مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (40) العدد (5) 2018
2018) 5) No. (40Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (

آليات تشكيل مجالس وحدات الادارة المحلية، ودورها في التنمية المحلية

د. محمد الحسين [*]

شادي فؤاد اسماعيل [**]

(تاريخ الإيداع 21 / 5 / 2018. قُبِل للنشر في 2 / 9 / 2018)

□ ملخّص □

يقتضي تحقيق الإدارة المحلية للغاية المرجوة منها، توخي الدقة في اختيار العناصر التي يوكل إليها العمل في الوحدات المحلية، الأمر الذي يقتضي أن تكون تلك العناصر من المتفهمين للواقع المحلي، والمتمتعين بالخبرة الفنية الكافية، وفي إطار عجز الأسلوب المتبع في تشكيل المجالس المحلية عن تحقيق اهداف الادارة المحلية كافة، يختلف الفقه والتشريع في تحديد الأسلوب الواجب اتباعه في إطار أولوية تلك الأهداف، وفي إطار الواقع السياسي، الاقتصادي والاجتماعي السائدة في كل بلد، حيث تتجه بعض الأنظمة لاعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، في حين يتجه البعض الآخر لاعتماد أسلوب التعيين أو الجمع بين أسلوبي الاختيار والتعيين بغرض الاستفادة من مزايا الأسلوبين، ويبقى حاجة ورغبة النظام القانوني السائد والإمكانات المتوافرة هي التي تحدد الأسلوب الواجب اعتماده.

الكلمات المفتاحية: إدارة محلية، انتخاب، تعيين

[*]: قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، سورية

[**]: طالب دراسات عليا (دكتوراه)،قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (40) العدد (5) 2018
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (40) No. (5) 2018

Mechanisms of forming the councils of local administration units, and their role in local development.

Dr. Mohammed Al-Hussein [*]
Shadi fouad ismail [**]

(Received 21 / 5 / 2018. Accepted 2 / 9 / 2018)

□ ABSTRACT □

Achieving the intended purpose of the local administration requires carful selection of the elements assigned to work in local units, which requires that those elements are aware of local reality and have sufficient technical expertise. In the context of the inability of the method used in forming local councils to achieve the objectives of local administration, the jurisprudence and legislation differ in determining the method to be followed within the priority of those objectives and within the political ،economic ،and social reality in each country.
Where some systems tend to adopt the election in selecting the members of local councils , while others tend to adopt the method of appointing or the combination of (election and appointing) methods in order to take the advantages of both methods . But, it is the need and desire of prevailing legal system and the possibilities available , that determine the method to be adopted

[*] **Department of public law, faculty of law, university of Damascus, Damascus, Syria**
[**] **Student, Department of public law, faculty of law, university of Damascus, Damascus, Syria.**

مقدمة:

مع توسع نشاط الدولة وعجزها عن تسيير أقاليمها المختلفة، وجهلها لحقيقة الواقع المحلي، تم العمل على إيجاد آليات قادرة على تلبية حاجيات الأفراد محلياً لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة[1]، فأُنشأت الوحدات المحلية كتنظيم إداري مصغر عن الدولة يتمتع بالقدر الكافي من الصلاحيات التي تمكنه من إشباع الحاجات المحلية لأبناء الإقليم المحلي[2]، وكانت المجالس المحلية التي يتم من خلالها تسيير تلك المحليات عوضاً عن الارتكان لجهاز مركزي واحد مقره العاصمة أمر يفرضه اختلاف الاقاليم من الناحية الجغرافية، السكانية والموارد المالية المتوافرة لديها[3] وأداة تضمن حسن إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم[4]، كما كان لرغبة المجتمعات المحلية بالحفاظ على المكاسب التي حققتها خلال صراعها السياسي الطويل لحكم نفسها بنفسها، من العوامل التاريخية الأكثر تأثيراً في نشأت الإدارة المحلية، وقيام المجتمعات المحلية[5] .

وتختلف الإدارة المحلية من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية من بلد لآخر، ووفقاً للظروف السائدة والتي عاشها أبناء كل بلد[6]، كما يختلف فقهاء القانون فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية بين اعتماد الانتخاب، التعيين أو الجمع بينهما في تشكيل تلك المجالس المحلية[7].

لذا سنتطرق ومن خلال المطلبين القادمين لأساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية، وأهمية كل منها في تلبية متطلبات أبناء الإقليم المحلي، حيث نبين في المطلب الأول تأييد الفقه والتشريع في جانب منه لاعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، وأهميته في إشباع الحاجات المحلية، وتطبيق الديمقراطية، لنوضح في المطلب الثاني موقف الفقه والتشريع من التعيين، والجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية.

---

[1]: تتبع الإدارة في تنظيمها الإداري المركزية أو اللامركزية الإدارية، وذلك بما يتلائم وظروفها السياسية الاقتصادية والاجتماعية، فتعتمد المركزية الإدارية بداية نشأتها، وتنتقل نحو اللامركزية مع ازدياد مهامها ضماناً لتفرغ السلطة المركزية للمهام الرئيسة، وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم بأنفسهم؛ راجع د .محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أغسطس- 2003 ، صفحة 4؛ وراجع أيضاً سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006، صفحة 2

[2]: شريف مصطفى وبن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد10،عام 2010، صفحة 161

[3]: بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقية، عدد 4، صفحة 259

[4]: خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسةمقارنة، دار التعاون للنشر،عمان، الأردن، 1993 صفحة 55 وما بعد

[5] د. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية بالاسكندرية، مصر،2001 ، صفحة 44

[6]: بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات ((جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)) رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010، صفحة 17

[7]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، المجلد الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1998، صفحة 149

أهمية البحث وأهدافه:

تتجلى أهمية البحث في النقاط التالية:

1. التعرف على الأساليب القانونية الناجحة لتشكيل المجالس المحلية، وأهمية رفدها بالعنصر البشري المؤهل.
2. التعرف على دور تشكيل المجالس المحلية في ضمان استقلالية عملها، والقيام بمهامها وتحقيق متطلبات الديمقراطية.

في حين تتجلى أهداف البحث العلمي في تحديد أهمية الأساليب المتبعة في تشكيل المجالس المحلية، ورفدها بالكادر البشري المؤهل في ضمان تطور نظام الإدارة المحلية، وضمان استقلالية تلك المجالس في ممارسة نشاطها الإداري، وضرورة التحرر من سيطرة السلطة المركزية.

منهجية البحث:

لمعالجة مواضيع البحث سنعتمد المناهج المستعملة في البحوث العلمية المعروفة، حيث سنعتمد المنهج الوصفي من خلال تقديم الإطار الفكري والنظري لمفهوم الإدارة المحلية وتحديد آلية تشكيل المجالس المحلية بهدف تحديد أفضل الآليات المتبعة في تشكيل المجالس المحلية.

فروض البحث

تتجسد فرضيات البحث في التأكيد على أن:

1. اختلاف الانظمة من حيث الأسلوب المعتمد في اختيار أعضاء المجالس المحلية يتوقف على الغاية التي تسعى تلك الأنظمة لتحقيقها.
2. غاية مبدأ الإدارة المحلية والمتمثلة في تحقيق الديمقراطية يقتضي اعتماد الانتخاب أسلوباً لاختيار أعضاء المجالس المحلية، إلا أن تشكيل المجالس المحلية غالباً ما يتأثر بظروف الدولة، والإمكانات المتوافرة.

مشكلة البحث:

إن مشكلة البحث تكمن في أن تمكين المجالس المحلية من ممارسة نشاطها الإداري يتأثر بآلية اختيار أعضائها، وخضوعها لتأثير السلطة المركزية، وبالتالي فإن البحث سيحاول الوصول إلى إجابة واضحة عن التساؤل الرئيسي التالي: ماهي الآلية الصحيحة لتشكيل المجالس المحلية، خاصة وأن الكثيرين لا يدركون أهمية المجالس الشعبية المحلية وصلاحياتها؟ وما الجدوى من تحديد طرق اختيار أعضاء المجالس المحلية.

خطـــة البحـث:

المقدمة

المطلب الأول: الانتخاب، وأهميته في إشباع الحاجات المحلية، وتطبيق الديمقراطية.

- الفرع الأول: الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية.
- الفرع الثاني: أهمية اعتماد الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية.

المطلب الثاني: التعيين، والجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية.

- الفرع الأول: ضرورة، وإشكالية تعيين أعضاء المجالس المحلية.
- الفرع الثاني: الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية .

النتائج والمناقشة:

المطلب الأول: الانتخاب وأهميته في إشباع الحاجات المحلية، وتطبيق الديمقراطية.

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية في سورية، وجاء هذا الإهتمام في إطار الإتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين، ودورهم في عملية الحكم، وتقليص دور الدولة[1] ، ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية؛ وكون الادارة المحلية تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة، وهيئات محلية مستقلة، تمارس ما يعهد إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية[2] ، فإن الانتخاب وسيلة لايمكن تجاهل أهميتها في تشكيل تلك الهيئات، فالمشاركة في إطار الإدارة المحلية تقتضي توفير السبل للأفراد في المحليات من أجل المساهمة في صنع القرارات المحلية بشكل مباشر أو من خلال مجالسها المنتخبة[3] .

الفرع الأول: الانتخاب كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية.

تباينت التشريعات في العديد من الدول في اعتماد الانتخاب وسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، فاعتمد البعض كفرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية لبنان[4] ، وسورية مبدأ الانتخاب المباشر[5]، فيما اتجهت دول أخرى كقطر وسلطنة وسلطنة عمان لاعتماد التعين أسلوباً لاختيار أعضاء المجالس المحلية[6]، ويعود هذا التباين لاختلاف توجهات الأنظمة في تلك البلدان، فيتم اعتماد الانتخاب أسلوباً لتشكيل المجالس المحلية حين تقوم فلسفة المشرع على الأخذ بمبدأ الديمقراطية، وتعميقها في المحليات[7]، كما في التشريع السوري حيث نصت المادة الثانية عشر من دستور

---

[1]: انظر أهداف قانون الادارة المحلية في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 2011/8/23 المادة الثانية منه

[2]: د .علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر 2008 ، صفحة 9.

[3]: د.عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، عام 2012، صفحة108.

[4]: أكد المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 96/4 تاريخ 1998/8/7 أن ((مبدأ الانتخاب، هذا المبدأ الدستوري لا يشمل فقط الوجه الوجه السياسي للديمقراطية في انتخاب مجلس النواب، بل يرتبط به أيضاً مبدأ تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب، تعبيراً عن امتداد الديمقراطية، إلى النطاق المحلي)) تم ذكر الحكم في شاكر علي ناجي الشايف، الاتجاهات العامة اللامركزية الإقليمية في العالم العربي ، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2011، صفحة 264.

[5]: نصت المادة 12 من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 2011/8/23 ((يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي))؛ ونصت المادة 72 من الدستور الفرنسي فيما يتعلق بالمجتمعات المحلية ((تكون هذه المجتمعات ذات حكم ذاتي من خلال المجالس المنتخبة وتكون لها الصلاحية في إعداد اللوائح التي تندرج ضمن اختصاصها)) وراجع ايضاً المادة الثامنة والعشرين من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.

[6]: د.الوردي ابرهيمي، النظام القانوني للجرائم الانتخابية، درا سة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2008 ، صفحة 97 راجع ايضاً د. عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، صفحة 235 وقد اخذ الدستور الجزائري لعام 1996 في المادة 16 منه بمبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية ونص الدستور العراقي لعام 2005 في الفقرة الثالثة من الماده (١٢٢) على انه ((يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظه، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظه، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس)) كما جاء في الفقره رابعاً من المادة ذاتها (ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظه، وصلاحياتها)

[7]: محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011 ، صفحة 39. راجع في ذلك مضمون المادة الأولى من الدستور الفرنسي والتي نصت على أن ((الجمهورية

الجمهورية العربية السورية لعام 2012 على أن ((المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي، مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع))، وحدد قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 2011/8/23 أهدافه في المادة الثانية بتطبيق ((لامركزية السلطة والمسؤوليات، وتركيزها في أيدي فئات الشعب تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية...)) وعليه تم التأكيد في المادة الثامنة من المرسوم ذاته، على أن الناخبون في الوحدات الإدارية هم أصحاب الإرادة للشخصية الاعتبارية[1]، والنص في المادة الثانية عشر على أن تكوين المجالس المحلية لا بد أن يكون من أعضاء منتخبين[2].

وإن اختلف الفقه في أهمية كل من الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية، فقد وجد مؤيدي مبدأ الانتخاب في الادارة المحلية تطبيق فعلياً لمبدأ الاستشارية السياسية، وتجسيداً عملياً لمبدأ الديمقراطية تقتضي منح هيئات الإدارة المحلية الشرعية الديمقراطية من خلال انتخاب أعضاء مجالسها[3]، فالديمقراطية المحلية في مفهومها الصحيح تفترض وجود مجالس محلية منتخبة تمثل السكان المحليين سياسياً وتتولى إدارة شؤونهم المحلية[4]، والتطبيق العملي للامركزية المحلية يقتضي نقل أوتحويل سلطة إصدار قرارت إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية كافية من قبل المعنيين[5]، فالانتخاب حسب اعتقادهم هو الأصل في اختيار أعضاء المجالس المحلية[6].

وإن حظي هذا المبدأ بتأييد الفقه في جانب كبير منه، إلا أنه لم يلقى لدى مؤيديه القيمة القانونية ذاتها، فبينما اعتبره البعض ركن أساسي من أركان اللامركزية الإدارية المحلية يتم من خلاله منح المجالس المحلية شرعية أصلية، ومنح المواطنين حق المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة[7]، رفض أخرون ذلك كونه ينهي صورة من صور اللامركزية وهي اللامركزية المرفقية، واكتفوا باعتبار الانتخاب أسلوب ديمقراطي في التسيير وحسب[8]، بينما لم يُعِر البعض الآخر اهتماماً لطريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية، طالما هناك ضمانة كافية لاستقلال المحليات، وممارسة مهامها على

الفرنسية جمهورية غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية واشتراكية .تكفل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز في الأصل أو العرق أو الدين، وتحترم جميع المعتقدات، تنظم الجمهورية على أساس لا مركزي))

[1]: نصت المادة الثامنة من قانون الإدارة المحلية في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 ((-3- تعتبر المجالس المحلية للوحدات الإدارية المنتخبة ممثلا لإرادة الشخصية الاعتبارية وتتحدد مسؤوليتها القانونية بموجب احكام هذا القانون))

[2]: نصت المادة الثانية عشر من قانون الإدارة المحلية في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 ((يكون لكل وحدة إدارية مجلس مقره مركز الوحدة ويتألف من أعضاء منتخبين وفق أحكام قانون الانتخابات العامة بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي.))

[3]: د. سعيد نحيلي، القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، سورية، 2013 صفحة 176؛عبد اللطيف قطيش، مرجع سابق ، صفحة 191

Pour plus de détails, voir: MARC Thomelou Collectives, territoriales quelle avenir ? La documentation française, 2011. p 21؛ Serge velly, droit administratif, 2ed, 1999, Paris, p34

[4]: د.علي خطار شطناوي، الإدارة المحلي، دار وائل للنشر، الأردن، 2002، صفحة 102

[5]: عبد الله بسيوني عبد الغني .التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، صفحة 89

[6]: وائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، 1990، صفحة 31

[7]:د. سعيد نحيلي، مرجع سابق ،صفحة 192 وفي ذلك يقول الاستاذ فريجات اسماعيل في الانتخاب ((ركنا وركيزة في نظام الإدارة المحلية، وملمحاً أساسياً على ديمقراطية الإدارة والحكم)) راجع أ. فريجات اسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر(كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، الجزائر، عام 2016، صفحة 190

[8]: عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، صفحة 24

المستوى المحلي، وتمتعها بسلطة إصدار القرارات الإدارية بعيداً عن تدخل السلطة المركزية[1]، ولم يؤيد الفقه العربي في جانب منه لاعتماده في الدول العربية رغم أهمية الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية خاصة في الدول الساعية نحو الديمقراطية، وذلك بسبب التطبيق الخاطئ لعملية الانتخاب، ولعدم توافر الضمانة الكافية للعملية الانتخابية[2]، أضف لكون اعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية يتطلب تحقق النضج الكافي لدى أبناء أبناء المحليات في إدارة شؤونهم المحلية[3].

وإن كنا نؤكد صحة ماجاء به الفقه العربي في جانب منه، إلا أن ذلك لا يستتبع التخلي عن مبدأ الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، ويبقى الحل الأسلم هو اعتماد مبدأ الانتخاب والسعي لتحقيق الضمانات الكافية لصحة العملية الانتخابية.

الفرع الثاني: أهمية اعتماد الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية

تقوم فلسفة الإدارة المحلية على بعدين، سياسي يتجسد في فكرة الديمقراطية المحلية[4] من خلال السماح لأبناء الإقليم المحلي باختيار ممثليهم لإدارة مصالحهم المحلية، وإداري يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية، ووحدات محلية تعمل على تلبية الحاجات المحلية للأفراد[5]. ويعتبر الانتخاب الضمانة الأساسية لقيام الديمقراطية، وتحقيق استقلالية الوحدات المحلية في إدارة شؤونها بعيداً عن تدخل السلطة المركزية[6]، وفي ذلك يقول الدكتور فريد

---

[1]: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق ، صفحة 28، راجع ايضاً، نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي، جوان 1999 لقانون البلدية والولاية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 11، عدد2، الجزائر، 2001، صفحة 7

[2]: وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة 32

[3]: تم الرد على ذلك بأن الفرد الذي يمنح حق اختيار أعضاء المجلس النيابي للمارسة المهام السياسية هو ذاته الذي يتهم بعدم النضج لاختيار أعضاء المجالس المحلية لممارسة أعمال أقل أهمية، وائل محمد اسماعيل المخلافي، مرجع سابق، صفحة 29 وما بعد.

[4]: يقول الدكتور محمد محمود الطعامنة ((إن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية)) راجع د. محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، صفحة 15؛ كما يؤكد الدكتور الشنطاوي أن كثير من الدول اعتمدة اللامركزية المحلية بهدف تطبيق الديمقراطية المحلية راجع د. علي خطاري شنطاري، الادارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع،الاردن، 2007، صفحة 9؛ لعور بسمة، الإجراءات الممهدة للعملية الإنتخابية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2013، صفحة 24؛ د. محمد محمود الطعامنة، سمير عبد الوهاب: الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، بحوث ودراسات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر ، 2005، صفحة 21

[5]: أ. فريجات اسماعيل، مرجع سابق ، صفحة 188

Jean Rivero : droit administratif, Dalloz Paris, 1980. P319

[6]: محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،الأردن، صفحة صفحة 49، د.محمد أحمد اسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية،مصر، 2010، صفحة 419؛ يقول الدكتور الخياط أن اختيار أعضاء المجالس المحلية في انجلترا يتم من خلال الانتخاب الحر المباشر لضمان استقلال عمل الوحدات المحلية راجع د.عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2002، صفحة 47؛ خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها دراسة مقارنة، مطبعة أطلس .القاهرة، مصر، 1984، صفحة 81

أنه: ((في نظام الإدارة المحلية يعهد بإشباع الحاجات والمصالح المحلية الخاصة بكل منطقة إلى هيئة منتخبة من أبنائها، تكون مستقلة في عملها عن الدولة لكن تخضع لإشرافها ورقابتها، بالتالي تتحقق الديمقراطية المحلية))[1] .
ويعتبر الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي[2]، وتحقق ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلية من خلال انتخاب أعضاء المجالس المحلية نقاط عدة منها: دفع الأفراد للاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق علاقتهم مع حكومتهم، تنمية الشعور بالدور الذين يؤدونه اتجاه محلياتهم[3]، والقيام بتحريك طاقات الأفراد في المجتمع المحلي لصالح عملية التنمية، المشاركة في صنع السياسات المحلية، وتوفير فرصة للتدريب لمراكز قيادي، تأهيل قدرات المواطنين لاختيار الأفضل لعضوية المجالس المحلية[4]، وتمكين الناخبين من المشاركة في صنع القرار الإداري[5]، الرقابة حيث يعتبر الانتخاب وسيلة من وسائل الرقابة التي يمارسها الأفراد على السلطات[6]، إضافة لكونه يحقق ((كفالة اختيار أقرب العناصر إحساساً ورعاية للمصالح المحلية))[7] ، وفي ذلك يؤكد الاستاذ عبد الوهاب من أن اعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية يعود إلى الضرورة العملية التي فرضت نظام الادارة المحلية، ومنها قرب ممارسة الوظيفة الإدارية من منبع الحاجة إليها، وبالتالي اختيار أعضاء المجالس المحلية ممن يرتبطون بشكل مباشر بالحاجة المحلية المراد إشباعها[8]، وإن كانت شعوب العالم الثالث لا يأبهون للانتخابات المحلية لعدم سلامتها من عبث السلطة المركزية وتدخلها، فإن الانتخابات المحلية تفيد في تدريب الشعوب على المشاركة في الإدارة والحكم، والذي تزول عيوبه بمرور الزمن وبالتطبيق السليم لقواعد الانتخاب[9]. ويشكل انتخاب أعضاء المجالس المحلية المحلية ضمانة أكيدة لاستقلال الهيئات المحلية، كون العضو المنتخب لا يخضع للتأثيرات التي يخضع لها العضو

---

[1]: مزياني فريد، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينية، الجزائر، 2005، صفحة 10؛ وفي ذلك يقول موريس هوريو((إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين. فالمركزية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة ولكن الوطن بحاجة أيضاً إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات السياسية والناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية)) وارد في د. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، صفحة 35

[2] David Gillies, Human Rights, democracy and good governance, Google, p11, December, 2006

[3]: د.عبد الرزاق الشيخلي،" الإدارة المحلية، دراسة مقارنة"، دار الميسرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن 2001 ، صفحة 22

[4]: د. رمضان محمد بطيخ. د.نوفان منصور العجارمة: مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية. الكتاب الأول. دار النهضة، القاهرة، 2011، صفحة 169 وما بعد

[5]: د.عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي، مرجع سابق ، صفحة 17. راجع أيضاً بسمة عولمي. مرجع سابق، صفحة 3 ؛. وراجع مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1987، صفحة43؛عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002 ، صفحة 323، د. عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي(الجزائر – تونس – المغرب)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، جامعة عبد الرحمن ميرة، عدد1، الجزائر،عام 2010، صفحة 3

[6]: تعتبر عملية الانتخاب من أهم الوسائل المتبعة في ممارسة الرقابة على أعمال المجالس المحلية فالتخلي عن أعضاء المجلس المحلي المحلي في الدورات الانتخابية اللاحقة دليل على عدم نجاحهم في تحقيق تطلعات سكان الوحدات المحلية، راجع د. أحمد سلامة بدر، دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، صفحة 157، د. مزياني فريد، مرجع سابق، صفحة 60

[7]: د. عبد الباسط علي أبو العز. مرجع سابق ، صفحة 278

[8]: عبد الوهاب السيد شكري، العلاقات بين السلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد 170، مصر 1975، صفحة 9

[9]: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق، صفحة 150

المعين من قبل الجهة التي قامت بتعيينه، وبالتالي لا يمكن تحقق استقلالية الوحدات المحلية طالما كان للسلطة المركزية إمكانية تعيين وعزل أعضاء مجالسها[1]، فالتعيين يفرض تبعية أعضاء المجالس المحلية للجهات التي قامت بالتعيين، وهذا يتعارض مع مبدأ استقلالية الوحدات المحلية[2]، بينما يحقق مبدأ الانتخاب ولاء أعضاء المجالس المحلية المحلية لابناء الوحدات المحلية[3]، إلا أن البعض يرى في الانتخاب وإن كان ضمانة لاستقلالية عضو المجلس المحلي المحلي من التبعية للسلطة التي قامت بتعيينه، فإنه يودي غالباً لتبعية العضو المنتخب لسلطة الوصاية بحكم ضعف التكوين الذي يتميز به المنتخبون غالباً[4].

في إطار ما سبق نجد صحة ما أشار له الاستاذان[5] DELVOLVE ,VEDEL من أن الانتخاب أفضل طريقة لضمان استقلالية وحدات الإدارة المحلية، وإن كان التعيين لا ينفي صفة اللامركزية عن تلك الهيئات، إلا أن اختيار أعضاء المجالس المحلية من خلال الانتخاب يعتبر وهمي ما لم يكن المجلس المحلي مدعم بسلطات واختصاصات فعلية، وضمانات قانونية للمحافظة على ذلك الاستقلال، فلا يمكن أن يحقق انتخاب أعضاء المجالس المحلية نتائج إيجابية إذا لم تتمتع تلك المجالس بسلطة فعلية، واقتصر دورها على تقديم التوصيات، وإعداد الدراسات.

المطلب الثاني: التعيين، والجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية.

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يُمكن أبناء المحليات من إدارة شؤونهم المحلية بعيداً عن تدخل السلطة المركزية، وإن كان الانتخاب هو الأسلوب الأمثل في اختيار أعضاء المجالس المحلية، فهو ليس بالأسلوب الوحيد، حيث يمكن اعتماد الانتخاب أو التعيين، كما يمكن الجمع بينهما في تشكيل المجالس المحلية، فانتخاب أعضاء المجالس المحلية وإن كان شرطاً مهماً، إلا أنه من غير الممكن أعتباره ركناً أساسياً ينتفي معه وجود نظام الإدارة المحلية، وفق ما يؤكده البعض[6]، وفي إطار ذلك يبرز ضرورة البحث في الأساليب الأخرى لاختيار أعضاء المجالس المحلية.

الفرع الأول: ضرورة، وإشكالية تعيين أعضاء المجالس المحلية.

يميل البعض لإمكانية تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين شريطة ضمان استقلال أعضاء المجلس من تسلط الجهة التي قامت بتعيينهم[7]، لذا يرفض الفقه في جانب منه اعتبار الانتخاب شرطاً أساسياً لضمان استقلال المجالس المحلية، كون الاستقلال يمكن احرازه بوسائل أخرى كصلاحيات الأعضاء المستمدة من القانون فيما يتعلق باتخاذ قرارات نهائية، أو تمتعهم بضمانة عدم قابليتهم للعزل، مستأنسين بذلك بتمتع القضاة بالاستقلالية رغم اختيارهم بواسطة

---

[1]: د.محمد علي الخلايلة، مرجع سابق ،صفحة68 .

[2]: محمد علي الخلايلة، مرجع سابق ، صفحة 51

[3]: د. عماد فرج الخياط، مرجع سابق ، صفحة 105

[4]: مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د.س.ط).صفحة 22

[5] DELVOLVE (Pierre), VEDEL (Georges), Droit administratif, 12ed, PUF, Paris, 1992

تم تبني هذا الرأي في الفقه العربي راجع : د. مجدي مدحت نهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية (دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية)، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر ، 2001، صفحة 226، حسون محمد علي، الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري، مجلة رسالة الحقوق، سنة ثالثة، عدد ثالث، 2011، صفحة 28

[6]: د. رمضان محمد بطيخ. د.نوفان منصور العجارمة مرجع سابق ، صفحة 174

[7]: د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، دون دار نشر، 1987، صفحة 30

التعيين، ويرون في الانتخاب سبب لخضوع الوحدات الإدارية للتيارات السياسية التي يتبع لها أعضاء المجلس المحلي مما يؤثر على حيدهم واستقلالهم، كما أن الأعضاء المختارون عن طريق الانتخاب يميلون إلى الإسراف في إنفاق الأموال العامة بما يحقق مصالحهم الحزبية[1].

فيما سبق يؤكد الاستاذ waline أن الانتخاب ليس عنصر من عناصر اللامركزية وإن كان الأكثر ملائمة لاستقلال تلك الوحدات المحلية بمواجهة السلطة المركزية[2]، وفي ذلك يقول : ((إذا كان ممثلوا الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فذلك لا يعني أن أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين بمجرد تعيينهم غير قابلين للعزل..))[3] .

أما في الفقه العربي فيجد البعض أن استقلال أعضاء المجالس المحلية بمواجهة السلطة المركزية يتحقق بوسائل عدة منها الانتخاب، وتمتع الأعضاء بسلطة البت واتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إضافة لأهمية تمتعهم بضمانة عدم العزل، وعدم الخضوع للسلطة التأديبية للحكومة المركزية[4]. وإن وجد البعض في تعين أعضاء المجالس المحلية سلب لاستقلالها، وسلباً للقدرة على خلق قيادات محلية تبرزه كإحدى أهم تطبيقات الديمقراطية[5]، اتجه آخرون لانتقاد الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية مقدمين بذلك حجج عدة[6]، حيث وجدو في الانتخاب سبباً رئيساً لتدني مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري، نظراً لتولي إدارة المجالس المحلية أشخاص لا يتمتعون بالدراية الكافية بأساليب العمل الإداري، وتراجع أساليب وتقنيات العمل الإداري، كون الانتخاب يعتمد على الدعاية الحزبية دون كفاءة المرشحين[7]، الأمر الذي يعد سبباً يحول دون اتخاذ القرارات المصيرة التي تتعلق بشؤون الوحدات المحلية[8]، فيما يضمن التعيين وصول أفراد يتمتعون بالخبرة والكفاءة العالية لعضوية المجالس المحلية، وهو أمر لا يمكن تحقيقه من خلال الانتخاب، مما يعود سلباً على عمل الوحدات المحلية[9]، ويفسح المجال لتدخل السلطة المركزية[10].

إضافة لسوء الاعتماد على الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية في الأقاليم التي لا تتمتع بمستوى جيد من الوعي، فاختيارهم من خلال التعيين أمر يتوافق مع طبيعة الوظيفة الإدارية التي تؤديها تلك المجالس، وبالتالي لا ضرورة لاعتماد الانتخاب في تشكيلها كونها لا تؤدي وظيفة سياسية[11]، وقد تم الرد على ذلك في كون الأمر يتوقف

---

[1]: د.محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دراسة في (أسس التنظيم الإداري . أساليب العمل الإداري)، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997، صفحة 282

[2] M. Waline : Précis de droit administratif, Paris, édions Montchrestien,1969 .p307

[3]: ورد في د.مسعود شيهوب، مرجع سابق، صفحة 26

[4]: د. رمضان محمد بطيخ مرجع سابق ، صفحة 176

[5]: د.محمد محمود الطعامنة، مرجع سابق، صفحة 10

[6]: د. إبراهيم عبد العزيز شيخا : مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت ، 1994 ، صفحة21

[7]: د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، صفحة 83

[8]: بسمة عولمي. مرجع سابق، صفحة 260

[9]: عادل بوعمران، مرجع سابق ، صفحة 22 .محمد نجيب أحمد الكبتي، صنع القرارات الإدارة، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، العدد الأول،أكتوبر 2014، ليبيا، صفحة 26

[10]: د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط بعة ثانية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ، صفحة225

[11]: د .سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري– تنظيم السلطة الادارية والادارة المحلية– التنظيم القانوني للوظيفة العامة– نظرية العمل الاداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، 2004، صفحة 194

على علاج عيوب ونقائص الانتخاب[1]، كما أن تعيين أعضاء المجلس المحلية يشكل تراجع في تطبيق مبدأ الديمقراطية، وحق المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية للمجالس البلدية، أما اتباع الإدارة للتعين كوسيلة لرفع كفاءة المجالس المحلية يمكن الاستعاضة عنه في تعديل طرق اختيار اعضاء تلك المجالس[2]، وهنا يبرز دور الاحزاب الاحزاب السياسية التي يتعين عليها ترشح ذوي الكفاءة والخبرة لعضوية المجالس المحلية، لأن دور المجلس ليس سياسي فقط، بل له اختصاصات متعددة منها الوظيفة الإدارية، التي تتطلب مؤهلات[3].

تعليقاً على ما سبق: فإننا نؤكد أن انتخاب أعضاء لمجالس المحلية هي الوسيلة الأسلم لاختيار أعضاء المجالس المحلية، مع التأكيد على ما قاله البعض من ضرورة توافر وعي كامل من قبل سكان الوحدات المحلية في اختيار أعضاء المجالس المحلية[4]، وتعدد الضمانات المقدمة لأعضاء المجالس المحلية الذين يتم تعيينهم لا يمكن أن ينفي التبعية المعنوية للجهة التي قامت بالتعيين[5]، أضف لكون التعيين قد أثبت فشله رغم جميع الضمانات التي أعطيت للعضو الذي تم تعيينه، وهو ما أثبته التطبيق العملي [6].

الفرع الثاني: الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية

في إطار البحث في أساليب اختيار أعضاء المجالس المحلية يبرز ما يسمى بالأسلوب المختلط أو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية[7]، وتبرز مزايا هذا الاسلوب في كونه يجمع ميزات كل من أسلوبي التعيين والانتخاب[8]، حيث يوفر التعيين الخبرة والكفاءة اللازمة لتحقيق أداء أفضل[9]، بينما يوفر الانتخاب عنصر الشرعية التي سوف تتمتع بها تلك المجالس، فضلا عن دوره في تحقيق العدالة من خلال تمثيل كافة الشرائح والأعراق المتواجدة في الإقليم المحلي[10]، وتطعيم المجالس المحلية بخبرات فنية وعلمية تمكنه من القيام بمهامه دون التوسع في عدد الأعضاء المعينين[11]. ومن أمثلة الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب هناك الكويت

---

[1]: راجع د. مزياني فريد، مرجع سابق، صفحة 29

[2]: د.مصلح الصرايرة: أسباب تعديل قانون البلديات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم (70) لسنة 2002 والقانون المؤقت رقم (21) لسنة 2003، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 23 العدد الأول عام 2007، صفحة 277 وما بعد

[3]: د. مزياني فريد،" دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة بسكرة، الجزائر،2010، الجزائر،2010، صفحة 30

[4]: راجع د.مزياني فريد، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، صفحة 27

[5]: راجع د.مزياني فريد، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري مرجع سابق، صفحة 26

[6]: عادل بوعمران مرجع سابق ، صفحة 25، وراجع أيضاً محمد نجيب علي، الأسس الدستورية للإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2017، صفحة 20

[7]: د .محمد محمود الطعامنة، مرجع سابق، صفحة 5

[8]: مسعود شيهوب مرجع سابق، صفحة 25

[9]: د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، صفحة 226

[10]: سليمان سليم بطارسة، تحليل وتقييم التجارب في الإدرة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها، علوم الشريعة والقانون، المحلد 35، العدد الأول، عام 2008، صفحة 230

[11]: عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد2، عام 2007، صفحة 427 ؛ راجع أيضاً عادل بوعمران، مرجع سابق ، صفحة 25 . حيث أكد أن هذا الأسلوب يؤدي وفق ما أكده البعض إلى القصور في عمل المجالس المحلية لتكونها من عناصر عير متجانس قد تتباين في عملها

والاردن[1]، فقيام السلطة المركزية بتعيين عدد من أعضاء المجلس المحلي يحقق قدر من الرقابة على تلك المجالس[2]، المجالس[2]، إلا أن هذا التعيين يجب ألا يصل إلى حد يمكن أن يشكل مساساً باستقلالية وحدات الإدارة المحلية وتهميش دور الأعضاء المنتخبين[3]، وأن يتمتع المعينيين بالضمانات القانونية الكافية[4]. ويُعتبر الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية محل قبول لدى بعض مؤيدي الانتخاب، حيث أكدوا أن الانتخاب ضمانة أساسية لتحقيق الديمقراطية الشعبية، ولحرية، واستقلال القرار المحلي، وبالتالي يجب أن يكون أساس اختيار أعضاء المجالس المحلي، إلا أن ذلك لا يعيق تعيين البعض منهم طالما أن الغلبة للإعضاء الذين تم انتخابهم حيث أن اختيار البعض يعوض عن الكفاءة التي يمتلكها المنتخبين، والعيوب الناجمة عن نقص الوعي الانتخابي لدى الجمهور، وتأثرهم بالدعاية الانتخابية[5]، فالنزعة الديمقراطية تقتضي اعتماد الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، إلا أن المشرع يتجه للجمع بين الانتخاب والتعيين حين يجد أن المجتمع لم يصل الى درجة من الوعي العام، وان الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه، حيث تستكمل السلطات المحلية الكفاءة الفنية اللازمة على ان تكون الغالبية للاعضاء المنتخبين[6] .

[1] بالعودة إلى المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 والمتعلقة بقانون البلديات في لبنان نجد أنه قد أكد على اختيار أعضاء المجلس البلدي بالانتخاب المباشر في المادة 11 والمادة 12 منه في حين جمع بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء المجلس البلدي لمدينة بيروت حيث هدف المشرع من ذلك تحقيق التمثيل العددي للناخبين وتعيين عناصر مؤهلة للقيام بمهام المجلس البلدي في العاصمة وتمثيل النقابات الفاعلة لبعض القطاعات. راجع حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة ، الجزء الأول (تكوين الإدارة اللبنانية)،المعهد الوطني للإدارة والأنماء، المكتبة الإدارية،بيروت، 1995، صفحة 74 وما بعد، ويرى البعض أن اتجاه النظام القانوني في الاردن لاختيار أعضاء المجلس المحلي لأمانة العاصمة بالتعيين أمر يفرضه ضرورة توافر الكفاءة اللازمة والإمكانيات الضرورية لإدارة شؤون العاصمة، د. محمد وليد لعبادي الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، الأردن، 1998، صفحة 34

[2]: عبد المجيد فياض :الوصاية الإدارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر،مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة 13 ، 1969، صفحة 943

[3]: عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، والقانون، المجلد 34، العدد2، عام 2007، صفحة 427

[4]: حمود محمد دبوان القديمي، التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2008، صفحة 41

[5]: د. أحمد حافظ نجم، المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية (دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتي ومص)، دون دار نشر، 1988، صفحة 23 وما بعد

[6]: اعتماد بعض الانظمة لإمكانية اللجوء إلى تطبيق هذا الأسلوب في الحالات الاستثنائية أو بحكم القانون فقد نص القانون الاردني رقم 13 لعام 2011 على أن ((يتم انتخاب رئيس المجلس وأعضائه انتخابا مباشرا وفقا لأحكام هذا القانون باستثناء أمانة عمان الكبرى فيتولى إدارتها مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد أعضائه على أن ينتخب ثلثاهم انتخابا مباشرا وفقا لأحكام هذا القانون)) كما يشير الدكتور مصلح الصرايرة إلى أن السبب الرئيسي في تعديل قانون البلديات في الأردن يعود لتردي أوضاع المجالس البلدية وتدني خدماتها حيث رأت السلطة المركزية ضرورة اعتماد تعيين أعضاء المجالس البلدية كوسيلة لرفع كفاءة الأعضاء في إدارة الشؤون البلدية وأصبحت السلطة المركزية بموجب التعديل الأخير لقانون البلديات تمتلك سلطة تعيين نصف أعضاء المجلس البلدي إضافة لتعيين رئيس المجلس، راجع الدكتور مصلح الصرايرة: مرجع سابق، صفحة 271

الاستنتاجات والتوصيات:

السعي الدائم لتحقيق الديمقراطية، وتمثل الاهداف السياسية للإدارة المحلية في تدعيم النظام الديمقراطي[1]، لا يعني تجاهل كون افتقار المجالس المحلية لأشخاص ذو كفاءة يتسبب حكماً بفشلها في تحقيق أهداف الادارة المحلية، من خلال إقامة مشاريع التنمية المحلية، وتلقي المساعدات المالية لدعم تلك المشاريع.

في إطار ماسبق، وفي البحث بالاراء التي قدمها أنصار الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية، والآراء التي قدمها أنصار الاتجاه المخالف، فإن مرد الخلاف يعود لكون البعض يرى في الإدارة المحلية نظام لزيادة فاعلية الإدارة في حين يركز البعض على البعد الديمقراطي[2]، وبالتالي في إطار الاستنتاجات والتوصيات التي يفضي إليها البحث يمكننا التأكيد على أمور عديدة تتمثل في:

ضرورة اعتماد الانتخاب أسلوباً لاختيار اعضاء المجالس المحلية في إطار نظام انتخابي أكثر فاعلية، والعمل على تحقيق ثقافة جيدة، ووعي كافي لدى جمهور الناخبين.

منح ضمانات كافية لأعضاء المجالس المحلية تكفي لتحقيق استقلالية المجالس المحلية، وتحررها من التبعية للسلطة المركزية، وتمكنها من المساهمة الفاعلة في عملية التنمية[3].

عدم اقتصار دور المجالس المحلية على تقديم التوصيات، وإعداد الدراسات، وضرورة منح المجالس المحلية اختصاصات فعلية وتقريرية، ووضع الضمانات القانونية لممارسة اختصاصاتها بحرية كافية.

اعتماد مبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجالس المحلية عند استحالة الاقتصار على أسلوب الانتخاب نتيجة ظروف البلاد، على أن يكون ذلك لفترة مؤقتة وبما يحقق الغلبة للأعضاء المنتخبين.

المراجع

د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، *مبادئ وأحكام القانون الإداري*، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1994 .

1. د. أحمد حافظ نجم، *المجالس المحلية بين الاستقلال والتبعية (دراسة مقارنة للعلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية في كل من المملكة المتحدة وفرنسا والاتحاد السوفيتي ومصر)*، دون دار نشر، 1988.
2. د. أحمد سلامة بدر، *دور الإدارة المحلية في تخفيف أعباء الدولة*، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.
3. د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، *مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية*، ، دون دار نشر، 1987.
4. لعور بسمة، *الإجراءات الممهدة للعملية الإنتخابية في الجزائر*، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2013 .

[1]: محمد محمود الطعامنة، مرجع سابق، صفحة 38 وما بعدها

[2]: أ. فريجات اسماعيل، مرجع سابق ،صفحة 190

[3]: يرى البعض أن العبرة الاساسية لا تكون بطريقة اختيار أعضاء المجالس المحلية بل في الضمانات المتوافر لتحقيق استقلالهم في إطار ممارستهم لاختصاصاتهم، د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري ، مرجع سابق، صفحة 149

5. د.الوردي ابرهيمي، *النظام القانوني للجرائم الانتخابية*، درا سة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2008.

6. د. بسمة عولمي. *تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر*. مجلة اقتصاديات شمال إفريقية، عدد 4.

7. بلجيلالي أحمد، *إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات ((جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت))* رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، عام 2010.

8. جعفر أنس قاسم، *أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988

9. حسون محمد علي، *الجهات محل الوصاية الإدارية والأساس القانوني لاستقلالها في التشريع الجزائري*، مجلة رسالة الحقوق، سنة ثالثة، عدد ثالث، 2011.

10. حسن الحلبي، *الوجيز في الإدارة العامة ، الجزء الأول (تكوين الإدارة اللبنانية)*،المعهد الوطني للإدارة والأنماء، المكتبة الإدارية، بيروت، 1995.

11. حمود محمد دبوان القديمي، *التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)*، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، 2008.

12. د.خالد سمارة الزعبي، *تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية*، دراسة مقارنة، التعاون للنشر، عمان، الأردن، 1993.

13. د. رمضان محمد بطيخ. د.نوفان منصور العجارمة، *مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية*، الكتاب الأول، دار النهضة، القاهرة، 2011

14. د سامي جمال الدين، *أصول القانون الإداري– تنظيم السلطة الادارية والادارة المحلية– التنظيم القانوني للوظيفة العامة– نظرية العمل الاداري* ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

15. د. سعيد نحيلي، *القانون الإداري، المبادئ العامة*، منشورات جامعة البعث، سورية، 2013.

16. سعيدي شيخ، أطروحة دكتوراه، *الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية*، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2006 .

17. سليمان سليم بطارسة، *تحليل وتقييم التجارب في الإدرة المحلية في الأردن كخطوة أولى نحو تطويرها*، علوم الشريعة والقانون، المحلد 35، العدد الأول، عام 2008

18. شاكر علي ناجي الشايف، *الاتجاهات العامة اللامركزية الإقليمية في العالم العربي*، دراسة مقارنة في بعض الدول العربية في المشرق والمغرب مع التطبيق على الجمهورية اليمنية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2011.

19. شريف مصطفى وين شعيب نصر الدين، *الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر*، مجلة الباحث، عدد10،عام 2010.

20. عادل بوعمران، *البلدية في التشريع الجزائري*، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ،2010

21. د. عبد المطلب عبد الحميد، *التمويل المحلي والتنمية المحلية*، الدار الجامعية بالاسكندرية، مصر، 2001 .

22. د. عبد اللطيف قطيش، *الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق*، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.

23. د. عبد الباسط علي أبو العز، *اللامركزية بين النظرية والتطبيق*، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد 491، القاهرة، ، مصر، 2008.

24. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري .منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.

25. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان*، المجلد الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998.

26. عبد المجيد فياض، *الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر*، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة 13 ، 1969

27. عبد الوهاب السيد شكري، *العلاقات بين السلطات المحلية*، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد 170، عام 1975.

28. د.عبد الرزاق الشيخلي،" *الإدارة المحلية – دراسة مقارنة*"–، دار الميسرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن 2001

29. د. عمار بوضياف، *الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي(الجزائر – تونس – المغرب)*، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية، عدد1، جامعة عبد الرحمن ميرة، الجزائر، 2010.

30. د.علي خطار شطناوي، *الإدارة المحلية*، دار وائل للنشر، الأردن، 2002.

31. د .علي أنور العسكري،" *الفساد في الإدارة المحلية*"، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر 2008 .

32. د.عمار بوضياف، *شرح قانون الولاية*، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، عام 2012.

33. د.عمار بوضياف، *الوجيز في القانون الإداري*، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .

34. د. عمار بوضياف، *التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق*، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

35. د. عماد فرج الخياط، *نظام التمويل في الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)*، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2002.

36. عيد أحمد الحسبان، *حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة*، دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد2، عام 2007

37. فريجات اسماعيل، *الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر(كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)*، دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، الجزائر، عام 2016.

38. د. مجدي مدحت نهري، *الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية (دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية)*، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، مصر، 2001

39. د.محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)،المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أغسطس 2003.

40. محمد الديداموني محمد عبد العال، *الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية*، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011 .

41. د.محمد علي الخلايلة، *الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر – دراسة تحليلية مقارنة* –، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009 .

42. د.محمد أحمد اسماعيل، *الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة*، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2010.

43. د. محمد محمود الطعامنة، سمير عبد الوهاب، *الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير*، بحوث ودراسات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.

44. د.محمد سعيد حسين أمين، *مبادئ القانون الإداري، دراسة في (أسس التنظيم الإداري . أساليب العمل الإداري)*، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997.

45. د. محمد الصغير بعلي، *القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)*، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

46. محمد نجيب أحمد الكبتي، *صنع القرارات الإدارة*، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، ليبيا، العدد الأول، 2014.

47. د. محمد وليد لعبادي، *الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية (دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994)*، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، الأردن، 1998.

48. محمد نجيب علي، *الأسس الدستورية للإدارة المحلية (دراسة مقارنة)*، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2017.

49. د.مزياني فريد، *المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري*، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينية، الجزائر، 2005.

50. د. مزياني فريد، *دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار*"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.

51. د.مسعود شيهوب، *أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د.س.ط)

52. مصطفى الجندي، *الإدارة المحلية واستراتيجيتها*، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1987، صفحة43؛ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة2002 .

53. د.مصلح الصرايرة، *أسباب تعديل قانون البلديات الأردني وأهدافه بموجب القانون المؤقت رقم (70) لسنة 2002 والقانون المؤقت رقم (21) لسنة 2003* ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية –المجلد – 23 العدد الأول –2007.

54. نصر الدين بن طيفور، *أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعي، جوان 1999 لقانون البلدية والولاية*، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 11، عدد2، 2001.

55. وائل محمد اسماعيل المخلافي، *الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة مقارنة)*، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة عين شمس، مصر، 1990.

ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية

1. SERGE Velly, *droit administratif*, 2ed, 1999, Paris.
2. JEAN Rivero، droit administratif, Dalloz Paris, 1980.

3. David Gillies, *Human Rights, democracy and good governance*, Google ، December, 2006
4. DELVOLVE (Pierre), VEDEL (Georges), *Droit administratif*, 12ed, PUF, Paris, 1992
5. M. Waline، *Précis de droit administratif*, Paris, édions Montchrestien, 1969 .

ثالثاً: النصوص والتشريعات

1. المرسوم التشريعي رقم 107 تاريخ 2011/8/23
2. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية
3. الدستور الجزائري لعام 1996
4. الدستور العراقي لعام 2005
5. المرسوم الاشتراعي اللبناني رقم 118 تاريخ 1977/6/30
6. القانون الاردني رقم 13 لعام 2011