تغطية نفقاتها يرسل الفائض إلى عاصمة الخلافة .

وقد كتب عمر إلى أحد عماله على حمص وهو عمير بن سعد<sup>(2)</sup> الأنصاري قائلا له: أقبل بما جببت من فيء المسلمين، فلما قدم عمير سأله عما صنع فقال، بعثني حتى أتيت البلد فجمعت صلحاء أهلها، فوليتهم جباية فيئهم، حتى إذا جمعوه وضعته مواضعه، ولو نالك منه شيء لأتيتك، فقال له عمر فما جئتنا بشيء، فلما أكد له أنه أنفق كل شيء على حمص قال جددوا لعمير عهدا<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد بن إسماعيل البخاري، صحيح البخاري، المرجع السابق، باب وجوب الزكاة، مج: 01، ج: 01، ص: 108.

(2) - هو عمير بن سعد بن عبيد الله الأنصاري، صحابي من الولاة الزهاد، شهد فتوح الشام، استعمله الخليفة عمر بن الخطاب على حمص، عاش إلى ولاية معاوية بن أبي سفيان، قال فيه الخليفة عمر بن الخطاب: وددت أن لي رجلا مثل عمير بن سعد، أستغني بهم عن أعمال المسلمين، توفي سنة 45 للهجرة (665 م). انظر خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 5، ص: 88.

(3) - فايق محمد غنام، التنظيمات الإدارية في صدر الدولة الإسلامية، دار وائل للنشر الأردن، ط1، 2016، ص: 142.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

وفي هذا دليل على الاعتراف بوجود مصالح محلية لإقليم حمص، تختلف عن المصالح العامة للدولة الإسلامية، حيث أن والي الإقليم وسكان الإقليم هم الأدرى بها والأقدر على تسييرها.

ولقد ساد هذا المبدأ في معظم العصور في الدولة الإسلامية، حيث استقلت الأقاليم بجمع أموالها، والانفاق منها على المصالح المحلية تحت إشراف والي، وتدييره من إخراج للعطاء ونفقات إدارية (رواتب العمال والقضاة وكتبة الدواوين وسائر الموظفين)، كما يخرج النفقات الخاصة بالجوانب العمرانية كبناء المساجد وتعميرها، وبناء المدن، وحفر الأنهار والقنوات، والآبار واستصلاح الأراضي، وهذه كلها مصالح محلية لسكان المحليين على مستوى هذه الأقاليم.

إن هذا بالتأكيد هو الذي دفعهم إلى أن جعلوا لكل ولاية بيت مال خاص بها، إلى جانب بيت المال المركزي، فإذا ما احتاج بيت المال المحلي تم تزويده من طرف بيت المال المركزي، وهذا في حد ذاته اعتراف بوجود هذه المصالح المحلية لسكان الوحدات المحلية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: مبدأ المشاركة من السكان المحليين في تسيير الشؤون المحلية.

ذلك أن سكان الوحدة المحلية أو الإقليم في الدولة الإسلامية، هم أدرى بطبيعة منطقتهم وأعرف باحتياجاتهم، وهم وحدهم المؤهلين لتزويد الأمير أو والي بالمقترحات أو التوصيات المؤدية إلى النهوض بالوحدة المحلية، عبر مختلف الآليات المتاحة للمشاركة في صنع القرار، وتحقيق الإنماء السياسي للمواطنين، من خلال المشاركة في اتخاذ القرار، وتخطيط البرامج والخطط الخاصة بإنماء أنفسهم اقتصاديا، اجتماعيا، وفي سائر المجالات، ذلك أنهم دائما الأقدر على تقدير احتياجاتهم وتجسيدها على مستوى الوحدة الإقليمية التي ينتمون إليها، وهذا جوهر النظام اللامركزي القائم على تمكين الرعية من المشاركة في التسيير<sup>(2)</sup>.

ولأن سكان الأقاليم أعلم من غيرهم بشؤونهم، وما يصلح لهم، أقرت الشريعة الإسلامية حق الرقابة على الحكام بما فيهم الولاة على الأقاليم، في إطار الرقابة الشعبية من طرف السكان المحليين، وهذا يعتبر وجها وطريقة مهمة من طرق المشاركة في تسيير الشؤون المحلية للإقليم، وفي ذلك يقول الله تعالى: ﴿

(1) - نعيم عقلة نصير، عبد المطلب أحمد، المرجع السابق، ص: 102.

(2) - بسيوني محمد الخولي، المرجع السابق، ص: 56.

وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١﴾.

إذن فالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر هو صورة من صور المشاركة في تسيير الشؤون المحلية على مستوى الأقاليم، وصولاً إلى تحقيق مصالح الرعية على مستوى أقاليم الدولة الإسلامية كجزء من الدولة الإسلامية.

كما يظهر دور الرعية المحلية في تحقيق مصالحها وشؤونها، من خلال الإصلاح والتقويم للمسؤولين على الإقليم، طلباً لهذه الغاية، وقد ضرب الخلفاء الراشدين المثل في ذلك، بداية بأشخاصهم وصولاً إلى ولائهم، تحقيقاً لهذا الهدف ومن ذلك قول الخليفة الراشدي أبو بكر الصديق رضي الله عنه عند توليه الخلافة: "أيها الناس إني وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني" (2).

فكان لهذه الخطبة أثرها على الرعية، فدرست بذلك لإرساء واحدة من أهم القواعد التي ينبغي عليها نظام الحكم في الدولة الإسلامية، والمتمثلة في حق الرعية في الاحتساب على الحكام والولاة ومراقبتهم، من خلال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والإصلاح والمشاركة، لكونهم أدري بما يصلح لهم وأدري بتسيير شؤونهم المحلية تحقيقاً لمصالحهم ومصالح الأمة.

ولما تولى عمر بن الخطاب رضي الله عنه الخلافة خطب في الناس فقال: "أما بعد فإني ابتليت بكم وابتليت ببي، وخلفت فيكم بعد صاحبي، فما كان بحضرتنا باشرناه بأنفسنا ومن غاب عنا ولينا أهل القوة والأمانة ومن يحسن نزده حسنا ومن يسئ نعاتبه" (3).

وفي هذا الباب ننقل ما روته الروايات التاريخية الثابتة عنه رضي الله عنه، أن رجلاً عاتبه قائلاً: "تستعمل الوالي وتشتترط عليه، فلا تنظر في شروطه، قال: وما ذاك؟ قال: عاملك على مصر اشتترطت عليه شروطاً فترك ما أمرته، وانتهك ما نهيته عنه..."

(1) - سورة آل عمران، الآية: 104.

(2) - محمد حسين هيكل، المرجع السابق، ص: 62. وانظر أيضاً: محمود شاكر، التاريخ الإسلامي، المكتب الإسلامي، ط: 7، ج: 3، 1991، ص: 57.

(3) - عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة لمؤلفات الأستاذ عباس محمود العقاد (العقديات)، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ط: 1984، مج: 01، ص: 483.

- وانظر: فاروق مجدلاوي، الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب، دار النهضة العربية، بيروت، ص: 104.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

ففي قول العامل: تستعمل الوالي وتشتترط عليه، وقوله اشترطت عليه شروطا فترك ما أمرته، وانتهك ما نهيته عنه، دلالة على واضحة على قيام الرعية بواجب الاحتساب على الحكام، وهي دلالة واضحة على المشاركة الحقيقية لسكان الإقليم في تسيير شؤونهم المحلية، ودرابتهم بما يصلح لهم، وقدرتهم على ذلك أفضل من غيرهم، إلى درجة ممارسة الرقابة على والي الخليفة عمر رضي الله عنها، بل على الخليفة مباشرة، من خلال مواجهته بما فعل نائبه عليهم.

كذلك نجد في مبدأ الشورى وتحسيده على المستوى المحلي اعترافا صريحا بأحقية سكان الإقليم في مشاورتهم من طرف الولاية، فهم أدري بما يصلح لهم وأعرف بحاجياتهم ومصالحهم قال تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(1)</sup>، فإذا كانت الآية الكريمة نزلت في شخصه ﷺ آمرة إياه بمشاورة أصحابه ودوي الرأي، وهو المدعم بالوحي من فوق سبع سماوات، فإن الشورى في حق غيره أولى، ومن هذا الغير ولاته ﷺ على الأقاليم، فواجب المشورة لأهل الإقليم شرط ضروري لمعرفة سكان الإقليم بما يصلح لهم، وما هم بحاجة إليه أكثر من غيره من المصالح الأخرى<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: معيار توزيع الاختصاصات بين المركز والولاية في التجربة الإسلامية

من خلال استقراء طريقة تعيين الولاية على الأقاليم يمكن استنتاج الأساليب الآتية، وهي في حد ذاتها تعتبر كمعايير لتوزيع الاختصاصات.

#### أولا: معيار الإنابة من الخليفة.

على خلاف ما هو معمول به في التشريعات المقارنة، حيث تعتمد هذه الأخيرة في توزيع الاختصاصات على معيارين:

#### \_المعيار الأول: المعيار المحدد للصلاحيات:

وعلى أساسه تقوم السلطة المختصة بتحديد اختصاصات الوحدة المحلية بشكل دقيق لا يسمح بوجود أي غموض أو تداخل في الاختصاصات أو تجاوز للاختصاصات.

(1) - سورة آل عمران، الآية: 159.

(2) - فرانس عبد الباسط البناء، المرجع السابق، ص: 124-125.

أما المعيار الثاني: المعيار الموسع للصلاحيات.

حيث يضع المبادئ العامة للاختصاصات فقط ويترك للجماعات المحلية كامل الحرية، أن اللامركزية الإدارية تقوم على تفتيت الوظيفة الإدارية فقط بين المركز والأقاليم.

فإن الأمر في الدولة الإسلامية في الفترة مجال دراستنا، قد اختلف عن غيرها من الدول الحديثة في طبيعة هذه التجزئة للصلاحيات، فالدولة الإسلامية في هذه الفترة الزمنية هي دولة في طور البناء، كما أنها دولة جهادية بالدرجة الأولى، وبالتالي تعتبر الوظيفة العسكرية واحدة من أهم صلاحيات الولاية في تلك الفترة، بخلاف ما هو معمول به في أغلب التشريعات الحديثة المقارنة، هذه الأخيرة تعتبر الوظيفة العسكرية فيها اختصاصا أصيلا للسلطة المركزية لدى الغالبية من التشريعات المقارنة.

إضافة إلى ذلك تعتبر الإمارة على الأقاليم إمارة عامة، وهي إنابة يقوم بها الخليفة في سلطاته للوالي أو الأمير، وبالتالي نستنتج أن توزيع المصالح والاختصاصات هنا، يكون في كافة وظائف الخلافة وليس الوظيفة الإدارية فحسب، أي أنه بالإضافة للوظيفة الإدارية، هناك الوظائف الأخرى كالوظيفة العسكرية وجباية الخراج، والوظيفة القضائية، دون أن تخرج هذه الإنابة الإقليمية من دائرة اختصاص الدولة ككل، ذلك أن الخليفة يمكنه حتى مع هذا التفويض المبادرة بممارسة صلاحيات الوالي، أي أن سلطة الرقابة موجودة من طرف الخليفة على الولاية، وقد يترتب عنها إمكانية مشاركة الخليفة مباشرة في الصلاحيات، أو استثناء بعض الاختصاصات من المجال العام للوالي المستتاب .

وعليه وكنتيجة لهذه الإنابة من قبل الإمام، فإن الوالي أو الأمير يحتاج إلى أن يعهد إليه بصلاحيات واختصاصات ليقوم بأمر الإمارة نيابة عنه، والتي سنوضحها لاحقا.

### ثانيا: معيار عهد التولية.

قد يطلق الخليفة يد الوالي على الإقليم أو البلد، وقد يخرج من اختصاصه جوانب معينة يستثنىها في عهد التولية من عموم ولاية الوالي، ولذلك يعتبر عهد التولية أساسا على ضوئه يسهل التمييز بين الاختصاصات المحلية التي يتولاها الوالي على الإقليم، وبين الاختصاصات القومية التي تخرج عن دائرة اختصاص الوالي على الإقليم، فإضافة إلى ما ذكره الماوردي من اختصاص الولاية، يمكن أن نضيف السلطات الإدارية الآتية استنتاجا من مختلف عهود التولية للوالي من الخليفة، ومن هذه الاختصاصات

التي اشتملت عليها عهود التولية نذكر على سبيل المثال:

- \_ يستلزم الوالي من الواجبات العدل والمساواة بين الرعية .
- \_ تهيئة الطرقات والممرات الطرق والمسالك، مما يحتاجه الأفراد على مستوى الإقليم، وجعلها صالحة لأداء الخدمة للرعية.
- \_ تعيين، الأعوان له للقيام بمختلف الاعمال على مستوى الإقليم، من قضاة وكتاب وأصحاب الشرطة، والخراج على المناطق التابعة لهم.
- \_ عمارة البلد واستصلاحها والعمل على تطوير مواردها بما يعود بالنفع على الرعية.
- \_ وفي إطار العلاقات الخارجية اختص الولاية بعقد الصلح مع الأعداء، وكذا إعلان حالة الحرب عليهم، أو إعطاء الأمان لمن شاءوا، والمصادقة على الصلح.
- \_ تخفيف مقدار الجزية والخراج عن الرعية عندما يروا ذلك ضروريا، وتحقيق العدل<sup>(1)</sup>. إلى غير ذلك من الصلاحيات التي احتوتها عهود التولية للولاية.
- إن عهد التولية إذن، يعتبر واحدا من المعايير التي على ضوءها يتم التمييز ما بين الاختصاصات التي تعود إلى السلطة المركزية، ممثلة في الخليفة وأعوانه من وزراء وكتاب وغيرهم، وتلك الاختصاصات المنصوص عليها في عهد التولية، حيث هذه الأخيرة تعتبر اختصاصات عائدة إلى الوالي على الإقليم أو البلد، وما عدا الاختصاصات المشمولة في عهد التولية يعتبر داخلا في إطار الاختصاصات القومية، وبالتالي يخرج من اختصاص الوالي.

### ثالثا: تعيين العمال إضافة للوالي على الإقليم(الوالي الخاص).

وكما خلصنا إليه فيما سبق فإن إرسال العمال على الأعمال الخاصة (الولاية الخاصة على الأعمال الخاصة) على مستوى الإقليم، يعتبر هذا أيضا أساسا للتمييز بين ما هو قومي، فيخرج من الاختصاص العام للوالي على مستوى الإقليم، وما هو أيضا اختصاص محلي إقليمي تابع للسلطة المختصة وهي الوالي على الإقليم.

(1) - أبو يوسف، الخراج، تحقيق أحمد محمد شاكر، القاهرة، ط:3، 1942، ص: 205.

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

هذا الأساس في الحقيقة له علاقة بأساس عهد التولية، الذي اعتبرنا من خلاله أن الاختصاصات الغير مندرجة في عهد التولية تعتبر اختصاصات مركزية، وعلى ضوء هذا المعيار الذي نرى أنه أيضا يصلح كأساس للتفرقة بين المحلي والقومي من الاختصاصات تعتبر هذه الاختصاصات الموكولة لهؤلاء العمال التابعين للخليفة اختصاصات قومية.

## خلاصة الفصل.

الذي يتضح من خلال استعراض جانب الاختصاصات التي تراوحتها الجماعات الإقليمية:

\_ إن تحديد ما يدخل ضمن اختصاص الجماعات الإقليمية في النظم الحديثة المقارنة، يكون من خلال أحد أسلوبين:

أولاً: الأسلوب المحدد لصلاحيات المجموعات المحلية.

ثانياً: الأسلوب الموسع لصلاحيات المجموعات المحلية.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا الأسلوب الأخير، مفضلاً في ذلك مجارة المشرع الفرنسي في الأخذ بهذا المعيار لتحديد الاختصاص، مع ملاحظة أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار الموسع للصلاحيات على الإطلاق، أي بالنسبة للجماعات الإقليمية كافة بخلاف المشرع الفرنسي، أما في الدولة الإسلامية فليس هناك معيار ثابت وموحد لتحديد اختصاصات الولاية على مستوى الأقاليم، حيث تختلف من إقليم إلى آخر ومن فترة زمنية إلى أخرى، إذ هناك من الولاية من أطلقت يده على الإقليم فيكون عام النظر في كل ما يتعلق بالإقليم من شؤون خاصة، وهناك من الولاية من قيدت يده على الإقليم، فيختص بالنظر في شؤون معينة دون غيرها، حيث يشاركه الشؤون الإقليمية للإقليم موظفين آخرين، أو حتى الخليفة نفسه.

\_ إن تحديد ما يدخل في اختصاص الجماعات الإقليمية، يتم من خلال السلطة التشريعية، ولا يترك للجماعات الإقليمية تحديد ما يندرج ضمن صلاحياتها، أما في الدولة الإسلامية ومع اختلاف الأساس الذي على ضوءه تتحدد اختصاصات الولاية.

ومع ذلك يعتبر الوالي في الدولة الإسلامية كأصل عام مستناب نيابة عامة عن الخليفة في الإقليم، أي أنه يختص بممارسة كافة سلطات الخليفة على مستوى الإقليم بموجب عقد الإنابة، بالتالي فهو عام النظر في شؤون الإقليم، إلا أن يقوم الخليفة بممارسة جزء من هذه الصلاحيات بنفسه، أو من خلال إرسال غيره من الولاية الخاصين في مسائل خاصة.

\_ يترتب على اختلاف الدول حول أساس توزيع الصلاحيات المحلية والقومية، اختلاف أيضاً فيما

## الباب الأول.....الفصل الأول: الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي

يخص الشؤون المحلية والقومية من دولة إلى أخرى، كما أن اعتماد المعيار الموسع قد زاد فكرة المصالح المحلية غموضاً، وبالتالي فإن ما يدخل في الشؤون المحلية وما يدخل في الشؤون القومية هو اختصاص عائد إلى السلطة المركزية.

— على الرغم من محاسن المعيار الفرنسي، الذي يعتبره الفقهاء الفرنسيين أهم انتصار للمركزية وعاملاً مهماً من عوامل نجاحها، حيث يصر الفقهاء الفرنسيين على أهمية المعيار غير المحدد لاختصاصات الجماعات الإقليمية، إلى درجة يعتبرون فيها هذا المعيار العنصر الجوهرى لتحقيق اللامركزية الإقليمية.

— يؤخذ على المعيار الفرنسي في تحديد الاختصاص الإقليمي للجماعات الإقليمية والاختصاص القومي، والذي اختاره المشرع الجزائري أساساً لتحديد الاختصاص لديه ما بين القومي والمحلي من الاختصاصات، يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى احتمال حدوث تداخل في الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة الإقليمية.

— أن المشرع الجزائري بخصوص اختصاصات البلدية ممثلة في مجلسها وفي رئيس مجلسها فضل أن يساير المشرع الفرنسي في تحديد هذه الاختصاصات، القائم على أساس إطلاق يد الوحدات المحلية، من خلال ذكر المبادئ العامة والإحالة في كثير من المواضيع على التنظيم (مراسم أو قرارات تنظيمية وزارية) أو القوانين الخاصة. أما في الدولة الإسلامية فتمتع الوالي بصلاحيات واسعة على مستوى الإقليم.

هذه الصلاحيات تجد أساسها في عقد الإنابة في حد ذاته، كون هذه الولاية عبارة عن إنابة من الخليفة للوالي، والإنابة قد تكون عامة في كافة شؤون الإقليم، وقد يمارس الخليفة بعضاً من الشأن المحلي، وقد يحتوي عقد الإنابة على تحديد اختصاص الوالي فالمسألة متروكة إلى الخليفة كرئيس للسلطة التنفيذية.

## الفصل الثاني:

### أنواع الاختصاصات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري وفي

#### النظام الإداري الإسلامي

بالرجوع إلى آخر قوانين الإدارة المحلية في الجزائر، القانون 11-10 والقانون 12-07 المتضمن قانون البلدية والولاية على التوالي، نجد أن المشرع الجزائري قد منح الجماعات الإقليمية صلاحيات واسعة من خلال النص على المبادئ العامة التي تحكم عمل هذه المجالس اعتمادا على المعيار الموسع لتوزيع الصلاحيات بينها وبين السلطة المركزية.

فأصبح للجماعات الإقليمية بذلك حجم أعباء فاق قدراتها المالية، دون أن تتمكن من الوسائل اللازمة للقيام بهذه الصلاحيات حقيقة على أرض الواقع، فتخرج بذلك من إطار النصوص القانونية فقط، إذ لا يكفي مجرد بسط اليد لهذه الهيئات، من خلال تحويلها صلاحية الممارسة لكافة هذه الاختصاصات ما لم يتم الاهتمام أيضا بالموارد المالية اللازمة للقيام بهذه الأوجه من النشاط.

حيث تعاني الجماعات الإقليمية من نقص شديد في الموارد المالية يصل حد الندرة، بالنسبة إلى العديد من هذه المجالس الشعبية، ولذلك فالدولة مدعوة إلى ضرورة إعادة النظر في الجوانب المالية المتعلقة بمالية الجماعات المحلية لأجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها وتحقيق التنمية المحلية أحد أكبر الأهداف والتحديات التي ترمي الدولة إلى تحقيقها من خلال أسلوب اللامركزية الإقليمية.

ثم إن إحاطة الجماعات الإقليمية بالرقابة الوصائية وفق ما نصت عليه نصوص الإدارة المحلية الجزائرية، قد أثر على أدوارها، ولذلك تم تخصيص المبحث الأول من هذا الفصل لاستعراض مختلف هذه الاختصاصات المحلية والمعوقات التي تحول دون إمكانية قيام الجماعات الإقليمية بهذه الصلاحيات، ثم مبحث ثان نتعرض فيه إلى الحديث عن اختصاصات ولاية الأقاليم في الدولة الإسلامية.

## المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

الصلاحيات، أو المصالح المحلية، واحدة من أهم الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، وقد اعتمد المشرع الجزائري كما رأينا سابقا الأسلوب الموسع في تحديد صلاحيات الجماعات الإقليمية لديه، سواء ما تعلق بالبلدية أو الولاية، وبالرجوع إلى نصوص قانون البلدية والولاية نجد بأن هذه النصوص قد تناولت صلاحيات المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، إضافة إلى صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: اختصاصات الجماعة الإقليمية البلدية

نص المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الجاري العمل به، على أن البلدية تتوفر على هيئة مداولة وهي المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي هذا الإطار نص قانون البلدية على عديد الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدي، على اعتباره الهيئة التداولية للبلدية، منها ما يتعلق بالإدارة والتسيير، ومنها ما يتعلق بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والتنمية المحلية (الفرع الأول) كما نص قانون البلدية على عديد الصلاحيات للهيئة التنفيذية للمجموعة المحلية البلدية (الفرع الثاني). علما بأن للوالي على مستوى البلدية جانب من الصلاحيات (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: اختصاصات الهيئة التداولية (فعالية محدودة وصلاحيات فضفاضة).

نضم المشرع الجزائري ممارسة المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته، طبقا للمبادئ المحددة في إطار نصوص القانون البلدي<sup>(1)</sup>، حيث نجد القانون يضبط اختصاصات البلدية بالمادتين: 3-4 لتنص المادة 3 من القانون البلدي<sup>(2)</sup> على طائفة الاختصاصات، وعليه تحول البلدية ممثلة في مجلسها المحلي ممارسة كافة الصلاحيات التي نص عليها القانون البلدي 10-11، سواء تلك المتعلقة بالجانب الإداري أو المتعلقة بجانب التسيير، وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بالتنمية على مستوى البلدية.

وتتمثل بصفة خاصة في إدارة وهيئة الإقليم، وكذا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، إضافة إلى الحفاظ على الأمن، كما يعترف القانون من خلال نص المادة 4 أو يضبط ممارسة البلدية

(1) - أنظر المادة 104 قانون البلدية 10-11، السابق الذكر.

(2) - قانون البلدية 10-11، السابق الذكر.

لهذه الاختصاصات، فلا يمكنها ممارسة هذه الاختصاصات إلا بتوافر الموارد المالية التي تسمح لها بممارسة هذه الصلاحيات ليوضح منذ البداية على فعالية هذه الاختصاصات وأنها مجرد كلام ينقصه آليات تحويله إلى واقع في حياة الجماعة الإقليمية البلدية وفيما يلي سرد لمختلف هذه الاختصاصات.

### أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الإدارية.

يختص المجلس الشعبي البلدي من الناحية الإدارية بجملة من الاختصاصات، تتعلق أساساً بجانب التعيين والرقابة، ففي مجال التعيين للمجلس الشعبي البلدي سلطة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما نص على ذلك المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية<sup>(1)</sup>.

كما يتولى المجلس كذلك مهمة تعيين مستخلف الرئيس في حالة وفاته أو استقالته أو التخلي عن المنصب<sup>(2)</sup>، أو في حالة المانع القانوني، في حال إذا تعارضت مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو أحد فروعها إلى الدرجة الرابعة أو بصفتها وكيلًا يعين المجلس المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر، غير رئيس المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود<sup>(3)</sup>، كما نص المشرع على اختصاص المجلس بتعيين مستخلف لرئيس المجلس في حالة المانع القانوني للرئيس وتعذر قيامه بتعيين مستخلف له<sup>(4)</sup>.

ومن باب التعيين أيضاً نص المشرع الجزائري على اختصاص المجلس الشعبي البلدي بتعيين لجانه الدائمة، والخاصة<sup>(5)</sup>

كما نص المشرع على اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الإدارية من خلال قيامه بانتخاب نواب الرئيس انتخاب نواب الرئيس، ومن المهام الإدارية أيضاً للمجلس الشعبي البلدي صلاحيته في إعداد

(1)-انظر المادة: 64 مكرر من الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 22 محرم 1443 الموافق ل 31 غشت 2021م المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، ج ر ج ج، ع: 67، الصادرة بتاريخ 22 محرم 1443 الموافق ل 31 غشت 2021.

(2)-أنظر المادة: 70 والمادة: 71 من القانون 11-10 السابق الذكر.

(3)-أنظر المادة: 84 من القانون 11-10.

(4)-أنظر المادة: 72 من القانون 11-10.

(5)-أنظر المادة: 31، والمادة: 33 من القانون 11-10

النظام الداخلي للمجلس<sup>(1)</sup>.

كما نص المشرع الجزائري على اختصاص المجلس الشعبي البلدي بالرقابة على المنتخبين، من ناحية الانضباط، وكذا الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء ممارسة التصرفات للمحافظة على الأملاك والحقوق الخاصة بالبلدية<sup>(2)</sup>.

بالإضافة إلى صلاحيات أخرى في المجال الإداري حولها المشرع الجزائري للمجلس البلدي، من خلال مختلف نصوص قانون البلدية .

### ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتسيير:

نص المشرع الجزائري على أن يمارس المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته عن طريق المداولات<sup>(3)</sup>، ومن المسائل التي تعهد إلى المجلس في مجال التسيير والتي يتداول فيها للتصويت عليها:

\_ التصويت على الميزانية: الميزانية البلدية هي عملية تقدير النفقات والإيرادات البلدية لسنة واحدة غير أن تطبيقها يمتد لأكثر من سنة ولذلك تعرف ميزانية الجماعات الإقليمية بأنها ميزانية ثنائية لهذا السبب<sup>(4)</sup>.

فإذا كان تحضير الميزانية اختصاص يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن أمر التصويت عليها يعود إلى المجلس الشعبي البلدي، سواء الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية<sup>(5)</sup>

\_ المصادقة على الحساب الإداري:

يختص المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات مراقبة تنفيذ الميزانية البلدية، وله في هذا الصدد الإطلاع على الحساب الإداري، حيث يحدد عن طريق مداولة إيرادات ونفقات البلدية من اجل معرفة مدى عجز ميزانية البلدية، أو وجود الفائض في الميزانية.

(1)-أنظر المادة: 69 والمادة: 70، والمادة: 16 من القانون 10-11 السابق الذكر.

(2)-أنظر المواد: 26،40،42،45،82 من القانون 10-11

(3)-أنظر المادة: 52 من القانون 10-11

(4)-دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط:02، 2014 ص:140

(5)-المادة:181من قانون البلدية 10-11، السابق الذكر.

— إدارة ممتلكات البلدية:

يختص المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات إدارة وتسيير ممتلكات البلدية العقارية سواء العقارات العمومية أو العقارات الخاصة للبلدية، ويكون ذلك عن طريق مداولة يتم من خلالها تحديد كفاءات إدارة الأملاك البلدية<sup>(1)</sup>.

— نص المشرع الجزائري أيضا على اختصاص المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة على الصفقات العمومية التي تبرمها البلدية<sup>(2)</sup>.

— إنشاء المرافق العامة:

نص المشرع الجزائري من خلال نصوص القانون البلدي الساري العمل به، على اختصاص المجلس الشعبي البلدي بإنشاء مجموعة من المرافق البلدية الضرورية لحياة المواطنين، ومنها توفير المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة.... مع إمكانية إنشاء مصالح أخرى حسب تكييف البلدية، كما نص أيضا على كفاءات تسيير هذه المصالح بصفة مباشرة في شكل استغلال مباشر، أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية، أو عن طريق الامتياز أو التفويض<sup>(3)</sup>.

**ثالثا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتنمية المحلية.**

### **1- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتنمية<sup>(4)</sup>.**

يعد المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار خلال مدة عهده النيابية مختلف البرامج الخاصة

(1) - انظر المواد من 157 إلى 168 من القانون 11-10 السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 194 من القانون 11-10 السابق الذكر.

(3) - أنظر المادة: 151 من القانون نفسه.

(4) - التنمية المحلية هي مختلف المشاريع الإنمائية التي تمس حياة المواطن اليومية، والتي لها علاقة بالجوانب التربوية الاقتصادية الاجتماعية الثقافية... العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، شركة زعياش للطباعة والنشر، 1997، ص: 88. وانظر جمال الدين مغول، التنمية المحلية البلدية والولاية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص: 15.

ومن تعاريف التنمية المحلية أنها: العملية التي تتظاهر فيها جهود الأهالي مع جهود السلطات الحكومية لتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية والعمل على تكامل هذه المجتمعات في حياة الأمم وتمكينها من الإسهام إسهاما كاملا في التقدم القومي. انظر: السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط: 1، 2009، ص: 47. من خلال هذا التعريف للتنمية يتضح أن كل صلاحيات المجلس الشعبي البلدي يمكن تلخيصها في هذا الهدف، حيث تصب كل هذه الاختصاصات كما سبق في مسعى تحقيق التنمية على مستوى الوحدات المحلية.

بالتنمية وتهيئة الإقليم، ويصادق عليها، ويسهر على تنفيذها، بالموازاة مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية

وفي إطار اختصاصه هذا يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات التهيئة والتنمية الخاصة بالبلدية، كما يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث نشاطات اقتصادية تماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ويتخذ كافة التدابير اللازمة لتشجيع الاستثمار، وترقيته<sup>(1)</sup> مع ضرورة مراعاة حماية الوعاء العقاري للبلدية، عن طريق الاهتمام بالمساحات الخضراء وحماية الأراضي الفلاحية والاستغلال الأمثل للتربة.

وحيث يعتبر الاستثمار أداة التنمية في الدولة سواء على المستوى العام أم على المستوى المحلي، ومحاولة منها لتطوير سياساتها للتنمية المحلية، تخلت الجزائر عن النهج الاشتراكي متبينة سياسة اقتصاد السوق على المستوى الاقتصادي، لأجل تحقيق التنمية.

إن عملية التنمية في الحقيقة ليست مجرد تحول عن سياسة معينة إلى أخرى، بل لابد من توفير مستلزمات هذا التحول، بداية بالإدراك الحقيقي لعناصر الإنتاج من طرف المسير والعامل على حد سواء، لأجل الوصول بالمؤسسات الوطنية والإقليمية إلى تحقيق أهداف التحول إلى اقتصاد السوق، يجب أن تحدث هناك ثورة مؤسسية لأجل تغيير النمط التقليدي في التسيير على مستوى الفرد وعلى مستوى المؤسسة، بالاعتماد على الطاقات والكفاءات والموارد المحلية على مستوى الوحدات الإقليمية وعدم الاعتماد على الدعم القادم من الدولة.

(1) - أنظر المواد: 107، 108، 111 من قانون البلدية السابق الذكر.

هذا ويلاحظ تسجيل قانون البلدية 11-10 كما سبقه القانون رقم 90-08 تراجعاً فيما يخص المهام الاقتصادية للبلدية، ففي قانون البلدية 67-24 المعدل والمتعم كانت المادة: 142 تسمح بالتدخل المباشر في المجال الاقتصادي، عن طريق إنشاء مؤسسات صناعية والمساهمة في رأس مال مقاولات أو مؤسسات صناعية. والحقيقة انه لم يعد للبلدية من مهام بخصوص إنشاء المؤسسات الاقتصادية سوى مسألة توفير المناخ المناسب للمستثمرين، في ظل ندرة الموارد المالية للبلديات وتبني الحكومة سياسة تشجيع الاستثمار الخاص وخصوصية المؤسسات العمومية. انظر: سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، (ماجستير) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص: 55. إن عدم تمكين البلدية من وسائل التدخل الاقتصادي والتي يتم من خلالها تنفيذ مختلف المشاريع الاقتصادية والاجتماعية المرهجة في مخططات التنمية المحلية وبالتالي المساهمة الفعلية في خلق الثروة والقضاء على البطالة من خلال التوظيف في هذه المشاريع، يلغي كل وجود للامركزية الإقليمية بمفهومها السياسي أو حتى الإداري طالما لم تمكن ون الوسائل الكافية للقيام بمهامها المنوطة بها . مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 179.

وبفعل تحول الجزائر عن النهج الاشتراكي سجلنا تراجعاً كبيراً في القانون البلدي الحالي فيما يخص المهام الاقتصادية والفلاحية والاجتماعية بفعل تبني الدولة الجزائرية وهذا أمر طبيعي نتيجة التحول عن الإيديولوجية الاشتراكية، أما الصلاحيات المحتفظ بها لصالح البلديات فولدت ميتة نظراً لما سبق بيانه من شح للموارد المالية وسياسات الدولة الجزائرية بهذا الخصوص بداية من سنة 1995 بتبني سياسة الخصخصة<sup>(1)</sup>، والتنازل عن أملاك الدولة، وتؤكد ذلك في التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي كرس مبدأ حرية التجارة والصناعة<sup>(2)</sup>.

### 1- اختصاص المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.

تتولى البلدية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي مهمة التعمير على مستوى الوحدة المحلية، وتزود لهذه الغاية بكافة وسائل التعمير، كما تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل، والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، والعمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، وتهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية، والتجارية، والخدماتية.

بالإضافة إلى ذلك تعمل البلدية على توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية، والمساهمة في ترقية برامج السكن، وتشجيع العمل الجماعي بصفة خاصة، الهادف إلى صيانة وترميم الوعاء السكني على مستوى البلدية<sup>(3)</sup>. مع تجسيد أحكام المواد: 114، 115، 116، 117، 120، 121. من قانون البلدية والقوانين والتنظيمات المعمول ومنها القانون رقم: 90-29<sup>(4)</sup> و القانون: 03-10<sup>(5)</sup> والقانون: 01-19<sup>(6)</sup>.

(1) - أمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتضمن حوصصة المؤسسات العمومية، ج ر ج ج، ع: 48، الصادرة سنة: 1995. المعدل والمتمم

(2) - أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 1996، السابق الذكر.

(3) - انظر المواد: 113، 114، 119 من القانون 10-11، السابق الذكر.

(4) - قانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج، ع: الصادرة سنة: 2004. المعدل والمتمم

(5) - قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، ع: 43، الصادرة في 20 يوليو 2003.

(6) - قانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها، ج ر ج ج، ع: 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001. المعدل والمتمم

## 2- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة.

نص المشرع الجزائري من خلال نصوص قانون البلدية على العديد من الصلاحيات التي تعود إلى البلدية، وفق مضمون المبدأ العام الوارد في الفصل الثاني من الباب الثاني من القسم الثاني من القانون البلدي، مختلف نشاطات البلدية<sup>(1)</sup>، في هذا السياق أكدت نصوص قانون البلدية على أن مساهمة البلدية في تجسيد هذه الاختصاصات تبقى مرهونة بما توفر لديها من إمكانيات، وهو اعتراف وشعور صريح من المشرع بالثقل الكبير الملقى على كاهل الجماعات الإقليمية، في مقابل نقص وعدم كفاية الموارد المالية اللازمة لدفع عجلة الانجاز لهذه النشاطات.

## 5- مبدأ اختصاص المجلس الشعبي البلدي في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.

أرجع المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي، للمجلس الشعبي البلدي جملة من الاختصاصات، تحقيقا وحماية للصحة العامة على مستوى البلدية، ولتجسيد هذا المبدأ، تسهر البلدية على:

- السهر على توزيع المياه الصالحة للشرب، وكذا العمل على صرف المياه المستعملة عبر القنوات المخصصة لها والعمل على معالجة المياه القدرة لحماية للصحة العامة من خلال مكافحة نواقل الأمراض

<sup>(1)</sup> - نص المادة:122 من القانون 11- 10 السابق الذكر على: تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الاجراءات قصد:

\_ انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمطاعم المدرسية وتسييرها، وتوفير وسائل نقل التلاميذ عبر كامل البلدية.

إضافة إلى عديد الصلاحيات الأخرى توفرت للبلدية القدرة على ذلك من هذه الصلاحيات المرتبطة بمدى قدرة البلدية نذكر:

-السهر على ترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري، والتعليم الثقافي والفني.

\_ انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية ....

-اتخاذ كل تدبير يهدف إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

- تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.

-حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو المهشة أو المعوزة ومساعدتها

- صيانة المساجد وضمان المحافظة حرمتها.

- ترقية الحركة الجموعية في مختلف المجالات التي تم السكنة المحلية.

المتنقلة، وجمع النفايات الصلبة ومعالجتها، والحفاظ على صحة الأغذية، وصيانة طرق البلدية<sup>(1)</sup>.  
- تهيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري، والمساهمة في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة التنفيذية. (رئيس المجلس الشعبي البلدي)

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي نوعين من الصلاحيات، على حسب الإزدواجية التي يتميز بها منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، فعلى اعتبار أنه ممثل للسلطة المحلية يمارس مهام وصلاحيات محلية وعلى اعتبار أنه هيئة لعدم التركيز يمارس صلاحيات مركزية.

أولا: الاختصاصات الإقليمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي. (اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية).

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي على اعتباره ممثلا للجماعة اللامركزية ممارسة اختصاصات بصفته رئيس البلدية كما يتولى اختصاصات أخرى بصفته رئيسا للمجلس المنتخب.

### 1- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيسا للبلدية.

على اعتبار كونه رئيسا للبلدية، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير مختلف مصالح البلدية والسهر على حسن سيرها، من خلال ممارسة السلطة الرئاسية على الموظفين وامتلاكه سلطة تعيين المستخدمين، كما يتولى أيضا بصفته ممثلا للبلدية أمر تمثيلها في جميع التظاهرات<sup>(3)</sup>، وله بهذه الصفة سلطة اختيار نوابه، ثم عرضهم على أعضاء المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليهم<sup>(4)</sup>، وله أيضا أن ينيب في مهامه كلها حالة غيابه<sup>(5)</sup>، أو في بعضها<sup>(6)</sup>.

(1)-أنظر المادة:123 من القانون 10-11 السابق الذكر.

(2)-أنظر المادة:124 من القانون 10-11 السابق الذكر.

(3)- أنظر المواد: 77-78-82 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم، السابق الذكر

(4)- أنظر المادة: 70 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم.

(5)- أنظر المادة: 70 والمادة: 72 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم.

(6)- أنظر المادة: 69 من قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم.

## 2- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية للبلدية.

يتولى بهذه الصفة صلاحية التنسيق بين أعضاء المجلس واستدعائهم، وهو أيضا يسهر على إعداد جدول أعمال الدورات، وينفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، وهو الأمر بالصرف على مستوى البلدية تحت رقابة المحاسب البلدي<sup>(1)</sup>.

وإليه يرجع تنفيذ الميزانية البلدية، كما يتولى مسؤولية تمثيل البلدية أمام الجهات القضائية، كمدعى أو مدعى عليها ما لم يكن هو أو أحد أصوله أو أحد فروعه إلى الدرجة الرابعة أو زوجه طرفا في النزاع، وفي هذا الإطار نصت المادة: 6 من قانون البلدية 11-10 على إمكانية الطعن في قرارات الوالي القضائية ببطلان المداولة أو رفض المصادقة على المداولة إما إداريا عن طريق تقديم تظلم أو قضائيا من خلال رفع دعوى قضائية.

وهو أيضا من يتولى تمثيل البلدية في كافة أوجه الحياة الإدارية كإبرام العقود وإدارة مداخيل البلدية والقيام بالصفقات العمومية<sup>(2)</sup>، تحت رقابة لجنة الصفقات الولائية برئاسة الوالي وذلك في الصفقات العمومية الخاصة بإنجاز الأشغال أو اقتناء اللوازم التي تتجاوز قيمتها 50 مليون دينار جزائري، وكذا صفقات الدراسات والخدمات التي تتجاوز قيمتها 20 مليون دينار<sup>(3)</sup>، خارج إطار هاتين الحالتين تخضع الصفقة العمومية لرقابة اللجنة البلدية للصفقات العمومية، كما له ممارسة كافة الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية<sup>(4)</sup>، والتي نظمها القانون رقم 90-30<sup>(5)</sup> المتضمن الأملاك الوطنية، وكذا الحفاظ على أموال البلدية بموجب قواعد المالية والمحاسبة العمومية والآليات المقررة في قواعد التهيئة والحفظ العقاري<sup>(6)</sup>.

وبصدور قانون التوجيه العقاري أكد هذا القانون على ضرورة جرد كافة الأملاك العقارية الواقعة

(1)-المادة: 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج ر ج ج، ع: 35، السنة: 1990. المعدل والمتمم.

(2)- قانون رقم: 23-12 المؤرخ في 06 أغسطس 2023 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج، ع: 51، السنة، 2023.

(3)- مرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج، ع: 50، السنة 2015.

(4)- انظر المواد 78-79-82-84. من قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.

(5)- قانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، ع: 52 السنة 1990. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ج ر ج ج، ع: 44، السنة: 2008.

(6)-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2012، ص: 135.

ضمن محيط البلدية سواء التابعة للدولة أو تلك التابعة للبلدية، وما يلفت النظر في هذا القانون هو سلب اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في التسيير والتنظيم العقاري الحضري، وإسناده إلى الوكالة الولائية بموجب المرسوم رقم 90-405<sup>(1)</sup> سنة 2003 بموجب المرسوم 03-408<sup>(2)</sup>، تحت إدارة الوالي الذي يتولى رئاسة مجلس إدارتها، وهذا من شأنه أيضا التأثير على اختصاصات البلدية في مجال التعمير والاستثمار يجعلها تابعة دائما للسلطة المركزية وخاضعة لرقابتها

ثانيا: الاختصاصات القومية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.(اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة).

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة مجموعة من الاختصاصات باعتباره ضابطا للحالة المدنية وباعتباره ضابطا من ضباط الشرطة القضائية وكذا باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري.

### 1- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ضابط الحالة المدنية.

اعترفت العديد من النصوص بصفة ضابط الحالة المدنية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن ذلك ما جاء في قانون الحالة المدنية، الذي نص على أن : ضباط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية<sup>(3)</sup>، وبهذه الصفة يمارس العديد من الصلاحيات، مع إمكانية تفويضه إمضائه للمندوبين البلديين، والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف، ولقد نصت المادة أعلاه على الصلاحيات الآتية:

- استقبال التصريح بالولادة والزواج والوفيات، وتدوين وإعداد وتسليم العقود المتعلقة بهذه التصاريح.

<sup>(1)</sup> - مرسوم التنفيذي رقم: 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، ج ر ج ج، ع: 56، السنة: 1990. المعدل والمتمم

<sup>(2)</sup> - مرسوم التنفيذي رقم 03-408 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990 المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، ج ر ج ج، ع: 68، السنة 2003.

<sup>(3)</sup> - المادة: 1 من القانون رقم 14-08 المؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق ل09 غشت سنة 2014 يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 دي الحجة 1389 الموافق ل19 فبراير 1970 المتضمن قانون الحالة المدنية ج ر ج، ع: 49 السنة 2014.

- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن، بموجب تقديم وثيقة الهوية الوطنية، وكذا التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة، بتقديم النسخة الأصلية منها<sup>(1)</sup>.

## 2- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري<sup>(2)</sup>.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة من سلطات الضبط الإداري العام، وبهذا الخصوص يتولى تحت سلطة الوالي العديد من المهام، وباستقراء نصوص قانون البلدية التي تناولت الحديث عن هذا الاختصاص لرئيس المجلس البلدي يمكن تقسيمها بحسب أغراض الضبط الإداري إلى:

### - اختصاصه في مجال حماية الأمن العام.

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات، كما يسهر على اتخاذ كافة التدابير اللازمة في حالة الخطر الوشيك، ومنها الأمر بهدم الجدران والبنائات الآيلة للسقوط،<sup>(3)</sup> وفي هذا الإطار منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي، صلاحية تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة<sup>(4)</sup>، أما في حالة الحدوث الفعلي للكوارث الطبيعية أو التكنولوجية فيأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي، وكذا تسخير الأشخاص والممتلكات، وكافة الوسائل لتقديم الإسعافات<sup>(5)</sup>.

### - اختصاصه في مجال الصحة العامة والسكينة<sup>(6)</sup>.

(1)- أنظر المادة 87: من القانون رقم 11-10 السابق الذكر  
(2)- يقصد بالضبط الإداري أو الضابطة الإدارية كما أسماها الأستاذ محيو: مجموعة التدخلات الإدارية، أي الموانع التي تهدف للحفاظ على النظام العام بوضعها حدودا للحريات الفردية مثل ضابطة جنح المشروبات... أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، ط: 05، 2009، ص: 399.  
(3)- أنظر المادة: 89 من القانون رقم 11-10 السابق الذكر  
(4)- أنظر المادة 95 من القانون نفسه، والمادة: 79 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، ع: 52، الصادرة في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم  
(5)- انظر المادة: 89-90. من قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.  
(6)- المادة: 46 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتضمن تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر ج ج، ع: 77، السنة 2001. المعدل والمتمم. والمادة رقم: 111 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى الموافق ل 1 جويلية 2003 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، ع: 43، السنة 2003 المعدل والمتمم. وانظر: المادة 34 من القانون رقم 07-06 المؤرخ في 25 ربيع الثاني 142 الموافق 13/05/2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر ج ج ع: 3، السنة 2007.

تحقيقا لهذا الغرض من أغراض الضبط الإداري يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على النظام العام، والسكينة العامة، والنظافة العمومية، كما يسهر في هذا الإطار على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية، والوقاية، والتدخل في مجال الإسعاف.

ومن ذلك أيضا السهر على نظافة العمارات، وضمان سهولة السير في الساحات، والشوارع والطرق العمومية، بإتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية، ومنع تشرذم الحيوانات المؤذية والضارة، مع ضرورة السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة، والسهر على احترام التعليمات لنظافة المحيط وحماية البيئة، وضمان ضبطية الجنائز والمقابر<sup>(1)</sup> بالإضافة إلى نصوص قانون البلدية، تناولت نصوص أخرى النص على صلاحيات عديدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الضابطة الإدارية<sup>(2)</sup>.

### 3- اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ضابط الشرطة القضائية<sup>(3)</sup>.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا أيضا للشرطة القضائية<sup>(4)</sup>، وبهذه الصفة يسهر على تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي، وإشراف النيابة العامة، من تتبع للمجرمين، وتحرير المحاضر، والحفاظ على معالم الجريمة والأدلة، وتقديمها لوكيل الجمهورية إلى غير ذلك من مهام الشرطة القضائية<sup>(5)</sup>.

### 4- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير والبناء.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب نصوص قانون البلدية، في مجال السكن والتهيئة

---

- وانتظر المادة: 25 من القانون رقم 09-03 المؤرخ في 29 صفر 1430، الموافق ل 25 ديسمبر 2009، المتعلقة بحماية المستهلك المستهلك وقمع الغش، ع: 15، السنة 2009. المعدل والمتمم

<sup>(1)</sup>-انظر المادة: 88-94. من قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup>-مرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق النقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر ج ج، ع: 41، 1981.

<sup>(3)</sup>-أحمد غناي، الوجيز في تنظيم ومهام الشرطة القضائية، دار هومة، الجزائر، ط: 05، 2011، ص: 20.

<sup>(4)</sup>-انظر المادة: 92 من قانون البلدية 11-10 السالف الذكر. والمادة: 15 من الأمر رقم: 15-02 مؤرخ في 7 شوال عام 1436 الموافق ل 23 يوليو سنة 2015 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج، ع: 40 السنة: 2015. المعدل والمتمم.

<sup>(5)</sup>- المادة: 12 من الأمر 15-02، السالف الذكر.

العمرائية، ويسهر على تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة الواقعة على العقارات، حسب الشروط المنصوص عليها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، كما يلزم أيضا بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن، والتعمير، وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية<sup>(1)</sup>.

إضافة إلى نصوص قانون البلدية المتضمنة النص على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير، صدر قانون التهيئة والتعمير<sup>(2)</sup> ليفصل أكثر حول الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بخصوص التهيئة والتعمير على مستوى إقليم البلدية، تحديدا ما يتعلق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، والرخص المتعلقة بالبناء.

حيث يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمبادرة منه وتحت مسؤوليته<sup>(3)</sup>، ثم بعد ذلك يعرضه على المجلس الشعبي لأجل الموافقة عليه بموجب مداولة<sup>(4)</sup>، ثم كغيره من المداولات، لا بد من مصادقة جهة الوصاية عليه بقرار، ممثلة في الوالي أو وزير التعمير<sup>(5)</sup>، و بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير المكلف بالتعمير<sup>(6)</sup>.

ولرئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا أمر إعداد مخطط شغل الأراضي، الذي يمر بنفس الخطوات السابقة الخاصة بمخطط التعمير والتهيئة<sup>(7)</sup>، فبعد إعداده من طرف الرئيس يعرضه للمصادقة على أعضاء المجلس الشعبي<sup>(8)</sup>، مع ضرورة إرساله إلى الوالي للمصادقة عليه حسب ما نص عليه المرسوم رقم 91-178 المتعلق بإعداد مخططات شغل الأراضي<sup>(9)</sup>، وبعد مرور 30 يوما يعتبر الوالي مصادقا على المخطط<sup>(10)</sup>.

(1) - أنظر المادة 95 من القانون 11-10 السالف الذكر.

(2) - القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، السابق الذكر.

(3) - المادة: 25-26 من القانون رقم 90-29 يتعلق بالتهيئة والتعمير، نفسه.

(4) - المادة: 14-15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي

للهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ج ج، ع: 26، السنة: 1991

(5) - هذا بالنسبة للبلديات أو البلدية التي تكون معنية بالمخطط والتي يكون عدد ساكنتها ما بين 200000 و500000 ساكن.

(6) - وهذا بالنسبة للبلديات أو البلدية التي تكون معنية بالمخطط التي يفوق عدد ساكنتها 500000 ساكن.

(7) - المادة: 31-34 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، السابق الذكر.

(8) - المادة: 35 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، نفسه.

(9) - المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 مايو 1991 المتضمن تحديد إجراءات إعداد مخططات شغل الاراضي والمصادقة

عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ج ر ج ج، ع: 26، 1991.

(10) - المادة: 14 من المرسوم التنفيذي نفسه.

ويرجع لرئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا اختصاص منح رخص البناء وال عمران ، كما نصت على ذلك نصوص قانون البلدية، وفي إطار هذا الاختصاص يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص التجزئة، ورخص البناء، بصفته ممثل عن الجماعة اللامركزية البلدية<sup>(1)</sup>، مع اطلاع الوالي بذلك، أما باعتباره ممثلاً للدولة فيشترط موافقة الوالي قبل منح هذه الرخص، باستثناء بعض الحالات التي نصت عليه المادة 67 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، بحيث تسلم من قبل الوالي، أي أو من قبل الوزير المكلف بالتعمير.

أولاً: حالات تسليم رخص البناء من طرف الوالي

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.
- اقتطاعات الأراضي والبنايات الواقعة في المناطق التي يحكمها مخطط شغل الأراضي.
- ثانياً: تسليم رخص البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير.
- تسلم رخص التجزئة أو رخص البناء من قبل الوزير المكلف بالبناء في حالة المشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية.

أما رخص الهدم فيصدرها في كل الحالات رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يصدر الرئيس رخص مطابقة البنايات بعد إنجائها<sup>(2)</sup>.

وبذلك أبعدت المجالس المنتخبة عن تولي هذا الاختصاص مع ما له من أهمية، لعلاقته المباشرة بالحاجيات اليومية للسكان المحلية.

ومن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية نجد أيضا اختصاص المتعلق بالسهر على حسن سير المصالح العمومية البلدية، حيث تنشأ على مستوى الجماعة المحلية البلدية، عديد المصالح التي تتعلق بالحياة اليومية للمواطنين في شتى المجالات، هذه الأخيرة يتم تسييرها من خلال أسلوب الاستغلال المباشر، أو من خلال أسلوب المؤسسة العمومية، وكذلك أسلوب الامتياز.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة 95 من القانون 11-10 السابق الذكر. والمادة: 65- 68- 70 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - المادة: 65 والمادة: 68 والمادة: 75 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، السابق الذكر.

ومن خلال هذه الأساليب يظهر أيضا مدى تدخل الوالي في حياة الجماعات المحلية، فمثلا في ما يتعلق بأسلوب التسيير عن طريق المؤسسة العمومية، نجد دائما حضور للوالي في هذه المسألة، من خلال اشتراط مصادقة الوالي على مداولة إنشاء المؤسسات العمومية على مستوى البلديات<sup>(1)</sup>.

وبذلك يتضح أن للوالي ممارسة عديد أوجه الرقابة على هذه المؤسسات من خلال تعيين مدير المؤسسة، ومن خلال الرقابة على مداولات مجلس الإدارة.

وبحثا عن الربح وتفادي مساوئ الاستغلال والمؤسسة العمومية، يمكن للبلدية اعتماد أسلوب الامتياز في تسيير مرافقها، كما ورد النص على ذلك من خلال نصوص قانون البلدية، والذي تمنحه البلدية، لكن دائما تحت رقابة الوالي، وبصدور التعليم الوزارية رقم 842/3/94 عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، التي تناولت النظام القانوني لامتياز وتأجير المرافق المحلية، الموجهة للسادة الولاة ورؤساء الدوائر، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، هذه التعليم أكدت من جديد تدخل السلطة المركزية في اختصاص الوحدات المحلية من خلال الرقابة السابقة التي نصت عليها هذه التعليم<sup>(2)</sup> بخصوص عقد الامتياز.

### الفرع الثالث: اختصاصات الوصاية على مستوى البلدية(الوالي)

بعد أن تعرفنا على اختصاصات كل من المجلس الشعبي البلدي واختصاصات رئيس المجلس الشعبي، سواء باعتباره ممثلا للبلدية، أو ممثلا للدولة، يظهر أنه غير مستقل في ممارسته لهذا الاختصاص الأخير، أو حتى اختصاصاته الأخرى، وهو الملزم على ضوء ما جاء في قانون البلدية بإعلام الوالي بكل ما يتم اتخاذه من قرارات خلال 48 ساعة، ولا يمكن تنفيذ هذه القرارات إلا بعد مرور شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، أي أنها تخضع لذات الأحكام التي تخضع لها القرارات الإدارية من تعديل وإلغاء وسحب، ما يعني حق الوالي في سلطة الإلغاء لهذه القرارات أو تعديلها أو سحبها<sup>(3)</sup>.

(1)-المادة: 7 من المرسوم الرئاسي رقم 83-200 المؤرخ في 24 مارس 1983 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ووظائفه، ج ر ج ج، ع: 12 السنة 1983.

(2)-التعليق على التعليم 94 - 3 - 84 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2002، ص: 50.

(3)-علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011، ص: 43.

وللوالي أيضا سلطة اتخاذ كافة التدابير على مستوى البلدية، بفعل سلطة الحلول التي خوله إياها  
المشرع، من خلال نصوص قانون البلدية في حال تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالمهام  
المنوطة به، والتعليمات المسداة إليه من الوالي.

وله أيضا-أي الوالي- سلطة الرقابة على المسائل المالية، كما سنوضح ذلك في الباب الثالث من  
هذه الدراسة، وفي سبيل تنفيذ ميزانية البلدية، يمكن للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدية  
واتخاذ كافة التدابير لهذا الغرض.<sup>(1)</sup>

ليس هذا فحسب فقد كان للوالي أن يتدخل حتى قبل تشكيل هذا المجلس المنتخب، من خلال  
الدور المنوط به في العملية الانتخابية المحلية، حيث يعود إليه اختصاص توزيع الناخبين على مكاتب  
التصويت بقرار من الوالي، وإليه يرجع أمر تعيين أعضاء مكاتب التصويت، كما له سلطة تقديم افتتاح  
الانتخاب أو تأخيرها، وهو أيضا ممثل السلطة المركزية على مستوى اللجان الوطنية المستقلة لمراقبة  
الانتخابات<sup>(2)</sup> وقد أصبح هذا الاختصاص راجع إلى السلطة المستقلة للانتخابات<sup>(3)</sup>.

مما يجعل الوالي في مركز ممتاز بالمقارنة مع المجلس المنتخب، في مقابل هذا المركز الممتاز كان يفترض أن  
ينص قانون البلدية عن مسؤولية الوالي نظير هذه المكانة التي يحتلها على مستوى المجالس المحلية البلدية،  
لكن هذا لم يرد النص عليه، وإن كان قانون الولاية قد تضمن النص على رقابة الوالي من خلال المجلس  
الولائي، لكنها رقابة محدودة، علما أن الوالي بصفته ممثلا للحكومة المركزية بكافة وزاراتها، مسؤول عن  
أعماله الإدارية أمام وزير الداخلية، وهو مسؤول سياسيا أيضا أمام نفس الجهة، من خلال التقارير الدورية  
التي يرفعها إلى وزير الداخلية.<sup>(4)</sup> مع جواز خضوع أعمال الوالي إلغاء وتعويضاً لرقابة القضاء الإداري<sup>(5)</sup>

<sup>(1)</sup>-أنظر المواد: 100،102،103 من القانون البلدي السالف الذكر.

<sup>(2)</sup>- على سبيل المثال نصوص المواد:27-28-30... من القانون رقم 01-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق ل  
12 يناير سنة 2012 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، ع: 01،الصادرة في 12-01-2012.

<sup>(3)</sup>-من المادة: 07 إلى غاية المادة: 18 من الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق ل 10 مارس سنة 2021  
المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر ج ج، ع: 17،الصادرة سنة 2021.

<sup>(4)</sup>- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص: 81- 82.

<sup>(5)</sup>- المرجع نفسه، ص: 84.

وبالنظر إلى هذا الإزدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فإن هذا الأخير يصدر قرارات سواء كمثل عن البلدية أو كمثل عن الولاية، شريطة أن تكون هذه القرارات ضمن إطار اختصاصه، كما نصت على ذلك نصوص قانون البلدية، التي تناولت قراراته فيما يخص الأمر باتخاذ التدابير المحلية تحت إشرافه، وكذا تنفيذ القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية، والتأكيد على احترامها من قبل المواطنين، إضافة إلى قراراته بخصوص تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذا قرارات التفويض بالإمضاء<sup>(1)</sup>.

وعلى أساس الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي تتنوع القرارات التي يصدرها، فهناك قرارات يتخذها بوصفه ممثلاً للدولة أ وهناك قرارات يتخذها بوصفه ممثلاً للبلدية، وعليه تخضع قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة لجميع مظاهر السلطة الرئاسية، وتحمل الدولة المسؤولية عن قراراته بهذه الصفة، أما قراراته بصفته ممثلاً عن البلدية فتخضع لصور الرقابة الوصائية، وتحمل البلدية المسؤولية عن ه فيما قد يترتب عن هذه القرارات التي يتخذها من أضرار<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: اختصاصات الجماعة الإقليمية الولاية

على غرار البلدية، فإن الولاية كجماعة لامركزية، هي الأخرى تشتمل على هيئتان كما نص على ذلك القانون الولائي، هيئة تداولية وهيئة تنفيذية، حيث ومن خلال قانون الولاية فقد أسندت للهيئة التداولية عدة اختصاصات(الفرع الأول)، كما أسندت للهيئة التنفيذية اختصاصات أخرى (الفرع الثاني).

<sup>(1)</sup> - نصت المادة: 96 من قانون البلدية 11-10 السابق الذكر على: - يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات  
قصدا:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية، وإعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.  
- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء .  
-تفويض إمضائه.

وقد نصت المادة 99 من قانون البلدية 11-10 السابق الذكر، على أن هذه القرارات تصبح نافذة بعد مضي شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، ومع ذلك بإمكان رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذها مباشرة بعد إعلام الوالي.  
<sup>(2)</sup> - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005، ص: 183.

## الفرع الأول: اختصاصات الهيئة التداولية.(تخطيط لا تركيزي، ومحدودية تدخل المجلس المنتخب)

تختص الهيئة التداولية للولاية بعدد الصلاحيات، غير أن ما يميز دورها هو عدم امتلاكها مكنة اتخاذ قرار التخطيط، هذا الأخير يبقى في يد السلطة المركزية، بالإضافة إلى محدودية مجال تدخل المجلس المنتخب.

### أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

إن من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ما هو تقليدي، عائد إلى زمن المجلس العام الفرنسي كالتصديق على الميزانية، ومنها اختصاصات اقتصادية الطابع، واجتماعية وثقافية، في النهاية يتمتع المجلس باختصاصات متعددة، وكأن المشرع ما يزال متأثراً بالنظام الاشتراكي<sup>(1)</sup>، وسوف نستكشف حقيقة هذه الاختصاصات التي خولها القانون لهذا المجلس، إلا أنه ومن خلال نصوص قانون الولاية الساري العمل به، نسجل كما هو الحال بالنسبة لاختصاصات المجلس البلدي تراجعاً في الصلاحيات المنوطة به مقارنة بأول قانون للولاية للدولة الجزائرية.

ولقد نصت نصوص قانون الولاية الساري العمل به، على أن ممارسة المجلس الشعبي الولائي لاختصاصاته يكون عن طريق مداولة، فيما تضمن قانون الولاية الإشارة إلى مجالات الاختصاص بشكل عام، وتتمثل هذه المجالات في الصحة العمومية، وحماية الطفولة، والسياحة، والإعلام، والاتصال، والتربية، والتعليم، والتكوين، والشباب، والرياضة، والتشغيل، والسكن، والتعمير، وهيئة إقليم الولاية، والفلاحة، والري، والغابات، والتجارة، والأسعار، والنقل، والهياكل القاعدية والاقتصادية، والتضامن بين البلديات، التراث الثقافي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وأخيراً ترقية المؤهلات النوعية المحلية<sup>(2)</sup>.

ومع أن المشرع الجزائري ذكر من خلال المادة: 77 من قانون الولاية الجاري العمل به، المبادئ العامة لاختصاص المجلس الولائي إلا أن المشرع من خلال نصوص أخرى من قانون الولاية يريد أن

(1)-ناصر لباد، القانون الإداري-التنظيم الإداري-، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص:114.

(2)-أنظر المواد 76، 77 من قانون الولاية 12-07 السابق الذكر

يوضح ويحدد نوعا ما اختصاصات المجالس المحلية الولائية على ضوء هذه المبادئ.

## 1- اختصاص المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية

يعهد إلى المجلس الشعبي الولائي تحقيقا للتنمية المحلية على مستوى الولاية إعداد مخطط للتنمية، الذي يعتمد كإطار للتنمية المحلية اقتصاديا واجتماعيا، على المدى المتوسط، وذلك بالاعتماد على البحوث والدراسات والإحصاءات في هذا المجال، وفي إطار هذا المخطط وتحقيقا لأهدافه التنموية المنشودة، يعمل المجلس الشعبي الولائي على تحديد المناطق الصناعية التي يهدف المخطط إلى إنشائها، وكذلك تلك التي سيتم تأهيلها، وتحديد مناطق النشاط، لكن وبالرجوع إلى نص القانون 01-20<sup>(1)</sup> المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته، حيث يعود إلى الوالي مهمة إعداد هذا المخطط، إذا وبعد إلغاء القانون 87-03<sup>(2)</sup> لم يعد للمجلس الشعبي، هذا الاختصاص.

كما يعمل على تسهيل عملية استفادة المتعاملين الاقتصاديين من الوعاء العقاري اللازم لذلك، وتسهيل وتشجيع عملية التمويل وإنعاش نشاط المؤسسات المتواجدة على مستوى الولاية وتشجيع أعمال التعاون بين فواعل التنمية الاقتصادية، من متعاملين اقتصاديين ومؤسسات التكوين العلمي والإدارات المحلية.<sup>(3)</sup>

من خلال هذه النصوص يتضح كيف تم انتزاع وإفراغ النشاط الاقتصادي من أيدي الولاية، حيث انحصر دورها في مجرد خلق المناخ، والظروف المساعدة على عملية الاستثمار من الغير، وهذا بفعل تحول الدولة إلى اقتصاد السوق، والتخلي عن النهج الاشتراكي، إضافة إلى عوامل أخرى خاصة بمحدودية الموارد المالية للجماعات الإقليمية.

<sup>(1)</sup> - قانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة على مستوى الإقليم، ج ر ج ج، ع: 77، السنة: 2001.

<sup>(2)</sup> - قانون رقم 87\_03 المؤرخ في 27 يناير 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر ج ج، ع: 05، السنة 1987.

<sup>(3)</sup> - أنظر المواد: من 80-81-82-83 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

## 2- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة والري.

تحقيقا لهذا المبدأ يبادر المجلس الولائي ويضع حيز التنفيذ:

-السهر على حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية، والأماك الغابية والتهيئة والتجهيز الريفي.

- السهر على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين...

- السهر على إنجاز أشغال تهيئة وتطهير الإقليم وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه.

- السهر على مكافحة الأوبئة التي تهدد الصحة الحيوانية والنباتية

-تنمية الري المتوسط والتزويد بالمياه الصالحة للشرب<sup>(1)</sup>.

يتضح أيضا من خلال قانون الولاية انحصار دور الولاية في مجرد حماية الوعاء العقاري للولاية، دون الاختصاصات الحقيقية في هذا المجال، خاصة بعد إلغاء قوانين الثورة الزراعية<sup>(2)</sup> التي ساهمت كثيرا في إنعاش الجانب الفلاحي على مستوى الولاية<sup>(3)</sup>.

## 3- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية.

يبادر المجلس الشعبي الولائي تحقيقا لهذا الهدف، بكل عمل من شأنه ترقية الهياكل القاعدية الاقتصادية على مستوى إقليم الولاية، ولقد حدد المشرع العديد من هذه الاختصاصات، من تهيئة لطرق الولاية وكذا مسالكها، والمحافظة عليها، ويدخل في هذا الإطار أيضا ترقية، وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، ودعم التنمية المحلية، وفك العزلة عن المناطق المعزولة إلى غير ذلك من اختصاصات<sup>(4)</sup>.

## 4- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال التربة والتكوين المهني.

تتولى الولاية في هذا الإطار إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط، والثانوي، والمهني، وتكفل بصيانتها

(1)-أنظر المادة:84-85-86 من القانون 12-07، السابق الذكر.

(2)-أمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية، ج ر ج ج، ع: 97، السنة: 1971.

(3)- سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص: 55.

(4)- انظر المواد: 88،89،90 من القانون 12-07 السابق الذكر

والمحافظة عليها وتجهيزها على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها<sup>(1)</sup>.

## 5- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي.

نص المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية على العديد من الصلاحيات الاجتماعية التي عهد بها إلى المجلس الشعبي الولائي، وفي هذا الإطار يعمل المجلس الشعبي الولائي على ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين خاصة من جانب الشباب<sup>(2)</sup>.

وتحقيقا للأهداف الاجتماعية أيضا، يسعى المجلس الولائي المنتخب إلى تطوير المنظومة الصحية على مستوى الولاية، وإنشاء الهياكل القاعدية بهذا الخصوص، كما يعمل أيضا على توفير تجهيزات الصحة العمومية التي تتجاوز الإمكانيات المحلية على مستوى البلديات.

كما يعمل المجلس الولائي المنتخب أيضا، تحقيقا للأهداف الاجتماعية على تقديم الإسعافات بسبب الكوارث، والآفات الطبيعية، والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، والمساهمة في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي للسكان، وحماية الأم والطفل، و مساعدة الطفولة، و مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، أو يهدف إلى مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين وكذا التكفل بالمتشردين والمختلين عقليا.

ومن الإختصاصات الاجتماعية أيضا إنشاء الهياكل القاعدية في المجال الثقافي، الرياضي، النشاطات الترفيهية، إضافة إلى اختصاصات أخرى نص عليها قانون الولاية<sup>(3)</sup>.

## 6- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن.

ومن قبيل هذه الاختصاصات إمكانية مساهمة المجلس الولائي للولاية انجاز برامج السكن، إضافة إلى دوره فيما يخص إعادة تحديد الخطيرة العقارية، والعمل للقضاء على السكن الهش ومحاربه<sup>(4)</sup>.

(1)-أنظر المادة: 92من القانون 12-07، السابق ذكره

(2)-أنظر المادة: 93من قانون الولاية 12-07، نفسه.

(3)-أنظر المادة: من 94 إلى 99 من قانون الولاية 12-07، نفسه

(4)-أنظر المواد: 100، 101 من قانون الولاية 12-07، نفسه

ب: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفته عضو في الهيئة التداولية.

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي ممارسة العديد من الاختصاصات، بخصوص سير أعمال المجلس ونظام مداولاته، وذلك بصفته عضوا في الهيئة التداولية للمجلس الشعبي الولائي، وليس على اعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية كما يجب أن يكون، ذلك أن قانون الولاية لم يمنح هذا الأخير صلاحيات تنفيذية، وتمثل صلاحياته في الآتي.

-إرسال الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي<sup>(1)</sup>.

-يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي ضبط المناقشات، ويمكنه طرد أي شخص يخل بحسن سير الجلسات.

-يتولى رئاسة مكتب المجلس<sup>(2)</sup>.

-يساهم في تشكيل لجان المجلس.

-له أن ينشأ لجان تحقيق حول مواضيع معينه ويخطر الوالي بذلك<sup>(3)</sup>.

-يتلقى طلبات الاستقالة من أعضاء المجلس الشعبي الولائي<sup>(4)</sup>.

-يرسل مستخلص المداولات إلى الوالي في أجل 8 أيام<sup>(5)</sup>.

-يختار نوابه خلال 8 أيام ثم يعرضهم للمصادقة بالأغلبية من طرف أعضاء المجلس<sup>(6)</sup>.

-يمثل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية<sup>(7)</sup>.

(1)-أنظر المادة: 16 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر

(2)-أنظر المادة: 27-28 من قانون الولاية 12-07 نفسه.

(3)-أنظر المادة: 34-35 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

(4)-أنظر المادة: 42 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

(5)-أنظر المادة: 52 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

(6)-أنظر المادة: 62 من قانون الولاي 12-07، نفسه.

(7)-أنظر المادة: 72 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

## الفرع الثاني: اختصاصات الوالي

يعتبر الوالي<sup>(1)</sup> الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، خلافا للهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، حيث نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب ونوابه المنتخبين هم الهيئة التنفيذية، ولذلك فهو يباشر مهامها بصفته ممثلا للولاية، إضافة إلى مهامه كممثل عن الدولة، قبل ذلك نشير إلى أن اختصاصات ووالي الولاية مجاله ليس فقط قانون الولاية، فهناك قانون البلدية<sup>(2)</sup>، وقانون الانتخابات<sup>(3)</sup> وقانون الحالة المدنية وغيرها من القوانين والنصوص التنظيمية التي تناولت صلاحيات الوالي على مستوى الولاية<sup>(4)</sup>. وتتعدد اختصاصات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس المنتخب وباعتباره ممثلا للولاية وباعتباره ممثلا للدولة وذلك على النحو الآتي:

### أولا: مهام الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

يعهد إلى الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس المنتخب السهر على تنفيذ<sup>(5)</sup> ونشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، مع تقديم تقرير عن تنفيذ هذه المداولات للمجلس الشعبي الولائي عند افتتاح كل دورة، مصحوبا بتوضيح حول نشاط القطاعات الغير مكرزة للدولة، كما يعلمه -أي المجلس الشعبي الولائي- خلال الفترات ما بين الدورات بمدى تنفيذ توصياته<sup>(6)</sup>، ويقدم أمامه بيانا عن السياسة العامة يتبع بمناقشة<sup>(7)</sup>.

(1) - نصت المادة: 10/92 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 السابق الذكر على أن وظيفة الوالي من الوظائف السامية التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية.

(2) - نصت المادة: 19 من قانون البلدية 11-10 السابق الذكر: يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دة الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.  
(3) - نصت المادة 27 من قانون الانتخابات 12-01 السابق الذكر: يجري الانتخاب في الدائرة الانتخابية ويوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين.

غير أنه عندما يوجد مكتبان او عدة مكاتب تصويت في نفس المكان فهي تشكل مجموعة تسمى مركز التصويت وتوضع تحت مسؤولية موظف يعين ويسخر بقرار من الوالي، أما حاليا وبموجب القانون الانتخابي 21-01 السابق الذكر فقد حول هذا الأخير السلطة المستقلة للانتخابات كامل الصلاحيات في ها الصدد.

(4) - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، عنابة، ط: 01، 2012، ص: 238.

(5) - المادة: 124 من قانون الولاية 12-07، الذكر السابق.

(6) - المادة: 102 إلى 104 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

(7) - المادة: 109 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

## ثانيا: اختصاصات الوالي بصفته ممثلا للولاية.

ب هذه الصفة يتولى الوالي تمثيل الولاية في كافة أوجه الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها، وباسم الولاية يتولى كافة أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، كما نصت على ذلك نصوص قانون الولاية الساري العمل به، ومن ذلك ما يتعلق بإبرام الصفقات العمومية، حيث يتولى الوالي التوقيع على العقود والصفقات، تلك التي وافق عليها المجلس الشعبي البلدي، حيث يعتبر الوالي بهذا الصدد رئيس اللجنة الولائية للصفقات<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لإدارة الأملاك والحقوق، وهي الأملاك العقارية للولاية فقد نص المشرع من خلال النصوص القانونية<sup>(2)</sup> على أن الوالي هو من يحدد مشتملات الأملاك الوطنية المتواجدة في ولايته، عن طريق تعيين حدود الأملاك الوطنية العمومية، سواء كانت طبيعية أو اصطناعية، وذلك بموجب قرار إداري.

ويكون تسيير الأملاك هنا من طرف الوالي، إما بنقل ملكيتها بالبيع أو التنازل<sup>(3)</sup> (التنازل عن الأراضي للاستصلاح)<sup>(4)</sup>، التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية لفائدة المتعاملين العموميين أو الخواص) أو من خلال العمليات غير الناقلة لملكيتها كالتأجير أو منح الامتياز عليها، كما يتولى الوالي أيضا في إطار إدارة الأملاك الوطنية مسألة حماية الموارد المائية<sup>(5)</sup>، وهو من يدافع عن حقوق الولاية في حالة الادعاء عليها أو العكس<sup>(6)</sup>، ويسهر على وضع كافة المصالح الولائية والمؤسسات العمومية المتواجدة على مستوى الولاية<sup>(7)</sup>.

(1) - أنظر المادة: 105 كن القانون 12-07 السابق الذكر.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط وكيفيات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج، ع: 69، السنة: 2012.

(3) - عايلى رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص: 109.

(4) - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 5/4/2003 يحدد شروط وكيفيات التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والمخصصة لإنجاز عمليات ترميم أو بناء. ج ر ج ع: 35، السنة 2003

(5) - مرسوم تنفيذي رقم 93-160 المؤرخ في 10/7/1993 يتضمن تنظيم النفايات السائلة ج ر ج، ع: 46، السنة 1993.

(6) - المادة: 106 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر، وانظر المادة: 828 من القانون: 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج، ع: 21، السنة: 2008. المعدل بموجب القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج، ع: 42، السنة 2022

(7) - المادة: 108 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر.

وبصفته ممثلاً للولاية يتولى الوالي ممارسة السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية، وكذا المصالح غير المركزية للدولة، هذه الأخيرة تعتبر جزءاً من إدارة الولاية، وبهذه الصفة يتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة هذه الإدارة<sup>(1)</sup>

كما نص المشرع من خلال نصوص قانون الولاية على أن الوالي هو من يعد ميزانية الولاية، ويتولى أمر تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي عليها، وهو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز، المقررة لإنجاز برامج التنمية على مستوى الولاية<sup>(2)</sup>، وتجدد الإشارة أن صفة الأمر بالصرف للوالي تكون حال ممارسة الوالي اختصاصه بصفته ممثلاً للولاية فقط، ويبقى لرؤساء المصالح المالية اختصاص أمر بالصرف ثانوي<sup>(3)</sup>. وهو من يدافع عن حقوق الولاية في حالة الادعاء عليها أو العكس<sup>(4)</sup>، ويسهر على وضع كافة المصالح الولائية والمؤسسات العمومية المتواجدة على مستوى الولاية.

ثالثاً: اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للدولة.

### 1- اختصاصات الوالي في حالة الظروف العادية.

يعتبر الفقه الوالي كمثل للسلطة المركزية سلطة لا تركيزية، توكل إليه صلاحيات واسعة عمد القانون إلى تحديدها تحديداً سلبياً، جعلت من الولاية جهازاً تابعاً له<sup>(5)</sup>، يعتبر الوالي بهذه الصفة ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة، وهو مخول بتنشيط وتنسيق ومراقبة المصالح غير المركزية للدولة وهو عين الدولة بمختلف قطاعاتها ووزاراتها على مستوى الولاية، ويستثنى من ذلك القطاعات الآتية:

- العمل التربوي، والتنظيم في مجال التربية، والتكوين، والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.

(1) - المادة: 127 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر.

(2) - أنظر المواد: 105-106-107-108 من من قانون الولاية 12-07، نفسه.

(3) - أنظر المادتان: 26-27 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج، ع: 35، السنة 1990. المعدل بموجب

القانون 07-23 المؤرخ في 12 يونيو 2023 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الصادرة سنة 2023.

(4) - المادة: 106 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر. وانظر المادة: 828 من القانون رقم: 08-09، السابق الذكر.

(5) - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص: 91.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته وخصوصيته إقليم الولاية<sup>(1)</sup>.

حيث تخضع هذه القطاعات في نشاطها لرقابة السلطة الوصية، تحكمها قواعد واحدة وهيكله واحدة<sup>(2)</sup>.

ومن صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة نجد صلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات، ومن هذا المنطلق يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات...، وله في هذا الإطار تنفيذ كافة القوانين والتنظيمات باختلافها الصادرة عن السلطة التشريعية، والأوامر والتنظيمات والقرارات الصادرة عن السلطات العليا في الدولة ممثلة في مختلف الوزارات<sup>(3)</sup>.

وعلى اعتبار الوالي سلطة من سلطات الضبط الإداري العام على مستوى الولاية<sup>(4)</sup>، يعمل هذا الأخير على حماية حقوق المواطنين وحمائهم على مستوى إقليم الولاية بكافة بلدياته إذا استدعى الأمر ذلك، وله في سبيل ذلك اتخاذ كافة الإجراءات مع مراعاة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام شعارات ورموز الدولة على مستوى الولاية.

وعلى اعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري، يعتبر الوالي مسؤولا على حفظ النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، وهذا بالتنسيق مع رؤساء مصالح الأمن لأجل إعلامه بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي<sup>(5)</sup>.

ولتسهيل مهامه في استتباب الأمن اعترف له بصفة ضابط الشرطة القضائية على مستوى الولاية كما نص على ذلك قانون الإجراءات الجزائية<sup>(6)</sup>، وهذا ما جاء التأكيد عليه من خلال التنظيم، الذي منح الوالي في مجال المحافظة على الأمن والنظام العام سلطات واسعة كما تقدم معنا<sup>(7)</sup>، وحماية للأمن

(1) - المادة: 110-111 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر

(2) -عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر والتوزيع، عنابة، ط:01، 2012، المرجع السابق، ص: 240.

(3) -أنظر المادة:113 من القانون 12-07 السابق الذكر.

(4) المادة: 16-17 من المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28/05/1983 المحدد لصلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر ج ج، ع: 22 السنة:1983.

(5) المادة: 115 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر

(6) المادة: 28 من قانون الإجراءات الجزائية الصادر بموجب الأمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالأمر رقم 15-02 المؤرخ في 23 يوليو 2015. ج ر ج ج، ع:40، الصادرة سنة 2015 .

(7) مرسوم رقم: 83-373، السابق الذكر.

والنظام العام دائما منح الوالي سلطات واسعة للوالي في مجال الإشراف على تنظيم الاجتماعات والمظاهرات والمواكب والاستعراضات<sup>(1)</sup>.

والوالي في ذلك مسؤول حسب الشروط والتنظيمات على وضع تدابير الأمن والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها، كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وله في سبيل ذلك تسخير الأشخاص والممتلكات<sup>(2)</sup>.

إضافة إلى اختصاصات الوالي باعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري يعتبر الوالي على مستوى الولاية حامي الأرشيف الخاص بالدولة والولاية والبلدية<sup>(3)</sup>.

## 2- اختصاصات الوالي في حالة الظروف غير العادية.

يختص الوالي باعتباره ممثلا للدولة بسلطات واسعة كذلك في حالة الظروف الغير عادية، كالحالة الاستثنائية والحصار وحالة الطوارئ المعلنة من طرف رئيس الجمهورية، أو الظروف الغير عادية على مستوى الولاية، اتخاذ كافة التدابير اللازمة لمواجهة هذه الظروف بل إن صلاحياته تزداد اتساعا في هذه الحالات حماية لحقوق المواطنين وحررياتهم.

في إطار هذه الصلاحيات وهذا الإزدواج الوظيفي للوالي، يصدر قراراته كما نص على ذلك قانون الولاية، وذلك من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات التي حددها القانون، كما نص قانون الولاية على قرارات الوالي فيما يخص تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين<sup>(4)</sup>.

وعلى اعتبار الوالي ممثلا للدولة تتحمل هذه الأخيرة المسؤولية عن القرارات التي يتخذها بهذه الصفة، وتتحمل الولاية المسؤولية في حال كان القرار الصادر عن الوالي صدر عنه بصفته ممثلا للولاية.

(1) قانون رقم 89-28 المؤرخ في 3 جمادى الثانية عام 1410 الموافق ل 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج، ع: 4، السنة 1990.

(2) المادة: 117 - 118 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر.

(3) المادة: 120 من قانون الولاية 12-07، نفسه

(4) أنظر المواد: 124-126 من قانون الولاية 12-07، نفسه.

## المبحث الثاني: معوقات ممارسة الجماعات الإقليمية اختصاصاتها

منح المشرع الجزائري من خلال نصوص قوانين الجماعات الإقليمية (قانون البلدية وقانون الولاية) عديد الصلاحيات لها، نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، بما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري، وعلى الرغم من أن الجماعات الإقليمية معترف لها بالشخصية المعنوية التي تعتبر السند القانوني لاستقلالها في ممارسة صلاحياتها، إلا أن خضوعها للوصاية الإدارية شكل عائقا أمام قيامها بهذه الصلاحيات (المطلب الأول)، إضافة إلى ذلك يعتبر الإطار القانوني للجماعات الإقليمية إطار هش، إضافة إلى عجزها من الناحية المالية، كلها عوائق حالت دون التطبيق الجيد لجوهر اللامركزية الإقليمية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الوصاية على المداولات والإزدواج الوظيفي

ما تزال الوصاية وخاصة الوصاية على أعمال المجالس المحلية، إحدى الركائز المهمة لنظام الإدارة المحلية في الجزائر، رغم توالي التشريعات الخاصة بالجماعات الإقليمية، لكنها لم تغير شيئا فيما يخص الوصاية على أعمالها سوى بعض الجزئيات، مما يشكل عائقا أمام قيام الجماعات الإقليمية بأعمالها (الفرع الأول)، كما أن الإزدواج الوظيفي لرؤساء الهيئة التنفيذية لكل من البلدية والولاية يشكل هو الآخر إشكالا بالنسبة للجماعات الإقليمية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مشكل الوصاية على المداولات من طرف الوالي ومن طرف رئيس الدائرة

اختار المشرع الجزائري بخصوص تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، اختار نظام التنفيذ الفردي، رافضا الشكل الجماعي في التنفيذ، رغم أن المداولة للجميع، ولم يتوانى دوما عن تقوية مركز هذا المنفذ حتى صار قريبا من النظام الرئاسي، ويتعلق الأمر هنا بالرقابة التي يمارسها الوالي على مداولة البلدية، مروراً برقابة رئيس الدائرة الذي يعتر سلطة لا تركيزية تابعة للوالي في إطار السلطة الرئاسية، هذا الأخير يمارس الرقابة أيضا على مداولات المجلس الإقليمي البلدي، دون أن ننسى دور الأمين العام.

### أولا: سلطة رقابة الوالي على مداولات المجلس البلدي

ولأن الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية هي رقابة استثنائية، ولذلك فإن الجماعات الإقليمية تتمتع بعدد أوجه الاستقلال، تزاو كافة صلاحياتها وتتداول بشأنها وليس لسلطة الوصاية سوى التصديق

على هذه المداوات فقط، إذ لا تملك هذه الأخيرة سلطة التعديل أو التوجيه المسبق عن طريق الأوامر والتوجيهات، كما تملك الجماعات الإقليمية كمظهر من مظاهر الاستقلال سلطة الاعتراض القانوني عن طريق الطعن القضائي في قراراتها أمام القضاء الإداري.

ومع ذلك فإن استقلال الجماعات الإقليمية في إطار اللامركزية الإدارية هو استقلال جزئي ونسبي، فهو جزئي لتعلقه بجانب من جوانب الحكم في الدولة وهو السلطة التنفيذية، ونسبي لوجود سلطة الوصاية بأوجهها الثلاث.

المداوات هي وسيلة وأداة الجماعات الإقليمية لممارسة اختصاصاتها وتسيير شؤونها وحاجيات السكان المحلية، حيث يمارس المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداوات، وحتى تصبح مداوات المجلس المحلي البلدي قابلة للتنفيذ اشترط المشرع ضرورة مرور 21 يوما كاملة من تاريخ إيداعها بالولاية، وهذا من شأنه الإضرار بمصالح الجماعة الإقليمية، حيث لا بد من المصادقة الصريحة للوالي على هذه المداولة، وإلا لا بد من انتظار مدة 21 يوما كاملة للتنفيذ،<sup>(1)</sup>

كما أوجب المشرع من خلال القانون البلدي ضرورة المصادقة على المداوات الخاصة بالحسابات والميزانيات، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة، وكذا المداوات الخاصة بالتنازل عن أملاك الدولة للمصادقة عليها من قبل الوالي، أو بعد مرور 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية<sup>(2)</sup>، وهذا من شأنه تكبيل أيدي الجماعات الإقليمية، ويجعل من مداواتها وكأنها قرارات خاضعة لقواعد القرار الإداري من إلغاء وتعديل... إلخ وليست مداوات صادرة عن سلطة منتخبة من الشعب، الأصل فيها أنها سارية المفعول منذ المصادقة عليها من طرف المنتخبين، وهذا ما يعني عدم بلوغ هؤلاء المنتخبين مرحلة الرشد بعد، ولذلك تمارس عليهم هذه الوصاية التي قررت كنظام لحماية أشخاص القانون المدني ناقصي وعديمي الأهلية.

حيث تمارس على البلدية رقابة صارمة على واحدة من أهم أعمالها وهي الميزانية بداية بمرحلة إعداد الميزانية، أو بعد التنفيذ وعجز الميزانية، حيث تحل في هذه الحالة سلطة الوصاية ممثلة في شخص الوالي، ويزداد الأمر تعقيدا في ظل العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية في الجزائر، وتحت وطأة

<sup>(1)</sup>أنظر المادة 52 من قانون الولاية 12-07، سابق الذكر

<sup>(2)</sup>أنظر المادة 57 من قانون الولاية 12-07، سابق الذكر

الحاجة إلى الموارد المالية لتغطية نفقاتها تقع البلدية فريسة بين محالب السلطة الوصائية، ما يؤثر على استقلالها في ممارسة اختصاصاتها وتحقيق مسعى التنمية المحلية للسكان.

ولا يتعلق الأمر بمداولات المجلس البلدي فحسب بل يمتد أيضا إلى مداولات المجلس الولائي، فمداولات المجلس الولائي مرهونة بموافقة الوالي لأجل تنفيذها ودخولها حيز التطبيق، ذلك أن الوالي على مستوى الولاية هو قائدها وهو السلطة التنفيذية على مستواها.

وأما مداولات المجلس الشعبي الولائي فسبق إعداد التقارير بشأنها من طرف الوالي، بداية من جدول الأعمال وما صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة إلا خير مثال على ذلك، وهو المتحكم بمصير مداولات المجلس المحلي الولائي، وموافقته عليها ضرورية، إذ باستطاعته طلب إبطالها من وزير الداخلية ومن بقية الوزراء<sup>(1)</sup>.

لقد أقر القانون لهذا المجلس الولائي صلاحيات واسعة في عدة مجالات تنمويًا فلاحيا، في مجال الري، في مجال الهياكل القاعدية على اختلافها، في مجال التجهيزات....إلخ.

ثم حدث تقليص لهذه الصلاحيات الممنوحة له، من خلال إصدار العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية كما رأينا لتنظيم مختلف هذه القطاعات، هذه الأخيرة انتهت بالمجلس إلى اعتباره هيئة استشارية تنتهي مهمته عند حد الاقتراح دون التقرير<sup>(2)</sup>.

وبذلك ضاعت القيمة الديمقراطية التي يتميز بها أسلوب اللامركزية الإقليمية، والتي ترتقي بأسلوب التنظيم الإداري من اللاتركيز الإداري إلى اللامركزية الإقليمية، وتحولت إلى مجرد سلطات لا تركيزية، لأن الأصل أن اللامركزية كما ذكر الأستاذ محيو توجد عندما تمنح السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة وحدها، وهي وحدها المسؤولة عن اتخاذ القرارات وعن تنفيذها<sup>(3)</sup>.

أي أن المسألة ليست قاصرة على مجرد منح الجماعات الإقليمية اختصاصات معينة، وكذا النص على

<sup>(1)</sup>، مسعود شيهوب، (الجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة)، مجلة الفكر البرلماني، يصدر عن مجلس الأمة، ع:1، 2002، ص:133.

<sup>(2)</sup> مصطفى دريوش، (الجماعات المحلية بين القانون والممارسة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع:01، 2002، ص:94.

<sup>(3)</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص:107.

جماعية التسيير لهذه الصلاحيات، من خلال نصوص قانون البلدية والولاية، ثم سحب الحق في التسيير من قبل الهيئة المنتخبة ومنحه للهيئة التنفيذية، مما يقوي مركزها على حساب مركز نظيرتها المنتخبة، وهذا من شأنه الإخلال بمبدأ جماعية التسيير أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية.

### ثانيا: سلطة رقابة رئيس الدائرة على البلدية

إضافة إلى سلطة الوالي على أعمال المجالس المحلية، هناك أيضا سلطة رئيس الدائرة نائب الوالي على مستوى الدائرة، الذي يعتبر سلطة من سلطات عدم التركيز، يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي، وهو النظام نفسه المنتهج سابقا من قبل المستعمر الفرنسي في الجزائر.

ويقابل رئيس الدائرة في تلك الفترة نائب عامل العمالة،<sup>(1)</sup> حيث يباشر رئيس الدائرة في القانون الجزائري اختصاصاته على مستوى الدائرة بناء على تفويض من الوالي، بموجب قرار للقيام نيابة عنه بصلاحياته، وتتنوع صلاحيات رئيس الدائرة إلى صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة، وصلاحياته باعتباره مساعدا للوالي، ومن ذلك التفويض له بصلاحية الرقابة الوصائية على البلديات التي تضمها الدائرة، ومن سلطات الرقابة التي يمتلكها رئيس الدائرة على البلديات المعنية صلاحية المصادقة على مداوات المجالس المحلية المنتخبة، وعلى أساس هذا التفويض يملك رئيس الدائرة مراقبة مداوات البلديات المعنية، بتوافر الشروط اللازمة لذلك، وقد تناول التنظيم<sup>(2)</sup>. الشروط القانونية اللازمة لإمكانية المصادقة على المداوات من طرف رئيس الدائرة:

\_\_ فلا بد أن تكون هذه البلديات تابعة إقليميا للدائرة.

\_\_ كما لا يجب أن يتجاوز عدد سكان البلدية 50000 نسمة.

وفيما يخص المداوات محل المصادقة من طرف رئيس، وهي محددة على سبيل الحصر، والمتمثلة في المداوات الآتية:

- المداوات المتعلقة بالميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

(1) محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص: 169.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم: 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ج ج ع: 48 السنة 1994.

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة السيارات.
- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع سنوات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
- الهبات والوصايا<sup>(1)</sup>.

من خلال نص المادة أعلاه يتضح أن التنظيم ذكر البعض من مواضيع المداولات على سبيل الحصر، وهذا يعني أن كل المداولات الأخرى تخرج عن اختصاص رئيس الدائرة بالتفويض، أي أنها تخضع لمصادقة الوالي<sup>(2)</sup>.

على ضوء الصلاحيات الوصائية المتقدمة، وغيرها من الصلاحيات الأخرى، باعتباره ممثلا للدولة وباعتباره مساعدا للوالي، يبرز الدور الكبير لرئيس الدائرة على مستوى البلديات عمليا وكذا نظريا، إلى درجة يمكن اعتباره فيها واليا من الدرجة الثانية على الدوائر التابعة للدائرة، ينقص فقط الاعتراف للدائرة بالشخصية القانونية.

### ثالثا: سلطة الأمين العام للبلدية

نص المشرع الجزائري على أن للبلدية إدارة ينشطها الأمين العام توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، يعين الأمين العام للبلديات التي تتجاوز عدد سكانها 120 ألف نسمة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل بعد أخذ رأي الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أما باقي البلديات الأخرى دون المئة والعشرين ألف نسمة فيعين الأمين العام فيها من طرف الوالي<sup>(3)</sup>.

يتولى الأمين العام على مستوى البلدية مهمة التسيير الإداري للبلدية، والتنسيق والتوجيه على مستوى مصالحها، إضافة إلى ممارسة السلطة السلمية على كافة موظفي البلدية، هذا كله تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، أي أنه لا يخضع لسلطة الوالي، بخلاف الأمين العام للولاية الذي يخضع لهذا الأخير، ومع عدم تبعيته للوالي فإن له دورا مهما، يتمثل في مساعدة الوالي في أداء مهامه، والتي

(1) - أنظر المادة:10 من المرسوم التنفيذي رقم:94-215، نفسه.

(2) - نعيمة ذيايبيبة، المرجع السابق، ص:182-183.

(3) - انظر المادة:125 من القانون 11-10 السابق الذكر.

منها على وجه التحديد تنفيذ قرارات الحكومة، ومداولات المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق بين مصالح مجلس الولاية<sup>(1)</sup>.

ومن خلال نصوص قانون البلدية نلمس الدور الكبير الذي يقوم به الأمين العام للبلدية، الذي بلغ حد التداخل مع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن صلاحياته:

— مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المداولات

— إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليها في حالة انتهاء العهدة، أو انتخاب رئيس جديد.

— يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

— يعتبر الأمين العام للبلدية أحد أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية<sup>(2)</sup>، إضافة إلى صلاحيات أخرى يمارسها الأمين العام للبلدية.

من خلال جملة الصلاحيات السابقة وغيرها من الصلاحيات الأخرى يتضح أن منصب الأمين العام للبلدية، هو منصب إداري فحسب، أعطيت له صلاحيات عديدة من خلال قانون البلدي الساري العمل به، وبالنظر للاعتبارات التي ذكرناها سابقا حول كيفية تعيينه ومهامه يمكن القول أن منصب الأمين العام للبلدية على مستوى الجماعة الإقليمية البلدية هو منصب تريد السلطة المركزية من خلاله التوغل أكثر في شؤون الجماعة الإقليمية البلدية، من خلال إعطائها صلاحيات وسلطات لمنصب الأمين العام للبلدية، والذي لطالما كان دوره حسب أهواء رئيس المجلس الشعبي البلدي، بخلاف ما صار الأمر عليه بموجب قانون البلدية الساري العمل به، ليصبح بذلك منصب الأمين العام للبلدية يضاهي في الأهمية منصب الوالي على مستوى الولاية، حيث يتمتع هذا الأخير بسلطات واسعة في مقابل سلطة المجلس الشعبي الولائي.

إن الأمانة العامة للبلدية هيئة تسيير إدارية معينة من قبل السلطة المركزية، منح لها قانون البلدية الجاري العمل به، صلاحيات واسعة قد تصل إلى غاية تسيير شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي

<sup>(1)</sup> عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص:

116-114.

<sup>(2)</sup> أنظر المواد: 29، 68، 80، 191 من القانون: 11-10 السابق الذكر.

البلدي، أو حتى في الحالات العادية كما هو حاصل مع عديد المجالس المحلية البلدية التي سيطر فيها الأمين العام للبلدية على رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: المركز المزدوج لرئيس الهيئة التنفيذية على مستوى المجالس الشعبية المحلية

إن الدور المزدوج لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو سلطة لعدم التركيز من جهة، وهيئة تنفيذية للمجلس المنتخب من جهة أخرى، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى التداخل والاختلاط بين هذه وتلك، كما أن كونه سلطة مرؤوسة لشخص الوالي من شأنه أن يؤثر على مداوات المجلس المنتخب، كونه الهيئة التنفيذية الساهرة على تنفيذها<sup>(2)</sup>.

إضافة إلى المركز المزدوج لرئيس الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، فالمركز المزدوج للوالي على مستوى الولاية، كممثل للولاية وكممثل للدولة، وهو صاحب القرار الأول والأخير على مستوى المجلس ومداواته كما رأينا سابقا، وهو المالك لسلطة الأمر بالصرف على مستوى الولاية، وهو عين الدولة بمختلف وزاراتها على مستوى الولاية بجميع بلدياتها، الأمر الذي كبل أيادي المجلس وجعل منه مجرد هيئة استشارية لا أكثر.

مما تقدم يتضح أن المجالس المحلية في الجزائر كممثل المجالس المحلية في عديد البلدان العربية<sup>(3)</sup>. لا تملك بصورة انفرادية سلطة اتخاذ القرار النهائي في تسيير شؤونها، حيث حصر المشرع دور المجالس المحلية في الإشراف والرقابة والإقرار والاقتراح، وإصدار التوصيات إلا أن هذه الصلاحيات تتسم بالطابع السلبي، بوجود سلطة الوصاية، حيث ما فائدة هذه الاختصاصات، والتي يفترض أن تكون تجسيدا للاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية كأحد أركان اللامركزية الإقليمية، بوجود سلطة الوصاية، ما يعني أن واحدا من أهم أركان اللامركزية الإدارية لم يعد بالإمكان ممارسته لسكان الوحدة المحلية، فلا يملكون إدارة شؤونهم بأنفسهم واتخاذ القرارات المحلية.

<sup>(1)</sup> عباس راضية، المرجع السابق، ص: 115-117.

— نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، إدارة، مجلة المدرسة العليا للإدارة، ع: 22، مج: 11، 2001، ص: 11-12.

<sup>(2)</sup> المواد من 77 إلى 95 من قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.

<sup>(3)</sup> فؤاد سمير الديب، نحو مجالس محلية حقيقية، منشورات العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، جمهورية مصر العربية، 2016، ص: 33.

إن الأصل في هذه المجالس المحلية المنتخبة هو أن تتمتع باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها وهو أصل اللامركزية الإدارية الإقليمية<sup>(1)</sup>، والاستثناء أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها السلطة المركزية لضمان حد معين بينها وبين الجماعات الإقليمية، وإذا ما تجاوزت الرقابة مفهوم الاستثناء لتستغرق الاستقلال ضاع مفهوم اللامركزية وتحولت هذه الهيئات اللامركزية إلى مجرد فروع للسلطة المركزية<sup>(2)</sup>، وقد ضاع مفهوم اللامركزية.

من خلال ما سبق ورغم كون الوالي سلطة مفروضة على المجلس الشعبي المحلي المنتخب، كونه معين من طرف السلطة الوصية، رغم ذلك نجد أن الوالي على مستوى الجماعة غير الممركزة للدولة الولاية قد استولى على مجال التنفيذ، والذي كان من المفترض أن يمنح للمجلس التنفيذي ممثلا في رئيسه، لأن ذلك من شأنه القضاء على نظام اللامركزية على مستوى الولاية، بل على مستوى قاعدية اللامركزية أيضا - البلدية - بالنظر إلى علاقة الوالي بها وبرئيسها، دون أن ننسى دور رئيس الدائرة<sup>(3)</sup>، هذا الأخير يعتبر سلطة لعدم التركيز تعمل تحت السلطة السلمية للوالي وهو عينه على مستوى الدائرة.

والحقيقة أن المشرع كان واضحا في هدفه من النظام اللامركزي على مستوى الولاية، وبالعلاقة متعددة على مستوى البلدية أيضا، وذلك من خلال نص المادة الأولى من قانون الولاية الجاري العمل به، التي جاء فيها: الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية أو التشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.

من خلال نص المادة أعلاه تتضح الصفة القانونية للولاية فهي جماعة غير ممركزة للدولة، كما أن المشرع من خلالها ذكر أن الولاية جماعة إقليمية للدولة، أي أنها إقليم من أقاليم الدولة التابعة لها، لكنه لم يحدد نوعها هل هي لامركزية أم لا، أي كان يفترض القول: الولاية هي الجماعة الإقليمية اللامركزية للدولة، ثم إن المادة الثانية من قانون الولاية أكبر دليل على ذلك من خلال بيانها لهيئات الولاية التي اعتبرت شخص الوالي هيئة من هيئاتها وهو الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية إضافة إلى كونه ممثلا لها،

<sup>(1)</sup> مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق: 119.

<sup>(2)</sup> طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط: 2، 2012، ص: 42.

<sup>(3)</sup> -أنظر المادة 72 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر.

فقيت كهيئة لا مرمزة وحجت عنها صفة اللامركزية.

و هنا نذكر بهذه المناسبة بكلمة دحو ولد قابلية حينما كان وزيرا منتدبا لدى وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية مكلف بالجماعات الإقليمية، حينما أعلن صراحة عن مصطلح السلطة المحلية في كلمته بمناسبة الندوة الفكرية حول "مدى تكييف نظام الإدارة الإقليمية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة" التي نظمها مجلس الأمة الجزائري، اختصر بذلك حقيقة الإدارة الإقليمية في الجزائر وطريقة تسيرها، فهي حقيقة كما وصفها مجرد امتداد للسلطة المركزية تمارس اختصاصاتها في إطار قيام السلطة المركزية بعملية توزيع المسؤوليات على المستوى المركزي والجهوي أو المحلي<sup>(1)</sup>.

مما يجعلنا نتساءل رفقة الكثير من الباحثين ألم يكن الوقت بعد لكسر الحواجز السياسية والقانونية وإعادة النظر في هذا النظام الممركز، الذي ما زال يعيق قيام إطار قانوني جديد للجماعات الإقليمية، يسمح لها بالسمو إلى مرتبة الشريك الحقيقي، والفعال للدولة في تسيير وتلبية كل المهام ذات الطابع المحلي، والجهوي، المرتبطة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية؟ الإجابة عن هذا السؤال ما تزال طي الكتمان والنسيان، يحدث هذا في وقت تسعى فيه العديد من الدول إلى تكريس تعميق أكثر لنظام اللامركزية الإدارية وحوكمة المجالس المحلية من خلال إرساء قواعد المسائلة والشفافية والمشاركة في التسيير مع فواعل أخرى في المجتمع المحلي، من قطاع خاص ومجتمع مدني.

ففي إطار المشاركة في التسيير من طرف السكان المحليين تشكل لجان أو مجالس موازية، حيث تختص هذه المجالس واللجان بالمشاركة في صنع القرارات والسياسات العامة ضمن جدول الأعمال المجلس الشعبي الذي يتضمن متطلبات الجماعات الإقليمية عن طريق النقاش العام بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية من خلال آليات المساءلة والمنافسة والصراع والأمر والفرص والإقناع والتعاون<sup>(2)</sup>. كما هو الشأن في جورجيا، وفي اندونيسيا تتم مشاركة المواطنين من خلال اجتماعات الأحياء، وفي كندا أيضا يوجد على مستوى كل ولاية تنظيمات شعبية.

(1) - دحو ولد قابلية، (الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية)، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع:01، 2002، ص:85.

(2) - فرح ضياء المبارك، محمد معتوق عبود، آلية رسم السياسات العامة للحكومات المحلية مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع عمان الأردن، ط:01، 2016، ص:78-79.

دائما في إطار المشاركة والتي تمارس أيضا عن طريق تقديم مبادرات ومقترحات تهدف إلى إلغاء أو تعديل أو الموافقة على القوانين الداخلية، ومن قبيل المشاركة أيضا ما يسمى بمبادرات جدول الأعمال، هذه الآلية من آليات المشاركة تنوعت تسمياتها من دولة إلى أخرى، ومن خلال هذه الآلية يتاح للمواطنين تقديم اقتراح إدراج لقضية معينة على جدول أعمال المجلس المحلي<sup>(1)</sup>.

صورة أخرى من صور المشاركة الشعبية في التسيير من خلال آلية المساءلة الشعبية لأعضاء المجالس المنتخبة، منتخبين ومعينين<sup>(2)</sup>، ففي اليابان مثلا يستطيع ثلث الناخبين توقيع طلب لحل المجلس وبالتالي فبقاء هؤلاء المنتخبين في مناصبهم مرهون برضاء الناخبين على طريقة تسييرهم للوحدة المحلية<sup>(3)</sup>،

### المطلب الثاني: المشكل القانوني والمالي للامركزية

رغم تعاقب عدة قوانين للبلدية وعلى الرغم من توالي التعديلات الدستورية للدستور الجزائري، ومع ذلك ما تزال الجماعات الإقليمية تفتقر إلى الإطار القانوني وكذا الإطار الدستوري القوي، الذي يعطي لها القوة اللازمة التي تحتاجها لآداء مهامها الموكولة إليها(الفرع الأول) ولا حتى النص من خلال هذه المنصوص صراحة على تمكينها من الآليات المالية اللازمة لتجسيد أهدافها وآداء وظائفها الموكولة إليها(الفرع الثاني)

### الفرع الأول: عدم وجود إطار دستوري وقانوني قوي للامركزية

يتوافر للامركزية فرص أفضل إذا كان هناك إطار دستوري وقانوني قوي، مع إلزامية وضع ما جاءت به النصوص فيما يتعلق بالجماعات المحلية موضع التطبيق<sup>(4)</sup>.

إن واحدة من أكبر العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام تجسيد اللامركزية الإقليمية، والعمل على

(1)- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: 103-104.

(2)- براهيم حمزة، المرجع السابق، ص: 43.

(3)- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: 103.

وانظر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، دط، 2007، ص: 15.

(4)- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، ص: 34.

تعميقها في الجزائر، هو عدم النص صراحة من خلال النصوص الدستورية على مبدأ التسيير الحر<sup>(1)</sup>. للجماعات الإقليمية، ليؤكد المشرع في كل مرة على مجرد أحكام عامة بخصوص اللامركزية من خلال نصوص التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>(2)</sup>.

من ذلك المادة 15 من التعديل الدستوري التي تحدثت عن الأشخاص الإقليمية اتسمت بالصياغة الجامدة، حيث أنها نصت على الأشخاص الإقليمية بصفة حصرية، مما يغلق الباب أمام المشرع لإمكانية إنشاء أشخاص إقليمية أخرى إذا استلزم تحقيق التنمية ذلك، إن مثل هذه الصياغة الجامدة لا تتماشى مع المرونة التي يتطلبها العمل التشريعي.

أما المادة: 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على أن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فقد اكتفت المادة بالنص على المجلس المنتخب كهيئة مداولة دون الحديث عن الهيئة التنفيذية لهذا المجلس، حيث تفتقر هذه المادة إلى الدقة التي تتطلبها النصوص القانونية، هذا ما سمح بوجود ازدواج وظيفي على مستوى قانون الولاية الذي أسند مهمة التنفيذ لشخص معين وهو الوالي، وهو ما يعد خروجاً عن المبدأ العام ومساساً بالتسيير الحر للولاية، ذلك أن الوالي يعتبر مرؤوساً للسلطة التنفيذية ممثلة في مختلف الوزارات وفي رئيسها ورئيسها، خلافاً للبلدية التي يعين رئيسها من بين المنتخبين، علماً أن عدم الدقة في صياغة هذا النص هو السبب وراء الجدل الحاصل حول الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية والرغبة في انتزاعها من الشعب وإسنادها إلى الأمين العام عن طريق التعيين.

(1) - مبدأ التسيير الحر للوحدات المحلية أو الإدارة الحرة للوحدات المحلية، هو فكرة حديثة الظهور نسبياً، ورد النص عليها لأول مرة في الوثائق الفرنسية الصادرة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، كما أشار إليه المجلس الدستوري الفرنسي أواخر السبعينيات، وقد اختلفت الآراء الفقهية بخصوص المراد من هذا المبدأ من خلال ما نصت عليه المادة 72 من دستور الجمهورية الخامسة، إذا هناك رأي فقهي اعتبر أن مبدأ التسيير الحر للوحدات المحلية معناه حرية المجموعات المحلية في إدارة أموالها، وذهب رأي فقهي آخر إلى أن الإدارة الحرة مبدأ دستوري ذو طبيعة عضوية وتنظيمية يستوجب انتخاب المجالس المحلية بإدارة الوحدات المحلية، وذهب رأي فقهي آخر إلى أن النص على مبدأ التسيير الحر للوحدات المحلية يعتبر بمثابة إعلان عن ميلاد حرية عامة محلية مكفولة دستورياً في مواجهة الدولة وسائر الأشخاص العمومية الأخرى، وخاصة سلطة البرلمان. أنظر: حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، دط، 2015، ص: 12-16.

(2) محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، ع: 35، 2011، ص: 3-4. وانظر: فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط: 01، 2015، ص: 68.

ومن خلال إطلالة على النصوص الدستورية التي تحدثت عن موضوع اللامركزية يتضح مدى هشاشة النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، ومدى مركزيته وبعده عن النظام اللامركزي.

فمن جانب النصوص الدستورية نص المشرع الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية، ومن ضمن هذه المجالات ما يتعلق بتنظيم السلطات العمومية ومنها الجماعات الإقليمية، وقد تم إصدار كل من قانون البلدية والولاية بموجب قانونين عاديين ومن دون المرور على رقابة السلطة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، مما يتناقض مع نص الدستور.

إن إعادة تنظيم الأجهزة اللامركزية بات أمرا لازما، مع ضرورة إلغاء نص المادة: 15-16 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة: 17 و18 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي لم تأتي بالجديد فيما يخص الجماعات الإقليمية، وضرورة إرساء إطار قانوني قوي، لأجل تجسيد فعلي للامركزية على أرض الواقع، وكذا النص على مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية، ثم الحديث بعدها عن إصلاح نظام اللامركزية في الجزائر<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: شح الموارد المالية كوسيلة للجماعات الإقليمية للقيام باختصاصاتها

إن كل اختصاصات الجماعات الإقليمية تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية، للسكان المحليين على اختلاف مستوياتها الاقتصادية اجتماعية سياسية، حيث تحتل الموارد المالية مكانة بالغة الأهمية بالنسبة للجماعات الإقليمية، إذ هي وسيلتها لتجسيد أهدافها وتلبية حاجيات السكان المحليين، وتنوع هذه الوسائل المالية إلى موارد مالية ذاتية وموارد مالية خارجية<sup>(2)</sup>. حيث تعاني الجماعات الإقليمية من الناحية المالية من نقص فادح، مما يعيق عملية التنمية المحلية، ويصعب من عملية تلبية الحاجيات اليومية للسكان المحليين، خاصة إذا كانت الهيئة المنتخبة لتسيير الشؤون المحلية هي الأخرى لم تمنح ميكانيزمات التسيير الحر للوحدات المحلية، بسبب فرط الرقابة التي تمارس عليها من حيث أشخاصها ومن حيث هيئاتها ومن حيث أعمالها وهذه كلها عراقيل تحول دون أداء المجالس المحلية للغرض الذي أنشأت لأجله.

(1) - محمد زغداوي، المرجع السابق، ص:5.

(2) - أنظر الفصل الثالث من الباب الثاني من موضوع بحثنا، ص: 212 وما بعدها.

هذه الآليات المالية والبشرية يعتبر الاستثمار واحدة من أهم الآليات التي بموجبها يتم تحقيق التنمية المحلية للجماعات الإقليمية، كما هو على المستوى العام، ومحاولة منها لتطوير سياساتها التنموية محليا، اختارت الجزائر كدولة التخلي عن النهج الاشتراكي، متبينة سياسة اقتصاد السوق على المستوى الاقتصادي، لأجل تحقيق التنمية ومركزيا وجهويا ومحليا.<sup>(1)</sup>

وفي هذا الإطار نورد بعضا من الآليات التي من شأنها المساهمة في تشجيع عملية الاستثمار، ومن ذلك الاستثمار الخاص بالأفراد، أو عن طريق الشراكة بين الجماعات الإقليمية وباقي فواعل الاستثمار الأخرى، بما يسمح ببناء القوة الاقتصادية للجماعة الإقليمية.

وعليه أصبح من الضروري على مستوى الإدارة الإقليمية في الجزائر، الاعتراف بوجود فواعل جديدة لإدارة عملية التنمية على المستوى المحلي، مواكبة للتطورات السياسية والاقتصادية التي عرفها العالم، والتي أثرت بدورها على الدور الذي تلعبه الدولة على المستوى المحلي.

لقد حدث تحول من نظام حكم محلي تنفرد فيه المجالس المحلية بعملية التسيير، إلى نظام حكم محلي تشرك فيه المجالس المحلية أطراف أخرى والمتمثلة في القطاع الخاص والمجتمع المدني، والمؤسسات غير الحكومية(اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الهلال الأحمر، الوكالة الأمريكية للتنمية)، وهذا ما لجأت إليه عديد دول العالم، ومن خلاله تم فسح المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في عملية تقديم الخدمات وتفعيل عملية التنمية المحلية على المستوى المحلي فما المقصود بالشراكة وما هي آليات الشراكة مع هذه الأطراف آنفة الذكر؟

## أولا: الاستثمار بالشراكة

### 1-تعريف الاستثمار بالشراكة

إن من أهم المفاهيم التي أكدت على الشراكة، بين الحكم المحلي، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، مفهوم البرتنارشيپ PARTNERSHIP ويعني المفهوم نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين إضافة إلى فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولذلك يتم التركيز من خلال هذا المفهوم

<sup>(1)</sup> - مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005، ص:118-119.

على قيم المسائلة، والشفافية، والقدرة على التنبؤ، وكذا المشاركة الواسعة لكل قطاعات المجتمع<sup>(1)</sup>.

## 2-آليات الجماعات الإقليمية في عملية الشراكة.

فرض منطق اقتصاد السوق على الجماعات الإقليمية، والدولة، التركيز على تحقيق نتائج أفضل، وعلى فسح المجال للمواطنين للمساهمة، وليس مجرد الحصول على الخدمة، حيث نجد في مجال التنمية الاقتصادية أين تقوم الجماعات الإقليمية بالعديد من الاختصاصات كما رأينا سابقا، على رأسها الاستثمار، والمشاركة في صنع السياسات العامة، والاستثمار في الموارد البشرية، من خلال تنميتها، وإعدادها، وتوفير المناخ، والبيئة النظيفة للمواطنين، إلى جانب العديد من الاختصاصات الأخرى التي رأيناها<sup>(2)</sup>.

نعود إلى الاستثمار، الذي أصبح يشكل واحدة من بين أهم الأهداف التي تصبو إليها الجماعات الإقليمية في كثير من دول العالم، والجزائر لا بد معنية هي الأخرى بتحقيق هذه الغاية، وتوفير المناخ المناسب لها، حيث تسعى العديد الدول إلى استقطاب المستثمرين على المستوى المحلي والأجنبي وتوفير كافة التسهيلات لهم سواء من جانب البنية الأساسية أو من الناحية القانونية، بالإضافة إلى فتح المجال للمواطن المحلي للمشاركة في رسم السياسات المحلية ومنه مشاركة الجماعات الإقليمية السلطة المركزية في رسم السياسات العامة، كونها الأقرب والأعرف<sup>(3)</sup>.

## 1- دور القطاع الخاص.

يعتبر القطاع الخاص فاعلا مهما في تحقيق عملية التنمية على المستوى المحلي، في إطار ما يسمى البرتنارشيبي أو الشراكة، حيث يتم إحداث شراكة فيما بينه، وما بين الوحدات المحلية، وذلك بالنظر إلى إيجابيات هذا الفاعل من فواعل المجتمع، وشركاء الجماعات المحلية، حيث يمتاز بالديناميكية والسرعة في اتخاذ القرار، وهذا من شأنه القضاء على بيروقراطية الإدارة.

إضافة إلى أن القطاع الخاص يملك الوسائل، والموارد المالية اللازمة لتمويل المشاريع على مستوى

(1) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، الإدارة والبلديات في الوطن العربي، بحوث المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية البلديات في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص: 51-52.

(2) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011، ص: 29-30.

(3) - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع السابق، ص: 51-52.

الجماعات المحلية، بخلاف القطاع العام على مستوى الجماعات الإقليمية، وفي الجزائر يمكن التمييز بين مرحلتين مهمتين مر بهما القطاع الخاص في الجزائر، وهما مرحلة ما بعد الاستقلال مباشرة (1962 إلى 1988)، وبالنظر إلى الظروف العامة التي ميزت هذه الفترة وتوجهات الدولة الجزائرية في هذه المرحلة، فإنه لم تكن الرؤيا واضحة فيما يخص دور القطاع الإقتصادي الأجنبي والوطني الخاص، في عملية التنمية سواء على المستوى العام، أم على المستوى الخاص، أي على صعيد الدولة وعلى صعيد الجماعات الإقليمية .

وبحلول سنة 1988 وما عرفته من إصلاحات اقتصادية، وتأكيد الدولة الجزائرية على رفض الاستثمار المباشر لتدخل رأس المال الأجنبي، متبنيه بذلك أسلوب الشركات المختلطة<sup>(1)</sup>، وإلى غاية سنة 1993 التي عرفت صدور المرسوم التشريعي رقم 93-12<sup>(2)</sup>، هذا الأخير تضمن عديد الضمانات والتحفيزات الضريبية التي من شأنها تشجيع القطاع الخاص، والاعتراف بدوره المهم والأساسي في عملية التنمية الإقتصادية وطنيا ومحليا<sup>(3)</sup>.

إن تشجيع القطاع الخاص، من خلال فتح الباب أمامه لممارسة الأنشطة الإقتصادية والخدمات البلدية، هو في الحقيقة يندرج ضمن مشروع عالمي يتبناه البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وعديد الهيئات المالية العالمية الأخرى، هذا البرنامج عبارة عن قيود تفرض على الدول النامية من خلال إلزامها بضرورة تطبيق برامج الإصلاح الإقتصادي والمالي وإحالة أمرها إلى القطاع الخاص، وذلك حتى تتحصل على المساعدات المالية من هذه المؤسسات المالية<sup>(4)</sup>.

وإذا كانت العديد من الدول قد أتجهت هذا الاتجاه، بإشراك القطاع الخاص في عملية التنمية، فإنها قد اختلفت فيما بينها من حيث الميكانيزمات، والأساليب المعتمدة، حيث وجدت العديد من الأساليب للشراكة بين القطاع الخاص والوحدات المحلية، يعتبر أسلوب التعاقد مع الغير، وأسلوب البوث من أكثر

<sup>(1)</sup> - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 2014، 75-76.

<sup>(2)</sup> - المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05-10-1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، ع: 64، الصادرة سنة 1993.

<sup>(3)</sup> - جمال زيدان، المرجع السابق، ص: 76

<sup>(4)</sup> صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير) مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة العربية، 2014، ص: 116-118.

الأساليب اعتمادا من طرف الدول.

## 1-1 أسلوب التعاقد مع الغير.

ينطلق هذا الأسلوب من نظرية الاختبار العام، حيث يؤكد أنصار هذه النظرية أن المؤسسات التابعة للدولة هي المحتكرة لتقديم الخدمات، ولهذا السبب تدنى مستوى الخدمات المقدمة من طرفها، إضافة إلى استشراف ظاهرة الفساد، ولذلك يدعو أنصار هذه النظرية إلى ضرورة فتح المجال للقطاع الخاص، ترك الشركات الخاصة ومؤسسات القطاع العام تتنافس فيما بينها، من أجل الفوز بعقود الخدمات لأن من شأن هذا التنافس العمل على الحد من ارتفاع التكاليف، وفي المقابل تحسين نوعية الخدمات<sup>(1)</sup>، والإسناد إلى الغير أداة من أدوات التحول إلى القطاع الخاص، وتقليص وظائف الحكومة، بناء على أن دور الحكومة هو التوجيه وليس التجديف<sup>(2)</sup>.

تنسب نظرية الاختيار العام إلى صاحبها جيمس بوكنان (1919-2013)، جوهر هذه النظرية أن التدخل الحكومي في السوق ليس حلا جيدا تماما لمشاكل السوق، كمشكل نقص الكفاءة الاقتصادية، أو إخفاق السوق عامة، مستندا في ذلك إلى سلوك الاقتصاديين والسياسيين في اتخاذهم القرارات الاقتصادية للدولة.

معروف أن الاقتصاد يهتم بعلاقات التبادل بين الأفراد، فيما تهتم السياسة بقرارات السلطة، ومن المعلوم أيضا أن الاقتصاد يغلب المصلحة الخاصة، في حين تغلب السياسة المصلحة العامة والنفع العام، أما مدرسة الاختيار العام فقد جاءت بمنهج مختلف وهو تحليل القرارات السياسية على أنها نوع من النشاط التجاري، أو الاقتصادي، يحدث هذا خاصة في النظم الاقتصادية الهرمية في الإدارة.

حيث تدرس هذه النظرية سلوك الإداريين من منطلق بواعث قراراتهم ودوافعها، على اعتبار أنهم في النهاية، أشخاص عاديون تحكمهم غرائز الأفراد العاديين ذاتها، من تحقيق لمصالحهم الخاصة، فالفرد حينما يقوم بنشاط اقتصادي يضع جيدا في حسابه نفقات ذلك النشاط، وما سيحققه من أرباح، أي أنه يقارن بين النفقات والأرباح، ويتحمل نتائج ذلك، في إطار ما يسميه بوكنان - قيد المقارنة

(1) باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط:1، 2016، ص:200.

(2) المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، المرجع السابق، ص:31.

الحديدي-أما سلوك السياسي الذي في القمة، فمختلف عن ذلك تماما، حيث لا تصيبه التكاليف المالية الناجمة عن قراره في ذمته المالية الشخصية، بل تتحملها الموازنة العامة عوضا عنه، بعبارة أخرى يتحملها المواطن عن طريق الضرائب، أما العائد المتمثل في النفوذ فينصرف إلى السياسي.

والدول العربية ومنها الجزائر نموذج حي لهذا التبذير والإسراف، ويتجلى ذلك في عجز الموازنات العامة في واردات لا فائدة منها، أو كثرة الديون الخارجية، هذا السلوك سلوك غير عقلائي، يتفق مع منطق الساسة والإداريين، حيث من السهل على الدولة التي يديرها المنطق الفئوي الخاص، أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد من الأعباء والتكاليف على كاهل المواطنين، لتمويل مشاريع مشكوك في نفعها العام، في المقابل تعود بالنفع العام المباشر على الأجهزة الإدارية وعاملها بزيادة نفوذهم.

إن عملية وضع اليد في الجيب تختلف نتائجها بين السياسي، وبين الفرد حينما يمارس نشاطا إقتصاديا، في إطار قيد المقارنة الحديدي، لذلك لا عجب أن نرى عندنا أكبر جامع، وأعلى برج، بعيدا عن أفضل تعليم، وأفضل مستشفى، وأفضل إعلام...والواقع أنه عندما تنتصر المصلحة الخاصة على المصلحة العامة لا محال سينهزم الوطن<sup>(1)</sup>.

وبذلك تكون نظرية الاختيار العام قد أرست الأساس المنطقي لعدم كفاءة القرارات العامة وسلامتها، التي تزيد التكاليف على العامة في حين تنصرف العائدات إلى قلة من الساسة والإداريين، لقد ساهمت نظرية الاختيار العام في دعم الاتجاهات النيوليبرالية التي تدعو إلى ضرورة وضع القيود والحدود على نشاط الدولة وإشراك العامة في عملية التسيير.

بناء على ما سبق يمكن تعريف أسلوب التعاقد مع الغير، على أنه أسلوب للإدارة يهدف إلى إشراك القطاع الخاص، والتقليص من دور الإدارة المحلية في عملية تلبية الحاجات اليومية للسكان المحليين، حيث أن احتكار المؤسسات التابعة للدولة خدمة تقدم الخدمات أدى إلى انتشار ظاهرة الفساد مع تدني في مستوى الخدمات، ومن خلاله يمكن خلق جو للمنافسة بين القطاع الخاص والمؤسسات التابعة للدولة، هذه المنافسة من شأنها أن تقلص من النفقات وتحسن من نوعية الخدمات، وقد تم انتشار هذا

<sup>(1)</sup> يوسف الزين، (نظرية الاختيار العام توضح قصيدة القرارات الاقتصادية في مصر)، SASAPOST.COMWWW. تاريخ الدخول

إلى الموقع: 13 نوفمبر 2019، على الساعة 16-36 د.

انظر: فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص: 235-240.

الأسلوب من أساليب التسيير نتيجة العديد من العوامل يأتي على رأسها المساءلة، الإنتاج والكفاءة والتكلفة، العوامل السياسية والمؤسسية والقانونية، الضغوط المالية<sup>(1)</sup>.

ومن التجارب الرائدة في هذا المجال:

1- هولندا.

حيث يمكن للبلديات أن تتعاقد مع شركات خاصة تتولى مسؤولية النظافة على مستوى الوحدة المحلية، ويمكن أيضا التعاقد مع الأفراد وكذا الجمعيات المتطوعة مثل النوادي الرياضية، أو خدمات الإسعاف المدارة بواسطة الشكات، حيث تشير الإحصائيات إلى نحو 60 بالمائة من المجالس البلدية في هولندا تتعاقد مع شركات خاصة لإدارة الخدمات فيها.

2- إيطاليا.

إيطاليا هي الأخرى لجأت إلى هذا الأسلوب في إدارة التنمية المحلية فيها وتلبية حاجات الساكنة المحلية، حيث يتم إسناد الخدمات فيها كالنظافة لمنظمات خاصة، مع احتفاظ السلطات المحلية بتحديد مستوى الخدمة وتمويلها<sup>(2)</sup>.

## 1-2 التسيير عن طريق أسلوب عقود البوث B.O.T

يعتبر التسيير عن طريق أسلوب عقود البوث، من الأساليب التي حظيت باهتمام الكثير من الدراسات والأبحاث، ويتمثل جوهر هذا الأسلوب في الاستثمار، الذي بموجبه يتحصل القطاع الخاص على أحد المشاريع الكبرى للبنية الأساسية، أو إنشاء المجمعات الصناعية، أو استصلاح الأراضي البور، وغيرها من القطاعات لتحقيق التنمية في الدولة، بحيث يستغل المستثمر المشروع لمدة زمنية معينة ثم يعود المشروع إلى الجماعة المحلية<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجامعي، الجزائر، 2016، ص: 71-73.

-باديس بن حدة، المرجع السابق، ص: 2009-2011.

<sup>(2)</sup> المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، ص: 56.

<sup>(3)</sup> -عصام أحمد البهجي، عقود البوث الطريق إلى بناء الدولة الحديثة، (دراسة تحليلية للتنظيم القانوني والتعاقد لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص بأسلوب البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية للدولة)، دار الجامعة الجديدة، الأزارطية، مصر، دط، 2008، ص: 12.

-ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر 2010، ص: 142.

على الرغم من السلبات المترتبة على اللجوء إلى هذا الأسلوب، وعلى رأسها طول مدة الامتياز مع إمكانية تجديد الامتياز<sup>(1)</sup>، إلا أن إيجابياته على التنمية المستدامة، وعلى التنمية المحلية موضوع بحثنا لا تخفى على أحد.

- استخدام أسلوب البوث يفيد في بناء مشروعات والمرافق الأساسية الضرورية لتحقيق التنمية الاقتصادية في عديد المجالات.

- نقل التكنولوجيا الأجنبية الغير متوفرة على مستوى الوحدات المحلية للدولة، وخلق فرص العمل.

- يعتبر عقد البوث مصدرا من مصادر التمويل على مستوى الجماعة المحلية، من خلال الضرائب المفروضة على المشروع<sup>(2)</sup>

## 2- دور المجتمع المدني في عملية الشراكة.

تحرص منظمات المجتمع المدني هي الأخرى على تقديم مستوى مناسب من الخدمة للسكان المحلية، وكشريك فعال للسلطات المحلية، بالإضافة إلى ذلك تستطيع التأثير على السياسات العامة في الدولة على المستوى المحلي، ومن خلال تقديم المساعدة أو التمويل المالي، تلعب دورا مهما في دفع عجلة التنمية المحلية<sup>(3)</sup>، وفي الجزائر نلمس ذكرا لمصطلح المشاركة الشعبية، فما هي حقيقة المشاركة الشعبية في دولة الجزائر؟

بناء على نصوص قانون البلدية التي تعرضت بالحديث إلى المشاركة الشعبية على مستوى البلدية<sup>(4)</sup> (دون الولاية) يتضح أن المشرع الجزائري قد أرسى فعلا مبدأ المشاركة الشعبية للسكان في تسيير الشأن المحلي، علما بأن هذه المواد قد أحالت على التنظيم الذي تكفل بتنظيم المشاركة الشعبية على مستوى المجلس المحلي البلدي، وهنا يظهر التناقض فيما بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، حيث

(1)- أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد البوث b.o.t، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، دط: دت، ص: 397.

(2)- أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص: 395.

(3)- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع السابق، ص: 60.

(4)- انظر المواد 12-13-14 من القانون 10-11، السابق الذكر.

بالرجوع إلى النصوص التنظيمية<sup>(1)</sup> نجد المرسوم التنفيذي الخاص بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، ومن خلال نصوصه لا يجسد حقيقة المشاركة الشعبية، حيث لا تتطابق نصوصه<sup>(2)</sup> مع نصوص قانون البلدية<sup>(3)</sup>.

وذلك بالنظر إلى مفهوم الشراكة واختلافه بين نصوص القانون البلدي ونصوص التنظيم، وهذا في الوقت الذي أكدت فيه نصوص قانون البلدية على أهمية المشاركة الشعبية في الجلسات، جاءت نصوص المرسوم التنفيذي مخيبة للآمال، غير مجسدة لحقيقة المشاركة، كيف لا وقد اشترطت التزام الجمهور مبدأ الصمت أثناء الجلسات.

ولذلك نتساءل عن الداعي إلى الحضور، إذا كان التنظيم الداخلي لا يسمح بالمشاركة الفعلية من قبل المواطنين على أرض الواقع خلال الجلسات، وعليه نرى أن لا داعي للحضور ما لم يكن مجدياً، وهذا هو جوهر المشاركة، وليس مجرد الحضور.

وبخصوص الإطلاع على المداولات لم تشترط نصوص القانون البلدي تسبب طلب الإطلاع أو الحصول نسخة من المداولات سواء كانت نسخة كاملة أو جزء من المداولات<sup>(4)</sup>، في حين اشترط التنظيم ذلك، أي يجب تسبب طلب الحصول على المداولات<sup>(5)</sup> فأوجب بذلك نصوصه ضرورة تسبب طلب الحصول على نسخة دون طلب الإطلاع على المداولات، وهذا كفيل بعرقلة مبدأ المشاركة الشعبية من خلال تعطيل آلية الرقابة الشعبية في حال امتنعت الجهة المخولة تسليم الشخص نسخة من المداولات، سواء كاملة أو جزئية، وإن كان التنظيم قد أعطى لصاحب المصلحة في هذه الحالة إمكانية اللجوء إلى السلطة القضائية<sup>(6)</sup>.

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، ع: 15 السنة: 2013.

(2) - أنظر المواد 14، 13، 12 من القانون 11-10 السابق الذكر

(3) - أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي 13-105 السابق الذكر.

(4) - أنظر المادة 1 من القانون 11-10 السابق الذكر.

(5) - انظر المادة: 8 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016 المتضمن تحديد كفايات الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر ج ج، ع: 41، السنة 2016.

(6) - انظر المادة: 10 من المرسوم التنفيذي نفسه

ختاما يتضح أن عملية المشاركة الشعبية، من خلال منظمات المجتمع المدني، يتمخض عنها عدة إيجابيات، نلخصها فيما يأتي من نقاط:

-تحقيق أفضل القنوات للاتصال: ذلك أن منظمات المجتمع المدني تعتبر مصادر مهمة للمعلومات، وهي بمثابة همزة وصل، بين السكان والإدارة.

-ضمان أحسن تنفيذ للبرامج: أكد العديد من خبراء الإدارة أن مشاركة المجتمع المدني يسهل من عملية تنفيذ القرارات كما نجم عن ذلك تقبل المجتمع المحلي لها.

-من ناحية الميزانية: تلعب منظمات المجتمع المدني دورا مهما فيما يتعلق بوضع الميزانية، حيث تعتبر حليفا مهما في عملية إقرار الميزانية.

ومن التجارب الرائدة في هذا المجال ما يعرف بـ blocks بالهند، حيث تنطلق التجربة التنموية في الهند من أن كل مشروع يتم تكوينه بواسطة تجميع كل مئة قرية، ومن جملة المسيرين لهذا المشروع نجد جمعيات ومنظمات شباب تعمل تحت إشراف مجلس المشروع<sup>(1)</sup>.

فالمجتمع المدني والقطاع الخاص شركاء في النجاح، عن طريق دعم التعاون والتنسيق مع الأطراف الأخرى المحلية والمركزية، ولأن المشاكل المحلية كثيرة، مما يستدعي تدخل جهات وزارية أخرى لأجل التعديلات اللازمة، ولذا لا بد أن تتضمن قوانين الإدارة المحلية في الجزائر، تنظيم كيفية المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي خاصة ما يتعلق بالتخطيط المحلي، وتنمية روح العمل الجماعي، وتشجيع روح العمل التطوعي، وتشجيع المواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون المحلية<sup>(2)</sup>.

### 3-اتفاقيات الشراكة بين الوحدات المحلية على المستوى الداخلي والخارجي.

يمكن إقامة الشراكة بين المجموعات المحلية، من خلال إبرام اتفاقيات التوأمة، كما نصت عليه نصوص قانون البلدية<sup>(3)</sup> سواء بين البلديات على المستوى المحلي أم على المستوى الدولي، قصد تبادل

(1)- السبتي وسيلة، المرجع السابق، ص:114

(2)- عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، دروس مستفادة من التجربة المصرية، منشورات المنظمة العربية جمهورية مصر

العربية، ط:01، 2014، ص:253

(3)- انظر المادة: 57 من القانون 10-11 السابق الذكر

الخبرات والتجارب اقتصاديا اجتماعيا، في ميدان التسيير الإداري، كما هو الحال عليه في فرنسا، حيث يسمح للمجموعات المحلية بما القيام بإبرام اتفاقيات مع نظيرتها الأجنبية<sup>(1)</sup>.

ثانيا: الاستثمار الفردي أو الخاص.

## 1- الاستثمار في مجال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

يعتبر الاستثمار في مجال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، واحدا من أهم القطاعات الاقتصادية المهيمنة على اقتصاديات عديد دول العالم، لما لها من أهمية في دفع عجلة التنمية المحلية، بالنظر إلى المكاسب التي تحققها هذه المؤسسات لاقتصاديات هذه الدول، ولا يقتصر الاستثمار في هذه المؤسسات على الجانب الاقتصادي فحسب، بل يمتد ليشمل النواحي الاجتماعية والاقتصادية، فما هو المقصود بالمؤسسة الصغيرة والمتوسطة؟ وما هو الدور الذي تلعبه تنمويا؟

### أولا: تعريف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة

يمكن تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالاعتماد على عدة معايير مختلفة، كمية العمال ورقم الأعمال، نوعية ودرجة الاستقلالية وبساطة التنظيم، ويختلف تعريف هذه المؤسسات من بلد إلى آخر حسب المعايير المستخدمة لتعريفها ولتباين المؤشرات الاقتصادية، أما التعريف الذي سنتبناه في دراستنا هو التعريف الذي جاء في القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة سنة 2001.

وهذا التعريف هو نفس التعريف الذي قدمه الاتحاد الأوروبي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة سنة، 1996، والذي يركز على ثلاث معايير وهي: العمال، رقم الأعمال السنوي، واستقلالية المؤسسة<sup>(2)</sup>.

وفي هذا الإطار تعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت وظيفتها القانونية: بكل مؤسسة إنتاجية أو خدماتية توظف من 1 إلى 250 عامل، حيث رقم أعمالها السنوي لا يتجاوز 2مليار دج، وأن إجمالي الحصيلة السنوية لا يتجاوز 500 مليون دج وتحترم مقاييس الاستقلالية<sup>(3)</sup>.

(1)- مزياي فريدة، المرجع السابق، ص: 225

(2)- حفيظة قايد، الإطار القانوني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في التشريع الجزائري، مجلة جيل الأبحاث العميقة، جامعة محمد بن أحمد، وهران، ع: 17، السنة: 2017 المرجع السابق، ص: 127.

(3)- قانون رقم 01-18 المؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق ل 12 ديسمبر 2001 يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغير والمتوسطة، ج ر ج ع: 77، السنة 2001، ص: 7.

## ثانيا: دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في عملية التنمية

فضلت العديد من الدول التوجه صوب قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، حيث أعطت نتائج جد إيجابية، نظرا لما يحققه هذا القطاع من مكاسب لاقتصادياتها، والجزائر مدعوة هي الأخرى في هذا الإطار إلى الاهتمام أكثر بتطوير هذا القطاع، والقضاء على العراقيل التي تقف حاجزا أمام مساهمة هذا القطاع في دفع عجلة التنمية، وتوفير المناخ الملائم حتى تتمكن هذه المؤسسات من خلق القيمة المضافة للاقتصاد المحلي.

ويتجسد دور هذه المؤسسات في مجال التنمية المحلية في العديد من الأدوار التي تلعبها محليا، من خلال المساهمة في توفير فرص العمل، كما أنها تساهم في التنمية الصناعية المتكاملة، كما أن الاستثمار في هذا المجال يشجع ويطور المبدعين وينمي قدراتهم الإبداعية، وينمي المبادرات الفردية، كما يساهم هذا النوع من الاستثمار في توطيد العلاقة مع المستهلكين في المجتمع وإرضاء حاجاتهم، كما يساعد أيضا هذا المجال في تنمية قدرات المرأة وخاصة على مستوى الأرياف<sup>(1)</sup>.

## 2- الاستثمار عن طريق الخصخصة

يؤدي الاعتماد على الأنماط الاقتصادية الاشتراكية إلى حالة من الركود، كما ذهب إلى ذلك البنك الدولي، ما جعل الدول تتحول إلى اقتصاد السوق، ومن مظاهر ذلك أسلوب الخصخصة في التسيير فما هو المقصود بالخصخصة؟ وكيف تساهم في عملية تحقيق التنمية المحلية؟.

### أولا: تعريف الخصخصة

تتمحور التعريفات الشائعة لظاهرة الخصخصة حول تخلي الدولة عن ملكيتها للقطاع الخاص، أو بشكل آخر نقل الملكية من القطاع العام إلى الخاص.

كما تعني الخصخصة التحول من كل ما هو عام نحو تبني النهج الليبرالي، أي إدخال فكرة اقتصاد السوق إلى اقتصاد الدولة، ومن خلال أسلوب الخصخصة تتخلى الدولة عن كثير من نشاطاتها لصالح القطاع الخاص بشكل كلي، من خلال نقل ملكية الخدمات والمؤسسات البلدية إلى القطاع الخاص، أو

(1)- فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص 134-140.

عن طريق التأجير طويل المدى، أو عن طريق التعاقد بين البلدية والقطاع الخاص وفق شروط معينة بينهما<sup>(1)</sup>.

ولكن التعريف الأكثر دقة يعتمد على فكرة تحليل المنفعة والعائد، فالخصخصة هي وسيلة عن طريقها يستطيع المجتمع أن يشبع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع بإتباع الوسائل والطرق التي عن طريقها يتم الإشباع بأقل تكلفة ممكنة، والتي تحقق أعلى عائد<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: أسباب الخصخصة ودورها في مجال التنمية المحلية

إن ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة في الدول الاشتراكية والدول النامية أدى إلى ظهور كثير من المشاكل أهمها:

- زيادة الشركات والمؤسسات الحكومية التي تقدم السلع والخدمات وسيطرتها على السوق.
- بيروقراطية الحكومية خاصة مع كثرة القوانين التي تسنها الدولة.
- زيادة البطالة وخاصة البطالة المقنعة.
- إهدار الحوافز والمبادرات الفردية.
- ارتفاع تكلفة السلع والخدمات التي تقدمها الدولة نتيجة انعدام المنافسة، مما يؤدي في النهاية إلى تحمل المستهلك عبئ زيادة التكلفة.
- وللتقليل من حدة هذه المشاكل إتجحت الدول إلى الخصخصة، والتحول إلى اقتصاد السوق، تحت مبرر أن الخصخصة تساهم في خفض الإنفاق الحكومي وزيادة الكفاءة الاقتصادية<sup>(3)</sup>.
- وهذا ما تحقق على مستوى اقتصاديات بعض الدول الصناعية المتقدمة، حيث أعطت نتائج إيجابية على اقتصادياتها وعلى مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن ذلك زيادة الإنتاجية وارتفاع العوائد المالية،

(1)-صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص:112.

(2)- أحمد عبد الوهاب، طرق الخصخصة، المركز المصري لدراسة السياسات العامة، مصر: ص:3 تم الاطلاع عليه من خلال الموقع الإلكتروني: [www.ecpps.org](http://www.ecpps.org) تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 20/11/2019 على الساعة 11 و20د.

(3)- أحمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص: 4

أما على مستوى الدول النامية، فساهمت الخصخصة في الحد من ظاهرة الاقتصاد الخفي، وتحقيق المنافسة الحرة، توفير فرص عمل جديدة، وتحقيق التنمية الاقتصادية، وتفرغ الدولة للمهام الاقتصادية الاستراتيجية<sup>(1)</sup>... إلخ. سواء على المستوى المركزي للدولة، أو على المستوى المحلي، أي على مستوى الجماعات الإقليمية التابعة للدولة، هذه الأخيرة أصبحت أوضاعها لا تبشر بالخير، حيث من الممكن أن تساعد هذه الآلية على خلق التوازن المالي لهذه الجماعات الإقليمية، وتخفف من شدة المشاكل التي تعاني منها.

---

(1)- فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص: 144-146.

### المبحث الثالث: اختصاصات الولاية على الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي.

مع هجرة النبي ﷺ من مكة إلى المدينة، وبداية استقرار الدولة الناشئة، وامتداد صداها إلى ما جاورها من البقاع، حيث بدأت بعد ذلك التقسيمات الأولى للأقاليم التابعة للدولة الإسلامية، ليزداد عددها من فترة إلى أخرى مع اتساع نطاقها (المطلب الأول)، ولتسيير الشؤون المحلية لهذه الأقاليم كلف الولاية بتسييرها تعينا من طرف النبي ﷺ وخلفائه من بعده، أو اختيارا من طرف السكان المحليين على مستوى الإقليم (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: تقسيم الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي

فيما يتعلق بنشأة الولايات في الدولة، فالأصل أن الإسلام لم يحدد لذلك ضوابط وقيود في إنشاء الولايات والأقاليم، وبذلك تبقى المصلحة هي المتحكمة في ذلك، وعليه قد تنشأ الولايات لدواعي جغرافية، كما قد تنشأ مراعاة لأوضاع عرقية أو مذهبية أو واقعية أو لغوية.<sup>(1)</sup>

#### الفرع الأول: التقسيمات الإدارية في عهد النبي ﷺ

بعد أن استقر الأمر للنبي ﷺ الأمر، وخضعت له قبائل العرب على اختلافها العرب، اتبع ﷺ سياسة مع الداخلين الجدد لهذا الدين، تقوم على الإبقاء على التنظيمات الإدارية على مستوى هذه القبائل الوافدة إلى الدولة الإسلامية، ومن ذلك أن يجعل على رأس كل قبيلة رئيسا عليها منها، أي من الأفراد التابعين لهذه القبيلة، وهو بذلك تكليف له لهذا الرئيس على القبيلة للقيام بشؤونها المحلية، من جباية الفيء، وتعليم للناس أمور دينهم (قرآنا وفقها وعقيدة) وما يجب عليهم من التزامات كمسولين تجاه خالقهم، وتجاه بعضهم البعض وتجاه الدولة، وكذا إقامة واجب العدل بينهم<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup>-سعيد حوى، فصول في الإمرة والأمير، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، ط:2، 1994، ص:210.

<sup>(2)</sup>-القطب محمد القطب طبلية، نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:1، 1978، ص:70.

وانظر أنور الرفاعي، النظم الإسلامية، دار الفكر القاهرة، ص:72.

### الفرع الثاني: التقسيمات الإدارية في عهد الخلفاء الراشدين

بدأ التقسيم الإداري زمن الخليفة أبو بكر الصديق، الذي قسم بلاد العرب إلى عدة ولايات، فظهرت ولاية مكة، والطائف، وصنعاء وحضرموت، وخولان وزبيد ورمع والجند ونجران وجرش والبحرين يرأس كل واحد من هذه الولايات أمير إمارة عامة.<sup>(1)</sup>

وفي عهد الخليفة عمر رضي الله عنه اتسعت رقعة الدولة الإسلامية، نتيجة الفتوحات الإسلامية، فاستدعى ذلك تقسيمها إلى أقسام إدارية كبيرة:

— تقسيم بلاد فارس إلى ثلاث ولايات هي: ولاية الأهواز والبحرين، ولاية سجستان ومكرمان وكرمان، ولاية خراسان.

— تقسيم العراق إلى ولايتين قسمين إحداهما حضرته الكوفة والآخر حضرته البصرة.

— تقسيم الشام إلى ولايتين أو قسمين أحدهما قاعدته حمص، والآخر حضرته دمشق، جاعلا من فلسطين قسما قائما بذاته.

— تقسيم إفريقيا إلى ثلاث ولايات هي: ولاية مصر العليا، ولاية مصر السفلى، ولاية صحراء ليبيا.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني: اختصاصات ولاية الأقاليم

على اعتبار أن الولاية على هذه الأقاليم الموضحة سابقا ولاية عامة، فيحدث أن يستتبع الخليفة غيره وهم الولاة للقيام على أمور إقليم ما، لبعده عن الدولة، ولعدم إمكانية إمام الخليفة بكل شؤون هذه الأقاليم، ولأن هذا الوالي مستناب من الخليفة على الإقليم، ولذلك تعتبر اختصاصات الوالي من الناحية النظرية هي ذاتها اختصاصات الخليفة، وهذا ما لم يتولى الخليفة مشارفتها بنفسه كونه منيب، ومعلوم أن عملية الإنابة لا تسقطه حقه في المشاركة، وما لم يعين الخليفة غيره من الولاة المتخصصين كما تقدم معنا، وإلا فهي داخلية في اختصاص الوالي بموجب عقد الإنابة (الفرع الأول) وبالرجوع إلى عهود التولية يمكن الوقوف على اختصاصات معينة للولاة يتضمنها عقد التولية من الخليفة للوالي (الفرع الثاني).

(1)- بسيوني محمد الخولي، المرجع السابق، ص: 41

(2)-مصطفى كمال وصفي، النظم الإسلامية، عالم الكتب القاهرة، ص: 98.

## الفرع الأول: الاختصاصات النظرية لولاية الأقاليم

بعد عهد الخليفة للوالي بالولاية على الإقليم، فإنه نظريا تنتقل إلى هذا الوالي صلاحيات الخليفة بموجب عقد الإنابة، حتى يستطيع القيام بأمر الولاية على الإقليم، وعليه تتمثل اختصاصات الولاية من الناحية النظرية في الاختصاصات الآتية.

\_ اختصاصات عسكرية: وتعلق بالجيش وتنظيمه، من حيث مواضع استقرار الجيش ومستحقات أفراد الجيش، وذلك كله في حالة عدم قيام الخليفة بتدبير أمور الجيش، فأما إذا قام الخليفة بترتيبها فهنا يطبق توجيهات وتعليمات الخليفة.

ويدخل في الاختصاصات العسكرية أيضا، الاختصاصات الجهادية للوالي، أي جهاد أعداء الدولة، وبعد الفراغ من الجهاد، يقع علي عاتقه تقسيم غنائم الحرب، فيخرج للجيش ما استحقه منها، ويخرج لأهل الخمس خمسهم .

\_ اختصاصات قضائية: وتتمثل في دراسة القضايا والمنازعات، وتعيين القضاة والحكام، الذين من شأنهم التصدي للفصل في الخصومات.

\_ اختصاصات مالية : وتتمثل أولا في تحصيل الإيرادات من خراج وقبض للصدقات، ثم صرفها في أبوابها المستحقة، ومن قبيل المسائل المالية أيضا تعيين العمال فيها، والقائمين على هذه العمليات سواء من جانب التحصيل أو من جانب الإنفاق.

\_ اختصاصات دينية: يأتي على رأس الاختصاصات الدينية حماية الدين من كل تغيير أو تبديل، والدود عن الحرم، ومنها الإمامة في الصلوات جمعة وجماعات، فإن تعذر عليه إمامة المسلمين استخلف من يقوم بذلك، ويدخل في الاختصاصات الدينية أيضا تسيير الحجاج، والسهر على سلامتهم ذهابا، وإلى حين عودتهم سالمين غانمين.

\_ الاختصاصات الجنائية: وتتمثل أساسا في إقامة الحدود في حق الله وحقوق الآدميين<sup>(1)</sup>.

ومن خلال هذه الاختصاصات التي تحدث الماوردي عنها، يتضح أنها تقريبا اختصاصات الخليفة

(1)- الماوردي، المرجع السابق، ص: 62

نفسها، فالوالي هنا مستتاب، وله من الناحية النظرية ممارسة الاختصاص الكلي على الإقليم، أو البلد، ونؤكد دائما على أن هذه النيابة لا تسلب الخليفة حقه في ممارسة صلاحياته الأصلية على الإقليم، وكذلك حق الرقابة والمتابعة من الخليفة على هذا الوالي.

إضافة إلى ما ذكره الماوردي من اختصاص الولاية يمكن أن نضيف السلطات الإدارية الأتية استنتاجا من عهد التولية:

\_\_ نشر وتجسيد مبادئ العدل والإنصاف الرعية، وتطبيق المساواة بين الأفراد.

\_\_ تنقية الطرق والمسالك وجعلها صالحة لأداء الخدمة للرعية.

\_\_ يعود أيضا إلى الوالي صلاحية تعيين أصحاب الولايات، من عمال، وقادة، وقضاة، وكتاب وأصحاب الشرطة، وعمال الخراج على المناطق التابعة لهم.

\_\_ تهيئة الإقليم المولى عليه وتنميته، ويقع عليه في سبيل ذلك أن يقوم بعمارة هذا الإقليم، وتشديد ما يحتاجه إليه الناس من مرافق وبنائيات، كما يقع عليه أيضا استصلاح الأراضي، قصد استغلالها في الزراعة، وتحقيق الأمن الغذائي لسكان الإقليم، والعمل على تطوير موارد الإقليم بما يعود بالنفع على الرعية، وعلى خزينته الإقليم.

\_\_ يقع على الوالي أيضا تخفيف مقدار الجزية والخراج عن الرعية عند ما يرى ذلك ضروريا، وتحقيق العدل بينهم في ذلك.

\_\_ وعلى المستوى الخارجي يقع على عاتق الوالي عقد الصلح مع الأعداء، كما يقع على عاتقه أيضا إعلان حالة الحرب عليهم، أو إعطاء الأمان لمن طلبه منهم، ومن ذلك أيضا المصادقة على الصلح<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: اختصاصات ولاية الأقاليم في التجربة الإسلامية (من خلال عهود التعيين)

إن من بين الأسس التي يبنى عليها التنظيم الإداري في الإسلام، نجد مسألة التنظيم وتوزيع العمل كما رأينا ذلك غي ما سبق من فصول الدراسة، وقد كان ذلك منذ زمن النبي ﷺ فقد وضع النبي ﷺ، ويقدر تجلّى ذلك في اتخاذه الأعوان والمساعدين، فكان من هؤلاء المساعدین كتاب العهود ومن ذلك

(1)- أبو يوسف، المرجع السابق، ص: 205.

استعماله لعلي بن أبي طالب، كما اتخذ من حذيفة بن اليمان صاحب سره، كما اتخذ أميناً للأختام، وكتاباً للأموال، وكتاباً للمداينات والمعاملات، وكتاباً للمصاحف، وكان زيد بن ثابت ترجمان النبي ﷺ، إلى غير ذلك مما يجسد تبني النبي ﷺ لهذا المبدأ في إدارة شؤون الإدارة<sup>(1)</sup>.

### أولاً: اختصاصات الوالي في عهد الخليفة أبو بكر الصديق ﷺ.

تجدر الإشارة في البداية إلى مسألتين في باب الاختصاصات:

#### المسألة الأولى:

اختلطت الولاية على الإقليم في فترة الخلافة الراشدة في الغالب بالولاية على الجيش، أي أن الوالي على الإقليم يمارس المهام الإدارية لهذا الإقليم إضافة إلى قيادة الجيش أي الوظيفة العسكرية، وفي هذا تختلف ولاية الوالي في النظام الإسلامي عنها في النظم المقارنة الحديثة، ومنها الجزائر.

#### المسألة الثانية:

من أهم الأركان التي قامت عليها الدولة الإسلامية، واجب الجهاد في سبيل الله، الذي كانت نتيجته الفتوحات الإسلامية العظيمة، فامتدت بذلك الدولة الإسلامية على خلفيتها في كمال الأنحاء واتسعت رقعتها، مما يعني أن الدولة الإسلامية دولة جهادية، شهد عهدها فتح العديد من البقاع، وانضمام العديد من الشعوب إليها، فكان لازماً على حكامها مراعاة خصوصيات هذه الأقاليم المفتوحة الضمومة إلى سلطان الخلافة الإسلامية، من حيث تركيبة السكان ومن حيث طبيعة الإقليم، كأن يكون الإقليم زراعياً مثلاً أو متاخماً للعدو...

ولقد مارس الوالي في عهد الخليفة الأول أبو بكر الصديق الصلاحيات الآتية:

1- واجب إقامة الصلاة.

2- الفصل في القضايا وإقامة الحدود.

3- جمع الصدقات.

4- قيادة الجيش

فجمع بذلك بين السلطتين التنفيذية والعسكرية، ويرجع ذلك إلى كون الدولة الإسلامية دولة

(1)- أحمد محمد المصري، المرجع السابق، ص 32-33.

جهادية كما سبق القول، أما السلطة المركزية فيناتج بها إقامة العدل بين الناس، والأمن، والدفاع، وتعيين العاملين وتوزيع العمل بين الصحابة ومشاورتهم<sup>(1)</sup>.

5- كما تمتع الولاة في عهده بسلطة تعيين نواب لهم، وسلطة عقدهم المعاهدات، تأكيداً للكلام السابق الذي ذكرناه سابقاً، من كون الدولة الإسلامية كانت دولة جهادية، ولذلك غالباً ما يجمع الوالي بين ما هو إداري وما هو عسكري من الاختصاصات، ومن أهم هذه الصلاحيات التي تمتع بها الولاة صلاحية إبرام المعاهدات، ومن ذلك تفويض أبي بكر الصديق خالد بن الوليد سلطة البث النهائي فيما يهم أهالي الأقاليم التابعة له إدارياً، على رأس ذلك سلطة عقد المعاهدات والأحلاف<sup>(2)</sup>، والتفويض هنا ليس بمعنى التفويض في التركيز الإداري كصورة من صور المركزية الإدارية، كواحدة من أساليب التنظيم الإداري في النظم الحديثة.

ومن نماذج المعاهدات التي عقدها خالد بن الوليد ما تم من معاهدات مع أهل بانيقيا وبسما، وأليس<sup>(3)</sup>، كما صالح ﷺ أهل الحيرة واشترط عليهم شرطاً، كما عقد الاتفاقيات مع أهل عين التمر، وغيرها<sup>(4)</sup>. بل إن اختصاصاته بلغ درجة من الاستقلال إلى درجة إرسال الكتب إلى رؤساء أهل فارس يدعوهم فيها إلى الدخول في أمر المسلمين، دون أن يخلو ذلك من إشراف الخليفة.

6- ومن اختصاصات الولاة في عهد أبي بكر ما جاء في شكل توجيهات منه لولائته، بأن يقتصدوا بالمسلمين، ويرفقوا بهم، ويتفقدوهم، ويستوصوا بالمسلمين في حسن الصحبة، ولين القول<sup>(5)</sup>.

(1)- أحمد محمد المصري، المرجع السابق، ص: 33-34.

(2)- مسعود أحمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، تحقيق جاد الحق على جاد، الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية، مصر، 1990، ص: 116.

(3)- محمد بن أحمد كنعان، تاريخ الخلافة الراشدة- خلاصة تاريخ بن كثير-، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، لبنان، ط: 02، 2004، ص: 67-70.

(4)- محمد بن أحمد كنعان، المرجع السابق، ص: 69-73.

(5)- مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 116.

### ثانيا: اختصاصات الولاية في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ؓ.

أما في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ؓ، فيما يتعلق باختصاصات الولاية فقد فصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، ويتجلى ذلك من خلال تعيينه القضاة، للفصل في المنازعات بصفة مستقلة عن الولاية، وهم مسؤولون في ذلك أمامه، وبذلك خرجت المنازعات والفصل فيها من ولاية الولاية، ومما قام به من تعديلات على اختصاصات الولاية أيضا ؓ، إفراد الجباية بعامل متخصص، وبالتالي أعفى الولاية من هذا الاختصاص أيضا، فعين الولاية بصفة مستقلة عن الجباة، مع الإبقاء على الاختصاصات العسكرية تحت سلطة الوالي، هذا الأخير يتولى الصرف على الجند، بالإضافة إلى المصاريف الأخرى، ثم ما تبقى من أموال يرسل إلى بيت مال المسلمين.

ولقد كان الوالي قبل عهد عمر يجمع بين الولاية العامة وولاية القضاء وولاية الخراج، فلما اتسعت الدولة الإسلامية بعد الفتوحات، عدل الخليفة عمر إلى الفصل بين ولاية الخراج وولاية القضاء والولاية العامة، فقسم العمل بين الولاية والقضاة وعمال الخراج، جاعلا للوالي الولاية العامة، أما القضاء فقد عهد بهذه الولاية إلى قاض يعينه هو أو الوالي، أما ولاية الخراج فقد استقل الخليفة بتعيين من يقوم بأمر الخراج، فبعث عمار بن ياسر واليا على أهل الكوفة على صلاتهم وجيوشهم وعبد الله بن مسعود قاضيا على الكوفة أما الخراج فقد أوكله إلى عثمان بن حنيف.<sup>(1)</sup>

### أولا: الاختصاصات الإجتماعية

ومن اختصاصات الولاية مراعاة الجانب الاجتماعي، وقد كان الخليفة عمر ؓ يحرص على ذلك، ويتربص الفرص لمعرفة حال الولاية مع الرعية من هذه الزاوية، فكان ؓ يستغل مواسم، فيسأل الوافدين عن أحوال الولاية معهم، ومن ذلك ما روي عن الأسود بن أبي يزيد قال: كانت الوفود إذا قدموا على عمر سألهم عن أميرهم فيقولون خيرا فيقول: هل يعود مرضاكم؟ فيقولون: نعم، فيقول: هل يعود العبد؟ فيقولون: نعم فيقول: كيف صنيعه بالضعيف هل يجلس على بابه؟ فان قالوا لخصلة منها لا عزله، وقد كان ؓ يشترط على ولاته أن لا يوصدو أبوابهم دون حاجات الناس<sup>(2)</sup>.

(1) -فرناس عبد الباسط البناء، المرجع السابق: ص: 141

(2) - أحمد محمد المصري، المرجع السابق، ص، 40.

الذي يستفاد من هذه الواقعة أيضا أن الوالي في عهد الخليفة عمر رضي الله عنه كان يقع على عاتقه أيضا مراعاة الجانب الاجتماعي أيضا في حياة الناس، من خلال عيادة المرضى وعيادة العبيد والجلوس على أبواب الضعفاء.

### جباية الخراج

ومن اختصاصات الولاية في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه جباية الخراج، فقد روي عنه رضي الله عنه أنه أرسل إلى واليه على مصر عمرو بن العاص يطلب منه تعجيل إرسال خراج مصر، نفس الوالي \_ عمرو بن العاص \_ طلب منه الخليفة عمر بن الخطاب ألا يستعمل الغير مسلم فلم يمتثل واليه عمرو لطلبه ورد عليه بأنه مضطر لاستعمالهم إلى حين معرفة المسلمين مقادير الخراج<sup>(1)</sup>.

والذي يستفاد من هذه الواقعة أنه رغم ما قام به الخليفة عمر رضي الله عنه من إصلاحات فيما يخص سلطات الولاية على الإقليم، كما تقدم معنا، إلا أنه من خلال هذه الواقعة يتضح أن من الولاية من كانت ولايته تجمع أيضا الاختصاص الجبائي، فالمسألة إذن ليست مطلقة، حيث أنه وجد من الولاية من كانت ولايته أوسع اختصاصا مقارنة بغيره من الولاية.

### الاختصاصات المالية:

ومن اختصاصات الولاية أيضا في عهد عمر بن الخطاب نجد الاختصاصات المالية، و من ذلك وضع الموازنة المحلية على مستوى الإقليم، فقد ورد عن عمر رضي الله عنه أنه لما ولي عمير بن سعد على حمص لعام، لم يصله خلال عام التولية هذا خبر عن واليه عمير، مما جعل عمر بن الخطاب يشك في أمره، وكان أن استدعاه سائلا إياه عما عمله في خلال هذا العام، فتحدث قائلا: بعثني حتى أتيت البلد، فجمعت صلحاء قومها، فوليتهم جباية فيئهم، حتى جمعوه فوضعتهم مواضعه، ولو نالك منه لأتيتك به، قال: فما جئتنا بشيء قال: لا، قال: جددوا لعمير عهدا، فقال عمير: لاعملت لك ولا لأحد بعدك<sup>(2)</sup>.

حيث يتضح من هذه الواقعة أن من الاختصاصات المالية للولاية وضع الموازنة العامة على مستوى

(1) - مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 123.

(2) - فاروق مجدلاوي، المرجع السابق، ص: 218.

الإقليم، بداية بعملية تحصيل الموارد المالية على مستوى الإقليم، وتحديد أوجهها التي تجب فيها الجباية، ثم إنفاق هذه الأموال التي تمت جبايتها على الإقليم، فإن بقي بعد ذلك شيء من هذا المال حمل إلى الخليفة.

والذي يستفاد أيضا من هذه الواقعة هو تمتع الوالي على مستوى الإقليم باختصاص تحصيل الموارد المالية الجبائية من جهة وهذا كما ذكرنا سابقا، وكذا سلطة إعداد الموازنة العامة للإقليم من جهة أخرى.

### الاختصاصات القضائية

ومن اختصاصات الوالي في مجال القضاء والأمن والنظافة، في هذا الإطار جاء في كتاب لعمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أهل البصرة لما أمر عليهم أبا موسى الأشعري: أما بعد فإني بعثت أبا موسى أميرا عليكم، ليأخذ لضعيفكم من قويكم، وليقاتل بكم عدوكم وليدفع عن ذمتكم، وليحصي لكم فيئكم، ثم ليقسمه بينكم، ولينقي لكم طرقكم<sup>(1)</sup>.

### اختصاص الصلاة بالناس

ومن اختصاص الولاية أيضا الصلاة بالناس، فقد منع بعض أهل البصرة أميرهم المغيرة بن شعبة من القيام بعمله وقالوا له لا تصلي بنا، لاتهمم إياه بالزنا، وكتبوا إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه بذلك فعزله<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: اختصاصات الولاية في عهد الخليفة عثمان رضي الله عنه.

تميز عهد الخليفة عثمان بن عفان بإطلاق اختصاص الولاية على الأقاليم، وبسطوا سلطتهم التامة على الأقاليم التي تولوها، ولقد بلغ سلطانهم منتهاها، إلى درجة أنه إذا حاول الخليفة تحديد سلطات الوالي، اعتذر الوالي عن تقلد الولاية، فقد روي عن عثمان بن عفان رضي الله عنه، لما أراد قصر سلطات واليه عمرو بن العاص على الحرب والصلاة، وتولية عبد الله بن سعد الخراج قال عمرو: إذن أنا كماسك البقرة من قرنيتها وآخر يجلبها، فرفض قرار الخليفة ذلك<sup>(3)</sup>.

ومن اختصاصات الولاية في عهده رضي الله عنه اختصاص القضاء على الانقلابات والمحافظة على وحدة

(1)-مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص:125.

(2)-سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:02، ص:227.

(3)-مسعود أحمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية، المرجع السابق، ص:129.

الدولة، فلقد عزل الخليفة عثمان واليه على البصرة أبا موسى الأشعري، وذلك لتظلم أهلها من أعماله ومطالبتهم إياه بعزله عنهم، بسبب أنه لما انتفضت بلاد الكرد عزم أبو موسى الأشعري أمير البصرة على الخروج لرد القوم إلى الطاعة.<sup>(1)</sup>

#### رابعاً: اختصاصات الولاية في الدولة الأموية.

فقد اهتم ولاية بني أمية بتحسين حالة البلاد بشكل عام، فاستصلحو الأراضي البور، وجففوا الأراضي البور، وحفرو القنوات وشيدوا الطرق والجسور، ومن هؤلاء الولاة الحجاج بن يوسف الثقفي الذي قام في أيام ولايته باستصلاح أراضي السواد بالعراق بعدما أصابه التلف، كما قام الحجاج بتشديد قناتي النيل والزاب، إضافة إلى تشييده للسدود والمدن كمدينة واسطة، كما بنى مسجدها وقبة الخضراء، وفي خلافة الوليد بن عبد الملك استمر واليا، ومما قام به أنه منع أهل السواد في العراق من ذبح البقر لكي تكثر الزراعة والحراثة، ومنها جلبه للجاموس الهندي إلى المستنقعات، ولشدة اهتمامه طلب العون المالي من الخليفة<sup>(2)</sup>.

(1) - سعيد الحكيم، المرجع السابق، 225.

(2) - مسعود أحمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية، المرجع السابق، ص: 160/152..

## خلاصة الفصل:

وفي نهاية هذا الفصل ذكر لأهم النتائج المتوصل إليها.

\_ الصلاحيات المخولة للوحدات المحلية لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، لأن البلدية تتولى القيام بها في حدود إمكانياتها الذاتية أو الخارجية<sup>(1)</sup>. خلافا للصلاحيات التي أنيب فيها الوالي في الدولة الإسلامية، حيث أنه نتيجة لهذه الإنابة فإن الوالي ملزم بالقيام بها ومسؤول في ذلك إلى درجة تصل فيها مسؤوليته حد عزله.

\_ من بين أهم الاختصاصات المسندة للمجلس المنتخب البلدي اختصاصه في مجال التهيئة والتنمية، في إطار هذا الاختصاص سجل القانونون 11-10 تراجعاً في المهام الاقتصادية والفلاحية والاجتماعية بفعل تبني الدولة الجزائرية سياسة اقتصاد السوق والتخلي عن نظام الاشتراكية، هذا التوجه لم يكن في صالح التنمية المحلية، فوقفت البلدية عاجزة عن تحقيق هذا الهدف، بالنظر إلى شح الموارد المالية المحلية.

\_ إن المركز المزدوج لرئيس المجلس الشعبي البلدي وانفراده بسلطة التنفيذ، يفسر نية المشرع وتوجهه نحو إضعاف السلطة الجماعية للمجلس، خاصة وهذا الأخير يعتبر مرئوساً للوالي على اعتبار أنه ممثل الدولة على مستوى البلدية.

\_ يعتبر الوالي رئيس الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، وهو شخصية معينة من قبل رئيس السلطة التنفيذية، ما يمثل اعتداء صارخاً على مبدأ اللامركزية الإقليمية، هذا المركز الذي يفترض في صاحبه أن يكون منتخبا احتراماً لمبدأ التسيير الحر للمجلس المنتخب، مما أدى إلى تقوية وتدعيم مركز الوصاية، في المقابل تم إضعاف مركز المجلس المنتخب.

\_ وجود سلطة الوصاية ممثلة في شخص الوالي حال دون ممارسة المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته، وهذا بخلاف مركز الوالي في الدولة الإسلامية، إذ على الرغم من كونه مراقب من قبل الخليفة، ومع ذلك كانت له كامل الحرية في القيام حقيقة بالاختصاصات الموكولة إليه وتلك التي تدخل في إطار المصالح التي تهم سكان الإقليم، سواء كانت الرقابة سابقة أم لاحقة، خلافاً للرقابة الوصائية الممارسة على

(1)-محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص:84.

المجالس المحلية، والتي كان يفترض أن تكون استثناء فقط لأن هذه المجالس الشعبية في الحقيقة مستقلة قانونا وتستمد وجودها من القانون، كونها أشخاص تتمتع بالشخصية القانونية، وبالتالي فهي ليست تابعة للسلطة الوصية كما هو الحال عليه في السلطة الرئاسية.

— إن المجالس المحلية المنتخبة لا تملك استقلالية اتخاذ قراراتها النهائي في تسيير شؤونها، لقد أدى وجود سلطة الوصاية إلى جعل صلاحياتها تتسم بالطابع السلبي، بخلاف الأمر في الدولة الإسلامية حيث تمتع الوالي فيها بحرية كبيرة في تسيير الشؤون المحلية للإقليم المولى عليه، وهذا لا يعني الغياب الكلي لشخص الخليفة لكنها رقابة تختلف من والي إلى آخر، ومن وخليفة إلى آخر، كما أن للرقابة الشعبية دور كبير فيما يخص الرقابة التي يمارسها الخليفة على شخص الوالي .

— أقر قانون البلدية وقانون الولاية الأخيرين، صلاحيات للمجلس المنتخب في مجال التنمية الفلاحة والري والهياكل والتجهيز، غير أن هذه الصلاحيات سحبت منه بيد أخرى من خلال إصدار عديد النصوص التشريعية والتنظيمية لتنظيم هذه المجالات، ما جعل المجلس المنتخب في النهاية مجرد هيئة للاقتراح فقط دون التنفيذ.

— إضافة إلى مشكل الوصاية على المجالس المنتخبة في الجزائر، تعاني المجموعات المحلية في الجزائر، من ضعف الإطار الدستوري والقانوني المنظم لها، وعدم النص صراحة على مبدأ التسيير الحر للمجموعات الإقليمية، ليتأكد بذلك نية المشرع في تناوله لموضوع اللامركزية الإقليمية بشكل عام وغير دقيق.

— حتى تستطيع المجموعات المحلية في الجزائر الإطلاع بمهامها المنوطة بها، لا بد من تجاوز عقبة الموارد المحلية، حيث تعاني المجموعات المحلية شح كبير في الموارد المالي اللازم للقيام بوظائفها وتلبية حاجيات الساكنة المحلية.

— على خلاف المشرع الجزائري تعتبر الإمارة على الأقاليم في النظام الإسلامي ولاية عامة، وهي كذلك لأن الخليفة يستنوب فيها الوالي في كافة شؤون الإقليم، أي أن الوالي أو الأمير على الإقليم يقوم بكافة الوظائف الموكولة إلى الخليفة فيما يخص هذا الإقليم، ويبقى الأمر متروكا للخليفة بحسب ما تقتضيه الظروف بين توسيع للصلاحيات أو تقييدها، ففي عهد الخليفة أبي بكر الصديق مثلا كان

بإمكان الوالي تعيين نائب له، كما كان يجمع بين الصلاحيات الإدارية والصلاحيات العسكرية، بالنظر إلى الطبيعة الجهادية للدولة الإسلامية آنذاك، ثم فصل الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه بين الصلاحيات التنفيذية والصلاحيات العسكرية.

— رغم إطلاق يد الوالي على الإقليم، مع ذلك كانت سلطة الخليفة دائمة الحضور، وفي أي لحظة يمكنها أن تنهي مهام هذا الوالي، ومع ذلك تؤكد على أن مسألة الرقابة الممارسة على الوالي في التجربة الإسلامية هي رقابة أقل ما يقال عنها أنها رقابة شخصية تتعلق بشخص الوالي، من خلال التوجيهات والإرشادات وقد تصل حد العزل، أي أنها لا ترتبط بالعمل في كل جزئياته بقدر ما ترتبط بالعامل إذا حاد عن الطريق ولذلك فهي تختلف من إقليم إلى آخر بحسب ما تقتضيه ظروف الحال، فإذا لزم الوالي الإطار العام لما له وما عليه من التزامات تمتع بأريحية كبيرة في تسيير الإقليم المعين عليه.

## الباب الثاني:

### الإعتراف بوجود هيئات إقليمية مستقلة

الفصل الأول: الاستقلال القانوني (الشخصية المعنوية)

الفصل الثاني: الاستقلال العضوي (الانتخاب كضمانة

لاستقلال المجالس الإقليمية)

الفصل الثالث، الاستقلال المالي

إن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية يقتضي قيام أجهزة إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، في تسيير شؤونها المحلية، ومع اختلاف الفقه حول أدوات الاستقلال<sup>(1)</sup>، فإننا نؤكد على أن استقلال هذه الهيئات يتحقق أولا من خلال الاعتراف للهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية، حيث نصت التشريعات المقارنة كالتشريعات العربية، ومنها الجزائر على منح الشخصية المعنوية لها، واعترفت بذلك النصوص الدستورية لمعظم الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية.

كما أن عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات الإقليمية يترتب عنه تبعيتها للسلطة المركزية، ولئن كانت التشريعات الوضعية قد اعترفت صراحة بالشخصية المعنوية أي الاستقلال القانوني للجماعات المحلية، فإن الدولة الإسلامية لم تعرف الشخصية المعنوية من الناحية الاصطلاحية ومع ذلك يمكن القول أنها - أي الشخصية المعنوية- وجدت في الدولة الإسلامية بمعناها (الفصل الأول)،

ومن المعلوم أن هذه المسألة لوحدها غير كافية لأجل تحقيق استقلال المجالس المحلية، ولذلك لا بد من وجود آليات أخرى لتحقيق هذا الاستقلال، وهو ضرورة أن تكون هذه الجماعات الإقليمية منتخبة من ساكنة الوحدة المحلية. (الفصل الثاني)

إن ما تقدم من ضرورة قيام أجهزة محلية منتخبة، يعترف لها القانون بالشخصية القانونية، غير كاف لخلق إدارة مستقلة، ما لم تمكن هذه الجماعات الإقليمية من الوسائل المالية اللازمة، التي تسمح لها بالاستقلال عن السلطة المركزية، وعدم الخضوع لتخطيطها وتوجيهاتها، سواء في القانون الإداري الجزائري أو في النظام الإسلامي. (الفصل الثالث)

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، حصور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط:02، 2007، ص:157.

## الفصل الأول:

### الاستقلال القانوني (الشخصية المعنوية)

إذا كانت اللامركزية الإدارية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية على مستوى العاصمة، والجماعات الإقليمية على مستوى الأقاليم التابعة للدولة، أي أن الجماعات الإقليمية في إطار أسلوب اللامركزية الإقليمية تمارس هي الأخرى جانبا من الوظيفة الإدارية، وتتمتع بسلطة إصدار قرارات بشأن المسائل المتعلقة بهذه الجماعات الإقليمية إلى جانب السلطة المركزية.

إن واحدة من الدعائم التي تركز عليها الجماعات الإقليمية في ممارسة هذه الصلاحيات هو اعتراف القانون بصفة صريحة بالشخصية المعنوية لها، وهي مسألة في غاية الأهمية بالنسبة للجماعات الإقليمية، وبموجب الاعتراف القانوني لها بالشخصية المعنوية صار من حقها مباشرة التصرفات من التزامات وحقوق، ذلك أن الشخصية المعنوية الممنوحة للجماعات الإقليمية يترتب على الاعتراف بها عدة نتائج، ما جعل بعض الفقهاء يعتبرونها أساسا قائما بذاته من أسس اللامركزية الإدارية .

وبالنظر لأهمية الشخصية المعنوية في استقلال الجماعات الإقليمية فقد اعترف لها المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية، (المبحث الأول) وعلى أساس ما هو قائم قانونا نحاول القياس عليه في الدولة الإسلامية لنصل إلة التأصيل للشخصية المعنوية ومحاولة المقارنة بين النظامين (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: الشخصية المعنوية في النظام الإداري الجزائري

يقتضي النظام الإداري اللامركزي أن يعهد بتسيير صلاحيات الجماعات الإقليمية إلى هيئات وأجهزة إقليمية مستقلة عن الإدارة المركزية، من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، و باعتراف النصوص الدستورية والقانونية لمعظم التشريعات التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية تتمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية بكل مقوماتها وآثارها، و لذلك تم تقسيم هذا المبحث من الدراسة إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: تعريف الشخصية المعنوية، أما المطلب الثاني فخصص للنتائج المترتبة عن منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية تحديدا ما يتعلق بالنتائج المتعلقة والمحقة لاستقلال المجالس المحلية.

### المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية

انقسم الفقهاء بين مؤيد للشخصية المعنوية، وبين معارض لها، ما أدى إلى بروز عديد النظريات الفقهية التي تباينت فيما بينها بخصوص وجود الشخصية المعنوية من عدمه (الفرع الأول)، وقد تعددت تعريفات الفقهاء ممن انتصروا لفكرة الشخصية المعنوية (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: آراء الفقهاء حول الشخصية المعنوية

لقد قوبلت فكرة الشخصية المعنوية بالرفض من طرف كثير من الفقهاء، حيث قال عنها الفقيه ليون دوجي : هذا الأخير وجه لها انتقادات لاذعة، قال أنها فكرة خاطئة، معتبرا إياها من المفاهيم المثافيزيقية التي تخفي الحقائق القانونية والتي بدورها هاجمها، ولأن الأشخاص الاعتبارية في نظره لا وجود لهم، وهو القائل: لم يسبق لي أن تناولت الغداء مع شخص اعتباري<sup>(1)</sup>.

حيث يرى أنصار هذا الاتجاه المنكر للشخصية المعنوية، بزعمهم هذا الفقيه، أنه إذا كانت هذه الشخصية الافتراضية ضرورة لا بد منها، وإذا كانت نافعة ومع ذلك فهي مجرد حيلة، فالأولى تركها والاستعاضة عنها بالحقيقة التي تخفيها هذه الحيلة، بمعنى نذهب مباشرة إلى الحقيقة ونترك الحيلة، لأن المسألة كلها متعلقة بكيفية التعامل مع الذمة المالية لهذه المجموعة من الأشخاص والأموال، فمباشرة وفق

(1)- أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 93.

هذا الرأي الفقهي نستعمل فكرة الملكية الجماعية، لأن الحقيقة أن الملكية أو الذمة المالية هي ملك للجميع، وليست ملك لذلك الكائن المستقل<sup>(1)</sup>.

وكذلك اعتبرت المدرسة الألمانية فكرة الشخصية المعنوية فكرة قديمة ترجع إلى القانون الروماني، يرجع أصلها إلى فكرة أو نظرية التخصيص، وبحسب هذا الرأي فإن الذمة المالية عبارة عن مجموعة من الحقوق والواجبات أوجدت بسبب تخصيصها لغرض معين ذي قيمة بحيث تكون جدية بالحماية القانونية<sup>(2)</sup>.

ومع ذلك لم يتقبل غالبية الفقه هذه الأفكار الإنكارية للشخصية المعنوية، ولو كان الأمر كما زعم دوجي لما أمكن تفسير بعض الظواهر القانونية، فالدولة مثلا كظاهرة قانونية تشتمل على عنصر ثابت لا يتأثر بتغير الأشخاص والحكام، حيث لا يؤثر تبدل الحكام في الدولة، وتحقيقا لهذه الديمومة جيء بنظرية الشخصية الاعتبارية<sup>(3)</sup>.

وقد انقسم الفقه المؤيد للشخصية القانونية المعنوية إلى اتجاهين، اتجاه اعتبر أن الشخصية الاعتبارية عبارة عن مجاز، أو افتراض قانوني، للمشرع أن يمنحها الشخصية القانونية عندما يرى في ذلك فائدة اجتماعية أو اقتصادية، أما الاتجاه الثاني فيرى أن فكرة الشخصية القانونية حقيقة وواقع وجب على المشرع الاعتراف بوجودها متى توفرت أركانها وعناصرها<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: تعريف الشخصية المعنوية

اختلفت تعريفات الفقهاء للشخصية المعنوية بحسب كل فقيه، والزواية التي ينظر من خلالها للشخصية المعنوية.

#### 1\_الشخص المعنوي "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تجتمع بهدف أداء غرض مشروع قانونا

(1)-علي فيلاي، نظرية الحق، موفم للنشر، الجزائر، 2011، ص:314. وانظر علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص:40.

(2)-علي فيلاي، المرجع السابق، ص: 316.

(3)-أحمد مجبو، المرجع السابق، ص: 93.

(4)-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط:2، 2007، ص:145. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 40.

يعترف لها القانون بالشخصية القانونية".

ولذلك فالشخصية المعنوية مرتبطة بالشخص أو الأشخاص المعنوية ويمكن تعريفها أيضا: بأنها "تلك القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات." (1)

2- كما يعرفها Léon Michoud بالقول أن الشخص المعنوي يكون فاعل قانوني، والذي لا يكون في الوقت ذاته كائن إنساني. (2)

ثم يواصل الكاتب نفسه (Léon Michoud) معلقا على تعريفه للشخص المعنوي بأن هذا التعريف يكون سلبيا مطلقا ولا يكشف عن حقيقة الشخص المعنوي مع اتساع الحقوق التي تتعلق به، لكنه في الوقت نفسه يعتبره التعريف الوحيد الذي يمكن اتخاذه كنقطة انطلاق من خلالها يتعرف العالم أجمع على معنى الشخص المعنوي.

يواصل الكاتب قائلا: أن هذا التعريف يفسر واقعة بسيطة، مفادها أن في مجتمعاتنا الإنسانية حقوقا مميزة تكون مخصصة ليس فحسب لكائنات طبيعية ولكن أيضا لبعض التجمعات، لبعض الاتحادات، وأحيانا لبعض الأشياء الأكثر تجريدا أيضا، لغاية مثالية مستقلة، على الأقل في المظهر لكل تجمع. (3)

3\_ كما عرفها - أي الشخصية المعنوية - الأستاذ محيو بالقول: "أن الشخص الاعتباري هو كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية خاصة، إن فكرة الذمة المالية ترتبط بشدة بفكرة الشخصية الاعتبارية، ويمكن القول بان هذه الفكرة الأخيرة قد ظهرت في القانون الفرنسي لكي تشرح فكرة الملكية الجماعية بخاصة ملكية الجماعات العامة." (4)

ومعلوم أن الأشخاص المعنوية تنقسم إلى قسمان، أشخاص معنوية خاصة وأشخاص معنوية عامة، هذه الأخيرة تنقسم إلى قسمان: أشخاص معنوية عامة إقليمية كالبلدية والولاية، حيث جاء في نص

(1)- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2002، ص: 33.

(2)- Léon Michoud, la notion de personnalité morale, paris, 1899, نقلا عن : محمد احمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دار الكتب والوثائق القومية، 2011، ص: 481.

(3)- Lion Michoud, la théorie de la personnalité morale, ,paris, 1924, نقلا عن محمد أحمد

إسماعيل مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المرجع السابق، : 481.

(4)- أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 91.

الدستور: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية" <sup>(1)</sup> وأشخاص معنوية عامة مرفقية كالجامعات والمستشفيات.

والذي يهمنا في هذا الإطار هو النوع الأول من الأشخاص المعنوية العامة ألا وهو الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية، ونتائج منحها الشخصية المعنوية في باب اللامركزية الإدارية الإقليمية، فما هي النتائج المترتبة على منح المجالس المحلية الشخصية المعنوية؟ وما علاقة ذلك باستقلاليتها؟

### المطلب الثاني: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

يترتب على منح مجموعة الأشخاص أو الأموال الشخصية القانونية المعنية جملة من النتائج الهامة، من هذه النتائج ما هو عام تشترك فيه كل الأشخاص المعنوية الناتجة عن عملية الاعتراف، سواء كانت هذه الأشخاص عامة أو خاصة (الفرع الأول) ومن هذه النتائج ما هو خاص بالأشخاص المعنوية العامة تحديدا الأشخاص العامة اللامركزية الإقليمية. (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: النتائج العامة المترتبة على منح الشخصية المعنوية

يترتب على منح الشخصية المعنوية للأشخاص الاعتبارية العديد من النتائج لعل أهمها تلك التي اعترف بها القانون المدني الجزائري من خلال نص المادة 50 والتي نصت على أن الشخص المعنوي يتمتع بجميع الحقوق إلا الحقوق التي تلتصق بالإنسان الطبيعي، وفي حدود ما يقرره القانون. أولاً: ذمة مالية.

حيث يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للشخص الذي قام بإنشائه، فتكون بذلك وعاءا لحقوقه والتزاماته المترتبة على مزاولته للهدف الذي أنشأ من أجله. <sup>(2)</sup>

ثانيا: أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائه أو التي قررها القانون.

يثبت للشخص المعنوي الأهلية سواء كانت أهلية وجوب أم أهلية أداء، وذلك في حدود طبيعة الشخص المعنوي، أي أن أهليته تكون قاصرة ولا تكون كمثل أهلية الشخص الطبيعي، وله نتيجة

<sup>(1)</sup> -المادة : 17 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري. ج ر ج ج، ع: 82، السنة: 2020.

<sup>(2)</sup> -مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ط: 1، 1995، ص: 68.

لذلك حق الملكية، وله حق التعاقد وحق التقاضي... الخ.<sup>(1)</sup>

ثالثا: موطن.

وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، أما بالنسبة للشركات التي يتواجد مقرها الرئيسي في الخارج وتزاول نشاطا في الجزائر فهذه يعتبر مقرها الرئيسي في نظر القانون الجزائري في الجزائر، وهذا ما نص عليه الفقرة الرابعة من المادة 50، والتي جاء فيها: الشركات التي تنشط في الجزائر لكن مقرها الرئيسي في الخارج، هذه الشركات في نظر القانون الجزائري يعتبر مركزها في الجزائر.

رابعا: نائب يعبر عن إرادتها.

يتعين على منح الشخص الاعتباري أهلية الأداء أن يكون له نائب يعبر عن إرادته، وفي نفس الوقت يمثله أمام الجهات القضائية مدعا، أو مدعا عليه.

خامسا: حق التقاضي.

يترتب على هذه النتيجة أن كل شخص يتمتع بالشخصية المعنوية له حق المطالبة بحقوقه من الغير، كما قد يكون هذا الأخير مدعا عليه من طرف الغير.

### الفرع الثاني: النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية في باب اللامركزية الإدارية

بصرف النظر عن النتائج أعلاه المترتبة عن منح الشخصية المعنوية، يكتسي موضوع منح الشخصية المعنوية في باب التنظيم الإداري، وتحديد ما يتعلق بالأشخاص المعنوية الإقليمية أهمية كبيرة، ولأن الإدارة العامة في نهاية المطاف ما هي إلا مجموعة الأشخاص المعنوية العامة، وحتى تتمكن من تسيير شؤونها المحلية باستقلالية عن السلطة المركزية لأجل ذلك منحها القانون الشخصية المعنوية.

حيث تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني، كما عبر عن ذلك الأستاذ بعلي، فالشخصية المعنوية إذن هي السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، عن طريقها تتمتع بعض الأجهزة بالاستقلال القانوني.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 40.

-نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط: 1، 2008، ص: 140.

<sup>(2)</sup> - أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 96. وانظر كذلك محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 34.

وتعتبر هذه النتيجة، سواء ما تعلق بالاستقلال المالي أو الاستقلال الإداري أهم نتيجة فيما يتعلق بمنح الشخصية المعنوية للمجالس المحلية على وجه التحديد.

كما يذكر الأستاذ محيو أن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يساعد على خلق أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية قادرة على تسيير شؤونها المحلية بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية.<sup>(1)</sup>

ويمكن إجمال أهم هذه النتائج في الآتي:

- يترتب على منح الهيئات الإدارية الإقليمية الشخصية المعنوية، اعتبار موظفيها موظفين عموميين، كما أن القرارات الصادرة عن هذا الشخص المعنوي تعتبر قرارات إدارية لصدورها عن شخص معنوي عام.<sup>(2)</sup>

- يترتب على منح الشخصية المعنوية تتمتع الهيئات الإدارية الإقليمية بامتيازات السلطة العامة، واستخدام وسائل القانون العام، في مباشرة وظائفها، فلها على سبيل المثال لا الحصر نزع الملكية لمنفعة العامة، ولها إبرام العقود الإدارية وتعديلها أو إنهاؤها بما لها من سلطة عامة، ولها القيام بإصدار القرارات الإدارية بكل ما يترتب عن إصدارها من نتائج<sup>(3)</sup>... الخ

- استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية بأموالها، ومفاد ذلك أن يكون لها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، أو ممثليها، وقد اعترف المشرع الجزائري بالذمة المالية المستقلة لكل من البلدية والولاية، ومع ذلك نلاحظ من خلال نص المادة: 52 من القانون المدني الجزائري المعدلة بمقتضى القانون 05-10<sup>(4)</sup> الصفة القانونية المزدوجة لأشخاص القانون العام ومنها البلدية والولاية<sup>(5)</sup>، حيث نصت المادة على: يمثل الدولة وزير المالية في حال المشاركة في نشاطات تخضع للقانون المدني.

على الرغم من أن منح الأشخاص المعنوية العامة الشخصية المعنوية يقتضي أن يمثلها النائب عنها

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 96.

(2) - محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ج: 1، ص: 149.

(3) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص: 142.

(4) - قانون 05-10 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426 الموافق ل 20 جوان 2005 المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، ع: 44، الصادرة سنة 2005.

(5) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط: 1، 2012، 82.

وليس وزير المالية أو غيره.<sup>(1)</sup>

وفيما يتعلق بالذمة المالية للبلدية والولاية، نصت المادة الأولى من قانون البلدية الساري العمل به و المادة الأولى من قانون الولاية الساري العمل به، من خلال فقرتيهما الثانية على التوالي: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وفي هذا الصدد نص المشرع الجزائري من خلال عدة مواد من قانوني البلدية والولاية الساري العمل بهما، على الذمة المالية للبلدية والولاية، ومن ذلك ما نص عليه قانون البلدية من أن للبلدية أملاك عمومية وأملاك خاصة، وقد حدد المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الأملاك العمومية للبلدية، حيث نص على أن الأملاك العمومية للبلدية تتشكل من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية طبقا لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية.

كما نص أيضا على أن الأملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتقادم ولا التنازل ولا الحجز<sup>(2)</sup>.

وفيما يتعلق بالذمة المالية للبلدية دائما جاءت نصوص قانون البلدية الساري العمل به مصنفة الأملاك الخاصة بالبلدية، حيث جاء في نصها: تشمل الأملاك الخاصة للبلدية على الخصوص:

- جميع البنايات والأراضي التي تملكها البلدية غير المصنفة ضمن أملاكها والمخصصة للمصالح والهيئات الإدارية.

- المحلات السكنية وما يتبعها، وكذا الأملاك الخاصة للبلدية وما أنجزته بأموالها.

- الأراضي التي تملكها البلدية بصفتها أراضي جرداء.

- كل ما اقتنته البلدية أو تم إنجازه بأموالها الخاصة، من أملاك عقارية غير مخصصة

- كل ما تم نقل ملكيته إلى البلدية من عقارات ومحلات مهنية تجارية حرفية، وكذا المساكن الإلزامية أو

(1) -عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 89.

(2) -أنظر المادة 157، 158. من القانون 10-11 اسابق الذكر.

الوطنية كما هي معرفة قانونا

- كل ما تم إغائه من أملاك عمومية والعائدة إليها
- كل ما يتم تقديمه من هبات ووصايا إلى البلدية حسب الشروط القانونية.
- الأملاك التي تم التنازل عنها للبلدية، أو الاملاك التي انتقلت إليها الأتية من الاملاك الخاصة للدولة أو الولاية.

- مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي<sup>(1)</sup>.

وفيما يتعلق بالذمة المالية للولاية، كنتيجة من نتائج اكتسابها الشخصية المعنوية نص المشرع الجزائري من خلال نصوص قانون الولاية الساري العمل، على أن تخصص الدولة للولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون، وفي إطا الذمة المالية للولاية دائما، فإم هذه الأخيرة تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتأمينها<sup>(2)</sup>.

وفيما يتعلق بموارد ميزانية ومالية الولاية، نص المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية على أنها تتكون من الآتي: التخصيصات، ناتج الجباية والقروض، الإعانات وناتج الجباية والوصايا، مداخيل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز، للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات<sup>(3)</sup>.

-أهلية الهيئات الإدارية للتقاضي والتعاقد، حيث يمكن مقاضاة الشخص المعنوي العام عن طريق ممثليه، فترفع الدعوى على البلدية أو الولاية، كما يمكن أن تكون مدعى عليها، وذلك عن طريق ممثله الذي يحرك الدعوى باسمه، وكذلك في حالة تحريك الدعوى ضد الشخص المعنوي، تحرك أيضا باسم النائب عن الشخص المعنوي بصفته الممثل القانوني للشخص المعنوي<sup>(4)</sup>.

(1)-أنظر المادة 159 من القانون 10-11 اسابق الذكر.

(2)-أنظر المادة 5، 6 من القانون 10-11 اسابق الذكر.

(3)-أنظر المادة 151 من القانون 10-11 اسابق الذكر.

(4)-محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، 105-153.

وعمقتضى الأهلية التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية المستقلة يثبت لها إضافة إلى حق التقاضي حق التعاقد، حيث يكون لها حق إبرام العقود في إطار اختصاصاتها دون الحاجة إلى استصدار رخصة أو إذن بالتعاقد. (1)

وتكريسا لأهلية التقاضي ألزم المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به، رئيس المجلس الشعبي البلدي على وجه الخصوص، التقاضي باسم البلدية كما نص على ثبوت مسؤولية البلدية مدنيا، وذلك بصدد الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم، أو بمناسبتها (2).

أما بالنسبة للجماعة الإقليمية الولاية، فنص المشرع الجزائري على أن الوالي هو من يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية... كما يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك، والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.

ويعتبر تمثيل الوالي للولاية أصلا عاما في كل مجالات الحياة المتعلقة بالولاية، سواء كانت مدينة كالتقاضي، أو إدارية كقيامه بإبرام العقود الخاصة بالولاية (3).

كما أكد المشرع الجزائري بأن الوالي هو من يمثل الولاية أمام الجهات القضائية، ودائما في إطار أهلية التقاضي نجد المشرع الجزائري يؤكد على مسؤولية الولاية مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي، والمنتخبون (4).

أما ما يتعلق بإبرام التصرفات أو أهلية البلدية والولاية للتعاقد، فقد نص المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك، والحقوق المكونة للممتلكات البلدية، وإدارتها، وفي هذا الإطار لرئيس المجلس البلدي إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإنجازات وقبول الهبات والوصايا، وله أيضا تأكيدا لهذا الاختصاص، القيام بمناقصات أشغال البلدية

(1) -عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 84

(2) -أنظر المادة: 84، 144 من القانون 11-10 السابق الذكر

(3) -أنظر المادة: 105، من القانون 12-07 السابق الذكر

(4) -أنظر المادة: 106، 140 من القانون 12-07 السابق الذكر

ومراقبة حسن تنفيذها<sup>(1)</sup>.

وتأكيدا لهذا، نص المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية على أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إبرام الصفقات العمومية بصفته رئيس اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

كما يخول القانون للمجموعات الإقليمية صلاحية إبرام الصفقات العمومية، كما نصت على ذلك نصوص قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>(2)</sup>، هذه الأخيرة حولت الوالي صلاحية إبرام الصفقات العمومية، وهذا ما أكدته نصوص قانون الصفقات العمومية على ذلك. عندما جعلت للوالي رئاسة لجنة الصفقات الولائية.

- كما أن إكساب الشخص المعنوي (الهيئات الإدارية) الشخصية المعنوية يعني إمكانية تلقي الهبات والتبرعات وفق إجراءات محددة<sup>(3)</sup>. وقد نص قانوني البلدية والولاية على ذلك كما أوضحناه سابقا.

من خلال هذه النتائج المترتبة على منح الأشخاص المعنوية الشخصية المعنوية يتضح لنا أهمية الشخصية المعنوية، ودورها في تحقيق استقلال الهيئات الإدارية اللامركزية، حيث تعتبر هذه النتائج ضمانات ووسائل بيد الهيئات اللامركزية لممارسة اختصاصاتها، وتسيير شؤونها المحلية من دون التقيد بتوجيهات الإدارة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تتعلق بالشؤون المحلية لها.

إن الاعتراف للجماعة المحلية بالشخصية القانونية، ما هو إلا اعتراف بوجود شؤون محلية خاصة بهذه الوحدة، تميزها عن الشؤون القومية العامة، والتي تتشارك فيها مع باقي الجماعات المحلية الأخرى الموجودة على مستوى الدولة بشكل عام، وهذا في الحقيقة ما هو إلا تأكيد للركن الأول من أركان اللامركزية وهو الاعتراف بوجود مصالح محلية للجماعة المحلية.

وهي بذلك - أي الشخصية المعنوية - تمثل الأساس القانوني الذي يميز بين المركزية واللامركزية الإدارية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية إلا اعتراف باستقلال الجماعة المحلية.

<sup>(1)</sup> -أنظر المادة: 140 من القانون 12-07 السابق الذكر

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 82 من القانون 11-10. السابق الذكر. والمادة: 8 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، ع: 50، السنة 2015.

<sup>(3)</sup> -محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، 105-153.

والقول بهذا الكلام لا يعدم حق الدولة في ممارسة حق الإشراف والرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية، إذ على الرغم من اعتراف القانون لها بالشخصية المعنوية، وما يترتب على ذلك من استقلال كما أوضحنا سابقا، يبقى للدولة حق المتابعة والإشراف وفق الحدود التي يقرها القانون ويرسمها، ولأهمية الشخصية المعنوية في باب اللامركزية الإقليمية على وجه التحديد، أكد العديد من فقهاء وأعمدة القانون الإداري على أهميتها في تحقيق استقلال الجماعات المحلية والإدارية عموما.

ولذلك ذهب الفقيه هوريو (HAURIUO) إلى القول أن التنظيم الإداري اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات والبلديات والمؤسسات العامة.<sup>(1)</sup>

ويضيف الأستاذ دي لوبادار (DE LAUBADERE) قائلا: حتى تتمكن الهيئات المحلية من القيام بمصالحها المحلية لا بد أن تكون لها ذمة مالية، وموظفون وقدر من التصرف المالي فيما يتعلق بميزانيتها، ولها أيضا أن تكون محلا للوفاء بالالتزامات والمطالبة بالحقوق، وكذا المثول أمام المحاكم، أي أن تكون لها شخصية معنوية<sup>(2)</sup>.

ولما كانت اللامركزية تهدف إلى خلق جماعات محلية، يسند إليها القانون القيام على الشؤون المحلية من خلال جملة من الاختصاصات، فإنه من المنطقي جدا أن يمنحها المؤسس الدستوري الوسائل الكفيلة بتحقيق أهدافها، لذلك لا يتصور وجود هذه المجالس المحلية بهذا الكم من الصلاحيات، وتمتع بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية، لأجل أن يتحقق ذلك كله وجب الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، حتى تتمكن من إدارة شؤونها المحلية، مع ما يقتضيه ذلك من ذمة مالية خاصة بها حتى تستقل ماليا عن الإدارة المركزية..... الخ من النتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية هذه النتائج وغيرها هي تعتبر في الحقيقة وسائل فعالة من خلاله يمكن للجماعات المحلية عن طريق أجهزتها الإدارية وفي حدود اختصاصها الإقليمي أداء عملها بصفة مستقلة عن الإدارة المركزية وبالفعالية المطلوبة.<sup>(3)</sup>

وقد اعتبر الفقيه العميد فيدل Vedel أن الشخصية الاعتبارية هي النتيجة الطبيعية بالنسبة

(1) - houriou ,trait elem,1972 ,p50.

(2) -de laubadere,manuel ,p145.

(3) -صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، (دكتوراه) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974

للامركزية، مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مجموعة مصالح يحميها القانون.<sup>(1)</sup>

ولأهمية الشخصية المعنوية في باب اللامركزية الإدارية، هناك من الفقهاء من اعتبرها ركنا قائما بحد ذاته يتوقف عليه مدى لامركزية المجالس المحلية من عدمه، بل هو المبدأ الأساسي الذي يتحقق به إستقلال الجماعات المحلية بشؤونها المحلية عن الدولة، وذلك من خلال النتائج المترتبة على منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوي، والتي يأتي في مقدمتها الذمة المالية المستقلة للأشخاص المعنوية (الجماعات المحلية) وغيرها من النتائج الأخرى.

فهذا الشرط يمثل الفيصل القانوني الذي لا يمكن للامركزية أن تقوم من دونه، وهو أساس التفرقة بين اللامركزية الإدارية والمركزية الإدارية كأسلوبين متميزين من أساليب التنظيم الإداري، وحتى لو توسعت الدولة إلى حد بعيد في منح الموظفين المحليين سلطات واسعة في التقرير ظل هؤلاء الموظفين ملتزمون بالأسلوب المركزي بكامل خصائصه وأركانه، ما لم تتمتع الهيئات التي يسيرونها بالشخصية المعنوية.<sup>(2)</sup>

من خلال ما سبق تتضح العلاقة الوطيدة بين تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية وقدرتها على تسيير شؤونها، وكذا استقلاليتها عن الإدارة المركزية، ولذلك اعترفت معظم التشريعات بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية ومن ذلك المشرع الجزائري من خلال القانون المتعلق بالبلدية الساري العمل به، الذي نص على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، كما نص قانون الولاية الساري العمل به على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.)

وعلى صعيد الدول العربية اعترف الدستور المصري لسنة 1923، وكذا دستور 1952، بصلاحيات النظام اللامركزي، وقرر الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة للمديريات على أن تمثلها مجالس المديريات.<sup>(3)</sup>

<sup>1</sup>-Vedel,themis ,p .196.

<sup>(2)</sup>-مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ج:1، ص: 83.

-إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، مصر، 1994، ص: 195.  
-فيصل خليفة الصويحي السائح، السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق(دراسة تأصيلية تحليلية بين النظامين الليبي والمصري) (دكتوراه) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2012. ص: 63.

<sup>(3)</sup>-محمد فرغلي محمد على، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية(دكتوراه) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998، ص:271

وإدراكا منه لأهمية الشخصية المعنوية نص المشرع الأردني كذلك على تمتع المجالس المحلية بها، ومن ذلك نصت عليه المادة الثالثة من قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 ، حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة السابقة، مجلس البلدية يعتبر شخصا معنويا له أن يقاضي بهذه الصفة، وأن ينيب عنه، أو يوكل عنه من يشاء في الإجراءات القضائية وتنتقل إليه الحقوق والالتزامات التي كانت للمجلس السابق (1).

---

(1)-محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص: 50.

## المبحث الثاني: الشخصية المعنوية في النظام الإداري الإسلامي.

على غرار الشخصية المعنوية في القانون الإداري الوضعي، نحاول في هذا المبحث التأصيل للشخصية المعنوية في الفقه الإداري الإسلامي على صعوبة ذلك، وسنحاول التعرض إلى المذاهب القانونية الوضعية التي تناولت الشخصية المعنوية وكيف أصلت لها، ثم نقيس ما تناوله الفقهاء المسلمين بخصوص الشخصية المعنوية على أهم هذه المذاهب، وسوف نتناول أهم هذه المذاهب وهما المذهب الشخصي والمذهب الموضوعي.

### المطلب الأول: الحق كأساس للشخصية المعنوية في الفقه الوضعي

تعددت المذاهب الفقهية بخصوص الحق، ولمن يثبت الحق، ولذلك أهمية كبيرة في باب الشخصية المعنوية على وجه العموم، والتي تثبت للأشخاص الطبيعية كقاعدة عامة وهم الآدميون الذين لهم إرادة ويتمتعون بالحقوق، وتثبت أيضا لما يسمى بالأشخاص المعنوية كاستثناء، وفي هذا الصدد اشتهر من بين هذه المذاهب مذهبان هما: المذهب الشخصي (الفرع الأول) والمذهب الموضوعي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الحق في المذهب الشخصي

انطلاقاً من اسم هذا المذهب، يهتم أصحاب هذا المذهب بالحق من زاوية صاحبه، وعليه يعرف أصحاب هذا المذهب الحق على أنه: "سلطة إرادية يستعملها صاحب الحق، في حدود القانون وتحت حمايته".

الذي نستنتجه من خلال هذا التعريف للحق، هو أن أصحاب هذا المذهب يربطون بين الحق والإرادة، والذي يترتب على ذلك وفق رأي أنصار المذهب، أنه لا حق لمن لا إرادة له، أي أن من لا إرادة له، فلا حق له في اكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات، فهذه الأخيرة تثبت لمن له إرادة فقط.

وبالقياس على ذلك في باب الشخصية المعنوية، فيترتب على ذلك وفقاً لأنصار المذهب الشخصي، أن من لا حق له فلا شخصية قانونية له، تترتب لها الحقوق وتحمل الإلتزامات، ولأن صاحب الحق في رأيهم هو الإنسان الطبيعي فقط، لأنه وحده من يملك الإرادة، وبالتالي فالشخصية المعنوية وهم لا أساس له.

## الفرع الثاني: الحق في المذهب الموضوعي

على خلاف المذهب الشخصي الذي يؤسس الشخصية المعنوية على أساس الإرادة التي يترتب عليها ثبوت الحق، ينظر أنصار هذا المذهب إلى الحق من زاوية موضوعه، لا من زاوية الشخص، وعليه فالحق وفقا لأنصار هذا المذهب مصلحة يحميها القانون لصاحبها<sup>(1)</sup>.

يتضح مما سبق أن المذهب الموضوعي لا يربط بين الحق والإرادة، وإنما يؤسس المسألة على أساس موضوع الحق، أي المصلحة التي تتحقق لصاحب الحق، والحماية القانونية لها.

ومن خلال هذا المذهب تيسر السبل لإثبات الشخصية المعنوية، حيث أن صاحب الحق وفقا لهذا المذهب هو صاحب المصلحة التي يحميها القانون، حتى وإن كانت هذه المصلحة غير متعلقة بالشخص في ذاته هو- أي الإنسان كشخص طبيعي- ، بل إن صاحب الحق هنا هو شخص معنوي، وبالتالي فالمصلحة في مثل هذه الحالة مستقرة في النائب الذي ينوب عنه<sup>(2)</sup>.

ولأن الأشخاص المعنوية تتكون بقصد تحقيق مصالح معينة، وجب حماية هذه المصالح لأنها عبارة عن حقوق مشروعة لأصحابها، وحتى يتسنى حماية هذه المصالح المشتركة لهذا التجمع من الأشخاص والأموال وجب إيجاد حل، لتحقيق هذه الحماية لمن يحتاج إليها من غير الأشخاص الطبيعية، ويتحقق هذه الحماية من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية.

## المطلب الثاني: الشخصية المعنوية لدى فقهاء المسلمين

بداية يحسن بنا القول أن مصطلح الشخصية المعنوية غريب عن الفقهاء المسلمين، فلم يعرفوا هكذا اصطلاح، لكن هذا كان من الناحية الاصطلاحية فقط، أما من الناحية الموضوعية ومن ناحية المعنى ، يمكن القول أن فقهاء المسلمين قد عرفوا الشخصية المعنوية من هذه الزاوية، أي من ناحية المعنى والموضوع وكذا من ناحية أحكامها، وقياسا على المذاهب الوضعية في تأصيل الشخصية المعنوية سنحاول التأصيل لها في القانون الإداري الإسلامي، كما سنحاول الربط بينها وبين موضوع بحثنا وهو الإعتراف بالشخصية المعنوية للدولة وللأقاليمها، وهذا ما سوف نتناوله في هذا المطلب بداية بالحديث

(1)-القطب محمد القطب طبلية، المرجع السابق، ص:47

(2)-نفسه، ص: 47-48.

عن الحق في الشريعة الإسلامية كأساس للشخصية المعنوية (الفرع الأول)، ثم الحديث عن مذاهب الفقهاء المسلمين فيما يتعلق بالشخصية المعنوية ومحاولة ربط ذلك بالولاية على الأقاليم (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الحق كأساس للشخصية المعنوية عند الفقهاء المسلمين

تأسيسا على ما توصل إليه الفقه الوضعي من جعل الحق أساسا للشخصية المعنوية، وفي هذا الإطار ومحاولة منه لإيجاد تأسيس للشخصية المعنوية في الفقه الإسلامي، ذهب القطب محمد القطب طلبه إلى القول أن الحق وفق الشريعة الغراء هو تكليف بكل أحكام الحكم التكليفي من واجب وندب وإباحة، وهو في كل الأحوال مصلحة فردية أو جماعية في الآجل والعاجل، والحقوق في الإسلام تضاف إلى الله عز وجل.

ولما كانت الشخصية المعنوية كما أوضحنا ذلك في المباحث السابقة، هي مجموعة من الأموال والأشخاص تجتمع من أجل القيام بغرض معين، ومن نتائج هذا التجمع انفصال الذمم المالية لهؤلاء الأشخاص المجتمعين لانجاز غرض ما، عن الذمة المالية لهذا الشخص المعنوي، المكون من هذه الأموال المجتمعة المرصودة له، أي أنه قد تولدت لدينا ذمة مالة جديدة جراء هذا التجمع، وكذلك استقلال الجماعة من الأفراد الذين كونوا الشخص المعنوي، عن هذا الشخص المعنوي الذي نشأ نتيجة هذا التجمع أيضا.

ويعني ذلك أن صاحب مصلحة جديد قد نشأ، وكذلك من آثارها انصراف الحقوق والواجبات إلى الشخص المعنوي، وإذا كانت الشخصية المعنوية في القانون الوضعي بالشكل الذي تقدم معنا، فإن الشريعة الإسلامية أيضا وإن لم تعرف هذا المصطلح تقبل فكرة الشخصية المعنوية.<sup>(1)</sup>

لقد كان أول شيء فعله النبي ﷺ عند قدومه المدينة هو بناء المسجد هذه المؤسسة المهمة في المجتمع الإسلامي ذات الوظائف المتعددة، ومن المعلوم أن الإسلام دين ودولة، ولا دولة من دون مؤسسات، كالمسجد، وبيت المال، أو الخزينة العمومية، ولقد عرفت الدولة الإسلامية أيضا مؤسسة الوقف منذ نشأتها على يد الرسول الكريم ﷺ، ولقد كان لهذه المؤسسات عمال اختصوا بالقيام على شؤونها، ومن ذلك إبرامهم للتصرفات القانونية باسمها ولحسابها، كالبيع والشراء والهبة... إلخ، ومما يوحى بتمتعها

(1) - القطب محمد القطب طلبه، المرجع السابق، ص: 47-48.

بالشخصية المعنوية، وإن لم يستعمل هذا المصطلح هو أن الآثار المترتبة عن هذه التصرفات القانونية تعود إلى هذه المنشآت، حقا كانت أو التزاما لا إلى هؤلاء الأشخاص القائمين عليها. (1)

### الفرع الثاني: مذاهب الفقهاء المسلمين في الشخصية المعنوية

ومن الباحثين المعاصرين الذين اهتموا بالشخصية المعنوية، الشيخ علي الخفيف، هذا الأخير حاول إثبات الشخصية المعنوية انطلاقا من واحدة من أهم نتائج الشخصية المعنوية لدى فقهاء القانون الوضعي، والمتمثلة في الذمة المالية، ففي حين حاول فقهاء القانون الوضعي إثبات الشخصية القانونية أولا ثم رتبوا عليها نتائج، انطلق الأستاذ من النتائج لإثبات الأصل.

وتعني الذمة المالية الوحدة القانونية التي تصب فيها جميع الحقوق والالتزامات القابلة للتقويم بالمال، وإذا نظرنا إلى الذمة المالية على أساس أنها محل للحقوق، ذات نشاط مالي في الحاضر والمستقبل، فعلى أساس هذه النظرة تكون الذمة المالية عبارة عن صفة معنوية، توحى بالقدرة على التصرف، تتمثل فيها جميع الحقوق على وجه معنوي لا تتغير بتغير الأفراد.

وقد رتب الفقهاء نتائج على تمتع الشخص المعنوي بالذمة المالية، ومن ذلك أنه لا توجد ذمة من دون إنسان طبيعي أو معنوي، كما أنها غير قابلة للتنازل عنها، ولا تتجزأ، وهي ضمان لكل دائن، لا تنتهي بالوفاة، فقد تستمر كما في حالة التركة حتى تقسم التركة وتقض الديون (2).

بعد هذا الكلام للأستاذ علي الخفيف الذي نقله عن فقهاء القانون الوضعي، والذي أشار فيه إلى ارتباط الذمة المالية عند فقهاء القانون الوضعي بالحقوق المالية، نأتي للحديث عن الذمة المالية في الشريعة الإسلامية، فيذكر الأستاذ أن الذمة المالية في الشريعة الإسلامية: محل الطلب وهي لذلك منشأ كثير من الحقوق والواجبات المالية وغيرها على السواء، وهي بذلك أي الذمة المالية وصف شرعي افترض الشارع وجوده في الإنسان وجعله محلا للوجوب له وعليه.

بعد هذا الكلام عن الذمة المالية ينتقل الأستاذ علي الخفيف إلى الحديث عن الشخص المعنوي فيقول: تثبت الذمة المالية للإنسان لما اختصه الله به من خصوصيات، ولا تثبت للبهائم والدواب

(1) -القطب محمد القطب طبلية، المرجع السابق ص:51.

(2) -علي الخفيف، الحق والذمة وتأثير الموت فيهما وبحوث أخرى، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:1، 2010، ص:107.

لانعدام تلك الخصوصية فيها<sup>(1)</sup> - أي الذمة المالية- أما غير الدواب مما لا حياة فيه كالمسجد، والمدرسة، والمستشفى، والوقف، وبيت المال وغيرها من المؤسسات، فلا تثبت له الذمة المالية على قول الحنفية، وبالتالي فلا تجوز الهبة لها.<sup>(2)</sup>

ومن فقهاء الحنفية الذين أنكروا فكرة الشخصية المعنوية، قول هلال في الدخيرة: إذا احتاجت الصدقة إلى العمارة، وليس في يد القيم ما يعمرها، فليس له أن يستدين عليها، لأن الدين لا يجب ابتداءً إلا في الذمة، وليس للوقف ذمة<sup>(3)</sup>

وعلى الرغم من مذهب الحنفية ذاك في إنكار الذمة المالية لهذه المؤسسات، ومع ذلك كثيراً ما يقرر الحنفية لهذه المؤسسات حقوقاً والتزامات يطلبها أو تطلب منه من يقوم عليها ومن الأمثلة على ذلك:

1- في حال عزل القيم على المسجد، فإن الإلتزامات المترتبة على مؤسسة المسجد في مثل هذه الحالة تطلب من القيم الجديد الذي يخلفه، ومن ذلك أن يقوم القيم بشراء السجاد للمسجد نسيئة، فإذا حدث وتم عزل هذا الناظر قبل استفاء قيمة السجاد، وقع على البائع المطالبة بثمانها من القيم المعين حديثاً لا من القيم المعزول، وكذلك الأمر إذا توفي القيم، وقع على البائع المطالبة بحقه من القيم المعين حديثاً لا من ورثة القيم المتوفى.

2- من الأصول المقررة في علم الميراث أن بيت المال وارث لمن لا وارث له، وعلى هذا الأساس يستحق بيت المال جميع التركات التي يتوفى عنها أصحابها دون وارث، أو موصى له، ومعلوم أن بيت المال مؤسسة لا حياة له على رأي الحنفية، فكيف إذن يعتبر وارث من لا وارث له فيما ذهبوا إليه من قول؟

3- تجب النفقة في بيت المال للفقراء، كما أجاز الفقهاء للإمام أن يستدين على بيت المال عند الحاجة، فكيف تجاز مثل هذه التصرفات في بيت المال كمؤسسة، ثم لا يعترف له بالشخصية المعنوية؟

بعد كل هذه الأمثلة يذكر الأستاذ على الخفيف أن الحنفية يقولون بالشخصية المعنوية، وإن لم يستعملوا هذا اللفظ، وإذا لم يكن الأمر كذلك فكيف يسير مثلاً مستشفى تم وقفه من صاحبه الذي

(1)- علي الخفيف، المرجع السابق، ص: 119.

(2)- نفسه، ص: 119-125

(3)- حافظ الدين النسفي، البحر الرائق شرح كنز الدقائق في فروع الحنفية، دار الكتب العلمية، لبنان، ط: 01، 1997، ج: 05، ص: 351.

أنشأه واقفا عليه أعيانا للإنفاق، معلوم أن هذا المستشفى يحتاج لا محالة إلى إدارة إلى أطباء وصيادلة وممرضين والكل يحتاج إلى أجور، فضلا عن ذلك تحتاج هذه المؤسسة الاستشفائية إلى عديد التجهيزات والمعدات والأدوية فمن الذي يتحمل كل ذلك؟ سواء ما تعلق بالالتزامات أو الحقوق، إلى من تدفع أجرة التداوي على مستوى المستشفى ومن يطالب بسداد المبالغ مقابل الخدمات التي يقدمها الأفراد لهذه المؤسسة، هذا كله يجعلنا نجزم بتمتع هذه الأشخاص بالذمة المالية كواحدة من أهم نتائج الشخصية المعنوية، وبالتالي ثبوت الشخصية المعنوية لها .

ولقد كان مذهب الشافعية بخصوص الذمة المالية أوضح من موقف الحنفية بكثير ومن ذلك قول أحد الشافعية في المسجد أنه بمثابة حر يملك.

وكذلك الأمر عند المالكية والحنابلة حيث النقول عنهم صريحة في كل من بيت المال والمسجد وأن كلا منهما يملك مما يستلزم ثبوت الذمة المالية لهما، وبالتالي ثبوتهما لغيرهما من المؤسسات والمدارس والجامعات والأقاليم والولايات.

ومن الباحثين المعاصرين أيضا نذكر الأستاذ مصطفى أحمد الزرقاء، هذا الأخير أقر الشخصية الحكمية ورتب عليها أحكاما، معتبرا أن فكرة الحق العام، أو المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية هي أساس للشخصية المعنوية، ومن أمثلة ذلك حق أفراد المجتمع في المخاصمة حينما يتعلق الأمر بالحقوق العامة، من عقوبات الحدود وضرورة تطبيقها أو تفعيلها إن عطلت، ونتج عن ذلك مفسدة للمجتمع، كذلك الأمر بالنسبة لسائر المسائل الخاصة بالحسبة، ومنها إزالة الأذى عن الطريق، وهنا يتجلى معنى الشخصية المعنوية بوضوح، من خلال وجود المصلحة العامة أو الحق العام، والتي تمارس حق الإدعاء باسمها دفاعا عن هذه المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

كما يتجلى معنى الشخصية المعنوية من خلال نظام بيت المال في الإسلام، وكذا نظام الوقف، حيث قرر الفقهاء من الأحكام لتصرفات السلطان وشؤون الحكم ما لا يمكن تفسيره إلا باعتبار أن للدولة شخصية معنوية، يمثلها الحاكم ونوابه، والأمثلة على ذلك كثيرة، فعلى صعيد السياسة الخارجية

(1) -مصطفى أحمد الزرقاء، المدخل الفقهي العام، الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد، دار الفكر، دون بلد نشر، ط:06:د ت، مج:03، ص: 257.

فإن المعاهدات التي يبرمها الحاكم أو نوابه تعتبر ملزمة للأمة، كما أن العمال التابعين للدولة لا ينزلون بموت السلطان الذي عينهم.

ومن التطبيقات المهمة للذمة المالية في الدولة الإسلامية ما نص عليه الفقهاء بشأن الخطأ من طرف القاضي، فالقاضي إذا أخطأ في قضاؤه دون عمد في الحقوق العامة الخالصة (حقوق الله) كأن يقطع يد السارق خطأ، وقع ضمان الدية في هذه الحالة على بيت المال، لأن في مثل هذه الحالة قد مارس وظيفة القضاء لمصلحة الأمة ككل فيقع خطؤه عليهم جميعاً<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث : الشخصية المعنوية للأقاليم في الدولة الإسلامية

ومما سبق أمكن القول أن فقهاء الشريعة الإسلامية يثبتون الذمة المالية للإنسان، ولهذه المجموعات من الأموال أو الأشخاص، أو ما يعرف بالشخص المعنوي، ويهمننا في هذا الباب ما يتعلق بالشخصية المعنوية ومدى ثبوتها بالنسبة للولايات على مستوى الدولة الإسلامية، ووجوب تمتعها بالشخصية المعنوية حتى تتمكن من تسيير الشؤون المحلية للسكان على مستواها، وقبل ذلك ثبوت الذمة المالية للدولة على أساس أن هذه الأقاليم تشكل جسم الدولة، وبهذا الخصوص اختلف الفقهاء حول مدى تمتع الدولة الإسلامية بالذمة المالية، وانقسم الفقه بين معارض ومؤيد للذمة المالية للدولة الإسلامية:

#### الاتجاه الأول:

ذهب هذا الاتجاه الفقهي إلى إنكار فكرة الذمة المالية عن الدولة الإسلامية، كما أن الإسلام حسب هذا الاتجاه الفقهي المنكر للذمة المالية، لا يعتبر الأمة مصدر السلطات، وليس لها أن تختار من يمثلها، وقد تكفل الشارع الحكيم بعملية اختيار الحاكم مباشرة لرئاسة العرب ﷺ، وعلى ذلك يرى هذا الفريق أن الإسلام كان دعوة دينية فقط دون أن يعرف الدولة بمعناها القانوني، فلا وجود للدولة بهذا المعنى المتقدم وبالتالي فلا وجود للذمة المالية للدولة وختاماً لاوجود للشخصية المعنوية.

#### الاتجاه الثاني:

على خلاف الاتجاه الأول يذهب رأي فقهي آخر إلى أن الدولة الإسلامية قائمة، متكاملة الأركان

(1)-المرجع نفسه، ص ص: 257-263.

ومتمتعة بالشخصية المعنوية<sup>(1)</sup>، ويدللون على ذلك بقوله تعالى: ﴿أُذِنَ لِلَّذِينَ يُقْتَلُونَ بِأَنَّهُمْ ظَلَمُوا وَإِنَّ اللَّهَ عَلَىٰ نَصْرِهِمْ لَقَدِيرٌ﴾<sup>(٣٩)</sup> الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِينِهِمْ بِغَيْرِ حَقٍّ إِلَّا أَنْ يَقُولُوا رَبُّنَا اللَّهُ وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَهَدَمَتِ صَوَامِعُ وَبِيَعٌ وَصَلَوَاتٌ وَمَسَاجِدُ يُذْكَرُ فِيهَا اسْمُ اللَّهِ كَثِيرًا وَلَيَنْصُرَنَّ اللَّهُ مَنْ يَنْصُرُهُ إِنَّ اللَّهَ لَقَوِيٌّ عَزِيزٌ<sup>(٤٠)</sup> الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ<sup>(٤١)</sup> ﴿٢﴾

فالديار في الآية الكريمة دلالة على الرقعة الجغرافية، أو الإقليم، والإذن لهم بالقتال هنا على أساس أنهم شعب مثل بقية الشعوب له شخصيته القانونية، ويحق له العيش على إقليمه بسلام وله أن يدفع عن نفسه الظلم الواقع عليه من قبل الشعوب الأخرى، كما أن وثيقة المدينة من خلال بنودها<sup>(3)</sup> أو ما عرف في الفقه الدستوري الإسلامي بدستور المدينة قد أسست للدولة الإسلامية بعناصرها الثلاث، الشعب والإقليم والسلطة.

ولقد قرر الفقهاء أحكاما كثيرة يؤخذ منها أنهم افترضوا ثبوت الأهلية، أو الذمة المالية لما سمي بالشخص الاعتباري، ومن ذلك:

- أوجب الفقهاء على بيت المال الانفاق على العاجزين عن الكسب رحمة بهم.
- قالوا أن بيت المال وارث من لا وارث له، وبذلك يثبت لبيت المال حق الإرث.
- ذهب الفقهاء إلى القول أن نفقات إصلاح الطرقات العامة تكون من بيت المال.<sup>(4)</sup>

(1) -مصطفى محمد عيسى، المرجع السابق، ص ص: 169-197.

(2) - سورة: الحج، الآية: 39-41.

(3) - الفقرة الأولى من الصحيفة: هذا كتاب من محمد النبي، رسول الله ﷺ، بين المؤمنين والمسلمين من قريش وأهل يثرب، ومن تبعهم فلحق بهم، وجاهد معهم.

- الفقرة الأولى من الصحيفة: أنهم أمة واحدة من دون الناس.

- الفقرة الثالثة من الصحيفة: المهاجرون من قريش على ريعتهم، أي حالتهم التي كانوا عليها، يتعاقلون بينهم وهم يفدون عانيهم بالمعروف والقسط بين المؤمنين... الأسير.

- الفقرة الخامسة عشرة من الصحيفة: وان ذمة الله واحدة

(4) - رمضان علي الشرنباصي، النظرات العامة في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ص ص: 75-76.

ونحن بدورنا نؤيد أنصار مذهب ثبوت الذمة المالية للدولة الإسلامية، حيث لا يعقل أن توجد دولة قديما أو حديثا من دون أن يكون لها ذمتها المالية المستقلة عن الذمة المالية للحكام، وكذلك المستقلة عن الذمة المالية للشعب.

إن وجود مؤسسة بيت المال في الدولة الإسلامية هو أكبر دليل على تمتع الدولة الإسلامية بالذمة المالية، وهو مجموع الأموال التي تملكها الدولة، على مستوى المركز أي بيت المال المركزي، أو على مستوى الأقاليم، وبالتالي ثبوت الذمة المالية للأقاليم كواحدة من أهم أركان الشخصية المعنوية.

## خلاصة الفصل.

- الشخصية المعنوية هي أحد نوعي الشخصية القانونية، اعترف بها المشرع استثناءً لمجموعة الأشخاص والأموال كحل، حتى تتمكن من إنجاز الغرض الذي أنشأت لأجله.
- يترتب على منح الشخصية القانونية المعنوية أن تتمتع هذه الأشخاص المعترف لها بالشخصية القانونية بالذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للدولة، أهلية في حدود ما يقرره القانون، نائب يعبر عن إرادتها، وكذا حقها في التقاضي مدعية أو مدعا عليها.
- يترتب على منح الشخصية القانونية المعنوية نوعان من الأشخاص، أشخاص معنوية خاصة وأشخاص معنوية عامة، هذه الأخيرة تنوع إلى أشخاص معنوية عامة مركزية وأشخاص معنوية لامركزية مرفقية وإقليمية.
- الاعتراف للأشخاص المعنوية اللامركزية بالشخصية المعنوية يجعل منها أشخاص مستقلة بذمتها المالية، كما ذكرنا، ولها موطن وهو الإقليم، كما لها من يمثلها وهم المنتخبون على مستوى المجالس المحلية والهيئات التنفيذية لهذه المجالس.
- تتمتع الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية بالذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للدولة، أي أنها مستقلة من الناحية المالية عن الدولة وهذه نتيجة مهمة من نتائج التمتع بالشخصية القانونية، كما أنها أيضاً مستقلة من الناحية الإدارية أي من ناحية التسيير وهي مسألة في غاية الأهمية لتحقيق اللامركزية الإقليمية.
- تعتبر الشخصية القانونية السند القانوني لاستقلال المجالس المحلية، وتفتتت الوظيفة الإدارية بين هذه المجالس المحلية والمركز كما ذكر .
- لا يكفي مجرد الاعتراف للأشخاص الإقليمية بالشخصية القانونية لتحقيق الاستقلال الإداري والمالي عن المركز، بل لابد من تدعيم ذلك بأسس هذا الاستقلال المترتبة عن الشخصية المعنوية، أي ضرورة الاعتراف لها بالاستقلال المالي والنص صراحة على ذلك، مع ضرورة إعادة النظر في المالية المحلية، وكذا العلاقة بين الدول والمجموعات المحلية من الناحية المالية.

بالإضافة إلى تحقيق الاستقلال الإداري لها، لكونها أشخاص منحها القانون الشخصية المعنوية، وذلك من خلال النص صراحة عبر النصوص القانونية المختلفة على الاستقلال الإداري والتسيير الحر لهذه الأشخاص الإقليمية اللامركزية.

— على خلاف القانون الوضعي الذي انطلقنا فيه من الكل وهو ثبوت الشخصية القانونية للأشخاص العامة الإقليمية اللامركزية، وصولاً إلى النتائج المترتبة عن ثبوتها، فإننا في ما يخص الشخصية المعنوية في الدولة الإسلامية حاولنا إثباتها من خلال نتائجها والتي كان أهمها الذمة المالية والتي تعتبر في الفقه الوضعي نتيجة للشخصية المعنوية، حيث أثبت الفقهاء المسلمون الذمة المالية للدولة ولؤسساتها المستقلة عن حكامها. ومنها الأقاليم أو الولايات، فكانت الذمة المالية بذلك دليلاً على وجود الشخصية المعنوية وإن كان ذلك بمعناها فقط، ذلك أن الفقهاء المسلمين لم يعرفوا اصطلاح الشخصية القانونية.

— وجود مؤسسة بيت المال ومؤسسة الوقف في الدولة الإسلامية، وفي أقاليمها أكبر دليل على تمتعها بالشخصية القانونية المعنوية، هذا الأخير مستقل عن شخصية الحكام الطبيعية.

## الفصل الثاني:

### الاستقلال العضوي

#### (الانتخاب كضمانة لاستقلال المجالس الإقليمية)

لقد استقرت الديمقراطية السياسية كأساس للحكم في معظم التشريعات المقارنة على حساب بقية الطرق الأخرى للوصول إلى السلطة، ومن آليات الديمقراطية السياسية الانتخاب، هذا الأخير يضفي على الحكومات الشرعية اللازمة، ويسمح من زاوية أخرى بالمشاركة في الحياة السياسية من طرف المواطنين، وفي مقابل الديمقراطية السياسية استقرت الديمقراطية الإدارية أيضا، التي ومن خلالها يستطيع المواطنون المشاركة في عملية التسيير للوظيفة الإدارية عبر الأقاليم من خلال أجهزة إقليمية تتولى وظيفة التسيير.

إن واحدة من بين أهم شروط الديمقراطية الإدارية، هي ضرورة أن تشكل هذه الأجهزة المحلية من سكان الوحدة الإقليمية، كونهم أقرب إلى السكان المحليين وأعرف باهتماماتهم، ومشاكلهم وبالتالي فهم الأقدر على تلبية هذه الحاجيات من غيرهم، لكن هذا الشرط لا يكفي وحده لتشكيل هذه الأجهزة المحلية، بل لا بد أن تكون هذه الأجهزة المحلية منتخبة من طرف السكان المحليين.

ولأهمية الانتخاب ربط بعض الفقهاء بينه وبين اللامركزية الإدارية، فهو شرطها وركن وجودها، ومن دونه لا يمكن الحديث عن وجود لامركزية إدارية، ومع أهمية ودور الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية فقد ثار جدل فقهي كبير حول كيفية تشكيل المجالس المحلية بين مؤيد لطريقة الانتخاب كأبجعية آلية تتشكل عن طريقها مجالس محلية مستقلة، وبين معارض متبن لطريقة التعيين من طرف السلطة المركزية لأعضاء المجالس المحلية كلها أو جزئها، وبصدد هذه الطريقة من طرق تشكيل المجالس المحلية يثور التساؤل حول مدى الاستقلالية التي تتمتع بها هذه المجالس في ظل هكذا طريقة من طرق التعيين.

وهذا ما سوف نتناوله في هذا الفصل من الدراسة، والذي تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، أولها تم تخصيصه للحديث عن أساليب تشكيل المجالس المحلية في الفقه الإداري المقارن ومبحث ثان تم تخصيصه للحديث عن تشكيل المجالس المحلية في القانون الإداري الجزائري، سواء ما تعلق بالجهاز التنفيذي أو ما تعلق بالجهاز التداولي، ثم مبحث ثالث تم تخصيصه للحديث عن أساليب تعيين الولاة على الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي.

## المبحث الأول: أساليب تشكيل المجالس المحلية في الفقه الإداري المقارن

لقد تباينت آراء الفقهاء والباحثين حول طريقة تشكيل المجالس المحلية، وانقسم الفقه في ذلك إلى مذهبين، مذهب يرى أنصاره في الانتخاب الطريقة والضمانة الوحيدة لاستقلال المجالس المحلية، فيما ذهب اتجاه فقهي آخر إلى أن استقلال المجالس المحلية لا يمكن إلا إذا ما تم تعيين أعضاء المجالس المحلية قياساً على ما هو معمول به في اللامركزية المرفقية، ولمعرفة مختلف هذه الاتجاهات الفقهية تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، مطلب أول نتناول من خلاله الاتجاه المؤيد للانتخاب ومبحث ثان نتناول من خلاله الاتجاه الفقهي المعارض للانتخاب، والذي يعتبر التعيين وسيلة الاستقلالية، مع ملاحظة أن هناك اتجاه فقهي آخر يجمع بين الانتخاب والتعيين لتشكيل المجالس المحلية.

### المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب<sup>(1)</sup>.

تقتضي الإدارة الحكيمة أن يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، فما هو المقصود بهذا المبدأ وما هي أهم الحجج والأسانيد التي اعتمد عليها أصحاب هذا الرأي، وسيتم بيان ذلك من خلال فرع أول نحاول من خلاله شرح هذا الاتجاه ثم فرع ثان نتطرق من خلاله إلى الحجج التي ساقها أنصاره.

<sup>(1)</sup> -الانتخاب هو آلية الوصول إلى السلطة في الأنظمة الديمقراطية، وهو كذلك آلية للمشاركة في الحياة السياسية من طرف الأفراد في الدولة، تتنوع أشكال الانتخاب إلى الانتخاب المقيد ويكون من خلال وضع قيود على الفرد حتى يتمكن من ممارسة حقه في الانتخاب كالثروة مثلاً، مقابل الانتخاب هناك الانتخاب العام القائم على أساس السماح لكافة المواطنين بممارسة حق الاختيار بشروط معينة (الجنسية، السن،...) وهناك الانتخاب المباشر والانتخاب الغير مباشر، فأما الانتخاب المباشر فيقوم فيه الناخبون باختيار مرشحيهم على درجة واحدة، خلافاً للانتخاب غير المباشر الذين يتم فيه انتخاب المرشحين على درجتين، وهناك الانتخاب الفردي وفيه يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة، ومتساوية نسبياً، ينتخب نائب واحد عن كل دائرة، أي أن الناخب لا يعطي صوته إلا لمرشح واحد من بين كامل المرشحين، إلى جانب النظام الفردي هناك نظام الانتخاب على القائمة سواء كانت القائمة مغلقة أو مغلقة مع التفضيل أو مفتوحة، ويتم في هذا النمط تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة، حيث يتم انتخاب عدد من المرشحين يساوي العدد المطلوب في الدائرة الانتخابية. كما تحدده قوانين الانتخاب. انظر: مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ط: 1، 2005، ص: 161-166. أما فيما يتعلق بطريقة تحديد النتائج، فيتم توزيع الأصوات بين مختلف المرشحين من خلال أحد الأسلوبين، أما توزيع الأصوات عن طريق نظام الأغلبية، وفيه يفوز المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات في حال كان الانتخاب فردياً أو القائمة المتحصلة على الأغلبية في حال كان الانتخاب على القائمة. ويتعدد هذا الأسلوب إلى أسلوب الأغلبية البسيطة، وفيه يفوز بالانتخاب المرشح الذي تحصل على العدد الأكبر من الأصوات مقارنة مع بقية المرشحين، إضافة إلى نظام الأغلبية المطلقة، وفيه يشترط للفوز أن يتحصل المرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها الصحيحة، لا أن يتحصل على العدد الأكبر كما هو الحال في الأغلبية النسبية، في مقابل أسلوب التمثيل النسبي. أنظر: عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، د بلد نشر، ط: 02، 2009، ص: 331 وما بعدها. وانظر: محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل آداء المحليات في المد الديمقراطي، دار النهضة العربية، القاهرة، د ت، ص: 357.

## الفرع الأول: مضمون مبدأ تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب

ذهب أغلب الفقهاء<sup>(1)</sup> إلى القول أن تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب هو شرط واجب وضرورة لا مفر منها، ودون تحقق هذه الوسيلة لا مجال للحديث عن اللامركزية الإدارية المحلية حيث تنشأ لدينا مجالس تابعة للسلطة المركزية غير قادرة على تسيير شؤونها بصفة مستقلة عن جهة التعيين.<sup>(2)</sup> إن تشكيل المجالس المحلية من غير الاعتماد على الانتخاب يفقدها تلك الخصوصية والذاتية التي تكتسبها بفعل الانتخاب، هذه الخصوصية التي تجعلها متميزة عن السلطة المركزية بعيدا عن اللامركزية التسلطية الرأسية أين يكون للدولة احتكار تعيين أعضائها وممثليها.

إن اللامركزية الإدارية تعتمد على الانتخاب كإجراء فني ممتاز كما يصفه فيدل، وهو ضمانة كفيلة بتحقيق استقلالية الجماعة الإقليمية في تسيير شؤونها المحلية ومصالحها المتميزة عن السلطة المركزية، إلى درجة أن هناك من الفقهاء من اعتبر الانتخاب جوهر اللامركزية وحجر الزاوية فيها، وهو الأسلوب الضروري الذي لاغنا عنه للامركزية الإدارية الإقليمية، ويتضح هذا الكلام من خلال جهود الفقهاء ورجال السياسة والقانون، والتي أكدت في مجملها على أهمية الانتخاب في باب اللامركزية الإقليمية.

ومهما كان لاستقلال المجموعات المحلية من دور في قيام نظام لامركزي، ومهما قيل في ذلك من طرف الفقهاء، فإنه من غير الممكن حجب حقيقة ودور الانتخاب كأساس للامركزية الإقليمية، ذلك أن الاعتراف لهذه المجالس بالاستقلال، وكذلك منحها الضمانات الكافية لتحقيق هذا الاستقلال لا

---

<sup>(1)</sup> - من هؤلاء الفقهاء نذكر: gaston jeze, michel dandias, rogerbp mmard, georges burdeau, jean rivero, le doyen georges vedel. أنظر: محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية المرجع السابق، ص: 115 إلى 123. ومنهم: سليمان محمد الطماوي أنظر: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص: 67، ومنهم أحمد محيو أنظر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 109.

<sup>(2)</sup> - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص: 185.

وانظر أيضا: خالد قباني (المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية)، وقائع المؤتمر التاسع المنعقد في دار سيدة الجبل فتقا كسروان، منشورات جامعة سيدة لويزة، 1996، ص: 118.

يكفي وحده للخروج من الحصرية المفترضة من جهة التعيين ولو من الزاوية المعنوية<sup>(1)</sup> وتتضح أهمية الانتخاب أكثر من خلال الربط بين اللامركزية وبين الانتخاب من طرف عديد الفقهاء، كشرط لقيامها فهي تدرج معه وجودا وعدما ذلك أكثر من خلال، ومن هؤلاء الفقهاء نذكر.

- يقترح الفقيه موريس هوريو تعريفا للامركزية، والذي يركز من خلاله على الربط بين الانتخاب وجوهر اللامركزية حيث جاء في تعريفه "اللامركزية تتجه إلى إنشاء مراكز للإدارة العامة الذاتية حيث يأتي تعيين العمال من الكيان الانتخابي للتقسيم الإداري".<sup>(2)</sup>

- المعنى نفسه انتهى إليه الفقيه andré de laubadere الذي يؤكد بدوره على أهمية الانتخاب وعلى كونه أساسا من أسس اللامركزية كمتطلب من متطلبات الديمقراطية، حيث يشكل الانتخاب عن طريق السكان المحليين إجراء لا بد منه لتحقيق اللامركزية الإدارية الإقليمية، فلا سلطة لامركزية من دون انتخاب، وكلما كانت السلطة معينة كلما انتفت اللامركزية.<sup>(3)</sup>

- يتفق هذا الطرح مع ما ذهب إليه الفقيه موريس دوفرجه، الذي أكد على أهمية الانتخاب وعلى اعتباره أساس اللامركزية الإقليمية على المستوى المحلي، مع التأكيد على ضرورة أن تحوز السلطة اللامركزية على سلطة اتخاذ القرار.<sup>(4)</sup>

- بدوره أكد الفقيه HENRY BERTHELMY على ضرورة وأهمية الانتخاب كأساس من أسس اللامركزية الإقليمية معتبرا " أن اللامركزية الحقيقية تتأسس في إدارة الإقليم بمعرفة منتخب الإقليم"<sup>(5)</sup>.

ومن جهته اعتبر الفقيه F POUL BINOIT أن الانتخاب أساس الديمقراطية ومنبثق عنها حيث كتب قائلا: الجماعات اللامركزية يجب أن تكون موجهة بمعرفة السلطات الخاصة بها وليس من

(1) - خالد قباني، المرجع السابق، ص: 121

(2) -MOURICE HAURIUO ,PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIVE EST DE DROIT PUBLIC, 9 EDITION ,SIREY ,PARIS,1919 .

(3) -andré de laubadere,traité de droit administratif, T.i,6édition. L.g.d.j,paris, 1973,p90.

(4) -mourice duverger,éléments de droit public,7édition,p.u.f,paris,1974, p210

(5) -HENRY BERTHELMY ,TRAITS ELEMENTAIRES DE DROIT ADMINISTRATIVE ,13EDITION, LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU ,1933, P113

قبل عمال الدولة... من جهة نموذج اختيار هذه الهيئات، الإجراء الوحيد الذي يمكن أن يعطي رضا كامل السكان، يتمثل في هذا الذي يسيل من المبدأ الديمقراطي: الانتخاب بواسطة أعضاء الجماعة، وفي هذا المعنى استطاع القول أن اللامركزية تكون الديمقراطية المطبقة على الإدارة<sup>(1)</sup>.

- وإلى نفس المذهب اتجه العميد سليمان محمد الطماوي، الذي نفى صفة الديمقراطية عن الأنظمة التي لا تعتمد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية يقول الطماوي: ولا نعرف بلدا ديمقراطيا 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<sup>(2)</sup>.

- ومن الفقهاء الجزائريين اليذين أكدوا على أهمية الانتخاب ودوره في التأسيس اللامركزي للوحدة المحلية نجد العميد أحمد محيو، حيث ذهب إلى نفى صفة اللامركزية عن المؤسسات العامة، وعن الجماعات الإقليمية ما لم يتم تكوينها عن طريق الانتخاب<sup>(3)</sup>.

إن أهمية الانتخاب في البناء اللامركزي، أمر لا يمكن إنكاره حتى بالنسبة لأولئك الفقهاء الذين لم يعتبروا الانتخاب وحده الأسلوب الأمثل لاختيار الهيئة اللامركزية، فإنهم في المقابل أكدوا على أهمية الانتخاب، ففي الوقت الذي يشترط فيه العميد léon duguit ضرورة ألا يكون الموظفين المحليين تحت سلطة الحكام وتوجيهاتهم دون أن يولي أهمية للانتخاب، وذلك حتى يكونوا لامركزيين، إضافة إلى وجود ارتباط بينهم وبين الإقليم، عاد ليؤكد من جديد على أهمية الانتخاب بجانب العناصر السابقة لقيام نظام لامركزي وموظفين لامركزيين، هذا الأخير لا يعتبر الأسلوب الوحيد لانجاز الارتباطات التي بينهم وبين سكان الإقليم، حيث اعتبر الفقيه دوجي أن الموظفين المحليين المنتخبين لا يعني بالضرورة أنهم لامركزيين رغم كونهم منتخبين، ثم يردف قائلاً أن الموظفين اللامركزيين في وقتنا الحالي ليسوا إلا أولئك المنتخبين<sup>(4)</sup>.

(1)-F P BINOIT, LE DROIT ADMINISTRATIVE FRANÇAIS, DALLOZ ,1968 ,P135

(2)-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص:67.

(3)-أحمد محيو، المرجع السابق، ص:108-109

(4)-léon duguit. Traité de droit constitutionnel. la théorie générale de l'état.paris.tom3.1930. p81-82.

هذا المعنى أكدته العديد من الفقهاء الذين ذهبوا إلى اعتبار أن الانتخاب ليس وحده الأسلوب الأمثل لتحقيق اللامركزية، على الرغم من كونه الوسيلة الأكثر انتشارا وذيوعا، بحيث يعطيه الكثير من القوة والبروز، من زاوية كونه وسيلة فنية ممتازة من شأنها تحقيق الذاتية المطلوبة في الأجهزة المحلية.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: حجج مؤيدي مبدأ الانتخاب

يستند أنصار هذا الاتجاه على جملة من الحجج والأسانيد.

#### أولا: الانتخاب آلية الديمقراطية السياسية وكذا الديمقراطية الإدارية.

حيث رأى جانب فقهي، أن الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية في الحقيقة هو عبارة عن امتداد للديمقراطية من جانب القانون الإداري، فكما أن الانتخاب هو وسيلة الديمقراطية على صعيد نظام الحكم في الدولة، يشكل الانتخاب أيضا ضمانا للديمقراطية على المستوى المحلي، وعلى صعيد نظام الحكم فإن الإجماع قائم على أن الديمقراطية هي أساس الحكم الراشد وضمائنه، ولا يمكن لأي نظام آخر أن يحل محلها، كما لا يمكن لأية حكومة ضمان البقاء من دون رضا شعبها، وكذلك الأمر بالنسبة للديمقراطية على المستوى المحلي، ولأن الانتخاب هو أداة الديمقراطية ووسيلتها فإذا لا يمكن الحديث عن مجالس محلية قائمة على غير أساس الانتخاب<sup>(2)</sup>.

والديمقراطية تعني سلطة الشعب، أي أن يكون للإنسان حرية التفكير والتعبير والتساوي مع غيره من أفراد المجتمع، وكنظام حكم تعني الديمقراطية "سيادة الإرادة العامة للشعب في إدارة الأمور العامة، ومنع استبداد إرادة الحاكم بالشعب واستثارة بالسلطة عن طريق توفير الضمانات اللازمة سواء قضائية أو قانونية"<sup>(3)</sup>.

ومفاد ذلك أن الديمقراطية هي التي تمنح الشعب القدرة على المشاركة في الحكم وتسيير الشؤون العامة والخاصة، في إطار الضمانات القانونية والقضائية التي تكفل تحقيق هذه الغاية، ولأن الديمقراطية

<sup>(1)</sup> - من هؤلاء الفقهاء: poulduez, guydebeyre, marcelwaline أنظر: مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، محمد احمد إسماعيل، المرجع السابق، ص: 131-134.

<sup>(2)</sup> - صلاح الدين فوزي محمد، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية - دراسة مقارنة- (رسالة دكتوراه) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998، ص: 67.

<sup>(3)</sup> - جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص: 48.

تعني حكم الشعب عن طريق المشاركة السياسية، فإنهما إذن أي الديمقراطية والمشاركة السياسية مسالتان متلازمتان إلى حد أن إحداها تشكل وجها للأخرى، لا ديمقراطية من دون مشاركة سياسية، ولا مشاركة سياسية من دون ديمقراطية<sup>(1)</sup>. ولا يكون ذلك إلا بالانتخاب.

وعليه فلا شك أن الأخذ بالديمقراطية يستوجب ضرورة تقرير مبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العامة في الدولة، وعدم قصرها على السلطات العامة فيها، وذلك عن طريق اعتماد الأسلوب اللامركزي، بجانب الأسلوب المركزي الحصري كما يسميه الفقيه إيزنمان. على مستوى العاصمة، الذي يعد مظهرًا من مظاهر الديمقراطية وحكم الشعب لنفسه بنفسه، عن طريق تسيير شؤونه المحلية بطريقة لا مركزية<sup>(2)</sup>.

ومن الناحية التاريخية نجد أن اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التسيير قد تأثرت في ظهورها بعدة عوامل منها ما هو سياسي ومنها ما هو اجتماعي ومنها ما هو اقتصادي، ومعلوم أن هذه العوامل تشكل كلا متكاملًا حيث تتأثر ببعضها البعض، وفي هذا الإطار توجد علاقة وطيدة بين النظام الإداري والنظام السياسي تظهر جليا هذه العلاقة من الناحية التاريخية بداية بالنظام الإقطاعي الذي ساد في القرون الوسطى، حيث كانت الدولة كنظام سياسي في ظل هذا النظام عبارة عن وحدات مفتتة ومجزأة تسيير من طرف أمراء الإقطاع مما انعكس على الوظيفة الإدارية<sup>(3)</sup>.

وبعد افتكاك السلطة من أمراء الإقطاع على يد الملوك، ساد في هذه الفترة النظام المركزي القائم على تركيز السلطة في يد الملك، فانعكس ذلك على النظام الإداري الذي كان تحت سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الملك، فخضعت بذلك كل الأقاليم لهذا الأخير ومما ساعد على سيطرة الملوك في تلك الفترة هو بساطة الحياة وعدم تشعبها، فكان دور الدولة يقتصر على الحماية وتوفير الأمن وحمايتها من العدوان الخارجي، لكن هذا الوضع لم يدم طويلا نتيجة لتمرد الشعوب على هذه الأنظمة الملكية الظالمة المقيدة للحريات والحقوق في المجتمع، فكان نتيجة لهذه الثورات تقييد سلطة الحاكم تدريجيا وإرساء الديمقراطية بآلياتها والتي منها الانتخاب، وتوزيع السلطة السياسية بما فيها الوظيفة الإدارية.

(1) - أحمد عبد الحميد مبارك، وسائل إسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية، رسالة دكتوراه، 1979، ص: 51

(2) - عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، ط: 1، 1973، ص: 69.

(3) - محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، 80.

ولقد كان للنظام الاقتصادي دوره في هذه المسألة، حيث وبعد التخلي عن المذهب الفردي القائم على سيطرة الأفراد على الحياة الاقتصادية وامتلاكهم لوسائل الإنتاج واحتكارهم للثروة وما نتج عن ذلك من طبقية في المجتمع وتأثيراتها السلبية على عامة فئات الشعب، دفع هذا الوضع الدولة إلى التدخل أخيرا وتنظيم الحياة الاقتصادية في الدولة من خلال فرض قيود على حق الملكية ومحاولة تحقيق المساواة بين شرائح المجتمع، دون أن ننسى الفضل الكبير الذي لعبته الثورة الصناعية.<sup>(1)</sup>

هذه الظروف أدت إلى اتساع وظائف الدولة وتشعبها فكان من الطبيعي أن يصاحب هذه التغيرات في المجال الاقتصادي والاجتماعي تغيير في أساليب الإدارة لتواكب هذه الأوضاع المستجدة، لأن الوضع الجديد نتج عنه تضخم في الجهاز الإداري، لتتنازل السلطة المركزية اضطرارا عن جزء من صلاحياتها لوححدات وفروع هذا الجهاز أي الجهاز المركزي المتسلسل والممتد إلى كافة أقاليم الدولة في شكل هرم تأتي السلطة المركزية في قمته ومنها تنبثق كافة القرارات والأوامر والتوجيهات في شكل علاقة قائمة على أساس التفويض والسلطة الرئاسية بين الأقاليم والسلطة المركزية.

وفي مرحلة لاحقة تنازلت هذه الأخيرة عن جزء من اختصاصاتها، ولكن هذه المرة تنازلت عنها إلى أجهزة مستقلة منتخبة من طرف سكان تلك الأقاليم، منح لها أمر تسيير شؤونها بنفسها عن طريق الاعتراف لها بالاستقلال والشخصية المعنوية بنتائجها المترتبة عليها، فتم بذلك تجاوز المرحلة السابقة القائمة على تلقي الأوامر والتوجيهات من السلطة المركزية أي مجرد التنفيذ، تعميقا للمبادئ الديمقراطية عن طريق مشاركة سكان الإقليم في الوظيفة الإدارية.<sup>(2)</sup>

هذا ما دفع فقهاء القانون الدستوري إلى القول أن اللامركزية الإدارية هي المقدمة الحتمية للديمقراطية السياسية، وأن الديمقراطية السياسية إنما تهدف إلى إشراك الشعب في حكم نفسه، فالديمقراطية السياسية بلا إدارة محلية تعتبر نظاما أجوفا<sup>(3)</sup>.

(1)-محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط:1992،3، ص: 112.

(2)-نفسه، ص: 114.

(3)-سليمان محمد الطماوي، (نظام الإدارة المحلية بالطابع الديمقراطي الاشتراكي التعاوني للدولة)، مجلة العلوم السياسية، العدد 11، 1962، ص: 32.

ومما لا شك فيه أن الديمقراطية السياسية بما تحققه من حرية اختيار الشعب لممثليه تصبح أكثر مصداقية إذا ما صاحبها ديمقراطية على الصعيد الإداري، فاللامركزية إذن وسيلة وآلية لتعميق الديمقراطية<sup>(1)</sup>

ولأن الانتخاب هو واحدة من وسائل مساهمة الشعب في إسناد السلطة على صعيد الحكم أي على صعيد النظام السياسي، كذلك يشكل الانتخاب وسيلة الديمقراطية من زاوية القانون الإداري، فالانتخاب إذن هو الطريقة المثلى التي يتم من خلالها تكوين المجالس المحلية، وبالتالي وجوده يعتبر شرطا ضروريا لوجود اللامركزية الإدارية.<sup>(2)</sup>

ولذلك ذهب الأستاذ العميد أحمد محيو إلى نفي صفة اللامركزية عن المؤسسات العامة، التي تمثل نظام اللامركزية التقنية أو المرفقية على أساس أن هذه الأخيرة لم تنصب بطريق الانتخاب، معتبرا إياها هيئات لعدم التركيز حيث يقول: "فلكي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية، فإنه يجب أن يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي والوظيفي، إن هذا الشرط لا يتوفر إلا إذا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء ومسؤولة أمامهم، وهذا ما هو حاصل بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية التي ينتخب قادتها بالتصويت المباشر أو غير المباشر، وبالمقابل فإننا لا نجد هذا الأسلوب من انتقال السلطة إلى المؤسسات العامة التي يعين قادتها من قبل المجموعات العامة التي ترتبط بها".<sup>(3)</sup>

وإن كان الأستاذ محقا في ما ذهب إليه، ذلك أن مناط اللامركزية هو الانتخاب ورغم كون الأشخاص اللامركزية المرفقية معترف لها بنصوص القانون بالشخصية المعنوية، أي أن المشرع الجزائري قد أثبت لها الاستقلال القانوني من خلال الاعتراف لها بالشخصية القانونية، مما يعني أنها لا مركزية، ومع ذلك لا ننفي في هذا الصدد الدور الكبير للانتخاب بالنسبة لهذه الأشخاص وتأثيره على استقلاليتها الحقيقية من عدمها، لأن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وحده يعتبر غير كاف لضمان استقلاليتها عن المركز.

وفي هذا يقول الأستاذ خالد قباني: أن هذا الرأي -أي قياس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية من حيث عدم قيام اللامركزية المرفقية على الانتخاب ومع ذلك تعتبر لامركزية - لا يصمد كثيرا

<sup>(1)</sup>-محمود أبو السعود حميد، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية،-دراسة مقارنة-، مكتبة سيد عبد الله وهبة، 1985، ص: 46.

<sup>(2)</sup>-المرجع نفسه، ص119.

<sup>(3)</sup>-أحمد محيو، المرجع السابق، ص:108-109

عند التعمق في حقيقة المسألة، لماذا يرى الأستاذ بعدم جواز القياس بينهما؟ لأن اللامركزية التقنية تقوم على مبدأ التخصص الفني كما أنها وجدت على هامش التنظيم الإداري لاعتبارات فنية وعملية، بينما تقوم الثانية على مبدأ استقلال الوحدات الإدارية المحلية لاعتبارات تاريخية واجتماعية وسياسية.<sup>(1)</sup>

ومع ذلك لا يمكن القول والجزم أن الانتخاب هو جوهر اللامركزية على الأقل لدى الشعوب السائرة في طريق النمو، والعربية منها على وجه الخصوص، وذلك بالنظر إلى الظروف المحيطة بالعملية الانتخابية والنتائج المترتبة عليها.

وكما يقول الأستاذ عبد العزيز شيخا فإن إتباع نظام الانتخاب يؤدي إلى تحقيق ديمقراطية الإدارة، فيمارس أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية بأنفسهم شؤون الإدارة المحلية، كما يمارس أعضاء المجالس النيابية شؤون الحكم والسياسة، وبالتالي يتكامل التطبيق السليم للمبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة والسياسة على حد سواء.<sup>(2)</sup>

ثانيا: الانتخاب آلية قانونية وضمانة لاستقلال المجالس المحلية وعدم تبعيتها للسلطة

### المركزية.

يؤكد أنصار هذا الاتجاه على أهمية الانتخاب ودوره في تحقيق الاستقلال، المحلي وضمان عدم التبعية للسلطة المركزية على مستوى العاصمة، ومتى ما كانت المجالس المحلية مرتبطة في وجودها القانوني الفعلي بالسلطة المركزية انتفى الاستقلال، وبالتالي احتل ركن أساسي من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، أضيف إلى ذلك أن تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين سيؤدي في نهاية المطاف إلى تبعيتها لجهة التعيين، مع إمكانية تدخل هذه الأخيرة في الشؤون المحلية والتأثير على أعضائها، تبعا لقاعدة أن المعين تابع وخاضع لجهة التعيين، مما يؤدي إلى فقد الإدارة المحلية جوهر وغاية وجودها بفقدانها الحرية والاستقلال.<sup>(3)</sup>، ولذلك يعتبر الانتخاب من الوجهة القانونية شرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية<sup>(4)</sup>.

(1)-خالد قباني، المرجع السابق، ص: 121-122.

(2)-إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص: 209.

(3)-نواف كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 164-165. وانظر أيضا : إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص: 209.

(4)-مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، المرجع السابق، ص: 4.

وتأكد أهمية المسألة بمجرد الرجوع والعودة إلى أصل وجود النظام المحلي، ذلك أن نظام اللامركزية الإقليمية ظهر عمليا نتيجة لضرورة إصلاحية على مستوى الوظيفة الإدارية، وهي تقرب الوظيفة الإدارية من منبع الحاجة إليها على مستوى الأقاليم التابعة للدولة، وليس أقدر على معرفة متطلبات وحاجات الأفراد على مستوى الأقاليم غيرهم، ولذلك يختار أعضاء المجالس المحلية من بين السكان المحليين الذين يرتبطون مباشرة بالإقليم وأدرى من غيرهم باحتياجاته ومتطلبات ساكنته، ومعلوم أن وسيلة ذلك هي الانتخاب.<sup>(1)</sup>

فالانتخاب يكفل استقلال المجالس المحلية، ومن شأنه أن يضيفي على المنتخبين الشرعية ويكسبهم السلطة دون تدخل ومنة من السلطة المركزية، وهذا من شأنه تفضيزهم على العمل وتحقيق مصالح الإقليم الذي انتخبهم، دونما قيود، لأجل ذلك لابد أن تكون هذه الانتخابات نزيهة حقيقية بعيدة عن تدخل السلطة المركزية، حتى تنتج ممثلين حقيقيين لأبناء الإقليم، ذلك أن التزييف يفرز هياكل فارغة غير قادرة على القيادة والقيام بمتطلبات الحكم المحلي.<sup>(2)</sup>

### ثالثا-الانتخاب آلية لتحقيق الديمقراطية الإدارية.

اعتبر البعض بأن الانتخاب وسيلة اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفقية على السواء، معتبرا أن الإدارة لامركزية إذا شكلت بطريق الانتخاب، فإذا ما تم تشكيلها بخلاف ذلك كانت مركزية.<sup>(3)</sup> إذن يعتبر الانتخاب من الناحية الإدارية أيضا مسألة ضرورية لا غني عنها، ولو عدنا إلى الهدف المنشود من وراء تبني نظام اللامركزية لوجدنا أن اللامركزية الإدارية الإقليمية باعتبارها أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، تهدف إلى إسناد الوظيفة الإدارية إلى هيئات محلية قصد إشباع الحاجات المحلية للسكان المحليين، هؤلاء هم أدرى من غيرهم (الإدارة المركزية) باحتياجاتهم ومشاكلهم ومتطلباتهم<sup>(4)</sup>، وربما أقدر من غيرهم على إيجاد الحلول إذا ما تم تبني معايير فنية معينة من طرف الإدارة أثناء انتخاب ممثلي المجالس المحلية، ولأنهم المعنيون بالدرجة الأولى بتلبية هذه المتطلبات، وحل هذه المشاكل، وهذا من شأنه أن يخلط لديهم الشعور بالغيرة والمسؤولية كونهم المستفيد الأول من وراء ذلك.

(1)-عبد الوهاب السيد شكري، المنظمة العربية للعلوم الادارية، العلاقة بين السلطات المحلية، ص: 8.

(2)-أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، ص: 50.

(3)-Andre.de laubadere , traité de droit administratif, 6ed , I.G. D. J ,1973 ,P90.

(4)-مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 5.

هذا ويذهب الفقيه موريس هوريو إلى القول أن اللامركزية من شأنها خلق مراكز إدارية عامة مستقلة بين أشخاصها، عن طريق الجسم الانتخابي للوحدة الإدارية، ليس بهدف اختيار أحسن السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين، فالمركية قد تؤمن على الصعيد الإداري إدارة أكثر حداً وتجرداً وتكاملاً واقتصاداً من المركية، غير أن الوطن لا يحتاج إلى هكذا إدارة حسنة فقط، بل يحتاج أيضاً إلى حريات سياسية، هذه الأخيرة تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم ولا يتم ذلك إلا بالانتخاب<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين

إضافة إلى أسلوب الانتخاب هناك أيضاً أسلوب التعيين كآلية لاختيار أعضاء المجالس المحلية فما هو مضمون هذا الأسلوب وما هي مختلف الحجج التي ساقها أنصار ومؤيدو هذا الاتجاه الفقهي، للإجابة عن هذه الأسئلة تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، فرع أول نحاول من خلاله عرض هذا الاتجاه الفقهي ثم فرع ثان نحاول من خلاله التعرض لمختلف الحجج التي ساقها أنصار هذا الاتجاه.

#### الفرع الأول: مضمون الاتجاه الفقهي المؤيد لأسلوب تعيين أعضاء المجالس المحلية.

خلافًا للاتجاه الفقهي المؤيد للانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية، ذهب جانب فقهي إلى القول بأن الانتخاب لا يعتبر شرطاً ضرورياً لقيام اللامركزية الإقليمية، ووفق هذا الاتجاه الفقهي المعارض للانتخاب يتم تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين من طرف السلطة المركزية، ويقابل أنصار هذا الاتجاه الفقهي المؤيد للتعيين كآلية لتشكيل المجالس المحلية وضع أعضاء المجالس المحلية بوضع القضاة، فكما أن القضاة معينون ويتمتعون بضمانات تجعلهم مستقلين عن سلطة التعيين كذلك الأمر بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية يمكن اختيارهم عن طريق التعيين مع توفير الضمانات الكافية التي تجعلهم يتمتعون بالاستقلالية عن جهة التعيين.<sup>(2)</sup>

ولذلك وفق أنصار هذا الرأي يعتبر ضمان الاستقلال وحده شرطاً لازماً وكافياً في الوقت نفسه لاستقلال المجالس المحلية، يتحقق هذا الاستقلال عن طريق الاعتراف للمجالس المحلية بالشخصية

(1) - خالد قباني، المرجع السابق، ص: 119.

(2) - إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص: 206.

المعنوية، والاستقلال المالي والإداري وعدم خضوع أعضائها للسلطة الرئاسية بجميع مظاهرها، والعبرة عند أنصار هذا الرأي ليس في أساليب تشكيل المجالس المحلية بقدر ما هي توفير الضمانات التي تكفل تحقيق استقلالها.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: حجج مؤيدي مبدأ التعيين.

يمكن إرجاع هذه الحجج إلى حجتين رئيسيتين:

أولاً: الحجة القانونية.

تعتبر مسألة استقلال المجالس المحلية مسألة ضرورية ولازمة لتجسيد نظام اللامركزية، وليس شرطاً لهذا الاستقلال ضرورة تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فقط، حيث من الناحية العملية يمكن ضمان استقلالية المجالس المحلية على الرغم من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية، وذلك عن طريق تقديم ضمانات من شأنها تحقيق الاستقلالية لممثل للهيئات المحلية اللامركزية<sup>(2)</sup>

وفي هذا الصدد يذكر الأستاذ محمد الشافعي أبو راس أنه من الغريب أن يتوقف الفقه في النقاش حول مسألة وسيلة تشكيل المجالس المحلية هل يتم بطريق الانتخاب أم بطريق التعيين فقط، مع أن تحقيق استقلال المجالس المحلية يمكن تحقيقه بوسائل متعددة، وكأن وسيلة تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب أو عن طريق التعيين هي وحدها كفيلة بتحقيق الاستقلال للمجالس المحلية دونما حديث أو مناقشة لوسائل أخرى تعتبر هي الأخرى ضمانات جديرة بالدراسة من شأنها كفالة الاستقلال لهذه المجالس المحلية<sup>(3)</sup>

وقد أورد الأستاذ عبد العزيز شيخا العديد من هذه الضمانات التي ذكرها أنصار طريقة التعيين للمجالس المحلية، لعل أهم هذه الضمانات كما ذكر أنصار التعيين هي ضمانة عدم القابلية للعزل على شاكلة ما هو معمول به بصدد السلطة القضائية، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ(waline): "إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فإن هذا لا يعني أن الشخص أقل لامركزية،

<sup>(1)</sup> - نواف كنعان، المرجع السابق، ص: 165.

<sup>(2)</sup> - إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص: 206

<sup>(3)</sup> - المرجع نفسه، ص: 206

شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين بمجرد تعيينهم غير قابلين للعزل، أو ببساطة لا تستطيع الحكومة عزلهم<sup>(1)</sup>

وبالقياس على القضاة نجد أن القضاة معينون، إلا أن الضمانات التي أحيط بها القضاة تجعلهم مستقلين أثناء القيام بالفصل في الخصومات، والإجماع من طرف الفقهاء قائم على أن أعضاء السلطة القضائية مستقلون، ولا سلطان عليهم حال قيامهم بواجباتهم إلا ضمائرهم، ومن ذلك أيضا ما نص عليه قانون العقوبات المصري تأكيدا على استقلال السلطة القضائية الذي نص صراحة على حظر التدخل في أعمال القضاة، أو التأثير عليهم، ومن يفعل ذلك يقع تحت طائلة العقاب بنص المادة 12 من قانون العقوبات التي جاء فيها: كل موظف توسط لدى قاض أو محكمة لصالح أحد الخصوم أو إضرارا به بطريق الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها مصرا.

كما أن الاعتراف للمجالس المحلية بسلطات حقيقية يجعل أعضائها مستقلين عن السلطة المركزية، إضافة إلى منحهم سلطة الإشراف على الشؤون المحلية، انطلاقا من النصوص القانونية التي تمنحهم هذه السلطة، مما يعطيهم مكنة اتخاذ وإصدار القرارات من دون أخذ موافقة السلطة المركزية، وحتى دون الخضوع لوصايتها وتوجيهاتها في كل مرة<sup>(2)</sup>

كما احتج أنصار هذا الاتجاه بالقول أن اللامركزية المرفقية أو التقنية قائمة ولا تتطلب اللجوء إلى الانتخاب، بحيث يغلب عليها تعيين أعضائها من طرف السلطة المركزية، ومع ذلك لم ينكر عليها أحد صفة اللامركزية ولم يناقش الفقه هذه المسألة على اعتبار أنها أشخاص لا مركزية، فضلا عن مسألة استقلالها.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup>-M.waline, droit administrative, 5e edition, p 641

نقلا عن : مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية في الجزائر، المبدأ والتطبيق، المرجع السابق، ص: 16.  
<sup>(2)</sup>-إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق ص: 206. وانظر كذلك محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص: 275.

<sup>(3)</sup>-محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص: 206.

### ثانيا: الحجة العملية والإدارية.

تتلخص هذه الحجة في أن الواقع العملي أفرز نتائج سلبية نتيجة الأخذ بالانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية، واختيار ممثليها ومسيريها، لعل أهمها تلك المتمثلة على وجه الخصوص في وصول أشخاص ضمن تركيبة المجالس المحلية مع أنهم يفتقدون إلى التكوين والقدرة على التسيير وممارسة الاختصاصات الموكولة إليهم<sup>(1)</sup>.

و في نظرنا يمكن إرجاع هذه المسألة إلى عدة عوامل، وليس إلى الانتخاب في حد ذاته، ومن هذه العوامل ما هو اجتماعي، كروابط القرابة، ومنها ما هو علمي كافتقار المرشحين إلى التكوين العلمي اللازم، والقدرة على الاستشراف لأجل تسيير أكثر فعالية للمجالس المحلية، ولأجل تمثيل أكثر في مستوى تطلعات سكان الإقليم الذين منحوهم ثقتهم لتلبية حاجاتهم على مستوى الإقليم، وإيجاد الحلول الناجعة لمختلف المشاكل التي يعاني منها السكان المحليون، وكل هذه الرهانات تحتاج إلى فئة خاصة نوعا ما من حيث التكوين والقدرة على التسيير.

ينضاف إلى هذه الأسباب، السبب القانوني المتمثل في قانون الانتخابات الذي فسح المجال على مصراعيه للترشح وتشكيل الجمعيات السياسية، فإذا ما تم الانتخاب وفق معايير أكثر ديمقراطية أمكن حينها التغلب على هذه المشاكل والوصول في آن الوقت إلى نتائج أكثر فعالية، وتشكيل مجالس منتخبة قوية وفعالة في مستوى تطلعات السكان المحليين، والأكثر من ذلك قدرة على الوقوف في وجه السلطة المركزية وهذا من شأنه غلق باب التوجيه والوصاية التي تمارسها السلطة المركزية بصفة مبالغ فيها في بعض الأحيان، وبالتالي تجسيد دعائم النظام اللامركزي حقيقة وواقعا على مستوى المجالس المحلية، فالمسألة إذن لا تتعلق بالانتخاب كآلية بقدر ما تتوقف على ضرورة إعادة النظر في الآليات اللازمة التي من شأنها الوصول بالانتخاب إلى تحقيق النتائج المرجوة.

(1) -مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، المرجع السابق، ص: 17.

### المطلب الثالث: مناقشة الآراء الفقهية السابقة

لقد كانت الآراء الفقهية السابقة التي تطرقت إلى طريقة تشكيل المجالس المحلية، محل مناقشة من طرف الفقهاء بالأسانيد والحجج على اختلافها سواء الرأي الفقهي الأول الذي تطرقنا فيه إلى الحديث عن الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية(الفرع الأول)أو ما تعلق بالرأي الفقهي المنكر لطريقة الانتخاب(الفرع الثاني) ومن خلال هذه المناقشة لهذه الأفكار والحجج والأسانيد يمكننا الترحيح بين هذه الآراء الفقهية على أساس مدى قوة الحجج مع كل فريق فقهي(الفرع الخامس).

### الفرع الأول: مناقشة الرأي المؤيد للانتخاب

بالنسبة للاتجاه الأول المؤيد للانتخاب، والذي قدم العديد من الحجج، منها ما هو سياسي ومنها ما هو إداري ومنها ما هو قانوني.

بالنسبة للحجة السياسية، حقيقة هي حجة منطقية وواقعية وموضوعية، ذلك أن الدارس لموضوع الجماعات المحلية على مستوى مختلف الأنظمة التي عرفت، يدرك أن هذه الأخيرة قامت على المبادئ الديمقراطية وبفعلها، وفي هذا الصدد يذكر المؤرخون للإدارة المحلية أن المجالس المحلية في أوروبا لم تعرف نظام الإدارة المحلية إلا عندما اشترك مواطنون في تسيير مجلس إحدى المدن البريطانية سنة 1835، وفي فرنسا كان للأفكار الديمقراطية التي نادى بها فقهاء الثورة الفرنسية الأثر الكبير في بروز فكرة الإدارة المحلية، معتمدين في ذلك على الانتخاب<sup>(1)</sup>.

ومما يؤخذ على أنصار هذا الاتجاه أن تأسيس اللامركزية على الانتخاب فقط، سيؤدي بنا إلى نفي اللامركزية عن بعض الجماعات المحلية والتي يتم تسييرها محليا من قبل سكانها المحليين وبطريقة مستقلة عن السلطة المركزية، ومن دون الاعتماد على الانتخاب، كما هو الحال بالنسبة للأبراشيات الإنجليزية أو حتى الكميونات السويسرية في بعض الحالات، ولهذا لا ينبغي الاعتقاد والجزم بعدم وجود لامركزية أخرى خارج نطاق اللامركزية الانتخابية.<sup>(2)</sup>

(1)-عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص: 30.

(2)- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظري القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المرجع السابق، ص: 134.

أما في ما يخص الجزائر فالأمر محسوم سواء على مستوى المواثيق أم على مستوى وثيقة الدستور، حيث ربطت مختلف نصوص المواثيق الوطنية والدساتير الجزائرية بين تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب وتحقيق الديمقراطية المحلية، وقبل ذلك كان ميثاق أول نوفمبر قد نص على الطابع الديمقراطي للإدارة العامة في الدولة، بما في ذلك الإدارة المحلية.

كذلك يذهب أنصار ومؤيدو الانتخاب إلى القول أن الانتخاب يشعر السكان المحليين بالمسؤولية تجاه المشاكل والمتطلبات المحلية للإقليم كونهم أقدر على حل هذه المشاكل وأقدر من غيرهم على إيجاد الحلول لها، وأعرف من غيرهم بالواقع المحلي.

لكن المتأمل في الواقع يكتشف أن هذه المسألة في الحقيقة هي محض افتراض، وليس مسألة مقطوع بصحتها، أو دقة نتائجها، فضلا عن ذلك تلعب العوامل الاجتماعية دورها في دحض هذا الافتراض على أساس أن المنتخبين في الغالب ميالون إلى محاباة كل ما ساهم في نجاحهم فضلا عن العائلة والأقارب والأصدقاء، وعلى حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب كثيرا ما تفهم المهمة الانتخابية في الدول التي ينخفض فيها مستوى الوعي والتطور على أنها وسيلة للسيطرة والوصول إلى مراكز القوة والقرار وخدمة المصالح الخاصة للمنتخبين وحاشيتهم، وهذا كله من شأنه التأثير على الهدف المرجو من المجالس المحلية.<sup>(1)</sup>

كما أن الانتخاب لا يأتي دائما بالخبرات والكفاءات اللازمة والقادرة على التسيير الرشيد والجيد للمجالس المحلية.

أما فيما يتعلق بالحجة القانونية، إذا سلمنا جدلا بأن الانتخاب هو شرط لقيام اللامركزية الإدارية، وهذه الحجة يمكن دحضها من عدة زوايا:

أولا: تحدثنا سابقا عن الاستقلال القانوني للمجالس المحلية وقلنا أن وسيلة ذلك هي الشخصية المعنوية، حيث عادة ما يعترف المشرع لهذه المجالس بالشخصية المعنوية، هذه الأخيرة هي الشرط القانوني الوحيد بحسب النصوص القانونية، ولهذا ذهب الأستاذ مسعود شيهوب إلى القول أن التجمعات التي لم تبلغ هذه الدرجة من التطور لا تعتبر أشخاص قانونية، وبالتالي لا تتمتع باللامركزية، وكذلك هيئات

(1) - مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، المرجع السابق، ص: 11-12.

عدم التركيز الإداري لا تعتبر أيضا أشخاصا قانونية وبالتالي فلا تتمتع أيضا باللامركزية.

ولا يوجد في فقه الشخصية القانونية ما يوجب ارتباط الشخصية القانونية لأشخاص المعنوية بالانتخاب أو اعتبار أن الانتخاب هو من نتائج الشخصية القانونية، ولذلك لم يختلف الفقه حول لامركزية الأشخاص المرفقية لكونها غير منتخبة، ذلك أن هذه الأخيرة معترف لها بالشخصية القانونية من طرف المشرع.

فضلا على ذلك فإن الانتخاب لا يتعلق بوجود الشخص المعنوي بحد ذاته، فهو موجود من قبل باعتراف القانون، فالبلدية مثلا كشخص اعتباري موجودة ومعترف لها بالشخصية القانونية حتى قبل تشكيل الهيئة المسيرة لها، فالقضية إذن متعلقة بالانتخاب كوسيلة ديمقراطية لتسيير المجالس المحلية وليس كضمانة قانونية لاستقلالها.

من هنا يتضح الخلط الذي وقع فيه أنصار ومؤيدو الانتخاب، حيث أخلطوا بين الشروط القانونية لقيام اللامركزية الإقليمية وبين الانتخاب كأسلوب ديمقراطي في التسيير.<sup>(1)</sup>

ثانيا: يعتبر استقلال المجالس المحلية واحد من النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية للمجالس المحلية، وليس نتيجة لتشكيل هذه المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، مع تحكم المشرع دائما في ضيق أو اتساع هذا الاستقلال.<sup>(2)</sup>

فضلا عن ذلك فإن الانتخاب لا يعطينا دائما نظاما ديمقراطيا، كالانتخاب المقيد مثلا، وإذا كان الانتخاب يتيح للشعب اختيار ممثليه في إطار الديمقراطية التمثيلية غير المباشرة وشبه المباشرة، فهل هذا معناه أن نتائج الانتخاب تضمن لهذا الشعب نظاما ديمقراطيا في كل الأحوال، على اعتبار أن الانتخاب في نظر هذا الاتجاه الفقهي مرادف للديمقراطية، والحقيقة هي أن الانتخاب لا يعتبر ضمانة مطلقة لإقامة نظام ديمقراطي، بقدر ما يتوقف مدى ديمقراطية النظام على سلوك الأفراد المنتخبين.

في المقابل هل أن كل نظام غير انتخابي ليس ديمقراطيا؟ لا يمكن لأحد ادعاء هذا الزعم، لأن

(1) - مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، المرجع السابق، ص: 8-9.

(2) - نفسه، ص: 10.

الواقع يفند ذلك.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: مناقشة الرأي الفقهي الراض للانتخاب

أما بالنسبة للمذهب الراض للانتخاب ينبغي عدم المكابرة والتحدي والإصرار بالقول أن مبدأ الانتخاب لا يعتبر ركنا من أركان اللامركزية الإدارية على اعتبار أن هذا الأخير لا يعد ركنا من أركان اللامركزية المرفقية، وقد أدى قياس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية إلى أن نادى بعض الفقهاء بأن مبدأ الانتخاب ليس ركنا من أركان اللامركزية، كما ذهب إلى ذلك البعض من الفقهاء<sup>(2)</sup> كالدكتور فؤاد مهنا<sup>(3)</sup> والدكتور فؤاد العطار<sup>(4)</sup> والدكتور نواف كنعان<sup>(5)</sup> فهي مستقلة على الرغم من عدم اعتماد أسلوب الانتخاب كطريقة لاختيار أعضائها.

وكنتيجة لذلك لا يعد الانتخاب شرطا لاستقلال المجالس المحلية، فهذا القول منهم مرفوض وغير مقبول، ذلك أن اللامركزية الإقليمية مسألة تتعلق بمشكلة التنظيم الإداري، كما أن إنشاء هذا النوع من أنواع اللامركزية، دعت إليه الضرورة الفنية والرغبة في إنشاء جهاز أكثر خبرة وتخصص لحماية قطاع معين من مختلف المشاكل الإدارية، خلافا للامركزية الإقليمية، فهي وإن دعت إليها أسباب فنية إلا أن الأسباب الحقيقية لظهورها راجعة بالدرجة الأولى إلى دواعي سياسية، على اعتبار أن الهدف منها هو تمكين الأفراد على المستوى المحلي من تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم، كونهم أدري من غيرهم باحتياجاتهم ومشاكلهم على المستوى المحلي، ومن زاوية أخرى تدريب هؤلاء السكان المحليين لمواجهة مختلف الأزمات وبالتالي سرعة التدخل وعدم انتظار الحل من جانب السلطة المركزية وبالتالي التخفيف ربما من حجم الخسائر إلى غير ذلك من الدواعي والأسباب.<sup>(6)</sup>

(1) - محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المرجع السابق، ص: 138-139.

(2) - سليمان محمد الطماوي، الوجيز القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 67.

(3) - فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة الشباب الجامعية، الإسكندرية، 1983، ص: 228.

(4) - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص: 207.

(5) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص، 166.

(6) - إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص: 212.

### الفرع الثالث: الرأي الراجح

من خلال عرض الآراء الفقهية السابقة ومناقشتها يتضح أن تطبيق اللامركزية الإقليمية هو تطبيق لجوهر الديمقراطية على المستوى المحلي، بالموازاة مع مساهمة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة عن طريق ممثلهم الذين اختاروهم، وعن طريق الانتخاب يسهم المواطنون أيضا في تسيير شؤونهم المحلية عن طريق اختيار وانتخاب من يروونه أصح لذلك تحقيقا للديمقراطية، الأمر الذي يتحتم معه ضرورة الأخذ بمبدأ الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية.

أما القول بأن الانتخاب يتطلب مستوى معين من الوعي، وهذه مسألة تفتقد إليها دول العالم الثالث ومنها الدول العربية، مما يؤدي إلى وصول أشخاص يفتقدون إلى القدرة الإدارية والحكمة السياسية على التسيير.

هذا الكلام لا محل له من الصحة، فهو من زاوية يشكك في قدرة الناخبين على الاختيار ومن زاوية أخرى يشكك في الديمقراطية في حد ذاتها، ذلك أن الهدف من الديمقراطية هو تحقيق الوصول إلى هذا الوعي والنضج لدى الأفراد، إذ أنه من غير المعقول تأجيل العمل بالمبادئ الديمقراطية إلى حين توفر الوعي لدى الأفراد، فالأصل أن الديمقراطية هي وسيلة لتحقيق النضج والوعي لدى الأفراد وليس العكس.

إن الأخذ بالديمقراطية على الصعيد الإداري يتضمن نوعا من التربية السياسية، كما تعد مجالا خصبا لممارسة ديمقراطية أوسع على المستوى القومي، والقول بهذا الانتقاد يؤدي بنا إلى هجر واحد من أهم المبادئ الديمقراطية، والتخلي عن أسلوب الانتخاب إلى أن يتحقق هذا الوعي المزعوم أمر غير منطقي، في مقابل ذلك يمكن تفادي أو على الأقل التقليل من هذا النقص في الوعي، وقلة الخبرة بشؤون الحكم والتسيير من خلال بعض الإجراءات:

أولا: حسن اختيار المترشحين.

تكفل المشرع الجزائري بوضع الشروط العامة للترشح لعضوية المجالس المحلية، تاركا أمر الاختيار للأحزاب السياسية، ولذلك يتوجب على الأحزاب السياسية اختيار من بين المترشحين من يتوفر على الكفاءة والخبرة والتكوين الكافي والمطلوب لشغل مثل هذه المناصب، وتشكيل مجالس قادرة على

التصدي لمختلف المهام الإدارية. (1)

ثانيا: تطعيم المجالس المحلية بأعضاء معينين.

إضافة إلى الأعضاء الذين تم اختيارهم عن طرق الانتخاب المباشر من طرف سكان الإقليم، تلجأ السلطة المركزية ممثلة في الوزارة المكلفة بتعيين عدد من الأشخاص، قصد تدعيم المجلس المحلي بالكفاءات اللازمة القادرة على تسيير الشؤون المحلية (2)، ذلك أن مقتضيات الديمقراطية في مجتمعاتنا العربية اقتضت أن تتشكل المجالس المحلية بالأغلبية من ممثلي سكان الوحدات المحلية، الأمر الذي قد يؤدي إلى وصول أشخاص إلى عضوية هذه المجالس ممن يفتقدون إلى الخبرات الفنية والقدرة على التسيير الحسن لهذه المجالس. (3)

ثالثا: توعية الناخبين.

عن طريق القيام بدورات وحمولات توعية للمواطنين على مستوى الأقاليم، يتم من خلالها تعريفهم بمختلف المترشحين لشغل عضوية مجالسهم المحلية، فيسهل عليهم الاختيار ويكونون على بصيرة من أمرهم يوم الاقتراع. (4)

فضلا عن كل هذه الحجج للفريقين والانتقادات الموجهة لكل منها والردود المتبادلة بينها، أثبتت التجربة العملية أن أغلب الدول تأخذ بالانتخاب المباشر كآلية لتشكيل المجالس المحلية على غرار المشرع الجزائري الذي أخذ كغيره من المشرعين بمبدأ الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية

أما من الناحية العملية فالملاحظ أن أغلب التشريعات في العالم تعتمد وسيلة الانتخاب في تشكيل المجالس اللامركزية الإقليمية، من هذه التشريعات نذكر التشريع الفرنسي الصادر تحت رقم 83-213 الصادر بتاريخ 2-3-1982، والذي نص على أن البلديات والمحافظات والأقاليم تدار من خلال مجالس منتخبة، وعلى نهجه سار المشرع المصري الذي نص في المادة 62 من دستور سنة 1971 على: تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر.

(1) -خالد على سمارة، المرجع السابق، ص: 89.

(2) - مزياي فريدة، المرجع السابق، ص: 29.

(3) - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 76.

(4) - مزياي فريدة، المرجع السابق، ص: 30.

وبخصوص المشرع الجزائري فقد تبنى النهج ذاته، حيث أكد من خلال وثيقة الدستور على وسيلة الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية بلدية كانت أم ولائية، والذي جاء فيه: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وهذا ما كرسه المشرع الجزائري مند أول قانون للجماعات الإقليمية في الجزائر، قانون البلدية لسنة 1967 حيث نص على مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي والذي تلاه قانون الولاية لسنة 1969 مؤكدا دائما على الانتخاب كآلية ديمقراطية لتشكيل المجلس المنتخب، وهو ما أكدته أيضا قوانين البلدية والولاية المعدلة للنصوص السابقة. آخرها قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012.

ونحن من جانبنا نرى ضرورة تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب المباشر، تأييدا للرأي الفقهي الأول، لقوة ومنطقية الحجج التي ارتكز عليها أنصار هذا الاتجاه، فضلا عن ذلك تؤكد العوامل التاريخية التي ساهمت في تطور نظام الإدارة المحلية صحة هذا الاتجاه الفقهي.

فالانتخاب هو الأقدر على تحقيق نظام اللامركزية الإقليمية، وبالتالي إشباع أكبر قدر من الحاجات المحلية للسكان المحليين، ومعلوم أن هذا الأمر لن يتحقق ما لم تكن هذه المجالس قد تم تشكيلها من عمق هؤلاء السكان، وعلى قدر كبير من العلم بمتطلباتها ومشاكلها، يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب حتى يكون ضمانا لاستقلالها عن السلطة المركزية.

إننا نؤكد أيضا على ضرورة إحاطة العملية الانتخابية بجملة من الضمانات حتى تتحقق الفعالية المطلوبة على صعيد المجالس المنتخبة وخاصة ما يتعلق بقضية الشروط اللازمة للترشح للانتخاب، حيث من غير المنطقي أن توضع هذه الأمانة بين أيدي أشخاص يفتقدون إلى المؤهلات الفنية اللازمة بحجة أن النظام الحزبي يعطيهم هذه المكنة، فسحقا لهذا النظام الحزبي.

ولذلك يتوجب تعديل قانون الأحزاب، ولا يكفي القول فقط بضرورة حسن اختيار الأحزاب للمرشحين ذوي الخبرة والكفاءة، حتى نكون بصدد ممثلين في مستوى المسؤولية الملقاة عليهم، أقرب من المواطنين وأعرف بمشاكلهم، ولذلك وجب على المشرع الجزائري إعادة النظر بخصوص قانون الأحزاب السياسية، ذلك أن هذه الأخيرة هي المدرسة التي يتخرج منها هؤلاء المرشحين والذين سوف تتشكل المجالس المحلية من بينهم، كأن يشترط قانون الأحزاب لعضوية أي حزب مستوى معين من التكوين الفني

## الباب الثاني.....الفصل الثاني: الاستقلال العضوي (الانتخاب كضمانة لاستقلال المجالس المحلية)

والتعليم العالي مثلا، حتى تنتج لنا هذه الأحزاب أفرادا يملكون الأرضية اللازمة لتولي عضوية المجالس المحلية والتصدي لمختلف الرهانات التي تواجهها، وما يقال عن قانون الأحزاب يقال أيضا عن قانون الانتخابات.

نرى أيضا على حد قول أنصار الانتخاب إجابة على الإنتقاد الموجه إليهم من طرف أنصار طريقة التعيين، الذين ذهبوا إلى القول بأن الإنتخاب يؤدي إلى وصول أشخاص لا تتوفر فيه القدرة اللازمة لتسيير المجالس المحلية، بالنظر إلى ضعف الوعي على مستوى الهيئة الناخبة، وبهذا الخصوص نتساءل عن ما يمنع من تجسيد الديمقراطية عن طريق الإنتخاب؟

كما أن مسألة الوعي يمكن تجاوزها في البلدان النامية، والتي تعتبر الجزائر واحدة منها، فمثلا يمكن اعتماد طريقة الانتخاب المقيد، وهي أيضا من الأساليب الموجودة، على أن يكون التقييد هنا مبنيا على أساس درجة الوعي لدى الناخبين، وليس على أي أساس آخر كالثروة والجنس... إلخ حتى لا نبقى في كل مناسبة نتحدث فيها عن المنتخبين المحليين، فنوصي دائما بضرورة تكوين المنتخبين، أو توعية الناخبين من الزاوية المقابلة.

ومن دون أن ننفي الدور الرقابي المهم للسلطة المركزية على المجالس المحلية، والهدف من ذلك هو تحقيق نتيجتين هما:

أولا: تطبيق وتجسيد الديمقراطية، والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية، حيث يعد الانتخاب الأسلوب الأمثل لذلك، وهذه النتيجة هي جوهر اللامركزية الإدارية الإقليمية.

ثانيا: تحقيق الاستقلالية المحلية من خلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية.

## المبحث الثاني: تشكيل وتسيير المجالس المحلية في القانون الإداري الجزائري

تتكون الجماعات الإقليمية في الجزائر من هيئتين، هيئة تداولية يتم اختيارها عن طريق الانتخاب سواء على مستوى المجالس البلدية أم على مستوى المجالس الولائية، بالإضافة إلى الهيئة التنفيذية، هذه الأخيرة اختار المشرع تشكيلها عن طريق الانتخاب وهذا على مستوى البلدية، أما فيما يتعلق بالهيئة التنفيذية على مستوى الولاية فقد اختار المشرع الجزائرية طريقة التعيين بدلا عن الانتخاب، ولمعرفة كيفية تشكيل المجالس المحلية في الجزائر لابد من دراسة النظام الانتخابي لها من خلال نصوص قانون الانتخابات الجزائري وكذا نصوص قانوني البلدية والولاية، بداية بالهيئة التداولية للمجالس الشعبية المحلية (المطلب الأول)، ثم الهيئة التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: تشكيل الهيئة التداولية للمجالس المحلية بالانتخاب

تمثل الهيئة التداولية للجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري، في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، تتشكل هذه الأخيرة من منتخبين، تمت تزكيتهم من قبل سكان البلدية أو الولاية، ولأن المشرع الجزائري اعتمد في تشكيلها أسلوب الانتخاب، معتبرا هذه المجالس قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية،<sup>(1)</sup> كما أكدت نصوص الدستور على أن المجلس المنتخب يشكل الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية،<sup>(2)</sup> ولذلك يتوجب علينا من خلال هذا المطلب، التطرق بالدراسة لأهم مراحل العملية الانتخابية، بداية بالشروط الواجب توفرها في الناخب، وصولا إلى الإعلان عن نتائج الانتخابات إلى أهم مراحل العملية الانتخابية، ولأجل ذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى عدة فروع.

<sup>(1)</sup> -انظر المادة: 2/16 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادي الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020،

المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، ع:82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

<sup>(2)</sup> - انظر المادة: 16 نفسه.

## الفرع الأول: الشروط القانونية لأطراف العملية الانتخابية

تتمثل أطراف العملية الانتخابية في كل من الناخب والمنتخب

### أولاً: شروط الناخب.

أعطى المشرع الجزائري حق الانتخاب لكل جزائري وجزائرية ممن تتوافر فيهم جملة الشروط المنصوص عليها، تحقيقاً لمبدأ عمومية الاقتراع العام وعدم التمييز بين المرأة والرجل في ممارسة هذا الحق<sup>(1)</sup> وبالرجوع إلى نصوص القانون العضوي<sup>(2)</sup> المتعلق بالانتخابات وكذا نصوص الدستور الجزائري وقوانين أخرى يتضح أن شروط الناخب هي:

- أن يكون جزائري الجنسية<sup>(3)</sup>. ويلاحظ من خلال نصوص قانون الجنسية الجزائري،<sup>(4)</sup> ويلاحظ بهذا الصدد أن المشرع الجزائري لا يفرق بين الجنسية الجزائرية الأصلية والجنسية الجزائرية المكتسبة في ممارسة حق الانتخاب، مخالفاً بذلك الاتجاه العام في التفريق بين الوطني بالميلاد والوطني بالتجنس، حيث لا يتمتع هذا الأخير في الدول الغربية بالحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب مباشرة بل يشترط القانون مرور مدة من الزمن هي أشبه بامتحان يثبت هذا المتجنس من خلالها صدق ولائه لدولة الجنسية الجديدة.<sup>(5)</sup>

ولقد تباينت مواقف الدول في هذه المسألة، غير أن أغلب الدول تتحفظ على مواطنيها بالتجنس، وتشترط مرور مدة زمنية معينة تختلف من دولة إلى أخرى بعد انقضائها يتحصل المتجنس على حق الانتخاب، أو الترشح للعهدات النيابية والوظائف السياسية، من ذلك أن الدستور الأمريكي الذي يشترط مرور سبع سنوات في مواطنته بالتجنس لأجل السماح لهم بالترشح لعضوية مجلس النواب، ومرور

(1) - محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص: 150.

(2) - أمر رقم: 01-21، المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، ع: 17، 2021.

(3) - أنظر المادة: 50 من الأمر 01-21، نفسه

(4) - المادة: 5 من الأمر رقم 01-05 المؤرخ في 27/2/2005 المعدل والمتمم للأمر رقم: 86-70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائري، ج ر ج ج، ع: 15، 2005.

(5) - محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص: 159.

مدة تسع سنوات للسماح لهم بالترشح لعضوية مجلس الشيوخ.<sup>(1)</sup>

كما أن هناك من الدول من تقصر حق الانتخاب على سكان الأصل الواحد وإن كانوا حاملين لجنسيات مختلفة كما هو الحال بالنسبة للتشريع الفرنسي، حيث أشارت المادة 3/88 من التشريع الدستوري لسنة 1992 بحق الانتخاب في الانتخابات البلدية لمواطني الاتحاد الأوربي المقيمين في فرنسا، غير أن التصويت بصفة مواطن فرنسي، لم يطبق إلا بصدور التشريع الأساسي سنة، 1998 الذي حدد شروط تطبيق المادة أعلاه، وسمح بمشاركة رعايا الدول الأوربية المقيمين في فرنسا في الانتخابات البلدية سنة 2001.<sup>(2)</sup>

-يشترط أيضا في الناخب بلوغ سن الثماني عشر سنة (18) كاملة يوم الاقتراع<sup>(3)</sup>، ليجاري بذلك المشروع الجزائري موقف المشروع الفرنسي الذي اشترط بلوغ الناخب 18 سنة كاملة بعد أن كان يشترط في الناخب قبل تعديل 19 نوفمبر 1982 بلوغ 21 سنة كاملة<sup>(4)</sup>

-ويشترط أيضا في الناخب أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.

- يشترط في الناخب أيضا أن لا يكون فاقدا لأهلية الانتخاب<sup>(5)</sup>، بحسب القانون العضوي المتضمن قانون الانتخاب، وهؤلاء الذين فقدوا أهلية الانتخاب هم:

-من سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن.

- من حكم عليه في جنائية ولم يرد اعتباره

- من حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادة: 9 مكرر/1 والمادة: 14 من قانون العقوبات.

- من أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.

(1)- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، المرجع السابق، ص: 166.

(2)- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، دار الكتب والوثائق القوم، ط: 1، 2015، ص: 277/278.

(3)- أنظر المادة: 50 من الأثر 21-01، السابق الذكر.

(4)- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 278-279.

(5)- أنظر المادة: 50 من الأمر 21-01 السابق الذكر.

- المحجوز والمحجور عليه. (1)

- يشترط في الناخب أيضا أن يكون مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها مقر إقامته بمفهوم المادة 36 من القانون المدني الجزائري. (2)

### ثانيا: شروط المنتخب.

يشترط في المترشح لعضوية الهيئة التداولية للمجالس المحلية:

- 1\_ كأول شرط وهو ضرورة أن تتوافر فيه كل الشروط المنصوص عليها في المادة: 50 من هذا القانون العضوي، ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- 2- يجب أن يبلغ على الأقل سن الثالثة والعشرين (23 سنة) يوم الاقتراع.
- 2- التمتع بالجنسية الجزائرية
- 3- إثبات أدائه الواجب الوطني أو إثبات إعفائه منه
- 4- أن لا يكون من طائفة المحكوم عليهم بصفة نهائية، بعقوبة سالبة للحرية بسبب جنائية أو جنحة ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.
- 5\_ أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية.
- 6\_ ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة، وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية<sup>(3)</sup>.
- 7- أن يصرح بالترشح تحت رعاية حزب، أو كمترشح حر، وأن يكون ذلك في الآجال المحددة. (4)
- 8- أن لا يكون المترشح في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، وهي حالات مشتركة بين مرشحي المجالس الشعبية البلدية والولائية.

(1) - أنظر المادة: 52 من الأمر نفسه.

(2) - أنظر المادة: 51 من الأمر 01-21، السابق الذكر.

(3) - أنظر المادة: 184 من الأمر نفسه.

(4) - أنظر المادة: 178 من الأمر نفسه.

## الباب الثاني.....الفصل الثاني: الاستقلال العضوي (الانتخاب كضمانة لاستقلال المجالس المحلية)

وقد قصد المشرع من وراء منع هذه الطوائف حق الانتخاب خلال مزاولة نشاطهم، ولمدة سنة بعد التوقف في دائرة الاختصاص قصد من وراء ذلك منع هذه الأصناف من استعمال نفوذها للتأثير على العملية نزاهة العملية الانتخابية، وتمثل هذه الحالات فيما يأتي:

\_\_ أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها.(انتخابات بلدية / انتخابات ولاية)

-الوالي(انتخابات بلدية / انتخابات ولاية).

\_\_ الأمين العام للولاية(انتخابات بلدية / انتخابات ولاية).

\_\_ الوالي المنتدب(انتخابات بلدية / انتخابات ولاية).

\_\_ رئيس الدائرة (انتخابات بلدية / انتخابات ولاية).

\_\_ المفتش العام للولاية (انتخابات بلدية/ انتخابات ولاية).

\_\_ عضو مجلس الولاية (انتخابات بلدية/ انتخابات ولاية).

\_\_ المدير المنتخب بالمقاطعة الإدارية (انتخابات بلدية / انتخابات ولاية).

\_\_ القضاة(انتخابات بلدية/ انتخابات ولاية).

\_\_ أفراد الجيش الوطني الشعبي(انتخابات بلدية/ انتخابات ولاية).

\_\_ موظفوا أسلاك الأمن (انتخابات بلدية/ انتخابات ولاية).

\_\_ أمين خزينة البلدية على مستوى انتخابات البلدية وأمين خزينة الولاية على مستوى انتخابات الولاية.

\_\_ المراقب المالي للبلدية على مستوى انتخابات البلدية والمراقب المالي للولاية على مستوى انتخابات

الولاية.

\_\_ الأمين العام للبلدية (انتخابات بلدية / انتخابات ولاية).<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 188-190 من الأمر 01-21، السابق الذكر.

## الفرع الثاني: القوائم الانتخابية

ونتناول من هذا الفرع بداية شروط التسجيل في القوائم الانتخابية بالنسبة للمواطنين الناخبين، ثم مسألة مراجعة القوائم الانتخابية.

### أولاً: شروط التسجيل في القوائم الانتخابية.

جعل المشرع الجزائري التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهم الشروط القانونية الآتية:

- الجنسية الجزائرية.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية،<sup>(1)</sup> هذا وقد منح المشرع لمن استعاد أهليته بعد زوال العارض أن يسجل في القائمة الانتخابية<sup>(2)</sup>
- أن لا يسبق لهذا الشخص التسجيل في قائمة انتخابية أخرى.<sup>(3)</sup>
- أن يبلغ يوم الاقتراع سن الثماني عشر سنة كاملة<sup>(4)</sup>
- شرط الإقامة بالبلدية، ولقد فصل المشرع في هذا الشرط، وذلك بخصوص بعض الطوائف وهي:
  - الطائفة الأولى: أفراد الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج، حيث بإمكان كل من تتوفر فيهم الشروط القانونية من أفراد الجالية الجزائرية التسجيل في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات:
  - بلدية مسقط رأس المعني.
  - بلدية الموطن الأخير للمعني.
  - بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني.<sup>(5)</sup>
- ثانياً: أفراد الجيش الوطني الشعبي، والأمن الوطني، والحماية المدنية، وموظفي الجمارك الوطنية، ومصالح السجون، والحرس البلدي، الغير مسجلين بالقوائم الانتخابية على مستوى بلديات

(1)-أنظر المادة: 50 من الأمر 21-01، السابق الذكر.

(2)-أنظر المادة: 59 من الأمر نفسه.

(3)- أنظر المادة: 55 من الأمر نفسه.

(4)-أنظر المادة: 50 من الأمر نفسه.

(5)- أنظر المادة: 57 من الأمر، نفسه.

إقامتهم، يمكن لهؤلاء التسجيل في القوائم الانتخابية لإحدى البلديات الآتية:

- بلدية مسقط رأس المعني.

- بلدية آخر موطن للمعني.

- بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني.<sup>(1)</sup>

كما نص المشرع من خلال القانون الانتخابي على حالي الشطب من القوائم الانتخابية، ويكون ذلك في حالة قيام الناخب المسجل بالقائمة الانتخابية بموطنه بتغيير موطنه، في هذه الحالة يجب عليه أن يطلب شطب اسمه من القائمة الانتخابية وذلك في أجل ثلاثة أشهر الموالية لهذا التغيير وتسجيل إسمه في بلدية الإقامة الجديدة.

أما الحالة الثانية للشطب فتتمثل في الوفاة، ولذلك تقوم المصالح البلدية المعنية لبلدية الإقامة بشطب المتوفى من قائمة الناخبين، وفي حالة وفاته خارج بلدية إقامته، يتعين على بلدية مكان الوفاة إخبار بلدية إقامة المتوفى بجميع الوسائل القانونية<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: مراجعة القوائم الانتخابية.

تتم مراجعة القوائم الانتخابية خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال إشعار فتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية وقفلها<sup>(3)</sup>، وتتم عملية مراجعة القوائم الانتخابية بواسطة لجنة بلدية، تحت إشراف السلطة المستقلة، تتشكل هذه اللجنة البلدية من:

- رئيس برتبة قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا.

- ثلاثة مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة المستقلة من بين الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية للبلدية المعنية.

يسند إلى هذه اللجنة كما تقدم مهمة مراجعة القوائم الانتخابية على مستوى البلدية، تعمل هذه اللجنة تحت إشراف ورقابة رئيس السلطة المستقلة لمراقبة الانتخابات، تجتمع هذه اللجنة على مستوى

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 58 من الأمر 21-01، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 13، 12 من الأمر نفسه

<sup>(3)</sup> - أنظر المادة: 60-61-62 من الأمر نفسه.

البلدية بناء على استدعاء من رئيسها.

هذا فيما يتعلق بمراجعة القوائم الانتخابية على مستوى الوطن، أما بالنسبة للجالية الجزائرية المتواجدة خارج الوطن، فتتم مراجعة القوائم الانتخابية بالنسبة لها دائما من طرف لجنة لمراجعة القوائم الانتخابية، تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة، تتشكل هذه الأخيرة من:

- رئيس الممثلة الدبلوماسية، أو رئيس المركز القنصلي يعينه السفير رئيسا.

- ناخبان اثنان مسجلان في القائمة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية أو القنصلية تعينهما السلطة المستقلة.

- موظف قنصلي، عضوا.

\_ أمين اللجنة يعين من طرف أعضائها.

تجتمع هذه اللجنة كسابقتها على مستوى الوطن بمقر الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية بناء على

استدعاء من رئيسها. (1)

وفي إطار مراجعة القوائم الانتخابية، سمح القانون العضوي المتعلق بالانتخابات للناخبين ولمثلي الأحزاب المشاركة في الانتخابات وكذا المترشحين الأحرار الاطلاع على القائمة الانتخابية البلدية وكذا الحصول على نسخة. (2)

كما نص ذات القانون على أن كل مواطن تم إغفال اسمه، ولم يسجل ضمن القوائم الانتخابية أن يطلب إدراج اسمه ضمن القوائم الانتخابية، عن طريق تقديم تظلم إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية ضمن الأشكال والآجال الواردة في هذا القانون.

وفي إطار مراجعة القوائم الانتخابية دائما، بإمكان كل مواطن تقديم طلب مكتوب ومعلل لشطب شخص مسجل في القائمة الانتخابية بغير حق، أو تقديم طلب لتسجيل شخص تم إغفال اسمه من القائمة الانتخابية، شريطة أن يكون صاحب الطلب مسجل ضمن القائمة الانتخابية للبلدية. (3)

(1) - أنظر المادة: 63، 64 من الأمر 01-21، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 70 من الأمر نفسه.

(3) - أنظر المادة: 66، 67 من الأمر نفسه

يتم تقديم هذا الطلب في أجل 10 أيام بعد تقديم بعد تعليق الإعلان الخاص باختتام عملية مراجعة القوائم الانتخابية

وفي هذا الإطار نص القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات الساري العمل به، على تخفيض هذا الأجل إلى 5 أيام وذلك في حالة المراجعة الاستثنائية.

مع إمكانية تقديم الطعن أمام المحكمة المختصة إقليمياً، في أجل خمسة أيام كاملة من تاريخ التبليغ، وفي حالة عدم التبليغ يتم تقديم الطعن في أجل ثمانية أيام.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: الترشح لعضوية المجالس المحلية

تخضع عملية الترشح لعضوية المجالس المحلية في الجزائر إلى مبدأ المساواة في الترشح، على اعتبار أن ذلك يعتبر واحدة من الحريات التي يتمتع بها الأفراد داخل المجتمع، وهذا ما أكدت عليه نصوص الدستور الجزائري<sup>(2)</sup>

وبالرجوع إلى أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات يتضح أن المشرع الجزائري قد اعتمد نظام حرية الترشح لعضوية المجالس المحلية سواء في إطار الأحزاب السياسية أو عن طريق الترشح في إطار القوائم الحرة.

يتم الترشح عن طريق التصريح بالترشح، ويكون ذلك من خلال تقديم القائمة على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، بواسطة أحد المترشحين الوارد اسمه في القائمة الانتخابية المشتملة على البرنامج الذي يتم شرحه خلال الحملة الانتخابية، موكل من طرف الحزب أو من طرف مترشي القائمة المستقلة، على أن يتضمن التصريح بالترشح الموقع من طرف كافة المترشحين ما يأتي:

- إسم المترشح ولقبه والكنية إن وجدت.

- الجنس وتاريخ ومكان ميلاد المترشح. وعنوانه الشخصي

- المهنة والمؤهلات العلمية لكل مترشح أصلي ومستخلف، وترتيب كل واحد منهم في القائمة.

(1) - أنظر المادة: 68-69 من الأمر 21-01، السابق الذكر.

(2) - المادة: 50 من التعديل الدستوري الجزائري 1996، السابق الذكر.

-تسمية الحزب والأحزاب بالنسبة للقوائم المترشحة تحت رعاية حزب سياسي.

- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.

- الدائرة الانتخابية المعنية بالمنافسة.

هذا فيما يتعلق بشرط التصريح بالترشح كواحد من شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية، ثم بعد استكمال القوائم الانتخابية شروطها تودع على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، قبل 50 يوما من تاريخ إجراء الاقتراع.

-يشترط أيضا في الترشح أن تكون القائمة الانتخابية مقبولة من طرف حزب، أو عدة أحزاب سياسية، وفي حالة ما إذا لم تكن القائمة الانتخابية تحت رعاية حزب، أو عدة أحزاب، في هذه الحالة ينبغي أن تدعم القائمة الانتخابية بخمسين توقيعاً على الأقل، عن كل مقعد مطلوب شغله من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية

- كما أنه لا يمكن للمترشح أن يكون مرشحاً في أكثر من قائمة انتخابية أو في أكثر من دائرة انتخابية، تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة: 278 من هذا القانون العضوي.

- كذلك لا يجوز القيام بأي إضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب بعد إيداع قوائم الترشيحات ماعدا في حالة الوفاة. أو حصول مانع شرعي

- كما لا يمكن أيضا الترشح في نفس قائمة الترشح، لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة، سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية.<sup>(1)</sup>

#### الفرع الرابع: عدد أعضاء المجالس المحلية

تتكون المجالس الشعبية البلدية والولائية من عدد من المنتخبين، ويراعى في ذلك حجم الكثافة السكانية، أي أن أعضاء المجالس المحلية متغير نتيجة تغير عدد السكان من فترة إلى أخرى وبناء على نتائج آخر عملية إحصاء عام للسكان، وعلى أساس هذا الأخير حدد القانون العضوي 12-01

<sup>(1)</sup>-أنظر المادة: 177 إلى 182 من الأمر 21-01، السابق الذكر.

المتضمن قانون الانتخابات عدد أعضاء المجالس المحلية في الجزائر كالاتي:

أولاً: عدد أعضاء المجلس المحلي البلدي.

كما أشرنا أعلاه يتغير عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج دائماً عن عملية الإحصاء العام والأخير للسكان الذي تقوم به الدولة من فترة إلى أخرى، ولذلك حدد الأمر المتضمن القانون العضوي المنضم للانتخابات الساري العمل به، عدد أعضاء المجالس المحلية البلدية حسب آخر تعداد للسكان ما بين ثلاثة عشر عضواً، وثلاثة واربعون عضواً، بحسب الكثافة السكانية على مستوى كل جماعة إقليمية بلدية<sup>(1)</sup>

ثانياً: عدد أعضاء المجلس المحلي الولائي.

وفقاً للقاعدة السابقة يتحدد عدد أعضاء المجلس المحلي الولائي حسب الكثافة السكانية للولاية ويتغير هذا العدد حسب تغير عدد السكان الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان. ولقد حدد الأمر رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات عدد أعضاء المجلس المحلي الولائي تبعاً للقاعدة أعلاه ما بين خمسة وثلاثين عضواً، وخمسة وخمسين عضواً.<sup>(2)</sup>

### الفرع الخامس: الاقتراع.

حيث ينتخب أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، لمدة خمس سنوات، وسوف نعالج في هذا الفرع جملة من المسائل المهمة في عملية الاقتراع.

أولاً: خصائص الاقتراع.

-عمومية الانتخاب<sup>(3)</sup>: وكما تقدم معنا فإن الانتخاب حق عام لكل مواطن ومواطنة شريطة توفر الشروط التي رأيناها سابقاً.

-سرية الانتخاب وشخصيته: <sup>(4)</sup>يجري الانتخاب بطريقة سرية ضماناً لحرية الناخبين في التصويت

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة 187 من الأمر 01-21، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - انظر المادة: 189 من الأمر 01-21 نفسه.

<sup>(3)</sup> -المادة: 50 من الأمر 01-21 نفسه.

<sup>(4)</sup> -المادة: 133 من الأمر 01-21 نفسه.

## الباب الثاني.....الفصل الثاني: الاستقلال العضوي (الانتخاب كضمانة لاستقلال المجالس المحلية)

على مرشحيهم، كما أن الانتخاب شخصي، يمارس مباشرة من طرف المنتخبين بأنفسهم، غير أنه وفي بعض الحالات يتعذر على بعض فئات المصوتين ممارسة هذا الحق بأنفسهم، ولذلك أجاز المشرع مراعاة لهذه الفئات الانتخاب عن طريق الوكالة، ولقد نص المشرع الجزائري من خلال الأمر المنضم للانتخابات الساري العمل به هذه الأصناف وهم:

- فئة المرضى المتواجدين على مستوى مختلف المستشفيات للعلاج.
- فئة المعطوبين عطبا كبيرا أو العجزة.
- العمال أو المستخدمون الذين يعملون خارج إقليم ولايتهم، أو الذين هم في تنقل، أو الذين يلازمون مكان عملهم يوم الاقتراع.
- الطلبة الجامعيون الذين يدرسون خارج إقليم ولايتهم.
- المواطنون الموجودون مؤقتا في الخارج.
- أفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية ومستخدمو الجمارك الوطنية، ومصالح السجون، والحرس البلدي الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.<sup>(1)</sup>
- يمكن للناخبين المقيمين في الخارج، مزاوله حقهم في الانتخابات المحلية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، عن طريق الوكالة إذا تعذر عليهم ممارسة حقهم على مستوى التمثيليات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية في أماكن إقامتهم.<sup>(2)</sup>
- ويشترط في الوكيل حمل وكالة واحدة، كما يشترط في الموكل منح الوكالة لوكيل واحد، تحرر هذه الأخيرة بموجب عقد أمام رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية بالنسبة للأشخاص المقيمين داخل التراب الوطني، هذا وتعد الوكالات الصادرة عن الأشخاص المرضى بعقد يحرر أمام مدير المستشفى، أما الوكالات الخاصة بأفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية وأعاون الجمارك ومصالح السجون والحرس البلدي هؤلاء تعد الوكالات الصادرة عنهم أمام رئيس الفرقة.<sup>(3)</sup>

(1) - أنظر المادة:157 من الأمر 01-21 السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة:158 من الأمر 01-21، نفسه.

(3) - أنظر المادة:157 إلى 161 من الأمر 01-21، نفسه.

### ثانيا: التصويت.

اختار المشرع الجزائري لتشكيل المجالس المحلية طريقة الاقتراع المباشر على القائمة الانتخابية، في مقابل طريقة الاقتراع الفردي، وفقا للأمر المنضم للإنتخابات الساري العمل به، حيث نص على أن المجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج.<sup>(1)</sup>

بالنسبة لعملية الاقتراع فإن هذه الأخيرة تجري على مستوى الدائرة الانتخابية، ويتم توزيع الناخبين فيها، بقرار من الوالي على مكاتب التصويت، هذه الأخيرة يتم وضعها حسب ما تقتضيه الظروف، منها ما هو متنقل ومنها ما هو ثابت<sup>(2)</sup>.

يحدد يوم الاقتراع في المرسوم الرئاسي نفسه، الذي يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية الوارد في المادة: 123 من القانون العنوي رقم 01-21 الذي نص أيضا على أن الانتخاب يدوم يوما واحدا، ومع ذلك يمكن لرئيس السلطة المستقلة أن يتخذ قرار بتقديم ساعة بدأ الاقتراع، أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات أو في سائر أنحاء دائرة انتخابية واحدة<sup>(3)</sup>. كما يمكن أيضا لرئيس السلطة المستقلة أن يتخذ قرار بتقديم افتتاح الاقتراع ب72 ساعة على الأكثر كما هو الحال في حالة البدو الرحل ويمكن أيضا تقديم الاقتراع ب120 ساعة بالنسبة للجالية الجزائرية بالخارج بناء على طلب من السفراء والقناصل، وذلك بقرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية ووزير الخارجية<sup>(4)</sup>.

### ثالثا: الأنماط الفنية للتمثيل.

يمكن تقسيم العملية الانتخابية إلى مرحلتين، مرحلة التصويت ومرحلة فرز النتائج الانتخابية، حيث تتم عملية التصويت وفق أسلوبين انتخابيين هما أسلوب الاقتراع على القائمة الانتخابية وأسلوب الاقتراع الفردي، بينما تتم عملية فرز النتائج الانتخابية وفق أسلوبين آخرين هما أسلوب التمثيل الأكثرية وأسلوب التمثيل النسبي، وسوف نتعرض فيما يلي إلى المقصود بمبادئ الأسلوبين مع تحديد الأسلوب

(1) - أنظر المادة: 169 من الأمر 01-21، السابق الذكر

(2) - أنظر المادة: 125 من الأمر 01-21، نفسه.

(3) - أنظر المادة: 132 من الأمر 01-21 نفسه.

(4) - أنظر المادة: 6/132 من الأمر 01-21، نفسه.

المعتمد من طرف المشرع الجزائري.

أولاً: أسلوب التمثيل الأكثرى (الأغلبية).

يعتبر هذا الأسلوب من أساليب تحديد النتائج الانتخابية، من أعرق وأسهل نظم الانتخابات، تعود أصوله إلى الفقيه سيمون بونفورت حيث قام بإدخاله في الانتخابات البرلمانية في بريطانيا سنة 1265<sup>(1)</sup>.

أساس هذا النظام، أن يفوز في كل دائرة انتخابية المرشح، أو القائمة التي تحصلت على أكبر عدد من الأصوات، وهو بذلك صالح للتطبيق، سواء في ظل الانتخاب الفردي، أو الانتخاب على القائمة، ولنظام الأغلبية صورتان هما:

-الأغلبية المطلقة: وتكون بحصول المترشح على أكثر من نصف عدد الأصوات المعبر عنها (01+50)

-الأغلبية النسبية: وتكون بحصول المترشح أو القائمة الانتخابية على أكثر الأصوات بصرف النظر عن باقي المترشحين<sup>(2)</sup>.

ثانياً: أسلوب التمثيل النسبي:

يقوم هذا النظام على إعطاء كل مترشح أو قائمة انتخابية عدد من المقاعد يتناسب مع قوتها العددية، وتبرز هذه الفكرة لدى أنصار التيار الليبرالي، حيث أن الجمعية الوطنية في رأيهم تشكل عالماً مصغراً يحوي كل التنوعات الموجودة في الجسم الانتخابي<sup>(3)</sup>.

ومن يتابع تطور النظم المحلية في فرنسا مثلاً يجدها قد تراوحت ما بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، ثم ألغت فرنسا كل أثر للنظام النسبي بموجب التشريع رقم 620-64 الصادر في 1964/6/27، حيث طبق نظام الأغلبية على دورين<sup>(4)</sup>.

(1)-محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص 211.

(2)-عصام نعمة اسماعيل، المرجع السابق، ص ص: 335/334.

(3)- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المرجع السابق، ص: 812.

(4)- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 367.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد فضل اعتماد أسلوب الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج.<sup>(1)</sup>

رابعاً: فرز الأصوات وتوزيع المقاعد داخل المجلس.

أولاً: فرز الأصوات.

مباشرة بعد اختتام الاقتراع يوقع أعضاء مكتب التصويت جميعاً على قائمة التوقيعات، وتحت رقابة أعين أعضاء مكتب التصويت، وبحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين، تقوم مجموعة من المنتخبين ممن تم اختيارهم من طرف أعضاء مكتب التصويت، أو أعضاء مكتب التصويت بعملية الفرز، هذا الأخير يتم مباشرة فور الانتهاء من عملية التصويت علنياً ومن دون انقطاع، إلى غاية الانتهاء من كل الأوراق، وبعد الانتهاء من عملية الفرز وعد النقاط، يسلم الفارزون لرئيس مكتب التصويت، وكذا أوراق التصويت الغير مقبولة<sup>(2)</sup> ويعتبر من قبيل هذه الأوراق الملغاة والتي لا تدخل ضمن قائمة الأصوات المعبر عنها ما يلي:

-الظرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون الظرف.

-وضع مجموعة أوراق في ظرف واحد.

\_\_ تعتبر أيضاً ملغاة الأظرفة أو الأوراق المشوهة أو الممزقة.

\_\_ كل ورقة مشطوبة كلياً أو جزئياً، أو تحمل أية علامة تعتبر ملغاة، إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع هذا الشكل، وفي الحدود المضبوطة حسب شكل الإجراء المنصوص عليه في المادتين: 170 و192 من هذا القانون العضوي.

\_\_ أو الأظرفة غير النظامية.

ثانياً: إعلان النتائج.

بعد تحديد الأصوات المعبر عنها يوضع محضر لنتائج الفرز في مكتب التصويت، محرر ومكتوب بحبر لا يمحي، محرر محضر الفرز في ثلاث نسخ يوقعها أعضاء مكتب التصويت، يتسلم رئيس مكتب

(1) - أنظر المادة: 169 من الأمر 21-01 السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 151 إلى 154 من الأمر 21-01 نفسه.

التصويت نسخة لتعليقها داخل مكتب التصويت، ونسخة تسلم إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق، ونسخة ثالثة تسلم إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة أو مثله، ثم يصرح رئيس المكتب علنا بالنتائج ويتولى تعليق محضر الفرز في مكتب التصويت بمجرد تحريره.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: توزيع المقاعد داخل المجلس.

تضمن الأمر المنضم للانتخابات الساري العمل به إجراءات توزيع المقاعد على المترشحين، وفي هذا الإطار نص على أن توزع المقاعد المطلوب شغلها بالتناسب بين القوائم الانتخابية، وحسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة انتخابية مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

ومن الإجراءات المتعلقة بكيفية التوزيع للمقاعد أيضا، أنه لا تؤخذ بعين الاعتبار القوائم الانتخابية التي لم تتحصل على نسبة 5 % يتم حساب نسبة 5 % بقسمة عدد الأصوات المعبر عنها ضرب خمسة (5) قسمة مئة، بعدها نقوم بطرح مجموع وأصوات القوائم التي لم تتحصل على نسبة 5 % فتتحصل على مجموع الأصوات المعبر عنها الحقيقي، بعدها نقوم بحساب المعامل الانتخاب، وهو حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها تقسيم عدد المقاعد الحاصل هو المعامل الانتخابي<sup>(2)</sup>.

ثم توزع المقاعد داخل المجلس على القوائم الانتخابية بحسب عدد المرات التي تكرر فيها المعامل الانتخابي مع كل قائمة، فعلى فرض أن المعامل الانتخابي في بلدية معينة هو 400 وعلى فرض أن القائمة "أ" قد تحصلت على 1500 صوت هذه القائمة على أساس المعامل الانتخابي تكون قد تحصلت على 3 مقاعد والباقي 300. وهكذا بالنسبة لباقي القوائم الانتخابية، وفي حالة وجود مقعد متبقي في هذه الحالة نرجع للباقي، وتطبق قاعدة الكرسي الباقي للباقي للأقوى، وفي حالة تساوى الباقي لدى قائمتان أو أكثر تطبق قاعدة المرشح الأصغر سنا هو الذي تتحصل قائمته على المقعد.

وبهذا الخصوص نشير إلى أن توزيع المقاعد بين أعضاء القائمة الانتخابية لم يعد كما كان في السابق، حيث كانت المقاعد توزع على مرشحي القائمة بحسب ترتيبهم في القائمة الانتخابية، وبموجب قانون الانتخابات 01-21 أصبح توزيع المقاعد يتم بحسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل

(1) - أنظر المادة: 155-156 من الأمر 01-21 السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 171 الأمر 01-21 نفسه.

مترشح، ومن دون مراعاة لمسألة الترتيب، كما كان معمولاً به سابقاً.

يفوز بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة عند تساوي الأصوات بين مترشحي القائمة المترشح الأصغر سناً، وعند تساوي الأصوات بين مترشح ومترشحة تفوز هذه الأخيرة بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

نشير في البداية إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو نفسه زعيم الهيئة التنفيذية، لذلك سوف نرجئ الحديث عنه إلى حين الحديث عن الهيئة التنفيذية للبلدية، على خلاف رئيس المجلس الشعبي الولائي، الذي يعتبر رئيس المجلس الشعبي الولائي فحسب، ولذلك نتناول كيفية اعتلائه رئاسة المجلس في هذا المقام كونه عضو من أعضاء الهيئة التداولية.

نص المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية الساري العمل به، على أن رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب للعهد الانتخابية من طرف جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، على التفصيل الآتي:

-ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية.

- تملك القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد فقط تقديم مرشحها لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، أما حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين على نسبة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. فإذا لم تحصل أي قائمة على نسبة 3، % على الأقل من المقاعد، يمكن جميع المقاعد تقديم مرشح عنها.

-يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيس للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين للمرتبة الأولى والثانية في حالة لم يتحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات. في حالة تساوي

(1) - أنظر المادة: 171 من الأمر 01-21 المتضمن قانون الانتخابات، السابق الذكر.

الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا<sup>(1)</sup>.

بعد انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يقوم هذا الأخير باختيار نوابه الذين يتراوح عددهم ما بين 2 إلى 6 نواب ثم يعرضهم على المجلس لأجل المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: أعضاء الهيئة التنفيذية بين الانتخاب والتعيين

تختلف طرق تشكيل الهيئة التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية على التفصيل الذي رأيناه سابقا، حيث هناك من تبني طريقة الانتخاب، في حين هناك من تبني طريقة التعيين، وهناك من مزج بين الطريقتين لتشكيل الهيئات التنفيذية، هذه الطريقة الأخيرة كانت محل اختيار من طرف المشرع الجزائري في تشكيل الهيئة التنفيذية للمجالس المحلية وسوف نتناول في هذا المطلب كيفية تشكيل الهيئة التنفيذية للبلدية(الفرع الأول) وكذا الهيئة التنفيذية للولاية(الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تشكيل الهيئة التنفيذية للبلدية عن طريق الانتخاب

يقابل منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى التشريع الفرنسي العمدة وهو منصب جد مهم على مستوى المجلس المنتخب، ولذلك نص المشرع الفرنسي على أن العمدة ينتخب على ثلاثة أدوار.

الدور الأول: يجب لإعلان عن فوز أحد المرشحين بالعمدية الحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين، وإلا تعاد الانتخابات مرة ثانية.

الدور الثاني: وفي هذا الدور أيضا يلزم لفوز أحد المرشحين بمنصب العمدة الفوز بالأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين، أو تعاد الانتخابات مرة ثالثة.

الدور الثالث: في حالة عدم فوز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين للمرة الثانية يجرى دور ثالث للانتخابات، وفي هذا الدور يكفي بالفوز بالأغلبية النسبية لأصوات الناخبين، وفي حالة التعادل في الأصوات بين مرشحين يعلن فائزا بمنصب العمدة المرشح الأكبر سنا<sup>(3)</sup>.

(1) - أنظر المادة: 59 من القانون 07-12، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 62 من القانون 07-12، السابق الذكر.

(3) - محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 334.

خلافًا لما هو الحال عليه في التشريع الفرنسي، والذي كما ذكرنا يحظى من خلاله العمدة بأهمية كبيرة ويتضح ذلك منذ لحظة اختياره، نجد أن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري ليس على القدر نفسه.

نص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به، على أن البلدية تتكون من هيئة مداولة، وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعني ذلك أن الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي لا تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي فحسب بل تضم أيضا أعضاء آخرين وهم النواب، وإن كان قانون البلدية قد تحدث عن رئيس المجلس الشعبي البلدي واعتبرته رئيس الهيئة التنفيذية إلا أنه لم يكن واضحا بشأن باقي أعضاء الهيئة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

ولقد ورد الحديث عن رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية وكذلك قانون الانتخابات وسوف نتوقف عند كل من القانونين للتعرف على كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

نص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به قبل التعديل على أنه: يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي أصوات الناخبين يعلن رئيسا المرشح أو المرشحة الأصغر سنا، ثم ينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي في حفل رسمي بحضور أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك في غضون الخمسة عشر يوما على الأكثر الموالية للإعلان عن نتائج الانتخابات<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى نصوص القانون العضوي رقم 12-01 المتضمن قانون الانتخابات سابقا، والذي صدر عقب قانون البلدية 11-10 نجد المشرع الجزائري ينص على أنه في غضون الخمسة عشر يوما الموالية، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهد الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم التي تحصلت على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أية قائمة على هذه

(1) -أنظر المادة 15 من القانون 11-10، السابق الذكر.

(2) - المادة: 65-67 من القانون 11-10 السابق الذكر.

النسبة بإمكان جميع القوائم تقديم مرشح، يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ويجري دور ثان خلال 48 ساعة الموالية، ويعلن فائزاً المترشح الحائز على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً<sup>(1)</sup>.

يتضح مما سبق وجود اختلاف وتناقض في تحديد طريقة الرئاسة للمجلس الشعبي البلدي وي طرح السؤال في هذا المقام عن أي النصين واجب التطبيق.

بالنظر إلى عدة عوامل سوف نذكرها يرجح العمل بأحكام القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات للاعتبارات الآتية:

-وردت المادة من قانون الانتخابات ضمن أحكام القانون العضوي 12-01، بينما وردت المادة: 15 ضمن قانون البلدية، وهو قانون عادي، والقانون العضوي كما هو معلوم أقوى من القانون العادي وبالتالي نرجح العمل بأحكام قانون الانتخابات المتقدمة بالنسبة لتحديد رئاسة المجلس الشعبي البلدي.

- بتطبيق أحكام تنازع القوانين من حيث الزمان وتطبيق قاعدة القانون اللاحق يلغي القانون السابق، وعليه تعتبر أحكام المادة: 15 من قانون البلدية لاغية بأحكام المادة: 80 من القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات.

-أخيراً من القواعد العامة في القانون لحل التنازع بين القوانين قاعدة الخاص يقيد العام، والقانون العضوي هو قانون خاص، وقانون البلدية هو قانون عام، وعليه تقيد أحكام القانون العضوي الأحكام التي نص عليها قانون البلدية.

كان هذا قبل صدور الأمر المتضمن قانون الانتخابات الجديد الساري العمل به، والذي لم يتطرق مطلقاً إلى كيفية اختيار رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، وفي مثل هذه الحالة نعمل أحكام المادة: 65 من قانون البلدية، هذا الأخير الذي تم تعديل بعض أحكامه ومنها المادة: 65 أعلاه.

(1) - أنظر المادة 80 من القانون العضوي 12-01، السابق الذكر.

وحسنا فعل المشرع الجزائري بحسمه لهذا الجدل من خلال إقدامه على تعديل بعض نصوص قانون البلدية 10-11 حتى تنسجم مع نصوص قانون الانتخابات سيما ما تعلق بكيفية تحديد رئيس الهيئة التنفيذية، وبذلك أصبح اختيار رئيس الهيئة البلدية يتم وفق الخطوات الآتية<sup>(1)</sup>:

يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين (35) في المائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

أما في حالة عدم حصول أية قائمة على خمسة وثلاثين في المائة فيمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها، يكون الانتخاب سرىا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات في حالة تساوي الأصوات المحصل عنها يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا؟.

ومع أول انتخابات بعد تعديل القانون البلدي 10-11 سجل إخفاق العديد من البلديات عبر التراب الوطني في تعيين رئيس الهيئة التنفيذية البلدية رغم وضوح نص المادة 64 مكرر من التعديل، ومع ذلك يبقى الغموض يشوب نص المادة من جوانب أخرى، حيث نسجل الملاحظات الآتية:

— عدم تحديد الجهة المخولة بدعوة المجلس للانعقاد، حيث لم تنص المادة 64 مكرر على ذلك من أجل تشكيل المكتب المكلف بتلقي الترشيحات والتحصير لعملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

— الإشكال الذي تضمنته المادة 04 من الأمر 13-21 المتعلق بحالة تحصل قائمتين على نسبة 35% من الأصوات في حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية، حيث لم تنص المادة على حالة تحصل قائمة واحدة على نسبة 35% مما يطرح التساؤل حول كيفية الترشح في مثل هذه الحالة.

<sup>(1)</sup> - المادة: 64 من الأمر رقم 13-21 المؤرخ في 31 أوت 2021 المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ج ج، ع: 67، السنة: 2021.

\_\_ لم تحدد المادة 65 من الأمر 21-13 الأساس الذي على ضوءه يتم تقديم مرشح من قبل القوائم الفائزة، خصوصا في حالة عدم وجود التوافق بين عناصر القائمة الانتخابية المعنية بالترشح<sup>(1)</sup>.

هذا فيما يتعلق برئاسة المجلس الشعبي البلدي أما بالنسبة لبقية أعضاء الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ونقصد بهم نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي هذا الإطار نص قانون البلدي الساري العمل به، على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يرأس الهيئة التنفيذية دون أن تحدد المادة باقي أعضاء الهيئة التنفيذية. كما نص أيضا قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يحدد تاريخ وأعمال دورات المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية.

فلم يحدد المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به أيضا المقصود بالهيئة التنفيذية، ولا من له صلاحية تعيين أعضاء الهيئة التنفيذية، مع أن المشرع نص من خلال قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نائبان أو أكثر، دون النص صراحة على أن الهيئة التنفيذية للبلدية تتكون من الرئيس ونوابه.

ورغم أن قانون البلدية نص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعرض قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه، للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي في حدود ما تنص عليه المادة: 69 من قانون البلدية والتي نصت أيضا على أنه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة إليهم، لكن هذه النصوص لم تنص صراحة على أن الهيئة التنفيذية للبلدية تشمل من الرئيس ونوابه<sup>(2)</sup>.

يفهم من نصوص المواد السابقة أن الهيئة التنفيذية تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب من طرف أعضاء المجلس البلدي، بالإضافة إلى النواب كذلك، حيث يتم تعيينهم عن طريق الاقتراع باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويختلف عدد هؤلاء النواب بحسب الكثافة

<sup>(1)</sup> - أحمد عسري، أحمد بن مالك، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر رقم 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، مج:07، ع:01، 2022، ص:

<https://www.asjp.cerist.dz> .756-755

<sup>(2)</sup> - أنظر المواد 15، 20، 69 من القانون 11-10 السابق الذكر.

## الباب الثاني.....الفصل الثاني: الاستقلال العمومي (الانتخاب كخمانة لاستقلال المجالس المحلية)

السكانية وعموما يتراوح عددهم بين نائبان إلى ستة نواب حسب قانون البلدية الساري العمل به. وبذلك يكون المشرع الجزائري قد جرى المشرع الفرنسي في كيفية تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتم انتخاب العمدة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكذلك نوابه، والعمدة وفق المشرع الفرنسي هو المنفذ وهو القطب الرئيسي في الإدارة الفعلية للبلدية، هو الممثل القانوني للبلدية وهو المنفذ لمجلسها، والمسؤول الأول عن حسن أداء مرافقها.

وهذا على خلاف بعض التشريعات التي يتم فيها تحديد المكلف بالرئاسة أي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الاقتراع المباشر من طرف سكان البلدية من خلال قائمة منفصلة عن الأعضاء<sup>(1)</sup>، من دون اشتراط شروط معينة فيشخص المرشح، مركزا على الدور السياسي لرئيس البلدية على خلاف الدور الإداري<sup>(2)</sup>.

وقد أخذ المشرع اللبناني بذات الاتجاه عندما قرر أسلوب الانتخاب المباشر من طرف سكان البلدية لاختيار رئيس البلدية، بالتزامن مع انتخاب أعضاء المجلس البلدي أي الهيئة التداولية، باستثناء رئيس الهيئة التنفيذية لبلدية بيروت حيث ينتخب عن طريق الانتخاب الغير مباشر من طرف أعضاء المجلس هو ونائبه في أول جلسة يعقدها المجلس<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: تعيين رئيس الهيئة التنفيذية للولاية

أخذت الجزائر على غرار العديد من دول العالم، بمبدأ تعيين رؤساء السلطة التنفيذية على مستوى المجلس الشعبي الولائي، في نظام اللامركزية الإدارية\_ أي الولاية\_، ومن الدول التي تقوم السلطة المركزية فيها بتعيين رؤساء السلطة التنفيذية دول البينيلوكس (هولندا بلجيكا لوكسمبورج)، فرنسا حيث يتم تعيين المحافظين ورؤساء الأقاليم عن طريق مجلس الوزراء، ومعظم البلاد العربية: مصر، تونس، المغرب، حيث يذهب أنصار مذهب تعيين الرؤساء التنفيذيين إلى القول أن هذه الطريقة تساهم في استقرار

(1) - محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص:70.

(2) - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق ص:96.

(3) - سلسلة الشأن العام في قضايا الناس حاجات وأبحاث تخطيط واستشراق، المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية، منشورات جامعة سيده لويزة، الاسكندرية، ص:168.

## الباب الثاني.....الفصل الثاني: الاستقلال العضوي (الانتخاب كضمانة لاستقلال المجالس المحلية)

العمل الإداري على مستوى الوحدة الإدارية، وكذا تحقيق الموضوعية المطلوبة في العمل الإداري، إضافة إلى تحقيق الخبرة والكفاءة المطلوبين لأجل تحقيق أفضل النتائج، وكذلك التحرر من قبضة الأحزاب السياسية<sup>(1)</sup>، ومع ما لهذه الطريقة من محاسن في نظر أنصارها إلا أنه في المقابل قد تؤدي هذه الطريقة إلى الذهاب كلية بجوهر النظام اللامركزي.

نص المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية على أن للولاية هيئتان: المجلس الشعبي الولائي والوالي<sup>(2)</sup>، وقد تعرفنا في المبحث الأول من هذا الفصل على كيفية تشكيل الهيئة التداولية للمجلس الشعبي الولائي، وفيها يلي نتطرق إلى الهيئة الثانية من هيئات الولاية ألا وهي الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي.

كما نص المرسوم الرئاسي<sup>(3)</sup> المتضمن التعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، على أن الوالي يعين بشكل إنفرادي من طرف رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم رئاسي.

ولذلك فإن الوالي حاليا يعين بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية صاحب الصلاحية الأصلية في تعيين الولاة، وقبل ذلك كانت المادة: 78 من التعديل الدستوري لسنة 1996 قد نصت على ذلك حيث جاء فيها:

يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام الآتية:

-رئيس المجلس الدستوري...الولاية

ولأن منصب الوالي منصب سياسي من حيث التعيين، وهو منصب مهم وجد حساس، فقد نص المشرع الجزائري على عدم إمكانية توليه إلا من طرف موظف سامي، وبالرجوع إلى نص المرسوم التنفيذي<sup>(4)</sup> المتضمن التعيين في الوظائف العليا على مستوى الإدارة المحلية، يتضح أن من تولى منصب الوالي محصور ضمن فئات معينة، وهي مرتبة بحسب أهميتها، وتتمثل هذه الفئات في الفئات الآتية بداية ب :

(1) - سمير محمد عبد الوهاب، قضايا معاصرة في اللامركزية والحكم المحلي، المرجع السابق، ص39/38.

(2) - أنظر المادة: 2 من القانون 12-07 السابق الذكر.

(3) - مرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 14 رجب 1420 الموافق 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج ر ج ج، العدد 76، السنة: 1999.

(4) - مرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج، ع: 31، الصادرة بتاريخ 28 جويلية 1990.

### –فئة الأمناء العامون للولاية:

نص المشرع الجزائري من خلال نصوص المرسوم التنفيذي المتضمن التعيين في الوظائف العليا على مستوى الإدارة المحلية على هذه الفئة المهمة من فئة العاملين على مستوى الولاية المساعدين لشخص الوالي، ولذلك وبحكم تجربتهم في الميدان وقيامهم بالمهام المنوطة بهم، اعتبرها المرسوم التنفيذي أعلاه أنسب فئة مؤهلة لشغل وظيفة الوالي.

إن الأمين العام للولاية هو الجهاز الأقرب إلى الوالي على أرض الواقع، وهو في نفس الوقت الأنسب والأقدر على شغل هذا المنصب وهذا ما أكدته نصوص المرسوم التنفيذي المتضمن التعيين في الوظائف العليا على مستوى الإدارة المحلية<sup>(1)</sup>.

### –فئة رؤساء الدوائر:

هذه الفئة أيضا تعتبر معنية بالتعيين في منصب الوالي، وذلك بالنظر إلى خبرتها وكذلك بالنظر إلى المهام المنوطة بها، فبالنظر إلى وظائفها فهي وظائف مشابهة لوظائف الأمين العام للولاية، مما يسهل عمل الوالي عليهم، إضافة إلى كون هذه الفئة مرؤوسة للوالي وبالتالي فإن الاحتكاك بينها دائم وهذا بدوره يساعد في اكتساب هذه الفئة الخبرة اللازمة التي تؤهلها لشغل منصب الوالي.

وفي هذا الصدد نص المشرع الجزائري من المرسوم المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة<sup>(2)</sup> على أن رئيس الدائرة يتولى مهمة مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات مجلس الولاية، كما نص المرسوم أعلاه على أن رئيس الدائرة يتولى مهمة التنسيق والتنسيق بين البلديات وكذا مراقبة أعمالها، كما أن له التصرف وفق نص المرسوم التنفيذي المتضمن التعيين في الوظائف العليا على مستوى الإدارة المحلية<sup>(3)</sup> في الميادين التي حددها هذا المرسوم، وفي أي مهمة يفوضه إياها الوالي.

(1) – أنظر المواد 5، 6، 13 من المرسوم التنفيذي 90-230، نفسه.

(2) – أنظر المادة 9 من المرسوم رقم: 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة ج ر ج ج، الصادرة سنة 1982.

(3) – أنظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي 90-230 السابق الذكر.

وعليه يكون المرسوم التنفيذي 90-230<sup>(1)</sup> قد تحدث على أهم وظائف رئيس الدائرة وهي في الوقت نفسه تبين لماذا يعين الوالي من هذه الفئة (رؤساء الدوائر).

وهو - رئيس الدائرة- يمارس هذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي السلمية باعتبار الدائرة مقاطعة إدارية تابعة للولاية، وهذا حسب نص المرسوم التنفيذي 82-31<sup>(2)</sup> المحدد لصلاحيات رئيس الدائر

وقد تقدم معنا في الباب الأول من هذه الدراسة، أن رئيس الدائرة يعتبر حلقة وسيطة بين الدائرة والولاية

-نسبة 5%.

نص المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي المحدد للوظائف العليا في الإدارة المحلية<sup>(3)</sup> على الفئة الثالثة التي يمكن أن يعين الوالي من ضمنها، وتمثل هذه الفئة نسبة 5%، وهي نسبة قليلة مقارنة بالفئتين السابقتين، دون أن يحدد المشرع الجزائري الأصناف التي تدخل ضمن فئة 5%.

ونظرا لكون منصب الوالي على مستوى المجموعات الإقليمية غاية في الحساسية فقط اشترط فيمن يتولاه جملة من الشروط منها ما هو عام ومنها ما هو خاص.

-أولا: الشروط العامة للوالي .

-الجنسية.

اشترط المشرع الجزائري في كل مترشح أو مترشحة لتقلد الوظائف العمومية ضرورة التمتع بالجنسية الجزائرية، كما نص على ذلك قانون الوظيفة العمومية<sup>(4)</sup>

-شرط التمتع بالحقوق السياسية والمدنية وحسن السيرة.

ويقصد بالحقوق السياسية، تلك الحقوق التي تثبت للإنسان على اعتباره مواطنا من مواطني الدولة،

(1)-أنظر المادة: 9 من المرسوم التنفيذي 90-230، نفسه.

(2)- أنظر المادة 2 من المرسوم 82-31، السابق الذكر.

(3)- أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، السابق الذكر.

(4)- أنظر المادة: 75 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق ل15 يوليو سنة 2006، المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المتمم بالقانون رقم 22-22 المؤرخ في 24 جمادي الأول عام 1444 الموافق ل08 ديسمبر 2022، ج ر ج، ع: 85، الصادرة في 19 ديسمبر 2022.

ولقد نصت على هذه الحقوق دساتير الدولة الجزائرية، بداية بدستور 1963، إلى آخر تعديل دستوري، ومن هذه الحقوق السياسية نذكر، حق المشاركة الفعلية في الحياة السياسية (الانتخاب والترشح)<sup>(1)</sup>، حق الجنسية<sup>(2)</sup>، حق إنشاء الجمعيات السياسية<sup>(3)</sup>...إلخ.

أما الحقوق المدنية : فهي حقوق تمتاز بطابعها المدني، تثبت هذه الطائفة من حقوق المواطنين والأجانب، ويأتي على رأس هذه الحقوق: الحق في الحياة وفي سلامة الجسد<sup>(4)</sup>، حق الشخص في احترام كيانه المادي والمعنوي، حق الشخص في حرمة حياته الخاصة<sup>(5)</sup>...إلخ.

وفيما يخص شرط السيرة الحسنة، فقد نص المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا<sup>(6)</sup> على هذا الشرط، حيث أوجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحكم ولو خارج ممارسته لمهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه، وبالتالي يحرم الأشخاص أصحاب السوابق العدلية من حق تولي الوظائف العليا في الدولة

\_\_ شرط السن واللياقة البدنية.

نص على هذا الشرط قانون الوظيفة العمومية، وعليه يشترط في المترشح للوظيفة العمومية سواء كانت وظيفة سامية، كما هو الحال بالنسبة للوالي أو عادية، بلوغ المترشح سن الثمانية عشر سنة نحد أدنى لتولي الوظائف العمومية، وهذا الشرط هو شرط عام يتعلق بالوظائف العمومية كلها، حيث وبالنظر إلى المسار المهني للوالي والخبرة المطلوبة فيه فلا يتصور مثلا أن يعتليا شخص يبلغ من العمر ثمانية عشر سنة.

وبالنظر أيضا إلى أهمية منصب الوالي واختصاصه الميداني على وجه التحديد لزم توافر شرط اللياقة

(1) - أنظر المادة: 35 من المرسوم الرئاسي السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 36 من التعديل الدستوري 2020، المرسوم نفسه.

(3) - أنظر المادة 53 من التعديل الدستوري 2020، المرسوم نفسه

(4) - أنظر المادة 38 من التعديل الدستوري 2020، المرسوم نفسه

(5) - المادة 47 من التعديل الدستوري 2020، المرسوم نفسه

(6) - أنظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ج ج، ع: 31، الصادرة بتاريخ 28 جويلية 1990.

البلدية لتسهيل عملية التنقل والتفقد لمختلف القطاعات والتي تعتبر من صميم اختصاصاته<sup>(1)</sup>.

- شرط الخدمة الوطنية

نص المشرع الجزائري من خلال قانون الوظيفة العمومية على هذا الشرط، حيث يشترط في المترشح للوظيفة العمومية أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية<sup>(2)</sup>.

وهذه الشروط السابقة هي شروط عامة لتولي الوظيفة العمومية، يشترك فيها الوالي مع غير من طالبي التوظيف، بالإضافة إلى بعض الشروط الخاصة بوظيفة الوالي، كما جاء في نصوص المرسوم التنفيذي المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا وواجباتهم، والذي جاء فيه أن منصب الوالي يشترط فيه النزاهة والكفاءة والالتزام، إضافة إلى شرط المستوى العلمي، حيث يشترط في شخص الوالي شرط التكوين العالي، أو مستوى تأهيل مساوي لذلك<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثالث: نظام سير المجالس المحلية. (مبدأ جماعية التسيير للشؤون المحلية)

لا يكفي مجرد النص على الانتخاب كآلية لتشكيل الهيئات الإقليمية ضمان استقلاليتها العضوية عن السلطة المركزية، بل لا بد من ضمان التسيير الديمقراطي اللامركزي الإقليمي القائم على جماعية التسيير

وتأكيدا على ذلك، تضمنت نصوص الإدارة المحلية في الجزائر، آليات وقواعد لتنظيم سير أعمال مجالس المنتخبة بلدية كانت أم ولائية، فعن طريق آلية المداولات يتم تسيير شؤون المجموعات المحلية (الفرع الثاني)، هذه الأخيرة تكون في شكل دورات يعقدها المجلس المنتخب بصفة دورية (الفرع الأول)، والذي له في سبيل القيام بهذه المهام إنشاء لجان للمجلس الشعبي البلدي (الفرع الثالث)

### الفرع الأول: دورات المجالس المحلية المنتخبة

حددت نصوص الإدارة المحلية في الجزائر عمل المجلس المنتخب أولا من خلال نظام الدورات ثم المداولات كما سنرى في الفرع الثاني، فأما ما يتعلق بالدورات فقد جاء النص على نوعين من الدورات،

(1) انظر المادة 78 من الأمر 06-03 السابق الذكر .

(2) انظر المادة 75 من الأمر 06-03 نفسه.

(3) انظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-226. السابق الذكر

الدورات العادية للمجلس المنتخب والدورات الاستثنائية للمجلس المنتخب.

فعلى مستوى المجلس البلدي يجتمع هذا الأخير في شكل دورة عادية مرة كل شهرين أي بمعدل ست دورات في السنة مدة كل دورة لا تتعدى خمسة أيام<sup>(1)</sup>، فيما يجتمع المجلس الولائي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر بمعدل أربع دورات في السنة، مدة كل دورة لا تتعدى خمسة عشر يوماً على الأكثر<sup>(2)</sup>، حيث يقوم رئيس المجلس بإرسال الاستدعاءات إلى الأعضاء مرفقة بجدول أعمال الدورة قبل عشرة أيام كاملة من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، مع إمكانية تخفيض هذا الأجل على ألا يقل عن يوم واحد في حالة الاستعجال<sup>(3)</sup>.

وبمقارنة بسيطة بين نص المادة 16 من قانون القانون البلدي الساري العمل به، ونص المادة 14 من القانون البلدي السابق، يتضح أن المشرع الجزائري قد قلص من المدة اللازمة لعقد دورات المجلس المنتخب من دورة كل ثلاثة أشهر، إلى دورة كل شهرين، وبهذا الخصوص ذهب الأستاذ عمار بوضياف إلى تلمين ما ذهب إليه المشرع، معتبراً أن ذلك من شأنه، إضفاء أكثر ديناميكية لعمل المجلس وتحقيق السرعة اللازمة لمعالجة المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية لسكان الوحدة المحلية<sup>(4)</sup>.

ومن جانب آخر كان القانون البلدي الساري العمل به، أكثر دقة من سابقه فيما يخص عدد أيام الدورة، والذي تحدد بخمسة أيام، خلافاً للقانون البلدي السابق، هذا الأخير لم يحدد مدة انعقاد الدورة تاركاً إياها مفتوحة<sup>(5)</sup>.

إضافة إلى اجتماع المجلس في شكل دورات عادية، يمكن للمجلس أيضاً أن يجتمع كذلك في شكل دورات غير عادية، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه، أما في حالة ظروف استثنائية وقد حددها المشرع

(1) - أنظر المادة:16 من القانون 10-11، السابق الذكر

(2) - أنظر المادة:14: من القانون 07-12، المرجع الذكر.

(3) - أنظر المادة:21 من القانون 10-11، السابق الذكر.و أنظر المادة: 17 من القانون 07-12، السابق الذكر.

(4) -عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، السابق الذكر، ص:187.

(5) -بوحنوف سمية، عوايد شهرزاد، مداوات المجلس الشعبي البلدي كآلية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية في الجزائر بين ضمانات التفعيل وعراقيل الممارسة،مجلة ميلاف للدراسات والبحوث، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، مج:08، ع: 01،

2022، ص:09. متاحة علر الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz>

بحالتي الخطر الوشيك أو كارثة كبرى فهنا يجتمع المجلس في شكل دورة غير عادية وجوبا<sup>(1)</sup>.

وتجسيدا لمبدأ جماعية التسيير لا تصح اجتماعات المجلس المنتخب إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، فإذا لم يكتمل النصاب القانوني بعد الاستدعاء الأول اعتبرت المداولات صحيحة بعد خمسة أيام عن طريق الاستدعاء الثاني، مع مراعاة حالة وجود مانع لأحد الأعضاء يمنعه من حضور الجلسات ففي هذه الحالة جاز له اللجوء إلى الوكالة<sup>(2)</sup>.

هذا وتعد دورات المجلس بالمقر المخصص لذلك، كما يمكن للمجلس بالتشاور مع الوالي الانعقاد في مكان آخر داخل حدود إقليم البلدية أو الولاية. كما يمكن الاجتماع في مكان آخر خارج حدود البلدية بالنسبة لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: مداولات المجالس المحلية المنتخبة

المداولات هي الآلية التي يعالج من خلالها المجلس المحلي المنتخب مختلف الشؤون التي تدخل في اختصاصاته، ولقد اشترط المشرع ضرورة إجراء وتحرير المداولات وكذا أشغال المجلس المحلي باللغة العربية<sup>(4)</sup>، وتطبيقا لمبدأ جماعية التسيير فإن مداولات المجلس المحلي المنتخب تتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الحاضرين أو الممثلين عند التصويت.

ويستثنى من ذلك الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، فإذا ما تساوت الأصوات كان صوت الرئيس مرجحا، كما أن التوقيع على هذه المداولات يكون من جميع الأعضاء الحاضرين أثناء الجلسة تحقيقا لمبدأ جماعية التسيير<sup>(5)</sup>، ووفقا للإجراءات الساري العمل بها فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 11\_17\_18 من القانون 10-11، السابق الذكر. والمادة: 15 من القانون 07-12، السابق الذكر. والمادة: 24 من المرسوم التنفيذي: 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، ع: 215، الصادرة سنة 2013.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 23\_24 من القانون 10-11، السابق الذكر. والمادة: 19 من القانون 07-12، السابق الذكر.

<sup>(3)</sup> - أنظر المادة: 19 من القانون 10-11، السابق الذكر.

<sup>(4)</sup> - نص قانون البلدية من خلال المادة 53 على أن لغة المداولات هي اللغة العربية، في حين نص قانون الولاية 07-12 من خلال المادة 25 على أن لغة المداولات هي اللغة العربية تحت طائلة البطلان.

<sup>(5)</sup> - أنظر المادة: 54-55 من القانون 10-11، السابق الذكر، والمادة 51-52 من القانون 07-12، السابق الذكر.

ليس لها الطابع التنفيذي إلا بصدور قرار الهيئة التنفيذية ممثلة في شخص الرئيس<sup>(1)</sup>.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وعلى مستوى المجلس الولائي يتولى أعضاء المكتب تحديد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي الذي يحضر دورات المجلس الشعبي الولائي، وينوب عنه ممثله في حالة حدوث مانع له، وله \_أي الوالي\_ أن يتدخل هو أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو طلب أحد الأشخاص<sup>(2)</sup>.

تسجل مداورات المجلس المحلي المنتخب في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، شريطة أن توقع هذه المداورات من طرف جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت<sup>(3)</sup>.

ترسل المداورات في ظرف 8 أيام إلى الوالي، مقابل وصل استلام، يبدأ احتساب الأجل (21 يوماً) لتنفيذ المداولة من التاريخ المحدد على وصل الاستلام، مع مراعاة أحكام المواد 57-59-60 بالنسبة للمداورات البلدية، ومع مراعاة المواد 55-56-57 بالنسبة للمداورات البلدية.

ورغم أن المداورات تعتبر واحدة من أهم الأسس التي يبرز من خلالها مبدأ استقلال المجموعات المحلية، والتسيير الجماعي للمجلس المنتخب إلا أن إحاطتها بهذه الشروط والكيفيات للتنفيذ سواء من حيث الجهة المختصة بالتنفيذ أو تلك الجهة المختصة بالمصادقة على المداولة، قد أفرع المداورات المحلية من معناها.

فأضحت مداورات المجلس المنتخب، وقاعدة اللامركزية أقرب إلى القرارات الإدارية منها إلى المداورات، خاصة ما يتعلق بالمداورات الخاصة بالجوانب المالية، حيث لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي بالنسبة لمداورات المجلس البلدي المنتخب، والوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية

(1)- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 80.

(2)- أنظر المادة: 20 من القانون 10-11، السابق الذكر. والمادة: 16 القانون 07-12، السابق الذكر.

(3)- أنظر المادة: 55 من القانون 10-11، السابق الذكر. والمادة: 52 القانون 07-12، السابق الذكر.

بالنسبة لمداولات المجلس الولائي المنتخب، ويتعلق الأمر بالمداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية، وكذلك الأمر بالنسبة للولاية.

### الفرع الثالث: لجان المجلس المنتخب

نصت قوانين الإدارة المحلية في الجزائر على آلية اللجان للعمل داخل المجلس المنتخب، حيث يتم استحداث نوعين من اللجان:

أولاً: اللجان الدائمة.

أجازت قوانين الإدارة المحلية للمجالس المنتخبة الحق في إنشاء لجان دائمة في المجالات التي يختص بها بحسب النصوص، يتم إنشائها عن طريق مداولة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي يصادق عليها المجلس البلدي بالأغلبية<sup>(1)</sup>، أما المجلس الولائي المنتخب فيتم إنشائها باقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، ويصادق عليها بالأغلبية المطلقة، مع إلزامية أن تشتمل هذه اللجان على تمثيل يعكس المكونات السياسية للمجلس المنتخب<sup>(2)</sup>.

يتحدد عدد هذه اللجان حسب الكثافة السكانية وهذا بالنسبة للبلدية خلافا للمجلس الولائي الذي يضم عددا موحدا للجان، حيث نص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية على أن عدد هذه اللجان يتراوح ما بين 3 إلى 5 لجان حسب الكثافة السكانية لكل بلدية، كما نص من خلا قانون الولاية على أن عدد اللجان التي يمكن للمجلس الولائي إنشائها هو 9 لجان، أما عدد لجان المجلس البلدي المنتخب كما ذكرنا سابقا يتراوح ما بين 3 إلى 6 لجان<sup>(3)</sup>. كالاتي:

\_\_الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية... .

\_\_لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، ولجنة التنمية

(1) - أنظر المادة: 31 - 32 من القانون 11-10، السابق الذكر. والمادة: 33 من القانون 12-07، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 34 من القانون 12-07، نفسه.

(3) - أنظر المادة: 31 من القانون 11-10 والمادة: 33 من القانون 12-07، نفسه.

المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.

### ثانيا: اللجان الخاصة.

بالإضافة إلى اللجان الدائمة، يمكن للمجلس المنتخب أن ينشأ من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، وباقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية وباقتراح من رئيس المجلس المنتخب الولائي أو ثلث أعضائه بالنسبة للولاية<sup>(1)</sup>.

تتم المصادقة على هذه المداولة بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للمجلس الولائي المنتخب، يتضمن نص المداولة المنشأة للجنة الخاصة الموضوع الذي شكلت اللجنة لأجله وتاريخ انتهاء المهمة.

كما يجب أن تتضمن تشكيلة اللجنة تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي المنتخب<sup>(2)</sup>، ويلاحظ بهذا الصدد أن نتائج اللجنة الخاصة البلدية تقدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي رغم أن المجلس هو من قام بإنشاء هذه اللجنة، خلافا للجنة الخاصة الولائية حيث تقدم النتائج المتوصل إليها إلى المجلس الشعبي الولائي وليس إلى رئيسه وتتبع بمناقشة<sup>(3)</sup>، حيث يتناقض هذا الأمر مع مبدأ التسيير الجماعي للمجلس المنتخب البلدي.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 33 من القانون 10-11. السابق الذكر. والمادة: 35 من القانون، 07-12، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 34\_33\_35 من القانون 10-11 السابق الذكر. والمادة: 34\_35 من القانون 07-12، السابق الذكر.

<sup>(3)</sup> - أنظر المادة: 33 من القانون 10-11. السابق الذكر. والمادة: 34\_35 من القانون. 07-12. السابق الذكر.

### المبحث الثالث: مدى مساهمة الانتخاب في استقلال المجالس المحلية

تعتبر المجالس المحلية المشكلة عن طريق الانتخاب، التجسيد الفعلي والحقيقي لنظام اللامركزية الإدارية في صورتها الإقليمية، لدى غالبية النظم الإدارية في العالم، وفي الجزائر تجسد ذلك في بداية الأمر من خلال المجالس المحلية المنتخبة سواء في ظل نظام الحزب الواحد، أو في ظل التعددية الحزبية، وحتى تتحقق هذه النتيجة لابد من توفر الضمانات اللازمة لتحقيق الديمقراطية الإدارية (المطلب الأول) خاصة في الدول السائرة في طريق النمو التي عرفت تجاربها مع الانتخاب فشلا في مرات عدة ومنها الجزائر(المطلب الثاني)

#### المطلب الأول: ضمانات نزاهة الانتخاب

لما كان الانتخاب واحدة من أهم وسائل الوصول إلى السلطة في الديمقراطية النيابية، سواء على مستوى السلطة التشريعية أو على مستوى السلطة التنفيذية، ولتحقيق انتخابات نزيهة لابد من توفير الضمانات اللازمة لذلك، سواء ما تعلق منها بالإجراءات السابقة للعملية الانتخابية أو تلك التي يتم اتخاذها أثناء مجريات العملية الانتخابية (الفرع الأول) وهذا الذي عمل عليه المشرع الجزائري من خلال تعديل قانون الانتخابات، واستحداث آلية الإشراف القضائي على الانتخابات(الفرع الثاني)، لتفادي نقائص النظام الانتخابي السابق وما أسفرت عنه التجربة الانتخابية في الجزائر(الفرع الثالث)

#### الفرع الأول: المعايير الدولية لنزاهة العملية الانتخابية<sup>(1)</sup>

تمثل هذه المعايير الدولية في مجمل الإجراءات التي نص عليها قانون الانتخابات، قبل بدأ العملية الانتخابية، وخلال انطلاق عملية الانتخاب وبعد انتهاء عملية الانتخاب والإعلان عن النتائج.

أما إجراءات النزاهة أثناء عملية الانتخاب فنذكر منها: حماية مراكز الاقتراع، وعدم التمييز بين الأحزاب السياسية وضمان حق ممثلي جميع الأحزاب في الوصول إلى مقرات اللجان بحرية، وغيرها، أما ضمانات ما بعد إجراء الانتخابات فنذكر منها: حق الطعن لكل المتنافسين ومعالجة كافة الدعاوى والطعون<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> - مصطفى بلعور، نحو نزاهة العملية الانتخابية من خلال قانون الانتخابات رقم 12-01، دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، ع:13، 2015، ص: 58.

<sup>(2)</sup> - نصت على هذه الإجراءات مختلف النصوص المتعلقة بالانتخاب منها القانون العضوي رقم 12-01.

أولاً: ضمانات نزاهة العملية الانتخابية قبل بدأ عملية الانتخاب.

تتمثل إجراءات النزاهة ما قبل الانتخاب في ضمان حرية التجمع والتعبير، تسجيل الناخبين، توفير الأدوات اللازمة للعملية الانتخابية من ستائر معازل صناديق شفافة...إلخ

ومن ضمانات ديمقراطية العملية الانتخابية التأكد من فراغ صناديق الاقتراع، حيث يتم عرض هذه الصناديق أمام جمهور الحاضرين في مكتب التصويت للتأكد من أنها خالية، وبحضور المترشح أو وكيل عنه في مكتب التصويت وهي أيضا واحدة من ضمانات نزاهة العملية الانتخابية<sup>(1)</sup>

ومن الضمانات أيضا ضرورة المساواة بين المترشحين خلال الحملة الانتخابية، من دون تمييز بين مرشح وآخر أيا كان هذا المرشح على أساس المركز السياسي أو الاجتماعي لذا وضع المشرع عدة قيود على الحملة الانتخابية، وتكريس مبدأ المساواة بين المترشحين في الاستفادة من التمويل المالي والوسائل اللازمة للتعريف ببرامجهم للمواطنين ومن عقد الاجتماعات والنشر في الصحف الوطنية ووضع اللافتات والملصقات على الجدران، ومع ذلك من الصعب جدا تحقيق هذه المساواة حيث عادة ما تعتمد الحكومة إلى الميل لصالح مرشحها.<sup>(2)</sup>

كما يعتبر التظلم والطعن القضائي واحد من الضمانات الهامة لنزاهة العملية الانتخابية، وذلك بصدد التسجيل بالقوائم الانتخابية وعملية الانتخاب، حيث لكل مواطن اغفل تسجيل اسمه على مستوى القائمة الانتخابية لبلدية الإقامة تقديم طلب مباشر إلى رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية.<sup>(3)</sup>

وكذلك الأمر بالنسبة للشطب سواء ما تعلق بذات الشخص المتظلم أو بغيره، في حدود الآجال والمواعيد التي نص عليها التشريع فيه.<sup>(4)</sup>

(1) - أنظر المادة: 35-36 من القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات، السابق الذكر.

(2) - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (دكتوراه) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، ص: 136، 137.

(3) - أنظر المادة: 66 من الأمر 21-01 المتضمن قانون الانتخابات، السابق الذكر.

(4) - أنظر المادة: 67 من الأمر 21-01 نفسه.

ثانيا: ضمانات نزاهة العملية الانتخابية أثناء سير عملية الانتخاب.

في إطار العمليات التحضيرية للانتخاب يتم إعداد مكاتب للتصويت، التي تعد الإطار المكاني لعملية الانتخاب، وذلك بموجب مقرر من منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، تتكون هذه المكاتب من رئيس ونائب الرئيس وكاتب ومساعدين اثنين<sup>(1)</sup>، يسهر الرئيس داخل مكتب التصويت الذي يشرف عليه على حسن سير عملية الاقتراع<sup>(2)</sup> وله في هذا الإطار اتخاذ كافة التدابير اللازمة لذلك<sup>(3)</sup>.

ومن الضمانات أيضا أثناء سير عملية الانتخاب أن كل مترشح أو ممثله المؤهل قانونا، في نطاق دائرته الانتخابية مراقبة كافة عمليات التصويت، وفرز الأوراق، وتعداد الأصوات في جميع القاعات التي تجري بها عمليات الانتخاب ولهم في ذلك تسجيل ملاحظاتهم وكذا المنازعات المتعلقة بسير العمليات وإثباتها في محضر<sup>(4)</sup>.

ولضمان نزاهة الانتخاب جعل المشرع ممارسة هذا الحق سريا وعاما<sup>(5)</sup> وهذا ما أكدت عليه نصوص الأمر المتضمن قانون الانتخابات الساري العمل به، والقوانين الانتخابية السابقة له.

ثالثا: ضمانات نزاهة العملية الانتخابية بعد الانتخاب. (تجريم بعض الأفعال كضمانة لنزاهة الانتخابات).

يحكم الانتخاب جملة من المبادئ تتعلق بالمساواة والشفافية والنزاهة في جانب المترشحين، لأجل ذلك تتضمن القوانين الانتخابية نصوصا تتضمن العقاب على الأفعال التي تشكل خطرا على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية<sup>(6)</sup>، وفي هذا الإطار نص المشرع الجزائري على جملة من الإجراءات تعتبر خطوطا حمراء لا يجوز للمترشحين تجاوزها وإغفالها من خلال الأمر من خلال القانون الانتخابي الحالي، هذا الأخير حمل في

(1) - أنظر المادة: 128- 129 الأمر 01-21، نفسه

(2) - أنظر المادة: 136 الأمر 01-21، نفسه

(3) - أنظر المادة: 139 الأمر 01-21، نفسه

(4) - أنظر المادة: 163 من الأمر 01-21، السابق الذكر

(5) -المادة: 133 من الأمر 01-21 نفسه

(6) -مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي لنظام الانتخاب العام في مصر، مكتبة سعيد رطافت، عين

شمس، 1984، ص: 35.

طياته نية وإرادة حقيقية المشرع الجزائري في التصدي لمختلف الجرائم الماسة بالعملية الانتخابية<sup>(1)</sup>.

ولقد رصد المشرع الجزائري من خلاله مجموعة من العقوبات للمخالفين له، نتناول بعضا من هذه الجرائم الماسة بنزاهة عملية الانتخابات، والتي يمكن تصنيفها التجاوزات إلى ثلاثة فئات، تقع الفئة الأولى من هذه الجرائم على السلطة المستقلة للانتخابات، وتقع الفئة الثانية على القوائم الانتخابية، وتقع الفئة الثالثة على المنتخب وصوته، فيما تقع الفئة الرابعة على مكتب التصويت.

أولا: الجرائم الواقعة على السلطة المستقلة

وقد نص المشرع الجزائري على هذه الجرائم من خلال قانون الانتخابات الساري العمل به، حيث اعتبر قانون الانتخابات من خلال نصوصه، أن الاعتراض،، والعرقلة والامتناع عمدا عن تنفيذ قرارات السلطة المستقلة، جرائم يعاقب فاعلها بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 30000 إلى 500000.

وفي موضع آخر نص القانون الانتخابي الساري العمل به، على أن إهانة أعضاء السلطة المستقلة خلال ممارسة مهامهم جريمة يعاقب فاعلها، حسب العقوبات المنصوص عليها في نصوص قانون العقوبات<sup>(2)</sup>.

ثانيا: الجرائم الواقعة على القوائم الانتخابية.

نص الأمر المتضمن قانون الانتخابات الساري العمل به، على جملة من الأفعال الماسة بنزاهة عملية الانتخاب راصدا لها جملة من العقوبات، ومن هذه الأفعال الجريمة القيام بالتسجيل في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو إخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية، كما اعتبر المشرع أن كل تزوير في تسليم شهادة تسجيل أو تقديمها أوفي شطب القوائم الانتخابية يعاقب عليه.

ومن الجرائم الواقعة على القائمة الانتخابية القيام باعتراض ضبط القوائم الانتخابية أو القيام بإتلاف هذه القوائم أو بطاقات الناخبين أو إخفائها أو تزويرها، كذلك يعتبر من قبيل الأفعال المحرمة

<sup>(1)</sup>-وادي عماد الدين،(الجريمة الانتخابية في الجزائر- دراسة على ضوء الأمر رقم 21-01 المتضمن قانون الانتخابات)، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع:01، مج: 10، ص: 1530.

<sup>(2)</sup>- أنظر المادة:276 والمادة277 من الأمر 21-01 السابق الذكر.

الواقعة على القائمة الانتخابية كل من قام بتسجيل أو شطب اسم شخص من القائمة الانتخابية من دون وجه حق<sup>(1)</sup>.

ثالثا- الجرائم الواقعة على الحق في التصويت.

الأصل أن التصويت يتم بكل حرية من طرف الناخبين، ولتحقيق هذه الغاية حظر المشرع بعض الأفعال التي من شأنها التأثير على حرية الناخب حال قيامه بتأدية حقه في الانتخاب، ومن ذلك القيام بالإنقاص أو الزيادة من الأوراق المتضمنة أصوات الناخبين<sup>(2)</sup>.

ومن قبيل الجرائم الماسة بحق التصويت وحرية التصويت كل من قام بتقديم أو وعد بتقديم هبة، أو وعد بوظائف عمومية، أو بمزايا أخرى الهدف منها إغراء جمهور الناخبين، ومن ذلك أيضا استعمال التهديد للتأثير على الناخبين<sup>(3)</sup>.

ومن ذلك أيضا استعمال الأخبار الخاطئة والإشاعات الافتراضية، والمناورات الاحتيالية للحصول على أصوات الناخبين<sup>(4)</sup> كل هذه الجرائم من شأنها المساس بحرية الناخبين أثناء ممارسة واجبه الانتخابي من أجل ذلك نص المشرع الجزائري عليها محمدا جملة من الجزاءات للمتسببين فيها.

رابعا: الجرائم الواقعة على مكتب التصويت.

مكتب التصويت هو الإطار المكاني الذي تجري فيه عملية الاقتراع، وللسهر على تأمين الظروف المواتية للناخبين داخل مكتب التصويت، نص القانون الانتخابي الساري العمل به، على تجريم جملة من الأفعال من شأنها الإخلال بالظروف العادية لسير عملية الاقتراع، حيث يعاقب المشرع كل من دخل مكتب التصويت حاملا سلاحا بيضا أو خفيا<sup>(5)</sup>، كما يعاقب المشرع كل من عكز صفو أعمال مكتب التصويت أو أدخل بحق التصويت أو حرية التصويت أو قام بمنع مرشح أو من يمثله من حضور عمليات التصويت<sup>(6)</sup>.

(1) - أنظر المادة: 278- 282 من الأمر 01-21، نفسه.

(2) - أنظر المادة: 286 من الأمر 01-21، نفسه.

(3) - أنظر المادة: 300 من الأمر 01-21، نفسه.

(4) - أنظر المادة: 294 من الأمر 01-21، نفسه.

(5) - أنظر المادة: 287 من الأمر 01-21، نفسه.

(6) - أنظر المادة: 295 من الأمر 01-21، نفسه.

### الفرع الثاني: الإشراف القضائي على الانتخاب

نص التعديل الدستوري لسنة 1996 على دور السلطة القضائية في حماية حق الانتخاب، حيث أكد المشرع الجزائري من خلاله عن دور السلطة القضائية في حماية الحقوق والحريات، التي يعتبر الانتخاب واحدا منها<sup>(1)</sup>.

ثم جاء القانون العضوي 07-97 ليؤكد ذلك، ونص على أن كل تجاوز يمس بنزاهة العملية الانتخابية يتم رفعه أمام السلطة القضائية، والذي يفهم من نص القانون أن دور القضاء في هذه الحالة يتوقف على تلقي الطعون من المعنيين دون أن يكون له دور في الرقابة مباشرة<sup>(2)</sup>.

وبإدخال المشرع الجزائري لجملة من الإصلاحات على قانون الانتخابات والتي من بينها النص على مبدأ الإشراف القضائي صراحة ولأول مرة من خلال القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات<sup>(3)</sup>.

وبهذا صار بإمكان السلطة القضائية التدخل مباشرة في عملية الرقابة على الانتخابات، حيث جاء في المادة حيث نص هذا القانون العضوي عن إحداث لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات، تشكل هذه اللجنة حصريا من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية، ويتم وضعها بمناسبة كل اقتراع. هذا وبإمكان اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخاب تبادل المعلومات المتعلقة بالانتخابات وسيرها مع اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات دون أن تتدخل في صلاحياتها.

يعهد إلى اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات مهمة الإشراف على تنفيذ أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وذلك ابتداء من تاريخ إيداع الترشيحات إلى غاية نهاية العملية الانتخابية، وفي سبيل تحقيق هدفها تضطلع اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات بما يأتي:

- النظر في كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية.

- النظر في كل خرق لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 139 من التعديل الدستوري 1996، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - مزوزي ياسين، الإشراف القضائي على الانتخابات في الجزائر، دار الألفية للنشر والتوزيع، قسنطينة، ط: 01، 2015، ص: 41.

<sup>(3)</sup> - نفسه، ص: 12.

- النظر في القضايا التي تحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات<sup>(1)</sup>.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 نص هذا الأخير على حزمة تعديلات، ومن جملة هذه التعديلات ما يتعلق بنزاهة العملية الانتخابية، حيث نص هذا التعديل الدستوري من خلال نصوصه<sup>(2)</sup> على إنشاء هيئة جديدة لضمان نزاهة العملية الانتخابية بسبب فشل وتعثر الهيئات السابقة، غير أن تجربتها القصيرة أثبت أنها تعاني عديد النقائص من خلال أول تجربة لها في الميدان مع الانتخابات التشريعية لسنة 2017<sup>(3)</sup>.

وبسبب فشل الهيئة السابقة إذن في ضمان نزاهة العملية الانتخابية تم إنشاء جهاز آخر، دائما في إطار إشراف السلطة القضائية على العملية الانتخابية، المتمثل في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وامتدادات هذه السلطة، لتحل هذه السلطة الوطنية المستقلة محل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للرقابة على الانتخابات تنظيما وإشرافا منذ استدعاء الهيئة الناجبة إلى غاية الإعلان عن النتائج.

ولقد نص الأمر المتضمن قانون الانتخابات الساري العمل به، على هذه السلطة من حيث تشكيلتها ومن حيث دورها، وبالرجوع إلى نصوص هذا القانون نجد أن هذه السلطة لها دور كبير في العملية الانتخابية، حيث تسهر هذه الأخيرة على تحضير وتنظيم وتسيير والإشراف على مجموع العمليات الانتخابية والاستفتاءية<sup>(4)</sup>.

حيث تسهر هذه السلطة منذ استدعاء الهيئة الناجبة على أن منع كل عون مكلف بالعمليات الانتخابية والاستفتاءية عن كل فعل أو تصرف، أو أي سلوك آخر من طبيعته أن يمس بصحة وشفافية ومصداقية الانتخابات، إضافة إلى عديد المهام الموكولة إلى هذه السلطة كما نص على ذلك القانون الأمر المتضمن قانون الانتخابات الساري العمل به<sup>(5)</sup>.

(1) - المادة 169-170 من القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 193، 194 من التعديل الدستوري 2016، السابق الذكر.

(3) - ذبيح عادل، (الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الإنشاء وإكراهات الممارسة)، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ع:06، ص: 244 متاحة على الرابط:

<https://www.asjp.cerist.dz>

(4) - أنظر المادة:7 من الأمر 01-21، السابق الذكر.

(5) - أنظر المادة: 10 إلى 15 من الأمر 01-21، نفسه

وقد جعل قانون الإنتخابات والقانون العضوي المنشأ لهذه السلطة<sup>(1)</sup>. امتدادات لها على المستوى المحلي وكذا الممثلات بالخارج<sup>(2)</sup>، حيث تضطلع هذه المندوبيات الولائية والبلدية والمندوبيات لدى الدبلوماسية والقنصلية بالخارج تحت سلطة رئيس السلطة المستقلة بممارسة الصلاحيات المخولة لها في نطاق الدائرة الانتخابية محل اختصاصها<sup>(3)</sup>.

إن تبني المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية كقاعدة للتسيير المحلي، لم يمنع السلطة المركزية من التدخل في هذه العملية سواء على مستوى البلدية أم على مستوى الولاية، ولأجل ضمان نزاهة العملية الانتخابية وحيادها تم استبعاد الوالي من العملية الانتخابية والذي هيمن على مجريات العملية الانتخابية سابقا<sup>(4)</sup>.

ومن خلال عملية استقرائية للنظام الانتخابي السابق للمجالس المحلية، يتبين الدور البارز الذي لعبه الوالي من خلال مختلف مراحل العملية الانتخابية، حيث أسند إليه القانون الانتخابي عملية توزيع الناخبين على مكاتب التصويت بموجب قرار وفي حالة وجود مكتبان أو عدة مكاتب للتصويت له تأسيس مركز تصويت بموجب القرار ذاته، وذلك على مستوى إقليم الولاية بكافة بلدياتها.

ومع أن الانتخاب ينطلق على الساعة الثامنة في اليوم المحدد له إلا أنه بإمكان الوالي أن يتخذ قرار تقديم ساعة ويوم بداية الاقتراع بترخيص من رئيسه الإداري وزير الداخلية<sup>(5)</sup>، وكذلك الأمر بالنسبة لأعضاء مكتب التصويت، حيث يرجع إلى الوالي اختصاص تعيينهم وتسخيرهم، حيث اتضح من النقاط السابقة الدور الكبير الذي يلعبه الوالي في كافة مراحل العملية الانتخابية، ولاشك أن لذلك تأثير على الديمقراطية المحلية وعلى استقلالية المجالس المحلية.

لذلك فإن إخراج الوالي من العملية الانتخابية المحلية، لصالح السلطة المستقلة كما نص على ذلك الأمر المتضمن قانون الانتخابات الساري العمل به، حيث ولأول مرة منذ الاستقلال وضع المشرع

<sup>(1)</sup> - قانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات ج ر ج ج، ع: 55، 2019.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 32 من الأمر 01-21، السابق الذكر

<sup>(3)</sup> - أنظر المادة: 37 الأمر 01-21، نفسه.

<sup>(4)</sup> - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص: 56.

<sup>(5)</sup> - أنظر المادة: 27-28-30 من الأمر 01-21، السابق الذكر.

الجزائري البطاقية الوطنية للهيئة الناخبة تحت مسؤولية وتصرف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، يعتبر هذا التحول خطوة هامة نحو تكريس مبدأ الشفافية للعملية الانتخابية من ناحية النصوص القانونية فقط حيث أحييت كل هذه الصلاحيات إلى هذه اللجنة وعهد لها بمهمة التنظيم والإشراف على العملية الانتخابية منذ استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية الإعلان عن نتائج الانتخاب.

### الفرع الثالث: الانتخاب من خلال التجربة الجزائرية

والحقيقة أن المجالس المحلية في الجزائر ومن خلالها الديمقراطية وكذلك اللامركزية الإدارية عرفت تعثرا كاد ينهي أمر الديمقراطية واللامركزية في الجزائر فهل يعود المشكل إلى الانتخاب كآلية لتشكيل هذه المجالس أم إلى كيفية إعمال هذه الآلية لتشكيل المجالس المنتخبة أم إلى عوامل أخرى؟

عرفت الجزائر في بداية تجربتها مع اللامركزية في مطلع التسعينات من القرن الماضي، وعن طريق آلية الانتخاب لتشكيل المجالس المحلية، إنفلات الأوضاع السياسية، الأمر الذي أدى إلى حل أغلب المجالس المحلية، ليحل حلها ما يسمى بالمندوبيات التنفيذية التي تولت عملية التسيير إلى غاية سنة 1997، وهو ميعاد الانتخابات المحلية التي فقدت معها المجالس المحلية مصداقيتها نهائيا، وذلك إلى غاية 2002 أين استعادت المجالس المحلية شيئا من المصداقية، حيث مارست السلطة المركزية عن طريق آلة الولاية دورا هاما في توجيه عملية الانتخاب وفي تحديد نتائجها مسبقا، ليفقد الانتخاب بذلك كل قيمته في تشكيل المجالس المحلية أساس اللامركزية في الجزائر. (1)

كما أن الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية في الجزائر أفرز حقائق أخرى لا تمت إلى اللامركزية كواحدة من تطبيقات الحكم الراشد والديمقراطية بأية صلة، حيث ما تزال الأحزاب السياسية في الجزائر تعمل وتناضل لأجل تحقيق مصالح ذاتية فردية، وليست مصالح محلية لسكان الوحدة المحلية بلدية كانت أم ولاية، وكثيرا ما يجد هؤلاء المنتخبين أنفسهم خاضعين لوصاية الأحزاب ولبرامج الأحزاب وأهدافهم سواء كان الحزب معارضا أو من أحزاب السلطة وهذا خلافا للدور المناط بهم، وهو تلبية الحاجات المحلية لسكان الإقليم، (2)

(1) - بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من؟، الشروق للإعلام والنشر، الجزائر 2014، ص: 205.

(2) - بشير فريك، منتخبو البلديات، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي، الجزائر، 2014، ص: 147.

هذا الأمر يجعلنا نتساءل عن جدوى الانتخاب كأساس من أسس اللامركزية الإدارية في تجسيد وبناء نظام إداري لا مركزي إقليمي في الجزائر، أو على الأقل في الآلية التي يتم بها الانتخاب في الجزائر، والمتمثلة في أسلوب الاقتراع على القوائم الانتخابية التابعة للأحزاب السياسية، الأمر الذي يجعلنا نميل إلى الاتجاه الفقهي المؤيد للانتخاب الفردي لمرشحي المجالس المحلية، كما هو معمول به بالنسبة للنظام الإداري البريطاني، الذي يتم فيه اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب العام المباشر السري من طرف الشعب، وذلك بطريقة فردية أي منتخب لمتخب أي رجل ناخب لرجل مرشح، وليس ناخب لقائمة انتخابية.

وكذا اعتماد طريقة الانتخاب على المرشحين الأحرار الغير منتمين إلى الأحزاب السياسية، كما هو الحال في كثير من بلدات الولايات الأمريكية المتحدة، وتقوم الانتخابات البلدية غير الحزبية على العوامل الشخصية للمرشحين وكذا تفادي التأثير المحتمل للأحزاب على المرشحين، حيث يقدم الناخب على اختيار من يمثله بحرية، دون التقيد بقائمة واحدة.

وفي ذلك دلالة على مدى قوة وشعبية المرشح، كما أن عيوب القائمة تفوق إيجابياتها بكثير، حيث تتأثر بعدة عوامل تحول دون تحقيق العملية الديمقراطية إذ غالبا ما تتحكم عوامل المحسوبية والمجاملة والمكانة الاجتماعية في تحديد هذه القوائم الانتخابية، وينجم عن ذلك الخضوع والولاء للحزب دون سكان الهيئة المحلية.<sup>(1)</sup> خاصة في ظل سعي السلطة المركزية إلى تحديد الأحزاب الحاكمة محليا من خلال تدخلها في العملية الانتخابية، وبالتالي تأميم واحتكار الديمقراطية المحلية.

ذلك أن النظام الانتخابي يعتبر أحد أهم القرارات المؤسساتية لأي مجتمع يدعي الديمقراطية شعارا له، على الرغم من ذلك من النادر اختيار النظام الانتخابي بما يتوافق مع واقع الدولة السياسي والمجتمعي، حيث كثيرا ما تتدخل عوامل خارجية في تحديده على رأسها نجد هيمنة الدول الكبرى المؤثرة في القرار الداخلي.<sup>(2)</sup>

ولذلك تعتبر الانتخابات كآلية للوصول إلى السلطة، مجرد غطاء ديمقراطي تستتر خلفه السلطة

(1)-سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق ص: 8.

(2)-عاصم نعمة إسماعيل، المرجع السابق ص: 16.

السياسية في البلاد، وهو الأكثر تلاعبا من قبل هذه السلطة السياسية المركزية، لأن هذا النظام هو الذي يحول أصوات الناخبين إلى مقاعد، كما أن النظام الانتخابي الذي لا يفسح المجال للتداول على السلطة تكون فيه المعارضة تحت المجهر والذي لا يعطي لها أملا بأن فرصة الفوز متاحة لها في المرة المقبلة، مثل هذا النظام من شأنه أن يدفع بهذه الأخيرة إلى انتهاج وسائل لا ديمقراطية للتعبير عن رأيها<sup>(1)</sup>. والتجربة الجزائرية مع انتخابات المجالس المحلية لأكثر دليل على ذلك.

فضلا عن ذلك تعتبر ظاهرة الامتناع عن التصويت من أهم المؤثرات السلبية على العملية الانتخابية، حيث يقوم الانتخاب في الجزائر على مبدأ الحرية وليس الإلزام، وقد نجم عن هذه الظاهرة عزوف نسبة كبيرة من المواطنين عن تأدية هذا الحق، هذا ولا يقتصر العزوف هنا على فئة الناخبين فحسب بل يشمل أيضا فئة المترشحين.

هذا العزوف تعود أسبابه بالدرجة الأولى إلى الأسباب السياسية، والتي يتقدمها عدم الثقة بين المواطن والسلطة، أو النظام الحاكم، وقطع الأمل من كل مرشح في تحقيق الوعود والبرامج الانتخابية وتحسين الظروف الاجتماعية للمواطن، وهذا ما نلمسه على أرض الواقع، كما أن الامتناع قد يكون أيضا من طرف المرشحين من أحزاب سياسية، وكفاءات وكوادر وطنية فضلت الصمت في إطار ما يعرف بجذب الصمت.

ولأجل ترقية الجانب التمثيلي في الانتخابات المحلية اقترح عديد الباحثين، تطوير الجانب التمثيلي حتى يقتنع المواطن فعلا بأن المنتخبين هم أولئك الذين حازوا على ثقته فعلا، حيث نص الانر المتضمن قانون الانتخابات الساري العمل به أن المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ينتخبان لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة<sup>(2)</sup>.

من خلال نص المادة يتضح أن النظام الانتخابي الذي تؤسس على ضوئه المجالس المحلية نظام غير موفق ويحتاج إلى إعادة النظر فيه، ذلك أن هذا النظام يمزج بطريقة غير موفقة بين النسبية فيما يتعلق بالجانب التمثيلي والأغلبية فيما يتعلق بجانب المقاعد داخل المجلس المحلي (الاستقرار).

(1) -عاصم نعمة إسماعيل، المرجع نفسه ص: 17.

(2) -أنظر المادة: 65 من الأمر 21-01 السابق الذكر.

## أولاً: نظام التمثيل

لا يوفر نظام التمثيل وفق قانون الانتخابات ما قبل التعديل الدستوري 2020، الحرية الكافية للمنتخبين لأجل اختيار الأفضل من بين المترشحين في إطار القوائم الانتخابية المغلقة التي تشرف الأحزاب على وضعها وعلى ترتيب المترشحين على مستواها خاصة وأن توزيع المقاعد على مترشحي القوائم الفائزة يكون وفق ترتيبهم في القائمة الانتخابية، مما يحد من حرية الناخب في اختيار الأفضل في نظره، وهذا من شأنه أن يفقد المنتخبين الفائزين كثيراً من مشروعيتهم لدى المنتخبين<sup>(1)</sup>

ووفق نظام القوائم المغلقة يتوجب على الناخب قبول القائمة برمتها أو رفضها برمتها مما يحد من حريته في اختيار الأفضل، على خلاف نظام القوائم المفتوحة التي تتيح للناخب ممارسة حقه في الانتخاب بكل حرية، حيث يتيح نظام القوائم المفتوحة للناخب إمكانية شطب بعض الأسماء التي لا يرغب في أن تمثله من القائمة، كما يتيح له إمكانية شطب بعض الأسماء من القائمة وإضافة أسماء أخرى من قائمة انتخابية أخرى، كما يتيح هذا النظام للناخب تعديل الترتيب على مستوى القائمة الانتخابية فيقدم ويؤخر حسب ما يراه مناسباً<sup>(2)</sup>.

كما أن هذا النظام يؤدي إلى وجود تقاتل على المراكز الأولى في القوائم الانتخابية وكذا انتشار الظواهر الغير أخلاقية في العملية الانتخابية مما يؤثر على مصداقية العملية الانتخابية، ولذلك وجب التخفيف من حدة طريقة القوائم المغلقة، لأجل أكثر حرية للناخبين في اختيار ممثليهم ولأجل أكثر مصداقية للعملية الانتخابية. كما يقترح بعض الباحثين أيضاً في إطار الإصلاحات الواجب إدخالها على النظام الانتخابي ضرورة جعل عدد المقاعد على مستوى المجالس المحلية فردياً، مع إعطاء القائمة التي تحصلت على أكثر الأصوات الأغلبية المطلقة في المجلس لأجل تحقيق الاستقرار داخل المجلس<sup>(3)</sup>.

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا الرأي من خلال تعديل القانون الانتخابي والتحول بصدد اختيار أعضاء المجالس المنتخبة إلى اعتماد أسلوب القائمة المفتوحة بإيجابياتها التي ذكرناها آنفاً، وتبقى هذه الإضافة المعتبرة إلى النظام الانتخابي في الجزائر بالنسبة للمجالس المحلية تحتاج إلى إضافات أخر لتدعيم

(1)-محمد زغداوي، المرجع السابق، ص: 6-7.

(2)-سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها-دراسة مقارنة، دار دجلة، عمان، ط: 01، 2009، 79/78.

(3)-محمد زغداوي، المرجع السابق، ص: 6-7.

النظام الانتخابي في الجزائر والتقليل قدر الإمكان من سلبيات العملية الانتخابية.

ولأن الأحزاب غالبا ما تلجأ إلى أسلوب الإغراء والتحايل على المنتخبين، حيث كثيرا ما تضع الأحزاب على رأس القائمة إسما معروفا دون بقية الأعضاء، ولذلك الأفضل أن يتم اعتماد أسلوبا الانتخاب الفردي المباشر والاستغناء عن أسلوب القائمة الانتخابية، نظرا لما يوفره من إيجابيات مقارنة بنظام الانتخاب على القائمة الانتخابية، حيث يوفر للناخب إمكانية تقدير كفاءة الناخبين، كما يحرر هذا الأخير الناخب من قبضة الأحزاب السياسية، ويجنبه إشكالية وجود أسماء غير مرغوبة في القائمة الانتخابية<sup>(1)</sup>

أما على مستوى الولاية فإن النظام التمثيلي القائم على النسبية يفتقد إلى الفعالية المطلوبة، لأنه في الغالب يصوت الناخبون على أشخاص غير معروفين لدى كل الهيئة الانتخابية على مستوى إقليم الولاية، ونلمس هذا الأمر حقيقة على أرض الواقع، مما يضطر القوائم الانتخابية إلى تشكيل قوائمها الانتخابية من مترشحين عن كل الدوائر الإدارية إرضاء للناخبين، وهذا من شأنه الذهاب بجوهر الانتخاب، ذلك أن الناخبين في النهاية سيجدون أنفسهم مضطرين للانتخاب على أشخاص مجهولين لديهم.

ولأجل تفادي هذا المشكل يقتضي النظام الانتخابي للمجالس الشعبية الولائية الاعتماد على نظام الانتخاب الشخصي حتى يكون الناخبون على دراية من أمرهم، وبالتالي تحقيق أهداف الانتخاب، والقضاء على ظاهرة عزوف الناخبين عن تأدية الانتخاب لعلمهم المسبق بقواعد اللعبة السياسية حيث تتحكم الأحزاب مسبقا في نتائج الانتخابات<sup>(2)</sup>.

فضلا عن ذلك فإن الاعتماد على دور واحد في انتخاب أعضاء المجالس المحلية يفرغ العملية الانتخابية من محتواها ويفقدها المنافسة اللازمة لأجل نتائج أفضل، على مستوى الأشخاص والبرامج الانتخابية، مما يستدعي ضرورة تعديل النظام الانتخابي الحالي، لتصبح العملية الانتخابية تتم على دورين<sup>(3)</sup>

كما هو معمول به على مستوى التشريع الفرنسي مثلا، حيث تجري الانتخاب على دورين، يتم في

(1)-سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص:73-74

(2)-محمد زغداوي، المرجع السابق، ص:8-9.

(3)-محمد زغداوي، المرجع نفسه، ص:9.

الدور الأول تخصيص نصف المقاعد الشاغرة للقائمة الحاصلة على الأغلبية المطلقة من الأصوات، شريطة أن تحصل على نسبة لا تقل عن ربع عدد أصوات الناخبين المقيدين في الجداول الانتخابية للكميونة المعنية، أما باقي المقاعد فيتم توزيعها على القوائم طبقا لنظام التمثيل النسبي، وفقا لقاعدة أكبر المتوسطات، ولا تستفيد من ذلك إلا القوائم التي تحصلت على نسبة لا تقل عن 5 بالمئة من الأصوات.

وفي حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثان للانتخابات، وتحصل القائمة الفائزة بالأغلبية النسبية للأصوات على نصف المقاعد، ويتم توزيع باقي المقاعد كما رأينا سابقا<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: شرط الكفاءة في المنتخبين وأثره على استقلال المجالس المحلية

بناء على مبدأ عمومية الترشح كثيرا ما تسفر عملية الانتخاب على مستوى المجالس المحلية عن وصول أشخاص إلى هذه المجالس لا علاقة لهم بالتمثيل وحسن التدبير، يفتقدون إلى الكفاية الإدارية والسياسية المطلوبة في عضو المجالس المحلية، هؤلاء يفترض فيهم تلبية الحاجات المحلية لسكان الإقليم والسهر على حسن سير المرافق العامة على مستوى الوحدة الإقليمية، وإيجاد الحلول لمختلف المشكلات التي يعاني منها سكان الإقليم تجسيدا لواحد من أهم الأسس التي يبنى عليها النظام اللامركزي في شقها الإقليمي، وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى مختلف الاتجاهات الفقهية بخصوص شرط الكفاية في المنتخبين في فرع أول ثم في الفرع الثاني نتطرق فيه إلى موقف المشرع الجزائري.

### الفرع الأول: موقف الفقه من شرط الكفاية في المنتخبين

كثيرا ما يطرح السؤال حول المؤهلات الواجب توافرها في عضو المجلس المحلي، هذا الأخير الذي يمثل سكان وحدته، والإجابة على هذا السؤال ترتبط بمعيار تحليل قضايا الإدارة المحلية، والخلاف بين الفقهاء قائم بين من يشترط ضرورة الكفاية الإدارية وبين من يكتفي بالكفاية السياسية.

### أولا: أنصار الكفاية الإدارية في أعضاء المجالس المحلية.

يتزعم هذا الاتجاه الفقيه جون ستيوارت، هذا الأخير يؤكد على ضرورة توافر الكفاية اللازمة في أعضاء المجالس المحلية، وينتقد أنصار هذا الاتجاه الديمقراطي النيابية على أساس أن هذه الأخيرة تغفل

(1) - محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 308.

الاهتمام بمؤهلات ممثلي الشعب، ومثلي هذا الأخير على مستوى المجالس المحلية على وجه الخصوص، إذ كثيرا ما تأتي لنا الانتخابات بأشخاص يفتقدون إلى الكفاية المطلوبة لتحمل المسؤولية سياسيا وإداريا. لأجل ذلك يتمسك أنصار هذا الاتجاه الفقهي برأيهم داعين إلى ضرورة تقييد الحقوق الانتخابية وقصرها على الكفاءات دون سواهم استقلالية اللازمة حتى تتحقق الفعالية المطلوبة في الوحدات المحلية وكذا الاستقلالية اللازمة لعمل هذه المجالس المحلية.<sup>(1)</sup>

ولقد تعرض هذا الاتجاه الفقهي لمجموعة من الانتقادات:

- قيل أن هذا الاتجاه الفقهي يتنافى مع المبادئ الديمقراطية القائمة على فسح المجال لكافة شرائح المجتمع للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية، ذلك أن أصار هذا الاتجاه يقصرون الترشح على فئات ضيقة من فئات المجتمع.

- أنه لا يحقق تمثيل المصالح المختلفة للمجتمعات المحلية في المجالس المحلية.

- أنه لا يسهل على الناخب العادي قياس مدى صلاحية المرشح بالنسبة لنشاط محدد بالذات.

- أنه يحد من الإدارة المحلية في فئة الخبراء، مع ما لمجلس الخبراء من خطورة لأنه يميل في الغالب إلى

البيروقراطية.<sup>(2)</sup>

ونحن بصدد شرط الكفاية نميل إلى ترجيح هذا الرأي الفقهي القائم على اشتراط الكفاية في مرشحي المجالس المحلية، ونرى أن ذلك ضرورة لا بد منها، لأجل تحقيق أكثر فعالية لهذه المجالس المحلية وهذا هو المقصد الذي تسعى بعض الأنظمة إلى تجسيده، هذه الأخيرة تقوم بانتهاج أسلوب التعيين تحقيقا لهذا الهدف الذي هو النجاح في عمل المجالس المحلية، ولئن كانت هذه الأنظمة قد اختارت طريقة التعيين أو تطعيم المجالس المحلية بالمعينين إلى جانب المنتخبين، فهي بالضرورة لن تعين أي شخص حيث يتم التركيز عادة على دوى الكفاءات أي على أشخاص متخصصين وهذا هو جوهر هذا الرأي الفقهي القائم على الكفاية، كما أن القول بأن اشتراط الكفاية يتناقض مع المبادئ الديمقراطية قول

<sup>(1)</sup>-خالد علي سمارة، المرجع السابق، 146-147.

<sup>(2)</sup>-المرجع نفسه، ص:148..

يكذبه الواقع العملي للمجالس المحلية، ثم هل أن البيروقراطية كظاهرة من مظاهر الفساد الإداري، قد تم اقتلاع جذورها من واقع المواطن المحلي حقيقة؟، وهل أن وجودها دائما مرتبط بفئة التكنوقراط؟

كما أن هذا الرأي الفقهي في الحقيقة لا يتعارض مع المبادئ الديمقراطية لكونه لم يحدد فلان بعينه. وإنما يبقى حق الترشح قائما في حق كل من يجوز الشروط المحددة على رأسها الكفاية، وحتى تكون هذه المجالس رمزا للديمقراطية الإدارية في مقابل الديمقراطية السياسية وبالتالي اللامركزية الإدارية كواحدة من أسس الديمقراطية لا بد لها الكفاية اللازمة في مرشحها حتى يتمكن الانتخاب من خلق مجالس مستقلة عن السلطة المركزية.

-ثم إن القول بأن هذا الاتجاه الفقهي لا يحقق تمثيل المصالح المختلفة للجماعات المحلية، وأنه لا يسهل على الناخب العادي قياس مدى صلاحية المرشح بالنسبة لنشاط محدد بالذات، لا يعني أن المرشحين من العامة يتحقق معهم ذلك.

-إن تحسين الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس المحلية عن طريق ضمان مستوى معين من الكفاءة كاحتساب مؤهل علمي معين أو خبرة عملية في مجال محدد هو الذي يضمن الارتقاء بمستوى المجالس المحلية.<sup>(1)</sup>

ويزداد هذا الرأي حجية إذا ما أخذنا بالحسبان الطريقة التي يتم الصعود السياسي المحلي بواسطتها، ونقصد بذلك عملية تحديد المرشحين على مستوى القوائم الانتخابية، إذ وعلى الرغم من الحرص الشديد للمتشحين على أن الترشح قد تم وفق الأسس الديمقراطية.

ومع ذلك نقول أنه ليس بالضرورة أن يكون كل المرشحين مدعومين محليا من طرف الناخبين، فلا يخفى على أحد مدى تحكم رئيس الحزب في قوائم المترشحين على المستوى المحلي، حيث قد يصل تأثيره إلى درجة ضبط الترشيحات، أضف إلى ذلك أهمية وجود علاقة بين الراغبين في الترشح، وبين المنتخبين الوطنيين على مستوى السلطة التشريعية وغيرها من الهيئات الوطنية ذات الوزن والثقل، ولذلك كلما كان

(1)-أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص:215.

اختيار المترشحين على أساس الكفاية كلما زالت هذه الاعتبارات وغيرها. (1)

ولذلك فإن ضعف القيادة الإدارية، هو من أهم أسباب ضعف الإدارة المحلية وتبعيتها سواء للقيادات الحزبية أو إلى الإدارة المركزية، والأصل أن يكون القائد قويا في الحق وأمينا على مصالح سكان الوحدة المحلية.

ولقد تكرر هذا المبدأ في كتاب المولى تعالى قبل أربعة عشر قرنا، يقول الله تعالى: ﴿وَلَمَّا تَوَجَّهَ تَلْقَاءَ مَدْيَنَ قَالَ عَسَى رَبِّي أَنْ يَهْدِيَنِي سَوَاءَ السَّبِيلِ ﴿٢٣﴾ وَلَمَّا وَرَدَ مَاءَ مَدْيَنَ وَجَدَ عَلَيْهِ أُمَّةً مِّنَ النَّاسِ يَسْقُونَ وَوَجَدَ مِنْ دُونِهِمْ امْرَأَتَيْنِ تَذُودَانِ قَالَ مَا خَطْبُكُمَا قَالَتَا لَا نَسْفِي حَتَّىٰ يَصْدِرَ الرِّعَاءُ وَأَبُونَا شَيْخٌ كَبِيرٌ ﴿٢٤﴾ فَسَقَى لَهُمَا ثُمَّ تَوَلَّىٰ إِلَى الظِّلِّ فَقَالَ رَبِّ إِنِّي لِمَا أَنْزَلْتَ إِلَيَّ مِنْ خَيْرٍ فَقِيرٌ ﴿٢٥﴾ فَجَاءَتْهُ إِحْدَاهُمَا تَمْشِي عَلَىٰ اسْتِحْيَاءٍ قَالَتْ إِنَّكَ ابْنِي يَدْعُوكَ لِيَجْزِيَكَ أَجْرَ مَا سَقَيْتَ لَنَا فَلَمَّا جَاءَهُ وَقَصَّ عَلَيْهِ الْقَصَصَ قَالَ لَا تَخَفْ نَجَوْتَ مِنَ الْقَوْمِ الظَّالِمِينَ ﴿٢٦﴾ قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَتَّابِتْ اسْتَعِجْرُهُ إِنَّكَ خَيْرٌ مِّنَ اسْتَعَجَرَتِ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴿٢٧﴾﴾ (2)

إن هذه الآيات المباركات الواردة في قصة سيدنا موسى عليه السلام تعتبر المبدأ الأساسي في مجال القيادة والترشح لشغل مختلف المناصب عامة أو محلية، ولذلك فإن اختيار الممثلين المحليين ينبغي أن يكون وفق قاعدة "إن خير من استأجرت القوي الأمين" ومن هنا يكون مناط الاختيار هو الكفاءة الفنية والكفاءة الخلقية لا على أساس المحسوبية أو الجاه أو القرابة... إلخ. (3)

وقد أكدت السنة النبوية الشريفة ذلك، ومن ذلك ما روي عن الصحابي أبي ذر الغفاري عنه قال: قلت يا رسول الله ألا تستعملني (أي ألا تجعلني أميرا على شيعي) فضرب الرسول ﷺ على منكبيه ثم قال (يا أبا ذر إنك ضعيف، وإنها أمانة، وأنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذ بحقها وأدى الذي عليه فيها) (4)

(1) - كلوشي مصطفى (مسارات الشرعية السياسية لدى النخبة المحلية)، دراسات اجتماعية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد: 2، 2009، ص: 37.

(2) - سورة القصص، الآية: 22-26.

(3) - محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004، ص: 176.

(4) - مسلم بن الحجاج، الجامع الصحيح، كتاب الإمارة، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، المرجع السابق، ج: 06، ص: 242.

وهذا الحديث أيضا يعتبر أصلا عاما في اختيار القادة والرؤساء، فإذا ما عدل الرئيس عن اختيار القوي الأمين، ولذلك نؤكد على ضرورة توافر شرط الكفاءة في المرشحين لانتخابات المجالس المحلية، يؤكد هذا الرأي اضطرار معظم الدول التي تبني نظام الحكم المحلي إلى الشراكة مع أطراف خارجية من قطاع خاص ومجتمع مدني نظرا لعجز المجالس المشكلة بطريق الانتخاب والتي تفتقد إلى الكفاءات في تسيير الشؤون المحلية على مستوى مختلف درجات الحكم المحلي، في إطار ما يعرف بالحوكمة GOVERNANCE أو الشراكة PARTNERSHIP

وقد ظهر مفهوم الشراكة في التسعينيات في الخطاب العالمي للأمم المتحدة، وفي عام 1989 ظهر مفهوم GOVERNANCE وذلك في كتابات البنك الدولي، ويعني المفهوم وفقا للبنك الدولي نوع العلاقة بين الحكومة والمواطنين، فمن الناحية العملية لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، نتيجة لفشل الحكومات ومؤسساتها في تقديم المنتجات والخدمات بكفاءة عالية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا الاتجاه الفقهي المؤيد لمبدأ الكفاية السياسية

يتجه أنصار هذا الاتجاه الفقهي إلى اشتراط الكفاية السياسية دون الكفاية الإدارية، على اعتبار أن العضو المنتخب ينظر إلى الأمور نظرة رجل الميدان والشارع، لا نظرة الخبير في الشؤون المحلية، وفي نظر هذا الاتجاه يمكن الاستغناء عن الكفاية الإدارية عن طرق الاستعانة بالخبراء على مستوى الأجهزة العامة للمجلس.<sup>(2)</sup>

والسؤال الذي يطرح على أنصار هذا الاتجاه هو هل فقط العضو الغير متخصص ينظر إلى الشؤون المحلية نظرة رجل الشارع؟

قطعا ليس الأمر كذلك، ذلك أن العضو المنتخب بصرف النظر عن كونه فني متخصص، أم لا يفترض فيه حينما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية أن ينظر إليها نظرة رجل الشارع، ولولا ذلك لما استطاع

<sup>(1)</sup> - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2077، 49/48.

وانظر: سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، 2015، ص: 46.

<sup>(2)</sup> - خالد علي سمارة، المرجع السابق، 148.

التعرف على حاجيات ومشاكل ومتطلبات أهل بلده، ثم إن الخبرة والتخصص تساعد العضو المنتخب في كيفية التعامل مع مختلف المستجدات، وفي ذلك أيضا اقتصاد في النفقات وكفاية واستغناء عن أصحاب الكفاية والخبراء الذين تستعين بهم المجالس المحلية في المسائل الدقيقة، بهذا فقط يمكن الحديث عن مجالس منتخبة محلية مستقلة عن السلطة المركزية وبهذه الطريقة يحقق الانتخاب الهدف كأساس من أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية.

لأجل ذلك لا يمكن في وقتنا الحالي التقليل من أهمية اشتراط الكفاءة في مرشحي المجالس المحلية لتحقيق استقلاليتها من جهة، ولكون الخدمات التي تؤديها تدار على أسس فنية تتطلب في من يشرف عليها الخبرة والتخصص من جهة أخرى.

كما أننا لا نوافق الرأي من يذهب إلى القول بأن المجالس المحلية لا تحتاج إلى متخصصين وأنه يمكن الاستغناء عن هذا الشرط بواسطة التعاون بين الأعضاء المنتخبين والموظفين من خلال النشرات الدورية والتقارير والمطبوعات وكذا الاستعانة باللجان الاستشارية المتخصصة وكذلك عن طريق تحويل لجان المجلس ضم أعضاء من خارج المجلس قصد توفير المتخصصين<sup>(1)</sup>.

وهنا نجد أن الحلول المقترحة لسد فجوة التخصص في جانب المنتخبين تدور دائما حول التخصص وهذا ما ننادي بضرورة توفره في أعضاء المجالس المحلية، هذه الأخيرة يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية والإدارة حقيقة تحتاج إلى متخصصين للقيام بشؤونها وتحقيق استقلاليتها.

ولأن مفهوم الحكم يتعلق بممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية من أجل تسيير شؤون البلاد، على كافة المستويات، والذي يشمل أيضا الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يتمكن المواطنون من الحصول على حقوقهم وتحمل التزاماتهم، وحل مشاكلهم، والحكم المحلي على مستوى الجماعات المحلية جزء من الحكم العام، من هنا تبدو ضرورة التخصص في هذا الأخير على شاكلة ما هو مطلوب في الحكم العام.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>-خالد علي سمارة، المرجع السابق، المرجع السابق، ص:151.

<sup>(2)</sup>-زيري حسين (الحكم الراشد والتسيير المحلي) دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر العهدة الانتخابية 2004/1997، دراسات اجتماعية، المرجع السابق، ص:7.

ومعلوم أيضا أن اللامركزية عبارة عن تصغير لحجم الأجهزة الحكومية لا أكثر، حتى تكون أسهل في إدارتها وأكثر قدرة على الاستجابة لاحتياجات الأفراد، وبالتالي يكون بالإمكان للأفراد محاسبة الحكومة، ولذلك فإن تحقيق هذا الهدف يستدعي في فئة المنتخبين أعضاء المجالس المحلية ضرورة التخصص<sup>(1)</sup>.

كما أن من أهداف اللامركزية أيضا جعل عملية صنع القرار أقرب إلى الأفراد هذا الأخير يحتاج اتخاذه إلى أفراد أكفاء ومتخصصين، خاصة في ظل المتغيرات التي يعرفها علم الإدارة والقانون الإداري، والتي منها التحول من الحكومة المحلية إلى الحوكمة<sup>(2)</sup> المحلية القائمة على أسس المشاركة<sup>(3)</sup> والمسائلة<sup>(4)</sup> والشفافية<sup>(5)</sup> والشرعية<sup>(6)</sup> والاستجابة<sup>(7)</sup> وأخيرا الكفاءة والفعالية<sup>(8)</sup>.

### الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من شرط الكفاية في المنتخبين

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 21-01 المتضمن قانون الانتخابات في الجزائر يتضح أن صاحب القرار في الجزائر ومن خلال الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالشروط القانونية للناخب

<sup>(1)</sup> -المؤتمر العربي الخامس (الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي) المنعقد بالشارقة، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، منشورا المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص: 8/7.

<sup>(2)</sup> -الحوكمة وفقا لمفهوم البنك الدولي: تعني نوع العلاقة بين الحكومة والمواطن، أنظر المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص: 15.

<sup>(3)</sup> -يقصد بالمشاركة تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عملية صنع القرار. أنظر المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي المرجع نفسه، ص: 15.

<sup>(4)</sup> يقصد بالمسائلة أن يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمسائلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة. أنظر المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص: 15.

<sup>(5)</sup> -يقصد بالشرعية قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يجوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة. أنظر المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص: 15.

<sup>(6)</sup> -يقصد بالشفافية إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، وكذا تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة. أنظر المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص: 15.

<sup>(7)</sup> -وتعني أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية، والاستجابة لمطالبها خاصة انظر المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع السابق، ص: 16.

<sup>(8)</sup> -وتعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج، وخطط ومشاريع تلي احتياجات المواطنين المحليين وتعبير عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل. أنظر: المؤتمر العربي الخامس، الغدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، المرجع نفسه، ص: 15.

تحديدا نصوص المواد: 50، 51، 52 وهي شروط مشتركة بين الناخب والمنتخب أو حتى نص المادة: 184 الخاصة بشروط المنتخب البلدي والولائي يتضح أن المشرع الجزائري قد فتح باب الترشح باستثناء الفئات المذكورة في نصوص المواد أعلاه لكل فئات المجتمع تحقيقا للديمقراطية المنشودة.

ولقد كان سابقا ميثاق البلدية 1967 قد أكد على ضرورة الاعتماد على شرط الكفاءة عند اختيار مرشحي المجالس البلدية، لضمان حسن القيام بمسؤوليتها، وإن كان الميثاق لم يحدد نوعية هذه الكفاءة، هل هي كفاءة إدارية علمية وثقافية أم كفاءة سياسية قائمة على أساس التجربة.

ثم أكدت من جديد انتخابات سنة 1971 على شرط الكفاءة في المرشحين، وإن كان هذا الشرط يأتي بعد شرط النضال في الحزب الطلائعي، جبهة التحرير الوطني حزب الجماهير في تلك الفترة، أي بعد تأكيد شرط النضال يأتي التأكيد على ضرورة توفر الكفاءة، سواء بالنسبة لمناضلي الحزب أم بالنسبة للمواطنين غير المهيكليين، لأن هؤلاء الأشخاص يجب أن تستفيد البلدية منهم قبل غيرهم لأنهم قادرين على تحمل المسؤولية وأداء الرسالة الملقاة على عاتقهم وبالتالي يمكنهم خدمة الطبقات الشعبية الكادحة في المجتمع<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى مختلف النصوص الجزائرية، التي أشارت إلى مسألة اللامركزية في الجزائر، ممثلة في المجالس المحلية على مستوى البلديات والولايات، كتجسيد لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، نجد أن هذه النصوص الجزائرية لم تتطرق إلى مسألة الكفاءة في مرشحي المجالس المحلية، ولقد تطرقت قوانين الانتخاب إلى ما يتعلق بالنظام الانتخابي للمجالس المحلية.

وبالرجوع إلى الأمر المتضمن قانون الانتخاب الساري العمل به، يتضح أن المشرع الجزائري قد تجاوز هذا الشرط، فاتحا بذلك المجال لكافة شرائح المجتمع بصرف النظر عن مستوياتهم العلمية أو حتى خبراتهم السياسية، سواء في إطار الأحزاب السياسية أو حتى عن طريق الترشح بشكل حر.

(1) - الطاهر بن خرف الله، (النخبة المحلية في الجزائر -دراسة اجتماعية سياسية لآليات تشكيل الممثلين المحليين-)، taksid.com للدراسات والنشر، الجزائر، ج:1، ص:67.

### المبحث الرابع: تشكيل المجالس المحلية في النظام الإداري الإسلامي

اختلف الفقهاء حول طريقة تشكيل المجالس المحلية كما رأينا في المبحث الثاني من هذا الفصل، بين مؤيد للانتخاب ومعارض، وسوف نتعرف في هذا المبحث على موقف الفقه الإسلامي من الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية، (مطلب أول)، ونحن إذا نتطرق لموقف الفقه الإسلامي فإنما نقصد به رأي الفقهاء المعاصرين، حيث أن قدامى الفقهاء المسلمين لم يطرقوا مسألة الانتخاب بالدراسة، كما أننا سوف نتطرق إلى الانتخاب من زاوية الحكم الفقهي فقط لا من زاوية الشروط الواجب توفرها في المنتخب لتفادي التكرار، حيث سبق الحديث عن شروط الإمارة في الإسلام مهما اختلفت أساليب التعيين، ثم الإشارة إلى التجربة الإسلامية بهذا الصدد (مطلب ثان).

### المطلب الأول: الانتخاب وتشكيل المجالس المحلية في النظام الإداري الإسلامي

يتم الانتخاب عن طريق الترشح أو الترشيح، الذي يعتبر مرحلة أولية للانتخاب، وسوف نتناول في هذا المطلب تعريف الانتخاب (فرع أول) ثم حكم الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية (فرع ثاني).

### الفرع الأول: تعريف الانتخاب في النظام الإسلامي

#### أولاً: تعريف الانتخاب لغة

الإنّخاب كلمة مأخوذة من نخب وانتخب الشيء، أي اختاره وانتقاه، والإنّخاب الإنّزاع، وهو الإختيار والانتقاء، وهم الجماعة المختارة من الرجال، ونخبة القوم خيارهم<sup>(1)</sup>.

#### ثانياً: تعريف الانتخاب إصطلاحاً

لم يهتم الفقهاء المسلمين القدامى بتعريف مصطلح الإنّخاب، حيث أن الإنّخاب يعتبر من المصطلحات الحديثة التي لم تعرفها كتب السياسة الشرعية، ولذلك سوف نورد تعريفات المعاصرين للإنّخاب:

(1) - ابن منظور، لسان العرب، تحقيق عامر أحمد حيدر، دار الكتب العلمية بيروت، ط: 01، 2005، ج: 01، ص: 690.

- عرف السنهوري الإنتخاب: "أنه الطريقة العادية لتعيين من يشغل منصب الرئاسة"<sup>(1)</sup>.
- ومن التعريفات أيضا: "أن الانتخاب اختيار الناخبين لشخص، أو أكثر، من بين عدد من المرشحين، لتمثيلهم في حكم البلاد".

الذي يتضح من هذه التعريفات وغيرها من التعريفات للانتخاب أنه عبارة عن عملية اختيار الشخص المناسب من جملة الأشخاص المترشحين، لشغل المنصب المتنافس عليه، وإن كان المعنى العام لهذه التعريفات ينصرف إلى منصب الولاية الكبرى، ولأن تسيير الشؤون المحلية للإقليم يعتبر أيضا من قبيل الولايات العامة، فإنها أيضا تندرج ضمن المعنى العام للانتخاب كما عرفه الفقهاء.

ومن خلال التأمل في التعريف اللغوي والإصطلاحي للإنتخاب، يتضح أن التعريفان يدوران حول معنى واحد وهو الإختيار والإنتخاب، بل إن التعريف اللغوي كان أكثر دقة من التعريف الإصطلاحي، حيث من بين المعاني الذي تضمنها، أن نخبة القوم خيارهم، وكأني به يشترط للإنتخاب شروطا، حيث أن هذه النخبة المختارة، هم خيرة القوم من حيث الشروط والخصال التي استجمعوها ليتم إختيارهم.

### الفرع الثاني: حكم الإنتخاب في النظام الإسلامي

عقب وفاة النبي ﷺ، وفي اجتماع السقيفة كانت البداية والبدرة لنشأة نظام الانتخاب، لتعيين من ينوب عن النبي ﷺ في تطبيق الدين وسياسة الدنيا به، حيث اجتمع الأنصار والمهاجرين، كفريقين رشح كل واحد منها من يراه الأنسب لتولي منصب رئاسة الدولة، أي أن الترشيح هنا تم من طرف جماعة لشخص وهذا خلافا لما هو معمول به حاليا، حيث يقوم الشخص بترشيح نفسه للانتخاب عليه، وهذا الذي اختلف الفقه حول جوازه من عدمه.

### أولا: الرأي الذي يمنع الترشح للانتخاب

اتجه جانب من العلماء كالمودودي وعبد القادر عودة إلى القول أنه لا يجوز للشخص أن يقوم بترشيح نفسه لينتخبه الناس، معتبرين أن ذلك بمثابة تركية منه لنفسه وهذا لا يجوز شرعا.

(1) - عبد الرزاق أحمد السنهوري، فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، دط، 1989، ص:117.

حيث يذهب عبد القادر عودة، إلى أن حكم طلب الولاية في الإسلام مكروه، إن لم يكن محرماً، والسبب في ذلك أن طلب الإمارة والولاية من طرف من يطلبها يكون السبب في طلبها في الغالب هو ابتغاء الجاه والسلطان والاستعلاء على الناس، كذا لمظنة فساد ولاية من يطلب الولاية<sup>(1)</sup>.

أما أبو الأعلى المودودي، فقد اعتبر أن من سمات الإنسان المؤمن ترفعه عن أن يفرض نفسه، وينصب شخصه رئيساً بالقوة، أو أن يجبر الناس على اختياره، أو أن يفرض نفسه على الشعب فرضاً، ثم يطلب منهم رضاهم كرهاً وغصباً، ضارباً عرض الحائط برأي من اختارهم الشعب للتعبير عن إرادته<sup>(2)</sup>، وإن كان كلام المودودي هنا ينصرف إلى من يرشح نفسه بالقوة، ويستعمل وسائل الإكراه على المنتخبين، كما قد يفهم من القوة هنا أن يكون له الأتباع الذين يركونه بما ليس فيه، وكل وسائل الحملات الانتخابية الأخرى كالمال مثلاً.

وقد استند هذا الفريق من الفقهاء في رأيهم على جملة من الأدلة، من الكتاب والسنة.

#### أولاً: الأدلة من القرآن الكريم.

حيث هناك العديد من الآيات القرآنية التي تنهي الإنسان عن تركية نفسه وطلب الإمارة منها:

— قوله تعالى: ﴿فَلَا تُزَكُّوا أَنْفُسَكُمْ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنِ اتَّقَى﴾<sup>(3)</sup>.

#### وجه الاستدلال:

أي تمدحوها وتشكروها وتمنوا بأعمالكم<sup>(4)</sup>، حيث ورد نهي المولى تعالى في هذه الآية عن أن ينسب الإنسان إلى نفسه زكاء العمل وزيادة الخير، وعمل الطاعات، أو أن ينسب إلى نفسه الزكاء والطهارة من المعاصي، كما أمر تعالى بعدم الثناء على النفس، لأنه تعالى وحده الأعلّم بالزكي والتقي

(1) -عبد القادر عودة، الإسلام وأوضاعنا السياسية، الزيتونة للإعلام والنشر، الجزائر، دط، دت، ص: 227.

(2) -ألو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ترجمة أحمد إدريس، المختار الإسلامي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1707، ص92

. متاح على الرابط: <https://www.noor-book.com>

(3) -سورة النجم، الآية 32.

(4) - ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، دار الأندلس للطباعة والنشر والتوزيع، د بلد نشر، دط، دت، ج:06، ص: 460.

أولا وآخرا قبل أن يخرج الناس بطون أمهاتهم<sup>(1)</sup>.

وكذلك ترشيح الإنسان نفسه لاعتلاء مسؤولية فيها تركية الإنسان لنفسه وهذا منهي عنه.

### ثانيا: الأدلة من السنة

ورد عن النبي صلي الله عليه وسلم العديد من الأحاديث النبوية التي تنهي عن طلب الإمارة منها.

عن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه قال: قلت يا رسول الله: ألا تستعلمني؟ قال: (إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها)<sup>(2)</sup>.

### وجه الاستدلال

إن هذا الحديث أصل عظيم في الترفع عن طلب الولايات، لاسيما لمن كان فيه ضعف عن القيام بوظائف تلك الولاية، هذا في حق القادر على أمور الولاية، فأما من طلب الولاية مع ضعفه عن القيام بشؤونها فله الخزي والندامة، وكذا كل من كان أهلا لها ولم يعدل، فالخزي والفضيحة يوم القيامة مصيره جراء الجور والظلم في جانبه، أما الذي هو أهل لها شريطة العدل فله الفضل العظيم في الدنيا وفي الآخرة<sup>(3)</sup>.

فطلب أبو ذر الغفاري الولاية فيه تركية لنفسه بالقدرة على إعطاء الإمارة حقها، لكن النبي صلى الله عليه وسلم لعلمه بحال أبي ذر الغفاري رفض توليته، كونها أمانة تستدعي شخصا قادرا على أداء حقها، لأنها ستكون عليه خزي وندامة يوم القيامة إذا لم يأخذها بحقها، ولم يؤدي ما عليه فيها<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: الرأي الذي يجيز الترشح للانتخاب

ذهب جانب من الفقهاء إلى أن الترشح للانتخاب جائز، تشهد على ذلك عديد الآيات القرآنية والأحاديث النبوية.

(1) - الزمخشري، تفسير الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل، رتبه وضبطه وصححه: نحمد عبد السلام شاهين، دار الكتب العلمية، بيروت، ط: 05، 2009، مج: 04، ص: 415.

(2) - سبق تخريجه.

(3) - النووي، صحيح مسلم بشرح النووي، إشراف حسن عباس قطب، دار عالم الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، ط: 01، 2003، ج: 11، ص: 221.

(4) - راشد عبد الرحمان أحمد العسيري، المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام دراسة فقهية قانونية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط: 1، 2012، ص: 125.

## أولاً: الأدلة من القرآن الكريم

- قوله تعالى في سورة يوسف: ﴿ قَالَ أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْمُ ﴾<sup>(1)</sup>.

### وجه الإستدلال

"قال اجعلي على خزائن الأرض" أي ولني أرضك إني أمين عليها وعلى أمورها، عالم بوجوه التصرف، وهاتان الصفتان هما غاية الملوك فيمن يولونهم، ولقد قال يوسف ذلك طلباً لإقامة الحق وإمضاء أحكام الله تعالى، وإحقاق الحق والعدل، ولعلمه بعدم وجود من يقوم بذلك كمثلته، فطلب لأجل ذلك التولية ابتغاء وجه الله وليس حبا في الملك<sup>(2)</sup>.

فدلت الآية بذلك على جواز طلب الولاية لمن يثق في قدرته على تحمل أعبائها، مما يدل أيضاً على جواز الترشح للانتخاب لأجل الولاية<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: الأدلة من السنة النبوية

عن أبي هريرة رضي الله عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: (من طلب القضاء حتى ناله ثم غلب عدله جوره فله الجنة، ومن غلب جوره عدله فله النار)<sup>(4)</sup>.

### وجه الإستدلال

نقل القارئ عن التوريشتي أن المراد من الغلبة في كلا الصيغتين أن تمنعه إحداها عن الأخرى، فلا يجور في حكمه، يعني في الأول، ولا يعدل في الثاني.

قال القارئ: وله معنى ثان وهو أن يكون المراد من عدله وجوره، صوابه وخطأه في الحكم بحسب اجتهاده فيما لا يكون فيه نص، من كتاب أو سنة أو إجماع<sup>(5)</sup>.

(1)-سورة يوسف، الآية: 55

(2)- الزمخشري، المرجع السابق، ج:02، ص ص: 463-464.

(3)-راشد عبد الرحمان أحمد العسيري، المرجع السابق، ص: 126.

(4)- سليمان بن الأشعث، سنن أبي داود، عليق: أحمد سعد علي، كتاب الأفضية، باب القاضي يخطئ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي وأولاده، مصر، ط:01، 1952، ج:02، ص:269.

(5)-العظيم آبادي، عون المعبود شرح سنن أبي داود، دار الكتب العلمية، بيروت، ط:01، 1990، ج: 09، ص:355.

والذي يستدل من نص الحديث، أن طلب القضاء في حال الجور محرم، وبفهوم المخالفة فإن طلب القضاء في حال العدل لا ضير فيه، ويقاس طلب الترشح على طلب القضاء جوازاً ومنعاً<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: الرأي الراجح

درس العلماء مسألة طلب الإمارة وناقشوها في خضم مناقشة مسألة طلب القضاء، وقد خلصوا إلى أن طلب ولاية القضاء وكيف على حسب أقسام الحكم الشرعي، وكذلك الأمر بالنسبة لطلب الإمارة، حيث تحمل أحاديث طلب الإمارة على حسب حال الشخص طالب الإمارة نفسه، من تكبر وطلب الاستعلاء على الناس أو ضعف وقلة خبرة أو إقصاء من هو أجدر منه، أو قدرة أو كفاءة وعلى أساس ما سبق قد يكون طلب الإمارة واجب وقد يكون ممنوعاً في حق الشخص<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: إختيار الولاية في التجربة الإسلامية

لما كان أساس دولة الإسلام العدل والشورى في الحكم، ولذلك اعتبر النبي ﷺ وخلفائه من بعده إختيار الولاية من باب أداء الأمانات عدلاً وشورى، والقاعدة في ذلك تولية الأصلح للإمارة، كما اعتبر تعيين من دون ذلك خيانة لله ولرسوله، ولذلك تم مراعاة عدة مبادئ عند إختيار الولاية(الفرع الأول) وقد تم مراعاة هذه المبادئ وإن اختلفت طرق تعيين الولاية(الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المبادئ العامة في إختيار الولاية وشروط الوالي

ولأن منصب الوالي من المناصب الهامة والحساسة في الدولة الإسلامية، لأجل ذلك وجب إتباع جملة من المبادئ في كيفية تعيين الولاية، هذه المبادئ في حد ذاتها تعتبر شروطاً في من يتصدى لهذه الوظيفة.

### أولاً: المبادئ العامة في إختيار الولاية

#### 1-وجوب تولية الأصلح

يقع على الحاكم في الدولة الإسلامية واجب أن يختار للولاية على أمور المسلمين أصلح الناس،

(1)-راشد عبد الرحمان أحمد العسيري، المرجع السابق، ص:127.

(2)-راشد عبد الرحمان أحمد العسيري، المرجع نفسه، ص: 129/128

انطلاقاً من أن تصرفات ولي الأمر مناطها تحقيق المصلحة العامة، فإذا تعذر العثور على الأصلح للولاية، وقع على صاحب الولاية على المسلمين أياً كان التسديد والمقاربة، ولزمه إختيار الأمثل فالأمثل، ولا بد أن يكون المعيار في اختيار معاونين هو الصلاح والكفاءة، وعليه وجب توفر الشروط اللازمة فيمن يتم تعيينه لولاية ما، ويلزم من ولي الأمر الاجتهاد في طلب الأصلح للولاية، قال عمر رضي الله عنه: من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً لمودة أو قرابة بينهما فقد خان الله ورسوله، والمسلمين<sup>(1)</sup>.

### -مبدأ القوة والأمانة

يتوجب على الحاكم عند توليته للعمال والولاية اختيار الأصلح لذلك، القوي الأمين<sup>(2)</sup>، امتثالا لقول الحق سبحانه وتعالى: ﴿يَأْتِيَتْ أَشْجَرُهُ إِتْ خَيْرَ مَنْ أَسْتَجَرْتَ الْقَوِيَّ الْأَمِينُ﴾<sup>(3)</sup>.

ولقد أوضحت ولخصت الآية الكريمة الضوابط والقواعد العامة في الإختيار، وهي إختيار القوي الأمين للولاية، تأدية لأمانة الحكم، قال تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾<sup>(4)</sup>.

فالآية الكريمة فيها الأمر للحكام بأداء أمانة الحكم إلى من هو أقدر عليها<sup>(5)</sup>، والقوة والأمانة تعني: الكفاءة والاستقامة، إذ لا يجوز تعيين العاجز، كما لا يجوز تعيين الفاسق، لفقد القوة في العاجز، وفقد الأمانة في الفاسق<sup>(6)</sup>، والقوة في كل ولاية بحسبها<sup>(7)</sup>.

وما قصة أبي ذر الغفاري مع طلب الولاية، المتقدم ذكرها إلا خير دليل على ذلك، فقد روي عنه

(1)-محمد بن شاكر الشريف، المرجع السابق، ص:28-29.

(2)-محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريطاني، الرقابة الإدارية في العهد الراشدي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط:01، 2010، ص:242.

(3)-سورة القصص، الآية:26.

(4)- سورة النساء، الآية:58.

(5)-مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:2، 1993، ص:108-110.

وانظر: عبد الملك ناظم عبد الله، منهج الخلفاء الراشدين في إدارة الدولة الإسلامية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، الإسكندرية، ط:2016، 01، ص:66-67.

وانظر: محمد حسن العيروس، الدولة الإسلامية الثانية، دولة الخلافة الإسلامية، دار الكتاب الحديث، 2010، ص:503.

(6)-محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريطاني، المرجع السابق، ص:117..

(7)- ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، قصر الكتب، الجزائر، دط، دت، ص:16.

ﷺ أنه قال: (قلت يارسول الله ألا تستعملني، أي ألا تجعلني أميراً على شيء، فضرب الرسول على منكبي ثم قال: إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذ بحقها وأدى الذي عليه فيها.)<sup>(1)</sup>

ولقد ذكر ركن القوة في الحديث مصاحباً لركن الأمانة، حيث أن القوة وحدها لا تكفي، للقيام بأمور الولاية أياً كان نوعها، فحتى يعطي ركن القوة النتائج المرجوة لا بد أن يصاحبه ركن الأمانة، ولذلك قال ابن تيمية: والأمانة ترجع إلى خشية الله، وألا يشترى بآياته ثمناً قليلاً، وترك خشية الناس<sup>(2)</sup> مستدلاً على هذه الخصال بقوله تعالى: ﴿ إِنَّا أَنْزَلْنَا التَّوْرَةَ فِيهَا هُدًى وَنُورٌ يَحْكُمُ بِهَا النَّبِيُّونَ الَّذِينَ أَسْلَمُوا لِلَّذِينَ هَادُوا وَالرَّبَّنِيُونَ وَالْأَحْبَارُ بِمَا اسْتَحْفَظُوا مِنْ كِتَابِ اللَّهِ وَكَانُوا عَلَيْهِ شُهَدَاءَ فَلَا تَخْشَوُا النَّاسَ وَأَخْشَوْنَ وَلَا تَشْتَرُوا بِعَايَتِي ثَمَنًا قَلِيلًا وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ ﴾<sup>(3)</sup>

وفي هذا الصدد نورد كلاماً جميلاً جامعاً مانعاً لخص هذا المبدأ، يقول صاحب تحرير السلوك في تدبير الملوك: "وليحذر كل الحذر كل من أنيط به إدارة عمل ما، أو ولاية عمل ما، من أن يولي أحد الخلق أمراً دينياً، أو دنيوياً، بشفاعة أو رعاية لحرمة، أو لقضاء الحق، إذا لم يكن أهلاً للولاية ولا ناهضاً تحصل بتقليده الكفاية، فإذا أحب مكافأة من هذه صفته كافأه بالمال والصلات، وقطع طمعه عما لا يصلح له من الولايات، ليكون قاضياً لحقه بماله لا بمملكته، قائماً بما لا بد منه من حقوق ولايته"<sup>(4)</sup>.

ولأن الإدارة "فن قيادة الرجال" وضع الخليفة عمر ﷺ شروطاً ومعايير فيمن يتولى الإمارة قائلاً: لا يصلح الوالي إلا بخصال أربعة:

- أن تحصل له القوة التي يمكن من خلالها جمع المال من أوجهه الحلال.
- ثم وضع هذا المال في حقه.
- أن تتوفر فيه الشدة، التي لا جبروت فيها
- أن يمون لينا لا وهن فيه<sup>(5)</sup>.

(1) - سبق تخرجه.

(2) ابن تيمية، المرجع السابق، ص: 16.

(3) سورة المائدة، الآية: 44.

(4) محمد بن شاكر الشريف، إدارة الدولة الإسلامية، الرياض، ط: 01، 1434، ص: 29.

(5) \_ عبد الجبار ستار البياتي، (التنظيم الإداري للولايات في العهد الراشدي)، عمر بن الخطاب أنموذجاً، مجلة مداد الآداب، كلية

الآداب، الجامعة العراقية، ع: 4، ص: 338. متاحة على الرابط <https://www.noor-book.com>

### 3- مبدأ لا نولي على عملنا من طلبه.

من المبادئ الثابتة عنه ﷺ في تولية العمال والولاة، عدم تولية من يتقدم بالطلب لتولي مسؤولية ما، لما فيه من دلالة على تلهفه والرغبة في استغلال الولاية<sup>(1)</sup>، ومن ذلك ما روي عن عبد الله بن سمرة ﷺ قال: قال رسول الله ﷺ: يا عبد الرحمان لا تسأل الإمارة، أي لا تطلب رئاسة عمل، فإنك إن أعطيتها من غير مسألة أعنت عليها، وإن أعطيتها عن مسألة وكلت إليك<sup>(2)</sup>.

وهذا الأصل يستفاد أيضا من قول أبي موسى الأشعري: قال: أقبلت إلى النبي ﷺ ومعني رجلان من الأشعريين أحدهما عن يميني والآخر عن يساري، فكلاهما سئل العمل، والنبي ﷺ يستاك فقال: ما تقول يا أبا موسى أو يا عبد الله بن قيس؟ قال: فقلت: والذي بعثك بالحق ما أطلعاني على ما في أنفسهما، وما شعرت أنهما يطلبان العمل فقال: لن -أو- لا نستعمل على عملنا من أراد، ولكن اذهب أنت يا أبا موسى أو يا عبد الله بن قيس فبعثه إلى اليمن، وفي رواية إنا والله لا نولي على هذا العمل أحدا سأل ولا أحدا حرص عليه<sup>(3)</sup>

### الفرع الثاني: طرق إختيار الولاة في التجربة الإسلامية

إذا كان الفقه الوضعي مختلف بخصوص طرق الوصول إلى السلطة في المجالس المحلية، ما بين التعيين والانتخاب، فإن النظام الإداري في الدولة الإسلامية قد عرف هو الآخر هذين الأسلوبين في إختيار الولاة، إضافة إلى طريقة الشورى في إختيار الولاة، وهذا في حدود ما توصلنا إليه، وكذلك على اعتبار أن هذه الدراسة شملت فترة زمنية محددة، وحتما أن النظام الإداري قد عرف أساليب أخرى في الفترات اللاحقة من عمر الدولة الإسلامية، ومن هذه الأساليب نذكر على سبيل المثال أسلوب التغلب في إطار إمارة التغلب، وإقرار الخليفة بإمارة الأمير المتغلب وكذا أسلوب الحيلة، أسلوب المحاباة وكلها طرق غير شرعية للوصول إلى السلطة .

(1) - محمد بن شاکر الشریف، المرجع السابق، ص: 29.

— مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص: 112.

(2) - البخاري، الجامع الصحيح، كتاب الأحكام، باب من لم يسأل الإمارة أعانه الله عليها، وفي باب من سأل الإمارة وكل إليها، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1981، مج: 04، ص: 106.

(3) - البخاري، كتاب الأحكام، باب ما يكره من الحرص على الإمارة، المرجع السابق، ص: 106.

### أولاً: الإختيار عن طريق تفويض سكان الإقليم

ومن خلال هذا الأسلوب، يترك إختيار العمال على الوحدة الإدارية في النظام الإسلامي لمواطني هذه الوحدات المحلية ومن بين أبنائها، ولقد تأكد ذلك منذ البدايات الأولى للدولة الإسلامية، ومما يدل على اتباع هذا الأسلوب، ويؤكد على حق سكان الإقليم في اختيار الولاة عليهم من أهل الإقليم بعض العبارات من كتب الرسول ﷺ، ما يعني اعتماد وإقرار أسلوب الإختيار والاختيار من طرف سكان الإقليم لمن يروونه أصلح لإدارة شؤونهم المحلية.

ومن هذه الكتب كتابه ﷺ إلى أهل ثقيف حيث جاء فيها: (وأنه لا يؤمر عليهم إلا بعضهم على بعض، على بني مالك أميرهم وعلى الأحلاف أميرهم)<sup>(1)</sup>،

ومن ذلك كتاب النبي ﷺ لأهل مقنا، وبني حبيبة، الذي جاء فيه قوله ﷺ: وليس عليكم أمير إلا من أنفسكم، أو أهل بيت رسول الله. ومن الولاة الذين ولاهم الرسول ﷺ على أقوامهم نذكر: ولاية سعد الدوسي على قومه، ولاية سعيد بن خفاف التميمي على بني بطون تميم، ولاية صيفي بن عامر الثعلبي على بني ثعلبة، ولاية امرأ القيس بن الأصبع الكلبي على بني كلب،.... إلخ<sup>(2)</sup> وسار خلفائه من بعده سيرته.

فها هو الخليفة الأول أبو بكر الصديق يبعث بكتابه إلى الأشعث بن قيس<sup>(3)</sup> ومن معه من قبائل كندة الذي جاء فيه: أما بعد...فإن كان حملكم عن الرجوع عن دين الإسلام وعن منع الزكاة ما فعله بكم عاملي زياد بن أبيه فإني أعزله وأولي عليكم من تحبون...<sup>(4)</sup>

(1) مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 89.

(2) - فرناس عبد الباسط البناء، المرجع السابق، ص: 133

(3) - هو الأشعث بن قيس بن معدي كرب الكندي، أبو نحمد أمير كندة في الجاهلية والإسلام، ولد سنة 23 قبل الهجرة (600م)، وفد على النبي ﷺ بعد ظهور الإسلام في جمع من قومه، فأسلم، وشهد اليرموك، توفي سنة 40 للهجرة (661 م). أنظر: ابن عماد الحنبلي، شذرات الذهب في أخبار من ذهب، تحقيق لجنة إحياء التراث العربي، منشورات دار الآفاق الجديدة، بيروت، ج: 01، ص: 49-50.

(4) - محمد حميد الله، مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة، دار الارشاد للطباعة والنشر والتوزيع، ط: 03، 1969، ص: 301.

وفعل الخليفة عمر رضي الله عنه فعل النبي صلى الله عليه وسلم وصاحبه، فسار على القاعدة ذاتها، بل إنه طور منها فترك لأهل الإقليم أمر اختيار واليه، كما فعل مع أهل الكوفة لما أكثروا الشكوى من الولاية، وسوف نوضح ذلك فيما سيأتي من نماذج

وانتهج على بن أبي طالب الأسلوب ذاته، ومن ذلك كتابه إلى مالك الأشتر النخعي<sup>(1)</sup> لما ولاه على مصر، ... ثم اختر للحكم بين الناس أفضل رعيتك في نفسك، ممن لا تضيق به الأمور...<sup>(2)</sup>

وفي العصر الأموي أصبح لأهل الإقليم، حرية انتخاب ولاية الأقاليم، والاعتراض عليهم وعزلهم، ومن النماذج والأدلة قيام معاوية بن أبي سفيان بعزل واليه عبيد الله بن زيادة على العراق قائلاً لأهل العراق: أي قد عزلت واليكم عبيد الله بن زيادة فاختراروا واليكم...<sup>(3)</sup>.

وهاهو الخليفة عمر بن عبد العزيز يريد واليا على مصر فيسأل أصحابه دلوني على رجل من أهل مصر أوليه صلاتها فأشاروا عليه بشرحبيل بن حسنة<sup>(4)</sup>.

#### ثانيا: تعيين الولاية عن طريق الشورى.

يتصدر مبدأ الشورى رأس هرم المبادئ الدستوري والإدارية في الدولة الإسلامية، وبه خاطب المولى رسوله صلى الله عليه وسلم فقال: ﴿فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنْ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(5)</sup>، وبه وصف رب العالمين المؤمنين فقال: ﴿وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ﴾<sup>(6)</sup>.

(1) - هو مالك بن الحارث بن عبد يعوث النخعي، المعروف بالأشتر، أمير من كبار الشجعان، وكان رئيس قومه، أدرك الجاهلية، وأول ما عرف عنه أنه حضر خطبة عمر في الجابية، شهد اليرموك، وذهبت عينه فيها، كذا شهد الجمل والصفين، توفي سنة: 37 للهجرة (657م) انظر: خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 05، ص: 259.

(2) - محمد بن شاعر الشريف، المرجع السابق، ص: 130

(3) - مسعود احمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 156

(4) - نفسه، ص: 157.

(5) - سورة آل عمران، الآية: 159.

(6) - سورة الشورى، الآية: 38.

وبذلك يكون النبي ﷺ وخلفائه من بعده، من خلال أوامر الله عز وجل قد طبق نظام الشورى في الحكم، ليتقدم بذلك الأنظمة الإدارية الحديثة التي عرفت هي الأخرى قيمة الشورى فأنشأت الأجهزة الاستشارية لهذا الغرض.<sup>(1)</sup>

بالإضافة إلى تفويض سكان الولايات والأقاليم الإسلامية في اختيار الولاة، يتم اختيار الولاة أيضا عن طريق نظام الشورى من طرف الحاكم أو الخليفة، ولقد كان الخلفاء الراشدون عند اختيارهم أصحاب الوظائف ومنها الإمارة يشركون أصحابهم في ذلك، فهاهو الخليفة عمر رضي الله عنه الذي أقام نظام الشورى على أحسن ما يقام عليه في زمانه، يجمع عنده نخبة الصحابة للمشاورة والاستفتاء<sup>(2)</sup>.

ولم يكن نظام الشورى قاصرا على مشاورة الصحابة فحسب، بل كان يمتد ليشمل مشاورة السكان المحليين حق الاختيار، ومن ذلك أن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه لما شكاه أهل الكوفة واليهم سعد بن أبي وقاص إليه، استعمل عليهم عمار بن ياسر فطلبوا منه عزله فعزله، فسألهم بما ترضون فقالوا: أبو موسى الأشعري فأقره عليهم<sup>(3)</sup>.

وبسبب ذلك كان يشكوا إعياء أهل الكوفة إياه، ولقد كان ذلك بسبب كثرة مؤاخذتهم للولاة، فلا يكاد يعين عليهم واليا عليهم إلا تعرض للانتقاد من طرفهم، فإذا كان الوالي لينا استضعفوه، وإذا كان شديدا حاسما في رأيه وعمله ساءت شدة، فكان أيضا محلا للشكوى، ولذلك كان رضي الله عنه يمني نفسه بهذا الرجل القوي الأمين المسلم الذي يكفيه تقلباتهم وصعوبة طبائعهم، ليوليه عليهم.

فقال رجل فقال له يا أمير المؤمنين أنا أدلك على هذا الرجل القوي الأمين المسلم، فلما أن قال له الرجل من الرجل في رأيه، وقد أشار عليه بابنه عبد الله بين عمر. رد عليه عمر فقال له: قاتلك الله، والله ما أردت الله بهذا<sup>(4)</sup>.

وقال يوما لأصحابه: دلوني على رجل استعمله على أمر أهمني، فأختاروا له رجلا، فأجابهم قائلا: لا حاجة لي به، فتساءلو جميعا عن من يكون إذن هذا الرجل فأجابهم قائلا: أريد رجلا إذا كان أميرا

(1) - فرناس عبد الباسط البناء، المرجع السابق، ص: 113

(2) - عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، المملكة العربية السعودية، 1984، ص: 105.

(3) - أحمد مسعود مصطفى، المرجع السابق، ص: 122

(4) - نعيم عقلة نصير، المرجع السابق، ص: 118 .

على القوم كان كمثل رجل منهم، وإذا كان في القوم رجلا منهم كان كأنه أميرهم، فأجابه أصحابه أن لا أحد يجمع هذه الصفة، إلا في الربيع بن زياد الحارثي قال صدقتم والله<sup>(1)</sup>.

واستعمل عثمان في صدر ولايته سعد بن أبي وقاص على الكوفة<sup>(2)</sup> عن طريق الشورى.

### ثالثا: تعيين الولاية عن طريق التعيين

كانت طريقة إختيار الوالي عن طريق التعيين، أيضا من الطرق المعروفة في تقليد الولاية منذ عهد النبي ﷺ، وكان أساس التعيين في ذلك العهد من عمر الدولة الإسلامية قوامه العدل، واختيار الأصلح كما سبق القول، ويكون اختيار الأصلح بتوافر شرط القوة والأمانة، قال تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ أَسْتَجَرْتَ الْقَوِيَّ الْأَمِينُ﴾

ولقد حرص النبي ﷺ على اختيار من تتوافر فيهم هذه الصفات وسار خلفائه من بعده سيرته في الاختيار، فاستعمل ﷺ معادا على اليمن واستعمل العلاء بن الحضرمي على اليمن واستعمل على الطائف سعد بن عبد الله بن ربيعة<sup>(3)</sup>،

وأما الخليفة أبو بكر الصديق فقد سار سيرة رسول الله ﷺ في اختيار الولاية، فاحتفظ أولا بالعمال الذين عينهم رسول الله، ﷺ، ولم يغير أحدا منهم إلا عن ضرورة، كما كان ﷺ يتولى تعيين الولاية والعمال على ولايات الدولة الإسلامية بنفسه.

وكذلك فعل الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ حينما تولى رئاسة الدولة الإسلامية، وقد أشرف بنفسه على تعيين الولاية وانتقائهم بنفسه<sup>(4)</sup>، فكان ﷺ يختار عماله وكأنه يختار قدره.

(1)، فايق غنام، المرجع السابق، ص: 116.

(2)، نفسه، ص: 4.

(3) فايق غنام، المرجع السابق، ص: 147.

(4) نجدة حماش، الإدارة في العصر الأموي، دار الفكر، دمشق، ط: 1، 1980، ص: 99. وانظر: صبحي عبده سعيد، الحاكم وأصول الحكم في النظام الاسلامي دار الفكر العربي: مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1985 ص: 8.

متخذاً من شعار القومي الأمين أساساً في تعيينه للولادة والعمال على الأقاليم، فلما عين سعدا بن أبي وقاص على العراق خاطبه قائلاً له: والله ما وليتك لنسب فلا يغرنك كمن الله إن قيل خال رسول الله فإنه ليس بين أحد وبين الله نسب، كيف وهو القائل عن نفسه: لو علمت أحدا أقوى مني على هذا الأمر لكان ضرب العنق أحب إلي من هذا الولاية<sup>(1)</sup>، واستعمل الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه عمرو بن العاص معاوية بن أبي سفيان والمغيرة بن شعبة عن طريق التعيين<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> - عمر شريف، مذكرات في نظام الحكم والادارة في الدولة الاسلامية، مطبعة السعادة، مصر، 1978، ص: 237.

<sup>(2)</sup> - فايق محمد غنيم، المرجع السابق، ص: 11.

## خلاصة الفصل.

- اللامركزية الإقليمية هي الصورة الواضحة لتطبيق النظام اللامركزي الإداري، حيث تقوم على الأركان الرئيسية للنظام اللامركزي الإداري ومنها الانتخاب.
- تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب يعتبر شرطا من شروط اللامركزية الإقليمية، وبهذا الصدد ذهب رأي فقهي إنكار قيام نظام اللامركزية الإقليمية ما لم يتم التشكيل عن طريق الانتخاب.
- فضل المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب لتشكيل أعضاء الهيئة التداولية للبلدية وكذا الهيئة التنفيذية، خلافا للجماعة الإقليمية الولاية، حيث اختار طريقة المزوجة بين الانتخاب لاختيار الهيئة التداولية أما الهيئة التنفيذية فاختر بصدها أسلوب التعيين.
- اختلف الفقه حول آليات الوصول إلى السلطة في الديمقراطية الإدارية، بين مؤيد للانتخاب وبين منكر له، ومؤيد للجمع بين الانتخاب والتعيين، ومن خلال عرضنا لحجج كل اتجاه، فإننا نؤيد الاتجاه الفقهي الذي يعتمد الانتخاب وسيلة الوصول إلى السلطة، بالنظر لقوة ومنطقية مستنده، ذلك أن الانتخاب يعتبر:
- يعتبر الانتخاب آلية الديمقراطية السياسية والديمقراطية الإدارية.
- يعتبر الانتخاب آلية قانونية وضمانة لاستقلال المجالس المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية.
- تبنى المشرع الجزائري فيما يتعلق بأنماط الاقتراع في الشق المتعلق بالتصويت أسلوب الاقتراع على القائمة الانتخابية بدل أسلوب الاقتراع الفردي، بينما اختار أسلوب التمثيل النسبي على أسلوب التمثيل الأكثرية فيما يتعلق بعملية فرز الأصوات.
- يتم اختيار الهيئة التنفيذية على مستوى المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب من طرف أعضاء المجلس، حيث نصت المادة: 35 من القانون 11-10 بعد التعديل: يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وفي حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية للمقاعد يمكن للقوائم التي تحصلت على نسبة 35 بالمئة على الأقل تقديم مترشح، وفي حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية أمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها. لكن

المشكل الرئيس في نظر العديد من الفقهاء يكمن في تنظيم الأساس التمثيلي عبر انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي مباشرة من قبل الشعب، وليس عن طريق المجلس البلدي كما هو معمول به منذ وقت طويلا وإلى يومنا هذا، ولم يقتصر هذا الكلام على الفقهاء فقط بل إن العديد من الساسة قدموا من المقترحات ما يهدف إلى تبني هذا الرأي عمليا في فرنسا، لأجل اكتمال الطابع الرئاسي للتنفيذ البلدي، والسؤال المطروح بهذا الصدد هو هل أن انتخاب الشعب لرئيس المجلس الشعبي البلدي مباشرة يعني الديمقراطية في حد ذاتها، كما هو السؤال حول انتخاب رئيس الجمهورية هل يعني ذلك تحقيق الديمقراطية؟! الحقيقة أن القول بهذا الكلام محض افتراءات ذلك أن الديمقراطية في حد ذاتها لا يمكن اختزالها في الانتخاب فقط.

- اختار المشرع الجزائري فيما يتعلق بالهيئة التنفيذية على مستوى الولاية طريقة التعيين، حيث يتم تعيين الوالي في النظام السياسي الجزائري بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.

- نص المشرع الجزائري ضمانا لنزاهة العملية الانتخابية على عديد الضمانات، منها ما هو سابق للانتخاب ومنها ما هو مزامن للعملية الاقتراع ومنها ما هو لاحق عن عملية الاقتراع.

عرف النظام الإسلامي وسيلة الانتخاب، حيث استعملت مباشرة بعد وفاة النبي ﷺ، من خلال قيام كل من الأنصار بتقديم مرشحهم، وكذا المهاجرون فعلوا ذلك.

- تبني المشرع الجزائري مبدأ جماعية التسيير للمجالس المحلية، وذلك من خلال نظام المداورات، غير انه وبالرجوع إلى كيفية سير المداورات وشروطها، يتضح خلاف ذلك، إنه إذا لم يتوفر النصاب المطلوب لانعقاد المداورات وسيرها، ويكون ذلك بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس اعتبرت المداورات المنعقدة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل صحيحة، وذلك مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين وفي هذا مخالفة لمبدأ التسيير الجماعي للمجلس المنتخب.

- أنه رغم كون المداورات واحدة من أهم مظاهر الاستقلال المحلي للمجلس المنتخب، فإنه وبالنظر إلى شروطها من حيث التنفيذ والمصادقة عليها من قبل الجهة الوصية، يتضح كيف أنها أفرغت من محتواها، فلا تنفذ المداورات البلدية إلا بعد المصادقة عليه من قبل الوالي، كما لا تنفذ مداورات المجلس المحلي المنتخب إلا بعد المصادقة عليها من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية، أو الانتظار مدة

30 يوما ويتعلق الأمر هنا بالمداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وكذا المداولات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة، ومداولات التنازل عن الأملاك العقارية البلدية أو الولائية، أما باقي المداولات فيجب الانتظار مدة 21 يوما وبعده إذا لم يصدر قرار الوالي بشأنها خلال هذه المدة اعتبرت مصادقا عليها ضمنيا.

- اختلفت آراء الفقهاء المسلمين حول الانتخاب كآلية للوصول إلى السلطة، بين مؤيد ومعارض، حيث اعتبر الرأي المعارض للانتخاب أنه لا يجوز للشخص أن يقوم بترشيح نفسه لينتخبه الناس، لأن هذا في نظرهم من قبيل تزكية النفس وهو أمر محظور شرعا. في حين ذهب رأى جانب فقهي آخر أن الترشح جائز، تشهد على ذلك عديد الآيات القرآنية والأحاديث النبوية، قال تعالى (قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم).

- إضافة إلى الانتخاب عرفت الدولة الإسلامية في الفترة قيد الدراسة عدة طرق أخرى لاختيار الولاية على الأقاليم، بالنظر إلى طبيعة الإقليم والظروف المحيطة به أو حتى طبيعة السكان المحليين على مستوى إقليم ما، فليست كل الأقاليم على حال واحدة، وما يصلح لإقليم ليس يصلح لإقليم آخر، فتعددت بذلك كفيات اختيار الولاية بين الانتخاب والتعيين والشورى...

## الفصل الثالث:

# الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية

حضي موضوع الجماعات الإقليمية في وقتنا المعاصر بالعناية والاهتمام، نظرا لأهمية هذا الموضوع وحساسيته وتعلقه مباشرة ببيوميات المواطن على مستوى أقرب إدارة إليه ممثلة في البلدية، فكان موضوع الإدارة الإقليمية محط اهتمام من طرف مختلف التشريعات الوطنية.

وعلى صعيد الجهود الدولية عقدت في هذا الإطار العديد من المؤتمرات والملتقيات الدولية لمناقشة مختلف الجوانب المتعلقة بالإدارة المحلية وتكثيف الجهود الدولية للخروج خاصة بالحلول للمشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية، من هذه المؤتمرات المؤتمر الدولي لاتحاد المدن الذي عقد في ستوكهولم سنة 1967 والذي أجمع فيه الحاضرون على أن مشكلات الإدارة المحلية تلتخص في ثلاثة نقاط:

- عدم كفاية الكثير من وحدات هذا النظام من الناحية الإدارية لصغر حجمها.

- شدة وقسوة الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية.

- عدم كفاية موارد هذه الوحدات من الناحية المالية.

هذا الأخير يعتبر شرطا مهما لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزي، وضمان إدارة مستقلة كأساس من أسس اللامركزية، وفي الوقت نفسه واحدة من أعقد المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية، ذلك أن نجاح المجالس المحلية في تأدية دورها على مستوى الوحدات المحلية وتحقيق أهدافها مرتبط بعدة عوامل، حيث لا يمكن تحقيق لامركزية حقيقية من دون تمويل محلي مستقل.

إن سلطة اتخاذ القرارات المستقلة في الإنفاق وتوزيع الموارد المالية، تشكل أهمية كبيرة لتحقيق أهداف اللامركزية الإقليمية، ومن التجارب في هذا المجال نذكر التجربة التنزانية حيث أجرت الحكومة إصلاحات هامة في مجال الحكم المحلي، ومما أسفرت عنه وضع تشريع يضمن تحويل عائدات معينة إلى السلطات المحلية بانتظام، وفي الصين وفرنسا تجمع نسبة كبيرة من الموارد المحلية للجماعات المحلية، أما في أندونيسيا فإن القانون يعطي للسلطات المحلية حق فرض الضرائب<sup>(1)</sup>، خلافا لما هو سائد في القانون الجزائري.

ولذلك يعتبر الاستقلال المالي واحد من أهم أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية، وإن كان الخلاف قائما بين الفقهاء حول مسألة اعتبار الاستقلال المالي أساسا مستقلا من أسس اللامركزية، حيث

(1) - محمود شريف، برنامج اللامركزية وقضايا المحليات (اللامركزية ومستقبل الغدرة المحلية في مصر) مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، مصر، 2004، ص: 23-24.

يذهب العديد من الفقهاء الفرنسيين (p.delvolvé، G.vedel، béboit) إلى اعتبار الاستقلال المالي شرطا أساسيا للنظام اللامركزي دون اعتباره ركنا مستقلا من أركان اللامركزية الإقليمية<sup>(1)</sup>، وبانعدام هذا الشرط يصبح من دون جدوى منح تلك الاختصاصات للمجالس المحلية، مع تجريدتها من وسائل وآليات ممارسة هذه الاختصاصات، وعموما تتمثل الموارد المالية للجماعات المحلية في مصدرين رئيسيين أولهما داخلي يتمثل في الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات استثمار أملاك المجموعات المحلية، والثاني خارجي يتمثل في القروض والإعانات الحكومية<sup>(2)</sup>.

وسوف نسلط الضوء في هذا الفصل على الموارد المالية ودورها في تحقيق الاستقلال الإداري كأساس من أسس اللامركزية الإدارية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي، ولقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول: الاستقلالية المالية للمجالس المحلية في النظام الإداري الجزائري، ثم مبحث ثان نتطرق فيه إلى الاستقلالية المالية للأقاليم في النظام الإداري الإسلامي.

---

<sup>(1)</sup> - علي الخطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ط:3، 1997، العدد الأول، السنة الثالثة عشر، 138-139.

<sup>(2)</sup> - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص:106.

## المبحث الأول: الاستقلالية المالية للمجالس المحلية في النظام الإداري الجزائري

إن الحديث عن مسألة الاستقلال المالي للمجالس المحلية في الجزائر واحد من أهم النقاط الحساسة في نظام الإدارة المحلية بالجزائر، الأمر الذي يفرض علينا ضرورة التعرض إلى جملة من النقاط للحكم على مدى استقلالية المجموعات المحلية في الجزائر، لخصها الفقيه LA LUMIÈRE في ثلاثة نقاط هي: ضرورة توفر الموارد المالية الكافية للمجموعات المحلية ومدى سلطة المجموعات المحلية في تحديد إيراداتها ونفقاتها وأخيرا ضرورة تحمل المجموعات المحلية رقابة لاحقة فحسب، إلا في الحالات المحددة<sup>(1)</sup>.

وسوف نبحث مدى تحقق هذه النقاط في نظام الإدارة المحلية الجزائري، ولذلك قسمت هذا المبحث إلى مطلبين: مطلب أول نتطرق فيه إلى الموارد المالية للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في تحديد الإيرادات والنفقات ومطلب ثان نتطرق فيه إلى الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.

### المطلب الأول: موارد المجموعات المحلية ودورها في تحديد إيراداتها ونفقاتها.

إن الحديث عن اللامركزية الإدارية الإقليمية كميّار من معايير الحكم الراشد، وواحدة من مظاهر الديمقراطية لدى الشعوب، كلام من دون معنى ما لم تمتلك هذه المجالس المحلية آليات وميكانيزمات تفعيل هذه الديمقراطية حقيقة على أرض الواقع، حيث تعتبر الموارد المالية واحدة من أهم الركائز التي يبنى عليها الاستقلال المحلي وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى مختلف أنواع الموارد المالية في النظام الإداري الجزائري المحلية (الفرع الأول) والخارجية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية.

لتمكن المجموعات المحلية من ممارسة اختصاصاتها المخولة إليها، اعترف لها المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، هذه الأخيرة تترتب عنها عديد النتائج، حيث يعتبر الاستقلال المالي للشخص المعنوي (الجماعة الإقليمية) أو الذمة المالية المستقلة عن الذمة المالية للدولة من أهم النتائج، المترتبة على تمتع الأشخاص الإقليمية بالشخصية المعنوية، ولقد نص المشرع الجزائري

<sup>(1)</sup> - سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، (ماجستير) غير منشورة، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2009/2008، ص: 8.

من خلال القانون البلدي<sup>(1)</sup> الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية في: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، وعموما يمكن تقسيم إيرادات الجماعات الإقليمية إلى طائفتين، موارد مالية جبائية، أما الطائفة الثانية فتشمل الموارد المالية غير الجبائية، وذلك على التفصيل الآتي.

### أولا: الموارد المالية الداخلية للجماعات الإقليمية

تنقسم الموارد المالية الداخلية للمجموعات المحلية بدورها إلى نوعين، موارد داخلية ضريبية وموارد داخلية غير ضريبية.

#### 1- الموارد المالية الضريبية

الضريبة نوعان ضريبة عامة، وضريبة محلية.

#### أولا: الضريبة العامة

وهي فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية، مساهمة منه في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة<sup>(2)</sup>.

#### ثانيا: الضريبة المحلية

هي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام، في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة<sup>(3)</sup>.

علما بأن حصيلة الجباية هذه منها ما هو عائد إلى المجموعة المحلية برتمته، ومنها ما يعود إليها بصفة جزئية، وعليه سوف نقسم العائدات الجبائية للجماعات المحلية إلى قسمين:

(1) - أنظر المادة: 170 من القانون 10-11، السابق الذكر.

(2) - سوزي علي راشد، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص: 115،

- ظريف بطرس، الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، دار الأنجلو المصرية، القاهرة، 1971، ص: 118-120.

(3) - مراد محمد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية، دلة النهضة، مصر، 1962، ص: 63.

## أولاً: عائدات الجباية العائدة جزئياً للجماعات الإقليمية

### 1\_ الرسم على القيمة المضافة

وهو الضريبة غير المباشرة، والتي تفرض على المستهلك ويدفعها المنتج، يخضع للرسم على القيمة المضافة:

— عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات من غير تلك الخادعة للرسوم الخاصة، التي تكتسي طابعاً صناعياً أو تجارياً، أو حرفياً ويتم إنجازها في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية.  
— عمليات الإستيراد<sup>(1)</sup>.

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الموارد الجبائية بالنظر إلى المردودية العالية لهذا المورد، تفرض هذه الضريبة بمعدل منخفض يقدر ب 7%<sup>(2)</sup> وبمعدل مرتفع قدر 17%<sup>(3)</sup>، غير أن كيفية توزيع هذه الضريبة لم تكن لصالح المجموعات المحلية، حيث يوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة كما يلي:

أولاً: بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل: تأخذ ميزانية الدولة نسبة 80 % من عائدات هذه الضريبة، مقابل 10 % لفائدة ميزانية البلدية، و 10 % لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

ثانياً: بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد فيوزع بنسبة 85 % لصالح ميزانية الدولة، و 15% لصالح ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، و<sup>(4)</sup>.

### 2\_ الرسم الصحي على اللحوم

يكون هذا الرسم في مقابل عملية ذبح الحيوانات، يدفع هذا الرسم من قبل مالك الحيوان عند الذبح، وبحسب ما نص عليه قانون الضرائب المباشرة فإن الحيوانات المعني مالكتها بهذا الذبح تتمثل في:

(1) - أنظر المادة:1 من الأمر رقم 76-102 المؤرخ في 17 دي الحجة الموافق ل 9 ديسمبر 1976، المتضمن الرسم على رقم الأعمال، ج ر ج ج، ع: 102، 1976. معدل ومتمم إلى غاية القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016.

(2) - أنظر المادة: 21 من الأمر نفسه.

(3) - أنظر المادة: 23 من الأمر نفسه.

(4) - أنظر المادة: 161 من الأمر نفسه.

- الخيليات : الحصان والفرس والبغل والبغلة، والعيير والحمار والأتان والعيير الفحل .
  - الجمليات: الجمل والناقة والفصيل.
  - البقریات: الثور والبقرة والعجل والعجل الصغير والعجلة.
  - الضأنیات: الكبش الفحل والضأن والنعجة، والخروف والخروف الرضيع.
  - العنزيات: التيس والماعز والجدي<sup>(1)</sup>.
- كما يفرض الرسم الصحي على اللحوم على عمليات إستيراد اللحوم الطازجة، أو المبردة أو المطبوخة، أو المملحة أو المصنعة، التي مصدرها الخيول والإبل والماعز والأغنام والبقر<sup>(2)</sup>.
- يفرض هذا الرسم بقيمة 10 دج للكيلوغرام، حيث يخصص مبلغ 1.50 لصندوق التخصيص الخاص رقم 070-302 (صندوق حماية الصحة الحيوانية)<sup>(3)</sup>، أما حصيلة البلدية فتختلف بحسب حالة المذبح، فإذا كان ملكا لبلدية واحدة فأن حصيلة هذا الرسم تعود لهذه البلدية مالكة المذبح، فإذا ما كان هذا الأخير ملكا لعدة بلديات ففي هذه الحال يقسم بين هذه البلديات المشتركة في هذا المذبح بحسب الاتفاق بينها.

### 3\_ الضريبة على الممتلكات

- يخضع لها الأشخاص نظير ما يملكونه من ممتلكات، إلا أن عائداتها ضعيفة نتيجة عدم جرد الممتلكات<sup>(4)</sup>. ويطلق عليها الضريبة على الذمة المالية، يخضع لهذه الضريبة:
- \_الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة داخل الجزائر وخارجها.

\_الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر<sup>(5)</sup>.

(1) - أنظر المادة: 446 من الأمر رقم 76-101، المؤرخ في 17 دي الحجة 1396، الموافق ل 9 ديسمبر 1976، المتضمن

قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، ع: 102، 1976.

(2) - أنظر المادة: 452، نفسه.

(3) - أنظر المادة: 466 والمادة 467، نفسه.

(4) - دنيديني بجي، المرجع السابق، ص: 201.

(5) - أنظر المادة: 274 من الأمر رقم 76-101، السابق الذكر، المعدلة بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 19 يناير

1993.

#### 4\_قسمة السيارات

حيث يتحمل هذه الضريبة كل شخص طبيعي، أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة دون تلك التابعة للدولة<sup>(1)</sup>.

#### 5\_الضريبة المنجمية المخصصة للجماعات المحلية

والمتمثلة في ضريبة الاستخراج، حيث يتم توزيعها بين الدولة بنسبة 80 % وبين التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 20%<sup>(2)</sup>.

وكذلك الرسم على استغلال المساحة المنجمية، حيث توزع عائداته بنسبة 50% للدولة و50% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وهناك أيضا الضريبة على فوائد المناجم حيث تفرض هذه الضريبة على شركات ومؤسسات استغلال المناجم، يتم فرضها بمعدل 33 % ويتم توزيعها بنسبة 30 % لميزانية الدولة ونسبة 3% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية<sup>(3)</sup>.

#### 6 \_ الضريبة الجزافية الوحيدة

تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، وتغطي زيادة على الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني<sup>(4)</sup>.

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 30000000 دج<sup>(5)</sup>.

(1) - المادة: 274 من الأمر 101\_76 السابق الذكر.

(2) - المادة: 154 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم جر رقم 35، ص: 83. وانظر المادة 03: من المرسوم التنفيذي رقم 02-471 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المحدد لإيرادات الاستخراج والرسم المساحي بين صندوق الأملاك العمومية المنجمية وصندوق الجماعات المحلية المشترك لصالح البلديات، ج ر رقم ع88.

(3) - المرجع نفسه.

(4) - المادة: 228 مكرر من الأمر 101-76 المعدلة بموجب القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014 يتضمن قانون المالية.

(5) - أنظر المادة: 282 مكرر 1 من الأمر 101-76، السابق الذكر، المعدلة بموجب القانون رقم 14-10، المضمن قانون المالية.

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

— ميزانية الدولة 49 %.

— غرف التجارة والصناعة 0.5 %

— الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية 0.1 %

— غرف الصناعة التقليدية والمهن 0.24 %

— البلديات 40.25 %

— الولاية 5 %

— صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية 5 %<sup>(1)</sup>.

**ثانيا: عائدات الجباية المخصصة كلياً للجماعات الإقليمية**

**أولاً: الرسم على النشاط المهني:** و قد كان هذا الرسم يستحق بصدد

1\_ الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة، الذين لديهم في الجزائر محلاً مهنيًا دائمًا، ويمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنوية أو الشركات التي تخضع للرسم.

2\_ رقم الأعمال: رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطًا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.

ويقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع، أو الخدمات... غير أنه تستثنى العمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها من مجال هذا الرسم<sup>(2)</sup>.

يحصل بنسبة 2 %، بنسبة 0.59 % للولاية، و 0.30 % للبلدية، و 0.11 % لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، غير أن معدل الرسم يتغير ويرفع إلى نسبة 3 % فيما يخص رقم الأعمال

(1) - أنظر المادة: 282 مكرر 5 من الأمر نفسه، المعدلة بموجب القانون 14-10، نفسه.

(2) - أنظر المادة: 217 من الأمر رقم 76-101، السابق الذكر، المعدلة بموجب القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002.

الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنايب، وعندها يتم توزيع ناتج النشاط المهني بنسبة 0.88 % لصالح الولاية، وبنسبة 1.96%. لصالح البلدية، وبنسبة 0.16% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

كما يخفض الرسم على النشاط المهني إلى 1 % بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج ويتم توزيع هذا الرسم بنسبة 0.05 % لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ونسبة 0.66% لصالح البلدية، فيما تقدر حصيلة الولاية بنسبة 0.29%<sup>(1)</sup>. وقد كان هذا الرسم يشكل عائدا مهما للجماعات المحلية خاصة وأنه مخصص كليا لفوائدها، غير قانون المالية لسنة 2024 قد نص على إلغاء هذا الرسم، في إطار التدابير المتخذة من طرف الدولة من أجل تخفيف العبء الضريبي على المؤسسات ودعم الاستثمار، وتحسين مناخ الأعمال<sup>(2)</sup>. فلم تعد بذلك الجماعات المحلية تستفيد من عائداته.

#### ثانيا: الرسم المحلي للتضامن.

وهو رسم مستحدث بموجب قانون المالية 2024، في مقابل إلغاء الرسم على النشاط المهني، بفرض الرسم المحلي للتضامن على رقم الأعمال ، مثله كمثل الرسم على النشاط المهني، موضوع هذا الرسم هو :

1- أنشطة نقل المحروقات بواسطة الأنايب.(3 بالمئة)

2- الأنشطة المنجمية(1.5)

ما يلاحظ أن هذا الرسم بخلاف الرسم على النشاط المهني ، حيث نستفيد منه فقط البلديات التي تمارس فيها الأنشطة المنجمية وأنشطة نقل المحروقات.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة:222 من الأمر رقم 101-76 القانون نفسه، المعدلة بموجب الأمر رقم 01-15 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2015المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

<sup>(2)</sup> - المادة 24 من القانون 22\_23 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1445 الموافق ل 24 ديسمبر سنة 2023 يتضمن قانون المالية لسنة 2024 ، ج ر ج ج، ع: 86، الصادرة في 31 ديسمبر 2023.

### ثالثا: الرسم العقاري

يتنوع إلى نوعين، الرسم على الملكيات المبنية والرسم على الملكيات غير المبنية بنسبة 100 % لصالح البلديات.<sup>(1)</sup>

وفي هذا الصدد نص المشرع الجزائري من خلال قانون الضرائب المباشرة على أن يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية مهما تكن وضعيتها القانونية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة<sup>(2)</sup>. كما حددت المواد من 249 الى 261 من القانون نفسه الأملاك المبنية، والأملاك غير المبنية، وكذا الأملاك المعفاة من الضريبة بصفة دائمة وبصفة مؤقتة.

### رابعا: رسم التطهير

يخص هذا الرسم إزالة القمامات لصالح البلديات التي تحتوي على مصالح لإزالة هذه القمامات. نسبة 100 % لصالح البلديات<sup>(3)</sup>.

### خامسا: رسم الإقامة

يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين يقيمون على إقليم البلدية ولا يمتلكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري، ولذلك يفرض رسم الإقامة لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية<sup>(4)</sup>.

### ثانيا\_ الموارد المالية الداخلية غير الجبائية

تتمثل الموارد غير الجبائية للمجموعات المحلية أساسا عائدات ممتلكات المجموعات المحلية، وموارد الاستغلال، وكذا المشروعات المشتركة للمجموعات المحلية.

(1) - أنظر المادة: 248، الأمر 76-101، السابق الذكر

(2) - أنظر المادة: 249، 261، الأمر نفسه.

(3) - أنظر المادة: 263، والمادة: 263 مكرر من الأمر 76-101 نفسه.

(4) - عميور ابتسام نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة،

2012، ص: 48/47.

## 1\_ ممتلكات الجماعات المحلية

يتميز هذا المورد بالضعف وسوء التسيير، وتمثل هذه الأملاك العمومية الخاصة بالبلدية في الكل ما تملكه البلدية من أملاك عقارية كالأراضي، والمزارع، والمساحات الخضراء، الغابات، المباني وأماكن التخزين، مجموع المنشآت التجارية والصناعية التي تملكها البلديات. إذ بموجب تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية جاز لها بذلك التصرف في ممتلكاتها سواء العقارية أو المنقولة، التي يتم تسييرها من طرف المجلس الشعبي البلدية بواسطة مختلف طرق إدارة المرافق العامة التي يعرفها القانون الإداري، ويمكن تقسيمها إلى طائفتين:

### أولاً\_ إيرادات ناتجة عن الأملاك العقارية

وتتمثل الأملاك العقارية في العوائد الناتجة عن استغلال أملاك الجماعات المحلية باعتبارها شخص اعتباري ينتمي إلى القانون العام، أو تحصيل حقوق مقابل استغلالها من قبل الخواص، ومنها: ناتج بيع المنتوجات البلدية والولائية، إيجار العقارات ذات الإستعمال السكني والتجاري، الأسواق المذابح، عوائد منح الإمتيازات... إلخ

### ثانياً\_ عوائد إيجار الأملاك المنقولة

وتتضمن كل من العتاد الحافلات، والسيارات، والشاحنات، والمعدات الكبيرة، كمعدات الأشغال العمومية<sup>(1)</sup>.

ولذلك تعتبر أملاك البلدية قابلة للاستغلال من طرف الأفراد، مقابل مالي من شأنه أن يشكل عائداً مالياً مهماً للبلدية، عن طريق العقود السابقة كالإمتياز والمؤسسة العامة وغيرها، غير أنه إذا أجرينا عملية مقارنة بين عائدات الجباية وعائدات استغلال أملاك الدولة يتبين مباشرة الضعف الواضح لهذه الإيرادات مقارنة بعائدات الجباية على مستوى البلدية، بسبب عدم نجاعة طرق إدارتها وتسييرها، حيث تحتل مكانة ثانوية بين الموارد المالية البلدية، مقارنة بحجم هذه الممتلكات التي تملكها البلدية سواء

(1) - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، \_ دراسة حالة البلدية \_ ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2010-2011.

العقارية أو المنقولة<sup>(1)</sup>.

إضافة إلى ما تقدم ذكره ساهمت العديد من العوامل الأخرى في ضعف عائدات هذا الإيراد، لعل أهم هذه الأسباب يعود إلى العامل البشري المتمثل في انعدام الجدية والمسؤولية من طرف المنتخبين المحليين، وعدم التحكم في الأوعية العقارية التابعة للبلدية، وإهمال ما هو معلوم من هذه الأوعية العقارية وسوء تسييره، إضافة إلى ضعف التنسيق مع مصالح الضرائب التي تمتلك المعلومات المالية الكافية واللازمة التي تسهل على المسير المحلي ضبط حساباته الإدارية.

## 2: موارد الاستغلال

تتمثل موارد الاستغلال في الحصيلة التي تجنيها المجموعات المحلية، من خلال بيع منتجات أو عرض خدمات، حيث يعتبر هذا المورد مورد مهم، نظرا لارتباطه بالخدمات التي تقدمها المجموعات المحلية للجمهور، علما بأن الجماعات المحلية بهذا الصدد تملك كامل الحرية في تحديد مقدار هذا المورد وفي كيفية تحصيله<sup>(2)</sup>.

تشمل إيرادات الاستغلال عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، وكذا الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحظائر العمومية.<sup>(3)</sup>

## 3: المشروعات المشتركة للجماعات المحلية

وهذا في إطار التعاون بين الجماعات المحلية، بحيث يمكنها إنشاء مشاريع ومؤسسات مشتركة فيما بينها، تعود بالنفع عليها كافة، حيث في حال تحققها سوف تشكل إيرادا مهما لها للقضاء على العجز في ميزانيتها وتغطية نفقات تسييرها وتجهيزها<sup>(4)</sup>.

(1) - سهيلة صالح، المرجع السابق، ص، 104.

(2) - تياب نادية، (مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع:2، 2010، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، ص:31. متاحة على الرابط <http://www.asjp.cerist.dz>

(3) - السبتي وسيلة، المرجع السابق، ص:154.

(4) - مرغاد لخضر، (الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة العلوم الانسانية، ع،7، 2005، جامعة محمد خيضر، بسكرة. متاحة على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz> - انظر كذلك المادة: من قانون البلدية 10-11، السابق الذكر.

## الفرع الثاني: الموارد المالية الخارجية للجماعات الإقليمية

تتمثل في تلك الموارد التي تجنيها الجماعات المحلية خارج إطار الضرائب والممتلكات، حيث تعتبر هذه الأخيرة مصدر مهم للجماعات المحلية، ففي بريطانيا مثلا تمثل نسبة التمويل الخارجي المتمثلة في الإعانات الحكومية والقروض الاستثمارية والتبرعات المقدمة من طرف الدولة نسبة 60 إلى 90% من ميزانية الهيئات المحلية هذه الإعانات تجدد أساسها في النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان، التي تلزم السلطة المركزية بتقديمها إليها، وكذلك الأمر بالنسبة للهيئات المحلية في فرنسا حيث تمثل الإعانات الحكومية نسبة 40% من مداخيلها، إضافة إلى القروض بنسبة 10%<sup>(1)</sup>، أما في الجزائر فتتقسم إلى:

### 1\_ الإعانات المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

لقد منح المشرع الجزائري لهذا الصندوق الشخصية المعنوية، وهو هيئة عمومية ذات طابع إداري،<sup>(2)</sup> عهد إليه المشرع مهمة تسيير الصندوق البلدي للتضامن، والصندوق البلدي للضمان، والصندوق الولائي للتضامن والصندوق الولائي للضمان<sup>(3)</sup>.

وقد اعترف المشرع الجزائري لهذا الصندوق بالشخصية المعنوية، التي يترتب عنها استقلاله من الناحية الإدارية ومن الناحية المالية، مما يعني إبعاد شبح الوصاية المالية عن هذا الصندوق من ناحية التحكم في إيراداته وتوزيعها على الجماعات المحلية، ورغم أهمية هذا الصندوق في تمويل ميزانية الجماعات المحلية.

إلا أنه بمجرد الرجوع إلى نصوص المرسوم التنفيذي المنشئ لهذا الصندوق، والنصوص القانونية الأخرى التي تناولت تنظيم الصندوق من ناحية التسيير المالي وكذا من ناحية التسيير الإداري، إضافة إلى تنظيم الصندوق من الناحية الهيكلية وكذا طبيعة العنصر البشري على مستوى هيكل الصندوق وآلية

<sup>(1)</sup> -محمود عاطف البناء، نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1968، ص:90-102.

-مصطفى أحمد فهمي، الإدارة المحلية في فرنسا، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1970، ص:70.

<sup>(2)</sup> - المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 24/03/2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ج ر ج ج، ع: 19، الصادرة في 20/04/2014.

<sup>(3)</sup> - رياش مبروك، (الصندوق المشترك للجماعات المحلية أداة للتنمية المحلية أم استثمارية لهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ع:18، 2014، ص:02.

تعيينه، يتضح مدى تبعية صندوق التضامن والضمان للسلطة المركزية، في ظل عدم وجود معايير واضحة لتوزيع إيراداته على الجماعات الإقليمية.

ومن هنا يتضح أن هذا الصندوق بثوبه الجديد لا يختلف عن سابقه كثيرا، وقد كان يفترض في هذا الصندوق سابقا \_الصندوق المشترك للجماعات المحلية\_ حسب النصوص القانونية أن يتولى مهمة التوزيع العادل لعائدات الضرائب وكذا تدارك العجز الحاصل لدى الجماعات المحلية بنسبة 5% من موارده مع أنها نسبة ضعيفة جدا إذا ما قورنت بالعجز الذي تعرفه البلديات<sup>(1)</sup>، الذي كان بيد السلطة المركزية، إلى درجة صرفه نهائيا عن دوره الرئيسي.

كما هو معلوم فقد كان للأوضاع السياسية التي عرفتها الجزائر منذ سنة 1992 وما نتج عنها من إجراءات، أثرها على الدور الفعلي للصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث اقتصر دوره على التكفل المالي بأجور الحرس البلدي والعجز المتزايد للبلديات من جهة أخرى، هذه الأخيرة أصبحت وظيفة ثانوية لهذا الصندوق<sup>(2)</sup>.

## 2\_ إعانات الدولة في إطار مخططات التنمية:

في إطار سياسة. التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية، فإن لكل بلدية مخطط تنموي ممول من طرف الدولة، أو أن هذه المشاريع تمول عن طريق القروض في حالة عجز الدولة عن تمويلها، علما أن إنجاز هذه المشاريع موقوف على إجازة الوالي، وهي بذلك تشكل تكملة لمختلف المشاريع الاستثمارية التي تباشرها السلطة المركزية، مما يحد من استقلالها فضلا عن إثقال كاهلها بالديون.<sup>(3)</sup>

ولقد نصت المادة: 172 من قانون البلدية على أن منح الإعانات من طرف الدولة يراعى فيه مدى التفاوت في مداخيل البلديات، وكذا النقص في تغطية النفقات اللازمة، والتبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة، ونقص القيمة للإيرادات الجبائية.

لكن في الحقيقة فإن الإعانات الحكومية عادة تتضمن بعض الشروط، والتي تقيد حرية واستقلال

<sup>(1)</sup>-السبتي وسيلة، المرجع السابق، 156.

<sup>(2)</sup>-المرجع نفسه، ص: 156.

<sup>(3)</sup>-العربي غوتي، المرجع السابق، ص: 31-32.

المجموعات المحلية في التصرف في هذه الإعانات<sup>(1)</sup>.

### 3\_ القروض البنكية

تعرف القروض العامة على أنها مبلغ من المال، تحصل عليه الدولة أو البلدية عن طريق الإلتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية، مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض، وفقا لشروط معينة<sup>(2)</sup>، وهو ما نصت عليه المادة:170 من قانون البلدية 10-11 إمكانية اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المالية، لتمويل التنمية المحلية، وقد كان الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط النواة الأولى لفكرة القروض البنكية، لكن تغير الظروف العامة في الدولة صعب من أمر الحصول على هذه القروض، خاصة بصدور قانون النقد والقرض، الذي اشترط ضرورة أن يكون القرض البنكي فعال مريح ومضمون.<sup>(3)</sup>

### 4\_ الهبات والوصايا

نصت قوانين الإدارة المحلية<sup>(4)</sup> على الهبات والوصايا كمورد خارجي للجماعات الإقليمية، لكن ما يميز هذا المورد أنه مورد غير مستقر، وفي حال وجدت تخضع لرقابة السلطة الوصية.

### المطلب الثاني: أثر الموارد المالية على استقلال الجماعات الإقليمية

من خلال ما سبق يتضح الضعف الكبير الذي تعاني منه ميزانية البلدية بالنظر إلى الحصص المخولة لها من ناتج الضرائب وعائدات ممتلكاتها سواء ما تعلق بالعائدات الجبائية أو غير الجبائية (الفرع الأول) أو بالنظر إلى الموارد التمويلية الخارجية التي تلجأ إليها الجماعات الإقليمية إليها لتغطية العجز (الفرع الثاني)

(1) - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية\_ دراسة مقارنة مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة طنطا كلية الحقوق، مصر، 1973، ص:216.

(2) - بن عبد الفتاح دحمان، يامة إبراهيم، (تمويل البلدية في التشريع الجزائري) الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 12-13 ديسمبر 2010، جامعة ورقلة، ص:109

(3) - السبتي وسيلة، المرجع السابق، ص: 157.

(4) - المادة: 171 من قانون البلدية 10-11، السابق الذكر. والمادة:134 من قانون الولاية 12-07 السابق الذكر

### الفرع الأول: أثر الموارد الداخلية على استقلال الجماعات الإقليمية.

كقاعدة عامة، إن شرط كل تحويل في الصلاحيات من المركز إلى الجماعات الإقليمية، يستلزم أن يتبعه تأمين المصادر المالية اللازمة، قصد السماح لها وتمكينها القيام بهذه الأعباء الموكولة إليها، وإذا لم يتحقق هذا الشرط كان مصيرها الفشل في أداء هذه الصلاحيات، وفي النهاية إنحيار اللامركزية الإقليمية. والذي يتأكد لنا من خلال ما سبق، هو مدى تحكم الدولة في الجماعات المحلية من خلال الموارد المالية، خاصة الموارد التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية، والمتمثلة في الموارد الضريبية، وهنا تطرح مسألة استقلالية الجماعات الإقليمية، حيث أنها خارج الإطار تماما.

ذلك أن أمر تنظيم الموارد الداخلية خاصة الضرائب يعود إلى الدولة، وهذا منذ الاستقلال إلى يومنا الحالي، والحقيقة أن هذا العجز راجع لأسباب قانونية وأخرى واقعية، مما يستوجب إعادة النظر في طريقة التحصيل وكذا كيفية توزيع النواتج بين كل من الجماعات المحلية والدولة، من خلال السماح للجماعات المحلية بتحديد معدلات الضرائب والرسوم المحلية.<sup>(1)</sup>

مع ضرورة إعادة النظر بخصوص توزيع عائدات الجباية المحلية على اعتبار أن الحصة الأكبر من نصيب الدولة، الأمر الذي ساهم في تفاقم ظاهرة العجز في ميزانية الجماعات الإقليمية، وبالتالي التبعية الدائمة لهذه المجالس للسلطة المركزية وهذه ركيزة مهمة من الركائز التي تستند عليها الجماعات الإقليمية للتححرر من حصرية السلطة.

في النهاية تبقى السلطة المركزية صاحبة الاختصاص الأصلي في تحديد الضرائب المحلية وتعديل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بها، وكذا تحديد كيفية توزيع الناتج الضريبي بينها وبين الجماعات المحلية، مما نتج عنه المساس باستقلالية الجماعات المحلية، فتجبر الدولة بذلك الجماعات الإقليمية بطريقة غير مباشرة على اللجوء إليها، كطرف ضعيف يحتاج إلى الإعانات من طرف الدولة، لتفقد الجماعات المحلية نتيجة لذلك حرية التخطيط والتنفيذ إحدى أهم مكتسبات وركائز اللامركزية الإقليمية، في شكل عقد إدعان بين هذه الجماعات الإقليمية وبين الدولة.

(1) - حبشي لزرق، المرجع السابق، ص: 210

## الفرع الثاني: أثر الموارد الخارجية على استقلال الجماعات الإقليمية

إن الضعف الذي تعاني منه ميزانية البلديات بسبب ضعف الموارد الداخلية لها، يصعب من عملية التحكم في النفقات البلدية بل يجعلها غاية في الصعوبة، هذه الأخيرة تنقسم إلى نفقات إجبارية تتمثل في نفقات التسيير و نفقات غير إجبارية تتمثل في نفقات التسيير والاستثمار، تشمل النفقات الإجبارية البلدية والولائية على وجه الخصوص الأجور و نفقات المرافق العامة.

حيث تشكل نفقات الأجور بالنسبة للبلدية من مجموع ميزانية البلدية نسبة 86% من مجموع الميزانية على ضعفها، في مقابل باقي ضعيف يوجه لميزانية تسيير المرافق العامة في البلدية، فيما تبقى النفقات الخاصة بالتجهيز والاستثمار ضعيفة جدا.

و تؤثر هذه النسبة (86%) بدرجة كبيرة على توازن ميزانية الجماعات الإقليمية، خاصة الضعيفة منها والمحدودة الموارد المالية، وبالرجوع إلى تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحلية فإن هناك 1280 بلدية عاجزة ماليا من مجموع 1541 بلدية، حيث تصل قيمة هذا العجز إلى 29 مليار دينار، أكثر من نصف هذا العجز حسب تقرير وزارة الداخلية يتسبب فيه المنتخبون بسبب التبذير وسوء تسيير الموارد العامة.

وقد تطرقنا سابقا إلى الضعف الكبير في الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية، الأمر الذي استوجب من الجماعات الإقليمية ضرورة اللجوء إلى موارد أخرى خارجية، من إعانات وقروض للتخفيف من حدة العجز المالي، ما أدى إلى زيادة تحكم السلطة المركزية في هذه الجماعات الإقليمية، وعمق من درجة التبعية لها من طرف هذه المجالس المحلية على حساب الاستقلال.

فإذا كان من المسلم به أن الدولة تمنح مساعداتها لسد العجز المالي المحلي، وإعادة التوازن لميزانيتها، لكنها في ذات الوقت تشكل تهديد لاستقلال المجالس المحلية، تطبيقا لقاعدة من يدفع يقود، وهذا أمر لا يمكن الدولة التخلي عنه، فهي لا تستطيع أن تدفع دون متابعة كيفية صرف هذه الأموال ضمانا لحسن استغلالها، بما يخدم الصالح العام، مما يؤثر على استقلال الجماعات المحلية، من حيث سلطة مصادرة سلطة قرارها.

كما أنها غير حرة غالبا في كيفية صرف هذه الإعانات لأنها على الأرجح تخصيصات حددت أوجه صرفها من قبل مانحها، مع إمكانية عدم تخصيصها، وأخيرا تؤثر هذه الموارد على استقلال الجماعات المحلية من جانب نشاطها التنموي الذي تتحكم فيه الدولة من حيث التخطيط التنموي وكذا من حيث رقابة النشاط التنموي<sup>(1)</sup>

أما بالنسبة لصندوق التضامن والضمان فلا يختلف حاله عن ما قلناه بشأن الإعانات، ففي الوقت الذي كان ينظر منه تغطية جانب من النقص الذي تعانيه الجماعات الإقليمية، اتضح أنه هو الآخر مجرد أداة تتحكم فيها السلطة المركزية رغم ما يقدمه من عائدات للجماعات الإقليمية، إلا أنها غير كافية، في ظل عدم وجود نصوص قانونية تحدد بوضوح حصة البلديات، وغياب الشفافية والموضوعية في توزيع هذه الإعانات التي يقدمها للجماعات الإقليمية.

وهو لا يختلف في ذلك عن غيره من الصناديق المؤسسة على مستوى الدول العربية، تحقيقا لهذه الغاية، نذكر منها على سبيل المثال، ما تبناه المشرع اللبناني في إطار ما أسماه نظام الدعم الحكومي المطبق حاليا، من خلال آلية الصندوق البلدي المستقل، هذا الأخير ما يزال يحتاج إلى إعادة النظر من طرف السلطة المركزية من خلال إعادة تنظيم الإدارة القائمة عليه، وتوزيع أمواله على الجماعات الإقليمية بطريقة عادلة<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث: الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية

تعتبر الوصاية على الجماعات الإقليمية عموما واحدة من أسس النظام اللامركزي، وتشمل أيضا الرقابة على ميزانيات المجالس المحلية بشقيها المالية والإدارية، في المقابل يعتبر الاستقلال المالي واحدة من الدعائم والضمانات التي تركز استقلال المجالس المحلية، وسوف نتناول في هذا المطلب حقيقة هذه الرقابة ومدى تأثيرها على استقلال المجالس المحلية من خلال فرعين.

(1) - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص: 168.

(2) - إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل، معالجة مالية للامركزية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط: 1، 2006، ص: 6.

## الفرع الأول: الرقابة الإدارية على ميزانية الجماعات الإقليمية

تخضع ميزانية الجماعات الإقليمية إلى الرقابة من طرف الجهة الوصية، وذلك عبر كامل مراحلها بداية من مرحلة تحضير الميزانية، مروراً بمرحلة التصويت عليها، ثم أخيراً مرحلة تنفيذ هذه الميزانية الإقليمية، وذلك على الرغم من وجود ضمانات لصالح الجماعات الإقليمية.

### أولاً: ضمانات الرقابة الإدارية

- الأصل أنه ليس للسلطة الوصائية في إطار الرقابة الإدارية على ميزانية الجماعات الإقليمية إلا حق التدخل لاحقاً، أي أنها رقابة لاحقة، وسوف نوضح هذه المسألة أكثر من خلال الباب الخاص بالوصاية على الجماعات الإقليمية.
- تتمتع المجالس المحلية بالاستقلال العضوي والوظيفي، كما رأينا في الفصل الثاني من هذا الباب، وبالتالي لا تمارس هذه الرقابة إلا في حدود النصوص القانونية، ولا تتعداها إلى أوجه أخرى للرقابة.
- لا تملك سلطة الوصاية الحق في تعديل قرارات الجماعات الإقليمية بالزيادة أو النقصان، حيث لها سلطة قبولها أو رفضها فقط.

### ثانياً: الرقابة الإدارية على مختلف مراحل إعداد الميزانية

#### أولاً: مرحلة تحضير الميزانية

يقصد بتحضير الميزانية تقدير نفقات وإيرادات الميزانية الإقليمية، المتمثلة في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار<sup>(1)</sup>، ولقد نصت نصوص قانون البلدية والولاية على أن الميزانية تعدها الهيئة التنفيذية للجماعة الإقليمية<sup>(2)</sup>.

لقد أصبح إعداد الميزانية الإقليمية أمر في غاية الصعوبة، بالنظر إلى حجم الاختصاصات التي أوكلت إلى الجماعات الإقليمية، هذه الأخيرة تتطلب لانجازها نفقات معتبرة، وقد رأينا مدى ضعف إيرادات الجماعات الإقليمية، مما يصعب من عملية تغطية نفقاتها، خاصة إذا علمنا عدم حرية

(1) - المادة: 176 قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.

(2) - المادة: 160 قانون الولاية 12-07، السابق الذكر. والمادة: 180 قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.

الجماعات الإقليمية في تحديد النفقات، ولا في كيفية توزيعها كما سبق ورأينا، نتيجة التحديد المسبق لإيرادات الجماعات الإقليمية، وإثقال كاهلها بنفقات إجبارية من طرف الدولة، ومقاسمة هذه الموارد مع أطراف أخرى، وكذا نتيجة للنظام الضريبي المفروض على الجماعات الإقليمية، حيث لا تملك هذه الأخيرة أحقية تحديد الضرائب والرسوم<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: مرحلة التصويت على الميزانية

نص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به، على أن المجلس الشعبي البلدي يصوت على ميزانية البلدية، وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في قانون البلدية، كما نص أيضا القانون البلدي على أن المجلس الشعبي البلدي يصوت على الاعتمادات بابا بابا<sup>(2)</sup>، ومادة مادة، أما فيما يتعلق بميزانية الولاية فنص المشرع الجزائري على أن المجلس الشعبي الولائي يتولى مهمة التصويت على الميزانية، وأن المجلس الشعبي الولائي يصوت على مشروع ميزانية البلدية بالتوازن وجوبا على الميزانية بابا<sup>(3)</sup>. من خلال نصوص قوانين الإدارة المحلية في الجزائر يتضح أن للمجالس المحلية صلاحية التصويت على الميزانية، ومع ذلك يبقى للسلطة الوصية على اعتبارها سلطة ضبط الميزانية سلطة تسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا التي لم يصوت عليها المجلس المنتخب بلديا كان أم ولائيا<sup>(4)</sup>.

### ثالثا: مرحلة المصادقة على الميزانية

بعد التصويت على ميزانية الجماعات الإقليمية، يأتي دور جهة الوصاية لتصادق هذه الأخيرة على ميزانية الجماعات المحلية، حيث تمارس جهة الوصاية رقابتها على ميزانية الجماعات الإقليمية للنظر في مدى توازنها من عدمه، ومدى عجزها لتدارك ذلك العجز، تصادق جهة الوصاية على ميزانية الجماعات الإقليمية متى كانت متوازنة، وتم النص فيها على النفقات الإجبارية، حيث نصت المادة: 183 بمفهوم المخالفة إلزامية المصادقة على الميزانية إذا كانت

(1) - أنظر المادة: 172 من القانون 10-11 السابق الذكر. والمادة: 154 من القانون 07-12، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 181، 182 من قانون البلدية 10-11 السابق الذكر.

(3) - أنظر المادة: 160، 161، 162 من قانون الولاية 07-12، السابق الذكر.

(4) - أنظر المادة: 163 من قانون الولاية 07-12، السابق الذكر. والمادة: 183 من القانون 10-11، السابق الذكر.

متوازنة، أما في حالة قيام المجلس بالتصويت على ميزانية غير متوازنة، في هذه الحالة يقوم الوالي بإرجاعها خلال أجل 15 يوما مرفقة بملاحظاته إلى رئيس المجلس قصد اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لامتناع العجز من خلال مداولة ثانية خلال عشرة أيام، إذا صوت المجلس من جديد على هذه الميزانية غير المتوازنة، أو غير مشتملة على النفقات الإلزامية، يتم إعدار المجلس من طرف الوالي، إذا صوت المجلس من جديد على الميزانية من دون توازنها تحل سلطة الوالي تلقائيا محل المجلس خلال أجل ثمانية أيام التي تلي الإعدار ليضبط الميزانية بنفسه<sup>(1)</sup>.

من هنا يتضح الأثر الكبير لعدم توازن الميزانية المحلية على استقلال الجماعات الإقليمية، هذه الأخيرة تبقى في حالة تبعية دائمة للدولة، ذلك أن المجالس المحلية حتى وإن أرادت إدخال نفقات وإيرادات جديدة لأجل تحقيق التنمية على مستوى إقليمها، فهي لا تستطيع ذلك، حيث أن التصويت يكون دائما سابقا لسنة تنفيذ الميزانية.<sup>(2)</sup> وبالتالي فحق التصرف فيها ينتهي بانتهائها، فتجرد بذلك المجالس المحلية من أي تصرف فيها، سواء ما تعلق بالإيرادات أو النفقات إذا ما انتهت السنة المالية.

ولأن هذه الميزانية الخاصة بالجماعات الإقليمية يتم التصويت عنها من خلال آلية المداولة هذه الأخيرة تخضع لرقابة الإلغاء، وبالتالي يعتبر إجراء الإلغاء واحد من أوجه الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية على ميزانية الجماعات الإقليمية.

أما بالنسبة للولاية فيتم التصويت والمصادقة على الميزانية المعدة من طرف الوالي، كجهة وصاية على المجلس الولائي المنتخب من طرف هذا الأخير، ويوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية في أجل شهرين<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية.

تخضع ميزانية البلدية إلى رقابة مالية متعددة الأوجه، رقابة سابقة لعملية التنفيذ، للتأكد وضبط الأمور جيدا، وتمثل في الدور الذي يقوم به المراقب المالي، وكذا دور المحاسب العمومي، إضافة إلى

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 183 من القانون 10-11 السابق الذكر .

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 187 من القانون 10-11، نفسه، والمادة: 164 من القانون 07-12 السابق الذكر.

<sup>(3)</sup> - أنظر المادة 160 و المادة 55 من القانون 07-12، السابق الذكر.

الرقابة الشعبية من خلال المجالس الشعبية، وأخيراً رقابة الجهات الإدارية، ورقابة لاحقة، هذه الأخيرة تتم عن طريق مجلس المحاسبة من جهة والمفتشية العامة للمالية من جهة أخرى،

### أولاً: الرقابة المالية السابقة للميزانية.

وتتنوع هذه الرقابة إلى رقابة المراقب المالي للميزانية، ورقابة المحاسب العمومي للميزانية (أمين خزينة البلدية).

وتعرف الرقابة المالية السابقة: أنها أخذ موافقة الجهة المختصة بالرقابة على المعاملات المالية للجهة الإدارية، قبل صرف النفقة، وتهدف إلى منع ارتكاب المخالفات، وتخفيف المسؤولية عن الجهة الإدارية ويطلق عليها الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة.<sup>(1)</sup>

### 1\_ رقابة المراقب المالي للميزانية.

يمارس المراقب المالي رقابته على الميزانية الإقليمية، وذلك بعد المصادقة عليها من الجهة الوصية، حيث تطبق الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على :

\_\_ ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقه.

\_\_ الحسابات الخاصة للخزينة.

\_\_ ميزانيات الولايات والبلديات، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

يتم تنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجياً وفقاً لبرنامجاً تحدد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية<sup>(2)</sup>:... حيث نصت المادة الثانية من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09، على أن ميزانية البلديات تخضع تدريجياً للرقابة السابقة للنفقات

(1) -محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة العامة، ط: 1، السعودية، 1982، ص: 565.

(2) - أنظر المادة:2 من المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق ل14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ج ج ج ج، ع:82، 1992. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 دي القعدة عام 1430 الموافق ل16 نوفمبر 2009 ج ج ج ج، ع:67، 2009.

التي تلتزم بها<sup>(1)</sup>. وقد تضمنت هذه المادة الثانية تفصيل هذه التواريخ.

كما نصت المادة: 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 النص على القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات، حيث تخضع هذه الأخيرة لرقابة المراقب المالي، الذي يمكنه رفض وضع تأشيرته على هذه النفقات بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية، والنفقات سواء كانت مخصصة للتسيير أو للتجهيز تخضع لرقابة المراقب المالي لأجل التأكد من:

\_ صفة الأمر بالصرف.

\_ تطابق الالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

\_ توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية اللازمة.

\_ التخصيص القانوني للنفقة.

\_ تطابق المبلغ المحدد في الالتزام مع الوثائق الأخرى الملحقة بوثيقة الالتزام<sup>(2)</sup>.

ولقد حددت المادة 2 من المرسوم التنفيذي مشاريع القرارات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:

\_ الحياة المهنية للموظفين (التعيين والتثبيت ودفوع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة).

\_ الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

\_ الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

\_ مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

\_ كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود.

\_ المشاريع المتضمنة مقرر يتضمن مخصصات ميزانية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.

\_ الإلتزامات المتعلقة بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقة، وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية.

تتميز الرقابة المالية للمراقب المالي بكونها رقابة سنوية، ففي نهاية كل سنة مالية ترسل إلى الوزارة المعنية تقارير عن تنفيذ الميزانية المحلية من قبل المراقب المالي، مع ذكر كل الصعوبات التي شابت عملية التنفيذ، والمخالفات التي سجلها حول كيفية تسيير الأملاك العمومية، .... وبهذا تسمح هذه الرقابة

<sup>(1)</sup> - القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، المؤرخ في 2010/05/09 المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة

السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات، ج ر ج ج، ع: 37، 2010.

<sup>(2)</sup> - المادة: 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، السابق الذكر.

لوزير المالية بمتابعة تنفيذ العمليات المالية<sup>(1)</sup>.

والمراقب المالي بهذه الصفة يعتبر حامي المال العام، وهو بمثابة همزة وصل بين عملية التخطيط والتنفيذ على المستوى المحلي، من زاوية أخرى يعتبر المراقب المالي عائقا للجماعات الإقليمية أمام تنفيذ مشاريعها لتحقيق التنمية المحلية، مما ينعكس سلبا على عملية تنفيذ السياسة المحلية<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: رقابة المحاسب العمومي.

نص المشرع الجزائري من خلال القانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي على أن المحاسب العمومي هو كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات<sup>(3)</sup>. التالية:

— تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

— حراسة وحفظ الأموال والسندات و القيم والأعراض أو المواد المكلف بها.

— تداول الأموال والسندات والقيم وحركة حسابات الموجودات.

— مسك المحاسبة الميزانية على أساس مبدأ محاسبة الصندوق.

— مسك المحاسبة العامة على أساس مبدأ الحقوق والالتزامات المثبتة

— التقييد المحاسبي للقيم غير الثابتة.

— إعداد القوائم المالية وحساب التسيير.

— حفظ الوثائق الثبوتية والمستندات المحاسبية للعمليات المنفذة على مستوى المركز الذي يسيره<sup>(4)</sup>.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية<sup>(5)</sup> بهذا الخصوص، يتضح أن المحاسب العمومي على مستوى

(1) -ملباني صليحة، المرجع السابق، ص: 321.

(2) -عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية المترم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، ع:20، مج: 06، 2020. متاحة على الرابط <https://www.asjp.cerist.dz>

(3) -المادة 15 من القانون 07\_23 المؤرخ في 3 ذى الحجة عام 1444 الموافق ل 21 مايو 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، ج ر ج ج ، ع:42، الصادرة في 25 يونيو سنة 2023.

(4) -المادة 24 من القانون 07\_23 السابق الذكر.

(5) - انظر المادة 205\_206 من قانون البلدية 11\_10، السابق الذكر.

البلدية هو أمين الخزينة البلدية، وعليه فأمين الخزينة البلدية له وحده صفة تحصيل الإيرادات، ودفع النفقات المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، وهو بهذه الصفة مؤهل لإدارة وحياسة وحفظ الأموال والقيم المالية للخزينة البلدية، وخلال قيامه بدفع النفقات يكون لزاما عليه التأكد من شرعية كل نفقة قبل دفعها والتأكد من المسائل الآتية أولا قبل دفع النفقة:

\_\_ التأكد من مدى مطابقة العملية للأنظمة والقوانين المعمول بها.

\_\_ التأكد من صفة الأمر بصرف النفقة أو المفوض له.

\_\_ مدى شرعية عمليات تصفية النفقات.

\_\_ مدى توفر الاعتمادات.

\_\_ التأكد من أن الديون لم تسقط آجالها، أو أنها محل معارضة.

\_\_ الطابع الإبرائي للدفع...<sup>(1)</sup>.

بعد كل هذه الإجراءات الرقابية، للتحقق من مدى شرعية النفقة العمومية يضع التأشير بقبول الدفع، وله أن يمتنع عن الدفع في الحالة العكسية.

### ثانيا: الرقابة المالية اللاحقة

وتكون هذه الرقابة في مرحلة لاحقة، تحديدا بعد قفل السنة المالية، وقفل الحسابات الختامية للدولة، كما أنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين<sup>(2)</sup>.

### 1\_ رقابة مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية

تضمن الأمر المتضمن إنشاء مجلس المحاسبة<sup>(3)</sup> على أن مجلس المحاسبة يتمتع باختصاصات ذات

<sup>(1)</sup> -أنظر المادة:54 من المرسوم التنفيذي رقم: 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المتضمن تحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج ر ج ج، ع: 43 الصادرة: سنة 1991. وانظر المادة : 27\_26 من القانون 07\_23 السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> -ملياي صليحة، المرجع السابق، ص:325

<sup>(3)</sup> - أنشأ مجلس المحاسبة بموجب المادة: 190 من دستور 1976 وتكرس بموجب المادة: 160 من الدستور، تأسس مجلس المحاسبة سنة 1980 بصدور الأمر رقم: 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة، يخضع حاليا في تسييره للأمر رقم

طابع قضائي واختصاصات ذات طابع إداري، حيث يمارس مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية عن طريق قرارات في حالة مراجعة قرارات المحاسبين العموميين، أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية بالنسبة للأخطاء التي يرتكبها المسيرين، ويمارس أيضا صلاحيات إدارية من خلال رقابة نوعية التسيير، على صعيد الفعالية والنجاعة والتسيير.

حيث أن مجلس المحاسبة هو المؤسسة العليا للرقابة اللاحقة للأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات، ولذلك فمجلس المحاسبة مكلف إذن برقابة وفحص الحسابات الإدارية وتصفية حسابات التسيير للبلديات والولايات على النحو الآتي:

- أولا: بالنسبة لتقديم الحسابات

حيث يتوجب على المحاسبين العموميين إيداع حساباتهم للتسيير لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة، مع الاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية، التي قد يطلبها منه المجلس عند الاقتضاء، وكذلك الأمر وبنفس الشكل يقدم الآمرون بالصرف التابعون للهيئات العمومية والتي منها الجماعات المحلية حساباتهم.

-ثانيا: بالنسبة لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين

تعد عملا قضائيا، يتعلق بالصحة المادية لعمليات الإيرادات، والنفقات المسجلة في حسابات المحاسبين العموميين، ومدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.

-ثالثا: بالنسبة لرقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية

يتم التحقق من خلالها من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية، وتصدر على إثرها غرامات في حق مسؤولي أو أعوان المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية الذين ارتكبوا خطأ أو مخالفة تلحق ضررا بالميزانية العمومية.

-رابعا: بالنسبة لرقابة نوعية التسيير

يهدف إلى تقييم شروط استعمال وتسيير الأموال، والقيم التي تسييرها مصالح الدولة، والمؤسسات والهيئات العمومية.

- خامسا: بالنسبة لتقييم المشاريع والبرامج والسياسات العمومية

يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية النشاطات، والمخططات، والبرامج، والإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية، بغرض تحقيق أهداف ذات منفعة عمومية، والتي تقوم بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة، أو المرافق العامة الخاضعة لرقابتها<sup>(1)</sup>.

### ● تقييم رقابة مجلس المحاسبة على المال العام

أدى ضعف الوسائل الموضوعية تحت سلطة وتصرف مجلس المحاسبة، إلى إضعاف دوره الرقابي، حيث يعاني قضاة هذه الهيئة الرقابية من أوضاع اجتماعية مزرية، تحول دون قيامهم بالواجب المناط بهم، كما أن عدم الاستقلال العضوي والوظيفي لقضاةها يفرغ تماما هذه الرقابة من محتواها، إضافة إلى عدم وجود ضمانات لهؤلاء القضاة مقارنة ببقية القضاة في النظام القضائي الجزائري، والأكثر من كل ما سبق هو أن القرارات التي تصدرها هذه الهيئة لا تتمتع بصفة الإلزام، حيث في الغالب يتم السكوت عن التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة.

### ثانيا: رقابة المفتشية العامة

من خلال النصوص المنشئة لهذه الهيئة، فإن المفتشية العامة، هيئة إدارية للرقابة اللاحقة على الأموال على العمومية، تابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية، تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية، وهي مؤسسة رقابية دائمة، تنصب رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمختلف مصالح الدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلى جانب صناديق الضمان الاجتماعي، وكذا الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات مالية من الدولة أو من الجماعات المحلية أو هيئة عمومية<sup>(2)</sup>.

أكدت النصوص القانونية المتعلقة بإختصاصات المفتشية العامة على أن للمفتشية العامة نشاط

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة:2 من الأمر رقم: 95-20، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> -المرسوم التنفيذي رقم: 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج،ع:10،1980.

رقابي يتعلق بتنفيذ السياسات العمومية، وكذا النتائج المتعلقة بها، كما أن لها مهام رقابية فيما يتعلق بالتسيير المالي والمحاسبي، لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية، كما تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا عن نشاطاتها ومعايناتها يقدم إلى وزير المالية.

وتتمثل صلاحيات المفتشية العامة من خلال النصوص القانونية بهذا الخصوص في:

أولا: عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بتحسين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها.

ثانيا: وفي حالة عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخيرا يجعل فحصها مستحيلا، يحرر المسؤولون محضر قصور، يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، هذه الأخيرة في هذه الحالة تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المراد تحسينها، واللجوء إلى الخبرة عند الاقتضاء، ويجب إعلام المفتشية العامة للمالية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد<sup>(1)</sup>.

من خلال ما تقدم عرضه يتضح أن عمل المفتشية العامة ينحصر في مجرد محاضر تقدم إلى السلطة السلمية، حيث لا تملك المفتشية العامة للمالية سلطة إيقاع العقوبات على المخالفين، وتبقى سلطتها تتعلق إما بالتصحيح أو التقويم.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة:8 المرسوم التنفيذي رقم:08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ع:50، 2008.

## المبحث الثاني: الاستقلال المالي للأقاليم في الدولة الإسلامية

يقابل بيت مال المسلمين<sup>(1)</sup>، بيت المال الموجود على مستوى الأقاليم التابعة للدولة الإسلامية، تتولى هذه المؤسسة المالية تغطية النفقات المحلية للسكان على مستوى الإقليم، هذا الأخير من خلال التجربة الإسلامية تعددت إيراداته التي كان يتم جمعها بجمعية والي الإقليم (المطلب الأول)، وبحسب ما هو ممكن من سكان الإقليم تحت إشراف الخليفة وتوجيهه (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: موارد بيت المال على مستوى الولايات

يعتبر بيت المال خزانة المسلمين، وهو منفصل عن الخليفة، وفي ذلك يقول الخليفة عمر بن الخطاب: ما مثلي ومثل هؤلاء إلا كمثل قوم سافرو فدفعوا نفقاتهم إلى رجل معهم فقالوا: أنفق علينا، فهل يحل له أن يستأثر منها بشيء؟ قالوا: لا يا أمير المؤمنين، قال كذلك مثلي ومثلهم<sup>(2)</sup>، وحسب رأي الماوردي فإن موارد بيت المال هي: الفيء والغنيمة والصدقة، الجزية والخراج، كما سيأتي تفصيله في الفروع الآتية:

### الفرع الأول: الصدقة (الزكاة)

تناولها الماوردي تحت باب الصدقات، والصدقة بحسب الماوردي زكاة، والزكاة صدقة، حيث لا يجب على المسلم في ماله سوى الزكاة، سواء كانت زكاة أموال ظاهرة، أو زكاة أموال باطنة، كالزروع والثمار والسوائم، والعروض... إلخ<sup>(3)</sup>.

والزكاة كمورد مالي لبيت المال، سواء كان ذلك على مستوى مركز الدولة، أو على مستوى أقاليمها تصرف في أوجهها التي حددها الشرع من خلال قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمَلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ فُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً

(1) - تشمل موارد بيت المال في الفترة محل الدراسة في الزكاة، خمس الغنيمة، الفيء، مصرف الفيء، الجزية، الخراج، العشر، وهي نفسها موارد بيت المال المحلي، بالإضافة إلي الاقتراض من بيت المال المركزي. أنظر محمد الأمين بن الشيخ بن مرید الموريطاني، المرجع السابق، ص: 131-194.

(2) - ابن الجوزي، سيرة عمر ابن الخطاب، المرجع السابق، ص: 89.

(3) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 179-180.

مَنْ أَلَّهِ وَاللَّهُ عَلَيْهِ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾ (1)

وهذه الأوجه على سبيل التحديد تعتبر أيضا مصالح للمسلمين، يتم تغطيتها من طرف هذا المورد، والذي يفهم من ذلك أن هذا الإيراد إيراد تخصيصي، لا يصرف في غيره من المصالح الأخرى للمجتمع، فتكون بذلك القوانين الإسلامية سبابة في إرساء هذا النوع من الإيرادات، وهي التخصيصات، فهي وإن كانت ضرورية في حياة عامة الناس، بمعنى يحتاج إليها المجتمع، إلا أنها مخصصة ومقصورة على فئات معينة، شملتها الآية الكريمة من سورة التوبة، ممن تتوافر فيهم الشروط

### الفرع الثاني: الغنيمة (خمس الغنيمة) والفيء

والغنيمة اسم للمأخوذ من أهل الحرب على سبيل القهر والغلبة، وهي كما ذكر الماوردي أكثر أقساما وأحكاما، لأنها أصل تفرع عنها الفيء، فكان حكمها أعم، ولها أقسام: أسرى وسبي وأرضين وأموا (2).

ولأنها ما أخذ من المشركين بالقوة أثناء الحرب، والذي يفهم من ذلك، أنها أي الغنيمة ليست من حقوق بيت المال، إنما هي حق خالص للغانمين الذين حضروا الواقعة (3)، وبالتالي ليس للإمام رأي في صرفها، فيصدق عليها ما تقدم بخصوص الصدقة، حيث أنها من التخصيصات.

وقد ذهب الماوردي إلى القول أن حق بيت المال في الغنيمة مقتصر على سهم رسول الله فيها والمقدر بالخمسة، أي خمس الغنيمة، هذا الأخير يصرف برأي الإمام واجتهاده.

وفي هذا يقول الماوردي: وأهل الخمس في الغنيمة، هم أهل الخمس في الفيء، فيكون سهم من الخمس لرسول الله ﷺ ويصرف بعده للمصالح العامة للمسلمين (4).

ولا يخف الدور الذي لعبه هذا المورد في استقرار وغناء بيت المال، وخزينة المسلمين (5).

(1) - سورة: التوبة، الآية: 60.

(2) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 207.

(3) - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الاسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، ط: 2، 2006، ص: 94.

(4) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 218.

(5) - الجويني، غياث الأمم في احتياث الظلم، تحقيق عبد العظيم الذيب، مطبعة النهضة، ط: 2، 1401، ص: 28.

فأما الفيء فهو كل مال وصل من المشركين عفوا من غير قتال، ولا بإيجاف خيل ولا ركاب، فهو كمال الهدنة والجزية وأعشار متاجرهم، أو كان واصلا بسبب من جهتهم، كمال الخراج، ففيه إذا أخذ منهم آداء الخمس لأهل الخمس مقسوما على خمسة<sup>(1)</sup>.

والذي يتضح من خلال تعريف الفيء، أن هذا الأخير تتعدد أنواعه بناء على تعدد أسبابه، كالأموال التي فروا من ديارهم وتركوها، سواء كانت منقولات أو عقارات، فما كان منقولا قسم في أوجهه ومنها خمس الرسول ﷺ، فأما العقارات فتعتبر خراجا، وأعشار تجارتهم أي أموالهم التي يتاجرون بها... إلخ ومن ذلك أن الخليفة على ؓ لما بلغه أن أحد عماله يقسم الفيء بين أبناء عشيرته، أنذره بكتاب بعثه إليه، حذره من خلاله بأن عاقبة أمره الخسران.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثالث: الجزية والخراج.

فأما الجزية فتعرف على أنها: الخراج المضروب على رؤوس الكفار إذلالا وإصغارا لهم.<sup>(3)</sup> وأما الخراج: فهو ما وضع على رقاب الأرض من حقوق تؤدي عنها وفيه من نص الكتاب بينة خالفت نص الجزية، لذلك كان موقوفا على اجتهاد الأئمة<sup>(4)</sup>. ومن خلال التعريف المتقدم للجزية والخراج، يتضح الفرق بينهما، حيث أن الجزية خراج على الرقاب، أي رقاب العباد من أهل الكفر، أما الخراج فهو ما وجب على رقاب الأرض، وإلى الخليفة عمر بن الخطاب ؓ يعود الفضل الكبير في تطوير أحكام الخراج، ووضع له الأسس، فأصبح واحدا من أهم الإيرادات المالية للدولة الإسلامية في عصره.<sup>(5)</sup>

(1) الماوردي، المرجع السابق، ص: 200

(2) - عبد الملك ناظم عبد الله، منهج الخلفاء الراشدين في إدارة الدولة الإسلامية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، مصر، ط: 1، 2016، ص: 82

(3) - ابن قيم الجوزية، أحكام أهل الذمة، تحقيق: صبحي الصالح، دار العلم للملايين، بيروت، ط: 2، 1981، ج: 1، ص: 22.

أنظر: حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الإسلامي، دار النفائس، الأردن، ط: 1، 1999، ص: 38.

(4) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 227. وأنظر: مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، 192.

(5) - ابن قيم الجوزية، أحكام أهل الذمة، المرجع السابق، ص: 117.

فأما أوجه صرف الخراج والجزية فهو قضاء المصالح العامة للرعية سواء تعلق الأمر بمركز الدولة، أو بأقاليمها، فيكون المأخوذ من خروجها مصروفًا في المصالح، والخراج ينفق في أهله: من ذلك أن والي الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه على مصر كان يقتطع من الخراج ما تحتاج إليه البلاد من حفر خلجانها وإقامة جسورها وبناء قناطرها وقطع جزرها ثم يرسل ما يتبقى إلى المدينة <sup>(1)</sup>.

ومن ذلك أيضا كتاب الخليفة علي بن أبي طالب إلى الأشتر النخعي <sup>(2)</sup> واليه على مصر، أن تفقد أمر الخراج بما يصلح أهله فإن في صلاحه وصلاحهم صلاحًا لمن سواهم، ولا صلاح لمن سواهم إلا بهم، ... وليكن نظرك في عمارة الأرض أكثر من نظرك في استجلاب الخراج. <sup>(3)</sup>

### الفرع الرابع: القروض

و حيث أن بيت المال على مستوى الولاية بإمكانه اللجوء إلى الاقتراض، في حالة العجز، فإن من موارد بيت المال المحلي أيضا القروض، إما بإرسالها من بيت المال المركزي، أو بتحويلها من بيت مال محلي قريب من الولاية <sup>(4)</sup>، ويعتبر هذا من أحدث ما توصلت إليه التشريعات الوضعية، فيما يعرف بالتعاون بين الجماعات الإقليمية كمحاولة لحل مشاكل العجز الميزانياتي على مستوى هذه الجماعات الإقليمية.

وفي إطار القروض المركزية في الدولة الإسلامية، روى أن الوالي سعد بن أبي وقاص رضي الله عنه، والي الخليفة عثمان بن عفان على الكوفة، اقترض من بيت المال ولم يتمكن من سداد هذا القرض فعزله الخليفة عثمان بين عفان رضي الله عنه وأرضاه.

والذي يستفاد من هذه الرواية، أن لبيت المال المحلي على مستوى الولايات الاقتراض من الخزينة العامة للدولة ممثلة في بيت مال المسلمين، وذلك في حالة عجزه عن تغطية النفقات المحلية. <sup>(5)</sup>

<sup>(1)</sup> -مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، ص: 226.

<sup>(2)</sup> -تقدمت ترجمته.

<sup>(3)</sup> - مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، ص: 227.

<sup>(4)</sup> - المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، الإدارة العامة والمحلية العربية في التاريخ الإسلامي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2014، ص: 102.

<sup>(5)</sup> - أحمد مسعود مصطفى، المرجع السابق، ص: 130.

و تعتبر هذه الموارد السابقة من أهم الموارد المالية لبيت المال المحلي، بالإضافة إلى موارد أخرى كالوقف والتبرعات والتركات الشاغرة والحمى والعشور<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: استقلالية الإنفاق المحلي في الدولة الإسلامية

يعتبر الاستقلال المالي واحدة من أهم مقومات النظام اللامركزي، وهو في نفس الوقت ضمانة لاستقلالها، وعدم تحكم السلطة المركزية في شؤونها ومصالحها الخاصة بها، ولقد عرف هذا المبدأ في الدولة الإسلامية هي الأخرى (الفرع الأول)، ولأن الأصل في الولايات أنها عائدة إلى الخليفة، كونه نائب عن الرسول ﷺ فقد خضع الوالي للرقابة المالية من توجيه وإشراف، مع تحقيق اللامركزية المالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: لامركزية الإنفاق في الدولة الإسلامية

اختص كل إقليم من أقاليم الدولة الإسلامية بتحصيل إيراداته، والقيام بنفقاته، دون أن يكون للسلطة المركزية في ذلك سوى سلطة الرقابة، والإشراف والتوجيه، وهذا ما استقر العمل به في كل العصور، تحديدا ما يتعلق بالجوانب المالية، ومن خلاله تتولى كل ولاية تنظيم شؤونها المالية وجمع إيراداتها، وسد مختلف حاجاتها من هذه الإيرادات، وما فاض عن حاجاتها أوفد إلى بيت المال على المستوى المركزي.

وفي هذا الإطار تمتع الوالي باتخاذ كافة التدابير والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية المحلية للولاية، من مباشرة للعمل في الدواوين، حيث له إخراج العطاء المقرر والأرزاق الشهرية عينا، وكذلك يخرج المصروفات الإدارية المختلفة، كرواتب العمال والقضاة وسائر الموظفين، والمصروفات العمرانية وبناء المدن وحفر القنوات والآبار، واستصلاح الأراضي وغيرها...

(1) - محمد عبد الحي الكتاني، نظام الحكومة النبوية، التراتيب الإدارية، دار السلام، مصر، ط: 01، 2012، ص: 496 وص: 504.

- انظر: مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، ص: 234.

- الماوري، المرجع السابق، ص: 275.

- حياة عبيد، الرقابة على النفقات العامة في النظام المالي الإسلامي، معهد الشريعة قسم الدراسات العليا، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 1997-1998، ص: 157-158.

عرف هذا الاستقلال المالي منذ عهد النبي ﷺ من خلال خطابه لمعاد بن جبل حينما أوفده واليا على اليمن، حيث أوكله أمر تسييرها في الجانب المالي أيضا، فقال له: (أعلمهم بأن الله قد فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فترد على فقرائهم)<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار سئل الإمام مالك عن الصدقات أين تقسم فقال: في أهل البلد الذي تؤخذ فيها الصدقة، وفي مواضعها التي تؤخذ منهم فيها، فإن فضل نقل إلى أقرب البلدان إليهم، ولو أن أهل البلد كانوا أغنياء، وبلغ الإمام عن بلد آخر لحاجة بهم، فنقلت إليهم رأيت ذلك صوابا<sup>(2)</sup>.

وقد كان ديوان الخراج هو من يكفل جمع الأموال في الدولة الإسلامية، وقد أنشأ هذا الديوان منذ زمن الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ، ووجدت إلى جانبه دواوين فرعية في الولايات، وقد حرص الخلفاء منذ البداية، كما تقدم معنا، على تعيين عمال للخراج مستقلين عن والي العام للولاية، حتى لا تجتمع عناصر القوة من حكم ومال في يد والي، وهذا ما فعله عمر بن الخطاب في ولايته، ولكن في عهد معاوية جمع عمرو بن العاص بين الأمرين، ثم إن معاوية في النهاية عين عاملا مستقلا للخراج.

ومنذ عهد الأمويين والعباسيين أصبح ديوان الخراج في العاصمة، يدير مالية الدولة كلها، فكان بمثابة وزارة المالية في الأنظمة الحديثة، وعلى درجة كبيرة من الدقة، سواء ما تعلق بالناحية القانونية أو الناحية الإجرائية، فكانت تعد على مستواه إيصالات الاستلام والصرف، كما وجدت سجلات خاصة باليرادات والنفقات.

فأما خراج الولايات فكان يحصل بواسطة الدواوين الفرعية فيها، ويصرف منه في شؤون الولاية، وعمالها وما تحتاجه من خدمات ومرافق، والباقي يرسل إلى الديوان المركزي في العاصمة، وهذا يؤكد المبدأ العام في الدولة الإسلامية، وتبنيها سياسة اللامركزية المالية بالنسبة للأقاليم التابعة لها.

وفي عهد عمر بن عبد العزيز رأى أن يترك موارد بيت المال الخاصة بكل ولاية لأهلها، وألا ينقل منه شيء إلى العاصمة، مكثفيا في شؤون الدولة بموارد بيت المال المركزي، وما كان يحصل من أرض

(1) - سبق تخرجه

(2) - مالك بن أنس، المدونة الكبرى برواية الإمام سحنون، دار صادر، بيروت، ج:1، ص: 286.

السواد، الذي كان يتبع في ماليته هذا الديوان<sup>(1)</sup>.

ومما سبق يتضح أن الجوانب المالية في الدولة الإسلامية، ومنذ عهدها الأولى كانت تسير بطريقة لامركزية، فإذا ما احتاج بيت المال على مستوى الولاية إلى الدعم المالي أرسل إليه بيت المال المركزي، أو أقرب بيت مال إلى هذه الولاية، الدعم المالي، ومعلوم أنه بعد العهد العمري كانت الدولة مهيأة للميل نحو اللامركزية بفعل اتساع الدولة الإسلامية، تحقيقاً للسرعة والمرونة واختصار الإجراءات والوقت، فأصبح لكل ولاية إدارة شؤونها المالية كما الشؤون الإدارية لها بنفسها، وبذلك لم يبق للسلطة المركزية سوى اختصاص الإشراف العام والتنسيق بين الأقاليم<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة المالية على الولاية في الدولة الإسلامية.

إن تحقيق مبدأ لامركزية الإنفاق، لا يعني عدم وجود نوع من المتابعة من الخليفة لأن ذلك أمر لا بد منه، كونه مستتاب من قبل الخليفة كما ذكرنا، تحقيقاً لعدة أهداف.

#### أولاً: تعريف الرقابة المالية

وتعني العلم الذي يبحث في مراقبة الحقوق والالتزامات في ضوء الشريعة الإسلامية بما تحويه من قواعد تتعلق بالمال العام جمعاً وإنفاقاً<sup>(3)</sup>.

وتجسد الرقابة المالية بهذا المعنى في فعل النبي ﷺ، مع أحد عماله وهو بن اللثبية، حينما استعمله على صدقات بني سليم، فلما قفل الرجل بالصدقات إلى المدينة، وحضر مجلس النبي ﷺ قال: هذا مالكم وهذا أهدي لي فقال رسول الله ﷺ: فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقاً، ثم خطب فحمد الله وأثنى عليه، ثم قال أما بعد فإني أستعمل الرجل منكم على العمل مما ولاني الله فيأتيني فيقول: هذا مالكم وهذا هدية أهديت لي أفلا جلس في بيت أبيه وأمه حتى تأتيه هديته إن كان صادقاً؟ والله لا يأخذ أحد منكم منها شيئاً بغير حقه، إلا لقي الله تعالى يحمله يوم

(1) -عمر شريف، المرجع السابق، ص: 288.

(2) -محمد جاهين، التنظيمات الإسلامية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1948، ص: 159/158.

(3) -حسين راتب يوسف ريان، المرجع السابق، ص: 17.

القيامة، فلأعرفن أحدا منكم لقي الله يحمل بعيرا له رغاء أو بقرة لها خوار أو شاة تعير<sup>(1)</sup>.

## ثانيا: أنواع الرقابة المالية في الدولة الإسلامية

والرقابة المالية في الإسلام قد تكون رقابة سابقة كما قد تكون رقابة لاحقة.

### 1: الرقابة السابقة

وتهدف هذه الرقابة إلى محاولة تجنب الأخطاء قبل وقوعها، فهي رقابة إحترازية، وقد وجدت أسسها في الدولة الإسلامية منذ عهد النبي ﷺ، واهتم بها الخلفاء الراشدون من بعده.

ومن مظاهر هذه الرقابة نذكر النماذج الآتية:

تنبه النبي ﷺ لعماله قبل توليتهم أعمال الجباية بقوله: (من استعملناه منكم على عمل فكنمنا مخيطا فما فوقه فهو غلول يأتي به يوم القيامة)<sup>(2)</sup>

تطبيقا لهذا النوع من الرقابة وضع النبي ﷺ الحدود الفاصلة بين حقوق من يتقلدها، والموانع التي يقع عليه اجتنابها، فسمح عليه الصلاة والسلام للوالي أن يتخذ في ولايته ما لا يمكن الإستغناء عنه لعامة الناس من زوجة ومسكن ومركب وخادم، أما أن يلجأ إلى اكتناز الأموال وادخارها لحسابه فهو سرقة وخيانة، وهنا يكون ﷺ قد حدد الحقوق التي تجب للوالي مسبقا ليغنيه عن الحرام، وما عدا ذلك فهو سرقة<sup>(3)</sup>.

وكان عمر ﷺ يشهد الناس على ولاته ويكلفهم بمراقبتهم، ويطلب من عماله أن يرفعوا الأمور إليه إذا حدث أي التباس أو إشكال، فيقول: أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار، إني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم، ويقسموا عليهم فيئهم، ويحكموا بينهم، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي.

والذي يتضح من سياق الكلام أن الخليفة عمر ﷺ رغم شدته مع ولاته، فلم تمنعهم هذه الشدة من القيام بولايتهم بصورة مستقلة، ومتى استقام الوالي في ولايته ترك له حرية القيام بشؤونها، إلا فيما استشكل عليهم من مسائل فيرجعون فيها إلى الاستشارة.

<sup>(1)</sup>-مسلم ابن الحجاج، الجامع الصحيح، دار الفكر، بيروت، طبعة مصححة، دت، ج:06، ص:11.

<sup>(2)</sup>- المرجع نفسه، ج:06، ص:13.

<sup>(3)</sup>-محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريتاني، المرجع السابق، ص:79.

فالرقابة مسألة مهمة لأنها مسؤولية عظمى سيسأل عنها أمام الله يوم القيامة، لكن ليس إلى الدرجة التي يتدخل من خلالها في كيفية التسيير، وإذا وقفنا على هذه الإختصاصات التي أناطهم بها، من تعليم للناس أمور دينهم، وقسمة فيئهم، والقضاء بينهم في المشاجرات، فإنه من خلال هذا العهد لهم بهذه الصلاحيات، لم يرد في هذا النص ما يوحي بوجوب رجوعهم إليه في جزئيات هذه الأعمال إلى شخصه، باستثناء مشكلات القضايا، فهذه يرجع فيها إليه.

ومن ذلك أيضا أن الخليفة عمر بن الخطاب كان يقول: إني لأجد هذا المال لا يصلحه إلا ثلاث خلال : يؤخذ بالحق، ويعطى بالحق، ويمنع بالحق، وإنما أنا ومالككم كوالي اليتيم، إن استغنيت استغفنت، وإن افتقرت أكلت بالمعروف، ولكم علي ألا اجتبي شيئا من خراجكم، ولا مما أفاء الله عليكم إلا من وجهه، ولكم علي إذا وقع في يدي ألا يخرج إلا في حقه<sup>(1)</sup>.

وإذا كان هذا حاله مع نفسه، فكيف بالحال مع عماله، حيث أن الكلام في الحقيقة هو أيضا توجيه لعماله وولاته فيما يخص الجوانب المالية على وجه التحديد، وكيف يتصرفون تجاه هذه الأموال التي توضع بين أيديهم بمناسبة توليهم ولايتها.

إن في هذه النماذج وغيرها، بيان للسياسة المالية للدولة سواء في تحصيل الأموال أو في صرفها، في شكل رقابة سابقة.

## 2: الرقابة اللاحقة

يهدف هذا النوع من أنواع الرقابة المالية، إلى كشف الأخطاء بعد وقوعها، وقد كان النبي ﷺ يشرف بنفسه على هذا النوع من الرقابة، والمثال السابق خير دليل على ذلك، والذي بين الرقابة اللاحقة أي بعد حدوث الخطأ، ويتجلى ذلك في قوله ﷺ: ما بال العامل نبعثه فيقول: هذا لكم وهذا أهدي إلي؟ أفلا جلس في بيت أبيه وبيت أمه فينظر هل يهدى إليه أم لا؟ والذي نفسي بيده لا يأتي أحد منكم بشيء، إلا جاء به على رقبته يوم القيامة، إن كان بغير له رغاء، أو بقرة لها خوار، أو شاة تغير، ثم رفع يده حتى رأينا غرفة إبطينه ثم قال اللهم هل بلغت اللهم هل بلغت<sup>(2)</sup>.

(1) - حسين راتب يوسف الريان، المرجع السابق، ص: 32

(2) - سبق تخريجه

لقد ضرب الخليفة عمر بن الخطاب المثل في الرقابة المالية اللاحقة على الولاة والتي تتجلى مظاهرها ف مشاطرة أموال الوالي، وقد شاطر ﷺ أموال واليه عتبة بن أبي سفيان، وأودعها بيت المال<sup>(1)</sup>، كما كان يطلب حضور العمال والولاة كل عام في موسم الحج للوقوف على سير الأمور والمحاسبة والمراجعة<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: أهداف الرقابة المالية في الدولة الإسلامية.

تسعى الرقابة المالية إلى تحقيق جملة من الأهداف رغم كونها رقابة إشراف وتوجيه فقط، حيث تتمتع الولايات بالاستقلال المالي، سواء من خلال عملية تحصيلها لمواردها أو من خلال عملية الإنفاق، ويمكن تلخيص هذه الأهداف فيما يأتي:

-تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى حفظ الأموال العامة في الدولة الإسلامية، وحمايتها من العبث، والضياع، والاختلاس، وخاصة وأن حفظ المال من الضرورات الخمس التي جاء الشريعة الإسلامية الغراء لحمايتها.

-تهدف الرقابة المالية على الولايات في النظام الإداري الإسلامي إلى التحقق من عملية التحصيل وأن الإيرادات قد حصلت فعلا، وطبقا للقرارات والأوامر ودون مخالفة للشرع، وفق ما ينص عليه القرآن والسنة النبوية المطهرة، وأن هذه الإيرادات قد دخلت بيت المال فعلا.

-كما تهدف الرقابة المالية على الولايات إلى أن الإيرادات المحصلة قد أنفقت بطريقة شرعية، وأن هذه الإيرادات قد استخدمت أفضل استخدام، أي أن الإنفاق العام على مستوى الإقليم قد تم وفق ما جاءت به القواعد والأحكام الشرعية، وكذا المقاصد العامة للشريعة الإسلامية، والتأكد من أن صرف الأموال واستخدامها قد تم وفق الأغراض المخصصة لها، من دون إسراف أو انحراف، والكشف عن كل ما يقع في هذا الصدد من مخالفات لإيقافها وصيانة الأموال العامة<sup>(3)</sup>.

(1)-محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريطاني، المرجع السابق، ص:296.

(2)-بوطبة مراد، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الإسلامي، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط:01، 2019، ص:179.

(3)- حياة عبيد، المرجع السابق، ص:157-158.

— التأكد من متابعة تنفيذ الخطط الموضوعة للمشاريع الاقتصادية النافعة، التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للأمة وفقاً لما هو مقرر لها، مع الكشف عما يحدث من انحرافات واتخاذ الإجراءات لتصحيح الخلل الناجم عن الممارسات الخاطئة.

— التأكد من سلامة الأنظمة والتعليمات والقوانين المالية، والتحقق من كفايتها وانسجامها مع روح الشريعة الإسلامية، ومصلحة الأمة، واكتشاف نقاط الخلل والضعف فيها، وذلك لتجنب حوادث التهرب من الالتزامات المالية والاعتداء على الأموال العامة.

— فحص حالة المستودعات للتأكد من سلامة الإجراءات المتبعة في الحفاظ على أموال الدولة، ومراجعة إجراءات الشراء والعقود للتأكد من تطبيق نظام مشتريات الدولة، واكتشاف حوادث الاختلاس والتلاعب في الحسابات مع اقتراح وسائل العلاج

— جرد الصناديق لاكتشاف ما قد يكون هناك من عجز والاشتراك في اللجان المالية المختلفة.

— التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع بأقل النفقات الممكنة.

— مراجعة الحساب الختامي لميزانية الدولة .

— مراقبة الأسواق والأسعار وما يجري في عمليات البيع والشراء من ممارسات ممنوعة كرفع الأسعار والاحتكار والغش والغبن<sup>(1)</sup>.

رابعاً: تطبيقات الرقابة المالية في النظام الإداري الإسلامي ووسائلها.

رغم الاستقلال الكبير والسلطات الواسعة التي تتمتع بها ولاية الأقاليم فيما يتعلق بالجوانب المالية، سواء ما تعلق بعملية جمع الإيرادات المالية للإقليم (الولاية)، أو ما تعلق بعملية الإنفاق والتسيير، إلا أن سلطة الدولة كانت حاضرة سواء من خلال الإشراف أو التوجيه للولاية في هذا الباب، نظراً لخطورته وأهميته في الوقت نفسه للسكان المحليين على مستوى الإقليم، ومن النماذج المشرفة في هذا المجال نذكر.

(1) - حياة عبيد، المرجع السابق، 158.

— عوف محمود الكفراوي، المرجع السابق، ص: 25-26.

## \_الكتب إلى الولاية

لقد بات معلوما من سياسة الخلفاء رضي الله عنهم مع ولائهم، تشددهم معهم، خاصة ما يتعلق بالجوانب المالية، ومن ذلك كتاب الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى عمرو بن العاص واليه على مصر، الذي تقدم معنا، والذي يستعجله فيه أمر الخراج<sup>(1)</sup>.

من ذلك أيضا كتاب أمير المؤمنين علي بن أبي طالب رضي الله عنه إلى الأشتر النخعي، حينما ولاه على مصر وعلى أعمالها، بعد أن اضطرب أمر محمد بن أبي بكر، والذي زوده فيه بالتعليمات الدقيقة لأجل الزيادة في الخراج، وعمارة الأرض، مشترطا عليه عدم ظلم الرعية، أو سوء معاملتها.<sup>(2)</sup>

## \_استعمال الحيلة

كان عمر رضي الله عنه يستعمل الحيلة للكشف عن المخالفات المالية، ومن ذلك أنه لما شك في أبي سفيان عند عودته من الشام لزيارة ابنه معاوية، وكان واليا له على الشام، أن يكون هذا الأخير قد حمل أباه مالا، فلما جاء أبا سفيان عمر مسلما، قال له أجزنا أبا سفيان فقال: ما أصبنا شيئا فنجزك به، فأخذ عمر خاتمه، وبعث به إلى هند، وأمر الرسول أن يقول لها باسم زوجها، أنظري الخرجين اللذين جئنا بهما فأحضرهما، فما لبث عمر أن جاء بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم، فطرحهما عمر في بيت المال.<sup>(3)</sup>

## \_تقييم الأداء

ومن وسائل الرقابة المالية التي اعتمدها الخليفة عمر بين الخطاب رضي الله عنه وأرضاه، تقييم الأداء كوسيلة للرقابة، حيث نجده رضي الله عنه يراقب إيرادات الدولة ونفقاتها، فكان يهتم بأسباب زيادة الإيرادات، ويستفسر عن سبب زيادتها أو نقصانها، أو تأخرها، ومن ذلك ما روي عنه أنه أرسل إلى عمرو بن العاص يستفسر عن سبب إبطاء الخراج فكتب إليه قائلا: (ولم أقدمك إلى مصر أجعلها لك طعمة ولا لقومك، ولكني وجهتك لما رجوت توفيرك الخراج، وحسن سياستك، فإذا أتاك كتابي هذا فاحمل الخراج فإنما هو

(1)- نجدة حماش، المرجع السابق، ص:104.

(2)- الشريف محمد الرضى، نهج البلاغة، تحقيق محمد محي الدين عبد الحميد، مطبعة الاستقامة، مصر، دط، ص:61.

(3)- عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة لمؤلفات الأستاذ عباس محمود العقاد، المرجع السابق، ص:489.

فيء المسلمين<sup>(1)</sup>.

— وفي عهد الخليفة عمر بن عبد العزيز أحكم قبضته على الأمور كلها، فألغى ﷺ الضرائب غير الشرعية، أمرًا عماله بوضع الجزية عن أسلم، وبوضع المكوس والضرائب الجائرة عن الناس، وألا تحمل من الأرض العامرة إلا وظيفة الخراج.<sup>(2)</sup>

### — الديوان

ومن الوسائل الرقابية الديوان، حيث تعددت الدواوين في الدولة الإسلامية بحسب اختصاصها، وفي باب الرقابة نذكر من هذه الدواوين التي عنيت بالرقابة المالية:

1\_ ديوان الأزمة: هذا الديوان استحدث في العصر الأموي، وهو عبارة عن دوائر صغيرة تشرف على أعمال الدواوين الكبيرة، تعنى بالتدقيق في الحسابات والشؤون المالية<sup>(3)</sup>.

2\_ ديوان المظالم<sup>(4)</sup>: في هذا الباب لعب ديوان المظالم دورا مهما، حيث يتدخل هذا الأخير مباشرة من تلقاء نفسه في الحالات الآتية: من طرف من له مصلحة.

أولا: النظر في تعدي جباة الضرائب: حيث في مثل هذه الحالات يتدخل والي المظالم بطريقة مباشرة، من دون اشتراط شكوى، أو دعوى، وفي هذا الإطار يقوم والي المظالم ب:

1\_ مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات، حيث ينظر في مدى موافقتها للقوانين المعمول بها.

2\_ مراقبة مقدار الأموال المحصلة، فينقص ما يرى فرضه بطريقة الظلم، ويردا الى المقدار المعقول الشرعي الذي لا يرهق أحدا، فإذا فرض عمال الخراج على الأرض ما لا تطبيق، خفض قيمة الخراج الى المعقول المناسب لعمارة الأرض لا خرابها.

(1) - نجدة حاش، المرجع السابق، ص: 104.

(2) - ابن الأثير، الكامل في التاريخ، إدارة الطباعة الميرية، 1357، ج4، ص: 163.

(3) - صبحي الصالح، النظم الإسلامية نشأتها وتطورها، دار العلم للملايين، لبنان، ط: 05، 1990، ص: 316

(4) - ذكر الماوردي بخصوص وظيفة هذا الديوان بأنه قود المتظلمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التناحد بالهيبه. أنظر الماوردي، المرجع السابق، ص: 130

3\_ النظر في تعدي عمال الجباية: فيرد المأخوذ بالباطل إلى أهله، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة.

ثانيا: النظر في تعدي كتاب الدواوين.

ثالثا: رد الغصوب السلطانية.

يعمل والي المظالم<sup>(1)</sup> على رد الغصوب السلطانية إلى أصحابها، وهي الأموال التي اغتصبت خلافا لأحكام الشرع، بواسطة ولاية الجور وعمال السوء، فإن علم بذلك والي المظالم عند تصفح الأمور أمر برد الأملاك إلى أصحابها سواء ضمت إلى أملاك الدولة أو استولى عليها ولاية الجور لأنفسهم<sup>(2)</sup>.

والمقصود بالولاية في هذا الباب كل من ولي ولاية، بداية بالخليفة، أو رئيس الدولة، إلى نواب الخليفة وولاته على الأقاليم، فإذا ما وقع العسف من هؤلاء الولاية على الأقاليم بأي شكل من أشكال الهدر للحقوق المصانة شرعا، والعسف هنا شامل لكل أنواع الأذية مادية كانت أن معنوية، توجب في مثل هذه الحالة تدخل والي المظالم<sup>(3)</sup>.

(1) - لم يستقل هذا الديوان عن وظيفة القضاء إلا في الدولة الأموية، على يد الخليفة عبد الملك ابن مروان، أما في عهد الخلافة الراشدة فلم ينتدب للمظالم أحد من الخلفاء، لأن أحوال الناس في ذلك العهد كانت ما بين من يقوده التناصف إلى الحق، أو يزرجه الوعظ عن الظلم كما ذكر الماوردي لظهور الدين عليهم في ذلك العهد. الماوردي، المرجع السابق، ص: 130-131.

(2) - الماوردي، نفسه، ص: 134 .

(3) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم (القضاء الإداري الاسلامي)، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ط: 01، 1991، ص:

## خلاصة الفصل:

— كقاعدة ونتيجة عامة يعتبر المال عصب حياة المجموعات المحلية واستقلاليتها، ونؤكد هنا على الموارد المالية المحلية دون الخارجية كونها تلعب دورا مهما في استقلال المجموعات المحلية، إلى درجة ذهب فيها جانب فقهي إلى اعتبار الاستقلال المالي للمجموعات المحلية ركنا مستقلا من أركان اللامركزية الإدارية.

— قدم النظام الضريبي في الجزائر مما يستدعي ضرورة إعادة النظر فيه حتى يواكب المستجدات ومن ذلك:

1\_ إعادة النظر في النظام الضريبي عن طريق إشراك المجموعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة، ونسبتها، والنسبة العائدة إلى المجموعات المحلية، والتخلي عن المركزية بهذا الخصوص، حيث أن إبعاد البلدية عن الجوانب المتعلقة بالتحصيل، هذه العملية (التحصيل) في حد ذاتها موكولة إلى مصالح الدولة اللاتركيزية على مستوى البلدية، الأمر الذي يتنافى ويتناقض مع جوهر اللامركزية، كما أن عدم وجود توازن بين البلدية والدولة في اقتسام عوائد الجباية ساهم في ضعفها من الناحية المالية وبالتالي التأثير على استقلاليتها.

وبهذا الصدد منح المشرع الفرنسي سنة 1982 الإدارات المحلية استقلالاً مالياً واسعاً من خلال السماح لها بجباية عدد من الضرائب وتحديد نسبها، لتصبح نسبة مساهمة هذه الإيرادات في الإنفاق العام موازية لنصف نفقات موازنة الدولة العامة.<sup>(1)</sup>

2\_ تخلي الدولة عن بعض الضرائب لفائدة المجموعات المحلية.

3\_ يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة هامة، معتبرة العوائد، كانت ستضيف إضافة معتبرة إلى ميزانية الجماعات المحلية لو أن نسب توزيعها تختلف عما هو معمول به حالياً، وذلك بالنظر إلى ضآلة النسبة التي تحصل عليها البلدية في مقابل حصة الدولة.

— تعاني المجموعات المحلية في الجزائر من شح الموارد المالية سواء ما تعلق بالموارد الضريبية أو الموارد

(1) - إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط:1، 2007،

الخارجية الأخرى، وفي ظل هذا النقص الكبير في الموارد المحلية تبقى الإعانات الحكومية المصدر الأساس للمجموعات المحلية، ومعلوم أن هذه المساعدات تكون لأجل سد العجز المحلي وإعادة التوازن للمجموعة المحلية لكنها في المقابل تشكل خطراً وتهديداً للاستقلال الإداري للمجموعة المحلية تبعاً لقاعدة من يدفع يقود، إذ كان يفترض على الدولة تحقيقاً للحكم اللامركزي أن تدفع دون تحكم، غير أنها لا تستطيع أن تدع من دون أن تراقب كيفية الإنفاق، مما يؤثر على استقلال المجموعات المحلية من ناحية توجيه القرار المحلي فهي في النهاية مجرد تخصيصات، مع التحكم في عملية التخطيط للتنمية المحلية ورقابة أي نشاط تنموي.

— منح المشرع للمجموعات المحلية الحق في اللجوء إلى القرض بيد، ثم انتزع منها هذا الحق بيد أخرى من خلال جملة الشروط والضمانات التي وضعها وألزم بها المجموعات المحلية التي تلجأ إلى الاقتراض.

— تضم المجموعات المحلية بين جنباؤها أملاك معتبرة، يمكنها أن تشكل مورداً هاماً لها يعتمد عليه في إعداد ميزانيتها، غير أن الوضعية التي آلت إليها بسبب سوء التسيير (بيروقراطية محسوبة إهمال...) حال دون استغلالها الاستغلال الأمثل من طرف المجموعات المحلية.

— على خلفية النتيجة السابقة، تعاني المجموعات المحلية من التسيير السيئ لمواردها بسبب ضعف المنتخبين وعدم إلمامهم بمهارات التسيير، كما أن عدم الجدوية في العمل ساهم بدوره في الوصول إلى هذه النتيجة إلى درجة عدم الإمام بحظيرة الممتلكات البلدية، وما علم منها يسير بطريقة سيئة.

— تخضع المجموعات المحلية لرقابة إدارة خانقة، انتفى معها كل وجود لامركزية في التسيير.

— تخضع المجموعات المحلية في إطار مكافحة سوء التسيير للرقابة المالية، غير أنها رقابة غير ناجعة، تخلو من الجزاءات الرادعة لتحقيق أهدافها.

— عرفت الدولة الإسلامية في مجال المالية المحلية أو مالية الأقاليم مبدأ لامركزية الإنفاق، ومن تطبيقات هذا المبدأ ما فعله الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنها الذي اختلف الفقهاء في الأسلوب المتبع من طرفه بين المركزية واللامركزية في التسيير الخليفة، حيث ترك هذا الأخير لكل ولاية حرية التصرف في إيراداتها على مصالحها المحلية ومرافقها، وما زاد عن حاجاتها تحمل إلى الخزينة العمومية، لا

أن تقاسم الخزانة العامة الخزانة المحلية إيراداتها منذ البداية.

— عرفت الدولة الإسلامية مبدأ الرقابة المالية، من خلال عدة آليات وأساليب، ومن هذه الوسائل، ديوان المظالم الذي يضاها في الدور المنوط أشد أنواع الرقابة المعروفة حالياً وله عدة اختصاصات في المجال المالي، سواء ما تعلق بكيفية التحصيل أو مقداره، بل ويتجاوز ذلك إلى رد المحصل ظلماً من طرف عمال الجباية، وهو صورة جد مشرقة للمالية في الدولة الإسلامية.

— تتنوع الرقابة المالية في الدولة الإسلامية إلى رقابة يمارسها الخليفة بنفسه قد تصل إلى درجة التنقل منه شخصياً إلى الإقليم ورقابة تمارسها مؤسسات خاصة كرقابة ديوان المظالم، وهي رقابة ناجعة مقارنة بالرقابة في النظام الإداري الجزائري، ومع وجود هذه الرقابة في الدولة الإسلامية لم ينفي ذلك تحقق الاستقلالية المالية لهذه الأقاليم من جانب الإيرادات وتحصيلها، وكذا من جانب إنفاق هذه الإيرادات في أوجهها، على خلاف اللامركزية المالية في النظام الإداري الجزائري.

المبارة الثالثة:

الوصاية على الجماعات الإقليمية.

تختلف دول الديمقراطيات الحديثة فيما بينها من حيث أسلوب التنظيم الإداري المتبع في تسيير وحداتها الإدارية الإقليمية، وقد ساهم في هذا الاختلاف عديد العوامل، ومن أهم هذه العوامل تباين الدول واختلافها من حيث مصالحها، وكذا ظروفها، وواقعها الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي، والثقافي، والتاريخي.

وأمام تزايد وظائف الدولة، وتفاقم سلبيات النظام المركزي، تحولت معظم الدول شيئا فشيئا عن أسلوب المركزية الإدارية، إلى تبني أسلوب اللامركزية الإدارية، رغبة منها في تحقيق أكبر مرونة وسرعة في تسيير الوظيفة الإدارية، تقوم اللامركزية كما رأينا في مباحث متقدمة من هذه الدراسة على وجود أجهزة إدارية منتخبة لتسيير الشؤون والمصالح المحلية المختلفة عن الشؤون القومية بطريقة مستقلة عن المركز.

ولئن كانت هذه الأجهزة المحلية مستقلة عن المركز في تشكيلها، وفي تسييرها للوظيفة الإدارية، إلا أنها مع ذلك تبقى تابعة له، وليست مستقلة استقلالاً تاماً عنه، إنما هو استقلال في حدود ما تسمح به النصوص القانونية، حيث تعتبر الرقابة الوصائية أساساً من أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية، مع أن الأصل في الجماعات الإقليمية أن تكون مستقلة.

فأما خضوعها لرقابة السلطة المركزية فحتى لا تحيد عن القانون والمبادئ الدستورية العليا في الدولة، علماً بأن الدول العريقة في إتباع أسلوب اللامركزية الإدارية قد تخلت عن هذا الأساس من أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية، مؤسسة بذلك لنوع آخر من الرقابة ألا وهو رقابة السلطة القضائية، كما هو الحال في النظام البريطاني والنظام الفرنسي.

بالرغم من التحول الذي عرفته الدول، فيما يخص أساس الوصاية الإدارية المشددة على الجماعات الإقليمية، ما يزال المشرع الجزائري ومنذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، ما يزال متمسكاً بالوصاية على الجماعات الإقليمية كأساس من أسس اللامركزية الإقليمية، وهو ذات الأسلوب الذي كان متبعاً في الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام الفرنسي الذي يوصف بأنه أسلوب مشدد، من أساليب الرقابة كبل أيدي الجماعات الإقليمية، وقتل كل بذرة للإبداع والتخطيط والمشاركة في التسيير.

وسوف نحاول من خلال هذا الباب أن نقف على واقع هذا الأساس من أسس اللامركزية الإدارية والمتمثل في الرقابة عليها من قبل السلطة المركزية، من خلال مستوى الاستقلالية التي تتمتع بها

الجماعات الإقليمية، ومدى خضوعها للرقابة وتأثير هذه الأخيرة على استقلاليتها، مع محاولة عرض تجربة الدولة الإسلامية بخصوص الرقابة على ولاية الأقاليم ما أمكنني ذلك، ومدى استقلال هذه الأقاليم في تسيير شؤونها المحلية عن عاصمة الخلافة الإسلامية، وذلك في حدود الفترة قيد الدراسة، مع الاستئناس أحيانا بالفترات اللاحقة من عمر الدولة الإسلامية.

## الفصل الأول:

### أنواع الرقابة على الجماعات الإقليمية

رغم أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على قيام أجهزة مستقلة عن الأجهزة المركزية، وهو استقلال أصيل يستقي وجوده من الدستور، ومن النصوص القانونية النازمة للجماعات الإقليمية، ومع ذلك لا تعد هذه الأجهزة اللامركزية مستقلة استقلالاً تاماً عن الدولة، حيث تبقى مرتبطة بالإدارة المركزية، لأن الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية في الحقيقة هو استقلال نسبي بغية المحافظة على الوحدة السياسية للدولة وتحقيق التوازن بين نظام اللامركزية الإقليمية والسلطة المركزية.

ولا تخضع الجماعات الإقليمية في التشريعات المقارنة لرقابة السلطة المركزية منفردة، فبالإضافة إلى رقابة السلطة المركزية عليها، تخضع الجماعات الإقليمية لأوجه الرقابة الأخرى، وبذلك تعددت أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية، ما بين رقابة وصائية يمارسها ممثلو السلطة التنفيذية (المبحث الأول)، ورقابة قضائية تمارسها السلطة القضائية بطريقة غير مباشرة (المبحث الثاني) ورقابة برلمانية يمارسها الشعب بطريقة غير مباشرة من خلال ممثليه على مستوى البرلمان (المبحث الثالث)، وسوف نحاول في هذا الفصل التعرف على ماهية الرقابة الإدارية وعلى أهمية الرقابة الإدارية في باب اللامركزية، ثم على أهدافها ونماذجها، إضافة إلى أنواع الرقابة الأخرى.

## المبحث الأول: الرقابة الوصائية (الوصاية الإدارية) على الجماعات الإقليمية

يترتب على ثبوت الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، تمتع هذه الجماعات بالاستقلال في تسيير شؤونها المحلية، مع ضرورة خضوعها للوصاية من طرف السلطة المركزية، حيث تعتبر هذه الوصاية استثنائية لضمان حد أدنى من التوافق والانسجام بينها وبين السلطة المركزية، كما أن هذه الرقابة تختلف عن أنواع الرقابة الأخرى، وسوف نحاول في هذا المبحث التعريف على الوصاية الإدارية (مطلب أول)، ثم تمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها (مطلب ثان).

### المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وتحديد طبيعتها

تنقسم الرقابة على أعمال الإدارة إلى عدة أنواع، رقابة إدارية، ورقابة قضائية، ورقابة شعبية، ورقابة سياسية، كما تنقسم الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة إلى رقابة رئاسية، ورقابة وصائية على المجموعات المحلية، ورقابة الأجهزة المتخصصة، وسوف نحاول في هذا المطلب التعرف على حقيقة الرقابة الإدارية الوصائية (فرع أول) وعن كيفية التمييز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية

إن الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية ليس بالاستقلال التام عن السلطة المركزية، لأن ذلك من شأنه إحداث مشاكل للدولة، تتمثل على وجه الخصوص في بروز الكيانات السياسية المستقلة، مما يهدد أمن ووحدة الدولة الداخلي والخارجي، وفي محاولة لتحقيق هذه الغاية ربطت هذه الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالرقابة الوصائية<sup>(1)</sup>.

هذه الأخيرة عرفت بتعاريف متعددة حيث عرفت على أساس أنها:

- مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية، وأعمالها حماية للمصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

ومن التعريفات أيضا بصدد الرقابة الوصائية، تعريف الفقيه ماسبيتول ولاروك حيث عرفها على أساس أنها:

(1)-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص:72.

(2)-أمين عودة المعاني، المرجع السابق، ص:54.

-مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالها بقصد حماية المصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

ومن تعريفاتها أيضا، -أي الرقابة الوصائية -:

-أنها عبارة عن ممارسة لسلطة عامة، تقوم بها هيئات إدارية مركزية، يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات<sup>(2)</sup>.

وهي كذلك كما عرفها الأستاذ محمود حلمي:

-مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية، لمنع انحراف، نخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة<sup>(3)</sup>.

الذي يتضح من جملة التعريفات السابقة وغيرها من التعريفات التي لم يتسع المقام لذكرها، والتي لا تختلف عن ما تم ذكره من تعريفات، يتضح أن الرقابة الوصائية هي تلك الصلة، أو الرابطة التي تربط الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية، والتي تخول هذه الأخيرة حق الرقابة على الجماعات الإقليمية، هيئة وأعمالا، وأشخاصا، بقصد الحرص على احترام القانون والالتزام بالسياسة العامة للدولة ووحدها وتحقيق المصلحة العامة.

### الفرع الثاني: طبيعة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.

تهدف الوصاية الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية، إلى التأكد من مدى احترام مبدأ المشروعية، وبذلك فالوصاية الإدارية هي فقط رقابة مشروعية دون أن تتجاوزها إلى رقابة الملائمة، أي أنها لا تهدف إلى النظر في مدى ملائمة قرارات الجماعات الإقليمية لاعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة بها، بقدر ما تهدف إلى النظر في مدى خضوع أعمال الجماعات الإقليمية للقوانين والتشريعات.

<sup>(1)</sup>-منشورات جامعة السيدة لويزة، وقائع المؤتمر التاسع المنعقد في دار سيدة الجبل فتقا كسروان، مكتبة الاسكندرية، 1996، ص:123.

<sup>(2)</sup>-هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص:141.

<sup>(3)</sup>-عادل محمود حلمي، المرجع السابق، ص:118.

كما أن الرقابة الوصائية هي رقابة مشروعية على سبيل الاستثناء، أي في حدود ما تنص عليه النصوص القانونية، ولذلك فرقابة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية، ليست رقابة مطلقة، وبالتالي لا يمكن للسلطة المركزية أن تتعدى حدود رقابتها، وهي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الجماعات الإقليمية عنها، فهي رقابة استثنائية في حدود وبقدر ما نص عليه القانون<sup>(1)</sup>.

وهي كذلك حماية للمصلحة العامة في الدولة<sup>(2)</sup>، ويعني ما سبق أن جهة الوصاية لا يمكنها ممارسة رقابتها على الجماعات الإقليمية وما يصدر عنها من أعمال غير مشروعية، ما لم يوجد نص قانوني صريح يخول لها الرقابة عليها، على أن يكون هذا النص القانوني نصا صريحا وليس نصا غامضا، لأن النصوص الغامضة كما هو معروف تفتح المجال واسعا لتفسيرها، وهو مضنة تجاوز السلطة الوصية حدود ما يسمح به القانون<sup>(3)</sup>.

وعليه فلا وجود لوصاية إدارية من دون نص قانوني، ولا وجود لوصاية قانونية تتعدى محتوى هذا النص القانوني<sup>(4)</sup>.

### المطلب الثاني: تمييز مفهوم الوصاية الإدارية عن غيره من المفاهيم المشابهة .

يتشابه مفهوم الوصاية الإدارية مع بعض المفاهيم القانونية الأخرى، حيث يتطلب الأمر التوضيح بخصوص هذه الأنظمة، وكيفية التمييز بينها وبين مفهوم الوصاية الإدارية، ومنها نظام الوصاية المدنية (الفرع الأول) نظام الرقابة الرئاسية (الفرع الثاني) نظام الإشراف الإداري (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: نظام الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها، لمراقبة أعمالها والتأكد من مدى مطابقتها للقانون أو ملائمتها للظروف المحيطة بها<sup>(5)</sup>.

(1) - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 21.

(2) - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 177.

(3) - ملياني صليحة، المرجع السابق، ص: 261.

(4) - Jean Riviro, droit administrative, 9eme edition, Dalloz, Paris, 1980, p:320.

(5) - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص: 209.  
وانظر: محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة-دراسة مقارنة-1964-1965، ص: 130.

هذا وتم هذه الرقابة عن طريق قيام الرؤساء بإصدار والأوامر، والتعليمات، إلى مرؤوسيه، ويقصد من هذه الرقابة توجيه المرؤوسين في أعمالهم وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح، وإن كانت الرقابة الإدارية الحقيقية تكون بطريقة لاحقة على أعمال المرؤوسين وليس بطريقة سابقة، إما بالإلغاء أو التصديق.<sup>(1)</sup>

أما الرقابة الوصائية كما رأينا، فتختلف عن الرقابة الرئاسية، وذلك لأن الرقابة الوصائية لا تكون إلا بنص قانوني، وفي هذا تختلف عن الرقابة الرئاسية التي تكون بصورة تلقائية بين الرئيس والمرؤوس، كما تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية أيضا من زاوية عدم إمكانية الطعن في أوامر المرؤوس أمام السلطة القضائية، بينما يمكن الطعن في قرارات الوصاية من طرف الجماعات الإقليمية أمام السلطة القضائية.

### الفرع الثاني: الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

اختلف الفقهاء حول مدى صحة استعمال مصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية، حيث هناك من الفقهاء من يفضل استخدام مصطلح الرقابة الإدارية، بدل مصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية، كما يسميها البعض الآخر، على أساس أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية، أي القدرة على تحمل الحقوق والقيام بالالتزامات، وبالتالي لا حاجة لإخضاعها إلى وصاية السلطة المركزية.

كما أن مصطلح الوصاية، مصطلح يصلح للاستعمال على مستوى القانون الخاص، والمتعلق على وجه الخصوص بالأشخاص ناقصي الأهلية، وعلى الرغم من اختلاف الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية، فلا يجب أن يؤخذ على إطلاقه في الوصاية المدنية، وذلك لاختلاف كل منها في الطبيعة والوسيلة، والحقيقة أن إطلاق تسمية الوصاية الإدارية على علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية لا يقصد منه أكثر من وصف لتلك العلاقة، نظرا لترامي أطراف الدولة وتباعدها من جهة وجوب تبعية تلك الأطراف للسلطة المركزية من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup>-سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص:209.

<sup>(2)</sup>-حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2004، ص:166.

و تتلخص أهم الفروق بينهما في الآتي:

\_\_ وضعت الوصاية المدنية لناقص الأهلية، كما نصت على ذلك قانون الأسرة<sup>(1)</sup>، بخلاف الوصاية الإدارية، حيث أن الجماعات الإقليمية هي أشخاص معنوية، لها أهلية كاملة بموجب تمنعها بالشخصية المعنوية.

\_\_ تختلف الوصاية المدنية عن الوصاية الإدارية من حيث السبب في تقريرها، ألا وهو عدم أهلية الموصى عليه للقيام بالتصرفات القانونية، أما في الوصاية الإدارية فيختلف الأمر لأن الجماعات الإقليمية مثلها مثل السلطة المركزية تملك أهلية التصرف.

\_\_ تختلف الوصاية المدنية عن الوصاية الإدارية من حيث الهدف، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى المحافظة على أموال القاصر، بينما تهدف الوصاية الإدارية إلى المحافظة على المال العام للجماعات الإقليمية<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.

يختلف الإشراف الإداري عن الرقابة الوصائية، حيث تقوم هذه الأخيرة كما رأينا وتتقرر بموجب نص قانوني، ولا تتجاوز مضمون النص القانوني، أما الإشراف الإداري فلا يتوقف على وجود نص، ويكون كنتيجة لاعتبار الإدارة هي المسؤولة عن السير الحسن للمرافق العمومية عن المصلحة العامة. ومن قبيل الإشراف الإداري، سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير إلزامية في شكل نصائح وإرشادات للجماعات الإقليمية، حيث أن هذه الأعمال لا تكون ملزمة للجماعات الإقليمية، وهي مخيرة في الأخذ بها من عدمه<sup>(3)</sup>.

(1)- الأمر رقم: 05-02 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 27 فبراير سنة 2005، المتضمن تعديل وتتميم القانون رقم 84-

11 المتضمن قانون الأسرة، ج ر ج ج، ع: 15، الصادرة في 27 فبراير 2005.

(2)- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، ص: 187.

(3)- ملياني صليحة، المرجع السابق، ص: 248\_249.

### المطلب الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.

تعتبر الوصاية على الجماعات الإقليمية، إحدى الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإقليمية، وذلك بالنظر إلى أهمية الوصاية الإدارية (الفرع الأول) وكذا الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها، والتي أدت إلى اعتماد أسلوب الوصاية الإدارية على هذه الكيانات اللامركزية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية

تخضع الإدارة في ممارسة عملها واختصاصاتها لمبدأ المشروعية، وهي بذلك مقيدة بحدود مبدأ المشروعية، فلا تستطيع القيام بأي عمل إلا وفقا لما ينص عليه القانون، ومن هنا تظهر أهمية الوصاية الإدارية، ودور هذا المبدأ في حماية حقوق الأفراد، وإذا ما قررت السلطة المركزية عدم مشروعية قرار إداري معين، أو تعسف من جانب الجماعات الإقليمية وتجاوز لحدود سلطاتها اعتبر القرار باطلا.

كما تساهم الرقابة الإدارية في ضمان وحدة الدولة، وسيورتها، خاصة في ظل التحديات السياسية والاقتصادية التي أصبح التكتل فيها بين الدول يشكل ضرورة ومستلزما للبقاء والصمود، ناهيك عن الوحدة الداخلية للدول، والوصاية الإدارية كما يقول الأستاذ خالد قباني " هي صمام الأمان في الدولة البسيطة، وهي الوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على وحدتها، وبدونها لا يمكن الحديث عن اللامركزية، وهي الترجمة القانونية للامركزية ... ذلك أن اللامركزية لا يمكن أن توجد في حالة مجردة... ولا يمكن أن توجد بالتالي ضمن نظام قانوني معين إلا من خلال حد أدنى من المركزية، أي من وحدة السلطة.

وفي هذا يقول الفقيه كلسن، kelsen فهي-أي الوصاية الإدارية- من جهة ضمانة اللامركزية ومن جهة أخرى ضمانة وحدة الدولة<sup>(1)</sup>، من دون أن يكون لهذه الرقابة أثر معاكس، قاتل لروح المبادرة والإبداع المطلوبين في الجماعات المحلية لتسيير شؤونها المحلية بالكفاءة المطلوبة، بسبب الرقابة الشديدة خشية ترتب المسؤولية على أشخاص المجالس المحلية<sup>(2)</sup>.

حيث تخضع الأعمال الصادرة عن المجالس المحلية لوصاية إدارية شاملة، هذه الرقابة كما يقول الأستاذ حسين عثمان محمد عثمان : لا تدع أي مجال للزعم بأن لها دورا فعليا في إدارة شؤون الوحدات

<sup>(1)</sup>-منشورات جامعة السيدة لوزية، المرجع السابق، ص:124.

<sup>(2)</sup>-هاني على الظهراوي، المرجع السابق، ص: 142-143.

المحلية، إضافة إلى تعدد مصادر مبدأ المشروعية الذي تستند إليه السلطة الوصية لفرض وإحكام رقابتها على المجالس المحلية، هذا التعدد فتح باباً واسعاً للوصاية على المجالس المحلية حيث ينطوي تحت لوائه كل اعتراض مهما كان دافعه، ناهيك عن سلطة الحلول<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني : أهداف الوصاية الإدارية

- تسعى الوصاية الإدارية إلى المحافظة على أمن ووحدانية الدولة السياسيين، حيث أن تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلال المطلق يؤدي إلى نتائج سلبية تهدد الوجود القانوني للدولة، نتيجة عدم الاتحاد والتجانس بين السلطة المركزية وبين الجماعات الإقليمية، ذلك أن الاستقلال التام يترتب عنه زعزعة أمن الدولة ونشوء دول جديدة، واللامركزية هي وسط بين نقيضين المركزية والفدرالية، فبقدر ما يضيق استقلال الوحدات المحلية اللامركزية تقترب من المركزية، وفي المقابل كلما اتسع استقلال الوحدات المحلية اللامركزية تقترب من نظام الفدرالية، ولتحقيق التوازن المطلوب في اللامركزية أخضعت الوحدات المحلية لنظام الوصاية الإدارية<sup>(2)</sup>.

- تهدف الوصاية الإدارية إلى المحافظة على مصالح السكان المحليين، ومن خلال عملية الرقابة المركزية على الجماعات الإقليمية، تسعى السلطة المركزية إلى حث الجماعات الإقليمية على العمل بنزاهة وشفافية وفق مبدأ المشروعية، لتلبية حاجات سكان الجماعة الإقليمية، والحفاظ على الموارد المالية لها.

-تهدف الوصاية الإدارية إلى ضمان سير وإدارة مرافق الجماعات الإقليمية بطريقة حسنة، كما تهدف إلى ضمان وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، وديمومة الصلة بينها وبين السلطة المركزي<sup>(3)</sup>.

(1)-حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص: 228-229.

(2)- منشورات جامعة السيدة اللويزة، المرجع السابق، ص: 133.

(3)-محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص: 11 .

### المطلب الرابع: هيئات الوصاية الإدارية.

تمارس هذه الوصاية على الجماعات الإقليمية من طرف أجهزة متعددة منها ما هو مركزي (الفرع الأول) ومنها ما هو ذو طابع لا تركيزي (الفرع الثاني)، حيث هناك من القوانين من تعطي هذا الحق لرئيس الدولة سواء في الأنظمة البرلمانية، أو في الأنظمة الرئاسية، هذه الرقابة عن طريق رئيس الدولة وتتخذ أشكالا عديدة منها الرقابة اللائحية، ومنها الرقابة على إنشاء المجالس أو على تشكيلها<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الأول: الوصاية المركزية

من الأنظمة الديمقراطية من يخول رئيس مجلس الوزراء صلاحية الرقابة على الجماعات الإقليمية، ومنها من يخول مجلس الوزراء الرقابة على الجماعات الجماعات، حيث يمارس مجلس الوزراء في البعض من الدول سلطات رقابية في هذا المجال، كما هو الحال بالنسبة للمشرع المصري من خلال القانون رقم 57-1971 مع أنها رقابة ضئيلة الحجم مقارنة بغيرها، إضافة إلى الوزراء كل حسب طبيعة نشاطه على مستوى الإقليم، بالإضافة إلى أجهزة الرقابة المركزية في الدولة<sup>(2)</sup>، كما أن للوزارات المختلفة الرقابة على المجالس الإقليمية فيما يتعلق بالخدمات ذات العلاقة بالوزارة<sup>(3)</sup>.

#### الفرع الثاني: الوصاية اللامركزية

إضافة إلى الهيئات المركزية تجرى الوصاية الإدارية من طرف الهيئات اللامركزية في بعض البلاد كما هو الحال بالنسبة لدولة ألمانيا<sup>(4)</sup>، وكما هو الحال بالنسبة للمشرع الجزائري حيث يتولى الوالي كرئيس للجماعة اللامركزية الولاية، في الجزائر، عملية الرقابة على المجالس الإقليمية البلدية والولائية على الأعمال والأشخاص والهيئات، وسوف نتطرق إلى مختلف مظاهر الرقابة الإدارية على المجالس الإقليمية في الجزائر من خلال الفصل الثاني من هذا الباب.

(1)-مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص: 99

(2)-محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 215-217.

(3)-مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص: 102.

(4)-محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 217.

### المطلب الخامس: آليات الوصاية الإدارية.

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الجماعات الإقليمية من خلال عدة آليات، حيث تملك سلطة الوصاية الرقابة على الجماعات الإقليمية من خلال تشكيلها وصولاً إلى حلها (الفرع الأول)، كما تملك سلطة الوصاية صلاحية الرقابة على الجماعات الإقليمية من خلال آلية الرقابة على أشخاص الجماعات الإقليمية (الفرع الثاني)، وأخيراً آلية الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: الرقابة على المجالس الإقليمية من حيث تشكيلها وحلها.

تملك السلطة المركزية بمقتضى النصوص القانونية حق إنشاء الجماعات الإقليمية، وحق إنهاءها وتعديل حدودها الجغرافية، وكذا حق تعديلها من حيث عددها<sup>(1)</sup>، حيث نجد المشرع الفرنسي سابقاً، والمشرع الأردني على سبيل المثال يعطي مجلس الوزراء حق حل المجلس البلدي بناءً على تسيب من وزير الشؤون البلدية، ويبقى الحل هنا قاصراً على المجلس لا على الجماعة الإقليمية<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني: الرقابة على أشخاص المجالس الإقليمية

بالإضافة إلى الرقابة على المجلس كهيئة، تخضع المجالس الإقليمية من حيث أشخاصها إلى رقابة السلطة المركزية، وتأتي هذه الرقابة على عدة أوجه، حيث تملك السلطة المركزية حق اتخاذ القرارات فيما يتعلق بشغور منصب عضو من أعضاء المجلس المحلي، وكذلك في حالة استقالة أعضاء المجلس المحلي أو رئيسه، أو في حالة الإقالة<sup>(3)</sup>، وفي فرنسا تملك السلطة المركزية حق تعيين بعض أعضائها إضافة إلى جانب المنتخبين<sup>(4)</sup>.

(1) - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 145.

(2) - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص: 176.

(3) - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 147-149.

(4) - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص: 120.

### الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس الإقليمية

أعمال المجالس الإقليمية هي الأخرى محل رقابة من طرف السلطة المركزية، وتتخذ هذه الرقابة عدة صور ومظاهر متعددة، تتمثل في رقابة التفتيش وإصدار التوجيهات، وكذلك تكون في شكل التصريح أو الإذن، أو التصديق دون حق تعديل قرارات المجالس المحلية<sup>(1)</sup>، أو الإلغاء والإيقاف، أو في شكل حلول أو حل.

هذه الرقابة في النظام البريطاني تقتصر على مجرد التصديق على بعض اللوائح التي تصدرها مجالس المدن، وكذا رقابة السلطة المركزية على اختصاص إنشاء بعض الوظائف كالأطباء وسكرتيري المجالس، إضافة رقابة التفتيش<sup>(2)</sup>.

---

(1) - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص: 116.

(2) - هاني علي الطهراوي، ص ص: 152-156 وانظر: محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص: 119-120.

## المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية

تلعب السلطة القضائية بوسائلها على غرار السلطة التنفيذية دورا مهما في الرقابة على الجماعات المحلية (المطلب الأول)، كما تعتبر الرقابة القضائية منافسا جيدا، وبديلا فعالا عن الوصاية الإدارية، مرجحا به من طرف عديد التشريعات، بالنظر إلى حجم السلبات التي خلفتها الوصاية الإدارية على المجموعات المحلية من عدة زوايا.

مما يسمح بإيجاد متنفس للجماعات الإقليمية للعمل بأكثر أريحية مقارنة مع الوضع في حالة الوصاية الإدارية، (المطلب الثاني) حيث هناك من الدول من اختارت التخلي نهائيا عن الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية، مستبدلة إياها بالرقابة القضائية، وهناك دول أخرى ما تزال تحاول شيئا فشيئا التخفيف من حدة الوصاية الإدارية، وفتح المجال أمام السلطة القضائية للرقابة على الجماعات الإقليمية، وربما التخلي مستقبلا بصفة نهائية عن الوصاية الإدارية (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية ووسائلها

إذا كانت الوصاية الإدارية تمارسها السلطة التنفيذية، فإن الرقابة القضائية تمارسها السلطة القضائية، وإذا كانت الوصاية الإدارية كما رأينا سابقا مكنة بمنحها المشرع لسلطة إدارية تخولها حق الرقابة على الجماعات الإقليمية، خدمة للمصلحة العامة واحترام القانون، فإن القانون أيضا يخول السلطة القضائية صلاحية الرقابة على الجماعات الإقليمية، فما هو المقصود بالرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية (الفرع الأول) وما هي وسائلها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية

الرقابة أو الوصاية القضائية هي تلك السلطات والاختصاصات التي تمارسها المحاكم العادية أو الإدارية، قانونا بهدف البث في المنازعات، كل وفق اختصاصها في المسائل الإدارية، بإصدار حكم نهائي بعد مراعاة إجراءات محددة ينظمها القانون سواء بالنسبة للدعوى أو حرية الخصوم<sup>(1)</sup>.

(1) -محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-،(رسالة دكتوراه) غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، الإسكندرية، 2007، ص: 342.

ولأجل ضمان السير الحسن للمرافق العمومية وحماية حقوق الأفراد ومصالحهم، عادة ما تحرص الدول الحديثة على النص على جملة من الإجراءات والأشكال ينبغي أن تخضع لها المرافق العمومية في الدولة، ولأن الجماعات الإقليمية هي أيضا مرافق عمومية تخضع هذه الأخيرة لرقابة السلطة القضائية، وعلى اعتبار أن القضاء حامي الحقوق والحريات في الدولة، يلجأ الأفراد إليه للمطالبة بحقوقهم، وهو أيضا وسيلة السلطة المركزية والجماعات الإقليمية في الوقت نفسه<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني : وسائل الرقابة القضائية

يعتبر القضاء الفيصل بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، حيث يوكل إليه أمر النظر في المنازعات، سواء تلك التي ترفعها الجماعات الإقليمية ضد السلطة المركزية، أو المنازعات التي ترفعها الإدارة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية، وكذلك تلك التي يرفعها الأفراد في مواجهة الجماعات الإقليمية، حيث تعتبر المحاكم من خلال وسائلها، وسيلة السلطة القضائية والرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية، ويتحدد نوع المحاكم بالنظر إلى النظام القضائي الذي تأخذ به الدولة .

وحيث أن هناك نظامان أساسيان للقضاء، نظام القضاء الموحد، وفيه ينعقد الاختصاص للمحاكم العادية بنظر كافة المنازعات، سواء المنازعات العادية أو المنازعات التي تكون الإدارة أو إحدى المؤسسات العامة أحد أطرافها بما في ذلك الجماعات الإقليمية، أما إذا كان النظام المعتمد في الدولة يقوم على أساس النظام القضائي المزدوج، وفي هذه الحالة ينعقد الاختصاص بنظر منازعات الإدارة العامة إلى المحاكم الإدارية.

ومن خلال ما تقدم يتضح بأن الرقابة القضائية، هي رقابة قابة متبادلة بين الجماعات الإقليمية، وبين السلطة المركزية، وتمثل وسائل السلطة القضائية في الرقابة على الجماعات الإقليمية فيما يأتي:

(1) - محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 229.

- هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 162.

## أولاً: التحقق من مشروعية عمل الإدارة الإقليمية

### 1- تعريف مبدأ المشروعية وأهميته

يقصد بمبدأ المشروعية احترام الإدارة للقواعد القانونية ذات الفاعلية وضرورة صدور أعمالها المادية والقانونية في نطاق قانوني بالمعنى الشامل<sup>(1)</sup>.

وتطبيقاً لمبدأ المشروعية بالمعنى المتقدم، يكون لزاماً على الجماعات الإقليمية تجسيد مبدأ المشروعية، بأن تكون تصرفاتها وأعمالها متوافقة ومعناه، حتى لا تكون هذه الأعمال والقرارات عرضة للطعن فيها، وبالتالي تحمل المسؤولية الناتجة عن مخالفة مبدأ المشروعية.

ولذلك يعتبر مبدأ المشروعية ضماناً من أهم الضمانات للأفراد من تعسف الإدارة المحلية خاصة، والإدارة العامة عموماً، وهو يشكل إضافة إلى المسؤولية دعامة أساسية لنظام الضمانات الخاصة بالأفراد في تعاملهم مع الإدارة، ومن هنا يتضح بجلاء دور وأهمية هذه الوسيلة من وسائل السلطة القضائية في ممارسة الرقابة على الجماعات الإقليمية وضمان عدم تعسفها في مواجهة الأفراد<sup>(2)</sup>.

وإذا كان مبدأ المشروعية يلعب دوراً وقائياً يترتب عليه ضرورة الاحتراز في جانب الإدارة قبل القيام بإنشاء المراكز القانونية، فإنه بمخالفتها إياه يثبت الحق للمتضرر في التعويض ويثبت في ذمتها تحمل المسؤولية، ويكون ذلك بواسطة سلطة الرقابة التي تمتلكها السلطة القضائية إما من خلال رقابة الملائمة أو من خلال رقابة المشروعية.

### أولاً: رقابة الملائمة

تمارس السلطة القضائية رقابة الملائمة على أعمال الجماعات الإقليمية، فإذا كانت هذه الأخيرة تملك كامل السلطة التقديرية في تحديد متى تنفذ أعمالها ومتى لا تنفذها، فإن السلطة القضائية تملك حق الرقابة على أعمالها بما يفرض عليها أن تختار أنسب الظروف لذلك.

(1)-محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص: 351.

(2)-المرجع نفسه، ص: 354

## ثانيا: رقابة المشروعية.

وهي رقابة مدى مطابقة أعمال الجماعات الإقليمية مع النصوص القانونية، وإذا كانت الجماعات الإقليمية تملك إلغاء قراراتها الإدارية غير المشروعة أو غير الملائمة، وتملك أيضا حق تعديل هذه القرارات، فإن للقاضي رقابة المشروعية على القرار الإداري دون رقابة الملائمة.<sup>(1)</sup>

## 2-أثر مبدأ المشروعية على أعمال الجماعات الإقليمية

مما تقدم يتضح أن مراعاة الجماعات الإقليمية لمبدأ المشروعية في أعمالها وقراراتها يجعل هذه الأعمال والقرارات مشروعية، وبمفهوم المخالفة فإن عدم مراعاة مبدأ المشروعية من طرف الجماعات الإقليمية يترتب عليه البطلان لما ينشأ عنها من مراكز قانونية، مما يستلزم ضرورة إزالتها كأن لم تكن من قبل، حيث يتفق الفقه والقضاء على اعتبار القرار منعما، خارجا عن دائرة القرارات الإدارية أصلا، حيث بوجود هذا العيب الجسيم الذي ارتكبته جهة الإدارة تكون بذلك قد خرجت عن وظيفتها المحددة بمقتضى الدستور والقوانين، فينتج عنها مراكز قانونية لا دستورية ولا مشروعة.<sup>(2)</sup>

وإن كان الفقه والقضاء متفق حول أثر مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية في أعمالها وقراراتها، إلا أنه يختلف بخصوص معيار اعتبار القرار الصادر عن الجماعات الإقليمية قرارا منعما، وبهذا الخصوص ظهرت هناك ثلاثة آراء فقهية:

أولا: اتجاه فقهي اعتبر أن القرار منعما متى قامت الجماعات الإقليمية ممثلة في مجالسها بالتعدي على اختصاصات السلطة المركزية، أو في اختصاص مجلس آخر.

ثانيا: وهناك اتجاه فقهي يذهب إلى القول بمعيار آخر، حيث اعتبر أن معيار الانعدام يتحقق متى كان هناك انتهاك للسلطة للسلطة، كأن يقوم المجلس المحلي مثلا بانتهاك وتجاوز سلطة المحافظ.

ثالثا: فيما ذهب اتجاه فقهي آخر إلى اعتبار القرار منعما بالاعتماد على الوضع الظاهر، فإذا أصاب القرار الصادر عن الجماعة الإقليمية عيب مخالفة القواعد القانونية يكون قرارا منعما<sup>(3)</sup>.

(1)-فريجة الحسين، شرح المنازعات الإدارية-دراسة مقارنة- دار الخلدونية، الجزائر، ط:1، ص:81.

(2)-المرجع نفسه، ص:398.

(3)- محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص:400.

### 3- حق المتضرر في اللجوء إلى السلطة القضائية كضمانة للتخلص من آثار القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية

القضاء هو حامي حقوق وحريات الأفراد، وهو الرقيب على عمل الجماعات الإقليمية، ومدى خضوعها في أعمالها وقراراتها للدستور والنصوص القانونية، وضمانا لعدم تعسفها وتجاوز حدودها، أوكل المشرع للسلطة القضائية مسألة الرقابة عليها في حالة التصرفات غير المشروعة من جانبها، كما أن الجماعات الإقليمية أيضا قد تكون ضحية تعسف السلطة المركزية فتلجأ هي الأخرى إلى جهة القضاء . ولذلك تعتبر السلطة القضائية الحكم بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، سواء القضايا المرفوعة من طرف الجماعات الإقليمية في مواجهة السلطة المركزية، أو تلك المرفوعة من طرف السلطة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup>.

وكما هو معلوم تباشر الجماعات الإقليمية أثناء ممارسة مهامها نوعين من الأعمال، إما أن تكون أعمالها أعمالا مادية، لا تقصد من ورائها إلى إحداث آثار قانونية، أو أن تكون أعمالا قانونية تقصد الإدارة من خلالها إلى إحداث آثار قانونية، كأن تقوم الإدارة بإنشاء مراكز قانونية، أو تقوم بإدخال التعديل على مراكز قانونية معينة، أو إلغاء مراكز قانونية أخرى، وسواء كان ذلك بإرادتها المنفردة أو من خلال الإتفاق مع الغير، الذي قد يكون شخصا عاما أو خاصا<sup>(2)</sup>.

#### ثانيا: أوجه رقابة السلطة القضائية على مشروعية القرار.

رغم كون التصرفات القانونية للإدارة مشروطة بضرورة موافقتها لمبدأ المشروعية، ورغم وجود ضمانات لمنع تجاوز السلطة واختراق مبدأ المشروعية من طرف الإدارة، مع ذلك قد لا تؤدي هذه الضمانات أكلها، فيقع الفرد ضحية لعدم جدوى هذه الضمانات وتجاوز الإدارة لها، ولكون السلطة القضائية هي الملاذ الأخير للأفراد للحصول على حقوقهم وأهم ضمانات لمبدأ المشروعية بداية، أو الرجوع لمبدأ المشروعية في حالة اختراقه من طرف الجماعات الإقليمية في النهاية، من خلال سلوكه القنوات التي حددها المشرع، المتمثلة في اللجوء إلى السلطة القضائية لطلب إلغاء القرار الإداري.

<sup>(1)</sup>-أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص: 173

<sup>(2)</sup>-مزياني فريدة، المرجع السابق، ص: 287.

ولأن القضايا والمنازعات الإدارية تختلف في طبيعتها عن القضايا العادية لكون الإدارة طرفاً فيها، اختارت العديد من الدول<sup>(1)</sup> إخضاعها لقضاء خاص يتلائم مع طبيعتها يختلف عن القضاء العادي، ولقد كانت فرنسا سباقة في تبني نظام ازدواجية القضاء فاستحدثت نظام القضاء الإداري، وذلك من خلال دعوى إلغاء القرار الإداري ودعوى التعويض، دعوى فحص المشروعية، دعوى التفسير<sup>(2)</sup>.

### أولاً: دعوى الإلغاء.(تجاوز السلطة)

وقد تعددت التعريفات الفقهية لدعوى الإلغاء، ومن تعريفاتها، تعريف الأستاذ عمار بوضيف: هي دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة، بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع، طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً<sup>(3)</sup>. وتمثل العيوب التي تصيب القرار الإداري فيما يأتي:

1- عيب السبب.

2- عيب عدم الاختصاص.

3- عيب مخالفة القانون،

4- عيب الشكل والإجراءات.

5- عيب الانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها.<sup>(4)</sup>

### ثانياً : دعوى التفسير.

دعوى التفسير هي دعوى قضائية ترفع أمام المحكمة الإدارية، قصد تفسير القرار الإداري، أو التصرف القانوني الغامض، والمبهم، من أجل تحديد المراكز القانونية، وتوضيح الحقوق والالتزامات، متبعاً في ذلك مناهج وأساليب علمية محددة للوصول إلى المعنى الحقيقي للتصرف الإداري<sup>(5)</sup>

(1) - فرنسا، الجزائر، بلجيكا، اليونان، إيطاليا، النمسا، السويد. انظر: محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص: 410-411.

(2) - محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص: 411-415.

(3) - عمار بوضيف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص: 48.

(4) - محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دط، 2011، ص: 76\_63.

(5) - عما عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، ط 2004، ص: 140.

من خلال هذا التعريف يتضح أن دعوى التفسير هي دعوى يرفعها المدعي، الغرض منها توضيح المعنى الحقيقي للقرار الإداري، حيث يشترط في القرار المطعون فيه أن يشوبه الغموض واللبس. والقاعدة العامة في دعوى التفسير المرفوعة أمام القضاء الإداري، أنها تنصب فقط على القرارات التي تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء<sup>(1)</sup>.

### ثالثا : دعوى تقدير المشروعية

وهي من الدعاوى التي تثار ويكون موضوعها تقدير مشروعية قرارات الولاية، ومسؤولي المصالح غير المركزية للدولة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، مسؤولي المصالح الإدارية البلدية، قرارات مديري المؤسسات العمومية الإدارية.

وكقاعدة عامة فإن دعوى فحص أو تقدير المشروعية تنصب على القرارات التي تصلح أن تكون محلا لدعوى الإلغاء، ترفع دعوى تقدير المشروعية بالنسبة للقرارات الإدارية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات الإدارية الواردة في نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أما القرارات الصادرة عن الغرف أو المحاكم الإدارية تبقى قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

### رابعا: دعوى التعويض.

إن دعوى التعويض تعتبر من أهم دعاوى القضاء الكامل، وأكثرها انتشارا، حيث يتمتع فيها القاضي بسلطات واسعة، تهدف هذه الدعوى إلى المطالبة بالتعويض لجبر الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة المادية والقانونية، عن طريق الحكم لصاحب الشأن بالتعويض بمبلغ من المال، تلتزم أو تلتزم الإدارة بدفعه، نتيجة هذا الضرر الذي أصابه<sup>(3)</sup>.

وبالرجوع إلى نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذه الأخيرة نصت على اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، دون أن تتناول المادة 901 من قانون

(1) - عما عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 84-85.

(2) - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزائر، ط: 2، 2003، ص: 314.

(3) - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط: 01، 2011، ص: 25.

الإجراءات المدنية والإدارية الحديث عن دعوى التعويض، وعليه تختص المحكمة الإدارية حصريا بدعوى التعويض، وتقبل دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية بتوافر شروطها .

### المطلب الثاني: أهمية الرقابة القضائية وأهدافها

أدت الانتقادات المتكررة لنظام الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، وما أسفر عنه هذا النظام من نتائج، إلى البحث عن بدائل أخرى، فكانت الرقابة القضائية حامية الحقوق والحريات في المجتمع، البديل المناسب بالنظر إلى ما تتميز به من إيجابيات مقارنة بنظيرتها الوصائية، (الفرع الأول) وكذا الأهداف التي تسعى الأنظمة إلى تحقيقها من خلال الرقابة القضائية(الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أهمية الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية

إن الرقابة القضائية على المجالس المحلية قد كانت ومازالت محل ترحيب وتشجيع من طرف الفقهاء والقانونيين، مقارنة بالرقابة الوصائية التي قوبلت بجملة من النقد، على اعتبار أن المجالس المحلية تستمد وجودها من القانون مباشرة، وليست إدارات عدم تركيزية تخضع للرقابة الرئيسية للسلطة المركزية، فهي إذن نموذج للإدارات اللامركزية ذات الاستقلال في تسيير شؤونها.

وعلى الرغم من كون الرقابة القضائية رقابة غير مباشرة، حيث لا تتدخل السلطة القضائية إلا بناء على وجود نزاع يثار أمامها، ولأنها كذلك فإن تدخل القضاء يكون شكليا، وفي إطار الرقابة القضائية لا تملك السلطة القضائية إلزام المجالس المحلية القيام بالتزاماتها المنوطة بها، ولأنها -أي الرقابة القضائية- قائمة على أساس فحص المشروعية، مما يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد لاحتمال صدور قرارات في غير صالحهم.

رغم هذه الانتقادات الموجهة للرقابة القضائية، إلا أن هذه الأخيرة تعتبر أهم ضمانة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، لما تتميز به من نزاهة وحيدة في جانبها، ومصداقية أحكامها الحائزة قوة الشيء المقضي به<sup>(1)</sup>.

(1)-هاني على الطهراوي، المرجع السابق، ص:177.

-وانظر محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص ص:248-249.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية

غالباً ما تعتمد الدول عند قيامها بممارسة الوظيفة الإدارية، سواء ممارستها بطريقة المركزية اللاحصرية \_ كشكل من أشكال المركزية الإدارية \_ أو كان ذلك بطريقة اللامركزية الإقليمية على عدة وسائل، ضماناً لحسن سير المرافق العمومية، وحماية حقوق ومصالح الأفراد، من هذه الوسائل ما هو قبلي احترازي لمنع الإخلال بالأهداف السابقة، حيث يتوجب أن يكون عمل ونشاط الإدارة متوافقاً والإجراءات والأشكال المنصوص عليها في التنظيم الإداري، ومن هذه الوسائل ما يكون لاحقاً في صورة الزجر والردع<sup>(1)</sup>.

وحيث أن الوحدات الجماعات اللامركزية قد عهد إليها القيام بالعديد من الاختصاصات على المستوى المحلي، وهي مقيدة في ممارستها لهذه الاختصاصات بمبدأ المشروعية، فإذا تبين للمحاكم المختصة أنها قد حادت عن مبدأ المشروعية، اعتبرت أعمالها ملغاة تحقيقاً لجوهر مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرية ومصالح السكان المحليين، وتكريس مبدأ خضوع الجميع للقانون.

### المطلب الثالث: تطبيقات الرقابة القضائية.

على خلاف الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية التي لطالما تعرضت لعديد الانتقادات، فإن الرقابة القضائية كانت محل ترحاب وما تزال كذلك، ومن الدول التي تعتبر رائدة في هذا المجال المملكة المتحدة التي تخلت نهائياً عن الوصاية الإدارية (الفرع الأول) ومنها أيضاً النظام الفرنسي الذي عرف إصلاحات عميقة في النظم الخاصة بالجماعات الإقليمية، وخاصة ما يتعلق بعلاقة المركز بالجماعات الإقليمية، (الفرع الثاني)، وفي الجزائر أعطى المشرع للقضاء الإداري الصلاحية للفصل في المنازعات التي تنشأ بين سلطة الوصاية والمجالس المحلية (الفرع الثالث)

### الفرع الأول: الرقابة القضائية في النظام البريطاني

هذا ويعتبر النظام البريطاني المثال الحي لهذا النوع من الوصاية على الجماعات الإقليمية، حيث لا توجد في النظام القضائي البريطاني محاكم تختص بالنظر في المنازعات الإدارية ومنها المنازعات الخاصة بالجماعات الإقليمية، أين تخضع هذه الأخيرة كغيرها من الأشخاص العادية لرقابة المحاكم العادية، عن

<sup>(1)</sup> -محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع نفسه، ص: 229-230.

طريق الشكاوى المقدمة من طرف أصحاب المصلحة لتحريك الدعوى ضد الجماعات الإقليمية وإثبات المسؤولية التقصيرية أو العقدية أو الجنائية للمجالس المحلية، إضافة إلى سلطة المحاكم القضائية في إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عنالجماعات الإقليمية من خلال دعوى المراجعة القضائية للأعمال الإدارية، كما يترتب على الإخلال الجوهري للمجلس المحلي بالتزاماته التعاقدية المسؤولية التعاقدية، ونتيجة لذلك يحق للمتعاقد معه فسخ العقد<sup>(1)</sup>.

إلى جانب المسؤولية العقدية تسأل الجماعات الإقليمية على أساس المسؤولية التقصيرية، وهنا يساوي المشرع البريطاني بين المسؤولية التقصيرية للسلطات الإدارية والأشخاص الطبيعية، حيث تسأل الأشخاص الإدارية المحلية الإقليمية عن الأفعال غير المشروعة.

وقد نصت الشريعة العامة في إنجلترا على مبدأ المسؤولية الشخصية للموظف العام عن الأفعال غير المشروعة كأصل عام مع إمكانية مساءلة الإدارة العامة عن الأفعال التي يرتكبها الموظف، ويبقى على المتضرر رفع دعوى التعويض على إحدى الجهتين أو على الجهتين معا<sup>(2)</sup>.

إضافة إلى دعوى المراجعة القضائية لأعمال الإدارة، لأجل منع صدور القرار الإداري، وإلغائه، إما لمخالفته الشكل والإجراءات، وإما لعدم الاختصاص، وإما بسبب إساءة استعمال السلطة، أو إساءة استعمال السلطة التقديرية، أو لمخالفة المبادئ العامة للقانون الطبيعي، أو لخطأ قانوني ظاهر<sup>(3)</sup>.

ومن عدم الاختصاص أن المشرع البريطاني منح المجالس المحلية سلطات محددة في مجال إنشاء المجالس وإدارتها، حيث اعتبر أي نشاط للمجالس المحلية خارج ما هو مرسوم لها خروج عن مبدأ المشروعية، والسوابق القضائية في ذلك كثيرة، منها قيام لجنة الحراسة لمدينة مانشستر بإنشاء وإدارة مرفق الغاز من دون أن يكون لها الحق في ذلك، حيث صدر حكم المحكمة بعدم مشروعية هذا العمل<sup>(4)</sup>.

ومن أمثلة عدم الاختصاص في القانون البريطاني حكم محكمة الاستئناف عام 1954، حيث تم منح المجلس المحلي لمدينة برمنغهام سلطة إدارة مرفق النقل مقابل رسوم النقل، فقام هذا المجلس المحلي

(1) - محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص: 717.

(2) - المرجع نفسه، ص: 769.

(3) - المرجع نفسه، ص: 789.

(4) - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 324.

بإعفاء فئة المسنين من رسوم النقل، حيث قضت المحكمة بعدم مشروعية هذا القرار لتجاوز السلطة وعدم الاختصاص<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى ما تقدم، تسأل المجالس المحلية أيضا في بريطانيا على اعتبار أنها أشخاص معنوية جنائيا، أين نجد المشرع البريطاني ينص صراحة على إثبات المسؤولية الجنائية للمجالس المحلية، كان ذلك عام 1889، حيث جاء في المادة 19 من قانون التفسير للمحافظة على النظام العام<sup>(2)</sup>.

وفي إطار هذا النمط الرقابي تعتبر الهيئة المحلية مستقلة تماما عن السلطة المركزية، وهي صاحبة الاختصاص الأصيل في اتخاذ ما تشاء من قرارات والتداول بكل حرية حولها بعيدا عن إرادة السلطة المركزية ووصايتها، أي أن قراراتها نهائية، وطالما التزمت هذه المجالس المحلية بالنصوص القانونية لا تملك السلطة المركزية حق الرقابة والوصاية عليها، وبذلك تكفي السلطة المركزية فقط بما يسميه المشرع الإنجليزي بنظام التحقيق والتفتيش عن طريق مفتشي السلطة المركزية، وبذلك يكون عمل القضاء سابقا لعمل الإدارة<sup>(3)</sup>.

وبالإمكان أيضا تحريك الرقابة القضائية عن طريق الطعون القضائية التي يتقدم بها الأفراد إلى السلطة القضائية للطعن في قرارات المجموعات المحلية، أو عن طريق المراقب المالي، الذي يقوم بمراجعة الحسابات المحلية، وتقديم تقاريره إلى وزير المالية كمثل عن السلطة المركزية، وله في ذلك سلطة توقيع الجزاء، جواز العجز المالي على المتسبب في ذلك، العجز، منتخبا كان أم إداريا من ماله الخاص<sup>(4)</sup>.

أما في فرنسا فإن العلاقة بين الجماعات الإقليمية، وبين السلطة المركزية علاقة غير مباشرة، حيث يوجد المديرين ونواب المديرين على مستوى كامل التراب الفرنسي، يقوم هؤلاء المندوبين باللجوء إلى السلطة القضائية حال قيام الجماعات المحلية بمخالفة النصوص القانونية، حيث تحولت فرنسا هي الأخرى إلى نظام الرقابة القضائية تطبيقا لإصلاح 1982<sup>(5)</sup>.

(1)-هني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 325

(2)- محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص: 7.

(3)- محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2013، ص: 444.

(4)- محمد أحمد إسماعيل، المرجع نفسه، ص: 446-447.

(5)- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 1162

هذا وقد نص المشرع الجزائري على الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية، غير أنها رقابة تختلف في جوهرها عن الرقابة القضائية بمفهوم الرقابة القضائية في النظام البريطاني، التي تعتبر فيها الجماعات الإقليمية مستقلة تماما عن السلطة المركزية، أو حتى الرقابة القضائية في فرنسا، هذه الأخيرة خضعت لخطوات كبيرة نحو التخلي نهائيا عن الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، حيث ما تزال الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري تتبع تحت هيمنة السلطة المركزية، بمفهوم الوصاية الإدارية الفرنسية قبل إصلاح 1982 .

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية في النظام الفرنسي.

اختار المشرع الفرنسي سابقا الأخذ بنظام الوصاية الإدارية المشددة على الجماعات الإقليمية، وفي مرحلة لاحقة تحلى المشرع الفرنسي عن أسلوب الوصاية الإدارية ليفسح بذلك المجال أمام السلطة القضائية لتحل محل السلطة المركزية في الرقابة على الجماعات الإقليمية، ملغيا بذلك نظام الوصاية الإدارية.

وكما رأينا سابقا فقد اعتمد المشرع الفرنسي الأسلوب الموسع في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، مع فرض رقابة إدارية مشددة على هذه الأخيرة<sup>(1)</sup>، وعلى هذا الأساس فالجماعات الإقليمية تخضع لرقابة السلطة التشريعية من خلال مسألة الاختصاصات وتوزيعها بين المركز والأقاليم، فإلى السلطة التشريعية يرجع اختصاص إنشاء الجماعات الإقليمية، ووضع قوانينها وتنظيمها.

كما تخضع الجماعات الإقليمية في فرنسا أيضا لرقابة السلطة القضائية، بحيث تختص بالفصل في منازعاتها المتعلقة بالطعن في أعمالها.

ولقد كان للسلطة التنفيذية الهيمنة الكاملة على الجماعات الإقليمية، حيث تخضع هذه الأخيرة لرقابتها من حيث هيئاتها، وأشخاصها، وأعمالها، لعل أبرز مثال لهذه الهيمنة يبرز من خلال قيام السلطة التنفيذية بتعيين بعض أعضاء السلطة المحلية<sup>(2)</sup>.

(1)-هاني على الطهراوي، المرجع السابق، ص: 226.

(2)-نفسه، ص: 120.

كما تبرز شدة الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية الفرنسية سابقا، من خلال الهيمنة على رقبتها، فهي -أي السلطة التنفيذية - تملك صلاحية إيقافها نهائيا أو بصفة مؤقتة، وفيما يلي نذكر بعضا من صور الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية الفرنسية قبل الإصلاح.

### أولا: وقف المجلس البلدي

تعتبر آلية وقف المجلس الشعبي البلدي بمثابة وسيلة ضغط تمتلكها السلطة المركزية في مواجهة هذا المجلس، ومع ذلك فهو أقل خطورة من إجراء الحل.

### ثانيا: حل المجلس

حتى يتم ضمان السير الحسن للإدارة البلدية، يتم إعمال هذه الآلية، وذلك لعدة أسباب:

- حالة انقسام المجلس البلدي، واختلاف المنقسمين فيما بينهم، مما يعيق عملية اتخاذ القرارات.
- عندما يخفق المجلس البلدي في تأسيس بلدية (العمدة ومساعدين) في اجتماعين متتاليين.

### ثالثا: الإقالة من العضوية

ويكون ذلك في حالة غياب العضو عن الجلسات من دون مبرر فعلي، أو في حالة رفض احد الأعضاء القيام بوظائفه، أو عدم صلاحية العضو للترشح، أو أن تتناقض عضويته والاستمرار في منصب آخر.<sup>(1)</sup>

### رابعا: البطلان القانوني

وتتعلق هذه الآلية بالرقابة على قرارات الجماعات الإقليمية، وبالنظر لخطورة هذا الإجراء فقد قيده الإدارة بجملة من الشروط:

- يجب أن تكون المداولة موضوع البطلان القانوني متعلقة بموضوع خارج الاجتماعات القانونية.
- أن تكون المداولة موضوع البطلان القانوني متخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس البلدي.

<sup>(1)</sup> - محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص 832-834.

- أن تكون المداولة موضوع البطلان القانوني اتخذت خرقاً للدستور.<sup>(1)</sup>

#### خامساً: الإلغاء

ويكون في حالة في حالة حضور المداولات من طرف من له مصلحة، وقد اشترط القضاء أن يكون حضوره قد أثر فعلاً في نتيجة التصويت.<sup>(2)</sup>

#### سادساً: الاشتراك في الإدارة (التصديق).

تتجاوز هذه الآلية معنى الرقابة حيث تجعل من السلطة المركزية شريكاً للجماعات الإقليمية في اتخاذ قراراتها، وذلك من خلال آلية التصديق، والذي يكون لاحقاً على العمل المحلي، وليس سابقاً له، ذلك أن عدم التصديق على قرارات الجماعات الإقليمية يجعلها عديمة الأثر.<sup>(3)</sup>

#### سابعاً: سلطة القيادة والتوجيه (الحلول)

قد تعد هذه الآلية شكلاً من أشكال تدخل الدولة في عمل الجماعات الإقليمية، ومع ذلك فله ما يبرره، كأن يكون مثلاً الهدف من هذا الحل هو تشغيل مرفق عمومي، في غاية الضرورة، هذا الحل إما أن يكون محل المجلس أو محل العمدة ويكون بشروط:

- وجود نص صريح يوجب على الهيئة المحلية القيام بعمل معين .

- تقصير الهيئة المحلية في القيام بالأعمال الموكولة إليها.

- توجيه إنذار إلى الهيئة المحلية، يتضمن التذكير بتقصيرها وعقوبة ذلك وهو الحل من طرف السلطة المركزية.

- امتناع الجماعة الإقليمية عن القيام بالتزاماتها رغم إنذارها من طرف سلطة الوصاية، واستمرارها في هذا الامتناع.

(1)- محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص، 383.

(2)- محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 836

(3)- محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 358.

- انظر: محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 852- 853.

- تقديم تظلم أو دعوى من القرار المعيب، حيث أن الحلول لا يكون بصورة تلقائية.
- إحترام الشكل الذي ينص عليه القانون، وكذا الطريقة التي ينص عليها القانون، وأيضا احترام الآجال القانونية.
- يجب أن يكون الحلول مؤسسا على الأسباب القانونية فقط، وإلا كان هذا الحلول فعلا غير مشروع.<sup>(1)</sup>

### المرحلة الثانية: التحول عن الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية

على الرغم من إحداث إصلاحات متكررة بخصوص طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والأقاليم، إلا أنها لم تكن في البداية في مستوى التطلعات والآمال، حيث زادت هذه الإصلاحات في تعميق التبعية، من خلال السلطة الممنوحة للمدير والعمل على تقويتها عقب كل إصلاح، مما دفع بالمهتمين بالشأن المحلي إلى التصعيد أكثر للوصول إلى إصلاحات حقيقية في قوانين الإدارة المحلية.

ومن ذلك ما دعت إليه لجنة أوليقه جيشار، والتي دارت مقترحاتها حول النقاط الرئيسية الآتية:

- إلغاء الوصاية الإدارية لفظا ومعنا.
- نفاذ مداولات وقرارات المجموعات المحلية مباشرة بعد الصدور، دون إخضاعها لرقابة وتصديق الجهة الوصية.
- كما اقترحت اللجنة أيضا تمكين المجموعات المحلية من اللجوء إلى السلطة القضائية في حال إخلال جهة الوصاية بالتزاماتها<sup>(2)</sup>.

ولقد كانت سنة 1982 سنة البداية الفعلية في إحداث إصلاحات جذرية على قوانين الإدارة المحلية، بما حملته من تشريعات، إحداثا للتوازن المنشود بين المركز والأقاليم، ومنح الجماعات الإقليمية الحرية اللازمة قصد تمكينها من إدارة شؤونها بنفسها، ويمكن تلخيص أهم هذه الإصلاحات في ما يأتي:

<sup>(1)</sup>-محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص:389.

<sup>(2)</sup>-محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص:902-903.

-أولا: التخلي عن نظام الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، وحلول الرقابة القضائية

محلها

وبذلك غدت مداوات الجماعات الإقليمية نافذة بقوة القانون حال نشرها، خلافا للوضع السابق، حيث كانت مداوات الجماعات الإقليمية خاضعة لأوجه متعددة للرقابة من طرف السلطة المركزية، ولم يكن للسلطة المحلية سوى إمكانية اللجوء إلى السلطة القضائية لمواجهة السلطة المركزية ووصايتها.

وبعد الإصلاح لم يعد لممثل السلطة المركزية من الوصاية شيء سوى اللجوء إلى السلطة القضائية، لإلغاء قرارات الجماعات الإقليمية التي يراها غير مشروعة خلال مهلة شهرين من تبليغه القرار.

**ثانيا: التخلي عن الوصاية المالية من طرف السلطة المركزية.**

فلم تعد الجماعات الإقليمية بمقتضى هذا الإصلاح كما كانت في السابق تابعة ماليا للسلطة المركزية، علما بأن الإستقلال المالي قرين الاستقلال الإداري، ولا يمكن الحديث عن الاستقلال الإداري ما لم تكن هذه المجالس مستقلة ماليا، في المقابل تم تحويل الغرف الجهوية للمحاسبة اختصاص تقدير حسابات الميزانية المحلية والرقابة على تسييرها، وهي رقابة توجيهية للأخذ بأيدي الجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup>.

**ثالثا: إلغاء الوصاية التقنية**

أي إلغاء تدخل السلطة المركزية في عمل الجماعات الإقليمية من خلال فرض إجراءات معينة عليها ما لم ينص القانون على ذلك، كما ينبغي جمع كافة هذه الإجراءات في تقنين واحد، ولذلك من غير الجائز أن تتضمن القروض والمساعدات المقدمة للجماعات الإقليمية شروطا تتعارض مع هذه المبادئ<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>-jacques blanc,bruno rémond , les collectivités locales, 3eme édition ,daloz,1995,p 298-299

<sup>(2)</sup> - مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المرجع السابق، ص: 211.

### الفرع الثالث: الرقابة القضائية في النظام الجزائري.

نصت المادة الأولى من قانون البلدية 10-11، ومن قانون الولاية 07-12 على أن البلدية والولاية هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية، ويترتب على ثبوت الشخصية المعنوية لهما تمتعهما بأهلية التقاضي، من خلال رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والوالي بالنسبة للولاية، .

وبالرجوع إلى نصوص قانون البلدية المتعلقة بالرقابة القضائية نجد المادة: 61 منه تنص على إمكانية رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية، أمام الجهات القضائية، ضد قرار الوالي الذي أبطل المداولة، أو لم تتم المصادقة عليها من خلاله.

أي أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية اللجوء إلى السلطة القضائية لإبطال قرار جهة الوصاية، (الوالي) فيما يخص إبطال هذه المداولات أو عدم التصديق عليها.

ويلاحظ في هذا الصدد عدم نص قانون الولاية على إمكانية الطعن في قرارات وزير الداخلية من طرف الوالي، ولأن وزير الداخلية سلطة مركزية، وبالتالي ترفع هذه المنازعات أمام مجلس الدولة .

وفي المقابل من ذلك منح قانون الولاية للوالي إضافة لرقابته الوصائية، منحه القانون صلاحية اللجوء إلى السلطة القضائية، وذلك حسب نص المادة: 53 من قانون الولاية، إذا رأى بأن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، وقد نصت المادة أعلاه على بطلان المداولات الآتية:

- المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

- المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل في اختصاصه.

- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة: 23 من قانون الولاية.

إضافة على ما نصت عليه المادة: 56 من قانون الولاية، ويتعلق الأمر بحالة حضور المداولة من

طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

وفي هذه الحالة الأخيرة نصت المادة: 4/57 من قانون الولاية على أن للوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية قصد إبطال هذه المداولة.

أما قانون البلدية 10-11 فقد منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في اللجوء إلى السلطة القضائية، من خلال رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.

أما الرقابة على العضو أو الهيئة فيتم الطعن فيها أمام مجلس الدولة، لأن أحد أطرافها كما سبق سلطة مركزية (الوزير أو رئيس الجمهورية(الحل)).

إن ما يلاحظ بخصوص الرقابة القضائية في الجزائر، أن المشرع الجزائري قد منح هذه المكنة للسلطة الوصية، أي حق اللجوء إلى السلطة القضائية، إلى جانب سلطتها الوصائية على الجماعات الإقليمية، أي أن تمارس رقابتها الوصائية المشددة على المجالس المحلية، كما تتمتع أيضا بحق اللجوء إلى السلطة القضائية لإبطال مداولات المجلس المنتخب البلدي.

في النهاية تخضع الجماعات الإقليمية في الجزائر لرقابة مزدوجة من طرف الهيئة الوصية ومن طرف السلطة القضائية، خلافا للرقابة في النظام البريطاني والنظام الفرنسي أين تم الاستغناء عن الرقابة الوصائية لصالح الرقابة القضائية، حيث أصبحت الجماعات الإقليمية تتمتع بقدر كبير من الحرية في تسيير شؤونها المحلية ولم تعد بذلك خاضعة لوصاية السلطة المركزية، أي أن المداولات يعقبها مباشرة التنفيذ، وعلى ممثل السلطة التنفيذية (الوالي، وزير الداخلية) اللجوء إلى السلطة القضائية.

أما في الجزائر فالجماعة الإقليمية تبقى بين أخذ ورد وتضيق للوقت والجهد، فهي من جهة ملزمة بإرسال مداولاتها إلى جهة الوصاية والانتظار مدة معينة، وإلا بعد هذا الانتظار فلها حق اللجوء إلى السلطة القضائية للدفاع عن قراراتها، وفي هذا تضيق للوقت والجهد كما أسلفنا، وتضيق لمصالح الجماعات الإقليمية.

يمارس القضاء الإداري إذن رقابة على مشروعية قرارات الجماعات الإقليمية، على اعتبار أنها قرارات إدارية قابلة للطعن بدعوى تجاوز السلطة (الإلغاء) وكذلك يمكن بصدد القرار الإداري رفع دعوى التعويض.

حيث يمكن أن ترفع دعوى قضائية من أجل إلغاء القرار الإداري، كأن يصدر قرار عن المجلس المحلية لأجل هدم منزل، ويكون هذا القرار تعسفي أو لأجل نزع الملكية، لكنه مخالف للإجراءات القانونية، حيث ترفع دعاوى الإلغاء ضد القرارات المعيبة شكلا ومضمونا.

كما يمكن أن تكون دعوى التعويض من جراء ضرر أصاب حقوق الغير، من جراء تصرف المجلس المحلي، سواء نتيجة الخطأ أو حتى من دون خطأ.

وفي إطار الرقابة القضائية يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل البلدية أمام القضاء، كما أن الوالي هو ممثل البلدية على مستوى القضاء.

وكان بالإمكان أن يمثل الولاية على مستوى القضاء كهيئة لامركزية رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفته منتخب من طرف السكان، ذلك أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية ولا يمكن أن يكون ممثلا للولاية أمام القضاء .

كما ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في شخص الوالي بصفته هيئة لا مركزية، وعندما يتعلق الأمر بالاختصاصات اللامركزية على مستوى الولاية أي المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، ويجوز كذلك رفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في الوزير المختص بالقطاع محل الطعن.

أما بالنسبة للدائرة فإن الأعمال الصادرة عنها يرفع الطعن فيها ضد الوالي باعتبار أن الدائرة ليس لها شخصية معنوية، حيث أنها جهاز إداري مساعد للوالي فحسب.

أما ما يتعلق بالبلدية كجماعة إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فترفع الدعوى ضد الأعمال والقرارات الصادرة سواء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو عن المجلس الشعبي البلدي، أو مختلف المصالح البلدية تعتبر كل هذه الأعمال صادرة عن البلدية، وعليه تخضع لاختصاص المحاكم الإدارية، وقد نصت المادة: 800 والمادة: 801 على أن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في الدعوى التي تكون الدولة أو البلدية أو الولاية طرفا فيها.

وبمناسبة هذه الآلية يتضح أن المشرع الجزائري ما يزال وفيها للرقابة في النظام الفرنسي في صيغتها الكلاسيكية، ويحرص على تجسيدها ليس فقط من خلال الحلول بل من خلال كافة أوجه الرقابة، والتي تخلى عنها كلها المشرع الفرنسي من خلال إصلاح قانون الإدارة المحلية سنة 1982، حيث تم التحول عن نظام الوصاية الإدارية المشددة إلى نظام الوصاية القضائية.

### المبحث الثالث : الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية

تنشأ الجماعات الإقليمية من طرف البرلمان، وتمنح الشخصية المعنوية من طرف السلطة التشريعية أيضاً، ويترتب على ذلك حق السلطة التشريعية في تنظيم الجماعات الإقليمية وبيان اختصاصاتها، وتسييرها والرقابة عليها، وفي إطار رقابة البرلمان على السلط المحلية تملك كل غرفة من غرف البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة تتعلق بالجماعات الإقليمية، ولها حق توجيه الأسئلة، الاستجواب، ...

#### المطلب الأول : تعريف الرقابة البرلمانية ووسائلها

تختلف الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية عن الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية، فما هو المقصود بهذه الرقابة؟ (الفرع الأول) وما هي دوافع الرقابة البرلمانية؟ (الفرع الثاني) وما هي الوسائل والآليات التي تمارس على ضوئها هذه الرقابة على الجماعات الإقليمية (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية

تعرف الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية على أنها إحدى أنواع الرقابة السياسية، التي تلعب دوراً كبيراً في تنمية الإدارة المحلية<sup>(1)</sup> وهي الرقابة التي يمارسها البرلمان على المجالس المحلية.

#### الفرع الثاني: دوافع الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية.

تخضع الجماعات الإقليمية لرقابة البرلمان في كل الأنظمة التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية، وإليه يعود الاختصاص بإنشاء الجماعات الإقليمية<sup>(2)</sup>، ويعود إليه الأمر في تحديد مستوياتها، واختصاصاتها وكيفية تشكيل المجالس الموكل إليها أمر تسيير هذه الجماعات الإقليمية، واستقلالها من تبعيتها، وغيرها من المسائل المتعلقة بالجماعات الإقليمية، كما أن هناك من الفقهاء من أرجع الباعث من وراء تقرير الرقابة البرلمانية على المجالس المحلية إلى أن التمويل المحلي للجماعات المحلية يعتمد أساساً على الضرائب، وحيث

(1) - عبد الرزاق إبراهيم الشحلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، ط:1، 2001، ص:144.

(2) - صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص:92.

أن المجالس المحلية لا تملك سلطة فرضها إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، إضافة إلى أن تدخل المجالس المحلية في نشاط الأفراد وحقوقهم وحررياتهم يستلزم ضرورة وجود سند قانوني لهذا التدخل حتى يكون مشروعاً<sup>(1)</sup>.

وبهذا الصدد أعطى المشرع الجزائري للبرلمان اختصاص تنظيم الجماعات الإقليمية، وتحديد اختصاصاتها، بما في ذلك سلطة الرقابة، من خلال ما نص عليه الدستور الجزائري، حيث أنط المشرع الجزائري المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، وعليه يضطلع البرلمان على اعتبار أنه مجلس منتخب بمهمة الرقابة السياسية على المجالس المنتخبة المحلية<sup>(2)</sup>.

كما نص المشرع الجزائري على أن البرلمان يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...ومن هذه المجالات التي نص الدستور على اختصاص البرلمان بالتشريع فيها قضية التقسيم الإقليمي للبلاد<sup>(3)</sup>.

كما منح المشرع الجزائري أيضا لكل غرفة من غرف البرلمان في إطار اختصاصاتها، إمكانية أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، ولأن الحفاظ على الصالح العام للمواطن على مستوى المجالس المحلية أحد أهم أهداف اللامركزية الإقليمية، فإن من صلاحيات البرلمان إنشاء لجان تحقيق في القضايا المتعلقة بالجماعات المحلية متى ما أضرت بالصالح العام<sup>(4)</sup>.

وفي بريطانيا تتولى السلطة التشريعية مهمة تنظيم القواعد الأساسية المتعلقة بالجماعات الإقليمية من حيث منحها الشخصية المعنوية، وتنظيمها العضوي وتحديد اختصاصاتها، حيث يحظى المشرع البريطاني بحرية كبيرة بخصوص تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، كما يتولى البرلمان في بريطانيا تحديد المصادر المالية للجماعات الإقليمية، وحتى لو سمح البرلمان للوزراء ممارسة بعض السلطات عن طريق ما يسمى "أمر" ومع ذلك يبقى للبرلمان سلطة التصديق لنفاذها .

(1)- محمد صالح عبد الرحمان السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ط: 1، 1996، ص: 205.

(2)- أنظر المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 1996، السابق الذكر.

(3)- أنظر المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 1996، السابق الذكر.

(4)- أنظر المادة 161، نفسه

وكذلك الأمر بالنسبة لمدينة لندن التي تحكمها المواثيق الملكية، كقاعدة عامة دون وجود ما يمنع من تدخل البرلمان في تحديد اختصاصاتها وتنظيمها، وبذلك تبقى الجماعات الإقليمية في إنجلترا في وضع خاضع للسلطة التشريعية، وله في ذلك -أي البرلمان- الرقابة على الحكومة عن طريق الاستجوابات، وطلبات الإحاطة والأسئلة المكتوبة، وكذا له سلطة الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، عن طريق عملية التصويت على الاعتمادات المقررة للوزارة المعنية بالجماعات الإقليمية، إضافة إلى لجان التحقيق، التي يشكلها البرلمان للتحقيق في قضايا المحليات، وكذا التقارير المعدة من طرف مختلف الوزراء كل في مجال اختصاصه<sup>(1)</sup>.

أما ما يتعلق بالبرلمان الفرنسي، فهو الآخر يحظى بقدر كبير من الحرية في تنظيم الجماعات الإقليمية، شريطة احترام المبادئ الدستورية العليا في البلاد، وإلا فإن رئيس الجمهورية يتدخل مباشرة لإلغاء هذه التشريعات المخالفة لنصوص الدستور، وله أيضا في هذا الإطار سلطة الرقابة على الجماعات الإقليمية، للتحقق من احترامها لما يصدر عنه من تشريعات، من خلال لجان التحقيق مثلا، وفي هذا الإطار أيضا للجمعية الوطنية أيضا صاحبة السلطة التشريعية الحق في رقابة السلطة التنفيذية في حالة حل المجلس العام للمديرية، وهذا في حد ذاته يعتبر ضمانا لعدم تعسف السلطة التنفيذية، حيث تملك السلطة التشريعية حق التحقق من بواعث هذا الحل لضمان استقرار هذه المجالس<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: وسائل الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية

لا يقتصر دور البرلمان على إنشاء الجماعات الإقليمية فحسب، وتحديد اختصاصاتها ومستوياتها، بل إن دوره يمتد إلى رقابة هذه الهيئات المحلية ومتابعة عملها، وبهذا الصدد تستخدم البرلمانات في ظل النظم السياسية الديمقراطية للوصاية على الجماعات الإقليمية العديد من الوسائل لهذا الغرض كما يأتي:

#### أولا: المناقشة

بإمكان البرلمان طلب مناقشة نشاط المجالس المحلية، كما فعل المشرع المصري حيث أنه من خلال نص المادة: 45 من القانون رقم 57-1971 قد أُلزم رئيس المجلس الشعبي بتقديم تقارير عن نشاط

(1)-محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المرجع السابق، ص: 413-415.

(2)-المرجع نفسه، ص: 1076.

المجلس، وعن الأمور العامة التي تهم المحافظة، إلى رئيس مجلس الشعب<sup>(1)</sup>، كما أن المشرع الجزائري منح للبرلمان حق توجيه أسئلة لأعضاء الحكومة، وخولهم أيضا إمكانية إجراء مناقشة، إذا رأت أي من غرفتي البرلمان بأن جواب عضو الحكومة يبرر إجراء هذه المناقشة.<sup>(2)</sup>

### ثانيا: استدعاء الموظفين المحليين.

يتقرر هذا الحق للجان البرلمانية، حيث بإمكانها استدعاء أعضاء الإدارة المحلية من موظفين ومنتخبين، رفقة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، لأجل كشف الحقائق على مستوى المجالس المحلية بخصوص أي قضية تتعلق بحسن سير المجلس المحلي<sup>(3)</sup>، وفي هذا الإطار نص المشرع الجزائري على إمكانية إنشاء مجلس الأمة الجزائري لجان مؤقتة في المسائل ذات المصلحة العامة.<sup>(4)</sup>

### ثالثا: حضور جلسات المجالس المحلية.

وهي أيضا وسيلة قررها المشرع المصري لأعضاء السلطة التشريعية، حيث نصت على ذلك المادة 12 من القانون المصري رقم: 57-1971<sup>(5)</sup>، جاعلا بذلك صلة عضوية بين مجلس الشعب والمجالس المحلية، حيث نص هذا القانون على عدة قط يتبرز الدور الرقابي لهذه المجلس على المجموعات المحلية، ومن ذلك:

- منح هذا القانون لأعضاء السلطة التشريعية حق حضور جلسات المجالس المحلية، وكذا منحهم حق المناقشة وتقديم الأسئلة والاقتراحات، وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم حق التصويت.
- الرقابة المالية على الجماعات المحلية، حيث اشترط هذا القانون ضرورة موافقة مجلس الشعب على أي قرط أو ارتباط وارد في الخطة.
- اشترط هذا القانون على الوزير المكلف بالجماعات المحلية تقديم تقرير سنوي عن نشاط

(1) - محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 250.

(2) - أنظر المادة: 134 من التعديل الدستوري 1996، السابق الذكر.

(3) - محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع نفسه، ص: 252.

(4) - أنظر المادة: 100 من النظام الداخلي لمجلس الأمة للسنة 2017.

(5) - محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع نفسه، ص: 256.

الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>، وكما هو الحال أيضا بالنسبة لدولة يوغوسلافيا حيث أن أعضاء مجالس الجمهوريات والاتحاد هم آليا أعضاء في المجالس البلدية، وكذلك في دولة الهند<sup>(2)</sup>.

غير أن هذه الوسيلة الرقابية انتقدت بشدة من طرف الفقهاء، رغم أنها تساعد في إثراء مناقشات المجالس المحلية عن طريق إشراك أفراد يشترط فيهم الخبرة والكفاءة، وإن كانت هذه المسألة أيضا غير مضمونة التحقق، ذلك أن غالبية أفراد المجلس التشريعي يفتقدون لهذه المعايير، وعلى فرض كفايتهم تبقى هذه الوسيلة الرقابية أيضا محط انتقاد كونها تؤدي إلى إطباق الرقابة على المجالس المحلية، وهذا يتناقض مع مبدأ استقلالية المجموعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية.

#### رابعا: التحقيق

يشكل التحقيق واحدة من أهم الوسائل الرقابية على المجالس المحلية، ومن خلال هذه الوسيلة يقوم البرلمان في عديد الدول بتشكيل لجان تحقيق لاستقصاء الحقائق في المسائل المتعلقة بالمحليات، من خلال التقارير المعدة من طرف الوزراء كل حسب اختصاصه<sup>(3)</sup>، وهذا هو الشائع.

وفي إطار عملها تمنح هذه اللجان كافة الوسائل والصلاحيات من أجل الوصول إلى الحقيقة في موضوع ما، ولها في ذلك أن تتصل بالأفراد وان تطلع على الوثائق والمستندات وسماع شهادة الشهود إلى غير ذلك من الوسائل<sup>(4)</sup>، وبالرجوع إلى اختصاصات البرلمان الجزائري نجد من ضمن اختصاصاته تشكيل وإنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة<sup>(5)</sup>.

وفي هذا الإطار نصت المادة 2/159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على هذه الآلية، من خلال السماح لأعضاء الغرفتين في إطار اختصاصاتهما إنشاء في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، كما أن هذه اللجان سواء كانت منشأة من طرف أعضاء مجلس الأمة أو نواب المجلس

(1)- سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص: 148.

(2)- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، المكتب

الجامعي الحديث، الإسكندرية، دط، 2012 ص: 1068.

(3)- محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 257.

(4)- سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص: 149.

(5)- المادة: 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق الذكر.

الشعبي الوطني هي لجان مؤقتة تنتهي بمجرد تقديم تقريرها، أو انقضاء ستة أشهر على الأكثر، قابلة للتمديد.

ولقد حول المشرع الجزائري هذه اللجان في سبيل الكشف عن الحقائق وإعداد تقاريرها استدعاء الشهود والاستماع لأقوالهم، والاستعانة بالخبراء الفنيين، وبع الانتهاء من عملية البحث والتحقيق تسلم اللجنة تقريرها إلى المجلس الشعبي الوطني أو إلى مجلس الأمة قصد الإطلاع عليه، والذي قد ينتهي بإدانة الحكومة أو تجديد الثقة بها<sup>(1)</sup>.

### خامسا: السؤال

ويتمثل السؤال في حق كل واحد من أعضاء البرلمان بصورة منفردة في توجيه أسئلة إلى الوزارة أو أحد الوزراء أو نوابهم، بخصوص موضوع ما داخل في اختصاص المسؤول عنه، قصد الاستفسار أو لفت الانتباه حول أمر ما<sup>(2)</sup>، وعليه فالسؤال هو تصرف يطلب بموجبه عضو البرلمان توضيحا حول نقطة معينة، أو هو استفهام عضو البرلمان عن أمر يجله، ولا ينطوي السؤال على اتهام.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد المادة: 69 من التعديل الدستوري 2020 تنص على هذه الآلية وعلى حق أعضاء البرلمان في توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة، سواء كانت هذه الأسئلة شفوية أو كتابية، خلال الدورات العادية للبرلمان، حيث أن المشرع الجزائري خصص جلسة كل خمسة عشر يوما للأسئلة المطروحة على أعضاء الحكومة، وبخصوص الرقابة البرلمانية على الجماعات المحلية يمكن لأعضاء البرلمان طرح مختلف الأسئلة الشفهية والكتابية على الوزير ممثل الجماعات المحلية.

وفي هذا الإطار تخضع المجالس المحلية لرقابة غير مباشرة من طرف أعضاء البرلمان، حيث لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة لأعضاء السلطة التنفيذية عموما، وللمجالس المحلية خصوصا، حيث

<sup>(1)</sup>-المادة: 81، والمادة: 83 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، ع: 50، الصادرة سنة 2016، المعدل بالقانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 28 شوال عام 1444 الموافق 18 مايو سنة 2023، ج ر ج ج، ع: 35، الصادرة في 21 مايو 2023.

<sup>(2)</sup>-محمد محمد ابراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 257.

-وانظر محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديدة، 2005، ص: 76.

تخضع هذه الأخيرة لرقابة برلمانية من طرف أعضاء البرلمان من خلال توجيه الأسئلة للوزير المختص بالجماعات المحلية، وذلك للاستفسار حول مسألة معينة<sup>(1)</sup>.

### سادسا: الاستجواب وطلبات الإحاطة.

في حالة عدم اقتناع العضو بإجابة الوزير عن سؤاله يتحول السؤال إلى استجواب، وهو من أخطر أنواع الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، حيث يقوم هذا النوع الرقابي البرلماني على أساس النقد والاتهام للحكومة أو أحد أعضائها.

وبالنظر إلى النتيجة التي قد يؤول إليها الاستجواب، والمتمثلة في سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة وإحداث التوتر بين النواب والوزراء لذلك تفضل الغالبية عدم اللجوء إليه، وفي الغالب لا يؤدي الاستجواب دوره حيث ينتهي بالشكر والثناء على الوزير المستجوب، لسبب بسيط وهو كون أغلب أعضاء البرلمان هم أعضاء في الحزب الحاكم.

هذا وقد يقتصر دور البرلمان في مجرد لفت الانتباه فقط إلى مسألة ذات أهمية جوهرية، حتى تأخذ قدرها من الاهتمام من طرف أعضاء الحكومة، وهذا ما يسمى بطلبات الإحاطة، حيث يخلو تدخل البرلمان في هذه الحالة من الاتهام أو المحاسبة<sup>(2)</sup>.

وبالمثل نص المشرع الجزائري على إمكانية مساءلة السلطة التنفيذية بخصوص أي مسألة ذات أهمية وطنية، والمسائل المرتبطة بالمجموعات المحلية لا تحفى أهميتها، وقد يترتب على ذلك مسؤولية الحكومة<sup>(3)</sup>.

حيث يتضمن الاستجواب اتهاما للحكومة أو أحد أعضائها، وبالتالي قيد يوجه الاستجواب إلى الوزير المكلف بالجماعات المحلية، ويترتب عنه اتهام هذا الوزير فيما يخص مسألة مهمة تتعلق بالمجموعات الإقليمية.

أما فيما يخص فعالية هذه الآلية الرقابية وتأثيرها على الحكومة أو على الوزير محل الاتهام، فقد أفرغها المشرع الجزائري من محتواها وذلك بالنظر إلى شروطها التي حددها مع الأخذ بعين الاعتبار تركيبة

(1)-محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص: 233.

(2)-المرجع نفسه، ص: 236.

(3)-المادة 160، والمادة 161، والمادة 162 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، السابق الذكر.

البرلمان الجزائري التي يصعب في ظلها وجود معارضة قادرة على تحريك مسؤولية الوزارة<sup>(1)</sup>.

#### سادسا: التصديق.

حيث نجد بعض الدول قد منحت للبرلمان حق التصديق على قرارات المجالس المحلية، كما هو الحال بالنسبة لبريطانيا<sup>(2)</sup>، ومصر، وفي الغالب تشترط التشريعات ضرورة عرض القرارات والتشريعات ذات الأهمية على البرلمان<sup>(3)</sup>، ولذلك بإمكان البرلمان تحديد مصير أي مشروع قانون تعده الجماعات المحلية ويكون إنجازها تحت وصايته، حيث بإمكان المشرع أن يشل حركة الجماعات المحلية من خلال هذه الوسيلة الرقابية<sup>(4)</sup>.

#### سابعا: اعتماد الموازنة العامة.

ويقصد بها جملة المساعدات التي تقدمها الدولة للمجالس المحلية، ومن خلالها يفرض البرلمان رقابته أيضا على الجماعات المحلية، حيث يبقى بإمكانه التصرف في حجم هذه المساعدات الممنوحة للهيئات المحلية بالزيادة أو النقصان<sup>(5)</sup>.

وفي هذا الخصوص جعل المشرع الجزائري من ضمن اختصاصات البرلمان الجزائري سلطة المصادقة على قوانين المالية، بكل ما تتضمنه هذه الموازنات، بما في ذلك ما تعلق بالجانب المالي للجماعات الإقليمية، كمثل استحداث ضرائب جديدة، أو إلغائها أو تعديل نسبة الاستفادة من ضرائب معينة خاصة بالجماعات الإقليمية<sup>(6)</sup>.

(1) - فتاح شباح، (آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية،

جامعة باتنة، ع: 01، مج: 07، 2022، ص: 717. متاحة على الرابط: <https://www.asjp.fz>

(2) - محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية في المجترا، المرجع السابق، ص: 414. أنظر أيضا: فتاح شباح، المرجع السابق، ص: 717.

(3) - محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، المرجع السابق، ص: 257.

(4) - محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المرجع السابق، ص: 1066.

(5) - محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 259.

(6) - المادة: 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، السابق الذكر.

## ثامنا: التشريع.

حيث ومن خلال التشريع، يتمتع البرلمان بصلاحيات رقابية واسعة على مختلف أجهزة الدولة ومنها الجماعات الإقليمية، ومن ذلك أن الدستور الفرنسي مثلا قد أوكل إلى المشرع تحديد الأسس العامة للإدارة وكذا الاختصاصات، والتشكيل من خلال تحديد النظام الانتخابي للمجالس المحلية، بما في ذلك حرية المشرع في إنشاء مستويات جديدة للإدارة المحلية.

وفي هذا الإطار أحالت الحكومة كل ما يتعلق بالإصلاح في جانب الجماعات الإقليمية للبرلمان، ولا يبقى أمام هذه الأخيرة سوى أن تلتزم بما يتم فرضه من طرف البرلمان، طالما كانت هذه القواعد القانونية صحيحة، سارية النفاذ، ولا تشوبها شائبة، وليست محلا لأي طعن دستوري<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار أيضا نجد من ضمن الصلاحيات المخولة للبرلمان الجزائري، والتي من خلالها يباشر دوره الرقابي على المجموعات المحلية، ما جاء في نص المادة: 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تناولت عديد المجالات التي يختص البرلمان بالتشريع فيها، ومنها ما يشمل الجماعات الإقليمية ضمنا، وهي مناسبة للرقابة على المجموعات المحلية من خلال التشريع في هذه المجالات التي تم المجموعات المحلية أيضا، ومن ذلك :

\_ اختصاص البرلمان بالتشريع فيما يخص القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

\_ التقسيم الإقليمي للبلاد.

\_ التصويت على قوانين المالية.... إلى آخر نص المادة.

كما نصت المادة 140 من ذات التعديل الدستوري على اختصاص البرلمان الجزائري بالتشريع فيما يخص نظام الانتخابات، بما في ذلك الانتخابات المحلية، فضلا عن ذلك فالبرلمان هو المختص بتحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، وهي كلها محطات يمارس البرلمان من خلالها رقابته على الجماعات الإقليمية .

<sup>(1)</sup> - محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المرجع السابق، ص: 790-791.

## المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية وأهدافها

كغيرها من أنواع الرقابة الأخرى، تعتبر الرقابة البرلمانية على قدر من الأهمية، على اعتبار أن أعضاء البرلمان هم ممثلو الشعب ونواب عنه، تحقيقا لهذا الهدف تعتبر الرقابة البرلمانية في غاية الأهمية، (الفرع الأول وتتضح أهميتها أكثر من خلال الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية.

توصف الرقابة البرلمانية بأنها رقابة تحكمها الأهواء والاعتبارات الحزبية تفتقر إلى الحياد، بالإضافة إلى كونها رقابة غير فعالة عاجزة عن حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، لكونها تفتقد إلى العنصر المؤهل القادر على صبر الواقع الإداري، غالبا ما تعتمد على التقارير والوثائق المقدمة إليها من طرف الحكومة مما يفتح الباب لتدخل هذه الأخيرة في عمل البرلمان وإفراغ هذه الرقابة من محتواها.

ولذلك تعتبر الرقابة البرلمانية على الجماعات المحلية أخف أثرا إذا ما قورنت بالرقابة الإدارية، التي تمارسها السلطة التنفيذية على المجالس المحلية، كما أن الرقابة البرلمانية تساعد الجماعات الإقليمية على تدارك الانحراف في تصرفاتها، وحمايتها بالتالي من تدخل السلطة التنفيذية، إضافة إلى أن القول بكون هذه الرقابة لا توفر الحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم، وأنه ليس بمقدورها إلغاء القرارات غير المشروعة<sup>(1)</sup>، لا يعبر عن حقيقة هذه الرقابة، ذلك أن المسؤولية السياسية للوزارة أو الوزير المختص أمام البرلمان تعتبر ميكانيزم في غاية الأهمية لرقابة برلمانية أكثر فاعلية، لإلغاء الأعمال غير المشروعة للمجالس المحلية، وتبقى مشروطة بضرورة وجود مجالس نيابية حقيقية مستقلة عن كل المؤثرات.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية

تسعى السلطة التشريعية من خلال دورها الرقابي على التشريع، ودورها الرقابي على السلطة التنفيذية، من خلال مختلف الوزارات المشكلة لها، ومن خلال مسائلة الوزراء خاصة كل حسب قطاعه على مستوى الجماعات الإقليمية إلى ضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات على المستوى المحلي<sup>(2)</sup>.

(1)-محمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص: 262-263.

(2)-صفوان المبيضين، المرجع السابق، ص: 91 .

## المبحث الرابع: الرقابة الشعبية على الجماعات الإقليمية.

تقتضي الديمقراطية النيابية أن يقوم الشعب باختيار ممثلين عنه لممارسة السلطة، ويكون ذلك عن طريق الانتخاب، حيث يماس هؤلاء النواب مهامهم نيابة عن الشعب في إطار عقد الوكالة بينهم وبين الشعب، ولا ينتهي دور الشعب عند حد الانتخاب فقط، بل يستمر في مراقبة نوابه والتزامهم بوعودهم وتحقيق مطالبه، حيث يمارس الشعب هذه الرقابة عبر عدة وسائل(المطلب الأول) وهو عبر هذه الوسائل يهدف إلى تحقيق عدة أهداف(المطلب الثاني)

### المطلب الأول : تعريف الرقابة الشعبية ووسائلها.

تختلف الرقابة الشعبية عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى التي رأينا (الفرع الأول) وهي كغيرها من أنواع الرقابة الأخرى لها وسائلها التي تمارس من خلالها من طرف الشعب (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: تعريف الرقابة الشعبية .

تلعب الرقابة الشعبية دورا حساسا في الرقابة على المجالس المحلية، ويتعاضم دور هذه الرقابة كلما ازدادت درجة الوعي لدى الشعوب، حيث تسعى هذه الرقابة إلى تقييم الأداء المحلي، وكذا إجبار هذه المجالس المحلية على الوفاء بالتزاماتها وعودها الانتخابية، ومراقبة عمل أعضائها والتزامهم الوفاء بوعودهم، هذه الرقابة تختلف صورها ووسائلها، من دولة إلى أخرى، فيكون لسكان المجلس المحلي في دولة كأمريكا أو بريطانيا حق قبول أو رفض بعض القرارات للجماعة الإقليمية، قبل تنفيذها.

وفي دولة كفرنسا يملك سكان الجماعة الإقليمية حق تعديل حدود الجماعة الإقليمية لهم، وفي دول أخرى يحق للسكان حق عزل الأعضاء، وكذا حق حضور الجلسات، وحق الاطلاع على نتائج الاجتماعات، وكذلك إلزامية تعليق جداول أعماله وجلساته قبل عقدها بفترة زمنية معقولة<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى القانون البلدي الجزائري الساري العمل به، نلتمس توجه المشرع الجزائري نحو فتح باب المشاركة للمواطنين في تسيير شؤون البلدية من خلال نص المادة: 11 والمادة: 12، 13، 14 منه وهذا كله تدعيما للديمقراطية المحلية والتسيير الجوارى، وهي مناسبة يمارس فيها المواطن المحلي حقه في

<sup>(1)</sup>-أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص:174.

الرقابة على ممثليه الذين اختارهم والذين قدموا برامج ووعودا له .

### الفرع الثاني: وسائل الرقابة الشعبية

- تمارس الرقابة الشعبية على الجماعات الإقليمية بعدة وسائل، منها ما يتم بطريقة الديمقراطية النيابية، ومنها ما يتم بطريقة الديمقراطية المباشرة، فمن جهة يعتبر أفراد الجماعة الإقليمية هم أصحاب السلطة التأسيسية في وضع المجالس الشعبية عن طريق الانتخاب، ومن ذلك البرلمان المنتخب من طرف الشعب، ليمارس السلطة نيابة عنهم ولمصلحتهم، ومن هنا فإن انتخاب العضو واختياره أو استبعاده موقوف على رغبة الشعب، كما أن الشعوب في هذه الحالة قد منحت صلاحية المراقبة إلى نوابها على المستوى التشريعي.

كما أن الانتخابات كآلية لممارسة الديمقراطية تعتبر أيضا محطة ووسيلة يمارس من خلالها المتساكنين المحليين الرقابة الشعبية على المنتخبين، من خلال التصويت على الأشخاص الذين حازوا ثقتهم، وكانوا عند مستوى التطلعات الشعبية، وفي مستوى الوعود التي تقدموا بها للشعب أثناء الترويج لبرامجهم من خلال حملاتهم الانتخابية، التي رافقهم الشعب فيها، وعلى أساس محتوى ما تقدموا به من برامج زكاهم دون غيرهم من المترشحين.

- إضافة إلى الدور الكبير الذي تلعبه الأحزاب السياسية كآلية من آليات الرقابة الشعبية، التي لطالما توددت للسكان المحلية بأفضل البرامج والوعود، والتي تم وصولها إلى الحكم عن طريق تزكية المتساكنين لأشخاصهم لتمثيله والدفاع عن مصالحهم<sup>(1)</sup>.

- كما تعتبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة وسيلة فعالة لممارسة الرقابة الشعبية على المجالس المحلية<sup>(2)</sup>، وذلك من خلال الانتقادات التي تقدمها الصحافة إلى أعضاء المجالس المحلية. كما لا يخفى الدور الذي يلعبه المجتمع المدني بفواعله المتعددة، والذي يبرز من خلال:

<sup>(1)</sup> أحمد بن عيسى، الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد، ورقة مقدمة إلى المنتدى الوطني للحكم الراشد، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010، ص: 67.

<sup>(2)</sup> محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص: 114.

أولاً: حق المواطنين في تنظيم ندوات من طرف المجالس المحلية، يقدم من خلالها المواطن شكواه، بالإضافة إلى مناقشة المجلس فيما تم إنجازه من أعمال وبرامج.

ثانياً: حق المنظمات الشعبية في مراقبة عمل المجالس المحلية، وكذا حق كل مواطن تقديم شكوى على مستوى الأجهزة الإدارية للمجالس المحلية<sup>(1)</sup>، أو على مستوى الأجهزة المركزية لاتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة في حق المجالس المحلية المرفوع في حقها الشكوى، وبغرض تلقي شكاوى المواطنين تم تخصيص مكاتب إقليمية في بعض الدول، مهمتها التحقيق في حقيقة هذه الشكاوى.

أكثر من ذلك تعتبر جلسات المجالس المحلية لدى غالبية الدول التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية مفتوحة أمام المواطنين، سواء كانوا أفراد عاديين أو رجال صحافة لحضور جلساتها، كما يمكن لكل فئات المجتمع الإطلاع على نتائجها من خلال القيام بعملية نشرها<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: أهمية الرقابة الشعبية على المجموعات المحلية وأهدافها

من خلال الوسائل الرقابية للرقابة الشعبية تتضح أهمية الرقابة الشعبية بين أنواع الرقابة الأخرى (الفرع الأول) وكذا بالنظر إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: أهمية الرقابة الشعبية

فيما يخص الرقابة الشعبية فلا شك أنها هي الأخرى تشكل آلية فعالة في عملية الرقابة على المجالس المحلية، تحتاج إلى إعطائها العناية اللائقة من طرف المشرع ومن طرف الشعب، ذلك أن تفعيل هذه الرقابة يعرف ويمكن المتساكنين على مستوى المجالس المحلية من التعرف عن قرب على حقيقة ما هو جار بهذه المجالس التي أنشأها، لأجل القيام بتسيير شؤونه محليا والسهر على تلبية حاجياته اليومية، ومدى التزام المنتخبين حقيقة بوعودهم .

وعليه إما أن يعاد تجديد الثقة بهم، أو يسحب السكان المحليون ثقتهم من هذا المجلس، وتبقى درجة وعي السكان هي الضابط الحقيقي ومدى فعالية هذه الرقابة الشعبية على المجالس المحلية<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص: 98.

(2) - محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995، ص: 138.

(3) - محمد علي الخاليلة، المرجع السابق، 114.

### الفرع الثاني: أهداف الرقابة الشعبية

تهدف الرقابة الشعبية الممارسة من طرف السكان المحليين على المجالس المحلية إلى التأكد من حسن سير أعمال مجالسهم المحلية التي قاموا بإنابتها عنهم لتسيير شؤونهم، وتلبية حاجاتهم المحلية والنهوض بالوحدة المحلية وتنميتها من كافة الجوانب، وعدم تفصير هؤلاء النواب في القيام بما أوكل إليه<sup>(1)</sup>. ومنح الفرصة لسكان الوحدات المحلية حق تقييم أداء المجالس المحلية، والتأكد من مدي تنفيذها لبرامجها الانتخابية<sup>(2)</sup>.

---

(1)-محمد على الخلايلة، المرجع السابق، ص: 114.

(2)- محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص: 98.

## خاتمة الفصل

-تخضع المجموعات المحلية في النظم المقارنة، ومنها الجزائر، إلى أنواع متعددة من الرقابة، يأتي في مقدمة هذه الأنواع الوصاية الإدارية، كوجه من أوجه الرقابة الإدارية، والتي يقصد بها : مجموعة سلطات عامة يقررها القانون لسلطة عليا مركزية أو لامركزية، على المجموعات المحلية، حيث تشمل هذه السلطات هيئات المجموعات المحلية وأشخاصها وكذا أعمالها، بقصد حماية المصلحة العامة.

- الوصاية الإدارية على المجموعات المحلية هي رقابة مشروعية، موضوعها النظر في مدى إلتزام المجموعات المحلية بالنصوص القانونية، دون أن تتعداها إلى رقابة الملائمة.

-من خلال أوجه الوصاية الإدارية التي تمارس على المجموعات المحلية، يتضح بأنها رقابة شاملة، مما قد يعيق عملها، ويعدم روح المبادرة لديها، خاصة في ظل تعدد مصادر مبدأ المشروعية، هذا الأخير باستطاعة السلطة الوصية التستر من ورائه للتدخل في شؤون المجموعات المحلية.

-تخضع المجموعات المحلية في النظم المقارنة إلى رقابة السلطة القضائية أيضا، من خلال العمل الذي تقوم به المحاكم، سواء محاكم عادية أو محاكم إدارية، من خلال البث في المنازعات التي تكون المجموعات المحلية طرفا فيها كمدع، أو مدع عليها، حيث تمارس السلطة القضائية رقابة الملائمة وكذا رقابة المشروعية.

- تشكل الرقابة القضائية على المجموعات المحلية، البديل الجيد عن الوصاية الإدارية على المجموعات المحلية، حيث بدأت الدول في اللجوء إلى السلطة القضائية للقيام بعملية الرقابة على المجموعات المحلية، وعلى سبيل المثال نذكر من بين التشريعات التي تحولت إلى الرقابة القضائية، المشرع الفرنسي والمشرع البريطاني.

-إضافة للوصاية الإدارية والرقابة القضائية، تخضع المجموعات المحلية أيضا إلى الرقابة النيابية، التي يمارسها البرلمان، على اعتبار أنه هو من ينشئها ويمنحها الشخصية الاعتبارية، كما أنه يملك سلطة تنظيمها من حيث تحديد اختصاصها، وكيفية تشكيلها، ومستوياتها...

-يمارس البرلمان في التشريعات المقارنة سلطة الرقابة على المجموعات المحلية من خلال عدة آليات، ومن هذه الآليات: المناقشة، حضور جلسات المجالس المحلية، التحقيق، السؤال، الاستجواب وطلبات

الإحاطة، التصديق، اعتماد الموازنة العامة، التشريع، وعلى الرغم من كل هذه الوسائل التي يملكها البرلمان للرقابة على المجموعات المحلية، مع ذلك توصف الرقابة البرلمانية على المجموعات المحلية بكونها رقابة غير فعالة وغير قادرة على تحقيق أهدافها.

-إضافة إلى الأنواع المتقدمة للرقابة على المجموعات المحلية، تخضع هذه الأخيرة إلى نوع آخر من أنواع الرقابة، وهي رقابة من وضعوا ثقتهم في هذه النخب، حتى تصل إلى كرسي التمثيل المحلي، إنها الرقابة الشعبية، وهذه الأخيرة يختلف دوره وثقلها من مجتمع إلى آخر، حيث ترتبط الرقابة الشعبية بدرجة الوعي لدى الأفراد، فكلها كان الوعي لدى الأفراد هو السمة الغالبة، كان لهذه الرقابة تأثيرها وفعاليتها والعكس صحيح.

## الفصل الثاني:

# آليات الرقابة الإدارية على المجموعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري وفي النظام الإسلامي

تستمد المجالس المحلية البلدية والولائية في النظام الإداري الجزائري وجودها من القانون، هذا الأخير اعترف لها بالشخصية المعنوية، ويترتب على الاعتراف لها بالشخصية المعنوية تمتعها بالاستقلال عن السلطة المركزية في تسيير الشؤون المحلية، حيث يتولى مهمة التسيير المنتخبين الذين اختارهم سكان الإقليم للنيابة عنهم في تسيير الشؤون الإدارية وتلبية حاجاتهم اليومية.

كما أن تركيبتهم من طرف الشعب عن طريق الانتخاب يدعم مسألة استقلالهم التي يستمدونها من القانون ومن إرادة المنتخبين، وفي هذا الإطار عملت الجزائر منذ الاستقلال على إرساء دعائم اللامركزية الإقليمية، سواء من خلال الدستور أو من خلال التشريع، أو من خلال الخطاب السياسي.

وقد تكمل ذلك بصدور قانونا البلدية والولاية في إطار الإصلاحات التي عرفتها الجزائر بعد خطاب رئيس الجمهورية في 15 أبريل 2011 ومن جملة النقاط التي تطرق إليها الخطاب الرئاسي مسألة اللامركزية، حيث أكد رئيس الجمهورية بالقول، في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة، وحتى يصبح المواطنون طرفا في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، لابد من مضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة، وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها<sup>(1)</sup>.

ولئن كانت الاكترطية الإقليمية تقوم على وجود هيئات منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية للمتساكنين المحليين، وتخضع في عملها للقانون الذي اعترف لها بالشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري عن السلطة المركزية، إلا أن هذا الاستقلال في فلسفة المشرع الجزائري ليس استقلالا مطلقا،

<sup>(1)</sup> - من خطاب رئيس الجمهورية، السيد عبد العزيز بوتفليقة، مجلة مجلس الدولة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، ع: 46، 2011، ص: 08.

ذلك أن هذا الاستقلال لا يجب أن يكون على حساب الدولة الجزائرية الموحدة، ولكي تضمن الدولة الالتزام من جانب المجالس اللامركزية بالقانون والسياسة العامة للدولة.

وحتى يتحقق التجانس والتعاون في الوظيفة الإدارية بين هذه المجالس المحلية وبين السلطة المركزية تقرر قانونا إخضاع هذه المجالس لرقابة وإشراف عدة جهات، منها ما هو مركزي ومنها ما هو لا مركزي، علما أن هذه الرقابة هي رقابة مشروعية على قرارات وأعمال الجماعات الإقليمية نصت عليها النصوص القانونية، وليست رقابة ملائمة، والسؤال المطروح في هذا الصدد هو إلى أي حد وفق المشرع الجزائري في إحداث التوازن بين الأهداف المتقدمة للوصاية الإدارية الجماعات الإقليمية وبين تحقيق القدر اللازم من الاستقلال لهذه الجماعات الإقليمية؟

وفي محاولة للإجابة على هذا التساؤل سوف نتطرق في هذا الفصل إلى حقيقة الرقابة الممارسة على المجالس اللامركزية في النظام الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي وتأثير هذه الرقابة على استقلالها، وذلك من خلال المباحث الآتية.

المبحث الأول: آليات الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

المبحث الثاني: آليات الرقابة الإدارية على الولاية في النظام الإداري الإسلامي

## المبحث الأول: آليات الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري

رغم تمتع الجماعات الإقليمية في الجزائر بالشخصية المعنوية، وما يترتب عن ذلك من استقلال مالي وإداري، ومع ذلك تبقى هذه الجماعات الإقليمية خاضعة لرقابة السلط المركزية في إطار رقابة المشروعية، حتى لا تخالف في تصرفاتها مبدأ المشروعية، بل وتتعداها إلى رقابة الملائمة في المجال المالي، وتتنوع مظاهر الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية إلى رقابة على الهيئة (المطلب الأول) ورقابة على الأشخاص (المطلب الثاني) ورقابة على الأعمال (المطلب الثالث)، وسوف نستعرض آليات الرقابة هذه مع محاولة إبراز أثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية.

### المطلب الأول: الوصاية الإدارية الجماعية والفردية على الأجهزة المحلية

تخضع المجموعات المحلية لرقابة السلط المركزية، إداريا وماليا، هذه الرقابة على الأجهزة إما أن تتخذ شكلا جماعيا من خلال حل المجلس المنتخب (بلدي، ولائي) (الفرع الأول)، وإما أن تمارس بصفة فردية على أشخاص المجلس المنتخب (بلدي ولائي) (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : الوصاية الإدارية الجماعية على الهيئات (حل المجالس البلدية والولاية)

كما يظهر من خلال العنوان، وكما نصت عليه النصوص القانونية (قانون البلدية وقانون الولاية) فإن المظهر الوحيد للرقابة على المجالس الشعبية البلدية والولاية بشكل جماعي، يتمثل في آلية الحل، أي إعدامها وإنهاء مهامها، عن طريق إزالتها قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية لها<sup>(1)</sup>.

### أولا: الوصاية الجماعية على هيئة البلدية

الذي يلاحظ أن قانون البلدية 10-11 حمل بين طياته الجديد فيما يخص الحالات التي يحل على ضوءها المجلس البلدي، إضافة إلى الحالات التي نص عليها القانون السابق (90-08)، لتصبح هذه الحالات<sup>(2)</sup> التي يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي فيها:

(1) - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 175.

(2) - أنظر المادة: 46 من القانون 10-11، السابق الذكر.

### 1\_ يحل المجلس البلدي في حالة خرق أحكام الدستور

لم ينص على هذه الوضعية القانون البلدي السابق 90-08، حيث أضيفت هذه الحالة بموجب قانون البلدية الجديد 11-10، أي إن المجلس يحل بقوة القانون في حالة مخالفة الأحكام الدستورية، لأنه في مثل هذه الحالات يخرج المجلس عن الأطر القانونية وهي الضمانة لاستمراره في التمثيل، حيث بثوت المخالفة يصير هذا المجلس إلى الحل والإنهاء، كونه لم يعد قانونيا لمخالفته للأحكام الدستورية. وفي مثل هذه الحالات اختار المشرع اللجوء إلى آلية إعدام حياة المجلس المنتخب، مع ملاحظة أن السلطة المركزية صاحبة اليد الطويلة كان بإمكانها عدم اللجوء مباشرة إلى هذا الحل، والاستعاضة عنه بوسائل أخرى كالإلغاء مثلا<sup>(1)</sup>.

### 2\_ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

والسؤال الذي يطرح بشأن هذه الحالة من حالات إعدام المجلس، يدور حول ماهي الحالات التي تلغى فيها الانتخابات البلدية، وبهذا الصدد يعاب على المشرع عدم تحديد سبب هذا الإلغاء للانتخابات، حيث جاءت عامة من دون تحديد ومن دون بيان لحالات الإلغاء للانتخابات المجلس البلدي.

### 3\_ يحل المجلس البلدي عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة، تم إثباتها في

التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصلحة المواطنين وطمأنينتهم.

### 4\_ يحل المجلس عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

شريطة تطبيق أحكام الاستخلاف المنصوص عليها في القانون<sup>(2)</sup> بالرغم حيث يتم استخلاف العضو المتوفى أو المستقيل، أو الذي حذق له مانع قانوني، في أجل لا يتجاوز الشهر، بالمرشح الذي جاء بعد آخر منتخب من القائمة عن طريق الوالي.

### 5\_ يحل المجلس البلدي أيضا في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تعيق السير الحسن العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له

(1) - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص: 15

(2) - انظر المادة: 41 من القانون 11-10 السابق الذكر.

إن الأصل في هذه المجالس المنتخبة أن تكون خير ممثل لنظام الديمقراطية النيابية، إن التركيبة السياسية للمجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، تجعل من هذه الأخيرة ليست في منأى عن وجود بعض الخلافات بالنظر إلى اختلاف وجهات النظر فيما بينهم، وهنا اختار المشرع حل المجلس، من دون بيان وتوضيح تفصيلي، لأن المسألة تتعلق ب حياة المجلس المنتخب المزكى من طرف السكان المحليين، وهنا أيضا تملك السلطة المركزية سلطة تقديرية واسعة، فكل ما هو خطير في نظرها يصبح سببا لحل المجلس.

#### 6\_ في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

إن إمكانية ضم بلدية إلى أخرى مسألة ممكنة، كما أن عملية الضم هذه تخضع للسلطة التقديرية للسلطة المركزية، وينتج عنها حل المجلس المنتخب لكل من هذه البلديات .

#### 7\_ في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

في حالة عدم إمكانية تنصيب المجلس المنتخب لأي سبب أو ظرف، فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل.

لقد أضاف المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به<sup>(1)</sup> مقارنة بالنص القديم لقانون البلدية ثلاث حالات جديدة للحل :

#### أولاً: حالة خرق أحكام دستوري

وهذه الحالة تملك فيها سلطة الوصاية سلطة وصائية كبيرة على المجالس البلدية، وهي غير مبررة، لأن سلطة الوصاية بإمكانها تفادي الحل عن طريق القيام بإلغاء المداولات كما تقدم ذكره.

ثانياً: أما ما يتعلق بالحالة الثانية فتتمثل في إلغاء الانتخابات كلياً لأعضاء المجلس البلدي، كما حدث ذلك في فترة التسعينات، وفي فترات لاحقة على مستوى بعض المجالس البلدية، وهذه أيضاً تملك فيها سلطة الوصاية مجال واسع يهدد المجالس المحلية والديمقراطية النيابية على حد سواء.

ثالثاً: وكذلك الأمر بالنسبة للحالة الثالثة، وهي حالة وجود ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس، حيث نص المشرع في هذه الحالة بالتأكيد على دور الوالي هنا كسلطة وصية في القيام بعملية

<sup>(1)</sup> -المادة:46 من القانون البلدي 11-10، السابق الذكر.

الإعذار قبل الإقدام على حل المجلس.

وفي كل هذه الحالات يتم حل المجلس البلدي بواسطة مرسوم رئاسي كما نص على ذلك المشرع من خلال قانون البلدية الساري العمل به<sup>(1)</sup>، وليس مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كما كان سابقا في ظل النص القديم 90-08، وليس بناء على تقرير وزير الداخلية.

يقوم الوالي في هذه الحالة، أي حالة حل المجلس الشعبي البلدي يقوم الوالي وفي أجل 10 أيام الموالية لحل المجلس بتعيين متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية، عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية تنته مهامهم بقوة القانون، بمجرد تنصيب المجلس الجديد<sup>(2)</sup>.

أما في حالة تعذر إجراء انتخابات جديدة لتنصيب المجلس الجديد، بسبب الظروف الاستثنائية يقوم الوالي بعد تقرير وزير الداخلية الذي يعرض في مجلس الوزراء، بتعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية، هذا الأخير يمارس سلطاته المخولة بموجب التشريع والتنظيم تحت سلطة الوالي<sup>(3)</sup>.

وبالمقارنة مع القانون البلدي السابق: 90-08 نجد أن القانون البلدي الساري العمل به قد وسع من حالات حل المجلس الشعبي، ومما أضافه نجد حالة حل المجلس البلدي بسبب خرق أحكام دستوري، حيث يعاب على هذه المفهوم العموم وعدم التحديد، والذي يعطي للسلط الوصية تحت هذا الغطاء سلطة تقديرية واسعة.

كما أن ترك الحالة الثانية من دون تحديد المدة الزمنية يشكل أيضا تهديدا لاستقلالية المجموعة المحلية، كما يجدر أيضا بالمشرع تحديد أسباب الانسداد وعدم فتح المجال لحل المجلس لأي سبب مهما كان هذا السبب.

من خلال الأسباب الواردة في نص المادة أعلاه يتضح مدى توسيع الرقابة على المجلس بإضافة حالات أخرى لحل المجلس الشعبي البلدي، مع تيسير أسباب حل المجلس الشعبي البلدي، ويمكن دائما

(1) - أنظر المادة: 47 من القانون البلدي 11-10، المرجع السابق.

(2) - أنظر المادة: 48 من القانون البلدي 11-10، نفسه.

(3) - أنظر المادة: 51 من القانون البلدي 11-10، نفسه.

للسلطة الوصية استعمال وسائل أخرى كالإلغاء أو حتى الحلول لمراقبة الخرقات والخلل على مستوى المجلس المحلي من دون اللجوء إلى الحل<sup>(1)</sup>.

الذي لا يخفى على أحد هو القدر الكبير من الهيمنة التي يلعبها الوالي بصفته رجل السلطة المركزية على مستوى البلدية على حياة المجلس المنتخب، وذلك من خلال سلطته التقديرية في تقرير استمرار المجلس من عدمه، وحتى في حالة إعدام المجلس المنتخب نتيجة الأسباب السالفة الذكر يبقى الوالي دائما اليد المسيرة للبلدية المعنية بوحدة من هذه الحالات.

حيث يعود إليه سلطة تعيين من يتولى تسيير شؤون البلدية إلى غاية التمكن من إجراء انتخابات وتنصيب المجلس الجديد، كما قد يتعذر إجراء الانتخابات بسبب ظروف استثنائية، أو أن تحل الهيئة المحلية في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وفي هذه الحالة تتولى السلطة المركزية عن طريق المتصرف الإداري المعين تسيير شؤون الوحدة المحلية وهذا هو عين الحلول.

#### ثانيا: الوصاية الجماعية على هيئة الولاية.

تبقى السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية والوالي سيدة الموقف في بعض الظروف التي تعتري حياة المجلس الشعبي الولائي المنتخب، وهي نفسها حالات الحل للمجلس البلدي المنتخب باستثناء حالة الخلاف الخطير بين أعضاء المجلس البلدي، حيث لم ينص عليها القانون الولائي الساري العمل به.

وبهذا الصدد نص المشرع الجزائري من خلال نصوص القانون<sup>(2)</sup> على أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وذلك في الحالات الآتية:

1\_ يحل المجلس الشعبي الولائي في حالة خرق أحكام دستورية.

2\_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

3\_ حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

<sup>(1)</sup> نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص: 14.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة 47 من القانون 10-11، السابق الذكر.

4\_ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من شأنه المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

5\_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام الاستخلاف من خلال المادة 41 من قانون الولاية الساري العمل

6\_ في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

7\_ في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

وإلى حين إجراء انتخابات جديدة وتنصيب المجلس الجديد يتم تسير هذه الفترة المؤقتة بواسطة مندوبية ولائية كما نصت على ذلك المادة: 49<sup>(1)</sup> التي جاء فيه:

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

نذكر أن تسيير المجلس الولائي المنحل بواسطة المندوبية، قد نص عليه المشرع الجزائري من خلال التنظيم<sup>(2)</sup> على خلفية حل المجالس المحلية المشكلة بموجب الانتخابات المحلية لسنة 1992.

فخلص إلى أن إجراء حل المجلس الولائي من طرف السلطة الوصية، يشكل هو الآخر آلية خطيرة لإنهاء حياة المجلس المنتخب رمز الديمقراطية على مستوى الولاية، فاسحا المجال أمام تدخل السلطة الوصية لتسيير الشؤون المحلية، إلى حين التمكن من إجراء انتخابات، ما لم تحل دون ذلك ظروف استثنائية، وكذلك ما لم يتم حل المجلس في السنة الأخيرة من العهدة، وإلا استمرت المندوبيات المعينة من طرف وزير الداخلية<sup>(3)</sup> في تسيير الشؤون المحلية.

(1) - أنظر المادة: 49 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة 141 من المرسوم التنفيذي 92-141، المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر ج ج، ع: 27، الصادرة في 12/04/1992.

(3) - المادة: 50 من قانون الولاية 12-07، السابق الذكر.

إنه وبالنظر إلى حجم الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر يتضح أن هذه الأخيرة ما تزال بعيدة كل البعد عن نظام اللامركزية الإقليمية في التسيير، وأقرب ما تكون إلى نظام عدم التركيز الإداري، حيث تتجسد اللامركزية الإدارية الإقليمية في الجزائر من خلال النصوص الدستورية والتشريعية ومن خلال الخطاب السياسي لا أكثر، مع احتفاظ السلط المركزية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية، كجهة وصاية مركزية، والوالي كجهة وصاية محلية، بالهيمنة على حياة المجالس المحلية، من خلال امتلاك وممارسة السلطات المخولة للأشخاص اللامركزية بالإضافة إلى شدة الرقابة المفروضة عليها<sup>(1)</sup>.

إن تكريس لامركزية إقليمية حقيقية لا يتوقف على مجرد إصلاح وتعديل نصوص قوانين الإدارة المحلية فحسب، بل أكثر من ذلك لابد من إعادة النظر في محتوى النصوص الدستورية التي تناولت الحديث عن اللامركزية الإقليمية، وحتى تتحرر المجموعات الإقليمية في الجزائر من الرقابة والتبعية العميقة للسلط الوصائية لابد من النص صراحة على مبدأ التسيير الحر لها<sup>(2)</sup>، وعدم الاكتفاء بالنص دستوريا على الأحكام العامة<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على الأشخاص

يخضع أشخاص المجالس المنتخبة لوصاية السلط المركزية، سواء كان المجلس بلديا أو ولائيا، حيث تتخذ هذه الرقابة عدة صور وأشكال.

#### أولا: الرقابة على أشخاص المجلس البلدي

##### 1\_ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة الجهة الوصية ممثلة في شخص الوالي، والتي تتخذ صورا ثلاث: التوقيف والإقصاء والاستقالة. قبل الحديث عن أوجه الرقابة الممارسة على الأعضاء المنتخبين نشير إلى أن القانون الجديد لم يحدد الجهة التي يخضع لها موظفي البلدية هل هي رئيس المجلس

(1)-محمد زغداوي، المرجع السابق، ص:02.

(2)-المرجع نفسه، ص:03.

(3)-أنظر المادة: 16، 15 من التعديل الدستوري 1996، السابق الذكر.

الشعبي البلدي كما كان معمولاً به في ظل القانون البلدي السابق<sup>(1)</sup>. أم الأمين العام للبلدية كهيئة جديدة، استحدثها المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به، الذي نص على أن البلدية تتوفر على:

\_\_هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي.

\_\_هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

\_\_إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية، وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(2)</sup>.

الذي يظهر أن الإدارة البلدية ينشطها الأمين العام للبلدية وهو شخص معين، يعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فالإدارة ككل تخضع للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ومع ذلك وبالنظر إلى حجم المهام التي عهد بها إلى شخص الأمين العام للبلدية الأمين<sup>(3)</sup>، وبالنظر كذلك إلى طريقة تعيين هذه الهيئة حيث نص القانون البلدي على أن تعيين الأمين العام للبلدية يتم عن طريق التنظيم وفق نص المادة: 127 والمادة: 128 من قانون البلدية الساري العمل به، وهذا كله يشكل في الحقيقة تراجعاً في التسيير الحر للمجموعة الإقليمية البلدية<sup>(4)</sup>.

نعود للحديث عن الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين، التي تأخذ صورة التوقيف والإقصاء، والاستقالة التلقائية.

### أولاً : التوقيف.

نص المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به، على أن التوقيف إجراء يتم من خلاله تعليق ممارسة المنتخب البلدي لمهامه الانتخابية، حيث يشترط لصحة قرار التوقيف توافر مجموعة من الأركان<sup>(5)</sup>:

(1) - أنظر المادة: 65 من القانون 09-08، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 15 من القانون 11-10 السابق الذكر.

(3) - أنظر المادة: 29، 129، 125، 126، 134، 180، 190 من القانون 11-10، السابق الذكر.

(4) - محمد زغداوي، المرجع السابق، ص: 196.

(5) - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 168-169.

أولاً: السبب القانوني، وهو سبب واحد والمتمثل في المتابعة الجزائية.

ثانياً: من حيث الاختصاص: عقد الاختصاص في حال التوقيف إلى الوالي .

ثالثاً: من حيث المحل: وهو عدم إمكانية العضو المنتخب ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً ولفترة محدودة، إبتداءً من صدور قرار الوالي إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات: شكلاً وجب أن يكون قرار التوقيف معللاً، ولا بد أن يتخذ بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي<sup>(1)</sup>.

بالرجوع إلى نصوص قانون البلدية الساري العمل به تحديداً نص المادة: 43 فإن التوقيف يكون بقرار من الوالي، وقد حصرت المادة: 43 من القانون البلدي الساري العمل به حالات توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية:

\_\_ يوقف كل عضو تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام.

\_\_ يوقف كل عضو لأسباب مخلة بالشرف.

\_\_ يوقف كل عضو محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

في كل هذه الحالات يوقف العضو محل المتابعة القضائية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا ما ثبتت براءة العضو الموقوف استأنف مباشرة ممارسة مهامه الانتخابية.

وعليه فالتوقيف يتم بشروط معينة ضماناً لحق المنتخب، كما أنه من جهة أخرى يشكل ضمانه للمجلس المنتخب وحفاظاً على سمعة ومصداقية المجلس من جهة أخرى.

### ثانياً: الإقصاء

إن من أوجه الرقابة على الأشخاص أيضاً الإقصاء، والإقصاء إجراء تأديبي وعقابي يختلف عن الإقالة، وهو مقرون بعقوبة جزائية، وهذا يتعارض وبقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي<sup>(2)</sup>.

(1) - أنظر المادة: 43 من القانون 10-11، السابق الذكر.

(2) - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 170.

وقد نص المشرع الجزائري على أن عضو المجلس الشعبي البلدي يكون محل إقصاء في حالة ثبوت المتابعات في حقه، هذه المتابعات التي أوقف العضو بسببها عن مزاوله مهامه بالمجلس البلدي: (... جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة على غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المعنية<sup>(1)</sup>).

وبصدور هذا الحكم النهائي من الجهة القضائية المعنية، ينتقل العضو من حالة الإيقاف إلى حالة الإقصاء، حيث نص المشرع الجزائري أن من ثبتت الإدانة الجزائرية في حقه بسبب الأسباب المتقدمة، فإنه يعتبر مقصيا بقوة القانون من العضوية في المجلس الشعبي البلدي، ليتم استخلافه قانونيا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من القائمة نفسها<sup>(2)</sup>.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوالي كسلطة وصية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي لإقرار حالة الإقصاء وفق ما نص على ذلك المشرع الجواتري من خلال قانون البلدية الساري العمل به<sup>(3)</sup>.

من خلال ما تقدم من كلام حول الإقصاء كآلية للرقابة على المجالس المحلية البلدية يتضح بأن الإقصاء كإجراء يتعرض له عضو المجلس الشعبي البلدي، يشترط لصحته توافر جملة من الأركان<sup>(4)</sup>:

أولاً: من حيث السبب

حيث أن سبب الإقصاء كما تقدم معنا عائد إلى الإدانة الجزائرية، كما نص على ذلك المشرع من خلال نصوص قانون البلدية السابقة الذكر.

ثانياً: من حيث الاختصاص

يقر المجلس الشعبي البلدي حالة زوال صفة المنتخب عن طريق الإقصاء، وذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوب، كما تقدم بيانه من خلال النصوص القانونية.

(1) - أنظر المادة: 43 من القانون 10-11، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 44 من القانون 10-11، المرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة: 41، 43 من القانون 10-11، السابق الذكر.

(4) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 171.

ثالثا: من حيث المحل

إن محل إجراء الإقصاء يتمثل في فقدان العضو لصفته كعضو بالمجلس البلدي، للأسباب سالفة الذكر، كما بينها قانون البلدية الساري العمل به.

رابعا: من حيث الإجراءات

وتتلخص في المداولة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وإعلان الإقصاء للعضو محل الإدانة الجزائية.

لقد تكفل المشرع الجزائري من خلال نصوص القانون البلدي، كما تقدم معنا، بتحديد على سبيل الحصر الحالات التي يقع العضو على مستوى المجلس البلدي بسببها، تحت طائلة الإقصاء من العضوية، مما يوحي بعدم وجود رقابة وصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهي حالات محددة لا تملك السلطة الوصية بشأنها أي سلطة تقديرية، وهي مرتبطة بالعضو ذاته نتيجة أفعاله<sup>(1)</sup>.

ثالثا: الإقالة (الإستقالة الحكومية).

نص المشرع الجزائري أيضا كوجه من أوجه الرقابة على المنتخب البلدي، على اعتبار هذا الأخير، مستقيلا تلقائيا من العضوية على مستوى المجلس البلدي المنتخب، في حالة التغيب لثلاث دورات عادية خلال السنة من دون عذر مقبول<sup>(2)</sup>.

في البداية نشير إلى أن هذه الحالة قد نص عليه القانون البلدي السابق، مثلها مثل بقية الحالات، لكن الجديد الذي نص عليه آخر قانون بلدي، الساري العمل به، يتمثل في الاحتفاظ بهذه الحالة لزوال صفة المنتخب مع اختلاف في أسباب الإقالة بينه وبين القانون السابق، حيث نص المشرع من خلال القانون البلدي القديم على تصريح الوالي فورا بإقالة عضو المجلس الشعبي البلدي إذا تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي<sup>(3)</sup>.

وبالرجوع إلى نصوص قانون البلدية الساري العمل به، فإن أركان الإقالة هي:

(1)- نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص: 13

(2)- أنظر المادة: 45 من القانون 11-10، السابق الذكر

(3)- أنظر المادة: 31 من القانون 08-90، السابق الذكر

أولاً: من حيث السبب

وبهذا الخصوص اختلف سبب الإقالة في القانون البلدي الساري العمل به، عن سببها في قانون البلدية الأسبق كما مر معنا، وقد اعتبر المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به، أن الغياب المتكرر لأحد الأعضاء عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، مع عدم وجود عذر مقبول من طرف العضو المتغيب<sup>(1)</sup>، وهو ذات السبب في قانون البلدية لسنة 1967.

ثانياً : من حيث الاختصاص

يعود اختصاص التصريح بالغياب إلى أعضاء المجلس الشعب البلدي .

ثالثاً: المحل

نص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به، أن المجلس المنتخب يستمع إلى العضو المتغيب، وبعد انتهاء هذه الجلسة يعلن المجلس المنتخب قرار الإقالة. وبعد صدور قرار الإقالة تنتهي عضوية هذا المنتخب، ليتم استخلافه بعضو آخر وفق ما نصت عليه قواعد الإستخلاف.<sup>(2)</sup>

إن اعتبار العضو مستقيلاً تلقائياً في حالة التغيب لثلاث دورات عادية خلال السنة من دون عذر مقبول، هذه الحالة لم ينص عليها قانون البلدية السابق، القانون رقم 90-08، وكان قانون البلدية لسنة 1967 قد نص على هذه الحالة<sup>(3)</sup>. تحت عنوان التصريح بالاستقالة حيث يثبتها(الاستقالة) الوالي، إذا تخلف عضو المجلس الشعبي البلدي عن الحضور لثلاث دعوات متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، ثم عاد قانون البلدية الساري العمل به لينص على هذه الحالة، تحت عنوان الاستقالة التلقائية، لكنه اختلف مع سابقه من حيث السلطة التي لها إثبات هذه الاستقالة، حيث لم

(1) - أنظر المادة: 45 من القانون 11-10، السابق الذكر

(2) - أنظر المادة: 41، 45 من القانون 11-10، السابق الذكر

(3) -نص المادة: 90 من القانون البلدي 67-24 على أن كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية (03) دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته التصريح باستقالته من قبل الوالي...

يعد الوالي من يثبت الغياب إنما أصبح المجلس الشعبي هو من يثبت غياب العضو بقرار منه مع إخطار الوالي بذلك.

## 2: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيخضع لرقابة مزدوجة، كونه سلطة مزدوجة فهو من جهة سلطة لعدم التركيز بصفته ممثلاً للدولة، وفي هذه الحالة يخضع لكافة أوجه السلطة الرئاسية من طرف شخص الوالي<sup>(1)</sup>

وعلى اعتباره منتخبا وممثلاً للمجموعة المحلية يخضع كغيره من المنتخبين لكافة أوجه الرقابة على المنتخبين من توقيف وإقصاء، والاستقالة التلقائية من المجلس، هذه الأخيرة يختلف فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي عن غيره من المنتخبين من حيث كفاءتها.

حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن منصبه في حالة استقالته دون جمع المجلس الشعبي البلدي وفق نص المادة: 73 من القانون البلدي الساري العمل به، كما أن إثبات التخلي في هذه الحالة يكون في أجل عشرة أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، وفي هذا يختلف عن التخلي عن العهدة النيابية بالنسبة لبقية المنتخبين<sup>(2)</sup>.

إن هذه الأزواجية التي يتمتع بها شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو من جهة سلطة لعدم التركيز، ومن جهة أخرى سلطة محلية قد تؤدي إلى الخلط بين هذه المهام، وعدم التمييز بينها، وبالتالي تمديد استقلالية الجماعة الإقليمية وكبح جماح المبادرة والإبداع على مستوى ممثلي الجماعة الإقليمية رئيسا وهيئة مداولة .

ما يلاحظ هو الحضور الدائم للوالي كسلطة وصية، حيث يعود إليه إصدار قرار التوقيف للمنتخب عن مزاولة نشاطه، والأصل أن هذه المسألة خاصة بعضو من أعضاء المجلس المنتخب وللمجلس فقط سلطة إصدار قرار توقيف الأعضاء، وكذلك الأمر بالنسبة لحالة الإقصاء، حيث نجد الوالي دائم الحضور، وإليه يعود إثبات إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي، بعد فصل الجهة القضائية بحكم نهائي وثبوت

(1) - أنظر: الفرع الثاني من الفصل الثاني من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 74 كم القانون 11-10، السابق الذكر.

إدانتها، على غرار ما كان معمولاً به سابقاً، في ظل قانون البلدية لسنة 67<sup>(1)</sup> حيث كان التوقيف يتم أيضاً بقرار معلل من طرف الوالي، أو حتى في قانون البلدية لسنة 1990<sup>(2)</sup> دائماً يعود الاختصاص إلى الوالي وإن كان قانون البلدية لسنة 1990 اشترط استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي .

مع ذلك يمكن الحديث عن بعض المكاسب، التي حققت على مستوى درجة الرقابة المفروضة على المجالس المحلية البلدية في ظل القانون البلدي الساري العمل به، في مجال الرقابة على الأشخاص، خاصة مع رفع حالة الطوارئ<sup>(3)</sup> وإلغاء العمل بالقوانين المنظمة لتلك المرحلة، مرحلة ما بعد التعددية الحزبية وإجراء إنتخابات 1992، والتي أدت إلى اضمحلال صفة اللامركزية عن المجالس المنتخبة رغم المكتسبات التي حققها القانون البلدي السابق 90-08.

وفي هذا الإطار نص المشرع الجزائري<sup>(4)</sup> على أن إصدار قرار توقيف عضوية منتخبي المجلس الشعبي البلدي أو منتخبي المجلس الشعبي الولائي يصدر من طرف الوالي المختص إقليمياً، لكن هذه المكاسب التي حققها القانون البلدي الجديد تبقى دون الآمال المطلوب تحقيقها، حيث ما تزال الرقابة الإدارية سمة اللامركزية الإدارية الإقليمية، التي تسير ببطء على خطى اللامركزية الكلاسيكية في فرنسا مع الفاصل الكبير في الزمن بين اللامركزية في الجزائر واللامركزية في فرنسا، حيث لم يعد هناك مكان لأساس اسمه الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية لقيام اللامركزية الإقليمية، لقد حلت الرقابة القضائية محل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية منذ عام 1982 مع تعديل قوانين الإدارة المحلية في فرنسا<sup>(5)</sup> حيث يصير المشرع الجزائري على تكريس نظام الوصاية الإدارية .

(1)-المادة: 3 من الأمر رقم 67-24، السابق الذكر.

(2)-المادة: 32 من القانون رقم 90-08، السابق الذكر.

(3)-الأمر رقم: 01-11 مؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق لـ 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج، ع: 12، س: 2011.

(4)- أنظر المادة:1 من المرسوم التنفيذي رقم 92\_143 المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتعلق بتوقيف عضوية المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج، ع: 27، س: 1992.

(5) jean benoit albertini , ela decentralisation en franc, 2005. p10

## ثانيا: الرقابة على أشخاص المجلس الشعبي الولائي

يعتبر وزير الداخلية الراعي الرسمي لعملية الرقابة على المنتخبين الولائيين، والوزير هنا سلطة مركزية تجسد نية وإرادة المشرع نحو تبني نظام عدم التركيز الإداري على مستوى المجالس المحلية الولائية، وهو أبعد ما يكون عن نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، وتتجلى صورها أي الرقابة في الإقالة والتوقيف والإقصاء.

### أولا: التخلي عن العهدة.

بداية نشير إلى أن التخلي عن العهدة كسبب لزوال صفة المنتخب لم يرد النص عليه في المادة: 40 من القانون 07-12 التي حصرت حالات زوال العضوية في الوفاة والاستقالة الإقصاء، وحصول المانع القانوني، ولأن الاستقالة إما أن تكون صريحة أو استقالة تلقائية فإن التخلي عن العهدة هنا هو عبارة عن استقالة تلقائية عن العضوية.

نص المشرع الجزائري كم خلال نصوص قانون الولاية الساري العمل به على أن عضو المجلس الشعبي الولائي المنتخب تنتهي عضويته في الحالة التي يتخلى فيها عن العهدة، ويكون ذلك في حالة تغيب المنتخب من دون عذر عن فعاليات أعمال المجلس لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، وهنا يقوم المجلس الولائي المنتخب بإثبات حالة التخلي عن العهدة من طرف العضو<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى نصوص قانون الولاية الجاري العمل به، فقد نص المشرع اجزائري على أن إصدار قرار زوال صفة المنتخب يكون من طرف الوزير المكلف بالداخلية، كما نص أيضا على إمكانية الطعن في قرار الوزير المكلف بالداخلية أمام مجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

ولئن كان التخلي عن العهدة من قبل المنتخب يشكل إخلالا بالسير الحسن للمجلس المنتخب، وخدمة المصلحة العامة على مستوى الجماعة الإقليمية، ولذلك فقد أصاب المشرع حينما جعله سببا لتجريد المنتخب من العضوية.

لكن الملفت للانتباه هو الحضور الدائم لوزير الداخلية بصفته جهة اللوصاية، واختصاصه بإصدار قرار زوال صفة المنتخب مع أن المسألة هنا خاصة بعضو منتخب، كما أن القانون كان واضحا في

(1) - أنظر المادة 43-40 من القانون 07-12، السابق الذكر.

(2) - أنظر المادة: 40 من القانون 07-12، السابق الذكر.

تحديد أسباب ذلك بدقة وبالتالي يسهل على المجلس المنتخب تطبيق القانون، وإصدار قرار التوقيف من دون تدخل سلطة الوزير المكلف بالداخلية في الشؤون الداخلية للمجلس المنتخب.

### ثانيا : التوقيف.

نص المشرع الجزائري كم خلال نصزص قانون الولاية السارب العمل به على إمكانية توقيف المنتخب الولائي بموجب مداولة، بسبب كونه محل متابعة قضائية لارتكابه جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، وهي ذات الحالة التي نص القانون الولائي القديم<sup>(1)</sup>.

يتم التوقيف حسب نصوص قانون الولاية الساري العمل به، بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهي الحالة نفسها التي نص عليها القانون البلدي الساري العمل به، وإذا كان عضو المجلس الشعبي الولائي يمكن توقيفه، فإن عضو المجلس البلدي يوقف مباشرة من دون وجود سلطة تقديرية تنظر في توقيفه من عدمه. كما أن قيام هيئة المجلس المنتخب بعملية التوقيف يعتبر ضمانا لعضو المجلس الولائي المنتخب، بخلاف المنتخب البلدي الذي يتم توقيفه بقرار من الوالي كما سبق ذكره.

وفي حالة المنتخب الولائي، فإنه وبعد التداول من طرف المجلس المنتخب بشأن العضو محل التوقيف، يعلن التوقيف من طرف الوزير المكلف بالداخلية، علما بأن التوقيف هنا ليس إلزاميا، حيق نصت المادة من القانون الولائي الساري العمل به على إمكانية، والسؤال المطروح هنا هو هل أن الإمكانية التي تحدث عنها المادة: 45 خاصة بالمجلس أثناء المداولة، أم أنها خاصة بالوزير المكلف بالداخلية بعد إجراء المداولة فهو في الأخير من له حق إصدار قرار التوقيف.

نشير إلى أن قانون الولاية القديم وإن كان قد نص من خلال مواده على التوقيف والسلطة المختصة بإصداره، ومع ذلك فإن تنظيم عديد المسائل المتعلقة بالمجالس المنتخبة لادبة كانت أم ولائية في ظل قانون الولاية والبلدية، كان يتم تنظيمها بموجب النصوص التنظيمية<sup>(2)</sup> المتضمنة إعلان حالة الطوارئ

(1) - أنظر المادة: 45 من القانون 07-12، السابق الذكر، والمادة 41 كم القانن 09-90، السابق الذكر.

(2) - المرسوم التنفيذي 92-143 المؤرخ في 11 أفريل 1992، المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج، ع: 27، الصادرة في 12 أفريل 1992.

مما فتح المجال واسعا أمام سلطة الوصاية .

ومما سبق يتضح أن قرار إيقاف عضو المجلس الشعبي الولائي يشترط له الأركان الآتية:

أولاً: من حيث السبب

إن سبب توقيف العضو على مستوى المجلس الشعبي الولائي يتمثل في متابعته قضائياً بسبب جنابة أو جنحة لها ارتباط بالمال العام، أو أسباب مخلة بالشرف.

ويلاحظ أن المشرع في بخصوص حالة التوقيف قد حدد أسباب التوقيف، خلافاً لما كان الأمر عليه في قانون الولاية القديم.

ثانياً: من حيث الاختصاص

تختص جهة الوصاية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بإعلان حالة التوقيف، كما يمكن أن يجري المجلس الشعبي الولائي مداولة لهذا الغرض يتم من خلالها إيقاف العضو ليثبت وزير الداخلية هذا الإيقاف بقرار.

ثالثاً: من حيث المحل

إن محل التوقيف هو تعليق عضوية العضو المتابع قضائياً، حتى تثبت إدانته فيقصي، أو تثبت براءته فيستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائياً وفورياً.

ثالثاً : الإقصاء.

ومن صور الرقابة أيضاً على أعضاء المجلس الولائي المنتخبين نجد أيضاً الإقصاء، حيث نص قانون البلدية الساري العمل به على حالتين يقصي فيهما عضو المجلس الولائي المنتخب بقوة القانون، إحداهما نصت عليها المادة: 44 من قانون الولاية الجديد، وبموجب هذه المادة يقصي بقوة القانون المنتخب بالمجلس الولائي متى ثبت وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في إحدى حالات التنافي المنصوص عليها

---

\_المرسوم الرئاسي رقم: 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج، ع:10، الصادرة في 09 فيفري 1992.

في حالة ثبوت ذلك أعطى قانون البلدية للمجلس المنتخب إجراء مداولة لإقرار ذلك، ثم يأتي دور السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية المكلف بإصدار قرار الإقصاء، هذا الأخير يمكن الطعن فيه من قبل المنتخب المقصي أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المنتخب.

نشير في الأخير إلى أن هذه الحالة لم ينص عليها قانون الولاية: 90-09، وقد أشار إليها القانون: 69-38 المتضمن قانون الولاية في إطار الإقالة وليس في إطار الإقصاء كما فعل قانون الولاية الجديد 12-07.

أما الحالة الثانية لإقصاء عضو المجلس الولائي المنتخب فقد نص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية الساري العمل به على توقيف عضو المجلس المنتخب بسبب المتابعة الجزائية، إلى حين إثبات الإدانة من طرف الجهة القضائية المختصة، حيث ومتى ثبت إدانة المنتخب أقصى من عضوية المجلس المنتخب من طرف المجلس المنتخب بموجب مداولة، ليقر المجلس الإقصاء بعدها، وبثبت هذا الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية كجهة وصاية<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الصدد يلاحظان القانون الولاية الحالي كان أفص من سابقه، حيث حدد طبيعة الجرائم التي يكون العضو المنتخب محل متابعة بسببها، خلافا للقانون الولائي القديم، هذا الأخير لم يحدد طبيعة الجرائم التي من شأنها أن تعيق عمل العضو والهيئة على السواء، حيث أن العضو في مثل هذه الحالة يبقى فيحالة من التخوف وعدم المبادرة خوفا من ترتب المسؤولية عليه.

أما ما يتعلق بمنصب رئيس المجلس الشعبي الولائي عموما، فهي نفس أوجه الرقابة على باقي المنتخبين، فقط ما يتعلق بالتخلي عن العهدة، حيث نص المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية الساري العمل به أنه متى تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين في السنة من دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة.

ومما تقدم يتضح أنه حتى يكون قرار الإقصاء صحيحا لا بد من توافر الأركان الآتية:

<sup>(1)</sup>-أنظر المادة: 46 من القانون 12-07، السابق الذكر.

أو: السبب

لا يقضى عضو المجلس الشعبي الولائي من العضوية على مستوى المجلس المنتخب، إلا إذا ثبتت إدانته جزائياً، بسبب الجرائم المحددة في نص القانون الولائي الساري العمل به، هذه الإدانة ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب، حسب ما نص عليه القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

ثانياً: الاختصاص

يقر المجلس الشعبي البلدي حالة الإقصاء بمدولة، ويثبت الإقصاء من قبل الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية.

ثالثاً: المحل

يتمثل محل الإقصاء في فقدان العضو مركزه القانوني على مستوى المجلس الشعبي الولائي.

### المطلب الثاني : الوصاية على أعمال المجالس المحلية

تملك سلطة الوصاية تجاه أعمال المجالس المحلية المنتخبة سلطات واسعة للرقابة على أعمالها، لتتخذ الرقابة على الأعمال صوراً متعددة، حيث تشمل رقابة السلطة الوصية على أعمال المجالس المنتخبة الرقابة عليها عن طريق آلية التصديق، الإلغاء، الحل، حيث تشكو المجموعات المحلية البلدية من شدة الرقابة على أعمالها (الفرع الأول)، وليست المجالس الولائية في حال أفضل مما هي عليه نظيرتها المجالس البلدية بفعل هذا النوع من الرقابة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الوصاية المشددة لممثلي السلط المركزية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تهدف الرقابة على المجموعات المحلية إلى النظر في مدي مشروعية أعمالها دون رقابة الملائمة، لأن هذه الأخيرة فكرة واسعة وغير واضحة، وهي من مقومات السلطة الرئاسية، كما أنها رقابة استثنائية على مداوات المجلس المنتخب، حيث أن الأصل في المداوات خضوعها لقاعدة النفاذ المباشر بعد المصادقة عليها من طرف أعضاء المجلس المنتخب .

إن التأمل في نصوص القانون البلدي الساري العمل به يبرز بوضوح حجم الرقابة المشددة المفروضة على المجالس البلدية من طرف ممثلي السلط المحلية، وعلى مداولاتها التي تعتبر وسيلة هذه

المجالس المنتخبة لتسيير الشؤون المحلية وتكريس الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي، ومع أن المشرع قد أبقى على الصلاحيات الواسعة للمجلس إلا أنها تبقى مفرغة من محتواها بسبب الرقابة المشددة التي تعاني منها المجالس المحلية .

### أولا :التصديق.(التصريح)

التصديق أو التصريح للسلطات اللامركزية البلدية، يعتبر واحدة من أهم السلطات الرقابية لجهة الوصاية على أعمال المجلس المنتخب، كونه شرط أساسي لنفاذ المداولة، ومن خلاله تهيمن سلطة الوصاية على سلطة القرار، ويأتي على صورتين: تصديق ضمني وتصديق صريح في بعض المداولات لخصوصيتها.

### 1: التصديق الضمني

الأصل أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تعتبر سارية بمجرد التصويت عليها من طرف أعضاء المجلس تطبيقا لمبادئ الديمقراطية التمثيلية وتحييدا للامركزية التسيير، وتشجيع روح المبادرة لدى المنتخبين المحليين، لكن الاستثناء أن تخضع للرقابة المسبقة لجهة الوصاية ممثلة في شخص الوالي.

وفي إطار المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، رفع القانون البلدي الساري العمل به من المدة الممنوحة للوالي للمصادقة على المداولات المرفوعة إليه، من 15<sup>(1)</sup> يوما في إطار القانون السابق للبلدية إلى 21 يوما في إطار القانون البلدي الجديد، حيث تصبح المداولات عموما قابلة للتنفيذ بعد هذه المدة.

وهذا من شأنه عرقلة مصالح المجالس البلدية المحلية، حيث جاء النصف القانون البلدي الساري العمل به، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، مع مراعاة أحكام المواد 57، 59، 60 أي أنه لا يمكن بحال من الأحوال تنفيذ المداولات قبل هذه المدة<sup>(2)</sup>.

(1) - أنظر المادة: 41 من القانون 90-08 على: تنفذ المداولات بحكم القانون بعد مرور خمسة عشر(15) يوما من إيداعها لدى الولاية...

(2) - أنظر المادة: 56 من القانون 11-10، السابق الذكر.

## 2 : التصديق الصريح

لقد خص القانون البلدي الساري العمل به، على غرار القانون 90-08<sup>(1)</sup> طائفة من المداولات أوجب فيها المصادقة الصريحة للوالي وجوبا، هذه المداولات تتمثل في الموضوعات الآتية:

\_الميزانيات والحسابات.

\_قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

\_اتفاقيات التوأمة.

\_التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية<sup>(2)</sup>

وعليه هذه الطائفة من المداولات لا بد فيها من المصادقة من طرف الوالي، ولا تكفي فيها مدة 21 يوما لتنفيذها، حيث يشترط فيها مرور 30 يوما في حالة عدم إعلان الوالي قراره بشأنها، ونشير إلى أن المشرع قد ادخل هذه المسائل حيز التشريع ونص على ضرورة المصادقة عليها من طرف الوالي، مع أنها كذلك حتى قبل النص عليها قانونا، سواء من خلال النصوص الخاصة أو حتى من خلال السلطة الممنوحة لرئيس الدائرة على اعتبار أنه سلطة لعدم التركيز يعمل في إطار السلطة الرئاسية للوالي<sup>(3)</sup>.

عمليا يمكن أن نعتبر أن التصديق على المداولات هو بمثابة الرخصة أو الاعتماد الذي تمنحه السلطة الوصية، ممثلة في شخص الوالي للبلدية للمباشرة في التنفيذ، وهذه رقابة سابقة على أعمال المجالس المحلية، والأصل فيها أن تكون رقابة لاحقة على أعمال المجالس المحلية، مما يؤثر سلبا على أعمال المجلس المحلي، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار المراحل التي تمر بها المداولة حتى تصل إلى الوالي مرورا برئيس الدائرة الذي يمثل سلطة وصائية على مستوى البلدية، ومع رفع المدد للمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي يزداد حجم المعاناة والتبعية للسلطة الوصية.

يمثل أيضا نص المادة: 57 تدخلا صارخا في الكيان المادي والمالي للمجموعات المحلية، وإنه إن سلمنا بضرورة المصادقة من طرف السلطة الوصية على المداولات المتعلقة بالفقرة الثانية من نص المادة أعلاه لكونها

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 42 من القانون 90-08، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 57 من القانون 11-10، السابق الذكر

<sup>(3)</sup> -المادة: 60 من القانون 11-10، نفسه.

تنطوي على أطراف أجنبية، ومع ذلك فإن الإعدام النهائي لإرادة المجموعة المحلية ممثلة في المجلس المنتخب يمكن استساغته من باب أن هذه الصلاحيات خارجة بطبيعتها عن اختصاص المجموعة المحلية.

كما أن الفقرة الأولى من نص المادة تمثل واحدة من أهم آليات الاستقلالية للمجموعة المحلية، كما أن إخضاعها للمصادقة الوجوبية من طرف الوالي هو ذروة التضييق على المجموعة المحلية، إضافة إلى أن الفقرة الثالثة والفقرة الرابعة جاءتتا عامتين، حيث يطرح السؤال عن أطراف التوأمة وماذا لو أن اتفاقية التوأمة حصلت بين عدد من البلديات في إطار إقليمي مثلا، وكذلك الأمر بالنسبة للفقرة الأخيرة .

بالإضافة أن الفقرة الأولى من نص المادة والمتعلقة بالميزانية يمثل واحدة من أهم صلاحيات المجلس البلدي التي تمكنه من تسيير الشؤون المحلية للسكان وتجسيد سياساته التنموية بإقليم البلدية، وهو هنا بمثابة تكبير لأيدي المجلس من خلال عدم تمكنه من تسيير الجانب المالي واشتراط المصادقة الدائمة للوالي في هذا المجال.

إضافة إلى سلطة الوالي الوصائية على المداولات لا يمكن إغفال الدور الذي يلعبه رئيس الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري بصفته سلطة لعدم التركيز، من خلال التنظيم<sup>(1)</sup> الذي حدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، كما نص على إخضاع المداولات المتعلقة بالجوانب المالية والإدارية لرقابة رئيس الدائرة.

### ثانيا: الإلغاء.

والبطلان أو الإلغاء كما رأينا سابقا إعدام المداولة، ويأتي على صورتين:

### أولا: الإلغاء المطلق.

نص المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به، على مجموعة من المداولات تبطل بقوة القانون:

\_\_المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

(1) - أنظر المادة:4،3، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج، ع: 48، س:1994.

ـ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

ـ غير المحررة باللغة العربية<sup>(1)</sup>.

حيث أسند المشرع من خلال نصوص القانون البلدي الساري العمل به إلى هيئة الوالي، التصريح ببطان هذه المداولات بقرار، إن النص على هذه المسائل أمر معقول جدا كونها تمس برموز الدولة وشعاراتها الرسمية، ولو أن إبطالها في هذه الحالة جعل أمام الجهات القضائية المختصة لكان أفضل، كما أن السبب الأول لإلغاء المداولات، بالتحديد عبارة "غير المطابقة للقوانين والتنظيمات" فيبدو أنها عبارة واسعة وفضفاضة، فهل يقصد بها توجيهات وتعليمات الوالي يا ترى؟

### ثانيا: البطلان النسبي

كما أن المداولات التي تكون فيها مصالح أعضاء المجلس أو أقاربهم متعارضة مع مصالح البلدية، تكون قابلة للإبطال في حالة حضور المعني خلال المداولة دون أن يصرح بذلك أمام المجلس<sup>(2)</sup>.

يثبت بطلان هذه المداولات بقرار معطل من الوالي دائما كسلطة وصية على أعمال المجلس المحلي.

في الأخير أعطي قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي كضمانة حق اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار الوالي بإبطال مداولة ما، يبقى السؤال المطروح هو مدى تطبيق هذه الضمانة حقيقة على أرض الواقع في ظل الهيمنة التامة للوالي على المجلس البلدي، وفي ظل خضوعه للسلطة الرئاسية للوالي.

### ثالثا: الحلول

نص المشرع الجزائري من خلال القانون البلدي الساري العمل به، على واحدة من أخطر آليات الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، حيث تكاد هذه الآلية تعدم حياة المجلس المحلي، من خلال حلول الجهات الوصية محل المجلس المنتخب، وامتلاكها لكافة أوجه السلطة بدلا عنه، ومع أن هذه الآلية تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وحماية الصالح العام، إلا أنه في الحقيقة يشكل انتهاكا صارخا لاستقلالية المجموعات المحلية.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 59 من القانون 11-10، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 60 من القانون 11-10، السابق الذكر.

ومن خلال نصوص القانون البلدي الساري العمل به، فتح الباب على مصراعيه للوالي لممارسة كامل الصلاحيات الموكولة إلى المجلس المنتخب ورئيسه، حيث يملك الوالي نتيجة الحلول محل المجلس المنتخب اتخاذ كافة التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، والخدمة الوطنية والحالة المدنية ولاسيما ما يتعلق بالعملية الانتخابية أي حتى ما يتعلق بإنشاء المجالس المحلية يتدخل فيه الوالي من خلال كافة مراحل العملية الانتخابية<sup>(1)</sup>.

كما تضمن القانون البلدي أيضا النص على حالة أخرى تحل فيها إرادة الوالي محل إرادة المجلس ككل، من خلال القرارات الموكولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، بموجب القوانين والتنظيمات، بعد إعداده من طرف الوالي في حالة امتناعه عن اتخاذ هذه القرارات، في مثل هذه الحالة يحل محله الوالي في القيام بذلك<sup>(2)</sup>، وكأننا أمام رئيس ومرؤوس في إطار السلطة الرئاسية ولسنا أمام أسلوب لا مركزي في التسيير يكون فيه للهيئة اللامركزية سلطة المبادرة والتخطيط والتسيير، إضافة إلى حالة أخرى مهمة تتعلق بالتصويت على الميزانية، يتدخل الوالي أيضا بمناسبة التصويت على الميزانية في حالة وجود اختلال بالمجلس البلدي يحول دون التصويت عليها مهما كان هذا الاختلال كبيرا أو صغيرا<sup>(3)</sup>.

ومن هنا تتضح نية المشرع الحقيقية في إطلاق لفظ الوصاية الإدارية على المجموعات المحلية، لأنه حقيقة يراها فاقدة لأهلية التصرف، فاستعمل هذا المصطلح ليعبر عن رأيه فيها وعن حقيقة وسبب الرقابة. (المادة 42، 43، 44، من القانون المدني)<sup>(4)</sup>

لقد أكد المشرع الجزائري في كل المراحل التي مرت بها قوانين البلدية، على الرقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية، بل إن أول ميثاق للبلدية 1967 قد أكد هو الآخر على ذلك، والذي عقبه قانون البلدية 1967، الذي بدوره أكد على أهمية الوصاية في تسيير الجماعات الإقليمية، وجاء بعده تعديل قانون البلدية بمقتضى القانون 81-09 دون أن يحمل الجديد، ثم جاء بعده قانون البلدية

(1) - أنظر المادة: 100 من القانون 10-11، المرجع السابق.

(2) - أنظر المادة: 101 من القانون 10-11، المرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة: 102 من القانون 10-11، المرجع نفسه.

(4) - القانون رقم القانون رقم 07-05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق ل 13 مايو 2007 المتضمن تعديل وتتمين الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، ع: 31، الصادرة في 13 مايو 2007.

08-90 هذا الأخير حمل بعض التعديلات الثانوية، أخيرا القانون 11-10 الذي جاء مخصيا للآمال المعقودة عليه حيث أبقى مجددا على مسألة الوصاية المشددة على المجموعات المحلية وعلى أعمالها خاصة، لتظهر السلطة الوصية بمظهر المسير لا المراقب فحسب.

### الفرع الثاني: هيمنة الوالي على أعمال المجلس الولائي

يعتبر الوالي رجل الدولة على مستوى الولاية، فهو الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي بخلاف الهيئة التنفيذية للبلدية<sup>(1)</sup>، وهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة<sup>(2)</sup> وكما توضع إدارة الولاية تحت سلطته أيضا بما في ذلك المصالح غير المركزية للدولة<sup>(3)</sup>، حيث أسندت الوظيفة التنفيذية على مستوى قانون الولاية إلى هيئة الوالي، ومرد ذلك عدم النص على تشكيل الهيئة التنفيذية للوالي سواء على مستوى نصوص الدستور أو على مستوى قانون الولاية، مما سمح بوجود ازدواج وظيفي على مستوى قانون الولاية، تجسد هذا الازدواج في منح مهمة تنفيذ المداولات إلى الوالي كسلطة وصية تابعة للمركز<sup>(4)</sup>، وتتجلى مظاهر هيمنة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي في المظاهر الآتية:

#### أولا: التصديق

وهو كما رأينا سابقا منح الإذن بالموافقة للمجلس المحلي بالتنفيذ، ويأخذ صورتين:

#### التصديق الضمني:

جعل قانون الولاية من الوالي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة فيما يتعلق بمداولات المجلس الولائي، وعلى غرار مداولات المجلس الشعبي البلدي تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة للتنفيذ كذلك بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بمقر الولاية<sup>(5)</sup>.

ولم يكفي قانون الولاية بإعطاء الوالي حق المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي فحسب، بل يمكنه كذلك في حال تبين له بطلان المداولة من الرجوع إلى القضاء لأبطال هذه المداولة في أجل

(1) -أنظر المادة : 102 من القانون 12-07، السابق الذكر

(2) - أنظر المادة : 110 من القانون 12-07، نفسه.

(3) - أنظر المادة: 127 من القانون 12-07، نفسه.

(4) -محمد زغداوي، المرجع السابق، ص: 04.

(5) - أنظر المادة: 54 من القانون 12-07، السابق الذكر.

21 يوما التي تلي اتخاذ الوالي لقرار إبطالها.

### ثانيا : التصديق الصريح

ولقد خص قانون الولاية على غرار قانون البلدية طائفة من المداولات اشترط فيها مصادقة وزير الداخلية عن طريق التصديق الصريح عليها وهي.

\_الميزانيات والحسابات

\_التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

\_اتفاقيات التوأمة.

\_المبات والوصايا الأجنبية.

هذه الفئة من المداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها في غضون شهرين<sup>(1)</sup>.

وهي الموضوعات ذاتها التي نص عليها قانون البلدية الساري العمل به، واشترط فيها المصادقة الصريحة للوالي، مما يشكل أيضا خرقا واضحا لمبدأ اللامركزية في التسيير، والسؤال المطروح هنا هو ما مصير هذه المداولات التي لم يصادق عليها وزير الداخلية خلال مدة الشهرين؟ أن الجواب على هذا السؤال قد نص عليه القانون البلدي، حيث يصل الأمر إلى حد إبطال هذه المداولات نهائيا، ما لم يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية في أجل الشهرين.

### ثانيا البطلان.

في إطار قبضة الوالي على الولاية، أقر قانون الولاية الساري العمل به، سلطة الوالي كمثل للولاية في اللجوء إلى السلطة القضائية على مستوى المحكمة الإدارية المختصة لإبطال مجموعة من المداولات، المتعلقة بالموضوعات الآتية:

\_المداولات المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

\_التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

\_غير المحررة باللغة العربية.

\_التي تتناول موضوعا لا يدخل في اختصاصاته.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 54 من القانون 12-07، السابق الذكر

\_المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

\_المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه<sup>(1)</sup>

ووفقا لنص المادة:54من قانون الولاية إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة: 53 فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في اجل الواحد والعشرين(21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

كما أشارت في هذا السياق المادة: 56، والمادة: 57 على اختصاص الوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في حالة حضور رئيس المجلس الشعبي أو أي عضو في المجلس مداولة يكون فيها في وضعية تعارض مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء .

حيث بإمكان الوالي حسب نص المادة: 57 أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يمكن ذلك أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية دائما حسب نص المادة: 57.

نلاحظ دائما حجم الاختناق الذي يعاني منه المجلس الشعبي الولائي جراء الوصاية المشددة التي تمارسها السلط المركزية أو السلطة غير الممركزة، إلى درجة عدم تمكينه حتى من مجرد حقه في الطعن أمام الجهة القضائية المختصة في قرارات وزير الداخلية القاضية بإبطال المداولات أو إلغائها، أو رفض المصادقة عليها، وهذه واحدة من أهم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي وفق قانون الولاية السابق<sup>(2)</sup> .

انتزعت هذه الصلاحية من المجلس الشعبي الولائي لصالح الوالي، فضلا عن ذلك تعاني الجماعة الإقليمية الولاية من رقابة مطبقة لممثل الدولة أو لمنتخب الدولة بداية من حضور الوالي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، وصولا إلى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي أو بعبارة أدق قرارات المجلس الشعبي الولائي<sup>(3)</sup> .

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 53 من القانون 12-07، السابق الذكر.

<sup>(2)</sup> - أنظر المادة: 54 من القانون 90-09، نفسه.

<sup>(3)</sup> - أنظر المواد: 102،103،104 من القانون 12-07، السابق الذكر.

حيث نصت المادة: 103 من قانون الولاية الساري العمل به على دور واختصاص الوالي بنشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، فلم يعد الأمر قاصرا على مجرد التنفيذ كما نص على ذلك القانون السابق الملغى بل أضيف إلى اختصاصه السهر على نشر مداوات المجلس الولائي، وكأن مداوات المجلس الولائي قاصرة لعدم أهلية هيئة المجلس الولائي التداولية.

وبالتالي يستلزم الأمر ضرورة إجازتها من طرف الوالي حتى يصح تنفيذها، وهذا ما نصت عليه المادة: 123 من قانون الولاية الساري العمل به، التي نصت على أن يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب.

لقد بات المجلس الشعبي الولائي المنتخب رمز اللامركزية على مستوى الولاية، مجرد مقترح فقط على الوالي يقترح عليه المسائل إن شاء أنفذها، وإن شاء أبطلها.

### ثالثا: الحلول

والحلول هنا يقصد به حلول الوزير المكلف بالداخلية في باب المسائل المالية، المتعلقة بالميزانية، تحديدا النفقات الإجبارية، وهذا ما نصت عليه المادة: 163 من قانون الولاية الساري العمل به، حيث جاء فيها أنه في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية تسجل السلطة المكلفة بضبط الميزانية النفقات الإجبارية وفقا للتنظيم المعمول به<sup>(1)</sup>.

كما أشارت المادة 168 والمادة 169 من قانون الولاية الساري العمل به، على تدخل سلطة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية لضبط الميزانية واتخاذ التدابير اللازمة وكذلك التدخل لأجل استدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية.

<sup>(1)</sup> - أنظر المادة: 163 من القانون 07-12، السابق الذكر.

## المبحث الثاني: الرقابة على أمراء<sup>(1)</sup> الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي.

تتميز الرقابة في التنظيم الإداري الإسلامي بطابعها الخاص، الذي يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة في ظل التشريعات الحديثة المقارنة، وذلك من عدة زوايا، فهي رقابة أساسها قاعدة أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك، فهي إذا متعلقة بدرجة الإيمان لدى الفرد، تضعف فعاليتها بضعف الوازع الديني، وتقوى بقوته، وهي بذلك رقابة عليا.

إضافة إلى كونها رقابة عليا فهي أيضا رقابة ذاتية تنبع من ذات الإنسان، وهي نتيجة لاستشعار رقابة الله عز وجل للعبد، وسوف نلمس نتائج هذه الرقابة عبر مختلف المراحل التي سوف نتطرق من خلالها إلى الرقابة على الولاة والأمراء في الدولة الإسلامية.

وقد بدأت الرقابة على الأمراء بسيطة ثم تطورت إلى أن أصبحت لهذه الرقابة مؤسسات مستقلة تمارسها، وسوف نتطرق في هذا المبحث إلى أنواع الرقابة في الدولة الإسلامية، بداية بالرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية، أو ما يسمى بالرقابة الإدارية (المطلب الأول) ثم الرقابة القضائية (المطلب الثاني) ثم الرقابة الشعبية (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الأمراء في النظام الإداري الإسلامي.

عرفت الدولة الإسلامية في عهدها الأولى كلا من الرقابة الإدارية السابقة والرقابة الإدارية اللاحقة، هذه الأخيرة تقوم على رقابة الأشخاص ورقابة الأعمال، وسوف نركز في هذا المطلب على نوعي الرقابة في العهود الأولى للدولة الإسلامية، بعد التأصيل للرقابة الإدارية في الدولة الإسلامية ووسائلها (الفرع الأول) ثم أنواع الرقابة ومظاهرها (الفرع الثاني).

(1) - أطلق علماء السياسة الشرعية مصطلح أمير للدلالة على معينين، الأول: أمير الجيش أي قائده، الثاني أمير البلاد: وهو يقابل المحافظ في لغة الإدارة حاليا، كما استعمل علماء السياسة الشرعية أيضا مصطلح العامل والوالي في هذا المعنى أي للدلالة على أمير البلاد، أما في كتب التاريخ فقد ورد مصطلح الأمير على معينين، المعنى الأول: الإمارة على الصلاة والخراج، المعنى الثاني: الإمارة على الصلاة، ويقصد بالإمارة لدى المؤرخين الولاية على المسلمين في كافة أمورهم الدينية والسياسية والحربية والقضائية والإدارية ما خلا جباية الأموال، فإذا جمع الأمير الصلاة والخراج كانت ولايته ولاية عامة، فإذا ما اقتصر على الصلاة وحدها كانت إمارته إمارة خاصة في لغة أهل السياسة الشرعية. أنظر: منير العجلاني، عبقرية الإسلام في أصول الحكم، دار النفائس، بيروت، ط: 01، 1985، ص: 114/113.

## الفرع الأول : التأصيل للرقابة الإدارية على الأمراء

يقول ﷺ (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته الإمام راع ومسؤول عن رعيته...)(1).

يعتبر هذا الحديث الشريف أصل عام من أصول الحكم في الإسلام، وهو مدار الأمر كله، فالحاكم في الإسلام مسؤول أمام الله وأمام الرعية، وليس يسقط المسؤولية عنه استخلافه الأمراء والولاة، على أعمال الدولة في الأمصار والأقاليم، ذلك أن احتمال الخطأ والظلم وارد في جانب العمال.

لأجل ذلك يقع على الحاكم واجب الرقابة والمتابعة لمن اختارهم من الأمراء والولاة، ولنا في سيرة الخليفة عمر ﷺ خير المثال، فقد كان ﷺ شديد الحرص على اختيار الأكفأ للولاية، ولم يكن اختياره الأكفأ والأفضل يغنيه عن التزام الرقابة تجاهه، وعن تتبع أحوال من استعمله من العمال على أرض الممارسة، وفي ذلك يقول الخليفة عمر ﷺ لأصحابه: أرايتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم، ثم أمرته بالعدل... أيرئ ذلك من ذمتي؟ قالوا: نعم، قال: كلا حتى انظر في عمله... أعمل بما أمرته أم لا(2).

وقد عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الإدارية على أمراء الأقاليم منذ بداياتها الأولى، وبرزت هذه الرقابة أكثر زمن الخليفة عمر ﷺ، من خلال بثه العيون بين الولاة والأمراء على الأقاليم، ولقد كان من غير الجائر في عهده للأمراء والعمال الدخول ليلا عند القدوم إلى المدينة، مخافة أن يختلسوا من أموال الدولة(3)، ثم تطورت هذه الرقابة لاحقا من خلال إنشاء ما يسمى بالدواوين لتتولى عملية الرقابة ومن هذه الأجهزة ديوان البريد.

لقد لعب ديوان البريد دورا مهما في عملية الرقابة على الولاة، وفي إطار الحديث عن إسهامات هذا الديوان في بيان أهمية ومكانة الرقابة على الولاة، نستأنس بما نقل عن الخليفة المنصور زمن الدولة العباسية، أنه كان يقول: ما أحوجني أن يكون على بابي أربعة نفر لا يكون على بابي أعف منهم، هؤلاء في نظر الخليفة المنصور هم أركان وأعمدة الحكم، ولا قيام للدولة من دونهم.

أول هذه الأركان القاضي، وليس كل قاض يتحقق فيه وصف الخليفة المنصور، بل شرطه فيه أن لا

(1) - سبق تخرجه

(2) - صبحي عبده سعيد، المرجع السابق، ص: 88.

(3) - محمد عبد الله الشيباني، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر الإسلام إلى سقوط الدولة العباسية، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض، ط: 02، 1984، ص: 21.

تأخذه في الله لومة لائم، فأما الركن الثاني فصاحب شرطة منصف للضعيف من القوى، والثالث صاحب خراج يستقصي ولا يظلم الرعية، وقبل أن يواصل كلامه عن آخر الأركان وهو صاحب البريد، جعل يعرض على اصبعه السدادة لثلاث مرات، متأملاً أن يمتلك هذا الركن الرابع، متحسراً في كل مرة وهو يقول: آه آه قيل : ما هو يا أمير المؤمنين، قال: صاحب بريد يكتب خبر هؤلاء على الصحة<sup>(1)</sup>.

ومن هنا يتضح الدور الكبير الذي يلعبه صاحب البريد، كجهة رقابية على من استأمنه الخليفة أو الحاكم على الرعية، مهما كانت ولايته هذا العامل، ومهما كانت درجة تقواه والتزامه، ثم إن كلام الخليفة المنصور هنا يلفت انتباهنا إلى أن توافر شروط الولاية على اختلاف الولايات، لا تكفي لوحدها في الوالي أو العامل للحكم على قيامه بها وفق متطلبات الشرع، وأن ذلك لا يغني عن متابعة هذا العامل على الولاية واقعا، تبعا لقاعدة -فقد يخون الأمين، ويكذب الصادق-

فالشروط إذن لا بد منها لتقلد الولاية في البداية، لكنها ليست شرطا كافيا لاستمرارها لاحقا، حيث لا بد من التتبع لهذا الوالي في إطار رقابة الأداء، والنظر في كيفية قيامه على شؤون الولاية، والنتائج المحققة على أرض الواقع، ولذلك كثيرا ما تعرض أصحاب الولايات في الدولة الإسلامية نتيجة لذلك إلى المسائلة أو العزل وغيرها من أوجه الرقابة منذ البدايات الأولى للتأسيس الدولة الإسلامية .

ومما يدل على التطور الكبير الذي وصل إليه ديوان البريد في القيام بالرقابة على عمال الدولة، تطور وظيفته من مجرد نقل الأخبار بين الخلفاء والولاة، إلى القيام بواجب الرقابة على الولاة، ومن ذلك أن الخليفة المنصور وليّ على حضرموت واليا، فكتب إليه صاحب البريد أن هذا الوالي يكثر الخروج في طلب الصيد مصطحبا معه كلابا قد أعدها لهذا الغرض، فقام بعزله وكتب إليه قائلا: ثكلتك أمك وعدمك عشيرتك، ما هذه العدة التي أعددتها للنكاية في الوحوش، إنا إنما استكفيناك في أمور المسلمين، ولم نستكفك في أمور الوحوش، سلم ما كنت تلي من عملنا إلى فلان بن فلان ولحق بأهلك ملوما مدحورا<sup>(2)</sup>.

(1) - ابن الأثير، الكامل في التاريخ، المرجع السابق، ج 05، ص: 46.

(2) - ابن كثير، البداية والنهاية، مكتبة المعارف، بيروت، ط: 01، 1966، ج 10، ص: 125.

## الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية على العمال ووسائلها

اتخذت الرقابة على الولاة عدة أوجه، فمن رقابة على أشخاص الولاة إلى رقابة على أعمالهم، كما أن هذه الرقابة قد تكون رقابة سابقة، وقد تكون رقابة لاحقة .

### أولاً: الرقابة السابقة (الرقابة السابقة على شخص الأمراء والولاة وعلى أعمالهم)

#### 1: عهد النبي ﷺ

عرفت الدولة الإسلامية هذا النوع من أنواع الرقابة منذ عهده ﷺ، وقبل ذلك مهم جدا القول أن الدولة الإسلامية في عهدها الأولى سارت وفق أسلوب اللامركزية الإدارية، ومنذ عهده ﷺ، مع بساطة الدولة آنذاك، ونحن إذ نقول هذا الكلام فلسنا نقصد به اتباع أسلوب اللامركزية فقط.

حيث أن النبي ﷺ لما استجمع الأمر له، ودانت لدعوته العرب عامة، جعل على كل قبيلة إماما منها، ترك لهذا الإمام أمر تسيير القبيلة، محيطا إياه بالتوجيهات والتعليمات من جباية للفيء وتعليم للقرآن والفقهاء والدين في الحق والشدة في الظلم<sup>(1)</sup>، ...

وإذا كانت الدول قديما فيما يتعلق بأساليب التنظيم الإداري قد اعتمدت أسلوبا مركزيا خانقا، أدى إلى كثير من الإشكالات على صعيد التنفيذ الإداري، وكانت نتيجة ذلك، التحول شيئا فشيئا عن هذا الأسلوب المركزي المتشدد، وصولا إلى اللامركزية الإدارية<sup>(2)</sup>، فإن النبي ﷺ قد اعتمد منذ البداية أسلوبا قائما على التفويض للولاة في الأقاليم<sup>(3)</sup>.

وتعتبر الرقابة على الأشخاص واحدة من صور الرقابة الإدارية، وذلك من خلال آلية التوجيهات والتعليمات منه لعماله ﷺ<sup>(4)</sup>، وكتابه إلى الولاة، قال سيف أنبأنا سهيل بن يوسف، عن أبيه، عن النبي

(1)- القبط محمد القطب طبلية، المرجع السابق، 70.

\_أنظر أم غانم فنجان موسى، فاطمة فالخ أحمد، الإدارة في المنهج الإسلامي مدخل الوظائف الإدارية، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، الأردن، ط: 01، 2011، ص: 214.

(2)- محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص: 12-13.

(3)- أم غانم فنجان موسى، فاطمة فالخ أحمد، المرجع السابق، ص: 214.

(4)- ذكر الدكتور حسن إبراهيم حسن وعلي إبراهيم حسن أن كلمة عامل تفيد بان صاحبها ليس مطلق السلطة، ثم فيما بعد استعملت كلمة والي وهذا يشعر بالسلطان والنفوذ، كما أطلق لفظ الأمير بمعنى الوالي، ثم تطور اللفظ ليدل على الاستبداد الذي تمتع به الولاة، وفي عهد بني أمية أصبحت كلمة أمير تطلق على قائد الناحية الإدارية، يقول ميتز: كان حكام الولايات يلقبون بلقب أمير، في الدولة الأموية ذلك اللقب الذي يطلق على أمراء البيت المالكي، ولم يكن هناك صلة بين هذا اللقب "أمير" وبين لقب أمير الأمراء

بعث إلى العمال على اليمن عهدا، منها ﷺ

بسم الله الرحمن الرحيم.

هذا عهد من النبي رسول الله إلى فلان...

أمره أن يتقي الله في أمره كله، فإن الله مع الذين اتقوا والذين هم محسنون، وأن يأخذ الحقوق كما افترضها الله تعالى، وأن يؤديها كما أمره الله تعالى، وأن ييسر للخير بعمله، وألا يماريه فيما بينهم، فإن هذا القرآن حبل الله، فيه قسمة العدل،... وأن يحجز الرعية عن التظلم،... والحج فريضة الله على من استطاع إليه سبيلا، والعمرة الحج الأصغر،... وهدم بأخلاق الله،... وأمرهم أن يؤدي الصلوات لوقتها،... وأن تأخذ من الناس ما عليهم من أموال الصدقة،... ومن أجاب إلى الإسلام فله ما لنا وعليه ما علينا...<sup>(1)</sup>

ومن خلال التأمل في هذا العهد منه ﷺ إلى عامله، يتضح أنه عبارة عن تعليمات وتوجيهات من باب تذكيره، ووعضه، وبيان مدى عظم المسؤولية الملقاة على عاتقه، والأهم إلزام التقوى في كافة هذه الاختصاصات الموكلة إليه.

كما تأتي الرقابة السابقة في شكل إذن مسبق من الخليفة للولاة، وقد وجد هذا الشكل من أشكال الرقابة منذ عهد النبي ﷺ، ومن الأمثلة على ذلك كتاب خالد بن الوليد إلى النبي ﷺ بشأن دعوته أهل بلحارث إلى الإسلام، حيث أنهم أسلموا، ولم يجاروا، فأقره النبي ﷺ على ذلك<sup>(2)</sup>.

حيث أن رجوع خالد بن الوليد في هذه الحالة إلى رأي النبي ﷺ، في نوع من أخذ الإذن، فيما اتخذ من إجراءات، نتيجة إسلام أهل بلحارث بهذه الطريقة من دون حرب.

---

الذي أدخله الخلفاء العباسيون وتلقب به قائد القواد مؤنس الخادم، انظر حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، المرجع السابق، ص: 136. انظر منير العجلاني، المرجع السابق، ص: 213.

<sup>(1)</sup> -محمد حميد الله، مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة، دار الإرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط: 03، 1969، ص: 166-169.

<sup>(2)</sup> -محمد حميد الله، المرجع السابق، ص: 19.

### ثانيا: عهد الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه

اتبع الخليفة الأول أبو بكر الصديق، رضي الله عنه المنهج نفسه الذي سار عليه رسول الله صلى الله عليه وسلم، بداية بتقسيم الدولة الإسلامية إلى عدة ولايات: مكة، الطائف، صنعاء، حضرموت، خولان، زُبيد، رمع، الجند، نجران، جُرش، البحرين<sup>(1)</sup>، جاعلا على كل ولاية وال يتولى السلطة التنفيذية والقضائية على السواء وفق أسلوب اللامركزية الإدارية.

ومن أوجه رقابة الخليفة أبي بكر الصديق السابقة على شخص الولاية، قيامه في البداية بتجريب العامل، ليرى مدى قدرته وصلاحيته للقيام بشؤون الولاية، ثم يترصد له فإن كان كذلك، أي في مستوى المسؤولية وكله أمرها، وإلا فيعزله، ومن ذلك ما قاله ليزيد بن أبي سفيان: إني قد وليتك لأبلوك وأجربك وأخرجك، فإن أحسنت رددتك إلى عملك، وإن أسأت عزلتك<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه

في عهد الخليفة الراشدي عمر بن الخطاب رضي الله عنه، اتسعت رقعة الدولة الإسلامية، فقسمت الدولة الإسلامية إلى أقسام إدارية كبيرة: ولاية الأهواز البحرين، ولاية سجستان ومكران وكرمان، ولاية طبرستان، ولاية خراسان، كما جعل بلاد فارس ثلاث ولايات، وبلاد العراق قسمين، أحدهما حضرته الكوفة والآخر حضرته البصرة، قسم بلاد الشام إلى قسمين: أحدهما قاعدته حمص، والآخر دمشق، كما جعل فلسطين قسما قائما بذاته، وقسم إفريقية إلى ثلاث ولايات : مصر السفلى ومصر العليا وغرب مصر وصحراء ليبيا،<sup>(3)</sup>.

وقد شهد عهده رضي الله عنه دخول أجناس متعددة في الإسلام حديثة عهد بأحكامه، مما اقتضى إتباع أسلوب رقابي أشد من سابقه، رسول الله صلى الله عليه وسلم وأبو بكر الصديق رضي الله عنه، مع اعتماده كذلك على أسلوب اللامركزية الإدارية، وإن كان الخلاف قائما بين الباحثين في هذه المسألة بين قائل بأن الخليفة عمر رضي الله عنه،

(1)-مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق، ص:98.

(2)-أحمد محمد المصري، المرجع السابق ص: 39.

(3)-حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، المرجع السابق، ص:135.

اعتمد أسلوبا لا مركزيا في تسيير الأقاليم وبين منكر لذلك<sup>(1)</sup>.

ومن هؤلاء الباحثين الباحث مسعود أحمد إسماعيل الذي ذهب في بحثه للدكتوراه إلى أن الخليفة عمر رضي الله عنه لم يعتمد أسلوبا واحدا في التسيير، لقد اعتمد المركزية بصورتها كما اعتمد كذلك اللامركزية، وقد يكون في رأي الباحث اعتمد الأسلوب المركزي أولا، ثم اعتمد الأسلوب اللامركزي خاصة بعد اتساع الدولة الإسلامية وصعوبة الاتصالات في تلك الفترة، كما أنه بالرجوع إلى الصلاحيات الممنوحة للولاية في فترة الخليفة عمر بن الخطاب يتضح أنها نفسها الممنوحة للأمير في إطار إمارة الاستكفاء<sup>(2)</sup>.

وفي اعتقادنا أن دولة بحجم الدولة العمرية أذاك، من غير المعقول أن تسيير دولة بذلك الامتداد وفق أسلوب المركزية الإدارية فقط، كما أن اعتماد الخليفة عمر رضي الله عنه أسلوبا رقايا مشددا على العمال والولاة، لا يتعارض أبدا مع نظام اللامركزية الإدارية.

إن مسألة الرقابة في إطار أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي، سواء كانت هذه الرقابة إدارية، أم كانت رقابة قضائية، أو رقابة برلمانية، على حسب اختلاف التشريعات المقارنة الحديثة، هي مسألة مسلم بها، ولا تخلو منها هذه الأنظمة المقارنة مع الاختلاف في نوع الرقابة وأدواتها، بل إنها تعتبر ركن من أركان التنظيم الإداري اللامركزي، كما أن وجودها لا يتعارض مع اللامركزية، كما أن شدتها أو خفتها لا تعني انتفاء اللامركزية في الحالة الأولى (الرقابة المشددة)، وثبوتها في الحالة الثانية (الرقابة المخففة) وكون الخليفة عمر رضي الله عنه قد تشدد مع عماله، لا ينفي كذلك إتباعه لأسلوب اللامركزية في الإدارة، بل إن مرد ذلك عظم الشعور لديه بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه، وهو القائل: (لو أن بغلة عثرت

<sup>(1)</sup> - ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن النظام المحلي في الدولة الإسلامية في عهدها الأول كان نظاما لامركزيا بما في ذلك فترة الخليفة عمر رضي الله عنه، حيث قام النظام الإسلامي على اللامركزية المرنة، حسب ما تقتضيه الظروف العامة في كل إقليم، مع إمكانية استرجاع كامل السلطات من طرف الحاكم انطلاقا من قاعدة مسؤوليته عن الرعية، انظر: القطب محمد القطب طبلية، المرجع السابق، ص: 64-68. وانظر مصطفى كمال وصفي، المرجع السابق ص: 56. وانظر: مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، وانظر: فايق محمد غنام، المرجع السابق، ص: 14. وذهب العديد من الفقهاء إلى القول أن عصر الخليفة عمر رضي الله عنه امتاز بالمركزية الشديدة. انظر: أكرم رسلان ديرانيه، الحكم والإدارة في الإسلام، دار الشروق، جدة، ط: 01، 1979، ص: 97، وانظر: محمد عبد الحميد الرفاعي، الدولة الإسلامية في عصر الراشدين، دار حسام للطباعة، القاهرة، 1983، ص: 90. محمد محمد جاهين، التنظيمات الإسلامية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1948، ص: 159.

<sup>(2)</sup> - مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 120.

في العراق لسئلت عنها وأنا في المدينة)، سيما وأن الرقابة على الهيئات المحلية كما ذكرنا أعلاه موجودة في النظم الإدارية المعاصرة وتعد واحدة من أسس اللامركزية الإدارية.

وحتى لو جزمنا بمركزية الحكم في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وأن هذه الرقابة مورست في ظل المركزية، فإن الأمر لن يختلف قطعاً لو أنه اعتمد نظام اللامركزية الإدارية، لأن الأساس هو نفسه بالنسبة للخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وهو نابع من الشعور بعظم المسؤولية تجاه الرعية، وقد كان رضي الله عنه يقول: لو مات جمل ضياعاً على شط الفرات لخشيت أن يسألني الله عنه، ولقد اتضح حرصه منذ بداية عهده مع الخلافة، فكان يقول في شروط صلاح ولاية:

ألا وإني ما وجدت صلاح ما ولاي الله إلا بثلاث: أداء الأمانة، والأخذ بالقوة، والحكم بما أنزل الله، ألا وإني ما وجدت صلاح هذا المال إلا بثلاث: ألا يؤخذ ولا يعطى ولا يمنع إلا في حق، معتبراً نفسه وهو يتصرف في مال الرعية، كمثل الولي على مال اليتيم، إن استغني الولي استعفف، وإن افتقر أكل بالمعروف<sup>1</sup> فكذلك حاله رضي الله عنه في مال الأمة.

في النهاية لا فرق عند الخليفة عمر بن الخطاب في إحكام الرقابة على الولاية، سواء اعتمد نظام المركزية أو نظام اللامركزية الإدارية، وبجدر بنا في هذا المقام الإشارة إلى أن نظام الرقابة المتبع من طرف الخليفة عمر بن الخطاب، كان من أكفء الأنظمة الرقابية في الدولة الإسلامية، وأكثرها نجاعة، وقد توفر لهذا النظام القوة والدقة اللازمتين لتحقيق النتائج المرجوة، ويعود الفضل في كل هذا إلى قوة الوازع الديني لدى الخليفة ونوابه والرعية.

وقد اعتمد الخليفة عمر رضي الله عنه في ذلك وسائل وأدوات متعددة لإحكام قبضته على العمال في شكل رقابة سابقة، ورقابة لاحقة، ومن مظاهر الرقابة السابقة في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه نذكر:

#### أولاً: تحديد أسلوب العمل للولاية.

كان رضي الله عنه إذا ما عين والياً أعطاه عهداً بالتعيين، يشتمل هذا العهد على أمر تنصيبه، ومسؤوليته، وواجباته، مبيناً له بذلك حدود وظيفته ونوعها، والإطار الذي يعمل فيه، ثم يختتم عهد التعيين بختمه الرسمي، مع إسهاد من كان حاضراً من أهل الشورى مهاجرين وأنصار.

<sup>(1)</sup> -مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الاسلام، المرجع السابق، ص:174.

ومن مظاهر الرقابة السابقة قيامه ﷺ بجمع الناس في المسجد، وقراءة عهد التعيين عليهم، ثم يشرع في إملاء توجيهاته للولاة على مسمع ومرأى من الناس، فكان من عاداته مخاطبة وتوجيه ولايته قائلا: ألا وإني لم أبعثكم أمراء ولا جبارين، ولكن بعتكم أئمة الهدى يهتدى بكم، فأدوا على المسلمين حقوقهم، ولا تضروهم فتذلوهم، ولا تحمدوهم فتفتنوهم، ولا تغلقوا الأبواب دونهم فيأكل قلوبهم ضعيفهم.

ومن توجيهاته ﷺ لولاته مجموعة من النواهي على الوالي اجتنابها : حيث يتوجب على الوالي ألا يركب بردونا، ولا يأكل نقيا، ولا يلبس رقيقا، ولا يأكل طعاما رافها، ولا يغلق بابه دون حوائج الناس ولا يتخذ حاجبا<sup>(1)</sup>، أي أن من يتقلد له الولاية لا بد أن يجتنب كل مظاهر الترف والرفاه، في مركبه ومشربه وملبسه، ...

ولم يكن يكتفي ﷺ بهذه التوجيهات، وتحديد عهد التعيين، بل كان يخاطب في الناس مشهدا إياهم على عماله وعلى واجباتهم تجاه الرعية، ومن ذلك أنه خطب في الناس يوما قائلا: إني والله ما أبعث إليكم عمالي ليضربوا أبقاركم، ولا ليأخذوا من أموالكم، ولكني أبعثهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلي، فوالذي نفسي بيده لأقصنه منه.

فوثب عمرو بن العاص فقال: يا أمير المؤمنين رأيت إن كان رجلا من المسلمين واليا على رعية فأذّب بعضهم، إنك لتقصه منه؟ فقال: إي والذي نفسي بيده لأقصنه منه، وقد رأيت رسول الله يقص من نفسه<sup>(2)</sup>.

**ثانيا: ومن أوجه الرقابة على أشخاص الولاية في عهد عمر ﷺ أنه كان يحصي الذمة المالية لعماله قبل تسليمهم عهد الولاية**

ومما أُلزم به الخليفة عمر ﷺ وولاته هو التصريح بقائمة ممتلكاتهم أثناء توليم الولاية، في حصل لهؤلاء الولاية زيادة فيالذمة المالية لهم، حاسبهم على كل زيادة، ويقع على العامل في مثل هذه الحال لتجنب

<sup>(1)</sup> - ابن الجوزي، تاريخ عمر بن الخطاب، دار الرائد العربي، بيروت، ط: 02، 1985، ص: 108. انظر: أكرم رسلان ديرانية، الحكم والإدارة في الإسلام، المرجع السابق، 99-100. وانظر: نعيم عقلة نصير، السيد عبد المطلب أحمد، المرجع السابق، ص: 221.

\_ أنظر: ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، دار النفائس، بيروت، ط: 03، ج: 02، ص: 548.

<sup>(2)</sup> - ابن الجوزي، تاريخ عمر بن الخطاب، المرجع السابق، ص: 90. انظر: أبو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص: 401.

العزل من منصبه إثبات مصدر هذه الزيادة، وإلا عزل من منصبه<sup>(1)</sup>.

فقد سعى ﷺ جهده في رقابة ولايته، ومنع اشتغالهم بغير ما أوكل إليهم من واجبات تجاه الرعية، ووصل به الأمر إلى حد مشاطرته لأموال هؤلاء العمال، حجته في ذلك أن العامل بما لديه من نفوذ سياسي ومالي، مظنة تحقيق مكاسب وأموال طائلة على حساب وظيفته، وعلى حساب الرعية.

ومن الأمثلة على ذلك مصادرته أموال الحارث بن وهب، فلما راجعه هذا الأخير، معللا ذلك بأنه ماله اتجر فيه غنما رد عليه عمر ﷺ قائلا: ما بعثنا بك للتجارة، وإنما بعثنا بك للإمارة<sup>(2)</sup>.

والذي يستفاد أيضا من هذه الحادثة، بالإضافة إلى جواز مشاطرة بيت المال للذمة المالية للعامل، هو ضرورة التفرغ والتصدي لشؤون الولاية، وعدم ممارسة الأعمال الأخرى التي من شأنها أن تصرف الوالي عن القيام بشؤون الإمارة على الوجه المطلوب، وتعطيل مصالح الناس، هذا الأخير يعتبر واحد من المبادئ المهمة التي تأخذ بها الأنظمة المقارنة، حيث تمنع بعض الفئات من ممارسة نشاط موازي لولايتهم.

ومما تزخر به كتب التاريخ والسير عن مشاطرته لعماله ﷺ، مشاطرته لواليه عتبة بن أبي سفيان، واليه على كنانة، وذلك لما قدم بمال، فقال ل النبي ﷺ ما هذا يا عتبة؟ قال: مال خرجت به معي واتجرت فيه، قال: ومالك تخرج المال معك في هذا الوجه؟ فصيره ﷺ في بيت المال.

ومن نماذج مشاطرته لولاته ﷺ أيضا، مشاطرته لأموال عامله على البحرين، فقد روي عنه أنه قد مر ﷺ من أمام بنيان يبنى بآجر وحصص، فسأل عن صاحبه، فقيل له هو لعاملك، فقال: أبت الدراهم إلا أن تخرج أعناقها، فأرسل إليه وشاطره أمواله<sup>(3)</sup>.

وفي حكم المقاسمة قال بن حبيب: " أنه يجوز للحاكم أن ينتزع ممن أقامهم على رأس الولايات كالقاضي مثلا ما يراه زائدا عن ما استحقوه من بيت المال، ... فإذا رأى أن ما جمعه من أموال لم يكن ليتحصل عليها لولا جاه ولاية القضاء ردّ الزائد منها إلى بيت المال.

(1) - محمد عبد الله الشباني، المرجع السابق، ص: 22. انظر ظافر القاسمي، ج: 02، المرجع السابق، ص: 548. مصطفى. أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص: 177.

(2) - نعيم عقلة نصير، السيد عبد المطلب أحمد، المرجع السابق، ص: 224.

(3) - محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريطاني، المرجع السابق، ص: 295-296.

ولذلك تأول ابن حبيب أن مقاسمة عمر رضي الله عنه لعماله، إنما كانت بسبب أن الخليفة عمر رضي الله عنه، لم يكن في مقدوره معرفة مقدار ما اكتسبوه من القضاء، والعمالة وغيرها من الولايات ... وكل ما أفاده الوالي من مال سوى رزقه في عمله، أو قاض في قضائه، أو متولي أمر المسلمين فلا إمام أخذه للمسلمين<sup>(1)</sup>.

وفي حكم التشطير قال القرابي: "الزائد قد يكون من التجارة والزراعة، لا من الهدية، ومع ذلك اعتبر القرابي أن التشطير حسن، لأن تجارة أصحاب الولايات ينميها سلطان العمل، فيصير جاه المسلمين كالعامل، والقاضي وغيره رب العمل، فأعطى العامل النصف عدلا بين الفريقين<sup>(2)</sup>".

وإلى ذلك ذهب بن تيمية، يقول بن تيمية في هذا الصدد، "وما أخذ ولاية الأموال وغيرهم من مال المسلمين بغير حق، فلولي الأمر العادل استخراجهم منهم، ... وكذلك محاباة الولاية في المعاملة من المبالغة والمؤاجرة والمضاربة والمساقاة والمزارعة، ونحو ذلك الهدايا، ولذلك شاطر عمر بن الخطاب رضي الله عنه من عماله من كان له فضل ودين، لا يتهم بخيانة، وإنما شاطرهم ما حضو به من شأن الولاية من محاباة<sup>(3)</sup>".

إن فعالية آلية المشاطرة لأصحاب الولايات التي عرفتتها الدولة الإسلامية، من خلال هذه النماذج، لا تخفى نتائجها الردعية للولاية على هذه الوظائف، ومنهم الولاية على الأقاليم، وهي بذلك صورة مشرفة للرقابة في الدولة الإسلامية وحفظ المال العام من أصحاب الحضوة هؤلاء، والقضاء على ظاهرة الفساد المالي.

#### رابعا: عهد الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه.

إلتزم الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه في الرقابة على الولاية، طريق سابقه، ومن ذلك فعله رضي الله عنه لما تولى الخلافة، حيث أرسل إلى أمراء الأجناد توجيهاته لهم، في شكل رقابة سابقة على أشخاصهم وأعمالهم، فقال ناصحا إياهم بالثبات على عهد عمر: قد وضع لكم عمر ما لم يغب عنا، بل على ملاءمنا، ولا يبلغني عن أحد منكم تغيير ولا تبديل، فيغير الله ما بكم ويستبدل بكم غيركم<sup>(4)</sup>.

ومن خلال هذه التوجيهات منه رضي الله عنه إلى عماله وولاته، مراقبا لهم مسبقا، خشية التغيير والتبديل من جانبهم، فمن حاد عن السيرة استبدل بغيره.

(1) - الخطاب، مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، دار الفكر، د ب، ط: 03، 1992، ص: 120.

(2) - المرجع نفسه، ص: 121.

(3) - ابن تيمية، المرجع السابق، ص: 48.

(4) - أحمد محمد المصري، المرجع السابق، ص: 43.

### خامسا: عهد الخليفة علي بن أبي طالب - كرم الله وجهه-

لم يختلف منهج الخليفة علي كرم الله وجهه عن سيرة الخلفاء من قبله، فكان يولي الولاية دونما إغفال لمراقبتهم، وتوجيههم بتوجيهات الكتاب والسنة، وسيرة الخلفاء الراشدين، فكان يأمر ولايته بالزهد والاقتصاد، والرفق بالرعية<sup>(1)</sup>. ومن أوجه الرقابة السابقة على الولاية أنه ﷺ، لما عقد ولاية مصر للأشتر النخعي كتب إليه كتابا عبارة عن توجيهات له في كيفية اختيار المساعدين، وهذا يمثل روجها من أوجه الرقابة السابقة، حيث أمره فيه:

- وجوب اختيار العمال لفضلهم، فإن لم يفعل خان الله والرسول.
- اختبار أهل الورع والفقه والسياسة، وأصحاب العقول والحياء وأهل الدين، للولاية على أمور المسلمين
- أن يتجنب من الولاية أصحاب الكبر والتجبر من طالبي حسنة الدنيا<sup>(2)</sup>.

ولئن كان ﷺ اشترط على الوالي اتباع ما سبق من توجيهات في اختيار مساعديه، وألزمهم بذلك، فإنها في شخص الوالي أكثر إلزاما.

وعلى منهج الخلفاء الراشدين سار من جاء بعدهم من حكام المسلمين في الدولة الأموية خاصة في عهدها الأول، أما في العهد العباسي الأول، فقد أصبح النظام مركزيا على نهج ملوك آل ساسان<sup>(3)</sup> قبل أن تنتقل اللامركزية من لامركزية إدارية إقليمية إلى لامركزية سياسية جراء استقلال الأقاليم عن عاصمة الدولة الإسلامية، في العهد العباسي الثاني، وهذه خارطة عن موضوع بحثنا .

وقبل الحديث عن الرقابة على الولاية في عهد بني أمية نشير إلى أن اللامركزية الإقليمية عرفت أوجها في بداية عهد بني أمية، في مقابل تراجع الوازع الديني، الذي كان منبع ومصدر الرقابة على الولاية والمحرك لها، فهي قبل كل شيء رقابة نابعة من الحس بالمسؤولية تجاه الرعية من طرف الخليفة، أو الحاكم، توجد بوجوده وتنعدم بانعدامه.

(1) - أحمد محمد المصري، المرجع السابق، ص: 47.

(2) - صبحي عبده سعيد، المرجع السابق، ص: 86.

(3) - حسن إبراهيم حسن، على إبراهيم حسن، المرجع السابق، ص: 142.

إن الدولة الأموية في عهد بني أمية عرفت أوج اتساعها، وكانت مقسمة من الناحية الإدارية إلى خمس ولايات كبرى:

- ولاية الحجاز واليمن وأواسط بلاد العرب.
- ولاية مصر بقسميها السفلى والعليا.
- العراقان العربي (بلاد بابل وآشر القديمة) والعراق العجمي (بلاد فارس نفسها وعمان والبحرين، وكرمان وسجستان وكابل وخراسان وبلاد ما وراء النهر والسند)
- بلاد الجزيرة ويتبعها أرمينية وأدريجان وبعض أراضي آسيا الصغرى.
- إفريقية الشمالية. حتى غرب مصر وبلاد الأندلس وجزر صقلية وسردانية والبلبار<sup>(1)</sup>

ولا يهمننا في هذا الإطار التغطية الشاملة لمراحل الدولة الأموية من حيث الرقابة على الولاية، بقدر ما يهمننا التأكيد على وجود اللامركزية الإقليمية، وعلى وجود الرقابة الإدارية على الولاية كأساس من أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية، ولو في فترات متباينة، فذلك أمر متعذر، لأجل أنها مرتبطة بمدى ضعف الخليفة أو قوته، وشعوره بالمسؤولية كم عدمه، وعليه سوف نكتفي بإيراد بعض النماذج سواء في دولة بني أمية أو في دولة بني العباس.

إذ وعلى الرغم من الاستقلال الكبير الذي تمتع به ولاية بني أمية، إلا أنهم كثيرا ما كانوا يخشون من تزايد نفوذ الولاية في الأقاليم، لذلك حرص بعض ولاية بني أمية على محاسبة الولاية والأمرء، فهاهو الخليفة الأموي معاوية بن أبي سفيان يطلق يد الولاية في الأقاليم حتى داع صيت العديد منهم من أمثال: عمرو بن العاص، زياد بن أبيه، الحجاج بن يوسف الثقفي، فكانت إمارتهم بمثابة إمارة الاستكفاء التي عرفها المسلمون في وقت لاحق<sup>(2)</sup>، متبعا في ما يتعلق بالرقابة عليهم نصح سابقه، حيث لم يكن للولاية في العصر الأموي رغم الاستقلال الكبير الذي تمتعوا به الأفراد بالحكم<sup>(3)</sup>.

(1) - حسن إبراهيم حسن، على إبراهيم حسن، المرجع نفسه، ص: 140.

(2) - نجدة حماش، الإدارة في العصر الأموي، المرجع السابق، ص: 105-106.

(3) - محمد محمد عبد الله الشيباني، المرجع السابق ص: 44.

ولقد باشر معاوية بن أبي سفيان الرقابة السابقة على أشخاص الولاية من خلال توجيهاته لهم، ومن ذلك قوله لأحد عماله: لا تبعن كثيرا بقليل، وخذ لنفسك من نفسك، واكتب فيما بينك وبين عدوك بالوفاء، تخف عليك المؤنة وعلينا مثلك وافتح بابك للناس<sup>(1)</sup>.

ومن صور الرقابة السابقة في الدولة الأموية، توجيهات الخليفة عبد الملك بن مروان لابنه حينما كان واليا على مصر، ومن جملة توجيهاته: لا تؤخر عملا، ولا تمنع حقا عن صاحب ذي حق، وتجنب الكذب على الرعية، كما أوصاه باستشارة الجلساء وأهل العلم، وتجنب الفصل في المنازعة حتى سكون الغضب<sup>(2)</sup>، كلها كانت توجيهات من الحاكم لواليه في شكل رقابة سابقة.

### ثانيا : الرقابة الإدارية اللاحقة

#### 1 : الرقابة الإدارية اللاحقة على الأشخاص.

ومن وسائل الرقابة اللاحقة على الأشخاص العزل، التأديب، والتوقيف، والتحقيق، والسجن، والمشاطرة والعزل، وقد وجدت هذه المظاهر منذ زمن النبي ﷺ.

#### \_عزل الوالي

ومن ذلك عزله ﷺ للعلاء بن الحضرمي عامله على البحرين، لأن وفد عبد القيس شكاه فتبين صحة ما نسب إليه فعزله<sup>(3)</sup>، وعزل الخليفة أبو بكر الصديق خالد بن سعيد وعين مكانه شرحبيل بن حسنة، ومن ذلك عزل الخليفة عمر بن الخطاب واليه على الكوفة سعد بن أبي وقاص، بعد أن شكاه إليه أهلها<sup>(4)</sup>.

#### \_تحذير الوالي

ومن أمثلة التحذير، أن الخليفة عمر بن الخطاب ﷺ بلغه أن واليه أبا موسى الأشعري، قد بدت عليه علامات الثراء فأرسل إليه محذرا إياه مما صار عليه، وأهل بيته من مظاهر الثراء في الملابس والمسكن

(1)-مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 165.

(2)-المرجع نفسه، ص: 167.

(3)-محمد كرد على، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، مصر 1934، ص: 12.

(4)-نعيم عقلة نصير، المرجع السابق، ص: 362.

والمطعم، وأنه قد اشتهر بهذه المظاهر بين الناس، منذرا إياه من أن ينزل إلى درجة البهائم، لا يهتمها إلا بطونها والشيع والسمن، وما حثفها إلا في السمن، مستوصيا إياه بأن يكون نعم الراعي لرعيته، لأن في استقامته استقامة الرعية، فإذا ما جانب الصواب، اتبعته الرعية، والناس في ذلك تبع لأمرائهم وأن أشقى الناس من شقى الناس. والسلام<sup>(1)</sup>.

### -ومن وسائلها إيقاف العامل إلى حين الفراغ من التحقيق-

أي أن يتم توقيف الوالي عن مباشرة أمور الولاية، أثناء عملية التحقيق معه، وحتى يتم الفصل في التهم المنسوبة إليه، وقد أوقف الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه الصحابي أبو موسى الأشعري، إلى تمام التحقيق معه، من جراء التهم المنسوبة إليه من طرف التابعي ضبة بن محسن العنزي<sup>(2)</sup>

### -ومن وسائلها الرقابة على الأشخاص التأديب-

ومن ذلك أن الخليفة عمر بن الخطاب، ورده أن عامله على مصر يلبس الرقيق، ويتخذ الحاجب مخالفا بذلك توجيهاته، فأمره بالقدوم فقدم عليه، فلما رآه قال انزع قميصك، ودعا بمدرة صوف وعصا وقال له : إلبس هذه المدرعة وخذ هذه العصا، واراع هذه الغنم، أسمعته؟ قال نعم والموت خير من هذا، وضرب الأرض بنفسه، وتعهد لعمر أن يقلع عما فعله، فرده إلى عمله<sup>(3)</sup>.

### -ومن وسائلها القصاص من شخص العامل-

وقد خطب الخليفة عمر بن الخطاب في الناس يوما قائلا: أيها الناس إني لم أبعث عمالي عليكم، ليصيبوا من أبتشاركم، ولا من أموالكم، إنما بعثهم ليحجزوا بينكم، وليقسموا فيئكم، فمن فعل غير ذلك فليقم، فما قام غير رجل واحد فقال: إن عاملك فلان ضربني مائة سوط، فقال فيم ضربك؟ قم فاقتص منه، فوثب عمرو بن العاص فقال يا أمير المؤمنين أرايت إن كان رجلا من أمراء المسلمين على رعيته فأدب بعض رعيته، إنك لتقتصه منك فقال: وكيف لا أقتص وقد رأيت رسول الله يقتص من نفسه؟

<sup>(1)</sup>-إبن قتيبة الدينوري، عيون الأخبار، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، 1925، ج، 01، ص:11. وانظر أبو يوسف، المرجع السابق ص:15.

<sup>(2)</sup>-محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريتاني، المرجع السابق، ص:270-271.

<sup>(3)</sup>-أبو يوسف، المرجع السابق، ص:116.7،

- ابن الجوزي، تاريخ عمر، المرجع السابق، 112.

ألا لا تضربوا المسلمين فتذلوهم ولا تجمروهم فتفتنوهم، ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم، ولا تنزلوهم الغياض فتضيعوهم<sup>(1)</sup>.

### -ومن وسائلها مشاطرة أموال الوالي من طرف الخليفة-

من ذلك أن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه مر بينان بيني فقال لمن هذا؟ فقيل : لعاملك على البحرين، فقال: أبت الدراهم إلا أن تخرجن عناقها<sup>(2)</sup>. لقد تقدم معنا عديد الأمثلة عن مشاطرته العمال أموالهم

### -ومن وسائلها السجن-

ومن ذلك أن الخليفة المنصور إذا عزل عاملا، وأخذ ماله، ثم تركه في بيت مال مفرد سماه بيت مال المظالم، وكتب عليه اسم صاحبه.

ومن ذلك ما جاء في كتاب الوزراء والكتاب أن الخليفة عمر بن عبد العزيز لما ولي الخلافة صرف يزيد بن المهلب<sup>(3)</sup> عن ولاية خراسان، فلما صار إليه، سأله الأموال التي كتب بها إلى سليمان بن عبد الملك، فقال له : كنت من سليمان بالمكان الذي رأيت... فقال عمر: لا أجد في أمرك إلا حبسك ... وأمر بحبسه<sup>(4)</sup>.

### -وقد يكون العزل مصحوبا بإقامة الحد-

من ذلك أن الخليفة عثمان بن عفان عزل الوليد بن عقبة عن إمارة الكوفة، وأقام عليه الحد لما بلغه أنه قد شرب الخمر<sup>(5)</sup>.

(1)- أبو يوسف، المرجع السابق، ص: 115.

(2)- ابن قتيبة الدينوري، المرجع السابق: ج: 01، ص: 53

(3)- هو يزيد بن المهلب، بن أبي صفرة الأزدي، أبو خالد، أمير من القادة الشجعان الأجواد، ولد سنة 53هـ-673 ولي خراسان بعد وفاة أبيه سنة 83هـ، مدة ست سنوات، ثم عزله عبد الملك بن مروان، توفي سنة 102هـ-720م. انظر: خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 08، ص: 189.

(4)- محمد بن عبد الله الجهشياري، كتاب الوزراء والكتاب، مطبعة عبد الحميد أحمد حنفي، مصر، ط: 01، 1938، ص: 31.

(5)- سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص: 34

## -ومن وسائلها منع الاستطالة على الرعية بسطان الولاية

فكان ﷺ يأخذ ولاته بوزر أهلهم لذلك، وقد جاءه يوما مصري شاكيا إليه واليه عمرو بن العاص، فقال المصري: هذا مقام العائد بك، قال ومالك؟ قال: أجرى الوالي عمرو بن العاص الخيل بمصر، فأقبلت (فرس لي)، فلما تراها الناس قال محمد بن عمرو بن العاص فرسي ورب الكعبة، فلما دنا مني عرفته فقلت فرسي ورب الكعبة، فقام يضربني بالسوط ويقول: خذها خذها وأنا بن الأكرمين، وبلغ ذلك عمرو بن العاص، فقام بجسب المصري مخافة أن يشكوا ابنه إلى الخليفة.

ثم إن المصري قد هرب واتجه صوب الخليفة مقدما شكواه، ... قال انس بن مالك: راوي القصة: فوالله ما زاد عمر على أن قال له اجلس - أي المصري- ودعا بعمرو بن العاص وابنه ليقدم عليه من مصر، فقدموا ومثلا في مجلس القصاص، فنادى عمر رضي الله عنها أين المصري؟ دونك الدرّة فاضرب بها بن الأكرمين، فضربه حتى أثخنه، ونحن نشتهي أن يضربه، فلم ينزع حتى أحببنا أن ينزع من كثرة ما ضربه، وعمر يقول: اضرب ابن الأكرمين، ثم قال أحلها على صلعة عمرو، ... فوالله ما ضربك ابنه إلا بفضل سلطانه، ... قال عمرو فزعا: يا أمير المؤمنين قد استوفيت واشتفيت، وقال المصري معتذرا: يا أمير المؤمنين قد ضربت من ضربني، ... فقال عمر: أما والله لو ضربته ما حلنا بينك وبينه، حتى تكون أنت الذي تدعه، والتفت إلى عمرو بن العاص مغاضبا قائلا: أيا عمرو متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرار<sup>(1)</sup>.

## 2 : الرقابة اللاحقة على الأعمال

وتعتبر هذه الرقابة واحدة من أهم أوجه الرقابة الإدارية على أعمال الولاية، وتتخذ هذه الأخيرة عدة صور، ولها العديد من الوسائل والآليات كإرسال العيون والجولات التفتيشية، استغلال مواسم الحج، والحسبة، وإنشاء الدواوين في خلافة عمر بن الخطاب ﷺ.

يقول الجهشياري: مرت الحكومة الإسلامية من بعد أبي بكر في أطوار شتى، فقد بدا ابن الخطاب ينشأ الدواوين في عهده، متخذاً من نظام الحكم في فارس وفي الروم مثالا ينسج عليه مع اعتصامه

(1) - عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة، مج: 01، المرجع السابق، ص: 490. ابن الجوزي، تاريخ عمر، المرجع السابق، ص: 93-94.

بكتاب الله وحدوده<sup>(1)</sup>. وتكون عن طريق الخليفة أو طريق مؤسسة الديوان أو عن طريق مؤسسة الحسبة.

## أولا : الرقابة الإدارية اللاحقة على أعمال الولاية عن طريق الخليفة أو الحاكم

### 01-التصديق اللاحق

التصديق اللاحق واحد من أهم وسائل الرقابة اللاحقة على الولاية ومن الأمثلة على ذلك :

لقد كان الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه إلى جانب اعتماده أسلوبا مركزيا في التسيير، يعتمد أيضا أسلوب اللامركزية الإدارية، خاصة بالنسبة للأقاليم المفتوحة كالشام والعراق، مطلقا أيدي الولاية في أمر تسييرها، كيف لا وقد كان للوالي على هذه الأقاليم، الإدارة المدنية والعسكرية والخارجية من خلال إبرام المعاهدات، وكل هذه الأوجه مظاهر للامركزية الإقليمية.

ومن أمثلة التصديق اللاحق زمن الخليفة أبو بكر الصديق، كتاب خالد بن الوليد إلى الخليفة أبي بكر الصديق رضي الله عنه بخصوص أهل اليمامة، أنه لم يرد إلا مصالحتهم، ومما جاء في كتابه: بسم الله الرحمن الرحيم، ... من خالد بن الوليد ... أما بعد : فإن الله تبارك وتعالى لم يرد بأهل اليمامة إلا ما صاروا إليه، وهو طلب الصلح مع خالد.

فلما وصل الكتاب إلى يد الخليفة وقرأه، أجاب خالدًا في شكل تصديق على قراره، موافقا إياه الرأي، قائلا: أما بعد فقد قرأت كتابك وما ورد فيه من صلح القوم بأنهم صالحوك، فأتمم للقوم ما صالحتهم عليه، ولا تغدر بهم<sup>(2)</sup>.

### 02- الرقابة اللاحقة عن طريق التأنيب ثم الإلغاء

ومن أمثلة الإلغاء، أن الحجاج بن يوسف الثقفي أرسل إلى عبد الملك بن مروان يخبره أن الزبير بن العوام زاد في الكعبة ما ليس منها، فرد عليه الخليفة بإعادة تعديليها، فما لبث الحجاج أن أعاد بناءها على قواعدها الأولى ناقضا بذلك بناء ابن الزبير.

(1)-محمد حسين هيكل، المرجع السابق، ص:345.

(2)-مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 117.

ومن صور الإبطال مصحوبا بالتأنيب أن الخليفة عمر بن عبد العزيز قد أنب واليه على خراسان وأبطل ما توصل إليه برأيه وألغاه، لما كتب إليه أن الناس قد سارعوا إلى الإسلام هروبا من الجزية، فأمنعهم بالختان، حيث أم الخليفة لم يوافق ما ذهب إليه برأيه، بل إنه لم يكتفي بذلك فحسب حيث رد عليه مؤنبا إياه، ومما رده عليه قول الخليفة عمر بن عبد العزيز لواليه: قبح الله رأيك، إن الله بعث محمدا داعيا ولم يبعته خاتنا<sup>(1)</sup>.

ومن الإبطال المصحوب بالتأنيب أيضا، إلغاء قرار الجراح بن عبد الله<sup>(2)</sup> بشأن أهل خراسان لما ساءت رعيتهم، حيث رأى هذا الوالي ضرورة استعمال القوة (السيف والسوط) لأجل إصلاح أحوالهم، وبعث إلى الخليفة عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه، بشأن ما أراد فعله معهم، مستأذنا إياه في ذلك، فلما وصل إلي الخليفة عمر رضي الله عنه كتابه، أبطل ما أراد اتخاذه من قرارات بشأن أهل خراسان، وزاد على ذلك بأن بعث إليه يؤنبه على ما هو حاصل ويحمله مسؤولية ذلك، وأن إصلاح الرعية لا يكون بالقوة، وإنما يكون ببسط العدل والحق فيهم فذلك الذي يصلحهم.<sup>(3)</sup>

### 03- من وسائل الرقابة اللاحقة على الأعمال الإلغاء

ومن الأمثلة على الرقابة اللاحقة في شكل إلغاء ما روي أن الخليفة عمر بن عبد العزيز، كتب إلى واليه عمر بن أرطاة أن ابعث إليّ بفضل الأموال التي قبلك من أين دخلت، فكتب له بذلك وصنفه له، فكان مما كتبه إليه، من عشر الخمر أربعة آلاف درهم...

فرد عليه الخليفة بكتاب تضمن إلغاء هذا العمل جاء فيه: إنك كتبت إلي تذكر من عشور الخمر أربعة آلاف درهم، وأن الخمر لا يعشرها مسلم، ولا يشربها ولا يبيعها، فإذا جاءك كتابي هذا فاطلب الرجل فارددها عليه، فهو أولى بما كان فيها، فطلب الرجل فردت عليه الأربعة آلاف، وقال أستغفر الله إني لم أعلم. فكان فعل الخليفة هنا إلغاء لفعل الوالي بسبب بطلان ما قام به ومخالفته لأحكام الشريعة<sup>(4)</sup>.

(1)-مسعود أحكد مصطفى، المرجع السابق، ص: 168

(2)-هو الجراح بن عبد الله الحكمي، أبو عقبة، أمير خراسان، دمشقي الأصل والمولد، ولي البصرة للحجاج، ثم خراسان وسجستان لعمر بن عبد العزيز، أستشهد غازيا بمرج أردبيل سنة 112هـ-730م. أنظر خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 02، ص: 115.

(3)-مسعود أحمد مصطفى، ص: 129.

(4)- أبي عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط: 03،

#### 04- الرقابة اللاحقة على الأعمال في أوقات خاصة (موسم الحج)

جعل موسم الحج موسماً عاماً للمراجعة والمحاسبة، واستطلاع الآراء في أقطار الدولة، يفد فيه الولاة والعمال لعرض حسابهم وأخبار ولايتهم، كما يفد فيه أيضاً أصحاب المظالم والشكايات لبسط ما يشكيهم، إضافة إلى الرقباء الذين كان يوفدهم في أنحاء البلاد، لمراقبة الولاة والعمال، حيث يلتقي الجميع عند الخليفة لينظر أمورهم<sup>(1)</sup>.

#### 05- الرقابة اللاحقة على الأعمال عن طريق التعويض

والتعويض يكون من قبل الوالي نتيجة الخسائر التي تسبب بها، من ذلك أن الخليفة عبد الملك بن مروان قد أغرم واليه خالد بن عبد الله القسري<sup>(2)</sup> لما قام ببناء قنطرة على دجلة وأعظم النفقة عليها، وكان قد طلب الإذن في البداية من الخليفة فأذن له في بنائها، فلما أن قطع الماء هذه القنطرة طلب منه الخليفة تعويض خزينة الدولة نتيجة سوء تقديره<sup>(3)</sup>.

ولذلك فالوالي ملزم لتجنب وقوع عبء المسؤولية عليه، ورغم الرجوع إلى الخليفة والحصول على الإذن منه، مع ذلك فالخليفة مطالب أيضاً ببذل الجهد لضمان النتائج المرجوة، من خلال حسن التدبير والتخطيط، وإلا تحمل المسؤولية التقصيرية نتيجة لسوء تخطيطه.

#### 06- الرقابة الإدارية اللاحقة عن طريق الحلول محل الوالي في مباشرة صلاحياته

ولقد ضرب لنا الخليفة عمر بن الخطاب أروع الأمثلة في باب الرقابة على أعمال الولاة، وهو الذي قال فيه صاحب الطبري: كان علمه بمن نأى عنه من عماله، ورعيته، كعلمه بمن بات معه في مهاد واحد، وعلى وساد واحد<sup>(4)</sup>.

(1) - عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة، المرجع السابق، ص: 477.

(2) - هو خالد بن عبد الله بن يزيد بن أسد القسري، من بجيلة أبو الهيثم، ولد سنة 66هـ/676م، وهو أمير العراقيين، أحد أجواد العرب وخطبائها، ولي مكة سنة 89هـ للوليد بن عبد الحكم، ثم ولاة هشام العراقيين (الكوفة والبصرة)، قتل في أيام الوليد بن يزيد سنة 126هـ/743م، كان يرمى بالزندة، وللفرزدق هجاء فيه. انظر: خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 02، ص: 297.

(3) - مسعود أحمد مصطفى، المرجع السابق، ص: 171.

(4) - ابن جرير الطبري، تاريخ الطبري، ج: 4، ص: 158 164.

ومن أمثلتها: موقف عمر بن الخطاب رضي الله عنه من واليه عمرو بن العاص، حينما ولاه مصر، فلما استتبأ عمرو بن العاص أمر الخراج، تدخل الخليفة رضي الله عنه في صلاحيات واليه معتبرا أن حجم الخراج المرسل إليه من هذا الوالي غير متناسب مع خيارات مصر خاصة وأن مصر لم يصبها قحط، بالنتيجة اعتبر الخليفة عمر رضي الله عنه أن ذلك راجع لسوء تدبير منه فأرسل من يتقصى الأمر<sup>(1)</sup>.

### 07-ومن وسائل الرقابة الإدارية على أعمال الولاة الاستعانة بالرقباء والعيون

ومن اشتهر بهذا الأسلوب الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، لاستقصاء أخبار أعمال الولاة ما ظهر منها وما بطن، وكذا تخصيصه رضي الله عنه مندوبا عهد إليه بمهمة جمع الشكاوى ضد العمال والتحقق من أمرها، ومن هؤلاء المفتشين محمد بن مسلمة، رقيبا ومفتشا إداريا عاما، يتقصى الشكاوى عن طريق التنقل في الأمصار وكذا التأكد من أخبار العيون والرقباء، ولم يكتفي رضي الله عنه بذلك فقد ثبت عنه التنقل بنفسه للتحقق من حقائق الأمور وأحوال الناس<sup>(2)</sup>.

ولم تكن هذه الوسائل خاصة بزمن الخليفة عمر بن الخطاب فحسب، فقد استعملت كذلك من قبل خليفته من بعده عثمان بن عفان<sup>(3)</sup>، وسار عبد الملك بن مروان سيرته في بعث العيون والرقباء<sup>(4)</sup>.

### 08-ومن وسائل الرقابة الإدارية اللاحقة استعمال الحيلة فيما يريب

ومن الأمثلة الشائعة في ذلك أن الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد سمع يوما بمقدم أبي سفيان من عند ولده معاوية وكان في تلك الأيام واليا لعمر على الشام، فوقع الريب في نفس عمر من أن معاوية قد زود أباه بالأموال، وهو الذي لا يخاف في الله لومة لائم رضي الله عنه، فلما أن جاء أبو سفيان مسلما قال له عمر رضي الله عنه أجزنا يا أبا سفيان فرد عليه: ما أصبنا شيئا فنجيزك، فمد يده إلى خاتم بيده، فأخذه ثم أرسله إلى هند زوج أبي سفيان، وأمر الرسول أن يطلب منها على لسان زوجها، انظري الخرجين اللذين جئت

(1) - نجدة حماش، المرجع السابق، ص: 104

(2) - عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، المرجع السابق، ص: 110-116. وانظر: نعيم عقلة نصير، السيد عبد المطلب أحمد، ص: 225-227.

(3) - أحمد مسعود، المرجع السابق، ص: 130.

(4) - المرجع نفسه، ص: 171.

بهما فابعثيهما، فما لبث أن عاد بخرجين<sup>(1)</sup>.

### 09- الرقابة اللاحقة على أعمال الولاية عن طريق الزيارات التفقدية

تعتبر الزيارات التفقدية واحدة من أهم الوسائل الرقابية على أعمال الولاية، وقد تجسدت في قول الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه: لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية حولاً، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني أما هم فلا يصلون إلي، أما عمالهم فلا يرفعونها إلي، فأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين ثم أسير إلى الجزيرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى مصر فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى الكوفة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البصرة فأقيم بها شهرين، ووالله لنعم الحول هذا.

وقد بدا عمر رضي الله عنه جولته التفقدية ببلاد الشام التي ضاعت فيها الموارث بسبب الوباء، وفي هذه الأثناء قسم عمر الأرزاق، وعزل الولاية والعمال وولى غيرهم<sup>(2)</sup>.

وقد عرفت الدولة الأموية هي الأخرى مظاهر الرقابة على الأعمال اللاحقة، رغم الاستقلال الكبير الذي تمتع به ولاية بني أمية كما تقدم معنا، وقد سار الأمويون في الإدارة على أساس منح الحرية للعامل فيما فوض إليه من اختصاصات ولا يشاور الخليفة إلا في أهم المهمات مما يشكل عليه أمره، ويتحمل مسؤولياته، ويتصرف فيما يعرض له من مشاكل حتى يستطيع تحقيق مصالح الرعية.

ومن الأمثلة التي رأيناها سابقاً يتضح الميل إلى اللامركزية الإدارية، وهذا ليس معناه تنازل الخلفاء عن واجبهم تجاه الرعية، بل العكس، ذلك أن الخلفاء الأمويين اعتادوا أن يمارسوا سلطاتهم فيترأسون مجالس الدولة بصفة منتظمة، ويعقدون مجالس استشارية، ويوقعون بأنفسهم على أكثر القرارات أهمية ويقررونها، في الوقت نفسه فقد أعطوا للعمال حرية أوسع في تنفيذ الأعمال باعتبارهم نواباً عنه.

ورغم وجود ديوان البريد الذي ساعد على سرعة الاتصال بين أجزاء الدولة المتباعدة، رغم ذلك اتسعت سلطة الولاية شيئاً فشيئاً، ولعل السبب راجع إلى حرص الولاية على تلبية مصالح الرعية، وكذا

(1) - عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة، المرجع السابق، ص: 117.

(2) - محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريطاني، المرجع السابق، ص، 254.

بعد المسافة بين دار الخلافة وبين الأقاليم، كما أن ازدياد سلطة الوالي مرتبط بمدى قوة أو ضعف الخليفة، مما أدى إلى طغيان اللامركزية إلى جانب المركزية الإدارية.

### ثانيا: الرقابة الإدارية اللاحقة على أعمال الولاية بواسطة مؤسسات خاصة. (الدواوين)

ذهب الكثير من الفقهاء إلى القول بأن الدواوين تعود إلى الدولة الأموية أو العباسية، كما أن هناك من يذهب إلى القول أن أول من أنشأ الديوان هو الخليفة عمر بين الخطاب رضي الله عنه<sup>(1)</sup>، والحقيقة أن الدور الأولى للدواوين وجدت منذ العهد النبوي، لكنها أصبحت أكثر تنظيما مع الأمويين<sup>(2)</sup>.

#### أولا : ديوان البريد.

عرفت الدولة الإسلامية البريد من بداياتها الأولى، ليعرف أوج تنظيمه في عهد معاوية بن أبي سفيان، هذا الأخير باشر الرقابة اللاحقة على أعمال عماله من خلال ديوان البريد والذي تطورت مهامه في عهده، فأصبح يباشر الرقابة على الولاية إضافة إلى نقل الأخبار<sup>(3)</sup>.

ولقد كان اختصاصه الأصيل خدمة مصالح الدولة، ثم فيما بعد أجاز للرعية استعماله في حمل رسائلهم، ثم أضيف إلى اختصاص هذا الديوان نقل أخبار الولاية والعمال في جميع نشاطاتهم إلى رئيس الدولة، وكذا نقل أخبار الرعية ومشاكلها، كيف لا وهو عين الخليفة على ولايته وعماله لقد كان عمله أشبه بأعمال المخبرات، كما كان له عيون يمدونه بالأخبار، لأجل ذلك سمي بديوان البريد والأخبار، فكان ينقل أخبار العمال والولاية.

لقد كانت مهمة هذا الديوان بالغة الأهمية، وفي أهمية هذا الديوان روي عن أبي جعفر المنصور قوله: ما وددت أن يكون على بابي أعف من أربعة، هم عمدة الملك لا يصلح إلا بهم، كما لا يصلح السرير إلا بأربع قوائم، قاض لا تأخذه في الله لومة لائم، وصاحب شرطة ينصف الضعيف من القوي، وصاحب خراج يستقصي ولا يظلم، وصاحب بريد يكتب لي بخبر هؤلاء على الصحة<sup>(4)</sup>.

(1) - محمود إبراهيم الديك، الفقه السياسي في الإسلام، ط: 01، 2000، ص: 325.

(2) - سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص: 353.

(3) - بوطبة مراد، عملية الرقابة على أعمال الإدارة في النظام الإسلامي، دراسة تأصيلية وتحليلية مستندة إلى القرآن الكريم والسنة النبوية والتطبيق العملي في زمن النبوة والخلافة الراشدة، المركز القومي للإصدارات القانونية، د ب، ط: 01، 2019، ص: 172.

(4) - عمر شريف، المرجع السابق، ص: 232-233.

وبالرجوع إلى أحد العهود بولاية البريد، حدد هذا العهد واجبات صاحب البريد، كما يلي (أن يعرف حال عمال الخراج والضياع فيما جرى عليهم أمرهم، ويتتبع ذلك شافيا ويستشفه استشفافا، وينهيه على حقه، وأن يعرف حالة عمارة البلاد، وما هي عليه من الكمال والاختلال، وما يجري من أمور الرعية فيما يعاملون به من الجور والإنصاف، والرق والعسف، فيكتب به مشروحا، وأن يعرف ما عليه الحكام في حكمهم، وسيرهم وسائر مذاهبهم وطرائقهم، وان يعرف حال دار الضرب، وما يضرب فيها من العين، والورق، وما يلزمه الموردون من الكلف، والمؤن،....)<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : ديوان الحسبة.

الحسبة أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله<sup>(2)</sup>

من خلال تعريف الماوردي للحسبة يتضح أن اختصاص المحتسب شامل لكل نواحي الحياة، بما في ذلك الجانب المتعلق بأصحاب المناصب في الدولة، ومدى قيامهم بالمسؤوليات المنوطة بهم، ويهمننا في هذا الباب الرقابة الإدارية على الولاية.

وقد أشار إلى هذه المسألة صاحب العقد الفريد، فقال: أن المحتسب قد تصل به الحال إلى الاحتساب على أصحاب المناصب العظام إذا رأى تقصيرا فيما يلزم فعله منهم، كأن يأمر بإصلاح المرافق العامة<sup>(3)</sup>. وقد جعل الشارع الحكيم الحسبة من صفات المؤمنين قال تعالى: ﴿الْمُنْفِقُونَ وَالْمُنْفِقَاتُ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ وَيَقْبِضُونَ أَيْدِيَهُمْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسِيَهُمْ إِنَّ الْمُنْفِقِينَ هُمُ الْفٰسِقُونَ ﴿٦٧﴾﴾<sup>(4)</sup> وفي الآية الكريمة قدم المولى سبحانه واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على الصلاة والزكاة.

وجعل تركها في موضع آخر من صفات المنافقين قال تعالى: ﴿الْمُنْفِقُونَ وَالْمُنْفِقَاتُ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ﴾<sup>(5)</sup> وجعل القيام بها سبب للأفضلية<sup>(6)</sup> حين قال

(1)-سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص:354-355.

(2)-الماوردي، المرجع السابق، ص349.

(3)-سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص:372.

(4)-سورة التوبة، الآية: 71.

(5)-سورة التوبة، الآية:67.

(6)-عمر الشريف، المرجع السابق، ص: 246.

في محكم تنزيله ﴿ كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ﴾<sup>(1)</sup>.

ثالثا : ديوان المظالم.<sup>(2)</sup>

يختص ديوان المظالم كواحدة من المؤسسات الرقابية في الدولة الإسلامية، بالعديد من الاختصاصات، سواء من الناحية الإدارية أو من الناحية القضائية، وقد حدد الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية اختصاصات ديوان المظالم، ويهمننا في هذا المقام الحديث عن الاختصاصات الرقابية على السلطة التنفيذية على الولاية.

أولا: النظر في أعمال كتاب الدواوين، حيث يتصفح أحوالهم وما يثبتونه في الدواوين، وقد رأينا أن الدواوين أيضا تعتبر واحدة من أهم وسائل الرقابة على الولاية والأمراء، ومن خلال ديوان المظالم تضبط هذه الدواوين ويتضح مدى صحة ما حوته من معلومات.

ثانيا: النظر في تعدد الولاية على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة، وذلك بتصفح أعمالهم، واستكشاف أحوالهم ليقويهم إن أنصفوا، ويكفيهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا.

إضافة إلى الرقابة الإدارية من طرف شخص الحاكم على أعمال الولاية عرفت الدولة الإسلامية هذا الجهاز القضائي الخاص الذي عهد إليه النظر في القضايا التي يكون أحد أطراف السلطة التنفيذية طرفا فيها وهم الولاية، وهم كل من يتولى ولاية من ولايات المسلمين، ومنهم ولاية الأقاليم.

ثالثا: النظر في جور العمال فيما يجبونه من الأموال بزيادة أو نقص، فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة، فيحمل الناس عليها ويأخذ العمال بها، وينظر فيما استزادوه، فإن رفعه إلى بيت المال أمر برده، وإن أخذوه لأنفسهم أمر برده إلى أربابه.

<sup>(1)</sup>-سورة آل عمران، الآية: 110.

<sup>(2)</sup>-وجد نظام المظالم مند بدء الدولة الإسلامية، بل إن جذوره تعود إلى عهد ما قبل الإسلام، تحديدا الحلف الذي عقده قريش فيما يسمى بحلف الفضول، وبموجب هذا الاجتماع تعاهدت قريش على رد المظالم وإنصاف المظلوم. أنظر: عمر شريف، المرجع السابق، ص: 116. وذكر الماوردي أنه لم تكن هناك حاجة لما سمي بوالي المظالم في العهد الراشدي، لقوة الوازع الديني وعدم حاجتهم إلى ذلك، واستمر الأمر على ما هو عليه إلى ما بعد عهد علي بن أبي طالب، ولقد كان أول من أفرد يوما للمظالم من غير مباشرة للنظر عبد الملك بن مروان، وكان أول من ندب نفسه للنظر في المظالم عمر بن عبد العزيز. أنظر: الماوردي، المرجع السابق، ص: 130.

وقد يستمد هؤلاء العمال سلطاتهم من الخليفة مباشرة وقد يأتمرون بأوامر الولاية، ولذلك وجب أن تكون الجباية وتحصيل الضرائب هنا وفق النصوص والقوانين، فإذا ثبت الحيف والزيغ والعسف تدخل والي المظالم.

رابعاً: رد الغصوب السلطانية. أي ما يغصبه العمال والولاية لحساب الدولة استعمالاً لسلطتهم من أموال الرعية.

خمساً: الإشراف على الأوقاف العامة للتأكد من تنفيذ شروطها، وصحة مصاريفها.<sup>(1)</sup>

فإذا ما تبين لوالي المظالم وجه من أوجه المخالفات هذه، وقع على عاتقه بما يمتلكه من امتيازات السلطة العامة، واجب إزاحة هذه المخالفات حماية للمصلحة العامة في الدولة، وإنصافاً للمظلومين، ذلك أن اختصاص والي المظالم في مثل هذه الحالات استعجالي يستلزم إزالة المخالفة .

**المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أمراء الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي.**

خضع الحكام والمحكومين في الصدر الأول من الإسلام لمبدأ المشروعية واحترام القانون، بما في ذلك الولاية على الأقاليم حيث خضع هؤلاء الولاية لرقابة القضاء، وما أكثر السوابق في التاريخ الإسلامي التي جسدت خضوع الحكام والمحكومين لسلطة القضاء، إنصاف المظلوم من عسف ذوي الجاه والسلطان وسوف نتطرق فيما يأتي إلى بعض من هذه النماذج (الفرع الثاني) بعد التأصيل للرقابة القضائية في الدولة الإسلامية.

**الفرع الأول: التأصيل للرقابة القضائية على الولاية.**

القضاء واحد من أهم الوظائف بل أعظمها في الدولة، فهو وسيلة إحقاق الحق والعدل بين الأفراد حكاماً ومحكومين، وهو أساس صلاح الحكم كله، ومما يدل على ذلك كتاب الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أبي موسى الأشعري حينما ولاه القضاء والذي جاء فيه: أما بعد فإن القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة فافهم إذا أدى إليك، فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له، وآس بين الناس في وجهك ومجلسك وعدلك، حتى لا يطمع شريف في حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> - الماوردي، المرجع السابق، 119-121.

<sup>(2)</sup> - محمد ضياء الدين الرئيس، المرجع السابق، ص: 312.

ومن ذلك ما حكي أن الخليفة عمر بن عبد العزيز خطب على الناس في أول خلافته، وكانت من أول خطبه فقال لهم: أوصيكم بتقوى الله، فإنه لا يقبل غيركم، ولا يُرحب إلا أهلها، وقد كان قوم من الولاة منعوا الحق، حتى اشتري منهم شراء وبدلو الباطل حتى افتدى منهم فداء، والله لولا سنة من الحق أميتت فأحييتها، وسنة من الباطل أحييت فأمتها ما باليت أن أعيش وقتا واحدا، أصلحوا آخرتكم تصلح لكم دنياكم، إن أمراً ليس بينه وبين آدم إلا الموت، لمعرق له في الموت<sup>(1)</sup>.

ومن أنواع وفروع ولاية القضاء نوع أطلق عليه ولاية المظالم، وهو كما ذكر الدكتور محمد ضياء الدين الريس في كتابه النظريات السياسية الإسلامية نوع من القضاء العالي ابتكره الإسلام، تكون له سلطة أوسع ويمتزع بالرهبة، فيتولاه الخليفة نفسه أو كبار القضاة، لأن الغاية منه محاسبة ذوي السلطان في الدولة والولاة والعمال<sup>(2)</sup>.

وقد نظر ﷺ في المظالم في قضية الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوام ﷺ ورجل من الأنصار فحضره ﷺ وقال في ذلك للزبير: اسق أنت يا زبير ثم الأنصاري، فقال الأنصاري إنه لابن عمك يا رسول الله فغضب من قوله وقال: يا زبير أجره على بطنه حتى يبلغ الماء إلى الكعبين<sup>(3)</sup>.

كما وصفها ابن خلدون بأنها وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء، وتحتاج إلى علو يد، وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي...<sup>(4)</sup> فتكون بذلك كما ذكر الماوردي: قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة<sup>(5)</sup>.

أما عن اختصاص الناظر في المظالم، فيتعدد كما ذكر الماوردي إلى عشرة أقسام، ذكر الماوردي منها ما يتعلق بالنظر في تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة، فهذا من لوازم النظر في المظالم، الذي لا يقف على ظلامه متظلم فيكون لسيرة الولاة متصفحا عن أحوالهم مستكشفا ليقويهم، إن أنصفوا ويكفهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا<sup>(6)</sup>.

(1) - الماوردي، المرجع السابق، 134.

(2) - محمد ضياء الدين الريس، المرجع السابق، 312.

(3) - الماوردي، المرجع السابق، ص، 130.

(4) - ابن خلدون، مقدمة ابن خلون، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ط: 03، 1967، ص: 392.

(5) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 130.

(6) - المرجع نفسه، ص: 134.

## الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على الولاية ووسائلها

لقد حرص النبي ﷺ على اختيار الأصلاح للولاية، ومن ذلك ما أخرج مسلم عن أبي ذر الغفاري: (قلت يا رسول الله ألا تستعملني؟ قال إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذ بحقها)<sup>(1)</sup>.

وسار خلفائه من بعده سيرته في اختيار الولاية، وتصدوا بأنفسهم للمظالم، على اعتبار أنهم رؤساء السلطة التنفيذية والقضائية، فأحكموا قبضتهم على الولاية وعمال الدولة، وبالغوا في التنقيب عن المظالم وردها، وكان من شدة الخليفة عمر رضي الله عنه مع عماله أن أحدهم حتى مع عدم وجود دليل قطعي لإدانته، ذلك أن رجال السلطة فيهم مظنة الظلم<sup>(2)</sup>.

ولقد كان الخليفة عبد الملك بن مروان أول من خصص يوما يجلس فيه للمظالم، يتلقى فيه الشكاوى ثم يحيلها للفصل فيها من طرف القضاة، فكان قاض المظالم يختص بالنظر في كافة منازعات السلطة التنفيذية.

ومن السوابق التاريخية في ذلك ما روته كتب التاريخ من قضاء عمر بن عبد العزيز في مظلمة سمرقند، حيث اشتكى أهل سمرقند على القائد قتيبة بن مسلم، لمقاتلته لهم دون عرض الإسلام عليهم، ففضى القاضي بإخراج المسلمين إلى معسكرهم، حتى يستأذنوا، أهلها ويعرضوا عليهم الإسلام أو العهد<sup>(3)</sup>.

وفي عصر دولة بني العباس عرف هذا النوع من القضاء مرحلة النضج، وتمثل وظيفة قضاء المظالم الرئيسية في مواجهة كافة أنواع الظلم أيا كان مصدرها، وأيا كان نوعها خاصة تلك الناجمة عن كبار الولاية ورجال الدولة، ويتمثل السبب المباشر في إحداث هذه المؤسسة القضائية في الضرب على أيدي الخارجين عن القانون، وتطبيق مبدأ المشروعية<sup>(4)</sup>.

(1) - مسلم بن الحجاج، المرجع السابق، كتاب الإمارة، باب كراهية الإمارة لغير ضرورة، ج: 05، ص: 06.

(2) - غالب بن عبد الله الكافي، أوليات عمر في الإدارة والقضاء، ج: 1، ص: 323.

(3) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 143.

(4) - محمد محدة، ضمانات المشتبه فيه وحقوق الدفاع من العهد البربري حتى الاستقلال، دار الهدى، الجزائر، ط: 01، 1991،

ج: 1، ص: 134.

ولقد كان النظر في تعدي الولاية على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة كما ذكر ذلك الماوردي<sup>(1)</sup> واحدا من أهم اختصاصات ديوان المظالم، حتى أن الماوردي جعله أول قسم يختص به ناظر المظالم، معتبرا إياه من لوازم النظر في المظالم، الذي لا يقف على ظلامته مُتَّظِلِم، فيكون لسيرة الولاية متصفحا على أحوالهم مستكشفا ليقويهم إن أنصفوا ويكفهم إن عسفوا ويستبدل بهم إن لم ينصفوا<sup>(2)</sup>.

ولأن كل من كان صاحب ولاية شرعية فهو والي، والولايات الشرعية هي الإمامة، والإمارة على الأقاليم، والإمارة على الجهاد والولاية على حروب المصالح، وعليه يدخل في اختصاص ناظر المظالم النظر في تعدي الولاية والأمراء على الأقاليم<sup>(3)</sup> ويبقى عزل الولاية على الخليفة<sup>(4)</sup>.

### المطلب الثالث: الرقابة الشعبية في الدولة الإسلامية.

بدورها عرفت الدولة الإسلامية مبدأ الرقابة على أعمال الإدارة، وتأكدت هذه الرقابة في الواجب الذي يقع على عاتق الأمة تجاه حكامهم، من خلال أمرهم بالمعروف ونهيهم عن المنكر.

### الفرع الأول: التأصيل للرقابة الشعبية على الولاية.

الخليفة أو الإمام واحد من المسلمين سواء بسواء، هم الذين يختارونه، ويوسدونه الرئاسة، في المقابل يقع على الحاكم مشاورة الرعية، ولهم عليه واجب المحاسبة والنصح، وقد كفل الإسلام هذه المسألة، فنص على حرية الرأي والقول، ونقد الحكام ومناصحتهم، وأمرهم بالمعروف ونهيهم عن المنكر، ولهم عزل الحاكم إن حاد عن الطريق.

إن الأمة هي مصدر السلطات، وهي صاحبة السلطة التأسيسية، وما الحكام إلا وكلاء عنها في القيام بالأعباء العامة، تطبيقا لقوله تعالى: ﴿وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ

(1) - الماوردي، المرجع السابق، ص: 134.

(2) - نفسه، ص: 134.

(3) - أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم (القضاء الإداري الإسلامي)، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ط: 01، 1991، ص: 143.

(4) - بن الموفق عبد الرؤوف، مجلس الدولة الجزائري وديوان المظالم دراسة مقارنة (ماجستير) غير منشورة، كلية أصول الدين والشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2004\_ 2005 ص: 102.

عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾<sup>(1)</sup> . وقوله تعالى: ﴿ كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ﴾<sup>(2)</sup> .

ويقول عليه الصلاة والسلام في إطار واجب الرقابة الشعبية (أفضل الجهاد كلمة عدل عند سلطان جائر)<sup>(3)</sup>. وقوله ﷺ (من رأى منكم منكرا فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الإيمان)<sup>(4)</sup>. وقوله ﷺ: (والذي نفسي بيده لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر أو ليوشكن الله أن يبعث عليكم عقابا منه ثم تدعونني فلا يستجاب لكم)<sup>(5)</sup> .

وقد نظم الإسلام العلاقة بين الرعية والحكام وبيّن أسس الرقابة الشعبية على الحكام من خلال وجوب الشورى، ومسؤولية ولي الأمر أمام الأمة، وحرية الرأي ونقد الحكام، ومناصحتهم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.<sup>(6)</sup>

وإذا كانت هذه القواعد خاصة بالحاكم أو الخليفة، فإنه يمكن تطويعها في باب الرقابة الشعبية على الأمراء على الأقاليم، ذلك أن الوالي أو الأمير حاكم على الإقليم سواء كانت هذه الولاية عامة أو خاصة، خاضع لذات المبادئ السابقة التي يخضع لها الحاكم أو الخليفة.

ولعل أروع تعبير عن الرقابة الشعبية نلمسه من خلال قوله ﷺ: (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته)<sup>(7)</sup>، وأكد خلفائه من بعده على هذا المبدأ، حيث أثبتت الوقائع التاريخية حرص الخلفاء على تجسيد هذا المبدأ، وتشجيعهم الرعية على رقابة من يرعى شؤونهم منذ الخليفة الأول<sup>(8)</sup> أبو بكر

(1) سورة آل عمران الآية رقم: 104.

(2) - سورة آل عمران، الآية رقم 110.

(3) - أبو داود، سنن أبو داود، كتاب الملاحم، باب الأمر والنهي، رقم الحديث: 4344، تحقيق محمد محي الدين عبد الحميد، مطبعة السعادة، مصر، ج: 04، ص: 175.

(4) - مسلم بن الحجاج، المرجع السابق، كتاب الإيمان، باب بيان كون النهي عن المنكر من الإيمان وأن الإيمان يزيد وينقص، وأن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب، ج: 01، ص: 69.

(5) - الترمذي، سنن الترمذي، أبواب الفتن، باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، تحقيق وتصحيح: عبد الرحمان محمد عثمان، دار الفكر، بيروت، ط: 02، 1983، ص: 316.

(6) - سعيد الحكيم، المرجع السابق، ص: 160-161، وانظر صبحي عبده سعيد، المرجع السابق، ص: 89-127.

(7) - سبق تحريجه.

(8) - مصطفى محمد موسى، المرجع السابق، ص: 239.

الصدیق ﷺ.

لقد أكد الخليفة على هذا المبدأ مباشرة بعد توليه الخلافة، فقال مخاطبا رعيته: إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني<sup>(1)</sup>، ثم جاء بعده الخليفة عمر بن الخطاب ليؤكد على أهمية محاسبة الحاكم في الإسلام بعد توليه الخلافة فخطب في الناس قائلا: أيها الناس من رأى فيّ اعوجاجا فليقومه، فقام له رجل وقال: والله لو رأينا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفا<sup>(2)</sup>.

ولقد كان ﷺ من أكثر الخلفاء تشجيعا للرعية على انتقاده وتقديم النصح له وهو خليفتهم ﷺ وأرضاه، من ذلك ما روي عنه أنه كان بينه وبين رجل كلام في شيء، فقال الرجل مخاطبا عمر ﷺ اتق الله يا أمير المؤمنين، فقال له رجل من القوم أتقول لأمير المؤمنين اتق الله، فقال عمر ﷺ دعه فليقلها لي، نعم ما قال، ثم قال عمر: لا خير فيكم إذا لم تقولوها، ولا خير فينا إن لم نقبلها<sup>(3)</sup>.

وقد كان الخليفة عمر بن الخطاب قد أسس للرقابة الشعبية، فكان ﷺ يشهد الناس على ولاته ويكلفهم بمراقبتهم ويطلبوا من عماله أن يرفعوا الأمور إليه<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة الشعبية على الولاية ووسائلها.

لقد كان للولاية نصيب في الأخذ بهذا المبدأ، ومن النماذج على ذلك أن محمد بن أبي بكر قام بخطب في الناس بعد توليته أمر مصر من قبل الخليفة أبو بكر الصديق، فقال: ألا إن أمير المؤمنين ولأني أموركم، وعهد إلي ما قد سمعتم، وأوصاني بكثير منه مشافهة، ولن ألوكم خيرا ما استطعت، وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب،... وإن رأيتم عاملا عمل غير الحق زائفا، فادفعوه وعاتبوني فيه، فإني بذلك أسعد وانتم بذلك جديرون<sup>(5)</sup>.

(1)- ابن كثير، المرجع السابق، ج: 05، ص: 692.

(2)- عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة، مج: 01، المرجع السابق، ص: 484.

(3)- خالد محمد خالد، بين يدي عمر، دار المعارف، القاهرة، ط: 04، دت، ص: 108-109.

وانظر: ابن الجوزي، تاريخ عمر، المرجع السابق، ص: 142.

(4)- حسين راتب يوسف ريان، المرجع السابق، ص: 30.

(5)- الطبري، المرجع السابق، ج: 4، ص: 556.

ومن مظاهر الرقابة الشعبية تغيير المنكر باليد، من ذلك ما قام به بعض أهل البصرى من منعهم لواليتهم القيام بعمله وقالوا له لاتصل بنا، واتهموه بالزنا، وكتبوا إلى عمر بن الخطاب بذلك فعزله، واستقدمه مع الشهود<sup>(1)</sup>.

ومن ذلك أن أهل الكوفة طردوا أميرهم سعد بن العاص ومنعوه من دخول البلاد لسوء سيرته فيهم، وكتبوا إلى عثمان إنا والله ما منعنا عاملك الدخول لنفسد عليك عملك، ولكن لسوء سيرته فينا وشدة عذابه، فابعث إلى عاملك من أحببت، فكتب إليهم من كان عاملكم أيام عمر بن الخطاب، فولوه فنظروا فإذا هو أبو موسى الأشعري فولوه.

ومن ذلك طرد أهل الكوفة أميرهم عبد الرحمان بن عبد الله بن أبي عقيل الثقفي<sup>(2)</sup> المشهور بابن أم الحكم -أخت معاوية لسوء سيرته فيهم، فرجع إلى خاله معاوية فقال: لأولينك مصرا خيرا منها فولاه مصر، فلما سار إليها تلقاه معاوية بن حديج<sup>(3)</sup> على مرحلتين من مصر، فقال ارجع إلى خالك فلعمرك لا تسير فينا سيرتك في أهل الكوفة، فرجع ابن أم الحكم، ولحقه معاوية بن حديج وافدا على معاوية، فلما دخل عليه وجد عنده أخته أم الحكم، فلما رآه معاوية قال: بخ بخ هذا معاوية بن حديج، فقالت لا مرحبا، .. تسمع بالمعيدي خير من أن تراه، فقال معاوية بن حديج : على رسلك يا أم الحكم، أما والله لقد تزوجت فما أكرمت، وولدت فما أنجبت، أردت أن يلي ابنك الفاسق علينا فيسير فينا كما سار في إخواننا من أهل الكوفة، وما كان الله ليديه ذلك ولو فعل ذلك لضربناه ضربا يبطأ طيء منه، ولو كره هذا القاعد، فالتفت إليها معاوية وقال: كفى فكفت<sup>(4)</sup>.

ومن ذلك عزل عمر بن الخطاب لواليه سعد بن أبي وقاص، على الرغم من مكانة سعد بن أبي وقاص، فهو خال رسول الله ﷺ، وفتح العراق، وقائد الجيوش، فقد حاسبه عمر عندما نسبت إليه

(1) - الطبري، المرجع السابق، ج4، ص: 70

(2) - هو عبد الرحمان بن عبد الله بن أبي عقل الثقفي، أحد أمراء بني أمية، أمه أم الحكم، أخت معاوية بن أبي سفيان، ولد في عهد النبي ﷺ، غزا الروم سنة 53هـ، ولاءه خاله الكوفة بعد موت زياد، فلن تحمد سيرته، وأخرجه أهل الكوفة، فعاد إلى الشام، فولاه خاله مصر، توفي سنة 66هـ-675م. أنظر خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج: 03، ص: 312.

(3) - هو معاوية بن حديج، أبو نعيم الكندي، ثم السكوني، الأمير الصحابي قائد الكتائب والي نصر، شهد حرب الصفين في جيش معاوية ابن أبي سفيان، ولي أيضا إمرة مصر ليزيد، كما ولي غزو العرب مرارا واستولى على صقلية وفتح مصر، توفي سنة 52هـ-640م. أنظر: خير الدين الزركلي، المرجع السابق، ج07، ص: 260.

(4) - ابن الأثير، المرجع السابق، ج: 03، ص: 254.

اتهامات أثناء مدة ولايته للعراق، فما كان من عمر بن الخطاب سوى أن أوفد محمد بن مسلمة للتأكد من هذه التهم.

وعلى الرغم من ثبوت براءته قام عمر بعزله من باب الاحتياط ودرءاً للشبهات<sup>(1)</sup>، ورغم كون المسلمين في تلك الفترة في وقت جد حرج إلا أن الخليفة عمر رضي الله عنه فضل عزل الوالي، وقد كان المسلمون في ذلك الوقت على أعتاب الحرب مع الفرس،... فبعث محمد بن مسلمة رسول العمال آنذاك، فكانت نتيجة التحقيقات التي قام بها محمد بن مسلمة ثناء الكل على سعد بن أبي وقاص والي عمر رضي الله عنه، إلا فئة قليلة وهم ناحية الجراح بن سنان، فإنهم لم يثنوا على سعد، فقام من بينهم رجل يقال له: أبو سعدة أسامة بن قتادة، فقال: إن سعدا لا يقسم بالسوية، ولا يعدل في الرعية، ولا يغزوا في السرية، ثم إن سعدا دعا على هذا الرجل وتحققت دعوت سعد فيه.

فلما قدم سعد على عمر بصحبة محمد بن مسلمة، سأل عمر رسول العمال عن سعد أن كيف يصلي؟ فأخبره أنه يطول في الأولين، ويخفف في الآخرين، وما آلوا ما اقتديت به من صلاة رسول الله صلى الله عليه وسلم، فقال عمر: ذاك الظن بك يا أبا إسحاق، لكنه مع ذلك قام بعزله، طلبا لاستتباب الأمن واستقرار الأمر لدى الرعية<sup>(2)</sup>.

(1) - عمر شريف، المرجع السابق، ص: 232-233.

(2) - محمد بن صامل السلمي، خلافة عمر بن الخطاب، دار الوطن للنشر، الرياض، ط: 01، 1997، ص: 46-47..

## خاتمة الفصل

-تخضع المجموعات الإقليمية في الجزائر إلى وصاية إدارية متعددة الأوجه، بداية بالوصاية الإدارية الجماعية على هيئة البلدية، والوصاية الإدارية الجماعية على هيئة الولاية، وقد عرف القانون البلدي الجديد 10-11 إضافة حالات جديدة لحل المجلس البلدي المنتخب، مع أنه كان بالإمكان الإستعاضة عن هذه الآلية من خلال اتخاذ إجراءات أخرى من قبل السلطة الوصية تغنيها عن حل المجلس البلدي المنتخب، بالمثل يعتبر حل المجلس الولائي المنتخب إجراء متعسفا في حق أعضائه وفي حق منتخبيه، وفي حق الديمقراطية النيابية الإدارية.

-تخضع المجموعات المحلية في الجزائر إلى وصاية إدارية فردية متعددة الأوجه، على أعضاء المجلس البلدي المنتخب، وعلى أعضاء المجلس الولائي، هذه الرقابة على أشخاص المجلس المحلي تتخذ عدة أوجه: بداية بالتوقيف، والإقصاء، الإقالة، وهذا بالنسبة للرقابة الفردية على المجلس البلدي المنتخب.

أما رئيس المجلس الشعبي الولائي فيخضع لرقابة مزدوجة، على أساس أن له اختصاصا وطبيعة مزدوجة، وعلى هذا الأساس ميز بين كونه سلطة لا مركزية، وبين كونه سلطة تركيزية، وعموما بخصوص الرقابة على المجلس البلدي المنتخب نسجل الحضور الدائم والقوي لشخص الوالي كسلطة وصائية في كل شؤون البلدية.

أما المجلس الولائي فهو الآخر يخضع لأوجه متعددة من الرقابة على أشخاصه، بداية بالتخلي عن العهدة، فالتوقيف فالإقصاء.

-إضافة إلى الوصاية الفردية على أشخاص المجالس المحلية، تخضع هذه الأخيرة إلى وصاية إدارية فردية على أعمالها أيضا، حيث توصف الرقابة على الأعمال بكونها رقابة مشددة، بداية بالتصديق، الإلغاء، الحلول وهذا بالنسبة للمجلس البلدي المنتخب، وبالمثل تعاني المجالس المحلية الولائية في الجزائر هيمنة لمثل السلطة المركزية ممثلة في شخص الوالي، وذلك من خلال عدة آليات، (التصديق، الإلغاء، الحلول)

-تعددت أنواع الرقابة الممارسة على ولاية الأقاليم في الدولة الإسلامية، فقد تكون رقابة إدارية أصلية، هذه الأخيرة يمارسها الخليفة مباشرة أو الحاكم، على أساس أن الخليفة هو رأس الدولة وهو المسؤول الأول عن الرعية.

-خضع ولاية الأقاليم في الدولة الإسلامية أيضا للرقابة القضائية، قد تكون تابعة للرقابة الإدارية على أساس أن الخليفة من مهامه الفصل في الخصومات بين المتشاجرين، ولاية ورعية، كما قد تكون الرقابة القضائية رقابة مستقلة تمارسها أجهزة مستقلة عن شخص الخليفة أو الحاكم.

- لعبت الرعية في الدولة الإسلامية دورا مهما في إرساء مبدأ الرقابة على الولاية وذوي السلطان، مما ساهم في وجود نوع آخر من أنواع الرقابة على الولاية ألا وهي الرقابة الشعبية، وهي أيضا تابعة للرقابة الإدارية، ذلك أن الرقابة الشعبية تعتبر وسيلة من الوسائل التي عن طريقها يمارس الخليفة الرقابة على الولاية، وذلك من خلال سؤال الرعية أو شكاوي الرعية من الولاية.

-تتميز الرقابة في الدولة الإسلامية في عهدها الأولى بكونها رقابة ذاتية، ترتبط بشخص الخليفة وشدة حرصه، وخوفه من المسؤولية الملقاة على عاتقه، وخشية المولى سبحانه وتعالى، حيث توجد هذه الرقابة متى ما كان الوازع الديني لدى المسؤول قويا، وتنعدم بانعدام وضعف الوازع الديني للخليفة أو الحاكم، فهي إذن رقابة يحركها الوازع الديني فتدور معه وجودا وعدما.

-عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الإدارية بصورها المتعددة، من رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال، كما أن الرقابة على الأشخاص تنقسم إلى رقابة سابقة ومثلها التوجيه من الخليفة للوالي، إحصاء الذمة المالية للوالي قبل مباشرة ولايته، إضافة إلى الرقابة اللاحقة على أشخاص الولاية، ولها عدة صور قد تصل حد عزل الوالي عن منصبه.

بالإضافة إلى الرقابة الإدارية على أشخاص الولاية، عرفت الدولة الإسلامية أيضا الرقابة على أعمال الولاية، وهي أيضا تنقسم إلى قسمين: رقابة سابقة على الأعمال ورقابة لاحقة على الأعمال، إما أن تكون هذه الرقابة من قبل الخليفة مباشرة، أو عن طريق مؤسسات خاصة وهي الدواوين، وقد تعددت صورها أيضا كما تقدم معنا في المباحث السابقة.

# الخاتمة

من خلال ما تقدم بحثه تبين لنا أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على ثلاثة أسس.

— ففيما يخص الأساس الأول:

يعتبر من أهم الأسس التي تركز اللامركزية الإدارية الإقليمية عليها وجود مصالح إقليمية متميزة عن المصالح القومية للدولة، ومعلوم فقها أن التمييز بين ما هو قومي من المصالح وما هو إقليمي يكون وفق أساسين، يعتمد الأساس الأول على التحديد الضيق للمصالح المحلية من خلال التشريع، وهو موقف الفقه الإنجليزي، أما الأساس الثاني فيقوم على تحديد الإطار العام وهو موقف الفقه الفرنسي، على التفصيل الذي رأيناه (عام بالنسبة للبلدية ومحدد بالنسبة للإقليم) فهو إذن أساس مختلط، حيث لا يعتمد التحديد الدقيق للاختصاصات الإقليمية البلدية كما فعل المشرع الإنجليزي، خلافا لاختصاصات الإقليم .

— تأثر المشرع الجزائري في توزيع الاختصاص بين الجماعات الإقليمية، وبين المركز بالموقف الفرنسي القائم على عدم التحديد الدقيق لاختصاصات الجماعة الإقليمية البلدية، رغم أن هذا المعيار غير دقيق، حيث يؤدي من الناحية العملية إلى حدوث التداخل بين الاختصاصات الإقليمية والاختصاصات القومية في الدولة.

— الذي يتضح أيضا من خلال موقف المشرع الجزائري، هو أن المشرع الجزائري قد منح للجماعات الإقليمية صلاحيات واسعة، غير أن هذه الصلاحيات الواسعة للجماعات الإقليمية قد ترتب عنه عجز هذه الأخيرة عن القيام بالتزاماتها تجاه الساكنة المحلية، ويرجع السبب في ذلك إلى محدودية الموارد المالية وفشل النظام المالي الإقليمي المنتهج من قبل المشرع الجزائري، ذلك أنه لا بد من إحداث التوازن ما بين حجم الصلاحيات الممنوحة للجماعات الإقليمية، وحجم الموارد المالية المتاحة لها لتغطيتها، مما يجعلنا نتساءل عن جدوى التنظيم الإداري اللامركزي بهذا الشكل.

كما أن المشرع الجزائري قد أغفل مسألة أخرى غاية في الأهمية حينما منح هذه الاختصاصات بشكل موسع، والمتمثلة في ضرورة مراعاة حجم الفارق بين الجماعات الإقليمية لديه في إطار التقسيم الإداري الحالي، هذا الأخير نتج عنه جماعات إقليمية ثرية، تمتلك ثروات معتبرة قادرة على تحقيق تنمية محلية حقيقية تلبي احتياجات الساكنة الإقليمية، في المقابل أفرز التقسيم الإداري جماعات إقليمية تفتقر

إلى الموارد المالية اللازمة للقيام بهذه الصلاحيات المنوطة بها، مما يستوجب إعادة النظر في حجم الصلاحيات الإقليمية ومراعاة الفوارق بين الجماعات الإقليمية .

وهذا خلافا لما كان سائدا في النظام الإسلامي، هذا الأخير لم يعتمد أساسا واحد لتحديد القومي من الصلاحيات والإقليمي منها، فسلطة الوالي قد تكون سلطة مطلقة، حيث يمتد اختصاصه ليشمل الإقليمي من الصلاحيات وكذا القومي منها، ولذلك فقد كانت سلطة الوالي في النظام الإسلامي أوسع منها في النظم الحديثة، ذلك أن العبرة ليست في تحديد القومي أو الإقليمي من الصلاحيات بقدر ما هي في القدرة على القيام بهذه الصلاحيات من قبل الوالي.

ولهذا فإن هذه الأساليب اختلفت ما بين تقييد ليد الوالي، أو إطلاق لسلطة الوالي على الإقليم، وهنا نؤكد على أن هذه الأساليب غير ثابتة، فمن فترة زمنية إلى فترة زمنية أخرى قد تتغير، كما أنها قد تتغير من خليفة إلى آخر ومن والي إلى آخر، ذلك أن الدولة الإسلامية في هذه الفترة وفي غيرها من الفترات كانت دولة في طور البناء والتشييد.

كما قد تقييد سلطة الوالي، فيزاول من الاختصاصات ما نص عليه عهد التعيين فقط، إضافة إلى أن إطلاق يد الوالي على الإقليم مرتبط أيضا بعدم وجود عمال آخرين تم تعيينهم أيضا من قبل الخليفة على بعض شؤون الإقليم، فهؤلاء العمال يحكم اعتبارهم ولاية خاصين على الإقليم، أي أن هناك الوالي العام على الإقليم، وهناك الوالي أو الولاية الخاصين على الإقليم ذاته، حيث تخرج اختصاصات الوالي الخاص من الاختصاص العام للوالي العام على الإقليم، وهنا نؤكد على أن هذه الأسس والمعايير غير ثابتة في الدولة الإسلامية فهي متغيرة من وقت إلى آخر.

— رغم حجم الاختصاصات الموكولة إلى الجماعات الإقليمية من طرف المشرع وفق الأساس الفرنسي الموسع لصلاحيات البلديات، رغم ذلك ماتزال الجماعات الإقليمية في الجزائر تفتقد إلى سلطة التنفيذ نتيجة لوجود سلطة الوصاية ممثلة في شخص الوالي ورئيس الدائرة ووزير الداخلية، سواء ما تعلق بالوصاية على الهيئة التداولية أو ما تعلق بالهيئة التنفيذية ما يشكل عائقا أمام الجماعات الإقليمية في القيام بهذه الصلاحيات.

وعلى خلاف ذلك، تعتبر الإمارة على الأقليم في النظام الإسلامي ولاية عامة كأصل عام، انطلاقاً من كون الخليفة ينوب الوالي عنه في كل ما يخص شؤون الإقليم، مع احتفاظ الخليفة بسلطته تجاه الوالي على الإقليم، حيث يملك الخليفة كوكيل عن الأمة صلاحية توسيع أو تضيق ولاية النائب عنه على الإقليم أثناء مدة النيابة أو قبلها من خلال عهد التعيين، ومن ذلك مثلاً أن الوالي في عهد الخليفة عمر رضي الله عنه، في بدابة الأمر كان يجمع بين الولاية العامة والولاية الخاصة وولاية الخراج، حيث لم تكن الدولة الإسلامية في هذه الفترة قد اتسعت بعد، فلما فتح الله على المسلمين واتسعت دولتهم من خلال الفتوحات الإسلامية رجع الخليفة عمر رضي الله عنه عن هذا ذلك، فجعل يفصل بين ولاية الخراج وولاية القضاء والولاية العامة.

ورغم أن الوالي في الدولة الإسلامية قد أطلقت يده على الإقليم، مع ذلك كانت سلطة الخليفة بالمرصاد للولاية، فهو عامل للخليفة على الإقليم ومستأمن على شؤون رعيته، ومع ذلك نؤكد ما قلناه سابقاً من أن الرقابة على الولاية في الدولة الإسلامية قيد الدراسة تميزت بكونها رقابة شخصية في الغالب تتعلق بشخص الوالي، فيما يسديه إليه الخليفة من توجيهات وتعليمات قد تصل حد العزل للوالي من منصبه، ذلك أنها لا ترتبط بالعمل في كل جزئياته بقدر ما ترتبط بالعامل ومدى التزامه بضوابط العمل .

— أما فيما يخص الأساس الثاني من أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية وهو الاعتراف بوجود هيئات إقليمية مستقلة (إدارة مستقلة)

— اعتمد المشرع الجزائري في تحقيق الاستقلال لهذه الهيئات الإقليمية على عدة أدوات، حيث اعترف لها بالشخصية المعنوية كأساس قانوني لاستقلاليتها، كما اعتمد على أداة الانتخاب أو الانتخاب والتعيين تحقيقاً لهذا الاستقلال، إضافة إلى الاستقلال المالي، هذا الأخير يعتبر واحدة من نتائج منح المشرع لجماعات الإقليمية الشخصية المعنوية، ولكن بالنظر لأهميته في تحقيق الاستقلال الإقليمي اعتبرته من أدوات استقلالها، بل إن من الفقهاء من اعتبره أساساً مستقلاً من أسس اللامركزية الإقليمية.

فأما بالنسبة للشخصية المعنوية كوسيلة لتحقيق استقلال الهيئات الإقليمية: فرغم كون الاعتراف بالشخصية المعنوية يشكل السند القانوني لاستقلال المجالس المحلية، وتوزيع الوظيفة الإدارية بينها وبين

المركز، وهي بذلك تشكل أداة مهمة تستند عليها الجماعات الإقليمية في وجودها وعملها، غير أن مجرد الاعتراف لهذه الجماعات الإقليمية لا يعني عن أدوات أخرى مكملة للشخصية المعنوية، هذه الأخيرة ستظل عاجزة لوحدها عن تحقيق الاستقلال المنشود ما لم يتم تجسيد النتائج المترتبة عنها حقيقة على أرض الواقع، حيث يأتي على رأس ذلك الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، حيث يتوجب ضرورة الاعتراف لها صراحة بالاستقلال المالي، مع ضرورة إعادة النظر في النظام المالي المحلي.

كما أن الاعتراف للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية، بما يترتب عنها من استقلال إداري لها، يبقى قاصرا ما لم يتم الاعتراف لها صراحة ومن خلال النصوص القانونية بالاستقلال الإداري وتجسيد مبدأ التسيير الحر لهذه الجماعات الإقليمية.

أما عن الشخصية المعنوية في الدولة الإسلامية فقد وجد أهم عنصر فيها، ولذلك فالمصطلحات لا تهمنا بقدر ما يهمنا حقيقة وجوهر الشيء، إذ ما هي الفائدة من مجرد إحداث الثورة المصطلحية على مستوى النظام مع إفراغه من الأدوات الضرورية للتجسيد الحقيقي على أرض الواقع، فالمصطلحات إذن لا تهم بقدر ما هي متاحة الآليات الكفيلة لتجسيد المسألة على أرض الواقع، والدولة الإسلامية وإن لن تعرف مصطلح الشخصية المعنوية كما سبق، إلا أن الضرورة العملية أفرزت واحدة من نتائج الشخصية المعنوية، إن لم تكن أهم نتائجها على الإطلاق ألا وهي الذمة المالية، وقد أكدنا سابقا على ضرورة إعادة النظر في النظام المالي المحلي لدى المشرع الجزائري، بالنظر إلى عدم النص صراحة من خلال النصوص القانونية على مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، هذا الأخير يعتبر أهم النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.

ولقد رأينا سابقا أن الخلاف واقع بين الفقهاء المسلمين حول مسألة الشخصية المعنوية وإثباتها، من خلال الذمة المالية، هذه الأخيرة تعتبر واحدة من أهم نتائج الشخصية المعنوية في الفقه الوضعي، ومن هنا حاول الفقهاء المسلمون إثبات الشخصية المعنوية للدولة ومؤسساتها انطلاقا من الذمة المالية ومحاولة إثباتها للدولة الإسلامية ومؤسساتها بما في ذلك الأقاليم.

ولقد خالصنا من كل ذلك إلى أن الفقهاء المسلمين يثبتون الشخصية المعنوية وإن لم يستعملوا هذا المصطلح، وقد اعتبر فقهاء الشافعية المسجد بمثابة حر يملك، والأمر نفسه بالنسبة للمالكية

والحنابلة حيث أن بيت المال والمسجد فيما نقل عنهم يملك، فاستلزم ذلك إثبات الذمة المالية لهما، وبالتالي إثبات الشخصية المعنوية وإن لم يستعمل هذا المصطلح ويقاس على هذه المؤسسات غيرها ومنها الأقاليم والولايات، كما أن الواقع العملي أثبت أن الاعتراف للولاية على الأقاليم بالاستقلال المالي في تسيير شؤونها ما هو إلا اعتراف في الحقيقة بالذمة المالية المستقلة لهذه الأقاليم.

أما فيما يخص الأداة الثانية لتحقيق استقلال الجماعات الإقليمية فتتعلق بطريقة التشكيل، وهنا اختار المشرع الجزائري طريقة الانتخاب في تشكيل أعضاء الهيئة التداولية والتنفيذية على مستوى الجماعة الإقليمية البلدية، وكذلك الأمر بالنسبة للهيئة التداولية للولاية حيث اختار المشرع الجزائري تشكيلها هي الأخرى عن طريق الانتخاب، وهذا خلافا للهيئة التنفيذية للولاية، هذه الأخيرة اختار المشرع الجزائري طريقة التعيين بشأنها بدل الانتخاب، حيث يتم تعيينها من قبل رئيس السلطة التنفيذية، وهو يشكل سلطة للوصاية على الجماعات المحلية، مما يترتب عنه تبعية الجماعات المحلية وخضوعها لوصاية السلطة التنفيذية، وعليه يتضح الدور الكبير الذي يلعبه الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية في تحقيق استقلاليتها عن جهة الوصاية، ولذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول بانتفاء صفة اللامركزية الإدارية عن المؤسسات العامة على اعتبار أنها لم تؤسس على الانتخاب .

أما بالنسبة للانتخاب لدى الفقهاء المسلمين فقد اختلفوا في هذه المسألة، فمنهم من أجاز الترشح وطلب الانتخاب عليه، ومنهم من أنكر الترشح للانتخاب، والراجح في ذلك القياس على طلب القضاء، هذا الأخير يكيف على حسب أقسام الحكم الشرعي، فيقاس طلب الإمارة على طلب القضاء من هذه الزاوية، حيث تحمل أحاديث طلب الإمارة على حسب حال الشخص، حيث تختلف أحوال المترشح ما بن القوة والقدرة على القيام بشؤونها وما بين العجز والضعف.

وبالرجوع إلى التجربة الإسلامية فإن تعيين الولاية في الدولة الإسلامية لا بد أن يكون وفقا للقواعد الآتية: تولية الأصلح، توافر مبدأ القوة والأمانة في الوالي، مبدأ لا نولي على عملنا من طلبه.

ولقد تعددت أساليب تولية الولاية على الأقاليم في الدولة الإسلامية، ومن هذه الأساليب تفويض الأمر إلى سكان الإقليم، ليختاروا من يرضونه فيأمره عليهم، وهذا جوهر اللامركزية الإقليمية في النظم المعاصرة، وبهذا يكون للدولة الإسلامية السبق بهذا الخصوص، ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من أهمية في

استقرار الأوضاع على مستوى الإقليم في مثل هذه الحالة، وقد اتبع صلوات ربي عليه هذا الأسلوب وفعل صحابته من بعده.

ومن الأساليب في اختيار الولاية أيضا نجد أسلوب الشورى، ولقد كان الخلفاء الراشدون عند اختيارهم أصحاب الوظائف ومنها الإمارة على الأقاليم يشركون أصحابهم في ذلك، بالإضافة إلى أسلوب التعيين من قبل الخليفة أو من وزير التفويض، لأن هذا الأخير نيابته عامة فله أن يقلد أيضا على الأقاليم، وله أن يعين الوالي عن طريق الشورى أو عن طريق تفويض سكان الإقليم مثله مثل الخليفة، ممن تتوافر فيهم الشروط السابق ذكرها، ويعود هذا التنوع في الأساليب إلى مراعاة طبيعة الإقليم والظروف العامة السائدة في الإقليم، وطبيعة التركيبة البشرية للإقليم، فليست كل الأقاليم على الحال نفسها فاقضى هذا التنوع والتباين مراعاته بخصوص من يتولى الإمارة على الإقليم.

فأما بالنسبة إلى الاستقلال المالي كأداة لتحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية، هذا الأخير اعتبره الكثير من الفقهاء شرطا بل ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، واستقلالية الجماعات الإقليمية، وما يتضح من خلال دراستنا للنظام المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر هو عجز هذا النظام عن تحقيق الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، سواء ما تعلق بالإيرادات الداخلية أو الإيرادات الخارجة للجماعات الإقليمية.

إن هذا النظام المالي قد كرس تبعية الإدارة الإقليمية للسلطة المركزية من خلال ما تمن به من مساعدات مالية لتدارك هذا العجز ومحاولة تصحيح الميزانية الإقليمية، علما بأن الدولة تتحكم في كل تفاصيل هذا النظام المالي منذ البداية، فهو إذن نظام مالي مركزي يخص شخصا لا مركزيا، غير أن هذا الشخص اللامركزي لا رأي له بهذا الخصوص، رغم أن المسائل المالية تعتبر واحدة من أهم الشؤون الخاصة بهذا الشخص اللامركزي، لتشرف السلطة المركزية في النهاية على عملية التحصيل، ثم الإستحواذ في النهاية على الحصة الأكبر من عائدات الجماعات الإقليمية دونما تمييز بين حالة العجز وحالة الفائض، ودون أن ننسى الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية في مرحلة التنفيذ، وهذا في الحقيقة شكل واحدا من أهم العراقيل أمام استقلال الجماعات الإقليمية من الناحية الإدارية في الجزائر.

أما في الدولة الإسلامية وإن لم يكن في الإمكان التعميم لكوننا لم نتناول كافة مراحل الدولة الإسلامية، فقد عرفت الدولة الإسلامية مبدأ لامركزية الإنفاق المحلي، أي ترك حرية التصرف في إيرادات الإقليم ونفقاته على مصالح وحاجات السكان، حيث اختص كل إقليم من أقاليم الدولة الإسلامية بتحصيل إيراداته، والقيام بنفقاته، دون أن يكون للسلطة المركزية تدخل في ذلك، وما فاض عن حاجة الإقليم رد إلى بيت المال المركزي، وفي هذا الإطار كان للوالي أن يتخذ من التدابير والإجراءات ما يراه مناسباً، تبعاً لخصوصية كل إقليم، ولم يكن للسلطة المركزية في ذلك إلا سلطة الإشراف والتوجيه، وللوالي الرجوع إلى الخليفة فيما استشكل عليه.

تتنوع الرقابة المالية في الدولة الإسلامية إلى رقابة مركزية سابقة تغاديا للخطأ قبل وقوعه، ورقابة لاحقة لكشف ما وقع من أخطاء، ومن وسائل هذه الرقابة المالية على الإنفاق المحلي مكاتبه الولاية، ومن وسائلها تقييم الأداء، كما نجد أيضاً من وسائل هذه الرقابة استعمال الحيلة، إضافة إلى الديوان، ولقد تعددت الدواوين في الدولة الإسلامية كما رأينا ذلك سابقاً، ومن الدواوين التي عنيت بالرقابة المالية في الدولة الإسلامية نذكر: ديوان الأئمة، ديوان المظالم، هذا الأخير يضاهي في الدور المنوط به أنجع أنواع الرقابة المعروفة في الوقت الحالي، حيث بلغ من الدقة في العمل حد رد المحصل ظلماً من طرف عمال الجباية.

تتنوع الرقابة المالية في الدولة الإسلامية إلى رقابة يمارسها الخليفة بنفسه، قد تتطلب منه التنقل والزيارات التفقدية للإقليم، ورقابة تمارسها مؤسسات خاصة كرقابة ديوان الأئمة، وهي رقابة أثبتت نجاعتها في المحافظة على أموال الدولة، ونؤكد أخيراً على أن هذه الرقابة لم تتعارض ولم تؤثر على مبدأ لامركزية الإنفاق المحلي، فاحتفظت الأقاليم معها بجزية تحصيل إيراداتها، أو إنفاق هذه الإيرادات في أن وجهها، بخلاف اللامركزية في النظام الإداري الجزائري.

وكأساس ثالث وأخير من أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية نجد نظام الوصاية الإدارية .

تخضع الجماعات الإقليمية في النظم المقارنة إلى أشكال متعددة للرقابة، رقابة السلطة القضائية، الرقابة النيابة، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية، وتعتبر هذه الأنواع من الرقابة السابق ذكرها ذات أثر خفيف على الجماعات الإقليمية في الجزائر مقارنة بالوصاية الإدارية عليها، هذه الأخيرة تعتبر واحدة من

ركائز النظام المركزي في الجزائر، حيث منح المشرع من خلالها لسلطة عليا مركزية أو لامركزية سلطات على الجماعات الإقليمية، تمس هذه السلطات هيئات وأشخاص وأعمال الجماعات الإقليمية .

تبنى المشرع الجزائري من أنواع الرقابة السابق ذكرها على الجماعات الإقليمية نظام الوصاية الإدارية كأساس من أسس اللامركزية الإقليمية لديه، الأصل فيها أنها رقابة مشروعية تهدف إلى النظر في مدى التزام الجماعات الإقليمية بالنصوص القانونية، دون أن تتعداها إلى رقابة الملائمة، وهي رقابة مشددة شاملة ومتعددة الأوجه، مستمدة من النموذج الفرنسي قبل تعديل 1982.

حيث نجد الوصاية الإدارية الجماعية على هيئة البلدية والولاية، كما نجد أيضا الوصاية الإدارية الفردية، وهي وصاية متعددة الأوجه سواء ما تعلق بأشخاص المجلس البلدي المنتخب أو ما تعلق بالمجلس الولائي المنتخب، حيث تمارس جهة الوصاية (الوالي بالنسبة للمجلس البلدي، ووزير الداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي) رقابة مشددة على المجلسين، ليس هذا فحسب بل إن الجماعات الإقليمية تخضع لوصاية إدارية على أعمالها أيضا بصورة صارمة، وفق الآليات التي مرت معنا من خلال هذه الدراسة.

وبذلك لم تحض الهيئة التداولية المختارة من طرف الشعب على مستوى البلدية بالدور المنوط بها، حيث من جهة لدينا مبدأ جماعية المداولة، وهنا ينتهي دور المجلس المنتخب، أي أن دوره ينحصر في المداولة فقط، لنتقل إلى مبدأ فردية التنفيذ، وفي هذا تقزيم لدور المجلس المنتخب لصالح رئيس الهيئة التنفيذية، والذي قوي مركزه بالمقارنة مع المجلس، كما أن الإزدواج الوظيفي لرئيس الهيئة التنفيذية للبلدية لا يصب في مصلحة الجماعة الإقليمية، لأن هذا الإزدواج ساهم في تكريس التبعية لجهة الوصاية، إما لأسباب سياسية تتعلق بالمنصب، أو لأسباب مالية تتعلق بالإعانات التي تقدمها الولاية.

والأمر نفسه بالنسبة للمجلس الولائي، حيث يظهر جليا هيمنة الوالي على اعتباره الهيئة التنفيذية والهيئة اللاتركيزية، ومعلوم أن اختصاص الوالي بصفته هيئة لعدم التركيز يفوق بكثير اختصاصه بصفته ممثلا للولاية، فجعل ذلك منه واسع الصلاحيات على مستوى الولاية، وعلى مستوى البلديات، من خلا الوصاية عليها من طرفه أو عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا رئيس الدائرة أو حتى الأمين العام للبلدية.

إن إخضاع الجماعات الإقليمية في الجزائر للوصاية الإدارية وفق ما سبق من شأنه أن يعيق عملها، ويعدم روح المبادرة لديها، خاصة وأن السلطة قد تستتر من وراء مبدأ المشروعية لتحول لنفسها التدخل في شؤون الجماعات الإقليمية.

تتميز الرقابة بصفة عامة، وبصفة خاصة الرقابة على الولاية في الدولة الإسلامية بكونها رقابة ذاتية، مرتبطة بالخليفة ودرجة الحرص لديه على صون الأمانة وتفقد حال الأمة، والخشية من الله تعالى والخوف من عقابه، إلى درجة يمارس فيها الخليفة بشخصه الرقابة على ولاية الأقاليم من خلال الزيارات التفقدية لهذه الأقاليم، واللجوء إلى استعمال مختلف الحيل لكشف المخالفات، وغيرها من الوسائل والأساليب التي وقفنا عليها من خلال هذه الدراسة.

وهي صورة جد مشرفة لنظام الإدارة في الإسلام، وهذا بالموازاة مع أنواع الرقابة الأخرى، من رقابة قضائية ورقابة شعبية هذه الأخيرة كان لها دور كبير في إقرار مسؤولية الولاية من خلال التظلم أمام الخليفة أو أمام الجهات الأخرى، كما كان لها أيضا دور في تثمين الجهود المبذولة من قبل الولاية على الأقاليم، ونؤكد على أن هذه الرقابة بهذا الشكل الذي عرفته الدولة الإسلامية في عهده الأولى لا تتناقض مع أسلوب اللامركزية الإدارية.

عرفت الدولة الإسلامية الرقابة الإدارية على الولاية بصورها المتعددة، من رقابة على الأشخاص، ورقابة على الأعمال، كما أن الرقابة على الأشخاص تنقسم إلى رقابة سابقة كمثال التوجيه من الخليفة وإحصاء الذمة المالية للوالي قبل تقليده الولاية على الإقليم، كما عرفت الدولة الإسلامية أيضا الرقابة اللاحقة على أشخاص الولاية، ولها عدة صور قد تصل إلى درجة عزل الوالي من ولايته.

إضافة إلى الرقابة على أشخاص الولاية عرفت الدولة الإسلامية أيضا الرقابة على أعمال الولاية، وهي أيضا تنقسم إلى صورتين: رقابة سابقة على الأعمال ورقابة لاحقة، هذه الرقابة قد يمارسها الخليفة بصفة شخصية، أو تباشرها مؤسسات خاصة وهي الدواوين، ولقد كان لهذه النوع من الرقابة بالغ الأثر في استقامة الولاية وخدمة مصالح الإقليم.

لا يمكن تعميم أسلوب اللامركزية على كل الأقاليم في الدولة الإسلامية، ورغم كون هذا الأسلوب كان يمثل الاتجاه العام للواقع التاريخي في الدولة الإسلامية، إلا أن هذا الاتجاه العام قد تضمن

أيضاً اتجاها نحو المركزية في كثير من أقاليم الدولة الإسلامية، فالأمر إذن نسبي، أي أنه لا يمكن اعتباره أسلوباً وحيداً لتسيير الشؤون المحلية للولايات في العصر الواحد، فما بالك بأقاليم الدولة كلها، لقد كان الأسلوب في غالبته موقفياً يتأثر بالظروف التي تواجهها الدولة وقت ومكان معين.

لقد عرفت الدولة الإسلامية المركزية الإدارية إلى جنب اللامركزية الإقليمية، حسب الحاجة وحسب الظروف العامة في الخلافة، وحسب الظروف الخاصة بإقليم معين دون بقية الأقاليم، فليس شرطاً أن تخضع كل الأقاليم للامركزية الإدارية كما أن اتباع الأسلوب المركزي في بداية عهد معين من عهود الدولة الإسلامية، لا يعني بقاء الدولة على هذا الأسلوب في المراحل اللاحقة فهي مسألة نسبية.

## التوصيات

بناء على النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة نوصي بما يأتي:

— ضرورة إعادة النظر في كيفية توزيع وتحديد المصالح المحلية والمصالح القومية، أي ما يدخل في نطاق اختصاصات الجماعات الإقليمية، حيث أن إتباع الأساس الموسع من شأنه إحداث التصادم والتداخل بين الدولة والجماعات الإقليمية، والأهم من ذلك أن اتساع حجم الاختصاصات الموكولة للجماعات المحلية قد أثقل كاهل الجماعات الإقليمية في ظل عدم التكافؤ بين الالتزامات، والآليات اللازمة لتنفيذ هذه الالتزامات.

— ضرورة إحداث التوازن بين حجم الاختصاصات الممنوحة للجماعات الإقليمية، وبين حجم الموارد المتاحة لها، لأن الأهم من الاعتراف لها بالكم الهائل من الصلاحيات بدعوى اللامركزية الإقليمية، هو القدرة حقيقة على تجسيد والقيام بهذه الصلاحيات على أرض الواقع، أم أن الجماعات الإقليمية في الجزائر ما تزال غير مؤهلة للقيام بهذه الاختصاصات، ومن ثم نضم صوتنا إلى من سبقنا بهذا الخصوص من الفقهاء حول السؤال المطروح: ما هي المدة اللازمة لانتهاء المرحلة الانتقالية لتدريب الجماعات الإقليمية في الجزائر على ممارسة الصلاحيات المخولة لها؟

— ضرورة توفير الميكانزمات اللازمة لتحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية، من خلال أولاً التخلي عن طريقة التعيين فيما يخص هيئة الوالي، فالإنتخاب هو الآلية الأكثر تحقيقاً لأهداف اللامركزية الإقليمية، وإبعاد السلطة التنفيذية عن فرض قراراتها وتوجهاتها بهذا الخصوص، ثم النص صراحة على مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية وعدم الاكتفاء فقط بمنح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية كأساس لاستقلاليتها، ثم نؤكد على ضرورة إعادة النظر في قضية الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية والنص على ذلك صراحة من خلال النصوص القانونية، مع ضرورة إشراك الجماعات الإقليمية فيما يخص النظام المالي المحلي.

— ضرورة إحداث إصلاحات جذرية في المنظومة القانونية ككل، بدابة بقانون الأحزاب، قانون الانتخابات، قوانين الإدارة المحلية، بما يسمح بوصول العنصر الكفء إلى قبة المجلس المحلي المنتخب، والابتعاد عن الحلول الترقيعية التي أنهكت المجالس الإقليمية .

— ضرورة التخلي عن نظام الوصاية الإدارية على المجموعات المحلية، هذه الأخيرة تلغي كل وجود  
لامركزية الإدارية الإقليمية، وبالتالي ضرورة عقلنة جهة الوصاية في وصايتها على الجماعات الإقليمية،  
في المقابل ضرورة التحول إلى الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية، في ظل تغول السلطة التنفيذية  
وضعف الرقابة الشعبية ضمانا لاستقلال المجالس المحلية، فإذا استحال ذلك فالتخفيف من شدتها على  
الأقل، بما يسمح بتوفير البيئة والمناخ اللازمين للتمثيل والتسيير الجيد للشؤون المحلية، وخلق فرص حقيقية  
للتنمية المحلية، بعيدا عن ضغوطات الإدارة الوصية.

# الفهارس

فهرس الآيات القرآنية

فهرس الأحاديث النبوية

فهرس الآثار

فهرس التراجم

قائمة المصادر والمراجع

فهرس الموضوعات

أولاً: فهرس الآيات القرآنية

الصفحة	الرقم	طرف الآية
سورة آل عمران		
35 384	104	﴿ وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴾ (١٠٤)
379 384	110	﴿ كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴾ (١١٠)
36	159	﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ﴾
224	159	﴿ فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ﴾
سورة النساء		
220	58	﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾
سورة المائدة		
221	44	﴿ إِنَّا أَنْزَلْنَا التَّوْرَةَ فِيهَا هُدًى وَنُورٌ يُحْكَمُ بِهَا النَّبِيُّونَ الَّذِينَ

		﴿... أَسْلَمُوا﴾
سورة النوبة		
259	60	﴿إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَاةِ فُلُؤْمِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغُرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ (٦٠)
378	67	﴿الْمُنْفِقُونَ وَالْمُنْفِقَاتُ بَعْضُهُم مِّن بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمُنْكَرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمَعْرُوفِ وَيَقْبِضُونَ أَيْدِيَهُمْ نَسُوا اللَّهَ فَنَسِيهِمْ إِنَّا الْمُنْفِقِينَ هُمُ الْفَاسِقُونَ﴾ (٦٧)
378	71	﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلَاةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ﴾ (٧١)
سورة يوسف		
218	55	﴿قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ﴾
سورة الحج		
131	39	﴿أُذِنَ لِلَّذِينَ يُقْتَلُونَ بِأَنَّهُمْ ظَلَمُوا وَإِنَّ اللَّهَ عَلَىٰ نَصْرِهِمْ لَقَدِيرٌ﴾ (٣٩) ...
سورة القصص		
209	-22 26	﴿وَلَمَّا تَوَجَّهَ تِلْقَاءَ مَدْيَنَ قَالَ عَسَىٰ رَبِّي أَن يَهْدِيَنِي سَوَاءَ السَّبِيلِ﴾ (٢٢) ....

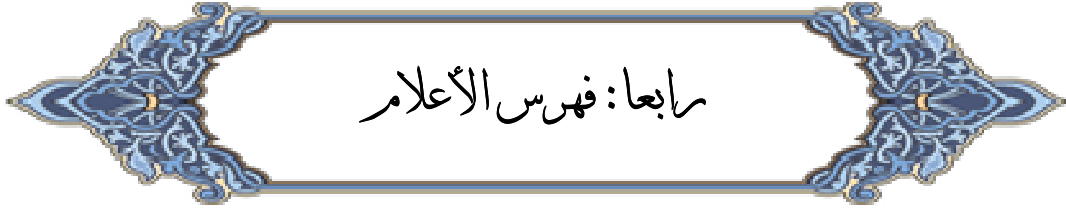
220	26	﴿ قَالَتْ إِحَدِنَهُمَا يُنَاقَبْتِ أَسْتَعِجِرْهُ ۖ إِنِّي خَيْرٌ مِّنْ أَسْتَجِرَّتِ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ﴾ (٢٦)
سورة الشورى		
224	38	﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ﴾ (٣٨)
سورة النجم		
216	32	﴿ فَلَا تُزَكُّوا أَنْفُسَكُمْ ۖ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنِ اتَّقَى ﴾

## ثانيا: فهرس الأحاديث النبوية

الصفحة	طرف الحديث
256، 20، 384	كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته
31	الناس تبع لقريش في هذا الشأن، مسلمهم تبع لمسلمهم وكافرهم تبع لكافرهم فقال له سعد صدقت نجن الوزراء وانتم الأمراء
32	إنك تقدم على قوم أهل كتاب
218	من طلب القضاء حتى ناله
221، 217	إنك ضعيف وإنها أمانة
222	يا عبد الرحمان لا تسأل
222	ما تقول يا أبا موسى أو يا عبد الله بن قيس
264	فهلا جلست في بيت أبيك وأمك حتى تأتيك هديتك إن كنت صادقا
265	من استعملناه منكم على عمل فكنمنا مخيطة فما فوقه فهو غلول يأتي به يوم القيامة
384	من رأى منكم منكرا فليغيره بيده فإن لم يستطع فبلسانه
384	أفضل الجهاد كلمة عدل عند سلطان جائر

ثالثا: فهرس الآثار

الصفحة	طرف الحديث
21	قال عمر بن الخطاب: أنا مسؤول عن أمانتي وما أنا فيه
31	قول أبي بكر الصديق لسعد: ولقد علمت يا سعد أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال و أنت قاعد
35	قول أبي بكر الصديق رضي الله عنه: أيها الناس إني وليت عليكم ولست بخيركم
35	قول عمر بن الخطاب لما تولى الخلافة: أما بعد فإني ابتليت بكم وابتليت بي
258	قال عمر رضي الله عنه: ما مثلي ومثل هؤلاء إلا كمثل
356	قول الخليفة عمر ابن الخطاب: رأيتم إذا استعملت عليكم خير كم أعلم
360	قول أبي بكر ليزيد ابن أبي سفيان: إني قد وليتك لأبلوك
369	قول عمر: أيها الناس إني لم أبعث عمالي ليضربوا أبشاركم



الصفحة	العلم
224	الأشتر النخعي
223	الأشعث بن قيس
373	الجراح بن عبد الله الحكمي
374	خالد بن عبد الله القسري
386	عبد الرحمان بن عبد الله
23	عبد الله بن سعد
386	معاوية بن حديج
23	موسى بن نصير
370	يزيد بن المهلب

خامسا: قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولا-الكتب

1. إبراهيم عبد العزيز شيخنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة القانونية، 1994.
2. ابن الأثير، الكامل في التاريخ، إدارة الطباعة الميرية، 1357، ج4.
3. ابن الأثير، الكامل في التاريخ، إدارة الطباعة المنيرية، 1357، ج05.
4. ابن الأثير، الكامل في التاريخ، إدارة الطباعة الميرية، 1356، ج:03
5. أحمد سعيد المومني، القضاء الإداري الإسلامي، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ط:01، 1991.
6. أحمد سعيد المومني، القضاء الإداري الإسلامي، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ط:01، 1991.
7. أحمد سعيد المومني، قضاء المظالم (القضاء الإداري الإسلامي)، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ط:01، 1991.
8. أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقد البوث b.o.t، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، دط: دت،
9. أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، منشورات زين الحقوقية، ط:1، 2013.
10. أحمد غناي، الوجيز في تنظيم ومهام الشرطة القضائية، دار هومة، الجزائر، ط:05، 2011.
11. أحمد محمد المصري، الإدارة في الاسلام، مؤسسة سباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2011.
12. أحمد محمد جاهين، التنظيمات الإسلامية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1948.

13. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط: 05، 2009.
14. إسماعيل البدوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط: 01، 1993.
15. أبو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ترجمة أحمد إدريس، المختار الإسلامي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1707. متاح على الرابط: <https://www.noor book.com>
16. أبو الأعلى المودودي، الحكومة الإسلامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
17. أبو الأعلى المودودي، نظرية الإسلام السياسية، ترجمة أحمد إدريس، المختار الإسلامي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1707، متاحة على الرابط <https://www.noorbook.com>
18. أكرم رسلان ديرانيه، الحكم والإدارة في الإسلام، دار الشروق، جدة، ط: 01، 1979.
19. أكرم رسلان ديرانيه، الحكم والإدارة في الإسلام، دار الشروق، جدة، ط: 01، 1979.
20. أكرم رسلان ديرانيه، الحكم والإدارة في الإسلام، دار الشروق، جدة، ط: 01، 1979.
21. أنور الرفاعي، النظم الإسلامية، دار الفكر، القاهرة.
22. إيلي معلوف، الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط: 1، 2007.
23. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل، الأردن، ط: 2، 2013.
24. باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط: 1، 2016.
25. البخاري، صحيح البخاري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1981.
26. براهيم حمزة، الحوكمة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحلي ومتطلبات التطبيق الجزائر أنموذجا، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ط: 1، 2018.
27. بسيوني محمد الخولي، الإدارة المحلية في الإسلام، دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع، 2015.

28. بسيوني محمد الخولي، ماهية وأصول الإدارة المحلية في الإسلام، دار العلم والإيمان للنشر والتوزيع، دسوق شارع الشركات ميدان المحطة، ط:1، 2015.
29. بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من؟، الشروق للإعلام والنشر، الجزائر 2014،
30. بشير فريك، منتخبو البلديات، مركز الشروق للإنتاج والنشر الإعلامي، الجزائر، 2014.
31. بوطبة مراد، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الإسلامي دراسة تأصيلية وتحليلية مستندة إلى القرآن الكريم والسنة النبوية والتطبيق العملي في زمن النبوة والخلافة الراشدة، المركز القومي للإصدارات القانونية، د ب، ط:01، 2019.
32. الترمذي، سنن الترمذي،، أبواب الفتن، باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، تحقيق وتصحيح: عبد الرحمان محمد عثمان، دار الفكر، بيروت، ط:02، 1983.
33. ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، قصر الكتب، الجزائر، دت، دط.
34. ابن جرير الطبري، تاريخ الطبري، دط، دت، ج:4.
35. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط:02، 1988، ص: 4246.
36. جعفر أنس قاسم، التنظيم المحلي والديمقراطية، الجزائر، 1982.
37. جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية البلدية والولاية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
38. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 2014
39. ابن الجوزي، تاريخ عمر بن الخطاب، دار الرائد العربي، بيروت، ط:02، 1985.
40. الجويني، غياث الأمم في احتياث الظلم، تحقيق عبد العظيم الذيب، مطبعة النهضة، ط:2، 1401.
41. حافظ الدين النسفي، البحر الرائق شرح كنز الدقائق في فروع الحنفية، دار الكتب العلمية، لبنان، ط:01، 1997، ج: 05.

42. حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019.
43. حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ط:02، 1959.
44. حسين راتب يوسف ريان، الرقابة المالية في الفقه الاسلامي، دار النفائس للنشر والتوزيع، الاردن، ط:01، 1999.
45. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية مصر، 2004..
46. حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
47. الخطاب، مواهب الجليل شرح مختصر خليل، دار الفكر، دب، ط:03، 1992.
48. خالد محمد خالد، بين يدي عمر، دار المعارف، القاهرة، ط:04، دت.
49. ابن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ط:03، 1967.
50. خير الدين الزركلي، الأعلام، دار العلم للملايين، بيروت، ط:15، 2002.
51. أبو داود، سنن أبو داود، تحقيق: محمد محي الدين عبد الحميد، مطبعة السعادة، مصر.
52. دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط:02، 2014.
53. راشد عبد الرحمان أحمد العسيري، المجالس النيابية وعلاقتها بالشورى في الإسلام دراسة فقهية قانونية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط: 1، 2012.
54. رمضان علي الشرنباصي، النظرات العامة في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية.
55. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
56. السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط:1، 2009.

57. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها دراسة مقارنة، دار دجلة، عمان، ط:01، 2009
58. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:2، 1987.
59. سعيد حوى، فصول في الإمرة والأمير، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، ط:2، 1994 .
60. سلسلة الشأن العام في قضايا الناس حاجات وأبحاث تخطيط واستشراق، المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية، منشورات جامعة سيدة لويزة، الاسكندرية..
61. سليمان محمد الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، مدينة نصر، ط:06، 1995.
62. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
63. سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للتعليم التدريب الترجمة، الجيزة، 2015.
64. سمير محمد عبد الوهاب، قضايا معاصرة في اللامركزية والحكم المحلي، المركز العربي لتعليم تدريب ترجمة، الجيزة، 2015.
65. الشريف محمد الرضى، نهج البلاغة، تحقيق محمد محي الدين عبد الحميد، مطبعة الاستقامة، مصر، دط، دت.
66. صبحي الصالح، النظم الإسلامية نشأتها وتطورها، دار العلم للملايين، لبنان، ط:05، 1990.
67. صبحي عبده سعيد، الحاكم وأصول الحكم في النظام الإسلامي(السياسي الاقتصادي الاجتماعي الفكري)، دار الفكر العربي، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1985.
68. صبحي عبده سعيد، الحاكم وأصول الحكم، السياسي الاقتصادي الاجتماعي والفكري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

69. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ط: 2014
70. صلاح أنور عبد فرحان، السياسة الشرعية في كتاب فتح الباري لابن حجر العسقلاني، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، ط: 01، 2013.
71. ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
72. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط: 2، 2012.
73. ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، دار النفائس، بيروت، ط: 03، ج: 02.
74. عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط: 1، 1973.
75. عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، دروس مستفادة من التجربة المصرية، منشورات المنظمة العربية جمهورية مصر العربية، ط: 01، 2014.
76. عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة، 1980 .
77. عاصم نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، ط: 2، 2009.
78. عباس محمود العقاد، المجموعة الكاملة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1984،
79. عباس محمود العقاد، عبقرية عمر، المملكة العربية السعودية، 1984.
80. عبد الرزاق إبراهيم الشيحلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، ط: 1، 2001.
81. عبد الرزاق أحمد السنهوري، فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة أمم شرقية، راجعه: توفيق محمد الشادي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1989.

82. عبد القادر عودة، الإسلام وأوضاعنا السياسية، الزيتونة للإعلام والنشر، الجزائر، دط، دت
83. عبد الملك ناظم عبد الله، منهج الخلفاء الراشدين في إدارة الدولة الإسلامية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، مصر، ط:01، 2016.
84. أبي عبيد القاسم بن سلام، كتاب الأموال، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط:03، 1981.
85. العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجانعي، الجزائر، 2016
86. عصام أحمد البهجي، عقود البوث الطريق إلى بناء الدولة الحديثة، ( دراسة تحليلية لتنظيم القانوني والتعاقدى لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص بأسلوب البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية للدولة)، دار الجامعة الجديدة، الأزارطية، مصر، دط، 2008.
87. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، منشورات زين الحقوقية، د بلد نشر، ط:02، 2009.
88. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011.
89. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى عين مليلة الجزائر، 2012.
90. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
91. علي عبد المجيد عبده، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم، مطابع سجل العرب، القاهرة، 1971.
92. علي الخفيف، الحق والذمة وتأثير الموت فيهما وبحوث أخرى، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:1، 2010.
93. علي فيلاي، نظرية حق، موفم للنشر، الجزائر، 2011.
94. ابن عماد الحنبلي، شذرات الذهب في أخبار من ذهب، تحقيق لجنة إحياء التراث العربي، منشورات دار الآفاق الجديدة، بيروت، ج:01.

95. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط:01، 2010.
96. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط:2، 2007.
97. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط:01، 2011.
98. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
99. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جصور للنشر والتوزيع، عنابة، ط:01، 2012.
100. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزائر، ط:2، 2003.
101. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، ط 2004.
102. عمر شريف، مذكرات في نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، مطبعة السعادة، مصر، 1978.
103. العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، شركة زاعياش للطباعة والنشر، 1997.
104. عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، ط:2، 2006.
105. غالب بن عبد الله الكافي، أوليات عمر في الإدارة والقضاء، ج:1.
106. أم غانم فنجان موسى، فاطمة فالح احمد، الإدارة في المنهج الإسلامي مدخل الوظائف الإدارية، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، الأردن، ط:01، 2011.
107. فاروق مجدلاوي، الإدارة الإسلامية في عهد عمر، دار النهضة العربية، بيروت، ط:01، 1991.
108. فايق محمد غنام، التنظيمات الإدارية في صدر الدولة الإسلامية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ط: 1، 2016.

109. فرح ضياء المبارك، محمد معتوق عبود، آلية رسم السياسات العامة للحكومات المحلية مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع عمان الأردن، ط:01، 2016.
110. فرناس عبد الباسط البناء، التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة، د دار نشر، ط:1، 1985.
111. فريجة الحسين، شرح المنازعات الإدارية دراسة مقارنة دار الخلدونية، الجزائر، ط:1.
112. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979..
113. فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط:01، 2015.
114. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة الشباب الجامعية، الإسكندرية، 1983.
115. ابن قتيبة الدينوري، عيون الأخبار، مطبعة دار الكتب المصرية، القاهرة، 1925.
116. القطب محمد القطب طبلية، نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:1، 1978.
117. ابن قيم الجوزية، أحكام أهل الذمة، تحقيق: صبحي الصالح، دار العلم للملايين، بيروت، ط:2، 1981، ج:1
118. ابن كثير، البداية والنهاية، دار المعارف، بيروت، ط:10، 2007، ج:05.
119. ابن كثير، البداية والنهاية، مكتبة المعارف، بيروت، ط:01، 1966.
120. ابن كثير، تفسير القرآن العظيم، دار الأندلس للطباعة والنشر والتوزيع، د بلد نشر، دط، دت، ج:06.
121. مالك بن أنس، المدونة الكبرى برواية الإمام سحنون، دار صادر، بيروت، ج:1.
122. الماوردي، الأحكام السلطانية، تحقيق: أحمد جاد، دار الحديث، القاهرة، 2006.
123. محمد أحمد إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية الإدارية في إنجلترا، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2013.

124. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، المكتب الجامعي الحديث، 2015.
125. محمد الأمين بن الشيخ بن مزيد الموريطاني، الرقابة الإدارية في العهد الراشدي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط: 01، 2010.
126. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ج: 1.
127. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005.
128. محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2011.
129. محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014.
130. محمد العربي سعودي، المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية البلدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط: 2، 2011.
131. محمد بن أحمد كنعان، تاريخ الخلافة الراشدة خلاصة تاريخ بن كثير، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، لبنان، ط: 02، 2004.
132. محمد بن شاکر الشریف، إدارة الدولة الإسلامية، الرياض، ط: 01، 1434.
133. محمد بن صامل السلمي، خلافة عمر بن الخطاب، دار الوطن للنشر، الرياض، ط: 01، 1997.
134. محمد بن عبد الله الجهشياري، كتاب الوزراء والكتاب، مطبعة عبد الحميد أحمد حنفي، مصر، ط: 01، 1938.
135. محمد حسن العيدروس، الدولة الإسلامية الثانية دولة الخلافة الإسلامية، دار الكتاب الحديث، دب، دط، 2010.
136. محمد حسين هيكل، الصديق أبو بكر، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ط: 07، دت.
137. محمد حميد الله، مجموعة الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة، دار الإرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط: 03، 1969..

138. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية، مطبوعات معهد الإدارة العامة، ط: 1، السعودية.
139. محمد صالح عبد الرحمان السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ط: 1، 1996.
140. محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2002.
141. محمد ضياء الدين الرئيس، النظريات السياسية في الاسلام، مكتبة دار التراث، القاهرة، ط: 07، 1979.
142. محمد عبد الحميد أبو زيد، تفعيل آداء المحليات في المد الديمقراطي، دار النهضة العربية، القاهرة، د ت.
143. محمد عبد الحميد الرفاعي، الدولة الإسلامية في عصر الراشدين، دار حسام للطباعة، القاهرة.
144. محمد عبد الحي الكتاني، نظام الحكومة النبوية، التراتيب الإدارية، دار السلام، مصر، ط: 01، 2012.
145. محمد عبد الله الشيباني، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية منذ صدر الإسلام إلى سقوط الدولة العباسية، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الرياض، ط: 02، 1984.
146. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط: 2، 2013.
147. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة 1964/1965.
148. محمد كرد علي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، مصر، 1934.
149. محمد محدة، ضمانات المشتبه فيه وحقوق الدفاع من العهد البربري حتى الاستقلال، دار الهدى، الجزائر، ط: 01، 1991، ج: 1.
150. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
151. محمد محمد جاهين، التنظيمات الإسلامية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1948

152. محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
153. محمد محمود الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديدة، 2005.
154. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995.
155. محمود إبراهيم الديك، الفقه السياسي في الاسلام، ط:01، 2000
156. محمود أبو السعود حميد، التنظيم القانوني للهيئات والمرافق المحلية، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، 1985.
157. محمود الميهي، الموارد المالية للمحليات، دار السحاب للنشر والتوزيع، القاهرة، ط:1، 2014.
158. محمود شاكر، التاريخ الإسلامي، المكتب الإسلامي، دب، ط:07، 1991.
159. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط:3، 1992.
160. المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية، وقائع المؤتمر التاسع المنعقد في دار سيدة الجبل فتقا كسروان، منشورات جامعة السيدة لويزة، الإسكندرية، 1996.
161. مزوزي ياسين، الإشراف القضائي على الانتخابات في الجزائر، دار الألفية للنشر والتوزيع، قسنطينة، ط:01، 2015..
162. مسعود أحمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة العامة لمكتبة الإسكندرية، الهيئة المصرية للكتاب، 1990.
163. مسلم ابن الحجاج، الجامع الصحيح، دار الفكر، بيروت، طبعة مصححة ومقابلة على عدة مخطوطات ونسخ معتمدة، دت، ج:06.
164. مسلم بن الحجاج، الجامع الصحيح، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
165. مسلم بن الحجاج، الجامع الصحيح، منشورات دار الآفاق الجديدة، بيروت، طبعة

مصححة.

166. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ط:1، 1995.
167. مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الاسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، ط:02، 1993.
168. مصطفى أحمد الزرقا، المدخل الفقهي العام، الفقه الإسلامي في ثوبه الجديد، دار الفكر، دون بلد نشر، ط:06:د ت، مج:03،
169. مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
170. مصطفى كمال وصفي، النظم الإسلامية، عالم الكتب، القاهرة، دط:د ت.
171. مصطفى محمد عيسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي منذ الهجرة إلى نهاية العصر العباسي الأول)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الإسكندرية، دط، 1992.
172. مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية(دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي منذ الهجرة إلى نهاية العصر العباسي )، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1992.
173. ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراهة للنشر والتوزيع، الأردن، ط:1، 2016.
174. المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مص، 2011،
175. المنظمة العربية للتنمية الإدارية أعمال المؤتمرات، الإدارة والبلديات في الوطن العربي، بحوث المؤتمر العربي الخامس، الإدارة المحلية البلديات في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.
176. المنظمة العربية للعلوم الادارية، العلاقة بين السلطات المحلية، إعداد عبد الوهاب السيد شكري.

177. ابن منظور، لسان العرب، تحقيق عامر أحمد حيدر، دار الكتب العلمية بيروت، ط: 01، 2005، ج: 01.
178. منير العجلاني، عبقرية الإسلام في أصول الحكم، دار النفائس، بيروت، ط: 01، 1985.
179. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النجاح للكتاب، الجزائر، ط: 1، 2005.
180. ناصر لباد، القانون الإداري والتنظيم الإداري منشورات دحلب، الجزائر، 1999.
181. نجدة حماش، الإدارة في العصر الأموي، دار الفكر، دمشق، ط: 1، 1980.
182. نعيم عقلة نصر، عبد المطلب أحمد، الإدارة العامة والمحلية العربية في التاريخ الإسلامي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2014 .
183. نعيمة ذيابية، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط: 01، 2017.
184. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط: 1، 2008.
185. هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
186. أبو
187. يوسف، الخراج، تحقيق أحمد محمد شاكر، القاهرة، ط: 3، 1942.
188. أبو يوسف، كتاب الخراج، المطبعة السلفية ومكبتها، القاهرة، ط: 03، 1302.
- ثانياً: الرسائل الجامعية.
189. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، الإسكندرية، 2007.
190. صلاح الدين فوزي محمد، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998.

191. حياة عبيد، الرقابة على النفقات العامة في النظام المالي الإسلامي، رسالة دكتوراه، (غير منشورة) معهد الشريعة قسم الدراسات العليا، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 1997-1998.
192. أحمد عبد الحميد مبارك، وسائل إسناد السلطة في الأنظمة الديمقراطية، رسالة دكتوراه، (غير منشورة). 1979.
193. محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، دكتوراه (غير منشورة) كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر.
194. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005.
195. فيصل خليفة الصويعي السائح، السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق (دراسة تأصيلية تحليلية بين النظامين الليبي والمصري)، دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2012.
196. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دكتوراه، (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974.
197. محمد فرغلي محمد علي، التنظيم القانوني للانتخابات المحلية، دكتوراه (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998.
198. خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة مع التطبيق على المملكة العربية الهاشمية، دكتوراه، (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1984.
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الغدارة المحلية دراسة مقارنة مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973.
199. بن الموفق عبد الرؤوف، مجلس الدولة الجزائري وديوان المظالم دراسة مقارنة، ماجستير (غير منشورة)، كلية أصول الدين والشريعة والحضارة الإسلامية، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2004 2005

200. مسعود شيهوب، اللامركزية الاقليمية بالجزائر المبدأ والتطبيق، ماجستير، (غير منشورة) معهد الحقوق والعلوم الإدارية، قسنطينة، 1983.
201. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013.
202. التعليق على التعليم 3.94-842 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001.
203. عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، ماجستير، (غير منشورة) فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000.
204. عايلي رضوان، إدارة الاملاك الوطنية، ماجستير، (غير منشورة) كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
205. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، دراسة حالة البلدية ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2011/2010.
- ثالثا: المجالات والمؤتمرات:
206. من خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، مجلة مجلس الدولة، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، ع:46، 2011.
207. نصر الدين بن طيفور، (أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية)، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، ع:22، مج 11، 2001.
208. بوخنوف سمية، عوابد شهرزاد، مداوات المجلس الشعبي البلدي كآلية لتكريس الشفافية الإدارية على مستوى البلدية في الجزائر بين ضمانات التفعيل وعراقيل الممارسة، مجلة ميلاف للدراسات والبحوث، ع: 01، مج:08، 2022، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2.
209. حفيظة قايد، (الإطار القانوني لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في التشريع الجزائري)، مجلة جيل الأبحاث المعمقة، جامعة محمد بن أحمد، وهران، ع:17، السنة: 2017.

210. فؤاد سمير الدير، (نحو مجالس محلية حقيقية)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، جمهورية مصر العربية، 2016.
211. دحو ولد قابلية، (الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية)، الفكر البرلماني، ع: 01، 2002، تصدر عن مجلس الأمة.
212. مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة)، مجلة الفكر البرلماني، ع: 1، 2002، تصدر عن مجلس الأمة.
213. مصطفى دريوش، (الجماعات المحلية بين القانون والممارسة)، مجلة الفكر البرلماني، ع: 01، 2002، مجلس الأمة، الجزائر.
214. سليمان محمد الطماوي، (نظام الإدارة المحلية بالطابع الديمقراطي الاشتراكي التعاوني للدولة)، مجلة العلوم السياسية، ع: 11، 1962.
215. الطاهر بن خرف الله، (النخبة المحلية في الجزائر - دراسة اجتماعية سياسية لآليات تشكيل الممثلين المحليين)، taksid.com للدراسات والنشر، الجزائر.
216. كلوشي مصطفى (مسارات الشرعنة السياسية لدى النخبة المحلية)، دراسات اجتماعية، ع: 2، 2009، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية.
217. زغداوي محمد، (المجموعات المحلية في الجزائر أية إصلاحات)، ع: 35، 2011، مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري، قسنطينة.
218. مصطفى بلعور، (نحو نزاهة العملية الانتخابية من خلال قانون الانتخابات رقم 12-01)، دفاتر السياسة والقانون، ع: 13، 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة.
219. ذبيح عادل، (الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الإنشاء وإكراهات الممارسة)، ع: 06، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة.
220. عيساوي عز الدين، (الديمقراطية المحلية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع: 02، مج: 12، 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

221. زيري حسين (الحكم الراشد والتسيير المحلي) دراسة ميدانية تحليلية على المجالس الشعبية البلدية لولاية الجزائر العهدة الانتخابية 1997/2004، دراسات اجتماعية.
222. فتاح شباح، (آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة باتنة، ع:01، مج:07، 2022،
223. تياب نادية، (مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع:2، 2010، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة.
224. مرغاد لخضر، (اليرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة العلوم الانسانية، ع:7، 2005، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
225. رياش مبروك، (الصندوق المشترك للجماعات المحلية أداة للتنمية المحلية أم استمرارية لهيمنة مركزية التسيير على اللامركزية)، ع:18، 2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة.
226. عقيلة حاج ميهوب سيدي موسى، دور المراقب المالي في الرقابة على النفقات العمومية الملتزم بها للجماعات المحلية ترشيدا لعملية تنفيذ السياسة المحلية، ع:20، مج:06، 2020، مجلة أكاديميا للعلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3.
227. عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع:02، مج:12، 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.
228. أحمد عسري، أحمد بن مالك، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر رقم 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، مج:1، ع:2022، 7.

#### رابعا: المداخلات العلمية.

229. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (الإدارة والبلديات في الوطن العربي، بحوث المؤتمر العربي الخامس الادارة المحلية البلديات في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، مصر، 2007،

230. سفيان فوكة، (الحكم الراشد المحلي بحث في قيم وأدوات التمكين)، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 13/12 ديسمبر 2010. جامعة ورقلة.

231. بن عبد الفتاح دحمان، يامة إبراهيم، (تمويل البلدية في التشريع الجزائري) الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 13/12 ديسمبر 2010، جامعة ورقلة.

232. أحمد بن عيسى، ( الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد)، ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني للحكم الراشد، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.

233. المؤتمر العربي الخامس (الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي) المنعقد بالشارقة، الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.

234. خالد قباني (المركزية واللامركزية والمشاركة الشعبية)، وقائع المؤتمر التاسع المنعقد في دار سيدي الجبل فتقا كسروان، منشورات جامعة سيدي لويزة، 1996.

#### خامسا: مواقع الانترنت

235. أحمد عبد الوهاب، طرق الخصخصة، المركز المصري لدراسة السياسات العامة، مصر: تم الاطلاع عليه من خلال الموقع الإلكتروني: [www.ecpps.org](http://www.ecpps.org) تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2019/11/20 على الساعة 11 و20 د.

236. يوسف الزين، نظرية الاختيار العام توضح قصيدة القرارات الاقتصادية في مصر، متاحة على الرابط [WWW.SASAPOST.COM](http://WWW.SASAPOST.COM). تاريخ الدخول إلى الموقع: 13 نوفمبر 2019، على الساعة 36/16 د.

#### سادسا: النصوص القانونية

##### 1-المواثيق والداستير

237. الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 المتضمن الميثاق الوطني، ج ر ج ج، ع:64، الصادرة سنة 1976.

238. الأمر 76-97، المؤرخ في 30 ذي القعدة الموافق ل22 نوفمبر 1976، يتعلق بدستور 1976، ج ر ج ج، رقم 94، الصادرة سنة 1976.

239. دستور 8 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، ع: 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

240. المرسوم الرئاسي رقم 86-22 المؤرخ في 9 فبراير 1986 المتضمن الميثاق الوطني، ج ر ج ج، ع: 7، الصادرة سنة 1986.

241. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل28 فيفري 1989، المتعلق بدستور 1989، ج ر ج ج، رقم 09، الصادرة سنة 1989.

242. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل7 ديسمبر 1996، المتضمن نص تعديل الدستور، ج ر ج ج، ع: 76، الصادرة سنة 1996.

243. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري . ج ر ج ج، ع: 82، الصادرة سنة: 2020

## ثانيا: القوانين

### 1-القوانين العضوية

244. القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، ع: 50، الصادرة سنة 2001

245. القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات ج ر ج ج، ع: 55، الصادرة سنة: 2019.

246. القانون العضوي رقم: 21-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق ل10 مارس سنة 2021 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، ع: 17، الصادرة سنة: 2021.

### 2-القوانين العادية والأوامر.

## القوانين العادية

247. القانون رقم 80\_08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج.ع:44، الصادرة سنة 1980.
248. القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فبراير 1981 المتضمن تعديل قانون الولاية، ج ر ج ج، ع: 7، الصادرة سنة 1981.
249. القانون رقم 81-09 المؤرخ في 4 يوليو 1981 المتضمن تعديل قانون البلدية، ج ر ج ج، ع: 27، الصادرة سنة 1981.
250. القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 يناير 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ج ر ج ج، ع: 05، الصادرة سنة 1987.
251. القانون رقم 89-28 المؤرخ في 3 جمادي الثانية عام 1410 الموافق ل 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج، ع: 4، الصادرة سنة 1990.
252. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع: 15، الصادرة سنة 1990.
253. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع: 15، الصادرة سنة 1990.
254. رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج ر ج ج، ع: 35، الصادرة سنة 1990.
255. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، ع: 52، الصادرة سنة 1990.
256. القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، ع: 52 السنة 1990. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ج ر ج ج، ع: 44، الصادرة سنة 2008.
257. القانون رقم 01-18 المؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق ل 12 ديسمبر 2001 يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغير والمتوسطة، ج ر ج ج، ع: 77، الصادرة سنة 2001.

258. القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها، ج ر ج ج، ع: 77، الصادرة سنة 2001.
259. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة على مستوى الإقليم، ج ر ج ج، ع: 77، الصادرة سنة: 2001.
260. القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، ع: 43، الصادرة سنة 2003.
261. القانون 05-10 المؤرخ في 13 جمادي الأولى 1426 الموافق ل 20 جوان 2005 المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، ع: 44، الصادرة سنة 2005 .
262. القانون رقم 07-06 المؤرخ في 25 ربيع الثاني 1428، الموافق ل 13/05/2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر ج ج، ع: 3، الصادرة سنة: 2007 .
263. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل :25، فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج، ع: 21، الصادرة سنة 2008.
264. القانون رقم 09-03 المؤرخ في 29 صفر 1430، الموافق ل 25/02/2009 المتعلقة بحماية المستهلك المستهلك وقمع الغش، ع: 15، الصادرة سنة 2009
265. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع: 37، الصادرة سنة 2011.
266. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ج ج، ع: 12، الصادرة سنة 2012.
267. القانون رقم 14-08 المؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق ل 09 غشت سنة 2014 يعدل ويتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1389 الموافق ل 19 فبراير 1970 المتضمن قانون الحالة المدنية ج ر ج، ع: 49، الصادرة سنة 2014.
268. القانون رقم 23-07 المؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق ل: 21 يونيو 2023 يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية التسيير المالي، ج ر ج ج، ع: 42، الصادرة سنة 2023.

-الأوامر:

269. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، ج ر ج، ع:06،  
الصادرة في سنة 1967.
270. الأمر رقم: 69-38 المؤرخ في 28 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع:  
44:الصادرة سنة 1969.
271. الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية، ج ر ج ج، ع:  
97، الصادرة سنة: 1971.
272. الأمر رقم 80-05 المؤرخ في 1 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة، يخضع حاليا  
في تسييره للأمر رقم 9520 المؤرخ في يوليو 1955 المتمم والمعدل بالأمر رقم 10-02 المؤرخ  
في 28 غشت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة. ج ر ج، ع:50، الصادرة سنة: 2010.
273. الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتضمن خصوصية المؤسسات العمومية،  
ج ر ج ج، ع:48، الصادرة سنة 1995.
274. الأمر رقم: 01-11 مؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق لـ 23 فبراير 2011  
المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج، ع: 12، الصادرة سنة: 2011
275. الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27/2/2005 المعدل والمتمم للأمر رقم: 8670 المؤرخ في  
15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائري، ج ر ج ج، ع:15، الصادرة سنة:  
2005.
276. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة  
2006، المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المتمم بالقانون رقم 22-22 المؤرخ في 24 جمادى  
الأول عام 1444 الموافق لـ 08 ديسمبر 2022، ج ر ج ج، ع:85، الصادرة سنة 2022.
277. الأمر رقم: 15-02 مؤرخ في 7 شوال عام 1436 الموافق لـ 23 يوليو سنة 2015 يعدل  
ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966 المتضمن  
قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج، ع: 40 الصادرة سنة: 2015.

278. الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021 المعدل والمتمم لبعض أحكام القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج، ع: 67، الصادرة سنة: 2021

### ثالثا: النصوص التنظيمية

#### 1- المراسيم الرئاسية

279. المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق النقاوة والطمأنينة العمومية، ج ر ج ج، ع: 41، الصادرة سنة 1981.

280. المرسوم رقم: 82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة ج ر ج ج، الصادرة سنة 1982

281. المرسوم الرئاسي رقم: 83-373 المؤرخ في 15 شعبان عام 1403 الموافق لـ 28 مايو سنة 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر ج ج، ع: 22، الصادرة سنة 1989

282. المرسوم الرئاسي 91-196، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتعلق بإعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة سنة 1991.

283. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 14 رجب 1420 الموافق 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج ر، العدد 76، الصادرة سنة: 1999.

284. المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج، ع: 52، الصادرة سنة 2000.

285. المرسوم الرئاسي رقم: 12-23 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج، ع: 4، الصادرة سنة 2012.

286. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق ل 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، ع:50، الصادرة سنة 2015

#### -المراسيم التنفيذية

287. المرسوم التنفيذي رقم: 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر ج ج، ع:10، الصادرة سنة 1980.

288. المرسوم التنفيذي رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، ع: 12، الصادرة سنة 1983.

289. المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ج ج، ع:31، الصادرة سنة 1990

290. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج، ع:31، الصادرة سنة 1990

291. المرسوم التنفيذي رقم: 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المتضمن تحديد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، ج ر ج ج، ع: 56. الصادرة سنة: 1990

292. المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 مايو 1991 المتضمن إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة بهج ر ج ج، ع: 26، الصادرة سنة: 1991

293. المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 مايو 1991 المتضمن تحديد إجراءات إعداد مخططات شغل الاراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ج ر ج ج، ع:26، الصادرة سنة 1991.

294. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، المتضمن تحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج ر ج ج، ع: 43 الصادرة سنة 1991.

295. المرسوم التنفيذي 92-141، المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية الولائية، ج ر ج ج، ع: 27، الصادرة سنة 1992.
296. المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتعلق بتوقيف عضوية المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج، ع: 27، الصادرة سنة 2011.
297. المرسوم التنفيذي رقم: 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1413 الموافق ل14 نوفمبر سنة 1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها ج ر ج ج، ع: 82، 1992. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 دي القعدة عام 1430 الموافق ل16 نوفمبر 2009 ج ر ج ج، ع: 67، الصادرة سنة 2009.
298. المرسوم التنفيذي رقم 93-160 المؤرخ في 10/7/1993 يتضمن تنظيم النفايات السائلة ج ر ج، ع: 46، الصادرة سنة 1993
299. المرسوم التنفيذي رقم: 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج ج، ع: 48، الصادرة سنة 1994.
300. المرسوم التنفيذي رقم 03-408 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 1990 المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين وتنظيم ذلك، ج ر ج ج، ع: 68، الصادرة سنة 2003
301. المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16/12/2012 المحدد لشروط وكيفيات إدارة الاملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج ج، ع: 69، الصادرة سنة 2012.
302. المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17/مارس/2013 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، ع: 15 الصادرة سنة: 2013.
303. المرسوم التنفيذي رقم: 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج ر ج ج، ع: 19، الصادرة سنة 2014.

304. المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016 المتضمن تحديد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر ج ج، ع:41، الصادرة سنة 2016.

305. المرسوم التنفيذي رقم:08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع:50، الصادرة سنة 2008.

-القرارات الوزارية.

306. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 5/4/2003 يحدد شروط وكيفيات التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية التابعة للاملاك الخاصة للدولة والمخصصة لإنجاز عمليات ترميم أو بناء. ج ر ج ع:35، الصادرة سنة 2003.

-المرجع باللغة الفرنسية:

307. albertini benoitjean tionen,la decantralisation en franceundmposition progressive des pouvoir locaux,2005
308. HOURIOU ,trait élém,1972 .
309. Vedel,themis ,1968.
310. Michoud la notion de personnalité moral r.d.p . paris1899 p6.
311. Lion Michoud ,la théorie de la personnalité morale et son application au droit français, ,paris,1924
312. jacques blanc,bruno rémond , les collectivités locales, 3eme édition ,daloz,1995.
313. jean,riviro,droiadministrative,9eme,edition,daloz, paris,1980
314. MOURICE HAURIOU ,PRoCIS DE DROIT ADMINISTRATIVE EST DE DROIT PUBLIC ,PARIS 1919 ,9 EDITION ,SIREY;
315. mourice houriou.précis b dedroit constitutionnel.edition2.paris.1929.serey
316. andré de laubadere.traité de drit administratif. T.i.6édition.paris. 1973. L.g.d.j.
317. mourice duverger.elémensts de droit public.paris.1974.p.u.f.7edition.

318. HENRY BERTHELMY ,TRAITS ELEMENTAIRES DE DROI ADMINISTRATIVE, 13EDITION, LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAAU, 1933.
319. F P BINOIT, LE DROIT ADMINISTRATIVE FRANÇAIS, DALLOZ, 1968.
320. léon duguit, Traité de droit constitutionnel,tom3, la théorie générale de l'état,paris,1930
321. M.waline, droit administrative, 5em edition.

سادسا: فهرس الموضوعات

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
الباب الأول: وجود مصالح إقليمية مختلفة عن المصالح القومية للدولة	
الفصل الأول:	
الحاجيات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي	
6	المبحث الأول: المصالح الإقليمية في القانون الإداري الجزائري
6	المطلب الأول: معيار التفرقة والتوزيع للمصالح المحلية والمصالح القومية في النظام الإداري اللامركزي
6	الفرع الأول: أساس التمييز بين المصالح القومية ومصالح الجماعات الإقليمية
9	الفرع الثاني: أساليب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الإقليمية
12	المطلب الثاني: معيار التفرقة والتوزيع للمصالح القومية والمصالح الإقليمية في القانون الإداري الجزائري
13	الفرع الأول: التمييز بين المصالح القومية والمصالح الإقليمية في النظام الإداري الجزائري
15	الفرع الثاني: توزيع الاختصاصات بين الدولة وبين الجماعات الإقليمية في القانون الإداري الجزائري
18	المبحث الثاني: المصالح المحلية في النظام الإداري الإسلامي
18	المطلب الأول: أساس وجود مصالح محلية في النظام الإداري الإسلامي
18	الفرع الأول: الولايات العامة في النظام الإداري الإسلامي والمصالح المحلية.
27	الفرع الثاني: الولايات الخاصة في الدولة الإسلامية والمصالح المحلية.

29	المطلب الثاني: أساس توزيع الاختصاصات بين الخليفة والولاية في الدولة الإسلامية
29	الفرع الأول: مبادئ التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية
36	الفرع الثاني: معيار توزيع الاختصاصات بين المركز والولاية في التجربة الإسلامية
40	خلاصة الفصل
<b>الفصل الثاني:</b>	
<b>أنواع الاختصاصات المحلية في النظام الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي</b>	
43	المبحث الأول: اختصاصات الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري
43	المطلب الأول: اختصاصات الجماعة الإقليمية البلدية
43	الفرع الأول: اختصاصات الهيئة التداولية (فعالية محدودة وصلاحيات فضفاضة)
50	الفرع الثاني: اختصاصات الهيئة التنفيذية. (رئيس المجلس الشعبي البلدي)
57	الفرع الثالث: اختصاصات الوصاية على مستوى البلدية (الوالي)
59	المطلب الثاني: اختصاصات الجماعة الإقليمية الولاية
60	الفرع الأول: اختصاصات الهيئة التداولية. (تخطيط لا تركيزي ومحدودية تدخل المجلس المنتخب).
65	الفرع الثاني: اختصاصات الوالي
70	المبحث الثاني: معوقات ممارسة الجماعات الإقليمية اختصاصاتها
70	المطلب الأول: الوصاية على المداولات والإزدواج الوظيفي.
70	الفرع الأول: مشكل الوصاية على المداولات من طرف الوالي ومن طرف رئيس الدائرة
76	الفرع الثاني: المركز المزدوج لرئيس الهيئة التنفيذية على مستوى المجالس الشعبية المحلية
79	المطلب الثاني: المشكل القانوني والمالي للامركزية
79	الفرع الأول: عدم وجود إطار دستوري وقانوني قوي للامركزية
81	الفرع الثاني: شح الموارد المالية كوسيلة للجماعات المحلية للقيام باختصاصاته

95	المبحث الثالث: اختصاصات الولاية على الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي
95	المطلب الأول: تقسيم الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي
95	الفرع الأول: التقسيمات الإدارية في عهد النبي صلى الله عليه وسلم
96	الفرع الثاني: التقسيمات الإدارية في عهد الخلفاء الراشدين
96	المطلب الثاني: اختصاصات ولاية الأقاليم
97	الفرع الأول: الاختصاصات النظرية لولاية الأقاليم
98	الفرع الثاني: اختصاصات ولاية الأقاليم في التجربة الإسلامية (من خلال عهود التعيين)
105	خلاصة الفصل
الباب الثاني: الاعتراف بوجود هيئات إقليمية مستقلة	
الفصل الأول: الاستقلال القانوني (الشخصية المعنوية)	
111	المبحث الأول: الشخصية المعنوية في النظام الإداري الجزائري
111	المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية
111	الفرع الأول: آراء الفقهاء حول الشخصية المعنوية
112	الفرع الثاني: تعريف الشخصية القانونية المعنوية
114	المطلب الثاني: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية
114	الفرع الأول: النتائج العامة المترتبة على منح الشخصية المعنوية
115	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية في باب اللامركزية الإدارية
124	المبحث الثاني: الشخصية المعنوية في النظام الإداري الإسلامي
123	المطلب الأول: الحق كأساس للشخصية المعنوية في الفقه الوضعي
123	الفرع الأول: الحق في المذهب الشخصي
125	الفرع الثاني: الحق في المذهب الموضوعي

125	المطلب الثاني: الشخصية المعنوية لدى فقهاء المسلمين
126	الفرع الأول: الحق كأساس للشخصية المعنوية عند الفقهاء المسلمين
127	الفرع الثاني: مذاهب الفقهاء المسلمين في الشخصية المعنوية
130	الفرع الثالث: الشخصية المعنوية للأقاليم في الدولة الإسلامية
133	خلاصة الفصل
<b>الفصل الثاني :</b>	
<b>الاستقلال العضوي (الانتخاب كضمانة لاستقلال المجالس المحلية)</b>	
138	المبحث الأول: أساليب تشكيل المجالس المحلية في الفقه الإداري المقارن
138	المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب
139	الفرع الأول: مضمون مبدأ تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب
142	الفرع الثاني: حجج مؤيدي مبدأ الانتخاب
148	المطلب الثاني: تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين
148	الفرع الأول: مضمون الاتجاه الفقهي المؤيد لأسلوب تعيين أعضاء المجالس المحلية
149	الفرع الثاني: حجج مؤيدي مبدأ التعيين
152	المطلب الثالث: مناقشة الآراء الفقهية السابقة
155	الفرع الأول: مناقشة الرأي المؤيد للانتخاب
155	الفرع الثاني: مناقشة الرأي الفقهي الراض للانتخاب
156	الفرع الثالث: الرأي الراجح
160	المبحث الثاني: تشكيل وتسيير المجالس المحلية في القانون الإداري الجزائري
160	المطلب الأول: تشكيل الهيئة التداولية للمجالس المحلية بالانتخاب
161	الفرع الأول: الشروط القانونية لأطراف العملية الانتخابية

165	الفرع الثاني: القوائم الانتخابية
168	الفرع الثالث: الترشح لعضوية المجالس المحلية
169	الفرع الرابع: عدد أعضاء المجالس المحلية
170	الفرع الخامس: الاقتراع
177	<b>المطلب الثاني:</b> أعضاء الهيئة التنفيذية بين الانتخاب والتعيين
177	الفرع الأول: تشكيل الهيئة التنفيذية للبلدية عن طريق الانتخاب
182	الفرع الثاني: تعيين الهيئة التنفيذية للولاية
185	<b>المطلب الثالث:</b> نظام سير المجالس المحلية. (مبدأ جماعية التسيير للشؤون المحلية)
188	الفرع الأول: دورات المجالس المحلية المنتخبة
189	الفرع الثاني: مداورات المجالس المحلية المنتخبة
191	الفرع الثالث: لجان المجلس المنتخب
193	<b>المبحث الثالث:</b> مدى مساهمة الانتخاب في استقلال المجالس المحلية
193	<b>المطلب الأول:</b> ضمانات نزاهة الانتخاب
193	الفرع الأول: المعايير الدولية لنزاهة العملية الانتخابية
198	الفرع الثاني: الإشراف القضائي على الانتخاب
201	الفرع الثالث: الانتخاب من خلال التجربة الجزائرية
206	<b>المطلب الثاني:</b> شرط الكفاءة في المنتخبين وأثره على استقلال المجالس المحلية
206	الفرع الأول: موقف الفقه من شرط الكفاءة في المنتخبين
212	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من شرط الكفاءة في المنتخبين
214	<b>المبحث الرابع:</b> تشكيل المجالس المحلية في النظام الإداري الإسلامي
214	<b>المطلب الأول:</b> الانتخاب وتشكيل المجالس المحلية في النظام الإداري الإسلامي

214	الفرع الأول: تعريف الانتخاب في النظام الإسلامي
215	الفرع الثاني: حكم الانتخاب في النظام الإسلامي
219	المطلب الثاني: إختيار الولاية في التجربة الإسلامية
219	الفرع الأول: المبادئ العامة في اختيار الولاية وشروط الوالي
222	الفرع الثاني: طرق إختيار الولاية في التجربة الإسلامية
228	خلاصة الفصل
<b>الفصل الثالث:</b>	
<b>الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية</b>	
233	المبحث الأول: الاستقلالية المالية للمجالس المحلية في النظام الإداري الجزائري
233	المطلب الأول: موارد الجماعات المحلية ودورها في تحديد إيراداتها ونفقاتها
233	الفرع الأول: الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية
244	الفرع الثاني: الموارد المالية الخارجية للجماعات الإقليمية
246	المطلب الثاني: أثر الموارد المالية على استقلال الجماعات الإقليمية.
247	الفرع الأول: تأثير الموارد الداخلية على استقلال المجالس المحلية
248	الفرع الثاني: أثر الموارد الخارجية على استقلال الجماعات الإقليمية
249	المطلب الثالث: الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية
250	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على ميزانية الجماعات الإقليمية
252	الفرع الثاني: الرقابة المالية على ميزانية الجماعات الإقليمية
260	المبحث الثاني: الاستقلال المالي للأقاليم في الدولة الإسلامية
260	المطلب الأول: موارد بيت المال على مستوى الولايات
260	الفرع الأول: الصدقة (الزكاة)

261	الفرع الثاني: الغنيمة (خمس الغنيمة) والفيء
262	الفرع الثالث: الجزية والخراج
263	الفرع الرابع: القروض
264	المطلب الثاني: استقلالية الإنفاق المحلي في الدولة الإسلامية
264	الفرع الأول: لامركزية الإنفاق في الدولة الإسلامية
266	الفرع الثاني: الرقابة المالية على الولاة في الدولة الإسلامية
274	خلاصة الفصل
<b>الباب الثالث: الوصاية على الجماعات الإقليمية</b>	
<b>الفصل الأول:</b>	
<b>أنواع الرقابة على الجماعات الإقليمية</b>	
281	المبحث الأول: الرقابة الوصائية (الوصاية الإدارية) على الجماعات الإقليمية
281	المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وتحديد طبيعتها
281	الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية
282	الفرع الثاني: طبيعة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية
283	المطلب الثاني: تمييز مفهوم الوصاية الإدارية عن غيره من المفاهيم المشابهة
283	الفرع الأول: نظام الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.
284	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية والوصاية المدنية
285	الفرع الثالث: الوصاية الإدارية والإشراف الإداري
286	المطلب الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.
286	الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية
287	الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

288	المطلب الرابع: هيئات الوصاية الإدارية
288	الفرع الأول: الوصاية المركزية
288	الفرع الثاني: الوصاية اللامركزية
289	المطلب الخامس: آليات الوصاية الإدارية
289	الفرع الأول: الرقابة على المجالس الإقليمية من حيث تشكيلها وحلها
289	الفرع الثاني: الرقابة على أشخاص المجالس الإقليمية
290	الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على أعمال المجالس الإقليمية
291	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المجموعات الإقليمية
291	المطلب الأول: تعريف الرقابة القضائية ووسائلها
291	الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية
292	الفرع الثاني: وسائل الرقابة القضائية.
298	المطلب الثاني: أهمية الرقابة القضائية وأهدافها.
298	الفرع الأول: أهمية الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية.
299	الفرع الثاني: أهداف الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية
299	المطلب الثالث: تطبيقات الرقابة القضائية
299	الفرع الأول: الرقابة القضائية في النظام البريطاني
302	الفرع الثاني: الرقابة القضائية في النظام الفرنسي
307	الفرع الثالث: الرقابة القضائية في النظام الجزائري.
311	المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية.
311	المطلب الأول: تعريف الرقابة البرلمانية ووسائلها
311	الفرع الأول: تعريف الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية.

31	الفرع الثاني: دوافع الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية.
313	الفرع الثالث: وسائل الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية
320	المطلب الثاني: أهمية الرقابة البرلمانية وأهدافها
320	الفرع الأول: أهمية الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية.
320	الفرع الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية
321	المبحث الرابع: الرقابة الشعبية على الجماعات الإقليمية.
321	المطلب الأول: تعريف الرقابة الشعبية ووسائلها
321	الفرع الأول: تعريف الرقابة الشعبية
322	الفرع الثاني: وسائل الرقابة الشعبية
323	المطلب الثاني: أهمية الرقابة الشعبية على الجماعات المحلية وأهدافها
323	الفرع الأول: أهمية الرقابة الشعبية
324	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الشعبية
325	خاتمة الفصل
<b>الفصل الثاني:</b>	
<b>آليات الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية في النظام الإداري الجزائري وفي النظام الإداري الإسلامي</b>	
329	المبحث الأول: آليات الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في القانون الجزائري
329	المطلب الأول: الوصاية الإدارية الجماعية والفردية على الأجهزة المحلية
329	الفرع الأول: الوصاية الإدارية الجماعية على الهيئات (حل المجالس البلدية والولائية)
335	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على الأشخاص
347	المطلب الثاني: الوصاية على أعمال المجالس المحلية
347	الفرع الأول: الوصاية المشددة لممثلي السلط المركزية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

353	الفرع الثاني: هيمنة الوالي على أعمال المجلس الولائي
357	المبحث الثاني: الرقابة على أمراء الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي
357	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الأمراء في النظام الإداري الإسلامي
358	الفرع الأول: التأصيل للرقابة الإدارية على الأمراء
360	الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية على العمال ووسائلها
382	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أمراء الأقاليم في النظام الإداري الإسلامي
382	الفرع الأول: التأصيل للرقابة القضائية على الولاة.
384	الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة القضائية على الولاة ووسائلها
385	المطلب الثالث: الرقابة الشعبية في الدولة الإسلامية.
385	الفرع الأول: التأصيل للرقابة الشعبية على الولاة
387	الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة الشعبية على الولاة ووسائلها.
390	خاتمة الفصل
393	الخاتمة
<b>الفهارس</b>	
406	أولاً: فهرس الآيات القرآنية
409	ثانياً: فهرس الأحاديث النبوية
410	ثالثاً: فهرس الآثار
411	رابعاً: فهرس الأعلام
412	خامساً: قائمة المصادر والمراجع
440	سادساً: فهرس الموضوعات
	الملخص

## الملخص

يدور موضوع هذا البحث حول أسس اللامركزية الإدارية الإقليمية مقارنة بنظام اللامركزية الإدارية في الدولة الإسلامية، ولقد خلصنا في نهاية هذا البحث إلى أن أسس اللامركزية التي تأثر بها المشرع الجزائري، من بين أسس اللامركزية في التشريعات المقارنة هي أولاً: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية في الدولة، ويتضح ذلك من خلال نصوص قوانين الإدارة المحلية في الجزائر، ولقد تأثر المشرع الجزائري بالمعيار الفرنسي في تحديد ما يعود إلى الجماعات الإقليمية من اختصاصات، وبالمثل عرفت الدولة الإسلامية تطبيقات هذا الأساس، معتمدة في تحديد صلاحيات الولاية على عدة معايير، أما الأساس الثاني فهو الإدارة المستقلة، ولقد اعتمد المشرع الجزائري على عدة أدوات لتحقيق هذا الاستقلال، كذلك الأمر بالنسبة للدولة الإسلامية فقد عرفت هي الأخرى تطبيقات هذا الأساس، أما الأساس الثالث الذي تأثر به المشرع الجزائري فهو الوصاية على الجماعات الإقليمية، وقد رأينا كيف أنها وصاية مشددة خانقة معرقة للجماعات الإقليمية متناقضة مع هدفها الذي هو احترام مبدأ المشروعية، أما بالنسبة للدولة الإسلامية فقد عرفت هي الأخرى الرقابة على الولاية، وهي رقابة متعددة الأوجه ولقد كان الهدف منها حقيقة احترام مبدأ المشروعية.

**- Summary :**

The subject of this thesis deals with the foundations of regional administrative decentralization compared to the system of administrative decentralization model of the state known in Islam.

At the end of this research, we concluded that the foundations of decentralization that influenced the Algerian legislator, among the foundations of decentralization in comparative legislation are as follows:

The existence of local interests which are distinct from national interests in the state. this is evidently illustrated through the texts of laws governing the local administration in Algeria. The Algerian legislator was influenced by the French model in determining the competencies of the regional collectivities, and similarly. The state system in Islam knew the applications of this basis, relying in determining the powers of the governors on several criteria. The second basis is independent administration ; where the Algerian legislator relied on several tools to achieve this independence. The same applies to the state in the Islamic system, as it also knew the applications of the said basis. As for the third basis that the Algerian legislator was influenced by, it is guardianship over regional collectivities. We have seen how it is a strict guardianship that impedes and obstructs regional collectivities, contradictory to its goal, which is to respect the principle of legitimacy. As for the state in the Islamic system, it has also known a multifaceted control over the governors, aiming to truly respect the principle of legitimacy.

## **Résumé :**

L'objet de cette thèse porte sur les fondements de la décentralisation administrative régionale par rapport au modèle de système de décentralisation administrative de l'État connu en Islam.

Au terme de cette recherche, nous avons conclu que les fondements de la décentralisation qui ont influencé le législateur algérien, parmi les fondements de la décentralisation en législation comparée sont les suivants :

L'existence d'intérêts locaux distincts des intérêts nationaux dans l'État ; ceci est évidemment illustré à travers les textes de lois régissant l'administration locale en Algérie. Le législateur algérien s'est inspiré du modèle français pour déterminer les compétences des collectivités régionales. De la même manière, le modèle islamique connaissait les applications de ce fondement, en s'appuyant sur plusieurs critères pour déterminer les pouvoirs des gouverneurs. Le deuxième fondement est l'administration indépendante ; où le législateur algérien s'est appuyé sur plusieurs outils pour parvenir à cette indépendance. Il en va de même pour l'État dans le modèle islamique, car il connaissait également les applications de ce fondement. Quant au troisième fondement qui a influencé le législateur algérien, c'est la tutelle sur les collectivités régionales. Nous avons vu combien il s'agit d'une tutelle stricte qui entrave les collectivités régionales, contrairement à son objectif qui est de respecter le principe de légitimité. Quant au modèle de l'état dans le système islamique, il a également connu un contrôle multiforme sur les gouverneurs, visant à véritablement respecter le principe de légitimité.



Democratic Popular Republic of Algeria  
Ministry of Higher Education and Scientific Research  
Amir Abd-el-Kader University of Islamic Sciences



Constantine

Faculty of sharia and economic  
Department Of sharia and law

**Foundations of regional administrative decentralization  
-A comparative study between the Islamic and Algerian systems-**

Thesis presented to get Scientific Doctorate Science In Islamic sciences

Specialite: Islamic Sciences / political and administrative institutions

Elaborated by the student

Toubal Fahima

Supervised of

Pr. Mohamed Zaghdawi

The discussion jury members

Member'sname	Academic Garde	University	Position
Pr. Abdul Rahman Khalfa		Université Emir Abed El Kader -Constantine-	President
Pr.Mohamed Zaghdawi	Professor	Brothers Mentouri University - Constantine 01	Supervisor and Reporter
Pr.Nadia Tiab		University of 20 August 1955 - Skikda	Member
Pr.Rickle Elsidik		Brothers Mentouri University - Constantine 01	Member
D.junat Abdullah's		Université Emir Abed El Kader -Constantine-	Member

University year: 1446 -1447 h / 2025-2026