

دروس عبر الخط في القانون الإداري و التنظيم الإداري

طلبة السنة الأولى ليسانس

السنة الأكاديمية 2022/2021

محاضرة حضورية للسداسي الأول

محاضرة يوم 2021/12/01 - و محاضرة يوم 2021/12/08

الفصل الثاني : اللامركزية الإدارية .

إن الحديث عن المركزية الإدارية يتطلب أولاً تحديد مفهومها (المبحث الأول)، كما يتطلب كذلك التمييز بينها وبين بعض الأفكار المشابهة لها (المبحث الثاني). وبعد الإنتهاء من ذلك، يجب التعرف على الصور المختلفة للامركزية الإدارية (المبحث الثالث)، وأخيراً العناصر المكونة لها (المبحث الرابع).

المبحث الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

على خلاف المركزية الإدارية، يقصد باللامركزية الإدارية، توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية، وهيئات مستقلة، إقليمية كانت أم مصلحيه، تباشر وظيفتها تحت رقابة الدولة . إن اللامركزية الإدارية بهذا المفهوم، لم تظهر إلا بعد ظهور وانتشار المبادئ والأفكار الديمقراطية، ونتيجة للتقدم التقني والعلمي والصناعي، وما ترتب على ذلك من متغيرات هامة في النواحي السياسية والإقتصادية والإجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الأفراد. كل هذه الظروف جعلت من الصعب على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها مقاليد الأمور. ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والإختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحية، تباشر تلك الإختصاصات استقلالا عن الدولة، وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد الأقاليم المختلفة للدولة في تسيير شؤونهم بأنفسهم.

وفي الحقيقة فإن إشراك المواطنين في إدارة وتسيير شؤونهم بالتعاون مع السلطة المركزية، فضلاً عن دلالاته الديمقراطية، فإنه يعتبر من الشروط اللازمة لنجاح إدارة المرافق العامة على المستوى الإقليمي. فمن المعروف أن لكل إقليم من أقاليم الدولة حاجياته المتميزة، لذلك من اللازم أن يستقل كل إقليم بإدارة مرافقه المختلفة، حسب حاجياته وإمكانياته، بواسطة أشخاص على دراية بهذه الحاجيات والإمكانيات.

المبحث الثاني : صور اللامركزية الإدارية

تدور اللامركزية حول تخلي الدولة عن بعض مظاهر النشاط الإداري، إلى هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية. ويتم تحديد اختصاص هذه الهيئات إما على أشاش مادي أو إقليمي، بحيث يكون

لكل هيئة أن تباشر اختصاصاتها في نطاق رقعة جغرافية معينة، وإما على أساس وظيفي، بحيث تقوم كل هيئة بإدارة مرفق أو مصلحة معينة. ومن هنا تأخذ اللامركزية في العمل إحدى الصورتين التاليتين:

1- اللامركزية الإقليمية: (La décentralisation territoriale)

تتحقق هذه الصورة من صور اللامركزية عند تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق جغرافية، كالولايات، والبلديات، بحيث يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، وبالاستقلالية في مباشرة وظائفها الإدارية، على أن تخضع في ذلك لرقابة السلطة المركزية. إن هذا النوع من اللامركزية الإدارية هو ما يعرف باسم الجماعات المحلية أو الإقليمية، أو الإدارة المحلية. وتتمثل هذه الجماعات في الولاية والبلدية¹.

2- اللامركزية المصلحية (المرفقية): (La décentralisation par service)

إن هذا النوع من اللامركزية يعد ضرورة حتمية لعدم إمكانية قيام الدولة بكل المهام المنوطة بها لوحدها، لذلك فإنها تعد أسلوبا متطورا من أساليب التنظيم الإداري، إذ تقوم على أساس منح بعض المرافق العامة الوطنية أو المحلية، الشخصية المعنوية والاستقلال المالي في إدارة شؤونها، وذلك قصد تمكينها من مباشرة نشاطها بطرق وأساليب تتلاءم مع طبيعة ونوعية تلك النشاطات، مع خضوعها في ذلك لرقابة السلطة المركزية.

إن توزيع الإختصاصات الإدارية يتم هنا إذن على أساس موضوعي. ومع ذلك فقد تمارس هذه الإختصاصات على مستوى الدولة ككل، فنكون أمام مؤسسات (هيئات) عامة وطنية، وقد تمارس على مستوى جزء من إقليم الدولة، فنكون أمام مؤسسات (هيئات) عامة إقليمية.

المبحث الثالث: التميز بين اللامركزية الإدارية وبعض الأفكار المشابهة

على الرغم من اتفاق الفقه على مدلول وجوهر اللامركزية الإدارية، إلا أن هذا النظام قد يختلط ببعض الأفكار المشابهة، خاصة اللامركزية السياسية (المطلب الأول)، وعدم التركيز الإداري (المطلب الثاني)، وذلك نظرا لتعلقها جميعا بأصل واحد ألا وهو التنظيم الداخلي للدولة.

المطلب الأول: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

إن ما يثير اللبس بين هذين الأسلوبين، هو أن كلاهما يشملان مصطلح لا مركزية أي أن كلاهما ينظمان توزيع الوظيفة . ومع ذلك، فإن الفرق بينهما واضح، إذ يكمن في أنه في نظام اللامركزية الإدارية، فإن الأمر يتعلق فقط بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أخرى، أما الوظيفتين التشريعية والقضائية فتبقى موحدة، أي لا يتم توزيعها بين السلطة المركزية والهيئات الأخرى في الدولة.

أما اللامركزية السياسية، فإنها تقوم ليس على أساس توزيع الوظيفة الإدارية فقط، بل كذلك توزيع الوظيفتين التشريعية والقضائية.

وبيان ذلك أن الدول تنقسم إلى دول بسيطة ودول مركبة. فالدول البسيطة تتميز بوحدة السيادة، بمعنى وحدة التشريع، حيث تباشره سلطة تشريعية واحدة في الدولة، ووحدة القضاء، حيث توجد في الدولة سلطة قضائية واحدة، ووحدة التنفيذ، والذي قد تباشره السلطة المركزية لوحدها، وهو ما يعرف بالنظام المركزي، وقد تباشره مشاركة مع هيئات أخرى إقليمية كانت أم مصلحة، وهو ما يعرف باللامركزية. وعلى ذلك، فالنشاط السياسي للدولة البسيطة يكون دائما مركزيا. أما النشاط الإداري فيها، فقد يكون مركزيا، وقد يكون لامركزيا.

أما في الدول المركبة-الإتحادية اتحادا مركزيا على وجه الخصوص- فإنها تتألف -كما هو الشأن في الو.م.أ- من عدة دويلات تفقد كل منها سيادتها الخارجية لصالح دولة الإتحاد، بينما تحتفظ بجزء من السيادة الداخلية، ومعنى ذلك أن يكون لها الحق في ممارسة بعض وظائف الدولة السياسية، وهي التشريع والقضاء، ووظيفة التنفيذ، مع ملاحظة أن هذه الوظيفة الأخيرة قد تباشر بالأسلوب المركزي، وقد تباشر بالأسلوب اللامركزي.

مما سبق يتضح لنا أن اللامركزية الإدارية تمثل أسلوبا لممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، سواء كانت هذه الدولة مركبة أم كانت بسيطة. أما اللامركزية السياسية، فإنها لا توجد سوى في الدول المتحدة اتحادا مركزيا. وعلى ذلك فإن الفارق بين النظامين هو فارق في الجوهر لا فارقا في المدى فقط، وذلك للأسباب التالية:

- 1-تشارك الدويلات الأعضاء في الإتحاد المركزي في تكوين السلطة التشريعية للدولة الإتحادية، ذلك أن كلا منهما يمثل في أحد مجلسي البرلمان بعدد متساو من الأعضاء أيا كانت مساحتها، أو عدد سكانها.
- 2-تتمتع الدويلات الأعضاء في الإتحاد المركزي بضمانة أساسية فيما يتعلق بتحديد اختصاصاتها، ذلك ان الدستور الإتحادي هو الذي يتولى أمر هذا التحديد، وبالتالي فإن أي تعديل في هذه الإختصاصات زيادة أو نقصان، يستلزم تعديل الدستور، على أن هذا التعديل تشارك فيه الدويلات الأعضاء، في حين أن توزيع الإختصاصات في نظام اللامركزية يتم بقانون، أي أن هذه المسألة متروكة لإرادة المشرع، ودون أدنى مشاركة من الهيئات المحلية.
- 3-إذا كانت الدويلات الأعضاء في الإتحاد المركزي تخضع في ممارسة بعض أنشطتها لرقابة الحكومة الإتحادية، فإنها على الرغم من ذلك تتمتع باستقلالية أكبر من تلك التي تتمتع بها الهيئات المحلية في ظل النظام اللامركزي.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

تتشرك اللامركزية مع عدم التركيز الإداري، في أن كلاهما أسلوبين لممارسة الوظيفة الإدارية. فهما يهدفان إلى تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، وذلك بإسناد بعض اختصاصاتها على

هيئات أخرى، سواء بالعاصمة أو بالأقاليم. إلا أن الفرق بينهما واضح ، ذلك أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب مركزي، وتوزيع الوظيفة الإدارية فيه لا يتم على أساس فكرة الاستقلالية، بل على أساس فكرة التبعية. فمهما كانت الإختصاصات التي يتمتع بها ممثلي السلطة المركزية في نظام عدم التركيز الإداري، إلا أن العلاقة التي تربطهم برؤسائهم الإداريين ليست علاقة استقلالية، بل هي علاقة تبعية. أما اللامركزية الإدارية فإن توزيع الوظيفة الإدارية فيها يتم على أساس فكرة الاستقلالية. على أنه لا يمكن المساس بهذه الإختصاصات إلا بموجب قانون. حقيقة أن الحكومة المركزية تباشر رقابتها على الهيئات المحلية، إلا أن هذه الرقابة تختلف في الواقع عن الرقابة الرئاسية سواء من حيث الأساس أو من حيث المدى.

المبحث الرابع: عناصر اللامركزية الإدارية

حتى تتحقق اللامركزية الإدارية في صورتها الإقليمية أو المصلحية، لا بد أن تتوفر ثلاثة أركان هي وجود مصالح ذاتية متميزة (المطلب الأول)، ووجود هيئات مستقلة لإدارة المصلح الذاتية (المطلب الثاني)، ووجود رقابة إدارية على الهيئات التي تدير المصالح الذاتية (المطلب الثالث)

المطلب الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة:

أي أن هناك مصالح متميزة عن المصالح الوطنية. إن وجود مثل هذه المصالح الذاتية، أو المشتركة هو الذي يبرر منح الهيئات اللامركزية الإستقلال الكافي لمباشرة أعمالها بقصد تحقيق المصلحة المحلية، ودون الإعتماد على السلطة المركزية. على أن هذا لا يعني تخلي السلطة المركزية عن القيام بدورها في إشباع الحاجيات العامة. فالدولة ما زالت تحتفظ لنفسها بإدارة المشاريع ذات المصلح الحيوية لكافة أفراد الدولة.

إن القول بأن هناك مصالح محلية، أو مصالح ذاتية متميزة يعني بأن هناك نوعين من المصالح: مصالح ذاتية أو محلية، ومصالح وطنية. إلا أن السؤال الذي يجب طرحه الآن يتمثل في معرفة كيفية تحديد ما يعد من المصالح الوطنية التي يترك أمر إدارتها للسلطة المركزية، وما يعد من المصالح الذاتية، أو المحلية، فيترك أمر إدارتها للهيئات المحلية؟

يصعب في الواقع وضع معيار دقيق، نستطيع من خلاله التمييز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، وذلك للإعتبارات التالية:

1-صعوبة التفرقة أحيانا بين ما يعد من المصالح المحلية، وما يعد من المصالح الوطنية، ذلك أن التطور الذي أصبح يعرفه المجتمع في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، أدى إلى وجود تداخل بين المصالح في الدولة، بحيث يصعب الفصل التام بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية. فمثلا المستشفى المتواجد في منطقة معينة، إذا كان يحقق مصلحة محلية لسكان تلك المنطقة، فإنه يحقق في نفس الوقت مصلحة وطنية، لأنه ليس مفتوحا فقط لسكان الهيئة المحلية، بل لكل من قصده من سكان الوطن.

2- قد يتم تنظيم مرفق معين في صورة مرفق محلي، وذلك لكون هذا النشاط من الأنشطة التي تهم سكان الهيئة المحلية بالدرجة الأولى، ثم يكتسب هذا النشاط بمرور الوقت صفة أعم وأشمل بحيث تبدو أهميته وفائدته الوطنية، ومن هنا يتم إدارته بواسطة مرفق وطني.

لذلك وللأسباب السابقة، يترك أمر تحديد ما يعد من المصالح الوطنية، وما يعد من المصالح المحلية للمشرع. وهو يتبع في ذلك أحد الأسلوبين، أو إحدى الطريقتين:

أولاً: الطريقة الأولى : الطريقة الانجليزية:

تقوم هذه الطريقة على أساس قيام المشرع بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، أي أنه لا يجوز لها أن تمارس سوى الإختصاصات التي أعطيت لها. وعلى ذلك لا تتمتع الهيئات المحلية بأية حرية في هذا الشأن، فإذا أرادت أن توسع أو تغير من اختصاصاتها، فعليها ان تلجأ إلى البرلمان الذي له الكلمة الأخيرة في ذلك. على أن المشرع هنا لا يتبع نمطا موحدا في تحديده للمصالح المحلية، بل يغير بينها تبعا لظروف كل منطقة على حدة. وعلى ذلك ما قد يعتبر مرفقا محليا في إقليم معين، قد لا يعد كذلك في إقليم آخر، والعكس صحيح. وعلى هذا الأساس تنوعت الهيئات المحلية في بريطانيا لدرجة يصعب التمييز بينها.

ثانيا: الطريقة الثانية : الطريقة الفرنسية:

تقوم هذه الطريقة على أساس قيام المشرع بمنح الهيئات اللامركزية اختصاصا عاما شاملا. أي أن الهيئة اللامركزية هي التي تحدد المصالح المحلية التي يجب أن تقوم بتلبيتها. هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري فد تأثر بهذه الطريقة في تحديده لاختصاصات الهيئات المحلية، إذ جعل من حق المجالس الشعبية المحلية -البلدية أو الولائية- إنشاء المرافق العامة المحلية، التي تقوم بتحقيق خدمة عامة لأبناء الهيئة المحلية.

المطلب الثاني:وجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح الذاتية أو المحلية

من الأمور المستقر عليها، أنه لا قيام للنظام المركزي دون أن يتوفر للهيئات المحلية القدر الكافي من من الإستقلال في مواجهة السلطة المركزية. وإذا كان تمتع تلك الهيئات بالشخصية المعنوية يعد من الدعائم الرئيسية لاستقلالها، فإن مثل هذا الإستقلال قد يكون ناقصا إذا ما ترك للسلطة المركزية مسألة تعيين وعزل أعضاء المجالس المحلية.

ومن هنا كان من الضروري في رأي الكثير من الفقهاء أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب. فهذه الوسيلة، فوق اعتبارها بمثابة مسألة تقوي من استقلال الهيئات المحلية، فإنها تساعد كذلك على تقوية المبادئ الديمقراطية، ما دام أنها تسمح لمواطني الهيئات المحلية في إدارة شؤونهم عن طريق اختيار ممثلهم على المستوى المحلي (أولاً). ومع ذلك هناك فريق آخر من الفقه من اعتبر بأن الإنتخاب لا يعد شرطا ضروريا لتحقيق استقلال الهيئات المحلية (ثانيا). فهل تتحقق الإستقلالية بمنح الهيئات اللامركزية الشخصية المعنوية، أم تتحقق بفكرة انتخاب أعضاء هيئاتها ؟

لقد اختلف الفقه في الإجابة على هذا السؤال وذلك على الشكل التالي:

أولاً: الإنتخاب لا يعد شرطاً أساسياً في الإدارة المحلية:

يرى أنصار هذا الإتجاه بأن اللامركزية لا تستلزم بالضرورة أن يتم اختيار أعضاء الهيئات المحلية عن طريق الإنتخاب. فالشرط اللازم في النظام اللامركزي هو تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية. هذه الشخصية المعنوية هي التي تضمن الإستقلالية تجاه السلطة المركزية. كما أن هذه الإستقلالية قد تتحقق كذلك عن طريق إعفاء الهيئات المحلية من الخضوع للسلطة الرئاسية، أو عن طريق عدم السماح للسلطة المركزية بتوقيع العقوبات التأديبية على أعضاء الهيئات المحلية. وعليه، فلا يعد الانتخاب ركناً في النظام اللامركزي. ولتدعيم رأيه، فإن هذا الفريق اعتمد على الحجج التالية :

1- الإستقلال المكفول لرجال السلطة القضائية على الرغم من عدم انتخابهم: يرى أنصار هذا الرأي بأن خير دليل على صحة موقفهم، الإستقلالية التي تتمتع بها السلطة القضائية. فعلى الرغم من قيام السلطة التنفيذية بتعيين القضاة، إلا أنها لا تملك عزلهم عن وظائفهم. ومن هنا فإن قيام الدولة بتعيين القضاة لم يؤثر على استقلاليتهم.

2- عدم قيام اللامركزية المصلحية على فكرة الانتخابات: إن النظام اللامركزي قد يقوم دون إتباع أسلوب الإنتخاب، وخير دليل على ذلك اللامركزية المصلحية أو المرفقية. فالمؤسسات العامة تتمتع بالإستقلالية على الرغم من قيام الدولة بتعيين رؤسائها وموظفيها. فالإستقلالية موجودة على الرغم من عدم قيام المؤسسات العامة على فكرة الإنتخاب.

3- لا مجال للمقارنة بين أعضاء البرلمان وأعضاء الجماعات المحلية: إن المقارنة بين أعضاء البرلمان الذين يخضعون لعملية الإنتخاب، وأعضاء الجماعات المحلية غير مجدية هنا. فوظيفة البرلمان لا تقتصر فقط على العملية التشريعية، بل لها فوق ذلك طابعاً سياسياً، الأمر الذي يجعل من اللازم اختيار أعضائه عن طريق الإنتخاب بواسطة الشعب. أما اللامركزية الإدارية فإنها تقتصر فقط على الوظيفة الإدارية، ولا تمتد إلى المسائل ذات الطابع السياسي، لذلك لا يشترط انتخاب أعضائها..

ثانياً: الإنتخاب شرطاً أساسياً في الإدارة المحلية:

يرى أنصار هذا الرأي بأن الإنتخاب يعد شرطاً ضرورياً في نظام الإدارة المحلية. فليس هناك من سبيل حقيقي لتوفير استقلال أعضاء الهيئات المحلية، سوى أن يتم اختيار أعضائها عن طريق الإنتخاب بواسطة سكان الجماعات الإقليمية صاحبة المصلحة في ذلك. وتتمثل حجج أنصار هذا الرأي فيما يلي :

1- خضوع المعين للسلطة التي قامت بتعيينه: إن التعيين سوف يترتب عليه خضوع أعضاء الجماعات المحلية لوصاية السلطة المركزية، وبالتالي وقوعهم تحت تأثير هذه الأخيرة. على أنه لا مجال للمقارنة هنا بين أعضاء السلطة القضائية، وأعضاء الجماعات المحلية، لأنها مقارنة مع فارق. فالقاضي لا بد وأن تتوفر فيه شروط ومؤهلات علمية وقانونية يصعب على جماهير الشعب الوقوف عليها الأمر الذي يجعل

انتخابه أمرا متعذرا، أو على الأقل يستلزم نضجا كبيرا. في حين أن مثل هذه الإعتبارات غير قائمة بالنسبة لأعضاء الجماعات المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم القابلية للعزل ليست الضمانة الوحيدة لاستقلال رجال السلطة القضائية، وإنما يدعم هذه الإستقلالية الحد بصورة ملحوظة من مجال الرقابة على أعمال السلطة القضائية. أما عضو المجلس الشعبي البلدي فقد يكون أميا، ومع ذلك يقع الإختيار عليه.

2- أما الإستدلال بفكرة عدم قيام اللامركزية المصلحية على فكرة الانتخابات، فإنه استدلال غير كاف: فإذا القول بأن تعيين أعضاء الهيئات المصلحية أو المرفقية لم يمنع من اعتبارها هيئات مستقلة، هو قول سليم من الناحية النظرية، إلا أن المتعمق في نظام اللامركزية المصلحية أو المرفقية يلاحظ بأن هذا الإستقلال محدود من الناحية العملية، بل إن بعض الفقهاء ذهبوا إلى اعتبار أن الهيئات المصلحية أو المرفقية ما هي إلا مظهر من مظاهر النوع الثاني من النظام المركزي، أي أنها تنتمي لعدم التركيز الإداري.

وخلاصة كل ما سبق: أنه إذا كنا نتفق مع أنصار هذا الرأي الثاني في اعتبار أن الإلتخاب يعد عنصرا فعالا في نظام الإدارة المحلية، فإنه يجب ألا يفهم من ذلك أننا نعتبر بأن الإلتخاب يعد ركنا في النظام اللامركزي، بحيث لا تتحقق اللامركزية بدونه. فاللامركزية الإدارية تقوم بمجرد أن يعهد بإدارة بعض المصالح والشؤون المتميزة إلى هيئات إقليمية أو مصلحية، تتمتع بالشخصية المعنوية. أما الإلتخاب، فهو شرط هام، أو ضمانة هامة وأساسية لتدعيم استقلالية الهيئات اللامركزية. وعليه إذا كان بالإمكان أن يقوم النظام اللامركزي دون اللجوء إلى الإلتخاب، إلا أن روح هذا النظام، والفلسفة الديمقراطية التي يقوم عليها ، لا تتحقق إلا إذا سمحنا للمواطنين بالإشتراك في اختيار ممثلهم في المجالس المحلية.

المطلب الثالث: الرقابة (أو الوصايا) على الهيئات اللامركزية

إذا كان الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة نشاطها، وذلك كنتيجة طبيعية لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن هذا الإستقلال ليس مطلقا. فالهيئات اللامركزية إنما تباشر أعمالا تدخل أصلا في اختصاص السلطة المركزية. وإذا كانت هذه الأخيرة -نتيجة لاتساع نشاطها في العصر الحديث- قد تنازلت عن بعض أعمالها لفائدة هيئات لامركزية، فإن ذلك لا يخل بحقها في مباشرة نوع من الرقابة على أعمال و نشاط هذه الهيئات.

وحق الرقابة بوجه عام، والرقابة على الهيئات اللامركزية بوجه خاص، أصبح من الحقوق المستقرة والمعترف بها. فلا يوجد أي نظام في العالم مهما كانت الفلسفة التي يقوم عليها، ينكر حق السلطة المركزية في القيام برقابة الهيئات اللامركزية.

إن هذه الرقابة من جهة أخرى تعد مرتبطة بالطابع البشري. فالإنسان بطبعه ينطوي على الخير والشر، وعلى الإستقامة والانحراف. ومن هنا كان لا بد من وجود رقيب على سلوكه، يتولى تقييم الأداء ومعالجة النقائص والإهمال.

وهذه الملاحظة تنطبق بلا شك على العمل الإداري، باعتباره نشاطا يقوم به مجموعة من الأفراد حددهم القانون. فالرقابة إذن وسيلة هامة لاكتشاف الأخطاء ومتابعة سير الأعمال بانتظام واضطراد في إطار السياسة العامة للدولة. وقبل الخوض في بيان وسائل الرقابة على الهيئات اللامركزية (ثانيا)، يجدر بنا أن نقف على تحديد هذه الفكرة وأهدافها (أولا):

أولاً: تحديد فكرة الرقابة وأهدافها :

لتوضيح فكرة الرقابة على الهيئات اللامركزية، سوف نقوم بتحديد أهداف هذه الرقابة، والفارق بينها وبين السلطة الرئاسية. على أننا سوف نبدأ بمناقشة الإصطلاح الذي يستخدمه الفقه عادة عند الحديث على هذه الفكرة، أي اصطلاح "الوصاية الإدارية"

أ-وصاية أم رقابة:

يستخدم لفظ "الرقابة" في الأصل للدلالة على ما تباشره سلطة عليا من إشراف على أعمال وموظفي سلطة أدنى منها. وهو بذلك يصلح لتكييف علاقة الخضوع التي تربط السلطات الإدارية العليا، بالسلطات الأدنى منها في إطار النظام المركزي، وكذلك العلاقة التي تقوم بين السلطة المركزية، والهيئات المحلية في إطار النظام اللامركزي.

ومع ذلك فلقد جرت العادة لدى معظم الفقهاء على استعمال اصطلاح "الوصاية الإدارية" للدلالة على الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، واصطلاح "الرقابة أو السلطة الرئاسية" للدلالة على ما يباشره الرئيس الإداري من سلطات في مواجهة الموظفين التابعين له مباشرة. والحقيقة أن مصطلح "الوصايا" هو من المصطلحات المستخدمة في القانون الخاص ويرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص الخاضع لها.

إلا أن الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على البلدية أو الولاية لا ترجع إلى نقص في أهلية هذه الهيئات. فالبلدية والولاية، هي شخص كامل الأهلية. وبالإضافة إلى ذلك، إذا كان الهدف من الوصاية في القانون الخاص، هو حماية مصلح الشخص الخاضع لها، فإن الهدف من الوصاية الإدارية ليس هو -على وجه التحديد- حماية مصالح الهيئات اللامركزية، وإنما حماية المصلحة العامة.

وأمام هذا الخلاف الجوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية في القانون الخاص، فقد نادى بعض الفقهاء بضرورة عدم استخدام لفظ الوصاية في القانون الإداري للدلالة على الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية.

والحقيقة، وإن كنا لا نعترض -من حيث المبدأ- على استعمال لفظ الوصاية في القانون الإداري، بشرط أن يكون للوصاية مفهوما مختلفا عن مفهومها في القانون الخاص، إلا أننا لا نجد مبررا أو ضرورة للبحث عن مصطلح آخر متميز عن مصطلح الرقابة للدلالة على علاقة الخضوع التي تربط السلطة المركزية والهيئات المحلية.

فالاخلاف بين نوعي الرقابة هو خلاف في المضمون والجوهر، وليس خلافا في التسمية فقط. وعلى ذلك نفضل استعمال مصطلح الرقابة على الهيئات اللامركزية للدلالة على الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، ومصطلح الرقابة الرئاسية للدلالة على ما يقوم به الرئيس الإداري من رقابة تجاه المرؤوس.

وإذا كان هناك ضرورة لاستخدام مصطلح الوصاية في القانون الإداري، فإنه -على عكس المتبع الآن- يجب استخدامه للدلالة على الرقابة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس، وليس للدلالة على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية. فالوصاية لا تعني الرقابة فقط، بل تعني كذلك الحلول محل الخاضع للوصاية. وإذا كان هذا الحق معترف به للرئيس الإداري في مواجهة المرؤوس، فإن السلطة المركزية لا تتمتع بهذا الحق -كقاعدة- تجاه الهيئات المحلية.

ب- أهداف الرقابة على الهيئات اللامركزية:

رأينا فيما سبق أن الإستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية هو استقلال نسبي. ومعنى ذلك أن هذا الإستقلال لا يمنع السلطة المركزية من مباشرة رقابتها على نشاط هذه الهيئات. فوجود الرقابة أمر تقتضيه ضرورة التنسيق بين نشاط السلطة المركزية، ونشاط الهيئات اللامركزية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الرقابة على الهيئات اللامركزية هي وسيلة تحمي وحدة الدولة، دون أن يضحى بأهداف الإدارة المحلية في الديمقراطية، وحسن إدارة المرافق المحلية.

على أن الهيئات اللامركزية إذا كانت تقوم أساسا على تمثيل مصالح إقليم معين، إلا أنها مطالبة في نفس الوقت أن تتوخى في عملها تحقيق المصلحة العامة للدولة، وأن تعمل في حدود ما رسمته لها النصوص القانونية. وعلى هذا الأساس يتعين على الهيئات اللامركزية أن تعمل في إطار مبدأ المشروعية.

وجدير بالذكر أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية، لا تنقرر في جميع صورها إلا بمقتضى نصوص قانونية، وبالتالي فإن سلطة الرقابة التي تتمتع بها السلطة المركزية يجب أن تنقيد بالحدود التي رسمتها النصوص القانونية، وألا تتعدى الأهداف والقيود التي وضعتها النصوص القانونية.

ج- التمييز بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات اللامركزية:

تتمثل أهم الفروق بين الرقابة الرئاسية والرقابة على الهيئات اللامركزية فيما يلي:

الفرق الأول: يقوم الرئيس الإداري في النظام المركزي برقابة مرؤوسيه حتى في حالة عدم وجود النص الذي يتكلم عن الرقابة، ما دام أن العلاقة التي تربط الرئيس الإداري بالمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع. أما في النظام اللامركزي فالرقابة التي تبشرها السلطة المركزية لا تقرر إلا بنص، ما دام أن الغرض من النظام اللامركزي هو توفير قدر من الإستقلالية للهيئات المحلية.

الفرق الثاني : يجوز للسلطة المركزية التي تباشر الرقابة الرئاسية في النظام المركزي أن توجه أوامر أو تعليمات إلى المرؤوس، لأن العلاقة بينهما هي علاقة تبعية وخضوع. أما في النظام اللامركزي فلا يجوز للسلطات المركزية التي تقوم بالرقابة أن توجه أوامر أو تعليمات إلى الهيئة اللامركزية لأن العلاقة بينهما هي علاقة استقلالية .

الفرق الثالث : إذا كان من حق الرئيس الإداري في النظام المركزي أن يحل محل مرؤوسه في القيام بالأعمال والنشاطات الإدارية، ما دام أن المسؤولية يتحملها الرئيس، فالقاعدة أنه لا يجوز للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات المحلية للقيام بالأعمال التي تدخل في اختصاص هذه الأخيرة. ومع ذلك فالحلول ممكن في ظل النظام اللامركزي، ولكن ليس كقاعدة، بل كاستثناء، بحيث لا يتقرر إلا إذا توفرت شروطه.

على أن المسؤولية في الحلول هنا تتحملها الهيئة اللامركزية لأن السلطة المركزية عندما حلت محل الهيئة اللامركزية، باشرت العمل الذي كان يجب أن تقوم به هذه الأخيرة باسمها ولحسابها. ومع ذلك يمكن تقرير مسؤولية السلطة المركزية في حالة ما إذا تعسفت في استعمال حقها للحلول.

الفرق الرابع: تتقرر مسؤولية الهيئات اللامركزية وحدها عن أعمالها، وذلك نظرا لأنها شخص معنوي يتمتع بالإستقلالية، وهذا حتى بالنسبة للأعمال التي تشترط فيها النصوص القانونية إذن أو تصديق السلطة المركزية. فالتصديق أو الإذن لا يعد اشتراكا من السلطة المركزية في اتخاذ القرار مع الهيئة اللامركزية.

والجدير بالذكر، أن تصديق السلطة المركزية على قرارات الهيئات اللامركزية لا يمنع هذه الأخيرة من العدول عن هذه القرارات. كما أن رفض السلطة المركزية التصديق على قرارات الهيئة اللامركزية، وإن كان يحول دون نفاذه إلا أنه لا يعدمه، وبالتالي تكون الهيئات اللامركزية مسؤولة أمام الغير عن عدولها عن تصرف معين اتخذته ولم يتم التصديق عليه.

وعلى خلاف ذلك تتقرر مسؤولية الرئيس الإداري عن الأعمال التي قام بها المرؤوس، ما دام أن هذا الأخير لا يعد مستقلا عن رئيسه.

ثانيا: وسائل الرقابة على الهيئات اللامركزية : تتنوع وسائل الرقابة على الهيئات اللامركزية، وذلك بحسب موضوع الرقابة. فهذه الأخيرة إما أن تمارس على أعمال الهيئات اللامركزية، وإما أن تمارس على أشخاص هذه الهيئات.

1- وسائل الرقابة على الأعمال : وتتمثل في :

أ- الترخيص أو الإذن : قد يستلزم المشرع ضرورة الحصول على ترخيص أو إذن من جانب السلطة المركزية، بخصوص مشاريع القرارات التي تعدها الهيئات اللامركزية.

والترخيص أو الإذن يكون قبل إصدار القرار، لذلك فهو من قبيل الرقابة السابقة. ويهدف المشرع من وراء ذلك هو إعطاء السلطة المركزية الفرصة للتحقق من مدى احترام الهيئات اللامركزية لمبدأ المشروعية.

ويجب أن يصدر الإذن أو الترخيص من السلطة المختصة قبل إصدار أو اتخاذ العمل، وإلا كان العمل باطلا، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. على أن التصريح أو الإذن يجب أن يكون صريحا، على أنه يجوز أن يكون معلقا على شرط، وفي هذه الحالة بإمكان الهيئة اللامركزية أن ترفض الشروط الواردة في الإذن، وذلك نظرا لتمتعها بالإستقلالية.

ب- التصديق : هو نوع من الرقابة اللاحقة يتضمن الأمر بتنفيذ القرار الذي اتخذته الهيئة اللامركزية. وإذا كان الترخيص أو الإذن يجب أن يكون صريحا وسابقا على القيام بالعمل، فإن التصديق على العكس من ذلك هو إجراء لاحق على اتخاذ القرار. وقد يكون صريحا، أي لا بد من الموافقة الصريحة للسلطة المركزية. كما يمكن أن يكون التصديق ضمنيا، ويتحقق ذلك بعد مضي المدة التي حددها النص للتصديق، وذلك رغم سكوت السلطة المركزية .

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه هناك حالات يشترط فيها المشرع ضرورة التصديق على القرار من أكثر من وزير. وفي هذه الحالة لا بد من الحصول على التصديق من كل الوزراء، وفي حالة عدم موافقة أحدهم على القرار، فإن ذلك يعد ذلك بمثابة رفض للتصديق.

ومن المستقر عليه أن الهيئة اللامركزية غير ملزمة بتنفيذ تصرفاتها أو قراراتها بعد التصديق عليها من جهة الرقابة، إذ يجوز لها الرجوع فيها، أو تعديلها، وفي هذه الحالة يتعين عليها أن تتحصل على تصديق من جهة الرقابة على التعديل حتى يكون القرار نافذا.

ج- الإلغاء : قد تكون القرارات الصادرة من الهيئة اللامركزية غير مشروعة، أو تتطوي على مساس بالمصالح العليا للدولة. وفي هذه الحالات، يحق لجهة الرقابة أن تقوم بإلغائها. والقاعدة هنا أنه لا يجوز لجهة الرقابة أن تلغي بعض أجزاء القرار وتبقي على الجزء الآخر، لأن ذلك يعد من قبل تعديل القرار، وهو ما لا تملكه جهة الرقابة.

د- الحلول : وهو من أهم وأخطر أنواع الرقابة التي قد تلجأ إليها جهة الرقابة، لذلك فإنه لا يتقرر إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحالات المنصوص عليها قانونا.

ومن المستقر عليه -ما لم ينص القانون على خلاف ذلك- أن جهة الرقابة لا يحق لها الحلول محل الهيئات اللامركزية إلا إذا امتنعت هذه الأخيرة عن مباشرة تصرف أو اتخاذ قرار يفرضه عليها القانون. فحق الحلول لا يتقرر إلا إذا كان اختصاص الهيئة اللامركزية مقيدا. كما يشترط أن تقوم جهة الرقابة بتبنيه الهيئة اللامركزية بضرورة اتخاذ القرار، أو مباشرة التصرف الذي يقرصه عليها القانون، وأن يثبت بقاء الوضع على حاله.

2- وسائل الرقابة على الأشخاص : وتتمثل هذه الوسائل فيما يلي:

أ-التعين : بإمكان السلطة المركزية أن تعين بعض الأشخاص في الهيئات اللامركزية وذلك ضمانا لحقها في الرقابة، وحرصا منه كذلك على تجنب عيوب الإنتخاب التي قد يترتب عليها حصول أشخاص غير

أكفاء على مقاعد في المجالس الشعبية المحلية. على أن أهم الأشخاص الذين تملك السلطة المركزية تعيينهم في الجزائر هم الوالي، ورئيس الدائرة.

وجدير بالذكر أن حق السلطة المركزية في التعيين يجب أن يقتصر على بعض أعضاء الهيئة اللامركزية، وذلك ضمانا لاستقلاليتها.

ب- توقيع الجزاءات التأديبية : يجوز لسلطة المركزية أن توقع عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس الشعبية. ولا غرابة في ممارسة هذا الحق على الأشخاص الذين قامت بتعيينهم، فما دام أنها هي التي قامت بتعيينهم، فإنها تملك كذلك الحق في توقيع العقوبات التأديبية عليهم، لأن من يملك التعيين يملك العزل. إلا أن الإشكال الذي يطرح هنا يتمثل في معرفة هل تملك السلطة المركزية هذا الحق في مواجهة الأعضاء المنتخبين؟

قد يقال بأن الأعضاء المنتخبين لا تربطهم بالسلطة المركزية أية رابطة تسمح لها بتوقيع العقوبات التأديبية عليهم . إلا أن هذا المنطق لا يستقيم، فالإنتخاب لا يسلب السلطة المركزية حقها الأصيل في التأكد من أن أعمال الهيئات اللامركزية يجب أن تتم في إطار احترام أحكام القانون، وتحقيق المصلحة العامة.

ومع ذلك فإن هذا الحق الذي تتمتع به السلطة المركزية في مواجهة أعضاء الهيئات اللامركزية، يجب أن يفسر في أضيق نطاق ممكن، وذلك ضمانا لاستقلالية الهيئات اللامركزية. وعليه فإن سلطة توقيع العقوبات التأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية يجب أن تقيد وتحاط بضمانات من شأنها أن تحفظ لهؤلاء الأعضاء روح المبادرة، وحرية التصرف فيما يعهد إليهم من تصرفات.