الأساس القانوني لنظام اللامركزية الاقليمية

د. علي خطار

المقدمة :

تعد اللامركزية احدى صور التنظيم الاداري في الدولة. فلقد أخذت الدولة الحديثة ومن قبلها الجماعات البشرية بهذه الصورة من صور التنظيم الاداري.

يعد النظام اللامركزي الاقليمي في كثير من الاحيان كنتيجة وخلاصة لتفاعل العديد من الظواهر التاريخية الشائكة والمعقدة نظرا لارتباطها ارتباطا وثيقا بتطور اشكال وصور التنظيمات السياسية ذاتها.[1] بمعنى آخر يترتب على تغير شكل التنظيم السياسي القائم تغير في التنظيم اللامركزي الاقليمي نظرا للصلة الوثيقة بينهما. ان شعور أفراد المجتمع البشري بضرورة قيام كيان قوي يناط به مهام الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، والفصل في المنازعات حملهم على تنظيم أنفسهم في جماعة منظمة[2] تتولى تحقيق المهام الموكولة اليها.

ان هذا الانتقال من مرحلة المجتمع البدائي الى مرحلة المجتمع المنظم خلق مشاكل عديدة ومتعددة خصوصا مشكلة تنظيم هذه الجماعة الجديدة

---

(١) F, Bénoit. droit administratifm francais, Paris, 1968. D. P. 128.

(٢) F. Bénoit. Op. Cit., P. 128.

والوليدة، بمعنى آخر ما هو الشكل التنظيمي الذي يجب الأخذ به لتنظيم هذه الجماعة الوليدة؟ للتغلب على هذه المشكلة ظهر أمام افراد الجماعة شكلان أو صورتان يمكن الأخذ بهما لتنظيم هذه الجماعة سياسيا. يتمثل الشكل الأول في تكوين العديد من الجماعات الصغيرة، ولقد فضل الأفراد هذا الشكل من أشكال التنظيم السياسي، وتكونت جماعات بشرية صغيرة على شكل قبائل او مدن صغيرة، تتولى كل منها مهام الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء، ولقد كان اعتماد هذا الشكل من أشكال التنظيم السياسي استجابة للميل الطبيعي الفطري البدائي.(٣)

تبين لأفراد الجماعة فيما بعد أن هذا الاسلوب من اساليب التنظيم السياسي لا يحقق الآمال والطموحات التي دعتهم للانتقال الى مرحلة المجتمع الجماعي المنظم، فلم تكن هذه الجماعات كبيرة وقوية قادرة على تولي مهام الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وفض المنازعات بين أفراد الجماعة بالقوة عند الاقتضاء.

فلقد كانت هذه الجماعات صغيرة وضعيفة لم تستطع فرض ارادتها على أفراد الجماعات. باختصار بقيت الأمور كما كانت سابقا دون تحقيق أي تقدم ملموس يبرر الاحتفاظ بها كشكل من اشكال التنظيم السياسي.

نظرا لفشل هذا الأسلوب من أساليب التنظيم السياسي في تحقيق آمال وطموحات أفراد الجماعة اضطر هؤلاء الأفراد قبول تكون جماعة كبيرة وقوية ولو على حساب الجماعات الصغيرة فاندمجت العديد من الجماعات الصغيرة في جماعة واحدة، وهكذا تكونت الدول.

لوحظ انه وجد في جميع المجتمعات البشرية وعبر مر العصور ومراحل تطورها تياران اجتماعيان مختلفان واحيانا متعارضان بصورة كبيرة وواضحة، وتمثل التيار الاجتماعي الاول في رغبة افراد الجماعة البشرية في تكوين جماعة كبيرة منظمة وقوية يكون بمقدورها فرض ارادتها وسلطاتها على بقية افراد

---

(٣) F. Bénoit. Op. Cit. P. 128

الجماعة، وبالقوة اذا اقتضى الامر ذلك وتجد هذه الرغبة في العيش المشترك سندها واساسها وفي شعور افراد الجماعة بضرورة الاتحاد.

(٤)«Le vouloir-vire collectif setrouve inclus dans l'aspiration àl'unité».

عندما تغلب هذا التيار الاجتماعي تكونت الجماعة الكبيرة وأخذت هذه الجماعة شكل الدولة ولترجمة هذا التيار الوحدوي في المجال الاداري يجب أن تكون الاجراءات المطبقة في الأقاليم واحدة وموحدة.

«Sur le plan administratif, La volonté d'unité counduit a uniformi, ser les (٥)mesures édictées à L'ensemble du territoire»

لضمان وحدة الاجراءات المطبقة في الدولة الواحدة يجب أن يمنح الاختصاص باصدارها الى جهة ادارية واحدة بمعنى ان وحدة المصدر يضمن وحدة الاجراءات وتناسقها وتجانسها، لذا منح الاختصاص باصدار الاجراءات الواجبة التطبيق في الدولة الى السلطات المركزية دون ان تشاركها أية جهة ادارية اخرى ممارسة مثل هذا الاختصاص. ومن هنا ولد التنظيم المركزي كأسلوب من اساليب التنظيم الاداري واصطلح على تسمية هذه الصورة من صور التنظيم الاداري بالمركزية.

«Pour en assurer la cohérence, à confier le pouvoir d'édiction des actes administratifs aux autorités centrales. Elle se traduit par la (٦)centralisation».

وإلى جانب هذا التيار الوحدوي هناك تيار اجتماعي آخر يميل الى التجزئة والتنوع، وتمثل ذلك في الرغبة في تكوين جماعات صغيرة تتولى كل واحدة منها مهام الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء. لذا تعددت وانتشرت الدول الهزيلة سياسيا واقتصاديا.

وهذا التيار الاجتماعي موجود حتى داخل الدولة الواحدة. ويتمثل هذا

---

(٤) Ch. Debbasch : institutions et droit administrarifs, Paris, 1986, P.U.F., P. 197.

(٥) Ch. Debbasch : Op. Cit. P. 197.

(٦) Ch. Debbasch : Op. Cit. P. 197.

التيار على الصعيد الداخلي بتنوع وتعدد المجموعات الاجتماعية داخل الدولة وذلك للأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات الجغرافية أو التاريخية أو مجموعة سكانية.

«Celle-ci correspond à la diversité des groupes sociaux, diversité commandée par des considérations d'ordre géographiques ou historique».(٧)

وهو ما نسميه باللامركزية الادارية (C'est la décentralisation) .

عندما تتكون الدولة لأول مرة أو عندما تحصل الدولة على استقلالها تأخذ بالتنظيم المركزي الصارم كاسلوب للتنظيم الاداري، وذلك لضمان وحدة اقليمها والقضاء على الاتجاهات الانفصالية فيها. فالتنظيم المركزي هو الاسلوب الوحيد الذي يضمن للسلطات السياسية العليا في الدولة فرض ارادتها وسلطاتها على جميع افراد الشعب.

وعندما تستقر اركان الدولة تبدأ في تطعيم نظامها المركزي بالتنظيم اللامركزي الاقليمي والمصلحي، وتختلف درجة الأخذ بالنظام اللامركزي حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويعد اخذ الدول بالتنظيم اللامركزي الاقليمي استجابة واضحة لرغبات سكان الوحدات المحلية في تولي مهام ادارة شؤونهم بأنفسهم، لذا نجد غالبا أن السلطات المركزية تقبل مختارة وطواعية قيام هيئات محلية شعبية تشاركها سلطة اتخاذ قرارات ادارية، أي تنفرد بسلطة تصريف الشؤون الادارية ولكن داخل نطاق اقليمي معين (الصعيد المحلي).

لذا تعد اللامركزية الاقليمية اسلوباً من اساليب ممارسة الوظيفة الادارية في اطار الدولة الواحدة ويعتبر الاستاذ Bénoit ان ظاهرة الادارة المحلية هي نتيجة لهزيمة القوى والاتجاهات الاقليمية أمام القوى التي تستهدف التنظيم الجماعي، مع بقائها حية جزئيا داخل هذا المجموع».

---

(٧) Voin Ch. Debbasch; Op. Cit. P. 197.

(٨) Selon, Ch. Debbasch : «Le respect de cette diversité implique Sur le plan administratif, L'adaptation des mesures aux particularismes de chaque groupe sociale». Op. Cit. P. 197.

«Le phénomène de l'administration locale est donc le résultat de la défaite des forces parcellaires face aux forces tendant à constitution d'un ensemble et leur survie partielle à l'intérieur de cet ensemble»[٩].

ونرى أن هذا التصوير لصراع القوى الاجتماعية والسياسية داخل الدولة الواحدة مبالغ فيه، فلا يصدق في كثير من الاحيان، فهناك العديد من الدول اخذت بالتنظيم اللامركزي الاقليمي بهدف تحقيق وتطبيق الديمقراطية المحلية. أي أن يتولى ابناء الوحدة المحلية ادارة شؤونهم بأنفسهم وذلك باختيارهم مجموعة منهم تتولى ادارة الشؤون المحلية نيابة عنهم.

لاعطاء نظرة كاملة متكاملة عن ظاهرة اللامركزية الاقليمية يجب أولا دراسة تعريف وتحديد ماهية اللامركزية الاقليمية وتحديد أركانها الأساسية، ثم التمييز بينها وبين النظم القانونية القريبة، ثم تقديرها لمعرفة مزاياها وعيوبها باعتبار أسلوبا من أساليب ممارسة الوظيفة الادارية.

الفصل الأول
تعريف وتحديد ماهية اللامركزية الاقليمية

تتمثل اللامركزية الاقليمية في قيام أشخاص معنوية عامة جديدة بجانب الدولة، تتولى ادارة شؤون الوحدة المحلية[١٠]، فالشخص المعنوي الاقليمي هو شخص معنوي عام صاحب اختصاص عام، ولكن نطاق اختصاصه الاقليمي يقتصر على رقعة جغرافية معينة.

يتضح لنا من ذلك ان اختصاص الاشخاص المعنوية الاقليمية اختصاص عام، ولكن يقتصر نطاق ممارسة هذا الاختصاص على رقعة جغرافية معينة، فعدم احترام هذا النطاق الاقليمي يؤدي الى بطلان القرار الصادر لمخالفته قواعد توزيع الاختصاص من الناحية الاقليمية.

---

(٩) Voir : F. Benoit : Op. Cit. P. 128.

(١٠) Voie F. Bénoit : Le droit administratif francais, D, 1968. P. 90. M. Waline : Traite elementaire de droit

تعريف اللامركزية الاقليمية :

تعددت التعريفات الفقهية بصورة كبيرة، ولكن جميع هذه التعريفات تركز على عنصرين، فيعرف الاستاذ Waline اللامركزية الاقليمية بأنها نقل وتحويل سلطة اصدار قرارات ادارية الى مجالس منتخبة بحرية من أصحاب الشأن(١١).

ويعرف الاستاذ Debbasch اللامركزية الاقليمية بانها عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص العامة الاقليمية بسلطة اصدار قرارات إدارية في بعض المجالات(١٢) .

نرى ان التعريف الأول أدق وأسلم من التعريف الثاني لأنه يأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات السياسية والادارية معا. فاللامركزية الاقليمية تتمثل في نقل سلطة اتخاذ القرارات الادارية من يد السلطات المركزية. فلم تعد السلطات المركزية هي المختصة بادارة الشؤون المحلية كما كانت سابقا وانما المختص بها هو شخص معنوي عام جديد ويتكون هذا الشخص المعنوي العام الجديد (المجالس المحلية) عن طريق الانتخاب من أصحاب العلاقة وهذا ما يقصده على ما يبدو الاستاذ Rivero عندما يقول «ان نقطة البدء في نظام اللامركزية تتمثل أساسا باعتراف القانون لاعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات لكل أو بعض الشؤون المحلية».

«Le seuil de la décentralisation se trouve donc franchi lorsque la loi accorde, à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvir (١٣)de décision sur tout ou partie des affaires locales».

وتقوم اللامركزية الاقليمية على فكرة جوهرية تتمثل في الاعتراف بقدرة سكان الوحدات المحلية على ادارة شؤونهم بأنفسهم ويقول الاستاذ Berthelemy

---

(١١) administratif, s, 6 edi, P. 194.

(١٢) Voin. Ch. Debbasch : institutions et droit administrarifs, Paris, 1985, P. U. F. Tome, 1, P. 204.

(١٣) Voir. J. Rivero : Droit adminstratif, Paris, D, 1985, No 319.

تتمثل اللامركزية الاقليمية الحقيقية بأن يدار اقليم معين من قبل المنتخبين المحليين.

«La véritable décentralisation consisterait à faire administer la provence par les élus provensauz»[١٤].

لذا يجب أن يترك امر ادارة شؤون الاقليم الى هيئة منتخبة من قبل سكان الاقليم ولكن يجب ان يبقوا خاضعين لسلطة الدولة الأم بمعنى ان لا يستقل هؤلاء الأفراد في ادارة شؤونهم المحلية بصورة كلية ومطلقة بل يجب ان يبقى للسلطات المركزية حق اشراف ورقابة.

لذا يتطلب اعتبار اقليم معين أو وحدة محلية معينة جماعة لا مركزية تنظيمها بصورة تسمح لها بتولي ادارة شؤون الأقليم مع بقائها مندمجة في الدولة الأم[١٥]، ففكرة التمتع بقدر من الاستقلال الاداري المحلي هو أساس اللامركزية الاقليمية.

«L'idée d'une certaine autonomie locale est à la base de la décantralisation»[١٦].

الفصل الثاني

أركان اللامركزية الاقليمية

Les éléments constitutifs de la décentralisation

تقوم اللامركزية الاقليمية على ركنين أساسيين لا بد من توافرهما، فطالما تعد اللامركزية الاقليمية حلا لمشكلة اجتماعية وقانونية معقدة، فمن الصعب تصور تنظيم معين يلبي جميع الطموحات المشروعة، ويعنى بجميع الحاجات الأساسية، أو يعدل تنظيما اداريا قائما تدعو الحاجة اليه في وقت من الأوقات.

من المتفق عليه فقها للنظام اللامركزي الاقليمي اركانا أساسية يقوم

(١٤) Voir. H. Berthélemy : Op. Cit. P. 101.

(١٥) Voir A. de laubadère : Traité de droit administratif, Paris, L. G. D. J. 1984, Tome, 1, P. 92.

(١٦) A. de laubadère : Op. Cit. P. 92.

عليها، بحيث يعد تخلف احدها اخلالا بالنظام اللامركزي الاقليمي وتشويهاً له.

ويرى البعض أن اللامركزية الاقليمية تقوم على ثلاثة أركان : الاعتراف بوجود مصالح متميزة لسكان الوحدة المحلية، وان يعهد بادارة هذه المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية، وأخيرا ان تستقل هذه الهيئات المنتخبة في ادارتها لهذه المصالح المحلية.

المبحث الأول

الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

Les affairres locales ou les affaies propres

يعد الاعتراف بوجود **مصالح** محلية متميزة الركن الأول من أركان اللامركزية الاقليمية[١٧]. ومقتضى ذلك ان يكون هناك مصالح خاصة باقليم معين أو منطقة اقليمية معينة مصالح تختلف عن المصالح الوطنية، فما يهم اقليماً معيناً لا يعني بالضرورة الدولة ككل.

فالمقارنة تكون بين المصالح المحلية من جهة والمصالح الوطنية التي تهم جميع سكان الدولة من جهة أخرى، فلا يجوز المقارنة بين مصالح الوحدات المحلية بعضها ببعض، فمصالح جميع الوحدات المحلية واحدة أو على الأقل متقاربة.

فمنطق اللامركزية الاقليمية يقوم على فكرة أن ادارة هذه المصالح يجب أن تخرج عن اختصاص السلطات المركزية، وأن تتولاها هيئات محلية. فيثور التساؤل هنا عن المختص بتحديد هذه المصالح المحلية المتميزة. فمن غير المتصور منطقيا منح الاختصاص بتحديد هذه المصالح المحلية الى الهيئات المحلية نفسها فتلك سلطة خطيرة تستطيع الهيئات المحلية اذا أساءت استخدامها الخروج عن

(١٧) Selon M.M. «G. Vedel et P. Devlolvé «La première condition de la décentralisation est que le constituant ou le Législateur reconnaissance l'existence autonome de certains intérêts en eux-mêmes généraux, mais d'une généralité moins large que ceux dont l'Etat a la charge». Droit administratif. P.U.F. Paris, 1984, P. 850.

قواعد النظام السياسي والسير باتجاه الانفصال. لذا نجد أن سلطة تحديد المصالح المحلية تمنح غالبا للبرلمان باعتباره ممثل الارادة العامة، بمعنى آخر يمنح دستور الدولة البرلمان الاختصاص بتحديد اختصاص الهيئات المحلية وهذا ما يقصده على ما يبدو المشرع الدستوري الاردني حينما ذكر في المادة (١٢١) من الدستور «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة».

وتنص المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي الصادر في ١٩٥٨/١٠/٤، «الوحدات الاقليمية للجمهورية هي البلديات والمقاطعات وأقاليم ما وراء البحار. وكل وحدة اقليمية أخرى تنشأ بقانون».

«Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outer-mer. Toute autre collectivité territoriale est crée par la loi».

وتنص المادة (١٦١) من الدستور المصري على أن «تقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى، ويجوز انشاء وحدات ادارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك». وتضيف المادة (١٦٣) من الدستور «يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية، وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها في اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة».

يلاحظ على النصوص السابقة أنها تمنح السلطة التشريعية الاختصاص بتحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، والتي يترك أمر ادارتها إلى المجالس المحلية المنتخبة. ولعل السبب في منح السلطة التشريعية الاختصاص بتحديد هذه المصالح يرجع الى كونها ممثلة الارادة العامة.

اذا كان البرلمان هو المختص بتحديد المصالح المحلية المتميزة فكيف يحددها أو بمعنى آخر كيف يحدد المشرع المصالح المحلية؟

يلاحظ في التطبيق ان هناك اسلوبين لتحديد المصالح المحلية :ـ

الاسلوب الأول :

التعداد التشريعي على سبيل الحصر أو ما يعرف بالأسلوب الانجليزي، مقتضى هذا الأسلوب ان يذكر المشرع بالنص التشريعي اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، وبناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية او قوانين الادارة المحلية وتعد مصالح وطنية المصالح التي لم يرد ذكرها في القانون.

ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرار اداري في المسائل التي لم ترد في القانون، والا عد تصرفها تصرفا غير مشروع ومخالفا لقواعد توزيع الاختصاص.

نعتقد بأن المشرع الاردني قد تأثر بهذه الطريقة لتحديد المصالح المحلية لقد استعمل بعد أن ذكر وظائف ومهام المجالس البلدية التعبير التالي «الوظائف الأخرى : القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به في المملكة»[١٨].

يوحي مثل هذا التعبير أن الاختصاصات التي يمكن للمجلس المحلي مباشرتها يجب أن تجد سندها في نص قانوني سواء كان هذا النص في قوانين الادارة المحلية الأردنية أو في أي قانون ساري المفعول ومعمول به في المملكة.

الأسلوب الثاني : المعيار العام :

par voie de clause générale de compétence.

مضمون ومحتوى هذا الاسلوب يتمثل في أن يلجأ المشرع إلى طريقة اكثر اختصارا من الطريقة السابقة فيضع المبدأ العام ويترك تحديد مضمونه إلى الهيئات المحلية نفسها تباشره تحت اشراف ورقابة السلطات المركزية، وهو ما يسمى بالاسلوب أو الطريقة الفرنسية. تنص الفقرة الرابعة من المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي «يحدد القانون المبادىء الاساسية التي تخص الاستقلال الاداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها». ومن هذا المنطلق تنص المادة (٢٦ ـ

---

(١٨) راجع المادة (٤١) فقرة (٣٩) من قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م.

١٢١) من المدونة البلدية الفرنسية على أن يختص المجلس البلدي بادارة الشؤون البلدية.

«le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune».

هكذا يختص المجلس البلدي بتحديد الشؤون المحلية فهو الذي يملك تحديد ما يعد مصلحة محلية، ويملك بالتالي اتخاذ القرار بصددها. مما لا شك فيه ان سلطة المجلس البلدي ليست سلطة مطلقة من كل قيد، وانما سلطة مقيدة يمارسها تحت اشراف ورقابة السلطات المركزية.

وتجدر الاشارة إلى أن الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية فكرة نسبية[١٩]، وفي تطور دائم ومستمر. بمعنى ان ما يعد مصلحة محلية يختلف باختلاف المكان والزمان فما كان يعد مصلحة محلية في وقت من الاوقات لا يعد بالضرورة كذلك في الوقت الحاضر، وما يعد مصلحة محلية في بلد من البلدان قد لا يعد بالضرورة كذلك في بلد آخر. فتغير المفاهيم القانونية يتبع تغير المفاهيم الاجتماعية في المجتمع الواحد وفي ظل النظام السياسي القائم.

ومما لا شك فيه ان مفهوم الشؤون المحلية يختلف باختلاف الانظمة السياسية، فما يعد شؤوناً محلية في ظل نظام اشتراكي يختلف عما يعتبر شؤوناً محلية في ظل نظام رأسمالي.

يجب التنويه أخيرا إلى أن مسألة تحديد الشؤون المحلية لا تعد دوما مسألة قانونية وفنية، وانما تقوم غالبا على اعتبارات سياسية بحتة. يلاحظ في التطبيق العملي ان دائرة الشؤون المحلية تميل الى الضيق عندما تميل السلطات السياسية العليا الى السيطرة على جميع اجزاء اقليم الدولة. فمثل هذه الرغبة السياسية تؤثر تأثيرا بالغا على الادارة المحلية، حيث لا يترك للسلطات المحلية الا قدر يسير من الشؤون الادارية، على العكس من ذلك نجد أن قائمة الشؤون المحلية التي تختص السلطات المحلية بها في الدول التي تأثرت بالاسلوب الانكليزي كبيرة، وتتضمن تعبيرات فضفاضة يصعب تحديدها وترجمتها إلى مفاهيم واضحة

(١٩) Voir. F. Benoit : Op. Cit. No 135.

ومحددة، فذلك يعد دليلا على قبول السلطات العليا لفكرة قيام سلطات أو جهات ادارية اخرى بجانبها تشاركها سلطة اتخاذ القرار وتصريف الشؤون الادارية.

وقبل ان نختتم بحث هذا الركن يجب علينا التذكير ان هناك بعض الشؤون التي تعد بحكم الطبيعة شؤونا وطنية تستقل السلطات المركزية بأمر ادارتها مثل الجيش والقضاء.

المبحث الثاني

أن يعهد بادارة هذه المصالح الى هيئات محلية
Les autorités locales

يقتضي منطق ومفهوم الديمقراطية المحلية أن يتولى ادارة الشؤون المحلية هيئات محلية خاصة على صلة بأصحاب العلاقة أي سكان الوحدة المحلية. فتولي موظفي السلطات المركزية ادارة هذه الشؤون المحلية يخل بمنطق اللامركزية الاقليمية، ويخرجها من مضمونها ومحتواها.

فهذا المنطق الديمقراطي يستلزم ان تكون السلطات المكلفة بادارة الشؤون المحلية منتخبة ومختارة من بين سكان الوحدة المحلية فطالما أنها تمثل سكان الوحدة المحلية سياسيا يجب أن تربطها بهم روابط وثيقة[٢٠].

ولا يمكن تصور قيام روابط وثيقة تربط الهيئات المحلية وسكان هذه الوحدات، ولا يمكن أن يكون لهذه الهيئات المحلية طابع تمثيلي الا إذا انتخبت انتخابا مباشرا من قبل سكان الوحدة المحلية التي تتولى ادارة شؤونها وهذا ما يقصده الاستاذ Bénoit عندما يقول الوسيلة الواحدة التي تشبع رغبات سكان الوحدة المحلية هي الوسيلة التي تتفق مع المنطق الديمقراطي : الانتخاب من قبل سكان الوحدة المحلية».

---

(٢٠) Selon. F. Bénoit «La logique de la décentralisation commande donc que ces autorités soient choisies parmi les habotants de la collectivité qu'elles vont avoir à représenter, ou qu'elles aient au moins des attachaches avec elle». Op. Cit. P. 135.

«Quant au mode de désignation de ces autorités, le seul procédé qui puisse donner entière satisfaction aux habitants est celui qui découle du [٢١]prinicipe démocratique : l'élection par les members de la collectivité».

وبنفس المعنى يقول الاستاذ A. de Laubadère لكي تكون اللامركزية الاقليمية حقيقة على الصعيد السياسي يجب أن تكون الهيئات المحلية ممثلة لسكان الوحدة المحلية وليست ممثلة للسلطات المركزية.

«pour que la décentralisation soit rélle sur le plan politique, il faut que les autorittés agissant au nom des autorités locales soient des repréentants de [٢٢]la localité et non des représentats du pouvoir central dans la localité».

ولا يمكن تحقيق هذا الطابع التمثيلي المنشود الا اذا توافر شرطان أساسيان :

الشرط الأول :

يجب ان تنتمي الهيئات المحلية التى تتولى ادارة شؤون الوحدة المحلية الى سكان هذه الوحدة بمعنى يجب ان يعهد بادارة شؤون الوحدة المحلية إلى ابنائها. ويقول الاستاذ A. de Laubadère بهذا الخصوص «لكي تكون السلطة محلية يجب ان تكون مختارة من هذا الوسط وان تكون من سكان هذا الوسط.

«Pour être locale, L'autorité doit être choisie dans ce milieu, être constituée [٢٣]par des habitants de la collectivité locale.»

ولهذا السبب تشترط قوانين الادارة المحلية عادة شرط الاقامة كشرط أساسي من شروط الترشيح. تنص المادة (٥) من قانون ادارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤م: «ويقيم عادة في منطقة القرية» أو كشرط من شروط الانتخاب تنص المادة (١٢) من قانون البلديات الأردني «أن يكون مقيما عادة ضمن البلدية

---

(٢١) Voir : F. Bénoit : Op. Cit. P. 135.

(٢٢) A. de laubadère, Op. Cit. P. 94.

(٢٣) A. de laubadère, Op. Cit. P. 94.

خلال الاثني عشر شهرا السابقة مباشرة على تاريخ البدء في اعداد الجدول أو تنقيحه»[٢٤].

الشرط الثاني :

أن يتم اختيار الهيئات المحلية بواسطة سكان الوحدة المحلية. من غير المتصور أن يلجأ سكان الوحدة المحلية الى وسيلة اخرى لاختيار الهيئات المحلية غير وسيلة الانتخابات. فالانتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي يمكن بواسطتها اختيار اعضاء الهيئات المحلية وهذا ما يقصده الاستاذ A. De Laubadère عندما يقول الديمقراطية هي النظام الذي يسمح لمجتمع معين بأن يحكم نفسه بنفسه بدلا من أن يكون محكوما، والنظام الانتخابي يسمح الى وحدة محلية معينة بأن تدير نفسها بنفسها بواسطة اجهزتها الخاصة.

«la démocratie est le système qui permet à une siciété de segouvrner el L -Même au !ieu d'être gouvernée; le système électif permet done à la circonscription locale de s'administrer elle même par ses propres organes»[٢٥].

ويتضح من ذلك أن الانتخاب وسيلة لتطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، وهذا يقودنا إلى الخلاف التقليدي حول اعتبار الانتخاب ركنا من أركان اللامركزية الاقليمية أم لا. نلاحظ أن الفقه الفرنسي انقسم إلى طائفتين :

ترى الطائفة الأولى أن الانتخاب وسيلة لتحقيق الاستقلال، وسيلة بين عدة وسائل ممكنة كالتعيين مع توفير قدر معين من الضمانات الكفيلة بتحقيق استقلال السلطات المحلية. ويقول الاستاذان G. vedel et delvolvé في هذا الخصوص يجب ان يعهد بادارة المصالح المحلية المعترف بها، الى هيئات تتمتع باستقلال حقيقي بمواجهة السلطات المركزية، فعند غياب هذا الاستقلال نكون بصدد عدم تركيز اداري فقط وليس بصدد لا مركزية.

---

(٢٤) قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م.

(٢٥) A. de laudadère Op. Cit. 94 et 95.

«la géstion des intérêts autonomes ainsi reconnus soit confieé à des organes ayant une réelle indépendance par rapport au pouvir central, faute de quoi il pourrait bien y avoir déconcentration»[٢٦].

ويعترف الاستاذان صراحة ان اسلوب الانتخاب افضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية.

«L'éléction est par excellence la technique qui assure l'autonomie des organes chargés de la gestion des intefre⅜ts en question»[٢٧].

ويقر الاستاذان صراحة أن تدخل السلطات المركزية لتعيين السلطات المحلية أو تعيين بعض الاعضاء يمس استقلال هذه الهيئات المحلية، ولكن لا ينفي عنها صفة اللامركزية.

«Il se peut également (bien que la décentral soit en ce cas moins parfaite) que le pouvpir central intervienne pour choisir entre des personnes présentées par les électeurs ou qu'il nomme lui-Mêne les organes dirigeants de l'établissement décemtralisé»[٢٨].

لقد تأثر جانب من الفقه المصري بهذا الاتجاه الفرنسي، فيقول الدكتور فؤاد العطار «ذلك انه اذا جاز القول بأن اعضاء الهيئات اللامركزية الاقليمية يختارون عادة عن طريق الانتخاب فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الاعضاء بوساطة السلطة التنفيذية من بين سكان الاقليم بشرط ان يكفل لهم استقلالهم في ادارة مصالح الاقليم الذاتية كاشتراط عدم عزلهم»[٢٩].

ترى الطائفة الثانية من الفقه ان الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الاقليمية بحيث لا يمكن تصور قيام لا مركزية اقليمية دون الانتخاب وكما يقول

---

(٢٦) G. Vedel et P. Delvolvé. Op. Cit. P. 851.

(٢٧) G. Vedel et P. Delvolvé. Op. Cit. P. 851.

(٢٨) G. Vedel et P. Delvolvé. Op. Cit. P. 851.

(٢٩) الدكتور فؤاد العطار : **النظم السياسية والقانون الدستوري**، القاهرة، دار النهضة العربية.

الاستاذ Benoit اللامركزية هي عبارة عن تطبيق للديمقراطية على الادارة.
«La décentralisation est la démocrtie appliquée à l' administration»[٣٠].

لقد تأثر جانب من الفقه المصري بهذا الاتجاه، يقول الدكتور سليمان الطماوي «يجب ان يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع ابناء الاقليم أو البلدة ان يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فانه من المتعين ان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الاساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن الشخص المعنوي العام الاقليمي»[٣١].

توحي هذه الفقرة المختصرة بأن الدكتور الطماوي يدافع عن فكرة ان اللامركزية الاقليمية تهدف الى تطبيق الديمقراطية في النطاق المحلي، وان هذا التطبيق يقتضي اللجوء الى أسلوب الانتخاب، فلا يمكن تحقيق الديمقراطية المحلية الا بأسلوب الانتخاب. ولكن للأسف كشف الدكتور سليمان الطماوي عن قصده بوضوح في معرض رده على انصار الرأي القائل بأن الانتخاب ليس ركنا من اركان اللامركزية فقال «فاللامركزية المصلحية تقوم على اساس التخصص الفني اما اللامركزية الاقليمية فتقوم على استقلال ابناء الوحدة المحلية بأمورهم ولن يتحقق هذا الا بأعمال مبادىء الانتخاب الحر»[٣٢].

يتضح من هذا الرأي الخلط الواضح بين الهدف الذي يرمي النظام اللامركزي التي تحقيقه وبين الوسيلة التي تتلاءم وتتناسب وتحقيق هذا الهدف. فاذا كان الهدف من اللامركزية الاقليمية تحقيق الاستقلال فنرى ان تحقيق هذا الهدف ممكن بعدة وسائل منها الانتخاب ولكن الانتخاب ليس الوسيلة الوحيدة وهذا ما يراه الاستاذان G.Vedel et P. Delvolé حيث يقولان «المهم ان يكون العضو اللامركزي حتى لو كان معينا من قبل السلطات المركزية غير خاضع لسلطتها الرئاسية».

---

(٣٠) F. Bénoit. Op. Cit. P. 136

(٣١) الدكتور سليمان الطماوي : **الوجيز في القانون الاداري**، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٢. ص ٦٧.

(٣٢) الدكتور سليمان الطماوي : **المرجع السابق**، ص ٦٧.

«L'essentiel est que l'organe décentralisé, même nommé par le pouvir central, ne soit pas soumis au pouvoir hiérachique de celui - ci»[٣٣].

ونحن نرى أن الهدف الذي يسعى الى تحقيقه النظام اللامركزي يختلف صور النظام اللامركزي.

فاللامركزية الاقليمية تهدف الى تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي فمن غير المتصور تطبيق الديمقراطية في النطاق المحلي بغير اسلوب الانتخاب : انتخاب ابناء الوحدة المحلية لاعضاء السلطات المحلية، السلطات التي تتولى مهمة ادارة شؤونهم المحلية نيابة عنهم ولحسابهم، من المعلوم ان الانتخاب المباشر اكثر ديمقراطية من اسلوب الانتخاب غير المباشر لصدقه في التعبير عن ارادة الشعب المحلي فأبناء الوحدة المحلية يختارون اعضاء المجالس المحلية المكلفة بادارة شؤونهم المحلية مباشرة دون اية وساطة بين الناخب المحلي وعضو المجلس المحلي.

فالانتخاب هنا ركن اساسي من أركان اللامركزية الاقليمية فهو الوسيلة الوحيدة الممكنة لتحقيق الديمقراطية المحلية، واستقلال اعضاء المجالس المحلية مجرد نتيجة حتمية une simple conséquence لتطبيق الديمقراطية المحلية la democratie locale فمن غير المتصور ديمقراطيا ان يتلقى اعضاء المجالس المحلية بصفتهم ممثلي الارادة الشعبية المحلية أوامر وتعليمات للقيام بعمل أو للامتناع عن عمل من قبل السلطات المركزية.

قد يعترض البعض بأن اعضاء المجالس المحلية يخضعون للرقابة الادارية، رقابة تمارسها السلطات المركزية عليها. يرد على هذا الاعتراض بأن الديمقراطية المحلية لا تعني استقلال الهيئات المحلية استقلالا مطلقا في ادارتها للشؤون المحلية، فالحرية المطلقة غير متصورة وغير مرغوبة خوفا من حصول فوضى سياسية. Le désordre politique في الدولة أو فوضى ادارية Le désordre administratif لغياب التنسيق بين أعمال المجالس المحلية.

---

(٣٣) G. Vedel et P. Delvolvé : Op. Cit. P. 85.

فحرية المجالس المحلية في ادارة شؤون الوحدة المحلية تنتهي عندما تتعارض مع المصلحة العامة. واذا رجعنا الى قوانين الادارة المحلية لرأينا بوضوح حرص المشرع على ان تكون المجالس المحلية عن طريق الانتخاب.

تنص المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ «تدير الشؤون المحلية مجالس محلية منتخبة وفقا لاحكام القانون».

«Les collectivités s'administrent librement par les conseile élus et dans les conditions prévues par le loi».

وبنفس المعنى تنص المادة (١٦٢) من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ «تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف اعضاء المجلس الشعبي على الاقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون السلطة اليها تدريجيا».

على العكس من الدستورين الفرنسي والمصري اكتفى المشرع الدستوري الاردني في المادة (١٢١) بالنص على «أن الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة».

تجدر الاشارة الى أن اغفال المشرع الدستوري الاردني النص صراحة على الانتخاب كأسلوب لتكوين المجالس البلدية لا يعني تنكره للأسلوب الانتخابي بل فضل ان يترك أمر تقدير ذلك للمشرع العادي (البرلمان) يقرره حسب الظروف. وكما سنرى فيما بعد عند دراستنا للنظام اللامركزي الاقليمي الأردني، أن قوانين الادارة المحلية الاردنية فضلت الجمع بين الانتخاب والتعيين وأن يشكل الاعضاء المنتخبون غالبية الاعضاء.

يتضح لنا من خلال العرض السابق للنصوص التشريعية الخاصة بتكوين المجالس المحلية ان افضل النصوص هو النص المصري الذي نص صراحة على الانتخاب المباشر فهذا الاسلوب الانتخابي اكثر ديمقراطية من أسلوب الانتخاب غير المباشر لصدقه في التعبير عن الارادة الشعبية المحلية. وينجم عن ذلك نتيجة في غاية الاهمية، تتمثل في ان البرلمان لا يستطيع دون مخالفة نصوص الدستور الأخذ بالانتخاب غير المباشر.

أما الهدف الذي يرمي الى تحقيقه النظام اللامركزي المصلحي، الصورة الثانية من صور اللامركزية الادارية هو ضمان حسن سير المرافق العامة، أي ضمان فعالية المرفق العام على الصعيدين الاداري والاقتصادي. لتحقيق فعالية المرفق العام يجب ان يعهد بادارة هذا المرفق إلى المتخصصين في هذا النشاط الاداري أي أن يدار بأسلوب المؤسسة العامة.

وعلى سبيل المثال تنص المادة (٤) من قانون الجامعات الاردنية رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٧، على «ان الجامعة مؤسسة وطنية للتعليم العالي والبحث العلمي».

ولا يمكن تحقيق هدف اللامركزية المصلحية (الفعالية الادارية) الا بواسطة ابعادها عن الروتين الحكومي القاتل أي أن تستقل هيئة الادارة في ادارتها للنشاط الاداري ماليا واداريا، لذا نجد أن قوانين المؤسسات العامة تنص صراحة على تمتع المرفق العام بالشخصية المعنوية فتنص المادة (٥) فقرة (أ) من قانون الجامعات الاردنية السالف الذكر على أن تتمتع الجامعة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي واداري... وتنص المادة (٣) فقرة (أ) من قانون الملكية الاردنية رقم (١٠) لسنة ١٩٦٩، «يكون للمؤسسة شخصية معنوية واستقلال مالي واداري...» وبنفس المعنى تنص المادة (٣) من قانون مؤسسة التسويق الزراعي رقم (١٥) لسنة ١٩٧٨، على ان تؤسس في المملكة مؤسسة التسويق الزراعي تتمتع بالشخصية الاعتبارية ذات الاستقلال الاداري. والاستقلال المالي والاداري عن الدولة ليس هدفا بحد ذاته وانما هو وسيلة (Pricédé) لضمان حسن سير المرفق العام وضمان فعاليته.

واذا كنا بصدد مرفق عام اقتصادي (صناعي أو تجاري) الهدف واحد ولكن مفهوم الفعالية يختلف فيقصد بالفعالية هنا تحقيق المرفق الاقتصادي للربح أو على الاقل عدم تحقيق خسائر ومهما يكن من أمر فتحقيق المرفق العام الاقتصادي لخسائر مالية لا ينفي عنه صفة اللامركزية المصلحية، المهم أن يتمتع المرفق العام بالاستقلال المالي والاداري عن الدولة وان تستقل هيئة الادارة بادارة نشاطه بصرف النظر عن النتائج المتحققة.

نخلص من ذلك ان الانتخاب ركن من أركان اللامركزية الاقليمية فلا

يمكن تصور قيام نظام لا مركزي اقليمي في بلد من البلدان دون أن يكون تكوين المجالس المحلية التي تتولى ادارة الشؤون المحلية الا بالانتخاب ويفضل أن يكون الانتخاب انتخابا مباشرا.

وللرد على رأي يرىٰ أن الهدف من اللامركزية الاقليمية هو تحقيق الاستقلال نقر صحة الدكتور العطار التي مفادها أن اعضاء السلطة القضائية يختارون بوساطة السلطة التنفيذية عن طريق التعيين كذلك ولم يقل أحد بأن في هذا التعيين اعتداء على اختصاص السلطة القضائية أو حد من حريتها ما دام القضاة غير قابلين للعزل.[٣٤].

قبل أن نختم بحث هذا الركن يجدر بنا الاجابة على تساؤل يدور دائما في الاذهان، هل تعد الموارد المالية الخاصة ركنا من أركان اللامركزية الاقليمية؟ يبدو ظاهرا أن الاستاذ Bénoit يعتبر الموارد المالية ركنا من أركنا من أركان اللامركزية الاقليمية لمعالجته هذا الموضوع تحت عنوان العناصر المكونة للنظام اللامركزي. Les éléments constitutifs de la déentralisation ولكن يتضح لنا بعد التدقيق بما ذكره في هذا الخصوص يحملنا على القول بأنه لا يعتبر الموارد المالية ركنا من أركان اللامركزية وانما هو شرط لضمان حسن تطبيق النظام اللامركزي كله، حيث يقول في هذا الصدد يجب ان تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها ادارة الشؤون المحلية وتعتبر هذه الظاهرة من أهم مظاهر اللامركزية.

«La collectivité décentralisée doit disposer des ressources nécessaires pour gérer les affaires qui lui sont propres - il ya là un problèmes les plus délicats de la décentralisation»[٣٥].

مما لا شك فيه ان قوة فعالية النظام اللامركزي كله تتوقف على وفرة الموارد

---

(٣٤) الدكتور فؤاد العطار: **المرجع السابق**، ص ١٥٧. عكس الرأي كتب الدكتور عبدالفتاح حسن أن الانتخاب ركن لا بديل له لتحقيق الشخص اللامركزي ولا تتصور امكانية تحقيق هذا الاستقلال في ظل التعيين مهما كانت القيود التي تحيط به كأن يكون التعيين لمدة معينة ودون تجديد ومهما وضع المشرع من ضمانات لابعاد تأثير الادارة المركزية عن الاعضاء المعينين» **مبادىء الاقانون الاداري الكويتي**، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٣٥.

(٣٥) F. Bénoit. Op. Cit. P. 93.

المالية فلا جدوى من منح المجالس المحلية اختصاصات عديدة وهامة على الصعيد المحلي، دون توفير الموارد المالية الكافية كي تستطيع ترجمة الطموحات المحلية الى واقع ملموس فلا يكفي اطلاقا ان يكون للمجالس المحلية طموحات تنموية محلية دون أن تكون هذه المجالس قادرة على تنفيذها.

عدم توافر الموارد المالية الكافية للمجالس المحلية تجعل هذه المجالس تحت رحمة السلطات المركزية فتصبح تابعة وخاضعة لها ماليا وينبه الفقه الفرنسي إلى خطورة الظاهرة الخطيرة فيقول الاستاذان G. Vedel et P. Delvolvé.

«Les personnes de droit public autres que L'Etat possédent en France des pouvoirs juridiques relativement. étendus, Mais n' ayant pas ressources propres satisfaisantes, elles sont sous la dépendance financière étroite de l'Etat et donc du pouvoir central»[٣٦].

أخيرا نرى أن الموارد المالية لا تعد ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الاقليمية وانما وفرة الموارد المالية تعد شرطيا أساسيا لا غنى عنه لحسن تطبيق النظام اللامركزي فعدم قدرة المجالس المحلية ماليا يشل حركتها ويحد من فعاليتها ويفرغ اللامركزية الاقليمية من مضمونها ومحتواها.

الفصل الثالث

تميز اللامركزية الاقليمية عما يشبهها من مفاهيم قانونية

La distinction de la décentralisation des autres notions juridiques Voisines.

يعتبر مفهوم اللامركزية الاقليمية مفهوما قائما بذاته، مختلفا عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى. فطالما تعتبر اللامركزية الاقليمية اسلوبا من أساليب ممارسة ومباشرة الوظيفة الادارية يجعلها قريبة من بعض المفاهيم القانونية الاخرى كعدم التركيز الاداري مثلا. فالتقارب بين هذين الاسلوبين من أساليب ممارسة الوظيفة الادارية قد يؤدي احيانا إلى الخلط والتداخل بينهما، مما يجعل

---

(٣٦) G. Vedel et P. Delvolvé Op. Cit. P. 851.

عملية التمييز بينهما في بعض الاحيان دقيقة لذا يفضل القيام بعملية التمييز بين هذين المفهومين المختلفين.

تتمثل اللامركزية الاقليمية في نقل أو تحويل سلطة اتخاذ القرار في بعض المجالات الادارية من يد السلطات المركزية الى هيئات محلية منتخبة ممثلة للارادة الشعبية المحلية فطابعها التمثيلي هذا ومشاركتها للسلطات المركزية في مباشرة الوظيفة التنفيذية يقربها من الفدرالية Le fédéralisme او اللامركزية السياسية (La décontralisation politique) التي تقوم على توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الفدرالية والدويلات المكونة للدولة الأم لذا يستحسن التمييز بينهما تحاشيا وتفاديا لخلط محتمل بينهما.

المبحث الاول

التمييز بين اللامركزية الاقليمية وعدم التركيز الاداري la distinction entre la décentralisation et la déconcentration. تشترك اللامركزية الاقليمية مع عدم التركيز الاداري في أنهما اسلوبان من اساليب ممارسة الوظيفة الادارية فكلا النظامين ينتمي الى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الادارية[٣٧]. عدم التركيز الاداري واللامركزية لهما خاصية مشتركة تتمثل في واقعة أن سلطة اتخاذ بعض القرارات تخرج من يد السلطة المركزية لكي تمارس موقعيا.

«Déconcentration et décentralisation ont en commun le fait que des pouvoirs de décision importants échappent au pouvoir central et sont exercés sur place»[٣٨].

اذا كان كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد فالاختلاف بينهما كبير، يختلف مفهوم عدم التركيز الاداري اختلافا كبيرا عن مفهوم اللامركزية الاقليمية ويظهر هذا الاختلاف في العديد من المجالات.

أولا : يقع اسلوب عدم التركيز الاداري ضمن دائرة المركزية الادارية :

---

(٣٧) الدكتور سليمان الطماوي : المرجع السابق، ص ٧٦.

(٣٨) G. Vesel et P. Delvolvé : Op. Cit. P. 849.

(٣٩)«La déconcentration se situe le cadre de la centralisation ellemême».

بينما تقع اللامركزية الاقليمية ضمن دائرة اللامركزية الادارية فكلاهما من أساليب التنظيم الاداري ومعترف بهما في جميع الدول.

ثانيا : يتخذ القرار في نظام عدم التركيز الاداري دائما باسم الدولة، ومن قبل موظفيها، ويقتصر الأمر في عدم التركيز الاداري في النطاق المحلي في عملية استبدال الموظف المحلي بالموظف في العاصمة.

«Dans la décencentration, décision est toujours prise au nom de l'etat par (٤٠)un de de ses agents; il y a seulement subsititution d'un agent local»

بينما يتخذ ويصدر القرار الاداري في ظل اللامركزية الاقليمية باسم ولحساب جماعة محلية من قبل عضو مُنتمٍ اليها.

«Dans la décentralisation, la decision n'wst plus prise au nom et pour le copte de l'Etat par un ses agents, mais au nom et pour le compte d'une (٤١)collectivité locale par un organe qui émane d'elle.»

ثالثا : اللامركزية الادارية لها قيمة ديمقراطية، وبالتالي فهي تستهدف ادارة معظم المصالح المحلية من قبل أصحابها أنفسهم أو من قبل ممثليهم.

«La décentralisation a une valeur démocratique puis qu' elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux - même par leurs (٤٢)représentaints».

أما عدم التركيز الاداري، فهو عبارة عن تطبيق للفن الاداري وليس له بذاته قيمة ديمقراطية، وبالتالي يترك الادارة بيد السلطة المركزية أو بيد أعضائها.

---

(٣٩) A, de Labadére Op. Cit. No 158

(٤٠) J. Rivero Op. Cit. No 319.

(٤١) J. Rivero Op. Cit. No 319.

(٤٢) G. Vedel et P. Delvolvé Op. Cit. P. 849.

«La décentration n'est qu'une technique de commandementm n'ayant pas par elle - même de valeur démocratiquem puis qu'elle laisse toute l'[٤٣]administration aux mains du pouvoir central ou de ses agents.»

لذا يتمثل عدم التركيز الاداري في زيادة سلطات واختصاصات ممثلي السلطات المركزية في الاقاليم بقصد تخفيف عبء السلطات المركزية في العاصمة.

«La décincentration consiste en effet à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central afin de déconges-[٤٤]tionner le pouvoircentral»

رابعا : تخضع المجالس المحلية في ظل النظام اللامركزي الاقليمي للوصاية الادارية فهذه الرقابة الادارية تختلف اختلافا كليا عن التبعية الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون في ظل نظام عدم التركيز الاداري :

فطرفا العلاقة هنا ليسا رئيساً إدارياً أعلى ومرؤوسيه، وانما علاقة تربط بين المراقب المتمثل اساسا في السلطات المركزية في العاصمة وممثليهم في الاقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.

وهذا الفرق بين عدم التركيز وبين اللامركزية الاقليمية يقودنا الى التساؤل عن الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الادارية التي تخضع لها المجالس المحلية عندما تمارس اختصاصاتها.

تتجلى أهمية التمييز بين هذين المفهومين في أن الرئيس الاداري الأعلى يتمتع استنادا لسلطته الرئاسية بسلطات واسعة وشاملة لا يمكن تقريرها في حالة الوصاية الادارية. ويظهر الفرق بين السلطة الرئاسية وبين الوصاية الادارية في العديد من النقاط الهامة.

---

(٤٣) G. Vedel et P. Delvolvé Op. Cit. P. 849

(٤٤) A. de Labadère Op. Cit. No 158.

أولا : من حيث السند القانوني :[٤٥]

من المتفق عليه فقها وقضاء ان الرئيس يستمد حقه في ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسيه من مبادىء التنظيم الاداري، فلا داعي لوجود نص قانوني يمنحه هذه السلطة واذا وجد مثل هذا النص القانوني فلا يعدو ان يكون اكثر من مجرد تذكير بمبدأ من مبادىء التنظيم الاداري ويقول الاستاذ Rivero في هذا الصدد «يتمتع الرئيس بهذه السلطات بحكم القانون، دون حاجة لوجود نص قانوني يمنحه هذه السلطات فهي لصيقة بصفته ومستمدة من المكانة التي يشغلها داخل الهرم الاداري».

«Ces pouvoirs, le superieur les possède de plein droit, sans qu'un texte soit nécessaire pour les lui attributer, ils sont inhérents à sa qualité, et au rang qu' il occupe dans la hiérachie».[٤٦]

بينما تستند الوصاية الى نص تشريعي، فلا بد من وجود نص تشريعي يمنح جهة ادارية معينة حق ممارسة الوصاية الادارية. فلا يمكن افتراض وجود الوصاية الادارية، فالوصاية الادارية على المجالس المحلية لا تفترض افتراضا.

«La tutellene se présume pas. Elle n'existe que dans la mesure et les limites òu la loi l's organisée».[٤٧]

يترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، اذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين تجد الادارة المركزية نفسها مجردة من سلاح الرقابة الذي تستطيع بموجبه ابداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص، فلا تملك حيال القرار

---

(٤٥) C. E. 30 Juin 1950. Oueralt. Rec. P. 413

(٤٦) J. Rivero : Op. Cit. Np 324.
Dans le même sems A. de Laubadère «Le pouvoir hiérarchique est de droit commun, c'est - à - dire qu'il peut toujours S'exerces d'office même si la loi ne l'a pas prévu». Op. Cit. No 155.

(٤٧) A. de Laubadère : Op. Cit No 155.
Dans le même sens G. Vedel et P. Delvolvé 'Le contrôle ne seprrésume pas; il ne S'exerce que dans lescas et sous les formes prévus par la loi». Op. Cit. P. 854.

الاداري الصادر الا طرق الطعن القضائية اذا توافرت شروط قبولها بطبيعة الحال.

واذا نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على اعمال المجالس المحلية، فلا تستطيع سلطات الوصاية استبدال هذه الوسيلة المنصوص عليها في القانون بوسيلة اخرى غير منصوص عليها.

«Lors qu'un cintrôle de tutelleest prévu par la loi, l'autorité de tutelle ne peut employer de moyens autres que ceux ainisi prévus»[٤٨].

ثانيا : من حيث المدى :

يقصد بهذا الاختلاف السلطات التي يتمتع بها الرئيس استنادا لسلطته الرئاسية عن السلطات التي تتمتع بها سلطات الوصاية الادارية استنادا أو بموجب الوصاية الادارية، يملك الرئيس الاداري بموجب سلطته الرئاسية سلطات واسعة جدا. فيملك الرئيس الاداري الأعلى سلطة رقابية سابقة على القيام بالعمل، حيث يملك اصدار أوامر وتعليمات ومنشورات يلتزم المرؤوسون التزاما قانونيا بتنفيذها. فالخروج على احكام هذه الأوامر والتعليمات وعدم احترامها قد يعرض الموظف العام للمسؤولية التأديبية التي قد تصل الى حد فقدان الوظيفة نفسها على العكس من ذلك لا تتمتع سلطات الوصاية الادارية بسلطة اصدار أوامر وتعليمات ومنشورات الى المجالس المحلية للقيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل معين.

فهذه السلطة الرقابية السابقة لا وجود لها في ظل النظام اللامركزي الاقليمي وفي هذا يقول «A. de Laubadère» تستلزم اللامركزية الاقليمية الاستقلال وذلك يستبعد سلطة الأمر والتوجيه

«La décentralisation implique certaine autonomie qui exclut le pouvoir d'instruction du contrôle de tutelle»[٤٩].

---

(٤٨) A. de Laubadère : Op. Cit. No 155.

(٤٩) A. de Laubadère : Op. Cit. No 151.

وبنفس المعنى يقول الاستاذان G. Vedel et P. Delvolvé أن الوصاية الادارية لا تتضمن سلطة اصدار أوامر.

«il (la tutuelle administrative) ne comports pas la possibilité de donner des ordres»[٥٠].

فاذا كانت الهيئات المحلية ملزمة باحترام القوانين والانظمة، فمهمة سلطات الوصاية التحقق والتثبت من هذا الاحترام واجبار الهيئات على احترام احكام القوانين والانظمة وذلك باستعمال ادوات الرقابة المعترف بها قانونا، ولكن مهما بلغ أمر هذه الرقابة فلن تصل إلى درجة اصدار أوامر وتعليمات إلى المجالس المحلية واجبار هذه المجالس على احترام احكامها.

يملك الرئيس الاداري بموجب سلطته الرئاسية سلطة رقابية لاحقة تتمثل في سلطته في سحب قرار المرؤوس (le retrait) أو الغائه الغاء مستقبلا L'abrogation أو تعديله La modification ويستطيع الرئيس ممارسة سلطته الرقابية اللاحقة على أعمال المرؤوس من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم رئاسي مقدم إليه من احد الأفراد. وممارسة السلطة الرقابية اللاحقة بناء على تظلم الافراد لا يغير من طبيعة السلطة الرئاسية فالرئيس يستمد حقه في مباشرة هذه الرقابة من موقعه في السلم الاداري.

هذه هي السلطات التي يتمتع بها الرئيس الاداري بموجب السلطة الرئاسية. هل تتمتع سلطات الوصاية الادارية بنفس هذه السلطات أو بسلطات مختلفة.؟

مما لا شك فيه ان سلطات الوصاية تملك رقابة لاحقة على أعمال المجالس المحلية ولكنها لا تملك بأي حال من الاحوال سلطة سحب قرار المجلس المحلي أو الغائه الغاء مستقبلا أو تعديله فكل ما تملكه سلطات الوصاية في هذا المجال يتمثل بسلطة التصديق أو الموافقة (L'approbation) على أعمال وقرارات المجالس المحلية أو سلطة الترخيص أو التصريح (L'autorisation).

---

(٥٠) G. Vedel et G. Delvolvé. Op. Cit. P. 854.

تجدر الاشارة الى حالة واحدة تتمتع فيها سلطات الوصاية الادارية والرئيس الاداري الأعلى بموجب سلطته الرئاسية بنفس السلطة. المقصود سلطة الحلول بسبب الامتناع (La substitution) فمن حق الرئيس بموجب سلطته الرئاسية ومن حق سلطات الوصاية الادارية الحلول محل المرؤوس أو محل الهيئات المحلية للقيام بعمل أوجب القانون أو النظام القيام به فشروط الحلول واحدة في الحالتين. الحلول يفترض دوما موقفاً غير قانوني أو غير مشروع متمثلا في الامتناع عن القيام بعمل أوجب القانون أو النظام القيام به، ونكون في الحالتين بصدد سلطة مقيدة، بمعنى ليس لصاحب الاختصاص في هذه الحالة حرية تقدير ملاءمة اصدار القرار او القيام بالعمل، فهو ملزم قانونا باصدار القرار أو القيام بالعمل عندما تتوافر الشروط القانونية المنصوص عليها. اذا كان سبب ممارسة سلطة الحلول بسبب الامتناع واحد في الحالتين فالاختلاف بينهما كبير في العديد من الأوجه.

ففي حالة السلطة الرئاسية يستمد الرئيس حقه في الحلول محل المرؤوس من سلطته الرئاسية فلا داعي لوجود نص قانوني يجيز له ذلك اما في حالة اللامركزية الاقليمية فسند هذه السلطة هو النص التشريعي نفسه فليس من حق سلطات الوصاية الادارية الحلول محل المجالس المحلية الا اذا وجد نص تشريعي يجيز ذلك بل أكثر من ذلك يجب ممارسة هذه السلطة في الحدود التي يسمح فيها النص التشريعي.

يضاف الى ذلك ان سلطة الحلول بسبب الامتناع في حالة اللامركزية الاقليمية محدودة جدا، تتمثل في حالة واحدة أو حالتين مما يضفي عليها الطابع الاستثنائي البحت، وعلى سبيل المثال لا تتضمن قوانين الادارة المحلية الاردنية نصوصا تجيز لسلطات الوصاية الادارية الحلول محل المجالس المحلية لمباشرة بعض الاختصاصات باسمها ولحسابها ونيابة عنها.

ثالثا : من حيث التكييف القانوني للقرارات الصادرة :

يعتبر القرار الصادر عن الرئيس الاداري الأعلى بموجب سلطته الرئاسية لسحب قرار المرؤوس (القرار الساحب) أو بالغاء القرار المرؤوس الغاء مستقبلا

أو بتعديل قرار المرؤوس قرارا اداريا قائما بذاته. فلهذا القرار الاداري وجود قانوني مستقل وان كان يحل محل قرار المرؤوس في الوجود أو النظام القانوني.

الوضع ليس بهذه البساطة في الوصاية الادارية، فلقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي تطورا كبيرا في هذا المجال ففي المرحلة الأولى اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرار الذي تصدره سلطات الوصاية الادارية كقرار التصديق مثلا قرارا مندمجا بقرار المجلس المحلي ويشكلان معا قرارا اداريا واحدا.

ويقول الاستاذ A. de Laubadère

«Le théorie selon lequelle l'acte de tutelle viendrait se fondre dans l'acte contrôlé pour ne plus former avec lui qu' un seul acte Juridique a eu autrefois;elle est aujourd'hui abandonné»[٥١]

وفي المرحلة الثانية اعتبر مجلس الدولة الفرنسي قرارات سلطات الوصاية الادارية قرارات ادارية منفصلة عن قرارات المجالس المحلية محل الرقابة. فلكل منهما وجود قانوني مستقل عن الآخر وقائم بذاته.

«IL faut voir dans la décision par la quelle l'autorité detutelle exerce celle-ci un acte administratif distinct de l'acte de l'autorité controlée sur le quel s'exerce la tutelle».[٥٢]

ونحن نرى من جانبنا ان هذا الاجتهاد القضائي قد جانب الصواب جزئيا لذا نرى ضرورة التفرقة بين حالتين : حالة موافقة سلطات الوصاية الادارية على قرارات المجالس المحلية ففي مثل هذه الحالة يعتبر تصديق السلطات المركزية اجراء اعداديا مكملا لقرار المجلس المحلي فلا يقوم قرار المجلس البلدي من الناحية القانونية الا بعد استنفاد جميع الشكليات اللازمة لاصداره ومنها شكلية التصديق. فمن المعلوم ان القرار الاداري لا يكتسب الصفة النهائية اذا كان خاضعا لتصديق جهة اخرى ولقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الصدد :ـ

---

(٥١) A. de Laubadère : Op. Cit. No 152.

(٥٢) A. de Laubadère : Op. Cit. No 152.

«ان القرارات الادارية التي يجوز لذوي المصلحة الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا يجب أن تكون نهائية والمقصود من القرار الاداري النهائي صدوره من سلطة ادارية مختصة باصداره دون حاجة الى تصديق من سلطة اعلى». (٥٣).

الحالة الثانية : حالة رفض سلطات الوصاية الادارية التصديق على قرارات المجالس المحلية ففي مثل هذه الحالة يعتبر قرار الرفض قرارا اداريا بمواجهة المجلس المحلي مصدر القرار، قرار اداري مستكمل جميع أركانه القانونية، ويخضع بالتالي للنظام الذي يحكم القرارات الادارية.

رابعا : من حيث امكانية الطعن بمشروعية القرارات الصادرة :

تستطيع المجالس المحلية اللجوء الى دعوى اساءة استعمال السلطة للطعن بقرارات سلطات الوصاية الادارية غير المشروعة خصوصا عندما ترفض سلطات الوصاية التصديق على قرارات المجالس المحلية. فللمجلس المحلي مصلحة قانونية للطعن بمثل هذه القرارات غير المشروعة، بمعنى آخر يعتبر شرط المصلحة متوافرا اذا قدمت دعوى اساءة استعمال السلطة.

تجدر الاشارة أخيرا الى أن نظامي اللامركزية الاقليمية وعدم التركيز الاداري يؤديان الى تقريب الادارة من الافراد ولكن باساليب مختلفة اختلافا كليا.

«Les deux procédés aboutissent, certes, à «rapprocher L' administration de l'administré» (٥٤) Mais par des voies radicalement différentes».

المبحث الثاني

التمييز بين اللامركزية الاقليمية واللامركزية السياسية

La distinction entre la décentralisation et le fédéralisme ou la décentralisation politique.

تأخذ بعض دول العالم بالاتحاد المركزي كأسلوب لتنظيمها السياسي مما قد

---

(٥٣) عدل عليا ١٩٦٦/٢/٥، نقابة المحامين، ١٩٦٦، ص ٤٦.

(٥٤) J. Rivero : Op. Cit. No 319.

يؤدي أحيانا إلى الخلط بين اللامركزية الاقليمية واللامركزية السياسية لذا يفضل القيام بعملية التمييز بينهما لمعرفة أوجه الشبه والاختلاف بين هذين النظامين .

وتظهر أوجه الاختلاف بين النظامين في العديد من النواحي .

أولا : من المتفق ان تطبيق اللامركزية السياسية يقتصر على الدول الاتحادية (Les Etats fédéraux) كالولايات المتحدة الاميركية والاتحاد السوفيتي وسويسرا ويوغسلافيا والمانيا الغربية، بينما تطبق اللامركزية الاقليمية في جميع الدول سواء كانت دول مركبة او دول بسيطة (Les Etats unitaires)[٥٥]، يجب التنويه الى أن تطبيق اللامركزية الاقليمية في الدول الاتحادية يكون على مستوى الولايات فقط .

«On peut retrouver dans un Etat fédéral la décentralisation mais ce n'est plus au niveau de l'Etat fédéral lui-meme, C'est à l'échelon des Etats - membres.

ثانيا : تعتبر اللامركزية السياسية اسلوباً من أساليب التنظيم السياسي في الدولة بينما تعتبر اللامركزية الاقليمية مجرد اسلوب من أساليب التنظيم الاداري في الدولة .

«Le fédéralisme est un mode d'organisation politique de l'Etat, la décentralisation n'est qu'une forme de l'organisation [٥٦]administrative».

ثالثا : يقال تقليديا بأن اللامركزية السياسية تقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية والدويلات الاعضاء فتتمتع كل دويلة عضو باستقلال ذاتي في مباشرة الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بينما تقتصر اللامركزية الادارية على نقل مباشرة بعض الاختصاصات الادارية من يد السلطات المركزية الى هيئات تمثل وحدات جغرافية أو مصلحية تباشر هذه الهيئات الاختصاصات

---

(٥٥) راجع في هذا الشأن الدكتور خالد القباني **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان** منشورات بحر المتوسط، بيروت، ١٩٨١ . ص ٥١ و٥٢ .

(٥٦) Ch. Debbacsh : Op. Cit. P. 208 - Dans le mens. A. de laubadère Op. Cit. P.102

الادارية تحت اشراف ورقابة السلطات المركزية. أي أن هناك اختلافاً في طبيعة الاختصاص.

اختصاص الهيئات اللامركزية الادارية ذو طبيعة ادارية بحتة في حين ان اختصاص الولايات ذو طبيعة دستورية (وضع دستور الولاية)، ذو طبيعة تشريعية (برلمان الولاية الذي يضع القوانين) وذو طبيعة تنفيذية (حاكم الولاية المسؤول عن وظيفة التنفيذ) وذو طبيعة قضائية (محاكم الولايات)[٥٧] ويقول الاستاذان G.Vedel et P. Delvolvé في هذا الصدد.

«Ces personnes publiques ont un caractère purement administratif et ne [٥٨]détiennent aucune parcelle du pouvir législatif ou du pouvoir Judiciaire».

وبنفس المعنى يقول الاستاذ J. Rivero

«Leurs compétences S'étendent aux domaines legislatif et judiciaire, alors que les collectivités décentralisées n'ont d'autonomie que dans l'ordre [٥٩]administratif».

مما لا شك فيه أن هذا الرأي جانب الصواب بصورة عامة ولكن نرى ان هذا الأمر يحتاج لتوقف بسيط، فإذا كان من الجائز القول بأنه ليس للهيئات المحلية برلمان (مجلس يختص بالتشريع) فذلك لا يعني اطلاقا ان المجالس المحلية لا تمارس اي دور تشريعي. فقد يمنح المشرع الهيئات اللامركزية الاقليمية سلطة اصدار قرارات ادارية عامة (انظمة حسب التسمية الاردنية) لا تختلف هذه اللوائح عن التشريعات التي يصدرها البرلمان الا بمصدرها (المعيار الشكلي)

---

(٥٧) الدكتور فؤاد العطار: المرجع السابق، ، ص ١٥٢ ـ ١٥٣. وبنفس المعنى يقول الدكتور سليمان الطماوي: «اللامركزية السياسية تنصرف الى التشريع والتنفيذ والقضاء، فالولايات مستقلة عن الحكومة المركزية تشريعيا وتنفيذيا وقضائيا في الحدود التي يرسمها الدستور الاتحادي، أما اللامركزية الادارية فمقصورة على بعض الوظائف الادارية **مبادىء القانون الاداري**، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٣٦. وبنفس المعنى أيضا الدكتور خالد القباني، **المرجع السابق**، ص ٥١ و٥٢. Voir A. laubadère : Op. Cit. P. 102.

(٥٨) G. Vedel et P. Delvolvé : Op. Cit. P. 850.

(٥٩) J. Rivero : Op. Cit. No 321.

فقط. واذا اعتمدنا المعيار الموضوعي للتفرقة بين القرار الاداري والتشريع، نلاحظ أن الاحكام الصادرة في الحالتين واحدة حيث تتضمن هذه اللوائح كالتشريع قواعد عامة مجردة.

ويقول الاستاذ الفرنسي Bénoit في هذا الخصوص تتمتع الهيئات اللامركزية في ظل اللامركزية الادارية بحرية واسعة لادارة المرافق العامة المحلية، ولكن حريتها هذه تقتصر على الصعيد الاداري فقط.

«Dans la décentralisation administrative, les collectivités locales jouissent de l'autonomie dans la gestion des services publics locaux, leur liberté se situe donc sur le plan adminstratif»(٦٠).

ويستدرك ذلك بقوله : ان هذه الحرية قد تسمح لهذه الهيئات باصدار قرارات لا تختلف طبيعتها عن القرارات التي تصدرها الدويلات في الدولة الاتحادية.

«Mais il faut prendre garde que cette liberté administrative leur permet de faire des actes qui, par leur nature,ne sont différents de ceux qui peuvenêtre accomplis par la collectivité membre d'un Etat fédéral»(٦١).

ونذكر على سبيل المثال نص المادة (٤١) فقرة (ج) من قانون البلديات الاردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ التي تقضي : «يجوز للمجلس ان يستوفي عن الخضار والفواكه التي تعرض في الاسواق العامة وكذلك عن الاعمال والامور المبينة في هذه المادة رسوما تعين مقاديرها أو نسبها بموجب أنظمة يصدرها المجلس المذكور بموافقة مجلس الوزراء».

---

(٦٠) F. Vénoit : Op. Cit. P. 133.

(٦١) F. Bénoit : Op. Cit. P. 133. et Y ajoute que «Le maire; par exemple, édicte des réglementations permanentes de police, que ne différnt de la loi que par leur régime mais par leur nature. Le conseil municipal, S'ilne peut pas créer à proprement parler des impôts dispose d'une telle latitude dans les modalités d'application des impôts existants - dont il fixe la taux rèel et dont, parfois même, il est maître de l'application ou de la non - application». Benoit. op. cit. p. 133.

وتنص الفقرة (د) من نفس المادة على انه : «يجوز للمجلس بمقتضى أنظمة يصدرها بموافقة مجلس الوزراء ان يستوفي عند تعبيد الطرق أو تزفيتها لأول مرة من أصحاب الاملاك المتاخمة لجانبي الطرق جزءًا من نفقات التعبيد والتزفيت يعينه المجلس بنسبة طول واجهة املاكهم على تلك الطرق شريطة ان لا تزيد على ٥٠٪ من مجموع النفقات».

نعلم ان الولايات في الدولة الاتحادية تشارك في تكوين ارادة الدولة الاتحادية.

«Chaque Etat - membre contribue à la formation de la volonté de l'Etat fédéral».

ويقول الدكتور فؤاد العطار في هذا الصدد «فالنظام اللامركزي السياسي يقوم على أساس تمكين كل دويلة من المساهمة في تكوين ارادة الدولة الاتحادية، عن طريق تمثيلها على قدم المساواة والدويلات الاخرى في احد مجلسي البرلمان في حين أن الوحدات الادارية لا تمثل في تكوين ارادة الدولة بوصفها وحدات مستقلة وانما باعتبارها جزءًا من اقليم الدولة».[٦٢]

وبنفس المعنى يقول الدكتور خالد القباني : «فالفدرالية يحكمها مبدأ عام أول وهو قانون المشاركة ويعني هذا المبدأ اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الارادة العامة لهذه الدولة، وذلك عن طريق اشتراكها في تكوين الهيئة التشريعية الاتحادية، فمجلس الشيوخ الامريكي مثلا يتكون من ممثلين عن كل دولة عضو بصرف النظر عن عدد سكان كل دولة من هذه الدول، بينما الهيئات المحلية لا تشارك في تكوين ارادة الدولة بصفتها تلك[٦٣]، واذا صح القول انه لا يوجد مثيل أو نظير لمثل هذا التنظيم في الدولة البسيطة.

[٦٤]«IL n'y a aucune institution comparable dans L'Etat unitaire».

---

(٦٢) الدكتور فؤاد العطار : المرجع السابق، ص ١٥٥.

(٦٣) الدكتور خالد القباني : المرجع السابق، ص ٥٢.

(٦٤) M. Waline : Op. Cit. P. 198.

فهذا التنظيم ليس هدفا بحد ذاته وانما وسيلة لتكوين ارادة الدولة الاتحادية فالولايات تساهم في تكوين أحد مجلسي البرلمان المختص أساسا بالوظيفة التشريعية.

ونجد مثيلاً أو نظيراً لهذه المساهمة في تكوين ارادة الدولة في الدول البسيطة ففي فرنسا مثلا تساهم الهيئات المحلية في اختيار اعضاء مجلس الشيوخ (Le Sénat). وتشارك بالتالي في تكوين الارادة العامة للدولة وذلك عن طريق مشاركتها في تكوين العضو التشريعي في الدولة.

تنص المادة (٢٤) من الدستور الفرنسي على ما يلي : «يتكون مجلس الشيوخ عن طريق الاقتراع غير المباشر ويجب ان يحقق تمثيل الهيئات الاقليمية في الجمهورية».

«Le Sénet est élu indirect, il assure la représentation des collectivités territoriales de la République».

وخلص الاستاذ Bénoit من طريقة تكوين مجلس الشيوخ الى نتيجة منطقية في أن طريقة اختيار اعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي تحقق مشاركة الهيئات المحلية في تكوين ارادة الدولة.

«Le mode d'élection des Sénateurs assure une véritamle participation des collectivités locales à la formation de la volonté étatique»,.[٦٥]

رأينا سابقا أن الفقه يرى أنه ليس للمجالس المحلية اية اختصاصات قضائية أو أي دور قضائي فذلك سليم من حيث المبدأ، لكن ليس هناك ما يمنع المشرع من منح المجالس المحلية دورا قضائيا حتى ولو كان يسيرا مثلا منح المشرع الاردني المجلس القروى تكوين لجنة مؤلفة مما لا يقل عن ثلاثة من اعضائه تقوم عن طريق التحكيم بتسوية الأمور المختلف عليها بين اي فرقاء يقيمون عادة في القرية فيما يتعلق بأية مسألة من المسائل أو صنف من المسائل[٦٦].

ان القرار الذي تصدره اللجنة لدى قيامها بالتحقيق يقتضي ان يكون خطيا

---

(٦٥) F.Bénoit : Op. Cit. P.

(٦٦) المادة (١٨) من قانون ادارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤.

ولن يكون ساري المفعول الا بموافقة الموظف الاداري، ولدى اقترانه بموافقته يصبح نهائيا ملزما لجميع الفرقاء في الخلاف ويمكن تنفيذه وتطبيقه كما لو كان صادرا من محكمة صلح ذات اختصاص في تلك المنطقة غير قابل للاستئناف.

رابعا : من حيث طريقة تحديد الاختصاصات :

تختلف طريقة تحديد الاختصاصات في نظامي اللامركزية السياسية واللامركزية الاقليمية فيحدد اختصاص الهيئات اللامركزية الاقليمية عادة قانون يصدره البرلمان. فصاحب الكلمة الأولى والاخيرة في هذا الشأن هو المشرع فيستطيع أن يوسع أو يضيق من نطاق هذه الاختصاصات حسبما يراه مناسبا دون أن يعد تصرفه هذا تصرفا غير دستوري. فتنص الدساتير عادة على المبدأ العام وتخول السلطة التشريعية (البرلمان) سلطة تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، مما يجعل اختصاص الهيئات المحلية تحت رحمة المشرع.

(٦٧)«Ses attribution ons sont à la merci de l'Etat.»

ويقول الأستاذ J. Rivero في هذا الخصوص :

«Dans L'Etat décentralisé, L'ensemble de leur statut découle de la lio;elles (٦٨)n'ont pas le pouvoir d'y introduirs des modifications».

لذا يرى الاستاذ Berthélemy وبحق بأن السلطة التشريعية في الدولة البسيطة تتحكم بدرجة اللامركزية المطبقة في الدولة وذلك عن طريق زيادة او انقاص الاختصاصات.

«Le pouvoir législatif de l'Etat unitaire, au contraire, peut toujours acrroître ou réduire le degré de décentralisation de ses provinces ou de ses villes, (٦٩)comme de ses services».

أما اختصاصات الولايات في الدولة الاتحادية فتحدد بالدستور الاتحادي نفسه فتستمد الولايات اختصاصاتها من الدستور الاتحادي نفسه.

---

(٦٧) A. de Laubadère : Op. Cit. No. 161.

(٦٨) J. Rivero : Op. Cit. No. 321.

(٦٩) H.Berthélemy : Op. Cit. P. 100 et 101.

«Dans L'Etat fédéral, les collectivités composantes tirent de la constitution fédérale leurs competenes»[٧٠].

فالنص على اختصاصات الولايات في دستور الدولة الاتحادية يضفي عليها ضمانة هامة تحول دون التعدي أو المساس بها من قبل المشرع الاتحادي فلا يجوز تغيير أو تعديل هذه القواعد الدستورية الا بتعديل الدستور الاتحادي نفسه والذي تشترك فيه الولايات. يقول الاستاذ A. de Laubadère» اختصاص الولايات الاعضاء في الدولة الاتحادية مصون لأنه لا يمكن تعديل دستور الدولة الاتحادية الا بموجب اجراء تساهم فيه الولايات الاعضاء بصفتها هذه .

«Les compétences des Etats members sont par là, garanties parceque dans les Etats féderaux la constitution fédérale ne peut être modifiée qu'au moyen d'iune procédure à la quelle participent les Etats membres entant que tels»[٧١].

ولا يمكن بالتالي زيادة أو انقاص اختصاصات الولايات دون موافقتها المسبقة.

«Il'n'appartient pas à l'Etat fédéral d'accroître ou de réduire ses attributions sans L'assentiment des Etats fédéres»[٧٢].

خامسا : طبيعة العلاقات القانونية القائمة في الحالتين :

تختلف العلاقات القانونية القائمة بين الهيئات حسب النظام الذي تنتمي اليه الجهة الادارية أو الدويلة فتخضع الهيئات اللامركزية في ظل النظام اللامركزي الاداري الى الوصاية الادارية والتي تختلف اختلافا كليا عما تخضع له الولايات في الدولة الاتحادية فلا تخضع الولايات في الدولة الاتحادية لرقابة وسلطة الدولة الاتحادية فتحكم الدويلة نفسها بنفسها وتدير شؤونها كما تريد طالما انها تحترم النصوص الدستورية المحددة للاختصاص.

---

(٧٠) J. Rivero : Op. Cit. No 321.

(٧١) A. De Laubadère : Op. Cit. P. 102.

(٧٢) H. Berthélemy : Op. Cit. P. 100.

«Dans L'Etat fédéral, les Etats deferes ne sont ni sous le controle ni sous l'autorité de l'Etat fédéral. Ils se gouvernet comme ils l'wntendent pour [٧٣]toutes les matières retenues dans leur compétence».

«Elles fixent elles - mêmes la forme de leurs institutions».

واذا كانت الولايات في الدول الاتحادية تفلت من رقابة الدولة الاتحادية فانها تخضع لهذه الرقابة استثناء في بعض الحالات، الحالات المسماة بالحالات المتضاربة (Concurrentes) التي يمكن للمشرع الاتحادي فيها الغاء قانون الولاية.[٧٤]

يفضل قبل ان نختتم هذا المبحث ان نتعرض للخلاف التقليدي عن طبيعة الفرق بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية. بمعنى هل الفرق بينهما فرق في طبيعة النظام (Une différence de nature) أم مجرد فرق في المدى (Seulement une différence de degre). انقسم الفقه بصدد الاجابة على هذا التساؤل الى قسمين متباينين.

الاتجاه الأول :

يرى انصار هذا الاتجاه ان الخلاف بين النظامين مجرد خلاف في المدى فقط. ومن أنصار هذا الاتجاه الاستاذ Bénoit حيث يرى أن الادارة المحلية تظهر بمظاهر وأشكال متنوعة تبدأ من اللامركزية الادارية البسيطة الى الفدرالية المتقدمة.

«L'administration locale peut se présenter sous des formes tres variées, allant d'une décentralisation administrative légère à un fédéralisme très [٧٥]poussé».

ويوضح الاستاذ «Benoit» رأيه قائلا : «غالبا ما تقام التفرقة بين اللامركزية والفدرالية ولكنها تقام خطأً فهما في الواقع حلان مقبولان لمشكلة

---

(٧٣) J. Rivero : Op. Cit. No 321

(٧٤) A. de Laubadère : Op. Cit. No 163.

(٧٥) F. Bénoit : Op. Cit. P. 130.

العلاقات التي يجب اقامتها في الدولة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية.

«La décentralisation et le fédéralisme- souvent opposés, mais à tort constituent en effet les deux solutions généralement données à ce problème des rapports à définir à l'intérieur d'un Etat entre une autorité centrale et des autorités locales»(٧٦).

وينتهي الى ان الفرق بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية مجرد فرق في المدى فقط.

«Tout n'est qu'affaire de degré»(٧٧)

الاتجاه الثاني :

يرى أن الفرق بين النظامين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية ليس مجرد فرق في المدى وانما هو فرق في الطبيعة، فرق في طبيعة كلا النظامين، فاللامركزية الادارية ذات طبيعة ادارية بحته تتعلق أساسا بكيفية ممارسة الوظيفة الادارية، والسلطات الادارية المختصة والعلاقات القائمة بين الجهات المركزية والجهات اللامركزية فهي مجرد اسلوب من أساليب التنظيم الاداري في الدولة.

«C'est un phénommène simplement administratif»(٧٨).

أما اللامركزية السياسية فهي ذات طبيعة سياسية تقوم على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية في الدولة حيث نجد في الدولة العضو في الاتحاد المركزي برلمانا محلياً يمارس الوظيفة التشريعية في النطاق المحلي، وتطبق القوانين التي يضعها البرلمان المحلي في الولاية العضو فقط، وسلطة تنفيذية محلية متمثلة بحاكم الولاية، كما نجد ايضا سلطة قضائية محلية متمثلة في محاكم الولاية فهذه السلطات الثلاث هي المقابل للسلطات الثلاث الاتحادية (البرلمان الاتحادي، السلطة التنفيذية الاتحادية، والسلطة القضائية الاتحادية). فاللامركزية السياسية هي ظاهرة سياسية.

---

(٧٦) F. Bénoit : Op. Cit. P. 132.

(٧٧) F. Bénoit : Op. Cit P. 133.

(٧٨) A. de Labadère : Op. Cit. P. 102.

(C'est un phénomène politique) ويعبر الدكتور فؤاد العطار عن ذلك بقوله : «اللامركزية السياسية لا تقوم الا على حساب وحدة الدولة السياسية، في حين لا تمس اللامركزية الادارية جانب وحدة هذه السيادة».[٧٩]

الفصل الرابع
تقدير اللامركزية الاقليمية

للنظام اللامركزي الاقليمي العديد من المزايا الهامة التي لا يمكن ولا يجوز انكارها وتتجلى مزايا النظام اللامركزي الاقليمي في العديد من المجالات السياسية، والادارية، والاجتماعية؛ ومهما يكن من أمر فمزايا اللامركزية الاقليمية لا تعني مطلقا ان هذا الاسلوب من أساليب التنظيم الاداري يخلو من العيوب، وسوف ندرس مزايا وعيوب اللامركزية الاقليمية في مبحثين مستقلين :

المبحث الأول
مزايا اللامركزية الاقليمية

تتجلى مزايا اللامركزية الاقليمية في العديد من المجالات والنواحي السياسية الادارية والاجتماعية.

مزايا اللامركزية الاقليمية من الناحية الاجتماعية (Sur le plan sociologique). للنظام اللامركزي الاقليمي ميزة اجتماعية هامة في انه كفيل بازالة عوامل الرهبة والخشية من سلطات الحكام. فلقد ترسخ في اذهان الشعب ان السلطات المركزية تمثل القوة والسلطة والنفوذ التي تمارس بلا قيود تحد منها. ولقد ساهمت تصرفات الحكام قديما وممثليهم في الاقاليم في تقوية هذا الشعور الاجتماعي. وتجلت مظاهر هذه السلطة المطلقة عادة في ظل الاستعمار لذا اعتبرت الادارة العامة وخصوصا الادارة المركزية شراً وظلماً يجب تجنبها بقدر الامكان ولقد خلف هذا الاعتقاد الاجتماعي وساعد على خلق تيار لامركزي

---

(٧٩) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٥٣.

يطالب بتولي الأفراد مهمة ادارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم أو بواسطة ممثلين عنهم.[٨٠]

لقد عبر السيد (Claude Anet) عن ذلك أجمل تعبير حينما وصف خصوصيات مزارعي (CauCase) فقال : «يطالب مزارعو (CauCase) بأن يتولوا ادارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم وتعيين رؤوسائهم ويريدون اذا سرقوا ان يكون السارق واحدا منهم».

«Ils demandent de s'occuper de leurs affaires eux, à nommer leurs chefs. [٨١]S'ils sont volés, ils veulent que ce soit par leurs».

فالنظام اللامركزي يقرب دون شك الادارة من الأفراد ويزيل بالتالي عوامل الريب والشك التي لا زالت حتى ايامنا هذه عالقة في الاذهان عن السلطات المركزية. فالاشخاص والمكلفون بتولي مهام ادارة الشؤون المحلية من سكان الوحدة المحلية لهم صلات وروابط وثيقة مع هؤلاء السكان.[٨٢] لذا غالبا ما تلقى القرارات الصادرة عن المجالس المحلية قبولا شعبيا نظرا لما يتمتع به أعضاء المجالس المحلية من ثقة شعبية. وغالبا ما يكون اعضاء المجالس المحلية شخصيات محلية بارزة او وجهاء الوحدة المحلية اختارهم سكان الوحدة بأنفسهم وبارادتهم الحرة. واذا لم تلق هذه القرارات قبولا شعبيا فالمسؤول الاول والاخير عن ذلك هو الشعب المحلي نفسه فهو الذي اختار بارادته الحرة متخذ القرار، وما عليه الا أن يلوم نفسه ويصحح الوضع، وهذا يقوم به عادة سكان الوحدة المحلية حينما يرفضون اعادة انتخاب اعضاء المجلس السابق.

مزايا اللامركزية الاقليمية من الناحية السياسية :

تحقق اللامركزية الاقليمية تطبيق الديمقراطية المحلية ويقول الاستاذ Debbasch في هذا الشأن : «اذا عرفت الديمقراطية في المجال السياسي على أنها

---

(٨٠) M. Waline : Op. Cit. P. 198.

(٨١) Claude Anet. Cité par M. Waline : Op. Cit. P. 198.

(٨٢) F.Bénoit «sur le plan sociologique, celle - ci répond indéniablement au desir des administrés, qui aiment à considérer qu'ils participent à la gestion des affaires locales et que cette gestion est opérée près d'eux». Op. Cit. No 212.

حكم الشعب بالشعب لمصلحة الشعب فتنطوي اللامركزية على تطبيق المبادىء الديمقراطية في الميدان الاداري. بمعنى آخر يجب ان لا يقتصر تطبيق الديمقراطية على المجال السياسي بل يجب ان يمتد كي يشمل المجال الاداري أيضا وادارة الشؤون من قبل أصحاب العلاقة هو التطبيق الحي لها.

«Si la démocratie représente dans l'ordre politique, suivant la formule consacrée (Le pouvoir du peuple par le peuple pour le peuple) la décentralisation représente, dans l'ordre administratif, l'application des principes démocratiques. En d'autres termes, la démocratie nepeut s'arrêter à l'ordre politique, elle doit s'appliquer aussi à l'ordre administratif. La gestion (٨٣)de leurs affaires par intéressés en est la concrétisation».

وقريبا من المعنى السابق يقول الأستاذ Hauriou

«L'administration Y est davantaqe au goût des populations locales, puis que celles - ci la qèrent elles - mêmes et surtout, la vie publique se reveille (٨٤)et parsuite, le légal acquiert sa plénitude».

ويتمثل تطبيق الديمقراطية المحلية في المجال الاداري بأن يعهد بمهمة ادارة الشؤون المحلية الى سكان هذه الوحدة المحلية. فتولى هؤلاء السكان مهام ادارة الشؤون المحلية بأنفسهم أمر في حكم المستحيل فلا بد من ممثلين عنهم يختارهم سكان الوحدة بارادتهم الحرة ويمارسون عليهم رقابة مستمرة. وتظهر فعالية هذه الرقابة الشعبية عند انتهاء مدة المجلس المحلي وانتخاب اعضاء المجلس الجديد.

وتظهر أهمية اللامركزية الاقليمية على الصعيد السياسي في انها تساعد على خلق وتدريب قيادات سياسية جديدة في الدولة فنجاح عضو مجلس محلي في ادارة الشؤون المحلية والدفاع عن هذه المصالح يعتبر دون شك عاملا مساعدا لترشيحه للانتخابات البرلمانية. لذا تعتبر اللامركزية الاقليمية مدرسة

---

(٨٣) Ch. Debbasch; Op. Cit. p. 201.

(٨٤) M. Hauriou : Précis de droit administratif et droit public, Paris, S, 1911, P. 141.

(٨٥) A. de Labadère : Op. Cit. P. 105.

الديمقراطية (Ecole de la démocratie) أو مدرسة الحياة السياسية[٨٦] (Ecole de lavie politique) ويقول الاستاذ Debbasch في هذا الخصوص «تظهر اللامركزية كأنها مدرسة للديمقراطية حيث تسمح للمواطنين التعلم والتدريب على تحمل المسؤولية فالتجربة والخبرة في ادارة الشؤون المحلية تخدم قيادات الأمة».

«La décentralistion est présentée comme une école de démocratie, elle permet aux citoyens de faire l'apprentissage de leurs responsabilités politiques. L'expérience de la gestion locale pourra servir aux diriaeants de la nation»[٨٧].

يكتسب الشخص دون شك خبرة سياسية لا يستهان بها من خلال عمله في المجلس المحلي فيتدرب على الدفاع عن المصالح التي يمثلها وتتكون لديه القدرة للتعبير عن افكاره وآرائه واقناع الغير بها.

مزايا اللامركزية الاقليمية من الناحية الادارية :

تحقق اللامركزية الاقليمية العديد من المزايا على الصعيد الاداري وتظهر هذه المزايا في العديد من النواحي :

- تخفف اللامركزية الاقليمية من عبء السلطات المركزية بصورة اكثر مما يحققه اسلوب عدم التركيز الاداري في هذا المجال. فتحرر اللامركزية الاقليمية الادارة المركزية من مهمة ادارة بعض الشؤون الادارية.

«La décentralisation libère les administrations centrales des tâches de gestion pour les quelles ces dernières ne pas concues.»[٨٨]

- وتؤدي اللامركزية الاقليمية الى تعدد وتنوع مراكز اصدار القرارات الادارية، وتتنوع بالتالي المجهودات والمبادرات الادارية مما يسمح بتجنب مخاطر التوحيد والنمطية الذي يتضمنه الأسلوب المركزي.[٨٩]

---

(٨٦) F. Bénoit : Op. Cit. P. 137.

(٨٧) Ch. Debbasch : Op. Cit. P. 201.

(٨٨) Ch. Debbasch : Op. Cit. P. 202.

(٨٩) A. de Laubadère : Op. Cit. P. 105.

الاستقلالية في الادارة :

تحقق اللامركزية الاقليمية الاستقلال في ادارة الشؤون المحلية فيدير سكان الوحدة المحلية شؤونهم المحلية بحرية وفقا لرغبة غالبية سكان الوحدة المحلية بصرف النظر عن رأي الاغلبية الوطنية.

«Les habitants des déartements ou communes sont libres, pour les affaires décentralisées, de s'administrer selon le voeu de la majorité de leurs représentants, Sans avoir à tenir compte de L'opinion de la majorité nationale»(٩٠)

الفعالية الادارية :

تحقق اللامركزية الاقليمية الفعالية الادارية فرجال الوحدة المحلية اقدر دون شك من رجال السلطات المركزية لمعرفة وتحديد حاجات السكان المحليين والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم فهم أقرب الناس لمعرفة ما يعانيه سكان الوحدة من مشاكل واتخاذ القرارات والاجراءات اللازمة لحلها لذا تكون قراراتهم اكثر ملاءمة مع الواقع واكثر استجابة للمتطلبات المحلية.

ويقول الاستاذ «Berthélemy» في هذا الخصوص يكفي استعراض مدى اتساع الميدان الاداري والموضوعات المتعددة والمتنوعة التي يجب عليها التدخل فيها للتوصل الى انه يستحيل على الادارة باجراءات عامة موحدة اشباع حاجات متنوعة بصورة لانهائية.

«IL suffit de réflichir á l'étendue du domaine de l'autorité administrative et à l'extrême diversité des matières où manifeste l'autorité pour apercevoir qu'il est impossible que l'administration donne, par des mesures uniformément générales, satisfaction à des besions infiniment variés»(٩١)

وبنفس المعنى يقول الاستاذان G. Vedel et P. Delvolvé تحقق الادارة

---

(٩٠) H. Berthélemy : Op. Cit. P. 100.

(٩١) H. Berthélemy : Op. Cit. P.99.

اللامركزية الاتصال مع اصحاب العلاقة مما يسمح لها معرفة حاجاتهم ورغباتهم الحقيقية.

«Une administration décentraliseé est bien davatage au contact des populations intéressées, dont elle connaît concrètement les besoins et les voeux»[٩٢].

فتفاعل الادارة المحلية مع سكان الوحدة يحقق الفعالية الادارية لأي نشاط اداري ونجاح أي عملية ادارية.[٩٣]

المبحث الثاني
عيوب اللامركزية الاقليمية

للنظام اللامركزي الاقليمي كأي تنظيم اداري آخر بعض العيوب وتتمثل هذه العيوب أساسا في ضعف سلطة ورقابة السلطات المركزية في الاقاليم، مما يهدد وحدة الدولة في بعض الاحيان، وافراط ومبالغة سكان الوحدة المحلية في الدفاع عن مصالحهم المحلية ولو على حساب المصالح الوطنية.

عيوب اللامركزية الاقليمية من الناحية السياسية :

لا تخلو اللامركزية الاقليمية من بعض العيوب السياسية الهامة. فادارة الشؤون المحلية من قبل مجالس محلية منتخبة يضعف دون شك سلطة ورقابة السلطات المركزية في الاقاليم.

فلا تملك السلطات المركزية فرض ارادتها على الهيئات المحلية ولكن لا يعد ضعف سلطة الجهات المركزية عيبا جسيما ينسب الى التنظيم اللامركزي الاقليمي ويهدد وحدة اقليم الدولة.

ولكن العيب أو الخطر يكمن حقا في التخوف من أن تستغل بعض

---

(٩٢) Selon. Ch. Debbasch «La décentrlisation sdministrative est présenrée, aujourd'hui, comme un gage de meilleure efficacité de l'action administrative». Op. Cit. P. 202.

(٩٣) Selon. G. Vedel et P. Delvolve «La coll aborarion des poupuplations airsi facilitée, est bien plus que l'efficacité technique, la cindition de la réussité d'une opération administrative». Op. Cit. P. 864.

التجمعات السكانية المقيمة في جزء معين من اقليم الدولة والمترابطة فيما بينها برابطة العرق أو الدين أو اللغة والمختلفة عن الرابطة التي تربط غالبية سكان الدولة (الاكراد في شمال العراق وسكان جنوب السودان).

فتطبيق اللامركزية الاقليمية قد يؤدي إلى تقوية النزعات الانفصالية لدى هذه التجمعات السكانية. فاللامركزية الاقليمية لا تخلق هذه النزعة الانفصالية فهي موجودة اصلا لدى هؤلاء السكان وسابقة على تطبيقها. والدليل على ذلك ان تطبيق النظام المركزي بصورة مطلقة لم يقض على هذه النزعة الانفصالية أو اختفائها لذا تميل الدول إلى منح هؤلاء السكان حكما ذاتيا كوسيلة للتخفيف من حدة هذه المشكلة.

يرى البعض أن الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية يتمثل في أن اللامركزية المتقدمة يؤدي إلى زيادة في عدم المساواة بين الهيئات اللامركزية المختلفة حيث تحابى الجماعات الفنية على حساب الجماعات الفقيرة مما يخلق سوء فهم أو حتى عداء بمواجهة السلطات المركزية.

«Une décentralisation trop poussée présente des risques pour l'unité nationale : ele aggrave les inégalités entre les collectivités favorise l'égoisme des groupes favorisés par rapport aux régions les plus déshéritees, entraine une incompréhension, voire une hostilité, à l'égard des autorités nationales»[٩٤].

يتعاظم هذا الخطر كلما كانت الجماعة المحلية كبيرة وقوية.

«Le danger est d'autant plus important que la collectivité décentralisée est plus grande, plus puissante»[٩٥].

ونحن لا نتفق مع هذا التصوير للأمور، فالنظام اللامركزي الاقليمي لا يؤدي اطلاقا الى خلق عدم المساواة بين الوحدات المحلية أو زيادة حدتها فعدم المساواة بينها موجودة سابقا.

كما أن الدول تملك الوسائل القانونية الكافية والكفيلة لمنع حالة عدم المساواة بين الوحدات المحلية، خصوصا من الناحية المالية وهي الهامة في هذا المجال.

---

(٩٤) Ch. Debbasch : Op. Cit, P. 202.

(٩٥) Ch. debbasch : Op. Cit. P. 202.

تعقيد الأمور :

تؤدي اللامركزية الى تعدد وتنوع الاشخاص المعنوية العامة وتتعدد الميزانيات مما يعد خروجا على قاعدة وحدة الميزانية كما يؤدي إلى تعدد قواعد المسؤولية[٩٦]، مما يؤدي دون شك إلى زيادة الانفاق العام وزيادة نفقات تسيير الهيئات اللامركزية.

سوء ادارة الشؤون المحلية :

قد تؤدي اللامركزية الاقليمية خصوصا في الدول التي لم تتأصل فيها القواعد والأسس الديمقراطية الى سوء ادارة الشؤون المحلية فقد تعجز الهيئات المحلية عن ادارة الشؤون المحلية أو قد تديرها بصورة سيئة مما يلحق الضرر بالمصلحة العامة.

نرى أن هذا العيب غير مؤكد أي أنه احتمالي قد يتحقق وقد لا يتحقق فمن الممكن جدا أن يعهد لسكان الوحدة المحلية ادارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم وان يتبرع هؤلاء السكان في ادارتهم لهذه الشؤون المحلية وإذا حدث سوء ادارة فذلك ضرر لا بد منه فلن تصل الهيئات المحلية بحكم الضرورة إلى الادارة الجيدة مباشرة. المهم أن يتدرب ابناء الوحدات المحلية على تولي مهام الادارة المحلية.

الاضرار بالمصلحة العامة :

طالما ان اللامركزية الاقليمية تقوم أساسا على فكرة الدفاع عن المصالح المحلية المتميزة فالمغالاة والافراط والتعصب في الدفاع عن هذه المصالح قد يدفع المجالس المحلية الى تقديم المصلحة المحلية على المصلحة العامة في حالة التعارض لكن وجود نظام للرقابة على المجالس المحلية يكبح جماع هذه النزعة المفرطة.[٩٧]

---

(٩٦) H. Berthélemy : Op. Cit. P. 100.

(٩٧) A. de Laubadère : Op. Cit. P. 105.

يتبين لنا من خلال دراستنا السابقة لظاهرة اللامركزية الاقليمية باعتبارها الصورة الأولى من صورتي اللامركزية الادارية، انها ظاهرة سياسية في المقام الأول. تستهدف تطبيق الديمقراطية في النطاق المحلي أي الديمقراطية المحلية التي تتمثل في ان تترك السلطات المركزية مختارة وبمحض ارادتها مهمة ادارة الشؤون المحلية لهيئات محلية منتخبة من قبل سكان الوحدة المحلية.

اذا كان حد هدف اللامركزية الاقليمية سياسيا فمن غير المتصور ان تتولى السلطات المركزية أو ممثلوها في الاقاليم مهمة ادارة الشؤون المحلية، بل على العكس يجب ان يتولى أبناء الوحدة المحلية ادارة هذه الشؤون المحلية الخاصة باسم وحدتهم المحلية ولحساب جميع ابناء الوحدة. ومن غير المتصور ايضا ان يتولى جميع أبناء الوحدة المحلية ادارة شؤونهم المحلية، فذلك في حكم المستحيل عمليا، فلا بد اذن ان يختاروا جماعة منهم تتولى مهام ادارة الشؤون المحلية باسمهم ولحسابهم وتحت اشرافهم ورقابتهم المستمرة. ولا يمكن الوصول لهذا الاختيار الا باسلوب الانتخاب سواء أكان انتخابا مباشرا أو انتخابا غير مباشر. لذا نجد قوانين الادارة المحلية في جميع دول العالم تأخذ بأحد هذين الاسلوبين لاختيار اعضاء الهيئات المحلية. ومما لا شك فيه ان أسلوب الانتخاب المباشر أكثر ديمقراطية من اسلوب الانتخاب غير المباشر لصدقه ودقته في التعبير عن ارادة الشعب المحلي. لذا نجد بعض الدساتير تحرص على ان يكون انتخاب الهيئات المحلية باسلوب الانتخاب المباشر. فإننا نرى ان الانتخاب هو جوهر ومحور اللامركزية الاقليمية، فلا يمكن وصف نظام بأنه نظام لا مركزي اقليمي اذا لم ينتخب أعضاء الهيئات المحلية من قبل سكان الوحدة المحلية، حيث لا يمكن تحقيق غاية وهدف اللامركزية الاقليمية بغير اسلوب الانتخاب. لذا نرى ضروريا أن يكون اسلوب تكوين الهيئات المحلية هو الانتخاب المباشر، وأن يستبعد دور السلطات المركزية في هذا المجال مهما كان، اللهم باستثناء دورها في تنظيم العملية الانتخابية والذي يفترض فيه دوما ان يكون حياديا.

اذا كانت اللامركزية الاقليمية تؤدي الى تعدد في مراكز اتخاذ القرارات الادارية، بمحض ان تتكون سلطات اقليمية تمارس الاختصاصات خصوصا تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، فهي ليست الاسلوب الوحيد. بل نعلم ان

اسلوب عدم التركيز الاداري يحقق مثل هذه النتيجة اذا طبق بصورة سليمة وصادقة، ولكن الفارق يتمثل في الهدف الذي يستهدفه كلا النظامين. وبالتالي لا تختلط اللامركزية الاقليمية بعدم التركيز الاداري فلكل منهما هدفه وميدانه ونطاقه الخاص.

التنظيم اللامركزي الاقليمي كأسلوب من أساليب التنظيم الاداري المعمول بها في جميع الدول لا يخلو من العيوب التي يأخذها عليه معارضوه كالمغالاة في الدفاع عن المصالح المحلية وتقديمها على المصالح الوطنية أو القومية في حالة التعارض بينهما. ان الانتقادات التي وجهت لهذا الاسلوب واهية في حقيقتها، ولا تعبر عن حقيقة هذا الاسلوب. فلم يقل احد بأن اللامركزية الاقليمية تعني استقلال وانفصال الهيئات المحلية. فللسلطات الوصائية الادارية الوسائل القانونية الكفيلة بكبح جماح أية نزعات انفصالية أو ميول استقلالية اذا وجدت. كما يمكنها دوما تحقيق التنسيق بين اعمال الهيئات المحلية.

نرى أخيرا انه يجب على مشرعنا الاردني اعادة النظر بطريقة انتخاب اعضاء المجالس المحلية (البلدية والقروية) وأن يكون اختيار جميع اعضاء هذه المجالس باسلوب الانتخاب المباشر لديمقراطية هذا الاسلوب. وان يترك الاعضاء المجالس المحلية اختيار رئيس المجلس ونائبه، وأن يستبعد أي دور للسلطات المركزية في هذا المجال.

مراجعات کتب