المطلب الأول أشكال التنظيم اللامركزي :

يظهر التنظيم اللامركزي في شكلين رئيسين و مختلفين عن بعضهما من حيث الواقع و التطبيق خاصة بالنسبة لشكل اللامركزية الإدارية الإقليمية(الفرع الأول) الذي يعتبر أهم شكل من الجانب القانوني و السياسي من الشكل الثاني– اللامركزية المرفقية(الفرع الثاني) الذي لا يعد إلا مجرد تنظيم اداري تقني خاص بكل مرفق من المرافق العامة للدولة.

الفرع الأول اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

و هي الصورة الواضحة و الكاملة للتنظيم اللامركزي حيث تقوم على الاختصاص المحلي الاقليمي عن طريق تقسيم الدولة الى وحدات اقليمية و كل وحدة أكبر الى أجزاء أصغر تختلف من دولة الى أخرى لكن تتميز بتمتعها بالشخصية القانونية و ذمة مالية مستقلة و اختصاصات محلية. و يطلق عليها اللامركزية الإدارية لتمييزها عن اللامركزية السياسية(التي تظهر في النظام الكنفدرالي) رغم أن لها جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها تحت رقابة السلطة المركزية مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية.و جانب قانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية و الهيئات الإقليمية المستقلة من جهة ثانية.

و من هنا يمكن استنتاج أركان اللامركزية الإدارية و هي: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية–استقلالية الأجهزة المحلية عن الادارة المركزية–خضوع تلك الأجهزة للرقابة الوصائية.

الفرع الثاني اللامركزية المرفقية:

و تتجسد بمنح مرفق عام من المرافق العامة للدولة(التعليم، الصحة، النقل...)الشخصية المعنوية و الاستقلال عن السلطة المركزية في أداء نشاطه و وظيفته.و هي تقوم على أساس الاختصاص الموضوعي و الوظيفي أو المصلحي دون مراعاة كونه مصلحة وطنية او محلية و هذا مما جعل البعض يخرجها من دائرة اللامكزية الادارية(نظرا لعدة أسباب تتعلق بطبيعة التخصص في الصلاحية و طبيعة الاستقلالية و الرقابة و المتعلقة بأركان اللامركزية بصفة عامة) دون أن يؤثر ذلك على كونها شكل من أشكال توزيع الوظيفة الإدارية للدولة.

لذلك فإن معظم الدراسات تتركز على اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تعد تطبيقا للإدارة للمحلية و أساسا لتجسيد الحكم المحلي

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الادارية:

حسب التعريف السابق للامركزية فإن النظام اللامركزي يقوم على ثلاثة أركان أساسية انطلاقا من الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية(الفرع الأول) و قيام هيئات محلية أو مرفقية مستقلة(الفرع الثاني).و خضوع هذه الأجهزة المستقلة لرقابة السلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية(الفرع الثالث).

الفرع الأول الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.

إن من أهم سلبيات النظام المركزية عدم فعاليته في تسيير الشؤون المحلية فإذا كان إشراف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع و القضاء و المرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني حتمي و لا يمكن تجزئته(نظرا لاشتراكها مع جميع المواطنين)، فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال و الوظائف الخاصة لتسير محليا نظرا لتميزها من منطقة الى أخرى حسب احتياجاتها و إمكاناتها المحلية.

و عليه فإن إعتراف القانون بوجود مصالح محلية(إقليمية) متميزة عن المصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية.و تطبيقا لهذه الفكرة تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع و الأمن و الخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي و الاقتصادي و التعليم العالي و غيرها، تاركة بقية المهام للأجهزة المحلية لتسيرها وتديرها لكونها أقدر على معرفة احتياجاتها المحلية.

لكن ثار جدال الفقهي فيما يتعلق بتحديد المصالح و الاحتياجات المحلية من جهة تعيين الجهة المختصة بهذا التحديد(أولا) و الكيفية التي يتم فيها تحديد المصالح المحلية(ثانيا)

أولا/جهة تحديد اختصاص المصالح المحلية:

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في تحديد معيار فاصل بين ما يدخل في مجال المهام الوطنية و بينما يعتبر من المهام المحلية. فقيل أنّه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات و السكن و غيرها.و متى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شئون السلطة المركزية. ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشئون البلدية والشئون الإقليمية والشئون الوطنية.

أما عم الهيئة المكلفة بتحديد و توزيع اختصاص كل جهة فهو يرجع عادة الى السلطة التشريعية التي تضع قوانين مجال تدخل الوحدات المحلية و اختصاصاتها و المجالات التي تبقى من اختصاص السلطة المركزية+ ففي الجزائر تنص المادة 122 من الدستور على اختصاص البرلمان في تنظيم و تحديد صلاحيات الادارة المحلية من خلال اصداره قانوني البلدية و الولاية.-إن منح سلطة تحديد اختصاصات الوحدات المحلية لهيئة منتخبة يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي و يشكل حماية للحدات المحلية من تدخل السلطة المركزية في تقويض صلاحياتها عن طريق قرارات ادارية.غير أن فعالية تدخل البرلمان في تحديد اختصاصات الوحدات يتوقف على كيفية تحديد هذه الاختصاصات

ثانيا/كيفية تحديد اختصاص المصالح المحلية:

إن تحديد اختصاصات الوحدات المحلية و تمييزها عن اختصاصات السلطة المركزية يتطلب توزيعا دقيقا للمهام و هو ما يشكل صعوبة في الواقع لكون اختصاصات و مهام الدولة متعددة و متنوعة و لا يمكن حصرها مما يتطلب الأمر تقنيا اعتماد أسلوبين في توزيع الاختصاصات.

01- الأسلوب الأول(الانجليزي)

حيث يقوم المشرع وفق هذا الأسلوب بتحديد اختصاصات السلطات اللامركزية المحلية و ما عداها فهو من اختصاص السلطة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.و يعاب على هذا الأسلوب تحديده لمجالات تدخل الوحدات المحلية خاصة إذا قارنا بالدور الذي يجب أن تلعبه كممثل للسلطة المركزية في العديد من المجالات-

02- الأسلوب الثاني(الفرنسي)

عكس الأسلوب السابق فإنه في هذا الشكل يتم تحديد الميادين التي تتدخل فيها الادارة المركزية على أن يترك مجالات و اختصاصات الوحدات اللامركزية المحلية واسعة و دون تقييد و قد اشتهر هذا

الأسلوب في فرنسا و أخذ به المشرع الجزائري حيث نصت القوانين الخاصة بالإدارة المحلية(قانوني البلدية و الولاية) على صلاحيات الوحدات المحلية بشكل عام و ترك مجال تنظيمها بشكل واسع.

الفرع الثاني استقلالية الأجهزة المحلية.

لا يكفي منح اختصاصات للوحات المحلية ما لم تتمتع بالاستقلالية عن الادارة المركزية و هو أهم ركن تتوقف عليه فعالية النظام اللامركزي.

و لضمان استقلالية الوحدات المحلية يجب أن تتمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية(أولا) و أن يتم الاعتماد على الانتخاب(ثانيا) كآلية لتعيين ممثلي الوحدات المحلية.

أولا/التمتع بالشخصية المعنوية:

تعتبر الشخصية المعنوية الأداة القانونية لتوزيع الوظيفة الادارية بين الادارة المركزية و الادارة المحلية و هي تعبر عن القدرة على التحمل بالالتزامات و كسب الحقوق المالية مما يكسبها صلاحية القيام بالنشاطات لصالحها و بصفة مستقلة عن الادارة المركزية–و هو ما يميزها عن نظام عدم التركيز الاداري الذي لا تتمتع فيه الأجهزة الادارية بالشخصية القانونية (مثل الدائرة) كما أن منح الصلاحيات للأجهزة المحلية يتم بموجب القانون و ليس بموجب التفويض بين الرئيس و المرؤوس.

ثانيا/الانتخاب:

ربط بعض الفقهاء قيام النظام اللامركزي و تمتعه بالاستقلالية بشرط الاعتماد في تشكيل أجهزته المحلية على الانتخاب.و هو ما يعني السماح لمواطني الأجهزة المحلية اختيار ممثليهم لادارة هذه الأجهزة بكل ديمقراطية عن طريق المجالس المنتخبة–فالانتخاب يعد أسلوبا أكثر ديمقرطية و ضمانا لتحقيق الاستقلالية عن الادارة المركزية مقارنة بالتعيين من طرف الادارة المركزية الذي يعد وسيلة أيضا لتشكيل المجالس المحلية.

و رغم ذلك فإن بعض الدول اختارت المزاوجة بين أسلوب الانتخاب و التعيين لتشكيل المجالس المكلفة بإدارة الأجهزة و الوحدات الإدارية المحلية أو الاعتماد على التعيين كليا باعتباره أنسب لادارة الوحدات المحلية.و حجتهم في ذلك هو حاجة الادارة المحلية الى الخبرة التقنية التي لا يمكن ضمانها بالانتخاب و أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسيّر عن طريق الانتخاب، بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية، رغم أن مسيروها معينون و كذلك

استقلال القضاء الذي لا ينفيه كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية مادام قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل. فالاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية –

و يرد عليهم أنصار الانتخاب بأن النظام الانتخابي هو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية التي لا يمكن ضمانها بالفصل الوظيفي و توزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية، وإنما بشكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي التي يجب أن نضمن عدم تبعيتها للسلطة المركزية عن طريق الانتخاب. نفسه يضمن تحقيق الفعالية في أعضاء المجالس المنتخبة عن طريق شروط الترشح.لذلك قال موريس هوريو " إنّ الهدف من الانتخاب ليس اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين." فإذا كانت المركزية توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة. فإن اللامركزية تضمن لنا أيضا تحقيق الحريات السياسية عن طريق الانتخابات المحلية.

و عليه فإنّ الانتخاب هو الضمانة الأساسية لتحقيق ديمقراطية الادارة. هذه الأخيرة التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجالس مشكلة بالانتخاب.

الفرع الثالث الخضوع للرقابة الادارية (رقابة الوصاية).

وإن قيام الوحدات المحلية و تمتعها بالاستقلالية في النظام اللامركزي لا يعني أن تمارس هذه الأجهزة صلاحياتها بعيدا عن أعين و رقابة السلطة المركزية فهذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق و إلى إعدام كل علاقة بين هذه الوحدات و الدولة و إلا انتقلنا الى نظام اللامركزية السياسية، و عليه فإن تحقيق اللامركزية الادارية يتطلب وجود علاقة قانونية بين الادارة المركزية و اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية–تختلف في مفهومها و أدواتها عن رقابة السلطة الرآسية القائمة بين الرئيس و المرؤوس في نظام المركزي. و هو ما يقتضي تحديد مفهوم الرقابة الوصائية(أولا) و تحديد مظاهرها و كيفية ممارستها(ثانيا).