مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول

الدولة الإقليمية، اللامركزية و الحكم المحلي

تجربة الدول المغاربية

المنعقد يومي 27 و 28 أفريل 2014
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة 8 ماي 1945 قالمة

مقدمة من الدكتور جعلاب كمال

أستاذ محاضر أ

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة الجلفة

بيانات المشاركة:

الاسم و اللقب: كمال جعلاب

الوظيفة: أستاذ جامعي

الرتبة: أستاذ محاضر أ

مجال البحث: القانون الدستوري، القانون الإداري

عنوان البحث في الدكتوراه: مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري و في الأنظمة المقارنة.

المؤسسة المستخدمة: كلية الحقوق و العلوم السياسية. جامعة زيان عاشور الجلفة.

الهاتف: 0666244737

البريد الالكتروني: kamaldj82@yahoo.fr

لغة المداخلة: العربية

محور المداخلة: المحور الأول / تحديد الإطار المفاهيمي

عنوان المداخلة: الأساس الديمقراطي للامركزية الإقليمية

مـــلخص

إن اعتراف الدولة بوجود أشخاص معنوية مستقلة تدير مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية يستتبع بالضرورة الاعتراف أيضا بأن هذه المصالح يجب أن تُدار من قبل المواطنين أو من يمثلهم و ذلك في مجالس مُنتخبة تعتبر في الواقع المظهر الديمقراطي للامركزية الإقليمية، لذلك تعرض هذه المداخلة لمفهوم اللامركزية الإقليمية على ضوء بعدها الديمقراطي من خلال تكريس الديمقراطية المحلية بمفهوم المشاركة وليس مجرد التمثيل مع ضرورة تكييفه مع طبيعة الدولة الموحدة.

Résumée:

La reconnaissance par l'État de l'existence des personnes morales indépendants chargées des intérêts locaux qui sont distincts de ceux nationaux implique nécessairement la reconnaissance que ces intérêts doivent être gérés par les citoyens ou leurs représentants dans les conseils élus qui sont en fait l'aspect démocratique de la décentralisation régionale, dans ce contexte notre intervention est pour but de redéfinir la décentralisation régionale à la lumière de la démocratie, en consacrant la démocratie locale avec la notion de participation et pas seulement de représentation, et aussi d'adapter cette notion avec la nature de l'État unitaire.

مقدمة

تعتبر اللامركزية الإقليمية أحد أساليب التنظيم الإداري التي تعتمدها الدولة من أجل النهوض بوظيفتها المتمثلة في إشباع الحاجات العامة لمواطنيها، ولا شك أن الحاجة العامة المحليّة لها طابع خاص وتتعلق بتجمع سكاني في إطار جغرافي محدد، ولذلك ينبغي أن تُدار هذه الحاجات بواسطة مجالس محلية حتى نضمن تأدية الخدمات على المستوى المحلي عن قرب و بكفاءة.

لكن تقريب الخدمة الإدارية من المواطن ليس المبرر الوحيد لنظام اللامركزية الإقليمية، ذلك أن هذا النظام يقوم على بعد ديمقراطي يمثل حق المواطنين في المشاركة في تسيير الشأن المحلي و تعتبر هذه المشاركة الركن الأساس في قيام نظام الإدارة المحلية، بل هو هدف وجودها فهي تسعى لتسير الشؤون اليومية للمواطنين بما يتفق و رغبتهم المعبر عنها في الانتخابات المحلية ابتداء.

على ذلك فإن الإشكالية الأساسية التي نبحث فيها تتعلق بدور و أهمية العنصر الديمقراطي في تحديد مفهوم اللامركزية الإقليمية و المتطلبات التي تضفي على هذا النظام الطابع الديمقراطي، و سنعرض لتحليل هذه الإشكالية من خلال ثلاث محاور أساسية يتعلق أولها بالتأكيد على أن اللامركزية مفهوم إداري ببعد ديمقراطي، في حين نفصّل في الثاني المفهوم الصحيح للديمقراطية المحلية كعنصر تعريف للامركزية الإقليمية، على أن نبحث في ثالث محور حدود هذا البعد الديمقراطي بحيث تظل اللامركزية نظاما إداريا.

أولا: اللامركزية الإقليمية مفهوم إداري ذو بعد ديمقراطي

لقد ظهر النظام اللامركزي كأسلوب إداري فرضته أوجه القصور التي بدت واضحة في نظام المركزية الإدارية خصوصا تلك المتعلقة بإرهاق السلطة المركزية بعمل إداري متراكم، إضافة إلى أن احتكارها لممارسة الاختصاصات الإدارية سيؤدي حتما إلى تجاهل الخصوصيات و الحاجات المحلية للمواطنين عبر مختلف التجمعات الإقليمية.

على أن أهم عامل يبّرر نظام اللامركزية الإقليمية هو العامل الديمقراطي، بحيث يظهر هذا النظام كرديف للديمقراطية المحلية انطلاقا من أنه يسمح للمواطنين على المستوى المحلي بالمشاركة في تسيير الشأن العمومي.

و لذلك فإن أي محاولة لتعريف اللامركزية الإقليمية لا يجب أن تتجاهل في رأينا العنصر الديمقراطي باعتباره قيمة جوهرية لا يمكن تعريف اللامركزية إلا بالتأسيس عليها، إن هذا البعد هو ما يبرر فكرة اللامركزية الإقليمية و يمنح لها مقوم وجودها، و انطلاقا من ذلك ليس من المفاجئ أن تتضمن كل التعريفات التي أوردها الباحثون للامركزية الإقليمية عنصر الانتخاب أو الديمقراطية لمنح هذا النظام خصوصيته الديمقراطية حتى و إن تعلّق الأمر بمفهوم إداري.

يذهب الفقهاء في فرنسا إلى اعتبار الانتخاب المعيار الأساسي في تعريف اللامركزية بوجه عام، إذ أن الاعتراف بالحاجات المحليّة المتميزة و الشخصية المعنوية ليس كافيا، إن اللامركزية لن تظهر إلا من اللحظة التي تكون فيها الأجهزة المتولية لإدارة الشؤون المحليّة منبثقة من الجماعة و ليس من الدّولة، وتملك اتجاهها نوعاً من

الاستقلال، و اللامركزية تتطلب انتخاب الهيئات المحليّة من قبل المجموعة التي تحل محلّ السّلطة المركزية في تعيين هذه الأجهزة[1].

في ذات السّياق يذهب الأستاذ " ريفيرو" إلى أن اللامركزية الإداريّة تظهر عندما يمنح القانون لأجهزة مُنتخبَة من قبل جماعة لها شخصيتها القانونية سلطة التقرير في كل أو جزء من الشؤون المحليّة[2].

و يظهر الطابع الديمقراطي للامركزية الإقليمية على المستوى السياسي في تجسيد هذا النظام لقاعدة " السّلطة من الشعب، للشعب، و بالشعب". إن هذا الطّابع الديمقراطي لا يقتصر فقط على الجانب السياسي، بل إنه حتى و في الجانب الإداري تُطبّق المبادئ الديمقراطية من خلال أن يكون تسيير الشأن العام من قبل المعنيين أنفسهم[3].

يرى الفقيه أحمد محيو أن اللامركزية توجد عندما تعود بعض السّلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحليّة التمثيلية المُنتخبة وحدها، و تكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ هذه القرارات و كذلك عن تنفيذها[4].

تقوم اللامركزية الإقليمية لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي: كالولاية، و البلديّة، يعني ذلك الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لتقسيم إقليمي ما، مع ما ينتج عن ذلك من حق لامتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدّولة، و كذلك الحق بميزانية مستقلة وبممارسة امتيازات السّلطة العامة[5].

لذلك فإن شرط اللامركزية هو اعتراف المؤسس أو المشرّع بوجود مستقل لبعض المصالح العامة أقلّ اتساعا من المصالح التي تتولاها الدّولة، و يُضاف إلى هذا الشرط أن تُدار هذه المصالح من قبل أجهزة لها استقلال حقيقي

تجاه السّلطة المركزية، و يُضمَن هذا الاستقلال أساساً بالانتخاب، كما يمكن أن يُدّعم بالاعتراف بالشخصية المعنوية[6].

إن الانتخاب بواسطة السكان المحليين يُشكّل في الديمقراطية طريقة تحقيق اللامركزية الإداريّة، تكون الهيئة لامركزية عندما تكون منتخبة، و تكون مركزية عندما تكون مُعينة من قبل السّلطة المركزيّة[7].

و يقول العميد " هوريو " في هذا الصدد أن " مُبرّرات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طابع إداري، ولكنها في الحقيقة ذات طابع دستوري، و إذا كان الأمر لا يتعلّق إلا بوجهة نظر إدارية فإن المركزية (بما فيها عدم التركيز) تضمن للدّولة إدارة أكثر اقتدارا و حيادا، و أكثر تكاملا، و اقتصادا من اللامركزية، لكن الدّولة الحديثة هي بحاجة لأكثر من مجرد إدارة جيّدة، إنها بحاجة لحرية سياسية"[8].

يظهر مما سبق أن الفقه الفرنسي يربط بين الديمقراطية واللامركزية الإقليمية عن طريق الانتخاب، ويعتبر أغلبه أن اللامركزية الإقليمية تفترض أن يتولى سكان الوحدة المحليّة شؤونهم الخاصة بهم عن طريق ممثليهم الذين ينتخبونهم، و هذا الربط يوحي في الواقع بالمعنى السّياسي للامركزية الإداريّة و إن كانت في ذاتها أسلوباً إدارياً للحكم.

ولا شك أن إن الانتخاب هو شرط أساسي لقيام الحكم المحلي في الدّولة الديمقراطية، والسبيل للوصول إلى هذه النتيجة هو النظر إلى الجانب السّياسي للإدارة المحليّة، أي باعتبار هذه الإدارة مزيجا بين اللامركزية وديمقراطية الإدارة[9].

إن الديمقراطية وفق هذا الرأي لا تتحقق إلا بالانتخاب، و قيام المواطنين بانتخاب مجالسهم المحليّة يضمن اختيار العناصر الأقدر على تفهم المصالح المحليّة والتأثر بها و الاستجابة لها، كما يحقق مبدأ إدارة الشعب لشؤونه، و يوفر مجالا لتدريب المواطنين على ممارسة حقهم في اختيار ممثليهم، و يضمن استقلال المجالس المحليّة في مواجهة ممثلي السّلطة المركزية و عدم التأثر بضغوطهم لأن الجماهير هي مصدر تلك السلطات[10].

ثانيا: الديمقراطية المحليّة بين التمثيل و المشاركة

يُعتبر الانتخاب العنصر الضروري لقيام مفهوم اللامركزية الإقليمية ببعدها الديمقراطي كما عرضنا له سابقا، لكن الانتخاب في الواقع هو الحد الأدنى الذي لا غنى له لاستكمال هذا المفهوم، إن الديمقراطية المحلية في الواقع لا تقوم على مجرد التمثيل الذي يوفره عنصر الانتخاب، بل إنها يجب أن تكون ديمقراطية تشاركية تضمن آليات مشاركة الشعب على المستوى المحلي في تسيير الشأن العام و إذا كان الانتخاب هو أحد صور هذه المشاركة فإنه ليس الصورة الوحيدة حتماً.

إن فكرة الديمقراطية المحليّة يجب أن تتجاوز مجرد الذهاب في فترات دورية إلى صناديق الاقتراع لممارسة الحق الانتخابي، لتصل إلى مستوى المشاركة من خلال الإعلام و حق الجمهور في الإطلاع على أعمال الهيئات المحليّة، و حق استشارته في كل ما يتعلق بتسيير الشؤون المحليّة و تبني وسائل تسمح له بالنفاذ إلى تسيير الشؤون العمومية المحليّة.

و لذلك فإن الديمقراطية المحلية يجب أن تكون ديمقراطية تشاركية بحيث تسمح بما توفره من آليات بانخراط مختلف قوى المجتمع و ممثلي المجتمع المدني و حتى المواطنين أنفسهم بالمشاركة في صنع القرار المحلي من

خلال استشارتهم في المسائل التي هم أكثر ارتباطا بها و الأقدر بالنتيجة على التعبير عن حاجاتهم على المستوى المحلي.

و تتنوع وسائل و أساليب مشاركة المواطنين على المستوى المحلي و هي تختلف بحسب درجة المشاركة فقد تقتصر على مجرد الإعلام و الإطلاع كإشهار أعمال المجالس المحليّة أو حق المواطن في الحصول على نسخة منها، و قد تكون أيضا في صورة حق حضور جلسات هذه المجالس.

و يمكن للسلطات المحلية استدعاء الجمعيات و ممثلي المجتمع المدني للاستشارة في مسائل ومشاريع معينة لها علاقة بأدوار هذه المنظمات، و قد تصل الصور القصوى للديمقراطية التشاركية إلى الاستفتاء المحلي الذي يعيد الكلمة للشعب من خلال استشارته في القضايا المحلية ذات الأهمية.

و غني عن البيان أهمية الديمقراطية التشاركية في تجاوز الأزمة التي تمر بها الديمقراطية التمثيلية حيث أن التمثيل لا يضمن مشروعية المؤسسات على نحو مستمر كما أن مختلف الفواعل في المجتمع لا تجد في الديمقراطية التمثيلية مسلكا لها في التعبير عن مطالبها.

على أن ذلك لا يعني تناقضاً بين الديمقراطية التمثيلية و الديمقراطية التشاركية، إن المشاركة لا يمكن أن تكون بديلا عن التمثيل و لكنها مكملة له، و هي وسيلة تقلب مسار الديمقراطية بحيث تبدأ من أسفل أي من القاعدة الشعبية، و لأن الديمقراطية في النهاية هي وسيلة و ليست غاية في ذاتها، فإن مشاركة المواطن ستجعل القرارات المحلية التي يتخذها ممثلوه أكثر واقعية و انسجاما مع حاجاته.

ثالثاً: حدود البعد الديمقراطي للامركزية الإقليمية

على الرغم من أهمية البعد الديمقراطي في تحديد مفهوم اللامركزية الإقليمية و تأسيس عناصرها عليه، إلا أنه من الضروري الانتباه إلى أن هذا النظام بالرغم من رافده الديمقراطي السّياسي يظل نظاما إداريا يتعلق بمهام الدّولة الإدارية ولا يرقى إلى مستوى الصلاحيات الدستورية، و بمعنى آخر فإن اللامركزية الإقليمية ليست لامركزية سياسية، و أنها تؤسس في ظل مفهوم الدّولة الموحدة.

و من جهة ثانية فإن حضور الدولة في شكل النظام المركزي بجانب النظام اللامركزي إنما يُفسّر بطبيعة الحاجات العامة التي تتولاها الدّولة و هي حاجات عامة ذات بعد وطني و على قدر كبير من الأهمية تنهض بها السلطة المركزية و تديرها عبر كامل الإقليم و تجاه كامل أفراد المجموعة، و لذلك فإن الطابع الموحد للدّولة من جهة و وجود حاجات عامة ذات بعد وطني يجب التنسيق بينها و بين الحاجات المحلية تبرران الخوض في حدود الديمقراطية المحلية لإبقاء اللامركزية الإدارية في بعدها الإداري.

و تشكل الرقابة الإدارية على الوحدات المحلية التقنية التي بموجبها نضمن إشراف الدولة على هذه الوحدات، و يُجمع أغلب الفقه الفرنسي على اعتبار الوصاية الإداريّة ركناً في النظام اللامركزي، بحيث أنها تُمارس على كل الوحدات اللامركزية الإقليمية و المرفقية على حدّ سواء، كما أنها تشكّل في الدّولة الموحدة المقابل المنطقي للامركزية الإداريّة[11].

و تُبرّر الوصاية الإداريّة حسب الفقه الإداري في فرنسا بحماية مبدإ المشروعية وضمان المصلحة العامة، إذ تنص المادة 72 من دستور 1958 الفرنسي في فقرتها الأخيرة على أن " ممثل الدّولة في الجماعات المحليّة و ممثل كل عضو في الحكومة مسؤول عن المصالح الوطنية، و الرقابة الإداريّة و احترام القوانين" و لذلك فإن رقابة ممثل السّلطة المركزية تهدف أساساً إلى فحص مشروعية أعمال المجالس المحليّة والتأكد من سلامتها.

كما تُبرّر الوصاية الإداريّة أيضا بحماية المصلحة العامة، سواء أكانت مصلحة الدّولة نفسها، أم مصلحة الأشخاص اللامركزية الخاضعة للرقابة، أم مصلحة المواطنين على المستوى المحلي.

كما تضمن الوصاية الإداريّة أيضا مصالح الشخص اللامركزي ذاته الذي قد يكون الضحيّة الأولى لسوء تسيير ممثليه الذين يتصرفون باسمه و لحسابه[12]، وتحفظ هذه الوصاية مصلحة المواطنين و تضمن كفاءة أداء الخدمات العامة لهم من قبل الوحدات المحليّة إذ تهدف الوصاية من الناحية الإداريّة إلى ضمان حد أدنى من التجانس في أسلوب أداء الخدمات العامة لصالح كل المواطنين على مستوى الإقليم ككل.

و تتنوع صور الوصاية الإدارية التي تمارس على المجالس المحليّة فقد تكون على الأعضاء من خلال إمكانية توقيفهم أو إقصائهم من العضويّة لأسباب يجب أن تحدد بموجب القانون سلفاً، و قد تقع على المجلس ككل من خلال حلّه وفق شروط و إجراءات محدّدة أو توقيفه لمدّة معينة، و قد تكون الوصاية على أعمال هذه المجالس من خلال حق السلطة الوصية أو من يُمثلها في المصادقة على هذه الأعمال بحيث تكون المصادقة شرطا لنفاذها، إضافة إلى إمكانية إبطالها.

خاتمة

إن الديمقراطية ليست شعارا نظريا لا يحمل أي مضامين أو أهداف عملية، إن حكم الشعب ليس هدفا للنظام الديمقراطي في الواقع بل إن الهدف من تكريس حق المواطنين في الحكم خصوصا على مستوى الجماعات المحلية هو رفع جودة الخدمة العمومية و تحسين ظروف معيشة المواطنين، و هذا لن يتحقق إلا إذا استند الحكم المحلي على الثقة الشعبية، بحيث تعبّر الإدارة المحلية عن المواطن المحلي بكل ظروفه وخصوصياته.

ولا شك أن الانتخاب لوحده لم يعد كافيا للتعبير الصحيح عن الإرادة الشعبية، بل إنه لم يعد المقوم الوحيد للديمقراطية و إن كان الأهم، لقد أخذت الدّيمقراطية مفهوما جديدا يستند على المشاركة و ليس على مجرد التمثيل و لذلك فإن تعزيز البعد الديمقراطي للامركزية الإقليمية ينبغي أن ينطلق من مفهوم المشاركة الفاعلة و هذا ما يؤدي في النهاية إلى رفع مستوى الخدمة الإدارية وتسيير الشأن العمومي و يقضي على ظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي

المقيت، ويبعث الثقة في نفس المواطن في ليس فقط في الهيئات الإدارية المحلية فقط بل في ككل مؤسسات الدولة، بحيث يشعر المواطن أن القرار الذي يتعلق بتفاصيل حياته اليومية صادر بمشاركته و باستشارته.

الهوامش

[1]- Jean Rivero, Droit administrative, 8[e] éd, Dalloz, 1977.p 308.

[2]- Jean Rivero, op.cit.p 308.

[3] - Charles Debbasch, Institutions et droit administratifs, Presses Universitaires de France. p 178.

[4]- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإداريّة ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط(4)، 2006، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص107.

[5]-أحمد محيو، مرجع سابق، ص 108.

[6]-جورج فوديل، بيار دلفوفيه القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج (2)، ط (1)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2008، ص 302.

[7]- André De Laubadére, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 1, 9é éd, LDG, Paris. 1984. p94.

[8]-Cité par : René Chapus, Doit administratif général, 3éd, Editions Montchrestien, Paris, 1987. p301.

[9]-عبد الهادي مساعدة مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، منشورات وزارة الثقافة و الإرشاد القومي، 1980، دمشق،ص 50-51.

[10]– محمود محمد الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإداريّة، 2005، مصر ، ص 26.

[11] -Charles Debbasch, op, cit, p 185.

[12] -Jean Rivero, op.cit, p 311.