

حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة

«دراسة تحليلية للقانون الفرنسي رقم ٣٢١-٢٠٠٠»

الصادر في (١٢) إبريل ٢٠٠٠ (*)

الدكتور/ موسى مصطفى شحادة
كلية القانون - جامعة الشارقة
دولة الإمارات العربية المتحدة

ملخص:

يهدف هذا البحث إلى دراسة حقوق المواطنين في أثناء تعاملهم مع الإدارة استناداً إلى نصوص قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ في شأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات الفرنسية، وبخاصة حقهم في الحصول على القواعد القانونية النافذة في الدولة وحقهم في الشفافية الإدارية والمالية، وحقهم في تحسين الإجراءات بينهم وبين الإدارة.

وخلص هذا البحث إلى أن هذا القانون يُعد التشريع الأكثر أهمية وفعالية وشفافية لحقوق المواطنين في أثناء تعاملهم مع الإدارة منذ سنة ١٩٥٣؛ حيث جاءت نصوص هذا القانون لتعزيز دولة القانون الديمقراطية ولتعزيز آليات الاطلاع على القوانين أو الأنظمة والوثائق الإدارية، ومن ثم لتضع حداً لاحتكار الإدارة لوثائقها ومعلوماتها، ولجعل السلطات الإدارية أكثر قبولاً وقرباً من المواطنين.

(*) أجزى للنشر بتاريخ ٥/٧/٢٠٠٣ م.

مقدمة عامة:

قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ خطوة مهمة في تطوير وتحديث حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة:

يعد القانون رقم ٣٢١-٢٠٠٠ الصادر في (١٢) إبريل ٢٠٠٠ في شأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات^(١) التشريع الأكثر أهمية وفاعلية وشفافية لحقوق المواطنين في أثناء تعاملهم مع الإدارة منذ صدور القانون رقم ٧٨-٧٥٣ في (١٧) يوليو ١٩٧٨ في شأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور^(٢). وهذا ما دفع الأستاذين Gounin و Lalluque للقول "إن قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ يشكل خطوة جديدة في مسيرة تحديث الإدارة الفرنسية"^(٣). أو كما جاء على لسان وزير الوظيفة العامة الفرنسي السيد Emile Zuccarelli في أثناء تقديمه مشروع القانون " أن نصوص قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠ وضعت لتعزيز دولة القانون (L'Etat de droit) والديمقراطية (La démocratie)^(٤)".

والهدف الرئيس من إصدار هذا القانون هو "جعل السلطات الإدارية في الدولة أكثر رفقا وسهولة (plus accessibles)، وأكثر شفافية (plus transparences)، وأكثر فاعلية (plus efficaces)، وبصفة خاصة أكثر قرباً من المواطنين"^(٥). وبالمعنى نفسه يؤكد الأستاذان Gounin و Lalluque أن هذا القانون جاء ليضع السمات الأساسية لما يجب أن تكون عليه الإدارة الفرنسية

JOURNAL OFFICIEL (J.O.), 13 avril 2000. P. 5646. (١)

J.O., 18 juillet 1978, p. 2851. (٢)

GOUNIN Yves et LALLUQUE Lydie, La Réforme du droit d'accès aux documents administratifs, A.J.D.A., Juin 2000 pp. 486 et suiv. (٣)

Cité par FERRARI Pierre, les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, A.J.D.A., juin 2000 pp. 471 et suiv. (٤)

Ibid. (٥)

في سنة ٢٠٠٠: إدارة أكثر سهولة وليناً وقبولاً، وأكثر شفافية^(٦). وللوصول إلى هذا الهدف "جاءت المواد (٥-٢، ٨، ٧) من هذا القانون لتعزيز آليات الاطلاع على الوثائق الإدارية، ولتنسيق الشروط اللازمة لتمكين الجمهور من الحصول على هذه الوثائق، سواء كانت هذه الوثائق جاهزة أم غير جاهزة للتصرف بها لدعم المعلوماتية، وسواء كانت تعد من قبيل الوثائق الأرشيفية أم لا"^(٧).

وقد عكست الإصلاحات الإدارية التي أدخلها المشرع على العلاقات التي تنشأ بين الإدارة والمواطنين رغبة تشريعية في أن تبلغ من الشفافية درجة تكون معها بمنزلة بيت من زجاج لا يخفى على من خارجها ما يدور بداخلها^(٨). جاءت بتلك الإصلاحات - بالإضافة إلى قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ - عدة قوانين أبرزها: القانون رقم ٧٨/١٧ الصادر في (٦) يناير ١٩٧٨ في شأن المعلوماتية والوثائق والحريات^(٩)، والقانون رقم ٥٤٨ لسنة ١٩٩٤ المعدل لقانون (٦) يناير ١٩٧٨^(١٠)، والقانون رقم ٧٨/٧٥٣ الصادر في (١٧) يوليو ١٩٧٨ في شأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور، والقانون رقم ٧٩/٥٨٧ الصادر في (١١) يوليو ١٩٧٩ في شأن تسبب بعض القرارات الإدارية^(١١).

إن اعتراف المشرع الفرنسي بحقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة جاء نتيجة حتمية لثورة تكنولوجيا المعلومات التي أصبحت في الوقت الحاضر

(٦) GOUNIN et LALUQUE, op. cit., p. 486.

(٧) Ibid

(٨) RANGEON F., L'accès à l'information administrative Coll., Information et Transparence administrative, P.U.F., 1988 P. 70.

(٩) J.O., 18 Juillet 1978 p. 2851.

(١٠) J.O., 2 Juillet 1978 p. 9559.

(١١) J.O., 12 Juillet 1979 يشمل التسبب القرارات الفردية الصادرة في غير صالح الأفراد والقرارات الإدارية الصادرة استثناء من القواعد العامة الواردة في القوانين واللوائح، ويمتد كذلك إلى قرارات هيئات التأمين الاجتماعي.

سمة من سمات هذا العصر. في هذا الخصوص يقول الأستاذ chabanol "إن نشوء حق الأفراد في الحصول على الوثائق الإدارية Le droit d'accès aux documents administratifs جاء أثراً لدعوات إصلاحية وجهود فقهية كشفت عن مساوئ احتكار الإدارة لوثائقها وخطورة سيادتها المطلقة على معلوماتها"^(١٢). وقد كشف الأستاذ Le Grand عن "أن السرية التي تحيط بها الإدارة أعمالها عادة بغیضة تمثل أثراً للنظام النابليوني المستبد. وقد آن الأوان للتخلص من السرية لتحل محلها العلانية والشفافية وتضع حداً لاحتكار الإدارة لمعلوماتها"^(١٣). وبالمعنى نفسه يقول الأستاذ Maisl "أصبحت الشفافية والعلانية قاعدة في العلاقة العامة بين الإدارة والجمهور بشأن معلوماتها ووثائقها"^(١٤).

موضوع البحث:

ينصب موضوع هذا البحث على دراسة حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات الفرنسية وفقاً للنصوص الواردة في القانون رقم ٣٢١ الصادر في (١٢) إبريل ٢٠٠٠ في شأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة.

وتركز الدراسة على إبراز الموضوعات التي تتصل مباشرة بحقوق المواطنين في أثناء تعاملهم مع الإدارة من خلال تحليل نصوص قانون ١٢ إبريل رقم ٣٢١ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه أعلاه.

أهمية البحث:

لموضوع هذا البحث أهمية نظرية وعملية لعدة اعتبارات، أهمها:

(١٢) CHABANOL D., L'accès aux informations administratives, G.P., 1985 P. 428.

(١٣) LE GRAND A., Médiateur, Répertoire de contentieux administratifs, Encyclopedie, Dalloz, 1993, Paris P.5.

(١٤) MAISL Herbèrt, Une nouvelle liberté publique, La liberté d'accès aux documents administratifs, Edition Saint paul, Paris, 1981 P.831.

- ١ - افتقار مكتبة القانون العام العربية لمثل هذه الدراسات المتخصصة وبخاصة في مجال حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة في ظل غياب النظم الديمقراطية في الدول النامية، وتغليب مبدأ السرية على مبادئ الشفافية والعلانية في العلاقات التي تثور بين الدولة ومواطنيها.
- ٢ - تعزيز شفافية الإدارة باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للإدارة الحديثة وديمقراطيتها وفعاليتها وقربها من الأفراد.
- ٣ - تعزيز دولة القانون التي تعترف بالحقوق والحريات العامة للأفراد، وتعمل على حمايتها من التعسف الإداري، واحتكار المعلومات والوثائق، ومنع الوصول إليها أو الحصول عليها من قبل الأفراد لتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم.
- ٤ - أدت ثورة المعلومات والاتصالات التي يتسهم عمودها الحواسيب والشبكات الإلكترونية وسواها من التقنيات العالية إلى سقوط مبدأ السرية في علاقات الإدارة مع الأفراد، وجعل العلانية والشفافية قاعدة في تعامل الإدارة مع مواطنيها، وأحالت السرية إلى محض استثناء.

منهج البحث:

تم اتباع المنهج النظري الوصفي والتحليلي في دراسة حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة الفرنسية وفقاً لأحكام قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ في شأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات.

خطة البحث:

- تحقيقاً للأهداف المرسومة لهذا البحث، تم تقسيمه على النحو الآتي:
- المبحث الأول: حق المواطنين في الحصول على القواعد القانونية المطبقة عليهم.
 - المطلب الأول: الحق في الحصول على القواعد القانونية مهمة من مهمات المرفق العام.

-
- المطلب الثاني: تقنين التشريعات حق ثابت.
 - المبحث الثاني: الشفافية الإدارية والمالية لصالح المواطنين.
 - المطلب الأول: الشفافية الإدارية.
 - المطلب الثاني: الشفافية المالية.
 - المبحث الثالث: تحسين وتطوير الإجراءات والقرارات بين الإدارة والمواطنين.
 - المطلب الأول: القواعد الخاصة بتحسين الإجراءات بين الإدارة والمواطنين.
 - المطلب الثاني: النظام القانوني للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية.
 - المبحث الرابع: وسائل تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطنين.
 - المطلب الأول: الوسيط (مدياثير الجمهورية).
 - المطلب الثاني: مجمع (أو مقر عام) المرافق العامة.

المبحث الأول

حق المواطنين في الحصول على القواعد القانونية المطبقة عليهم

أوجبت المادة رقم (٢) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ على الإدارة التزاماً يتم بمقتضاه تنظيم حصول المواطنين على القواعد القانونية المطبقة عليهم ببسر وسهولة، وذلك من خلال نشر النصوص القانونية على اعتبار أن ذلك يشكل مهمة من مهمات المرفق العام.

ولوضع هذا الالتزام موضع التطبيق نصت المادة رقم (٣) من القانون ذاته على ضرورة تقنين التشريعات الصادرة في الدولة.

المطلب الأول

الحق في الحصول على القواعد القانونية مهمة من مهمات المرفق العام

مما لا شك فيه أن تمكين الأفراد من الاطلاع أو الوصول أو الحصول على التشريعات الصادرة في الدولة يترجم عملياً إرادة الدولة وسلطاتها العامة في خلق إدارة أكثر قبولاً للمواطنين. ولا يتأتى ذلك إلا بنشر القواعد القانونية (La diffusion des textes juridiques) وبالطرق القانونية التي تحددها الدولة وبخاصة بواسطة الجريدة الرسمية (Le Journal Officiel)^(١٥).

إن تسهيل حصول المواطنين على القواعد القانونية ضرورة ملحة على الرغم من صعوبة ذلك من النواحي الفنية والعملية؛ وذلك لكثرة عدد القوانين

(١٥) انظر الأمر الصادر في ٢٦ يوليو ١٩٩٥ عن مجلس الوزراء الخاص بإعداد وتطبيق الإصلاح الإداري للدولة ومرافقها العامة (الجريدة الرسمية، ٢٨ يوليو ١٩٩٥، ص ١١٢١٧). وكذلك المرسوم رقم ٤٨١-٩٦ الصادر في (٣١) مايو ١٩٩٦ بشأن المرفق العام المؤسس على القواعد القانونية.

واللوائح التي تصدر في الدولة من ناحية^(١٦) ولكثرة التعديلات التي تطرأ على هذه التشريعات من ناحية أخرى؛ مما يجعل معرفة المواطنين بهذه التشريعات وفهمها ليس بالأمر السهل. لذلك كان من الطبيعي أن يكون ذلك من بين مهام الدولة، مراعية بذلك نص المادة (٣٤) من الدستور التي تحدد الموضوعات التي يجب تنظيمها بقوانين^(١٧). وتيسير الوصول إلى التشريعات يشكل مبدأً دستورياً استناداً إلى مبدأ المساواة أمام القانون الوارد في المادة (٦) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن وكفالة الحقوق المنصوص عليها في المادة (١٦) من هذا الإعلان، ووفقاً لحكم المجلس الدستوري الصادر في نوفمبر ١٩٩٩.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث نسبياً "أن وضع القوانين تحت تصرف الجمهور ونشرها، وكذلك نشر القرارات والوثائق الإدارية يستجيب للكثير من المبادئ العامة للقانون، وبخاصة: مبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ المساواة في الحصول على النصوص القانونية والوثائق والمعلومات الإدارية، ومبدأ الحياد، ومبدأ الموضوعية". ويشكل ذلك بطبيعته *par nature* مهمة من مهمات المرفق العام...^(١٨).

إن تطبيق مبدأ حرية الحصول على المعلومات الإدارية والقرارات والوثائق الإدارية لا يكون إلا من خلال عاملين، هما: وضع المعلومات والوثائق والقرارات الإدارية تحت تصرف الجمهور من ناحية، ونشر نصوص هذه الوثائق والقرارات من جهة أخرى^(١٩).

(١٦) تقدر عدد القوانين المطبقة في فرنسا أكثر من (٨٠٠٠) قانون، أما الأنظمة (اللوائح) فتزيد على (٨٠٠٠٠) لائحة (انظر: *De la sécurité juridique, rapport public*, 1992, E.D.C.E., No 43..)

(١٧) يتم تنظيم غير الموضوعات الواردة في المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي بواسطة الأنظمة (اللوائح) وفقاً لنص المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي.

(١٨) C.E., 17 décembre 1997, *Ordre des Avocats à la Cour de Paris, Rec., Leb., p.* 491, A.J.D.A., 1998 P. 363.

(١٩) Circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion des données juridiques sur les sites Internet des administrations, J.O., 24 décembre 1998, P. 19487.

ويعتمد ذلك على عنصرين^(٢٠): الحالة الفنية أو التقنية لهذه المعلومات والوثائق والقرارات، وعلى دراسة آثار مشروعات القوانين والمراسيم التي تدرس في مجلس الدولة الفرنسي.

أولاً - إنشاء موقع على شبكة الإنترنت لخدمة التشريعات الفرنسية
(Le site Internet légifrance):

لقد تم رسمياً إنشاء موقع على شبكة الإنترنت لخدمة التشريعات الفرنسية (Service Légifrance) بمقتضى القرار رقم ٦ يوليو ١٩٩٩.^(٢١)

ويقوم هذا الموقع على نشر النصوص القانونية العامة دون مقابل، وذلك من خلال الرد على الرسائل الإلكترونية التي يرسلها مستخدمو الموقع.

وقد أنشأت العديد من السلطات المحلية كالبليات والمحافظات والأقاليم وكذلك العديد من المرافق العامة، مواقع لها على شبكة الإنترنت بهدف خدمة الجمهور في الحصول على البيانات والوثائق الإدارية والتشريعات المتعلقة بها. كذلك أنشأت مختلف الوزارات في الدولة استناداً إلى القرار الصادر في ١٦ يوليو ١٩٩٧، مواقع لها على شبكة الإنترنت لخدمة الجمهور في الحصول على وثائقها وبياناتها الإدارية والتشريعات النازمة لها.^(٢٢)

ونحن نعتقد أن هذه المواقع (Les sites Internet) تمثل أحد المظاهر الإيجابية للدولة في سعيها إلى إصلاح نظام الوصول أو الحصول على الوثائق والبيانات والمعلومات الإدارية، وكذلك على التشريعات السارية المفعول.

(٢٠) Circulaire du 17 décembre 1998 relative à la diffusion des données juridiques sur les sites Internet des administrations, J.O., 24 décembre 1998, P. 19487.
FERRARI P., op.cit, p. 474.

(٢١) Arrêté du 6 juillet 1999 relatif à la création du site Internet légifrance., J.O., 18 Mai 1997 p.7529.

(٢٢) J.O., 18 mai 1997, p. 7529.

وتساعد هذه المواقع في الوقت نفسه على التقريب بين المواطنين والإدارات المختلفة. إضافة إلى أن هذه المواقع تعمل على إيجاد تقنيات جديدة في نظام المعلوماتية وتطويرها، وعلى مشاركة المواطنين في الحياة الديمقراطية في الدولة.

بقي أن نشير في هذا المقام إلى أن التوقيع الإلكتروني (signature Electronique)^(٢٣) له نفس قوة وحجية الإثبات كالتوقيع على السندات العادية. وهذا ما أكدته قانون ١٣ مارس ٢٠٠٠ حيث نص على أن الكتابة الإلكترونية لها قوة الإثبات نفسها كالكتابة على الورق. وقد أضاف المشرع الفرنسي الفقرة (٣) على المادة ١٣١٦ من التقنين المدني "إن الكتابة على سند إلكتروني لها نفس قوة وحجية الإثبات كالكتابة على سند ورقي"^(٢٤). كذلك يحظر التوجيه الأوروبي الصادر في مايو لسنة ٢٠٠٠ حول التجارة الإلكترونية الذي يعد بمنزلة عقد ميثاق للعقود على الخط (on line) خلال القرن الواحد والعشرين، على الدول الأعضاء وضع عراقيل أمام الاعتراف التام بالعقود الإلكترونية (مادة ٩).^(٢٥)

(٢٣) التوقيع الإلكتروني مصطلح تقني عام يتعلق بجميع الطرق التي تسمح للشخص بالتوقيع على الوثيقة الإلكترونية. ومن هذه الطرق المنتجة بوسائل تقنية مختلفة: (١) طباعة اسم المرسل في نهاية رسائل البريد الإلكتروني. (٢) أو صورة مستنسخة للتوقيع الخطي مرفقة بالمستند الإلكتروني. (٣) رقم سري أو شيفرة (PIN) كالتي تستخدم في بطاقات (ATM, Crédit card). 4) استخدام معرف بيومتري مميز (biometric signature) مثل بصمة الإصبع أو قزحية العين. (٥) توقيع رقمي يمكن إحدائه عن طريق استخدام تشفير المفتاح العام. انظر تفعيل ذلك:

SMEDINGHOFF Thomas J. and BRO RUTH Hill, moving with change: "Electronic Signature legislation as a Vehicle for Advancing E-Commerce" published in the John Marshal Journal of computer and information law, VOL XVI, No 3, 1999 p. 723.

(٢٤) "Le criteil sur support électronique a la même force probante que lécrit sur support papier".

(٢٥) GERARD Notte, La directive 2000/31/CE Du, 8 juin 2000 sur le Commerce Electronique, la semaine Juridique, FERRARI P. op. cit., p.475.

ثانياً - دراسة آثار مشروعات القوانين والمراسيم التي تحال إلى مجلس الدولة الفرنسي على مختلف الصعد:

كشف الأمر الصادر في ٢١ نوفمبر ١٩٩٥ عن ضرورة القيام بدراسة الآثار المصاحبة لمشروعات القوانين والمراسيم التي تحال إلى مجلس الدولة لدراستها (une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décrets en Conseil d'Etat). وقد حدد الأمر الصادر في ٢٦ يناير ١٩٩٨ المضمون الأساسي لمثل هذه الدراسة، حيث اعتبر أن الهدف الرئيس من هذه الدراسة يجب أن ينصب على تقدير أثر هذه المشروعات على الصعيد الإداري والقانوني والاجتماعي والاقتصادي وعلى صعيد الميزانية العامة، والتأكيد من جهة أخرى مدى ملائمة هذه المشروعات أو اتفاقها مع الأهداف المرسومة لها.

وهذا ينطبق أيضاً على فعالية النشاط الإداري للدولة، وذلك من خلال العمل على إيقاف تكاثر (توالد) النصوص التشريعية واللائحية (endiguer la prolifération des textes législatifs et réglementaires)، ومن ثم السيطرة على تعقد النظام القانوني (La complexité de l'ordonnancement juridique)^(٢٦).

ونحن نعتقد أن مثل هذه الدراسة يجب ألا تقتصر على التشريعات والمراسيم فقط، وإنما تشمل كذلك الوثائق الإدارية، لما تحققه مثل هذه الدراسات من إيجابيات وبخاصة في مجال تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور وتطوير أداء الإدارة، وتقريب الإدارة من الجمهور.

FERRARI P., op. cit, p. 475.

(٢٦)

المطلب الثاني

تقنين التشريعات الصادرة في الدولة حق ثابت

حدد الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ طرق تقنين التشريعات، فيما أن يكون بواسطة القانون (la codification par la loi) وفقا لنص المادة (٣٤)، وإما أن يكون بواسطة نظام (la codification par ordonnance) استناداً إلى نص المادة (٣٨) من الدستور.

أولاً - التقنين بواسطة القانون وفقاً لنص المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨:

حددت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ الموضوعات والمسائل التي يجب تنظيمها بقوانين، ومنها: الحقوق المدنية للمواطنين، والجنسية، وتحديد الجرائم وعقوباتها، والحقوق الأساسية للموظفين والعسكريين، والملكية، وحقوق العمال، ونزع الملكية للمنفعة العامة.... ويهدف التقنين إلى إعادة تنظيم وهيكل هذه القوانين في وثيقة أو مدونة واحدة لجلائها ووضوحها وسهولة نشرها وبخاصة بواسطة التقنيات الحديثة كالإنترنت، وكذلك بغية تسهيل حصول المواطنين أو ممثليهم عليها. وهذا ما أكدّه المجلس الدستوري في حكم حديث صدر عنه في سنة ١٩٩٩ بقوله " إن المهمة الأساسية للدولة هي تحقيق المصلحة العامة، ولا يتأتى ذلك إلا بمساعدة الأفراد على تطبيق تشريعاتها التي يجب أن تتميز بالموضوعية (dobjectivité) والسهولة (daccessibilité) والوضوح (dintelligibilité)^(٢٧). وجاء في حيثياً هذا الحكم أيضاً " أن مبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ ضمان الحقوق - المنصوص عليها في المادتين (٦) و(١٦) من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ على التوالي - لا يمكن تفعيلهما إلا في حالة تمكين الأفراد من معرفة القوانين المطبقة

Conseil Constitutionnel (C.C.), 16 novembre 1999, J.O., 22 décembre 1999, p. 1904. (٢٧)

عليهم بشكل كاف" (٢٨). وهذا لا يتأتى - كما سبق القول - إلا بوضع هذه القوانين في مدونة (Code) واحدة يسهل الرجوع إليها.

في هذا الخصوص يقول Guy Braibant (٢٩) نائب رئيس اللجنة العليا للتقنين في فرنسا بمناسبة صدور التقنين الخاص بالنقد والأموال Code monétaire et financier: "كلما بسطنا القانون وخففنا تعقيده كان التقنين متماسكاً Cohérence وموحداً Unicité ومقبولاً من الجميع وقابلاً للتطبيق كلياً" (٣٠). ويضيف Braibant "إن مشكلة التقنين تتلخص في صورتين: الصورة الأولى نقدية كما عبّر عنها Francois Terré، وهي أن التقنين فن صعب la codification est un art difficile، أما الصورة الثانية فهي أكثر تفاؤلاً plus optimiste، كما عبّر عنها Bernard Beigner بأن التقنين مستقبل القانون codification et l'avenir de la loi وفي هذا المعنى كتب Vigouroux "إننا لن نتقدم خطوة إضافية نحو التقنين المفتوح إلا بعد المزج بين الآراء المتعارضة في أثناء مناقشة ذلك في البرلمان والوصول إلى توافق بغية القيام بتقنين كامل ومفتوح قدر الإمكان" (٣٢).

ثانياً - التقنين بواسطة النظام (اللائحة) وفقاً لنص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨:

خول قانون ١٦ ديسمبر ١٩٩٩ ومن بعده قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠ للحكومة (السلطة التنفيذية) الحق بإصدار أنظمة تفويضية (أو لوائح تفويضية) في موضوعات داخلية أصلاً في اختصاص السلطة التشريعية. ويكون ذلك بناء

Ibid. (٢٨)

Cité par FERRARI P., op. cit., p. 476. (٢٩)

BRAIBANT Guy, la problématique de la codification, Revue fr. Droit (٣٠) publique, 1997, No 82 pp. 165 - 176.

Ibid. (٣١)

VIGOUROUX Christian, Alice au pays de la codification à droit content, (٣٢) Revue fr. Admi. Public, 1997, No 82 pp. 187-192.

على طلب من السلطة التنفيذية وبتفويض من السلطة التشريعية استناداً إلى نص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨^(٣٣).

وهكذا تستطيع الحكومة بعد تفويضها من البرلمان إصدار لوائح تفويضية ضمن الشروط التالية:^(٣٤)

أ - أن تتقيد الحكومة بالموضوعات والمسائل التي يحددها قانون التفويض التشريعي.

ب - يكون التفويض مؤقتاً؛ أي يحدد البرلمان في قانون التفويض المدة الزمنية التي تستطيع الحكومة خلالها وضع الأنظمة التفويضية.

ج - تعد الأنظمة التفويضية في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي.

د - يحق للبرلمان أن يضع ما يشاء من قيود وضوابط خاصة يتعين على الحكومة التزامها.

هـ - تنفذ اللوائح التفويضية من تاريخ نشرها، ويجب على الحكومة عرضها على البرلمان في أول انعقاد له، وتعتبر هذه اللوائح ملغاة إذا لم يتم عرضها على البرلمان خلال المدة المحددة في قانون التفويض التشريعي.

وقد صدرت في فرنسا مجموعة من التقنيات (المدونات) (Codes)، بأنظمة تفويضية، وكل مدونة تجمع في ثناياها النصوص المتعلقة بموضوع محدد، ومثال ذلك: التقنين الزراعي (Code rural)، وتقنين التعليم (Code de l'éducation)، وتقنين الصحة العامة (Code de la santé publique) والتقنين التجاري (Code de commerce)، وتقنين البيئة (Code de l'environnement)، وتقنين القضاء الإداري (Code de la justice administrative)، وتقنين المرور

(٣٣) تنص المادة ١/٣٨ من الدستور الفرنسي على أنه " تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان في سبيل تنفيذ برنامجها أن يأتني لها بإصدار أنظمة ترد عادة على نطاق القانون وخلال فترة محددة ".

(٣٤) استناداً إلى المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨.

(Code de la route)، وتقنين النشاط الاجتماعي (Code de l'action sociale)، وتقنين النقد (العملة) والأموال (Code monétaire et financier)^(٣٥)، وتقنين السلطات المحلية (Code des collectivités territoriales)^(٣٦).

وخلاصة القول، إن التقنين يساعد على جعل القانون أكثر فهماً وقبولاً من قبل المواطنين، بخاصة أن كل تقنين (مدونة) يجمع في طياته - وفق خطة متماسكة - مجموعة النصوص القانونية التي تتعلق بموضوع محدد كالعدالة الإدارية، أو المرور، أو الصحة العامة ... ويساعد التقنين كذلك على الحد من الإغراق والتشتت والتضخم. ويعمل أيضاً على إعلاء ما يمكن تسميته بالأمن (السلامة) القانوني (sécurité juridique)^(٣٧)، ويحقق القاعدة المعروفة "الجهل بالقانون لا يقبل عذراً"^(٣٨).

ويساعد التقنين أيضاً على تحسين نوعية النصوص القانونية وتحديثها، وذلك بتبني مصطلحات (terminologies) أكثر ملاءمة، وبسحب النصوص القانونية التي تصدر أحكام بعدم دستوريته (inconstitutionnelles). وهذا ما دفع Vigouroux إلى القول إن "التقنين حق ثابت (La codification est un droit constant)"^(٣٩).

(٣٥) Loi No 99 - 2071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du gouvernement à l'adoption de la partie législative de certains codes.

(٣٦) Circulaire du 7 avril 2000 relative à la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales.

(٣٧) C.C., decision No 99 du 16 nov. 1999 précité.

(٣٨) "nul nest censé ignorer la loi".

(٣٩) VIGOUROUX Ch., op. cit., p. 476.

المبحث الثاني

الشفافية الإدارية والمالية لصالح المواطنين

لقد سبق القول إن السنوات الأخيرة من القرن المنصرم شهدت تطورات ملحوظة عكست على حد قول Rangeon رغبة تشريعية في أن تبلغ من الشفافية الإدارية *La transparence administrative* درجة تكون معه بمنزلة بيت من زجاج لا يخفى على من خارجها ما يدور بداخلها^(٤٠). وهذا ما دعا Lavessiere^(٤١) للقول "إنه إذا كانت الديمقراطية السياسية قد تحققت في فرنسا منذ ثورتها سنة ١٧٨٩، فقد بقي أن تخطو الخطوة الكبرى نحو تحقيق الديمقراطية الإدارية، وعمادها الشفافية الإدارية بوصفها ركيزة من ركائز الإدارة الحديثة التي تجعل من العلانية القاعدة والسر استثناء".

من جهة أخرى، شهدت السنوات الأخيرة من القرن الماضي تطورات مهمة على النظام المالي في فرنسا أدى إلى تحقيق نوع من الشفافية المالية (*la transparence financière*) في العلاقات السائدة بين الإدارة والمواطنين.

ويقول Jegouzo^(٤٢) إن الحق في الشفافية الإدارية والمالية يشمل "مجموعة الإجراءات الهادفة إلى تطوير وتحسين العلاقات بين الإدارة والأفراد. وبخاصة الإجراءات المتعلقة برفع السرية الإدارية، والإجراءات التي تفرض على الإدارة التزاماً بالإبلاغ عن نشاطها عن طريق النشر (*la publicité*)، وعن طريق ما تقدمه للمواطنين من معلومات حيوية (*d'information active*) بما يسمح بمشاركة في النشاط الإداري".

(٤٠) انظر مقدمة هذا البحث.

(٤١) LAVESSIERE, J., *Réflexions sur la pratique administrative*, COLL. Informa- tion et transparence., P.U.F., Paris, 1988 p. 168.

(٤٢) JEGOUZO Yves, *le droit à la transparence administrative*, E.D.C.E., 1991, No 43 PP. 199 et 200.

المطلب الأول

الشفافية الإدارية

أصدر المشرع الفرنسي العديد من القوانين والأنظمة التي تهدف إلى جعل الإدارة أكثر شفافية وفاعلية وقرباً من المواطنين. ومن أبرز هذه القوانين: قانون ٦ يناير ١٩٧٨ بشأن المعلوماتية والوثائق والحريات، وقانون ١٧ يوليو ١٩٧٨ بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور، وقانون ١١ يوليو ١٩٧٩ بشأن تسبب القرارات الإدارية، وقانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات، وكذلك المرسوم رقم ٨٣/١٠٢٥ الصادر في ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ بشأن العلاقات بين الإدارة والمنتفعين (Les usagers).

وقد أجمعت هذه التشريعات على ضرورة التخلص من السرية الإدارية واحتكار الإدارة لمعلوماتها ووثائقها، وإجبار الإدارة على تسبب قراراتها الإدارية الصادرة في غير صالح الأفراد كقرارات الإبعاد الإداري، والتأديب والهدم، ورفض الترخيصات... إلخ.

وتتلخص المعضلة الأساسية في كيفية التوفيق بين الحق في الشفافية والحق في احترام السرية المشروعة للوثائق الإدارية (le secret légitime)، وبخاصة ما يتعلق بالحق في الحصول على الوثائق أو ممارسة الحق في الحصول على الوثائق. وإن تطبيق هذا الحق يفرض على الإدارة التزاماً بتقديم المعلومات للأفراد.

أولاً - الشفافية الإدارية في علاقات السلطات الإدارية مع المنتفعين:

أكدت المادة (٤) من قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠م بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة " حق كل مواطن بمعرفة اسم وكنية وصفة وعنوان الموظف الذي يتولى التحقيق في طلبه أو إنجاز معاملته ". ويجب أن يثبت هذا الحق في جميع المراسلات الصادرة من الإدارة إلى صاحب العلاقة.

ويقصد بالموظف (le fonctionnaire) لغايات تطبيق هذا النص " جميع موظفي الدولة، وكذلك موظفي السلطات المحلية والمؤسسات العامة الإدارية

ومؤسسات الضمان الاجتماعي والمؤسسات التي تتولى إدارة المرافق العامة الإدارية " (مادة ٤، الباب الثاني)^(٤٣).

والتساؤل الذي يثور فوراً عن استبعاد موظفي بعض الأشخاص المعنويين الذين يتولون إدارة المرافق العامة الإدارية من هذا الالتزام.

أجاب عن هذا التساؤل Ferrari^(٤٤) بقوله " إن متطلبات الشفافية الإدارية وتبسيط القواعد القانونية يقتضي تعميم (généralisation) هذا الالتزام؛ لأن معظم الأفراد لا تتوافر لديهم المعرفة اللازمة لتحديد طبيعة المرفق الذي يتعاملون معه أو الإدارة التي تتولى إنجاز معاملاتهم".

من جهة أخرى أوردت المادة (٤/١/ب) من القانون المشار إليه أعلاه بعض الاستثناءات على مبدأ رفع الحظر عن أسماء الموظفين (le principe de levée de l'anonymat des fonctionnaires):

- أسباب تتعلق بالأمن العام. (raisons de sécurité publique)
 - أسباب تتعلق بأمن الأشخاص. (raisons de sécurité des personnes)
 - استثناء العاملين الذين يمارسون أنشطة أمنية في الشرطة والجمارك.
- وتعتبر هذه القيود أو الضوابط ضرورية؛ لأن مبدأ رفع الحظر عن أسماء الموظفين يمس الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد لممارسة حرياتهم العامة وفقاً لمنطوق المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي الحالي.

في هذا الخصوص تنص المادة (١١) من القانون رقم ٨٣/٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ في شأن حقوق والتزامات الموظف العام على حماية الموظفين العموميين من المخاطر المحتملة المرتبطة بمبدأ رفع الحظر عن أسماء الموظفين وبخاصة من "الاعتداء أو العنف، أو الاعتداء المادي أو القذف، أو

(٤٣) لقد قصر مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ بشأن العلاقات بين الإدارة والمنتفعين مفهوم الموظف على موظفي الدولة فقط.

FERRARI P., op. cit., p. 476.

(٤٤)

السب، أو الإهانة التي يمكن أن يتعرضوا لها، ويستحق هؤلاء التعويض من الأضرار التي تحدث لهم".

ويستفيد من هذه الحماية أيضاً جميع رجال السلطة العامة وكذلك موظفو المؤسسات الخاصة.

ثانياً - التوقيع على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية:

يقتضي على موظفي السلطات الإدارية التوقيع على المراسلات الرسمية والقرارات الإدارية الصادرة عنهم بشكل واضح ومقروء مصحوباً بالاسم والكنية والصفة الوظيفية. ولا يجوز التوقيع بشكل غير مقروء أو غير مفهوم (signature illisible) أو بالأحرف الأولى (signature initiales). وإن الجزاء المترتب على مخالفة هذه القواعد الخاصة بالتوقيع هو البطلان.

المطلب الثاني الشفافية المالية

أصدر المشرع الفرنسي العديد من القوانين المتعلقة بالشفافية المالية (la transparence financière) وأهمها: قانون ٣ يوليو ١٩٩١ في شأن الشفافية ومشروعية العقود العمومية، وقانون ٢٩ يونيو ١٩٩٣ في شأن منع الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية والإجراءات العامة، وقانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠ في شأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات (مواد ١٠-١٣)^(٤٥).

وتنص المادة (١٠) على التزام السلطات الإدارية وضع حساباتها تحت تصرف المواطنين للاطلاع عليها. أما المادة (١١) فتتعلق برقابة محكمة المحاسبة على الإدارات المختصة بتحصيل الضرائب أو جباية المبالغ المالية

(٤٥) تتعلق المادة (١٣) بتطبيق بعض النصوص على المستعمرات الفرنسية "aux territoires d'outre-mer et mayot"

المبرئة لزمته المالية. وتنظم المادة (١٢) تبادل المعلومات بين القضاء المدني والقضاء المالي.

أولاً - التزام السلطات الإدارية وضع حساباتها تحت تصرف المواطنين (مادة ١٠):
لتأكيد الشفافية المالية نصت المادة (١٠) من قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠م على التزام السلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وضع حساباتها المالية تحت تصرف المواطنين للاطلاع عليها. ويمتد هذا الالتزام كذلك إلى الإدارات المساعدة أو الفرعية، وبخاصة الإدارات التي لديها ميزانيات أساسية (budgets substantiels) أو التي تستفيد من مساعدات أو إعانات مالية عامة (aides ou de subventions publiques).

إن إعلان السلطات الإدارية عن حساباتها المالية جاء لتأكيد حق موجود أصلاً، ويشمل جميع السلطات العامة في الدولة^(٤٦):

أ - الدولة (l'Etat): وفقاً للأمر رقم ٢-٥٩ الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩ (بمنزلة قانون أساسي) بشأن القوانين المالية، والذي يشمل قائمة من الوثائق التي تقدم للبرلمان بمقتضى المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي.

ب - السلطات المحلية: المقاطعات (les communes) وفقاً للمواد (1- L.2313) و ١-L.2341- من تقنين المقاطعات، والمحافظات (Les départements) وفقاً للمواد (1-3313 L.) من قانون المحافظات (قانون ١٠ أغسطس ١٨٧١)، والأقاليم (les régions) استناداً للمادة (1-4312 L.) من مرسوم الأقاليم رقم ١٧١/٥٩ الصادر في ٧ يناير ١٩٥٩.

ج - إدارات الضمان الاجتماعي: وبخاصة صناديق الضمان الاجتماعي المحلية والوثائق التي تهم المواطنين.

أما بالنسبة للمؤسسات الخاضعة للقانون الخاص التي تستفيد من إعانات مالية عامة فتخضع حساباتها للشفافية المالية كون أموالها أموالاً عامة. وينتج

FERRARI P., op. cit., p. 477.

(٤٦)

هذا الالتزام من خلال تطبيق المادة (١٤) من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩، التي تنص على حق المواطنين بمتابعة توظيف الأموال (les deniers) المقتطعة من الضرائب العامة.

وهكذا فإن حق المواطنين بالاطلاع على الحسابات لا يقتصر على حسابات السلطات الإدارية فقط (الدولة والسلطات المحلية والمؤسسات العامة ...) وإنما يمتد أيضاً إلى حسابات المؤسسات الخاصة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتستفيد من الأموال العامة.

ثانياً - رقابة محكمة المحاسبة على الإدارات - مادة (١١):

تمارس محكمة المحاسبة (cour des comptes) الفرنسية رقابة مالية على المؤسسات المختصة بتحصيل الرسوم شبه الضريبية (taxes parafiscales) وتلك التي تختص بجباية الأموال المبرئة للالتزام قانوني (des versements libératoires d'une obligation légele).

وتكمل المادة (١١) من قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠م المادة (١١١-7) من تقنين القضاء المالي التي تنص على أنه " تمارس محكمة المحاسبة - وفق الشروط المنصوص عليها في الأنظمة-، رقابة على المؤسسات التي تحصل على إعانات مالية من الدولة... ".

وهذا ما أكدته المادة (٢٨) من المرسوم رقم ٨٥/١٨٩ الصادر في ١١ فبراير ١٩٨٥ بشأن محكمة المحاسبة بقولها " تمارس محكمة المحاسبة رقابة على المؤسسات المختصة بتحصيل الضرائب والاقطاعات الملزمة قانوناً. وتمتد رقابة المحكمة كذلك إلى المؤسسات المختصة بجباية الأموال المبرئة للالتزامات قانونية. مثال ذلك المبالغ التي تحصل من الموظفين العموميين لتطوير المعلوماتية، والمبالغ التي يساهم فيها الموظفون العموميون في البناء السكني (١ /٪)، والضريبة التي تدفعها المؤسسات الخاصة لغايات التدريب المهني، والضريبة التي تدفع لصالح المعاقين... ".

ثالثاً - تبادل المعلومات بين القضاة المدني والمالي:

نظمت المادة (١٢) من قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠ عملية تبادل المعلومات (L'échanges d'informations) بين النيابة العامة للقضاة المدني والمالي.

وتسمح الفقرة (١) من المادة (١٢) لنيابة الجمهورية بأن ينقل إلى النائب العام لدى محكمة المحاسبة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب هذا الأخير صورة عن كل وثيقة (أو مستند) (copie de toute pièce) تتعلق بوقائع تشكل بطبيعتها مخالفة في حسابات أو في إدارة أموال الدولة والمؤسسات العامة، وكل مؤسسة تخضع لاختصاص محكمة المحاسبة. وهذا يؤدي إلى تعاون وثيق بين الرقابة المالية والرقابة المدنية.

أما الفقرة (٢) من المادة ذاتها فتتضمن على اتباع الإجراءات السابقة نفسها فيما يتعلق بالمكاتب الإقليمية للمحاسبة. وتطبق الفقرة (٣) من المادة ذاتها الإجراءات السابقة نفسها فيما يتعلق بالمحكمة التأديبية للميزانية والمالية.

المبحث الثالث

تحسين الإجراءات والقرارات

بين الإدارة والمواطنين وتطويرها

تضمن قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة مجموعة من النصوص القانونية الهادفة إلى تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطنين. فبعضها يهدف إلى تحسين الإجراءات بين الإدارة والمواطنين (المواد ١٦، ١٧)، وبعضها خاص بالنظام القانوني للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية (الباب الثاني: II المواد ٢٠-٢٤).

المطلب الأول

القواعد والأحكام الخاصة بتحسين

الإجراءات بين الإدارة والمواطنين

تمحورت القواعد والأحكام الخاصة بتحسين وتطوير الإجراءات (amélioration des procédures) بين الإدارة والمتعاملين معها استناداً إلى قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠، حول ثلاثة موضوعات:

- حجية إثبات تاريخ البريد المرسل من قبل الأفراد إلى الإدارة.
- تخفيض المدد المتعلقة بدفع مبالغ مالية مستحقة للأفراد بناء على أحكام قضائية.
- توسيع نطاق تطبيق الإجراء الخاص بحصول الأفراد على دفعة مالية بناء على حكم من قاضي الأمور المستعجلة.

أولاً - حجية إثبات تاريخ البريد المرسل من قبل الأفراد إلى الإدارة:

إن إثبات تاريخ إرسال بريد إلى الإدارة من قبل الأفراد لا يكون إلا من خلال خاتم البريد (le cachet de la poste)، وهذا ما أكدته صراحة المادة (١٦) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ بقولها " لا يثبت تاريخ إرسال طلبات الأفراد

المتعلقة بتقديم بيان أو إقرار، أو تنفيذ وفاء مالي، أو تقديم وثيقة لدى السلطة الإدارية إلا من خلال خاتم البريد الممهور على الرسائل التي تحمل هذه الطلبات".

وأضافت المادة (١٦) "إن الالتزام بمدة محددة أو بميعاد محدد لا يكون حجة (faisant foi) على الإدارة إلا من خلال التاريخ المثبت على خاتم البريد".

يستفاد من هذا النص أن خاتم البريد وما يتضمنه من تاريخ يكون بمنزلة حجة لإثبات تاريخ تقديم طلبات الأفراد إلى الإدارة، وكذلك فيما يتعلق بتحديد المدد أو المواعيد (délais) الإلزامية. أي أن التاريخ المثبت على خاتم البريد هو نقطة البدء في حساب المدد والمواعيد التي يتطلبها القانون لسريانها من الناحية القانونية وما يترتب عليها من آثار.

لقد جاء هذا النص لتوحيد (unification) قواعد الإثبات فيما يتعلق بتحديد التاريخ الذي يكون حجة في مواجهة كل من الإدارة والأفراد، ولتعميم (généralise) قاعدة سبق أن طبقتها الإدارة المالية بمقتضى الأمر الصادر عن وزارة الاقتصاد والمالية والموازنة رقم ١٣/٨٨ في ١٣ يونيو ١٩٥٣، ومكاتب الضمان للعاطلين عن العمل استناداً إلى الكتاب رقم ٩٢/١١٧ الصادر عن LUNEDIC في ٣١ ديسمبر ١٩٩٢. ولحسم الجدل الذي كان قائماً حول قانونية تاريخ قبول طلبات الأفراد، فهل تقبل من تاريخ الاستلام (date de réception) أو من تاريخ الإرسال (date d'expédition)، وهل يؤخذ بعين الاعتبار مدد المسافة (المدة الواقعة بين الإرسال والاستلام) (les délais d'acheminement des correspondances).

وقد أيد هذا المعنى وسيط الجمهورية (médiateur de la République) في اقتراحه رقم R013 - ٩٧، مبدئياً في الوقت نفسه تحفظه على المبدأ الذي جاء به الأمر الوزاري الصادر في ٢٤ سبتمبر ١٩٨٤ والذي ينص على أن الإشعارات المتعلقة بدفع الأقساط الاجتماعية (Cotisations sociales) والمرسلة من الأفراد إلى الإدارة المختصة تعتبر مستلمة حكماً من الإدارة في المدة

المحددة قانوناً (dans le délai requis) بصرف النظر عن تاريخ الاستلام الفعلي^(٤٧).

واستثنت النصوص من التطبيق حالتين:

– الحالة الأولى: الإجراءات المنصوص عليها في تقنين العقود العمومية (Code des marchés public).

– الحالة الثانية: الإجراءات التي تستوجب حضور الشخص صاحب الطلب شخصياً إلى الإدارة المختصة بمقتضى نصوص خاصة.

ثانياً – تخفيض المدد المتعلقة بدفع الدولة بمبالغ مالية مستحقة للأفراد بناء على صدور أحكام قضائية:

نصت الفقرة الأولى من المادة (١٧) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ على تخفيض المدد (réduire des délais) الخاصة بإجبار الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة على دفع مبالغ مالية مستحقة للأفراد بناء على صدور أحكام قضائية لصالحهم من المحاكم المختصة:

أ – فقد خفض هذا القانون مدة أربعة الأشهر المنصوص عليها في المادة (١) من قانون رقم ٥٣٩١/٨٠ تاريخ ١٦ يوليو ١٩٨٠ إلى شهرين. فبدلاً من أن تقوم الدولة بدفع المبالغ المالية المحكوم بها للأفراد خلال أربعة أشهر، أصبحت مجبرة على أن تؤديها خلال شهرين.

ب – وخفض هذا القانون كذلك مدة أربعة الأشهر المنصوص عليها في قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ إلى شهرين. فبدلاً من أن تقوم السلطات المحلية بدفع المبالغ المالية المستحقة للأفراد نتيجة صدور أحكام عقابية ضدها خلال أربعة أشهر، أصبحت ملتزمة دفعها خلال شهرين.

Ibid. p. 479.

(٤٧)

ثالثاً - توسيع نطاق تطبيق الإجراء الخاص بحصول الأفراد مقدماً على دفعة مالية بناء على حكم من قاضي الأمور المستعجلة:

نصت الفقرة الثانية من المادة رقم (١٧) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ على حق الأفراد (الدائنين) في الحصول مقدماً على دفعة مالية من أصل الدين بناء على حكم مستعجل يصدر من قاضي الأمور المستعجلة (juge des référés) انتظاراً لصدور حكم بات من قاضي الموضوع يحدد فيه قيمة الدين المستحق بصورة دقيقة.

وهذا ما أكدّه أيضاً المرسوم رقم ٨٣/٩٠٧ الصادر في ٢ سبتمبر ١٩٨٨،^(٤٨) بشأن الإجراءات الإدارية القضائية. فالإحالة المؤقتة le référé provisoire تسمح للدائن بالحصول مقدماً على دفعة مالية من أصل قيمة الدين حتى يتم تحديد الدين بصورة قاطعة من قبل قاضي الموضوع (le juge principal) عندما يكون هناك اختلاف بين الطرفين على قيمة الدين.

من جهة أخرى فإنه يحق لرئيس القسم القضائي في مجلس الدولة الفرنسي أن يمنح الدائن دفعة مالية une provision من أصل قيمة الدين المستحق له دون توافر شرط الاستعجال.

المطلب الثاني

النظام القانوني للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية

تضمن الباب الثاني II من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ ثلاثة نصوص تتعلق بطلبات الأفراد (مواد ١٨، ١٩، ٢٠)، وثلاثة نصوص تتعلق بأنواع القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية (مواد ٢١، ٢٢، ٢٣)، ونصاً يتعلق بالتحفظات التي يستطيع أن يبديها الأفراد قبل صدور قرارات بشأنهم (مادة ٢٤).

أولاً - طلبات الأفراد:

نصت الفقرة الأولى من المادة (١٨) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ على أن المقصود بمصطلح طلب (demande) " جميع الطلبات التي يقدمها الأفراد إلى الإدارات المختلفة بما في ذلك الشكاوى أو الالتماسات التي يتقدم بها هؤلاء بمناسبة التظلمات (des réclamations)، سواء التظلمات الرئاسية (des recours hiérarchiques) أو التظلمات الولائية (des recours gracieux).

وقد أكد هذا المعنى الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في سنة ١٩٩١^(٤٩)، بمناسبة الطعن المقدم ضد المرسوم رقم ٨٣/١٠٢٥ الصادر في ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ بشأن العلاقات بين الإدارة والمنتفعين؛ حيث قضى المجلس بأن " الطلبات المقدمة إلى الإدارة تشمل التظلمات الرئاسية والتظلمات الولائية ".

أما الفقرة الثانية من المادة (١٨) فقد نصت على استبعاد الطلبات المقدمة إلى السلطات الإدارية من قبل موظفيها (leurs agents) من المفهوم الواسع للطلبات، كما أوضحتها الفقرة (١) من هذه المادة.

وقد نصت المادة (١٩) من هذا القانون على أن "تحدد شروط تسليم إشعار الإفادة بالاستلام (l'accusé de réception) بواسطة مرسوم يصدر عن مجلس الدولة الفرنسي".

والمقصود بالشروط هنا وسائل تبليغ إشعار "الإفادة بالاستلام" أو كما يسميه البعض "إشعار بعلم الوصول"، وكذلك البيانات (les mentions) التي يجب أن تثبت على هذا الإشعار.

في هذا الخصوص حددت المادة رقم (٥) من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ بشأن العلاقات بين الإدارة والمنتفعين البيانات التي يجب أن يشار بها على الإشعار الخاص "بالإفادة بالاستلام": تسميه المرفق المختص بفحص ملف

C.E., 29 mars 1991, Laboratoire L. Lafon. A.J.D.A., 1991 P. 582.

(٤٩)

صاحب الطلب، أو اسم الموظف الذي كلف فحص هذا الملف، ومدة انتهاء الطلب، وقبول الطلب أو رفضه.

وأضاف هذا المرسوم أن المواعيد المحددة لا تبدأ بالسريان إذا كان الإشعار غير مستوف لبياناته أو فيه معلومات خاطئة (erronées) تؤثر على ممارسة الفرد لحقوقه.

وقد أوردت المادة (١٩) من هذا القانون حالتين يجوز فيهما الخروج على الالتزام المتعلق بتسليم إشعار "الإفادة بالاستلام" في طلبات الأفراد:

الحالة الأولى: إذا كانت المدة الممنوحة (le délai imparti) للإدارة للإجابة على الطلب قصيرة جداً، أو عندما يكون جواب الإدارة على الطلب المقدم لها يتعلق بمنح صاحب الطلب أداء (une prestation) أو تزويده بوثيقة (un document) استناداً إلى نص تشريعي أو لائحي خاص (فقرة ١).

الحالة الثانية: إذا كانت الطلبات المقدمة للإدارة اتخذت طابعاً مخالفاً للقانون (caractère abusif)؛ حيث يترك تقديم هذا الطابع المخالف للقانون للقاضي بمناسبة دعوى مرفوعة أمامه (فقرة ٢).

أما الفقرة الثالثة من المادة (١٩) فقد نصت على الجزاءات (les sanctions) المترتبة على عدم إرسال الإدارة الإشعار المتعلق "بالإفادة بالاستلام" بعد استلامها لطلبات الأفراد. وتتخلص هذه الجزاءات في عدم سريان مدد الطعن في حق مقدم الطلب، الذي يحق له في هذه الحالة الطعن في القرار الصادر ضده دون التقيد بميعاد، شريطة ألا يصدر عن الإدارة قرار صريح في الموضوع نفسه قبل نهاية مدة الطعن. هذا النوع من الجزاء يقع على الإدارة بسبب تقاعسها عن الرد على طلبات الأفراد خلال المدة المحددة وبشكل صريح.

وقد أوضحت المادة (١٩) أن الخروج (la dérogation) على قاعدة الالتزام بتسليم إشعار "الإفادة بالاستلام" لا يطبق إلا في حالة الإعلان عن القرارات الصريحة بصورة قانونية (مشروعة). وفي حالة مخالفة الإعلان

للقانون فإنه يحق لصاحب الطلب حينئذ أن يطعن في القرار الصادر ضده في أي وقت دون مراعاة لميعاد الطعن المحدد قانوناً.

وأوجبت المادة (٢٠) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ على السلطة الإدارية التزاماً بتحويل (transmettre) طلبات الأفراد المرفوعة إليها بطريق الخطأ إلى السلطة الإدارية المختصة بنظر مثل هذه الطلبات. وفي هذه الحالة يجب على السلطة الإدارية إخطار صاحب الطلب بهذا الأمر ليتمكن من متابعة طلبه لدى السلطة الإدارية المختصة^(٥٠).

من الملاحظ أن هذا النص لا يطبق إلا في حالة إعلان السلطة الإدارية التي استلمت طلبات الأفراد عدم اختصاصها بنظر هذه الطلبات.

ومن جهة أخرى فقد ميزت المادة (٢٠) طرق احتساب مدد الطعن في حالة صدور قرار ضمني (décision implicite)، ووفقاً لهذا القرار الضمني إن كان بالرفض أو القبول.

- ففي حالة صدور قرار ضمني بالرفض (une décision implicite de rejet) يبدأ حساب مدة الطعن من تاريخ استلام طلب الفرد بواسطة السلطة الإدارية التي استلمت طلبه بطريق الخطأ.

- أما في حالة صدور قرار ضمني بالقبول (une décision implicite d'acceptation)، فيبدأ حساب مدة الطعن من تاريخ استلام طلب الفرد بواسطة السلطة المختصة التي تم تحويل الطلب إليها من قبل السلطة الإدارية مستلمة الطلب أصلاً بطريق الخطأ.

ويتم تحديد هذه التواريخ على إشعار "الإفادة بالاستلام". وإن عدم تثبيت هذه التواريخ على هذا الإشعار يعوق ممارسة صاحب الطلب لحقوقه الطبيعية ويؤخرها. ومهما يكن فإن السلطة المختصة تبقى ملتزمة في جميع الأحوال

(٥٠) لقد تم النص على هذا المبدأ في المادة رقم (٧) من مرسوم ٢٨ نوفمبر ١٩٨٣ بشأن العلاقة بين الإدارة والمنتفعين.

باستلام إشعار "الإفادة بالاستلام" وبيان جميع ما يتطلبه هذا الإشعار من معلومات لصحته.

ثانياً - أنواع القرارات التي تصدر عن السلطات الإدارية:

يعد القرار الإداري أفضل وسائل القانون العام وأنجحها - وبصفة خاصة القانون الإداري - الذي تتسلح به السلطات الإدارية لممارسة نشاطاتها ووظائفها الإدارية؛ لأنه يتيح لها إمكانية إصدار قرارات بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى موافقة المخاطبين بهذه القرارات.

ويميز الفقه والقضاء الإداريان بين نوعين من القرارات الإدارية: القرارات الصريحة (les décisions explicites) والقرارات الضمنية أو السلبية (les décisions implicites). والقرارات الضمنية إما أن تكون قرارات ضمنية بالرفض (de rejet) وإما قرارات ضمنية بالقبول (d'acceptation)، مع إمكانية سحب القرارات الضمنية بالقبول.

١ - القرارات الضمنية بالرفض:

القاعدة أن سكوت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار من واجبها اتخاذها بمقتضى التشريعات المعمول بها خلال مدة محددة يعد في حكم القرارات الإدارية الضمنية (أو السلبية) بالرفض. وقد نظمت هذه القاعدة أولاً بالمرسوم الصادر في سنة ١٨٦٤ بشأن التظلمات الولائية لدى الوزراء، ومن ثم بالقانون الصادر في ٧ يوليو ١٩٩٠ بشأن القرارات السابقة (décisions préalables) اللازمة لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي.

وقد نظمت هذه القاعدة بنص واضح في المرسوم رقم ٦٥/٢٩ الصادر في ١١ يوليو ١٩٦٥ بشأن مدد الطعن القضائي في المنازعات الإدارية، حيث نص على "أن سكوت الإدارة المختصة عن اتخاذ قرار بناء على طلب من الأفراد خلال مدة أربعة شهور من تاريخ استلامها الطلب يعتبر في حكم القرار الإداري الضمني بالرفض".

وأكدت هذه القاعدة الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري ومجلس الدولة في فرنسا؛ ففي حكمه الصادر في سنة ١٩٦٩ قضى المجلس الدستوري "بأن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار من الواجب عليها اتخاذه في حكم القرار الإداري الضمني بالرفض"^(٥١). وفي حكم آخر صدر في ١٩٩٥ قضى المجلس "بأن المشرع يستطيع مخالفة القاعدة التي تقول إن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار من الواجب عليها اتخاذه خلال مدة محددة يعتبر في حكم القرار الإداري الضمني بالرفض"^(٥٢).

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة في مجالات عديدة، نذكر منها: تقسيم الأراضي أو تجزئتها (de lotissements)^(٥٣)، ورخص البناء (du permis de construire)^(٥٤)، ورخص القيادة (السياسة) (du permis de conduire)^(٥٥)، وإقامة الأجانب أو تمديدتها (la résidence des étrangers)^(٥٦)، ومنح الدرجات العلمية (octroi des degrés)^(٥٧)، والانضمام إلى الجمعيات أو النقابات أو الأحزاب (ladhesion aux associations ou syndicats ou partis)^(٥٨)، وغيرها كالأبعاد الإداري والتعيينات في الوظائف العامة والضرائب... إلخ^(٥٩).

(٥١) Conseil Constitutionnel (C.C.), 26 juin 1969, Protection des Sites, les Crandes Décisions du C.C., Dallaz, qeme éd., 1997 p. 235.

(٥٢) C.C., 18 janvier 1995, Vidéo- surveillance, J.O. 21 janvier 1995 p. 1154.

(٥٣) C.E., 25 mars 1966, Epoux Richet, Rec., Leb., p. 233.

(٥٤) C.E., Ass. 27 février 1970, Commune de Bozas, A.J.D.A., 1970 p. 232, 10 mars 1978; 10 mars 1978, Epx Vatnikaj, A.J.D.A., 1979, P. 44.

(٥٥) C.E., 31 MAI 1978., Fourquet, Tab. P. 912.

(٥٦) C.E., 27 janvier 1984, Ekisr et autres, Rec., Leb., p. 30; 1 juillet 1977, Misirdi, Tab. P. 915.

(٥٧) C.E., 20 janvier 1965, Roussau, Rec., Leb., pp. 1017-1032.

(٥٨) C.E., 21 octobre 1970, Beauvoir et Leiris, A.J.D.A., 1970, p. 609.

(٥٩) C.E., 20 janvier 1975, Nataf et Ferrai., Rec., Leb., p381; 10 février 1984, Min. de budget c/soc. Venutolo, 2esp., Rec., leb., p. 62.

وقد أكدت المادة (٢١) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ هذه القاعدة مع إدخال بعض التعديلات:^(٦٠)

- تأكيد دستورية (constitutionnaliser) هذه القاعدة.
- تخفيض المدة من أربعة أشهر إلى شهرين، باستثناء حالات التعقيد (la complexité) أو الاستعجال (l'urgence) التي تسوغ صدور مرسوم عن مجلس الدولة الفرنسي يحدد فيه مدة أطول أو مدة أقصر.

٢- القرارات الضمنية بالقبول:

حددت المادة رقم (٢٢) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ الإطار التشريعي لقاعدة أخرى غير قاعدة القرارات الضمنية بالرفض، وهي أن سكوت الإدارة عن إصدار قرار من الواجب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها مدة زمنية محددة - يعد في حكم القرارات الضمنية (أو السلبية) بالقبول (les décisions implicites d'acceptation) وفقاً لحكمة قديمة، وهي من لا يقول كلمة يوافق (Qui ne dit mot consent). وقد خفضت هذه المادة المدة المحددة للفصل في طلبات الأفراد من أربعة أشهر إلى شهرين باستثناء حالة الاستعجال (en cas d'urgence) وفي المسائل المعقدة (les affaires complexes) التي تسوغ صدور مرسوم عن مجلس الدولة يحدد فيه مدة أخرى.

وأوضحت المادة (٢٢) في فقرتها (الثانية) أن القرارات الضمنية بالقبول لا يمكن أن تصدر بمرسوم إذا ما تعارضت مع التزامات الدولة أو تعهداتها، أو مع النظام العام، أو مع مبدأ حماية الحريات العامة أو مع المبادئ الدستورية الأخرى. لا يمكن أيضاً تطبيق قاعدة القرارات الضمنية بالقبول في مجال طلبات الأفراد ذات الصلة المالية باستثناء ما يتعلق بطلبات الأفراد في مجال الضمان الاجتماعي.

FERRARI P., op. cit., p. 481.

(٦٠)

بقي أن نشير إلى أنه بالاستناد إلى دراسة الآثار المصاحبة لمشاريع القوانين، نجد أكثر من أربعمئة نظام من الموافقات (أو التراخيص) الخاصة بالقرارات الضمنية بالقبول، نذكر منها على سبيل المثال: تراخيص البناء والهدم (المواد: ٢ - R. 421 و R. 430-7-1 من تقنين تنظيم المدن)، وترخيص إحياء الأرض الموات (مادة: R. 311-6 من تقنين الغابات)، والموافقة على المساعدات في مجال الأمومة (مادة: ١-١/١٢٣ من تقنين الأسرة). أيضاً جاء المرسوم رقم ٩٧/٥٠٣ الصادر في ٢١ مايو ١٩٩٧ بشأن إجراءات التسهيلات الإدارية^(٦١) بعدد من الحالات الجديدة في مجال القرارات الضمنية بالقبول، نذكر منها على سبيل المثال: السماح للأطباء المقيمين في مناطق محرومة من وجود صيدليات مفتوحة للجمهور بالاحتفاظ بالأدوية لصرفها للمرضى (مادة R. 5104-7 من تقنين الصحة العامة)، والسماح بنقل مكاتب المحضرين في المحاكم داخل حدود المحافظة (مادة ٣٨ من المرسوم رقم ٧٥/٧٧٠ الصادر في ١٤ أغسطس ١٩٧٥).

٣- سحب القرارات الضمنية بالقبول لعدم شرعيتها:

أكدت المادة (٢٣) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠م حق السلطة الإدارية بسحب (de retrait) قراراتها الضمنية بالقبول المعيبة (irregulières) خلال مدة الطعن القضائي ما دامت لم تراعى إجراءات الإعلان أو النشر (des mesures du publicité) المنصوص عليها خلال مدة شهرين من تاريخ صدور هذه القرارات.

وقد أوجدت هذه المادة نوعاً من التوازن (un équilibre) بين ثلاثة أمور متناقضة: سحب النظام القانوني للقرارات الضمنية بالقبول غير المشروعة (المعيبة)، وثبات المركز القانوني للمستفيدين من هذه القرارات، وضمان حقوق الغير.

وميزت هذه المادة كذلك بين ثلاث حالات من سحب القرارات الإدارية الضمنية بالقبول غير المشروعة؛ وذلك استناداً إلى إجراءات إخطار أو إعلام

الغير إذا ما كانت قد طبقت أم لم تطبق، ووفقاً للنصوص التي صدر القرار الضمني بالقبول بمقتضاها إذا ما كانت قد نصت على إجراءات الإعلان:^(٦٢)

- يحق للغير (les tiers) مطالبة السلطة الإدارية بسحب قرارها الضمني بالقبول غير المشروع (المعيب) خلال مدة الطعن القضائي ما دام قد تم إخطارهم بهذه القرارات وفقاً لإجراءات الإعلان المنصوص عليها.

- يحق للسلطة الإدارية سحب قرارها الضمني بالقبول غير المشروع (المعيب) خلال مدة شهرين من تاريخ صدور هذه القرارات، وبدون التقيد بمدة بناء على طلب الغير ممن له مصلحة في ذلك ما دامت أن إجراءات الإعلان قد طبقت بحقه سواء نظمت بنصوص أم لا.

- يحق للسلطة الإدارية سحب قرارها الإداري الضمني بالقبول المعيب في أثناء سير الدعوى المرفوعة ضد هذا القرار أمام القضاء المختص^(٦٣).

جاء نص المادة (٢٣) مخالفاً للمبدأ الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بعنوان Eve الصادر في سنة ١٩٦٩^(٦٤)، حيث قضى المجلس بأنه "لا يحق للسلطة الإدارية سحب قراراتها الضمنية بالقبول المشروعة أو غير المشروعة سواء أكانت هي نفسها مصدرة القرار أم سلطة رئاسية حتى خلال مدة الطعن القضائي ما دامت هذه القرارات لم تخضع لإجراءات الإعلان".

ويحق للغير مطالبة السلطة الإدارية بسحب قرارها الضمني بالقبول خلال مدة الطعن القضائي أو خلال سير الدعوى المرفوعة ضد هذا القرار أمام القضاء الإداري المختص ما دام أنه قد تم إعلامهم أو إعلانهم بهذه القرارات^(٦٥). وعلى

FERRARI P., op. cit., p. 482. (٦٢)

C.E., 10 février 1982, Angeletti, Rec., Leb., p. 62. (٦٣)

C.E., Set. 14 novembre 1969, Eve, Rec., leb., p. 498. (٦٤)

C.E., Ass. 1 juin 1973, Ministre de L'Équipement et du logement c/ Epoux Roulin, Rec., leb., p.391. (٦٥)

العكس من ذلك فإن مدة الطعن القضائي لا تبدأ بالسريان بحق الغير ما داموا لم يعلنوا بهذا القرار الضمني بالقبول.

٤- التحفظات التي يبديها الأفراد قبل صدور قرارات إدارية بشأنهم:

عالجت المادة (٢٤) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠م مسألة التزام السلطة الإدارية تسلم أو تلقي التحفظات أو الملاحظات (les observations) التي يبديها الأفراد (صاحب الطلب) قبل صدور قرارات إدارية بحقهم. بمعنى أنه من حق الأفراد تقديم تحفظاتهم وملاحظاتهم كتابة، وعند الاقتضاء شفاهة قبل صدور قرارات إدارية بشأنهم شريطة أن تكون هذه القرارات مسببة (motivées) تطبيقاً للمادة رقم (١) من القانون رقم ٧٩/٥٨٧ الصادر في ١٧ يوليو ١٩٧٩ في شأن تسبب القرارات الإدارية، وهذا ما يسمى بالمواجهة (Contradictione).

وهكذا فإن الالتزام بتلقي تحفظات الأفراد لا يطبق إلا على القرارات الإدارية المسببة وبصفة خاصة على القرارات الإدارية المسببة الصادرة في غير صالح الأفراد (décisions défavorables)، ومثال ذلك قرارات الإبعاد الإداري، والتأديب والهدم، ورفض الترخيصات (رخص البناء ورخص السياقة ورخص المحال التجارية ...).

ومن جهة أخرى فإنه لا يمكن تطبيق هذا الالتزام في الحالات الآتية:

- لا يطبق على القرارات الصادرة رداً على طلب الفرد عندما يقوم هذا الفرد بتقديم طلبه وإبداء تحفظاته عليه في الوقت نفسه.
- لا يطبق في حالات الاستعجال (cas d'urgence) أو الظروف الاستثنائية (de circonstances exceptionnelles) أو مخالفة النظام العام (dérogation de l'ordre public) أو سير العلاقات الدولية (la conduite des relations internationales).

- لا يطبق عند النص على إجراء مخالف لهذا الالتزام بمقتضى نصوص خاصة. ومهما يكن، فإن التزام الإدارة بتلقي تحفظات الأفراد أو تسلمها قبل (préalable) صدور قرارات إدارية بحقهم لا يشكل - بأية حال من الأحوال - رداً على طلباتهم.

المبحث الرابع

وسائل تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطنين

تتمثل وسائل تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطنين استناداً إلى قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠م بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات (مواد ٢٦، ٢٧) في مظهرين:

- وجود "وسيط الجمهورية" (مدياتير) (le médiateur de la République)، ومندوبية في المحافظات. (Ses délégués départementaux).
- وجود مجمع أو (مقر عام) للمرافق العامة (les maisons de services publics) التابعة للدولة ومؤسساتها العامة وسلطاتها المحلية وما يتبعها من مؤسسات عامة محلية ومؤسسات الضمان الاجتماعي وغيرها من الهيئات أو التجمعات التي تتولى مهمة تنفيذ المرافق العامة الإدارية. وتهدف هذه الوسائل إلى إيجاد إدارة أكثر قرباً من المواطنين (une administration plus proch des citoyens).

المطلب الأول

وسيط الجمهورية (مدياتير)

لقد تأثر نظام "الوسيط" الذي أنشئ بمقتضى قانون رقم ٧٣/٦ الصادر في ٣ يونيو ١٩٧٣^(٦٦) بالتأكيد على نظام المدافعين عن الشعب (des ombudsmen) في البلدان الشمالية الذين هم بشكل أساسي مندوبو المجلس النيابي لمراقبة عمل الإدارة لحسابه^(٦٧). أما الوسيط (مدياتير) الفرنسي الذي تعينه الحكومة فليست له هذه الصفة مع أن تقاريره (ses rapports) ترسل إلى

J.O., 4 fevrier 1973, p.164.

(٦٦)

(٦٧) يسمى هؤلاء في الترجمة البريطانية: المعتمد النيابي Parliamentary Commissioner.

رئيس الجمهورية وإلى البرلمان^(٦٨)؛ لأن رقابة الإدارة من قبل المجلس النيابي لم تكن لها على الإطلاق في فرنسا - وبصورة خاصة منذ تأسيس الجمهورية الخامسة - الأهمية التي ترتديها في بلدان أخرى.

وقد أدخل القانون رقم ٧٦/١٢١١ الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦^(٦٩) تعديلات وملاحق مهمة على النص الأساسي جميعها في اتجاه زيادة دور سلطات الوسيط. وأضاف قانون (١٣) يونيو ١٩٨٩ لقب "وسيط الجمهورية"^(٧٠).

قبل أن نتناول "وسيط الجمهورية" وفقاً للمادة (٢٦) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات، نرى من المناسب أن نبين بعجالة نظام الوسيط ومهمته وطبيعة قراراته وسلطاته. إلخ، على اعتبار أن الوسيط (مدياير) يشكل "مؤسسة ضرورية لفرنسا" (une institution nécessaire) على حد قول (CHAPUS)^(٧١).

أولاً - نظام الوسيط ومهمته وسلطاته وقراراته والإجراءات أمامه:

١ - نظام وسيط الجمهورية (Le statut du médiateur):

يعين الوسيط بواسطة مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد^(٧٢). ولا يمكن إنهاء ولايته خلال هذه المدة إلا في حالة

(٦٨) جاء في تقرير الوسيط رقم (٦) سنة ١٩٧٨ أن من أهداف "الوسيط" "التعاون مع الإدارة"، "والتعاون الوثيق مع المجلس النيابي". ويشدد تقرير عام ١٩٨٧ على أن "التعاون الذي أراده القانون بين الوسيط وأعضاء المجلس النيابي ينظم تدريجياً".

J.O., 25 janvier 1974, p.7493.

(٦٩)

(٧٠) الهدف من إضافة لقب "وسيط الجمهورية" إلى الوسيط هو إعلاء مكانة الوسيط ونفوذه.

(٧١) CHAPUS René, Pour un commentaire du projet de la loi No 643, Droit administratif général, T.I, Montchrestien, 1999 p.441.

(٧٢) نذكر بعض الذين تقلدوا هذا المنصب:

Aimé PAQUET, Antoine PINAY, Pelletier, Robert FABRE.

وجود مانع يتم التحقق منه بالإجماع من قبل جهاز مداولة وتقرير يتكون من نائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لمحكمة النقض والرئيس الأول لديوان المحاسبة^(٧٣).

ويُسمى الوسيط معاونيه (ses collaborateurs) لمدة ولايته، ولا تخضع إدارة اعتماداته لرقابة مالية من القانون العام.

ويتمتع الوسيط باستقلال تام عن السلطات العامة، وبحصانة مماثلة للحصانة التي يتمتع بها أعضاء المجلس النيابي (اللامسؤولية المدنية والجزائية)، فلا يجوز أن يلاحق أو يبحث عنه أو يوقف أو يحتجز أو يحكم عليه بمناسبة الآراء التي يبديها أو الأعمال التي يقوم بها في ممارسة وظائفه (مادة ٣).

ويتكون جهاز الوسيط من عدد قليل من الأشخاص بينهم مستشارون فنيون ومستشارون وموظفون إداريون^(٧٤). ويساعد الوسيط مندوبون في المحافظات (délégués départementaux). ولم يكن الهدف من تعيين مندوبي الوسيط بمقتضى مرسوم ١٨ فبراير ١٩٨٨ في المحافظات إعفاءهم من سلطة اتخاذ القرار وإنما المداولة محلياً بصورة فعالة وسريعة في العديد من القضايا ذات "الأهمية الثانوية"^(٧٥).

ولا يتضمن جهاز الوسيط أية تعددية أو مجمعية (collegialité)، بل يمثل حصراً بشخص طبيعي وحيد (une personne physique unique)^(٧٦).

(٧٣) انظر:

VEDEL Georges et DELVOLLE Pierre, droit administratif, P.U.F., 1984 p.p 616 et 617; LANGAVANT Emmanuel et ROUAULT Marie- christine, le contentieux administratif, Masson 1987 p.26.

(٧٤) كان عدد جهاز الوسيط في ١٩٨١ على سبيل المثال ٥٤ شخصاً يضاف إليهم "مستشارون".

(٧٥) انظر تقرير الوسيط لسنة ١٩٨٧.

VEDEL G et DELVOLLE P., op. cit, 617.

(٧٦)

٢- عمل وسيط الجمهورية (مهمته) (Mission du médiateur):

تتمثل المهمة الأساسية لوسيط الجمهورية في تلقي شكاوى (des réclamations) المواطنين المتعلقة بعمل إدارات الدولة والسلطات الإقليمية والمؤسسات العامة وأية هيئة أو مؤسسة مزودة بمهمة مرفق عام في علاقاتها مع المواطنين (المادة ١).

وليس للوسيط أية صلاحيات فيما يتعلق بالخلافات التي تقوم بين الإدارات بعضها مع بعض أو بين الإدارات وموظفيها إلا بعد انقطاعهم عن وظائفهم (مادة ٨). ولا يحق للوسيط التدخل في الإجراءات القضائية أو في الأحكام الصادرة عن القضاء. ولكن يستطيع الانضمام إلى هيئة إدارية لمواجهة حكم قضائي (مادة ١١ فقرة ٢).

ولم يكن من الممكن في الأساس أن تصدر الشكاوى إلا عن أشخاص طبيعيين، ثم قلص قانون ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ إلى حد كبير مدى هذه الحصرية "إذ اعتبر الشكاوى المقدمة باسم الشخص المعنوي (personne morale) فردية إذا كان الشخص الطبيعي الذي يمثله له هو نفسه مصلحة مباشرة في التصرف". ثم أتاح قانون ٦ فبراير ١٩٩٢ للأشخاص المعنويين والأشخاص الطبيعيين على السواء مراجعة الوسيط دون تقييد.

ولتفادي أي ازدحام أمام جهاز الوسيط ألزم القانون المواطنين بتوجيه شكاواهم إلى أحد أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ الذين يحيلونها إلى الوسيط "إذا اقتنعا أنها تدخل في صلاحيته وتحتاج تدخله".

وقد نص قانون ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ فضلاً عن ذلك على تدخلات عفوية (des interventions spontanées) لأعضاء المجلس النيابي لمراجعة الوسيط في حدود صلاحياته. وأضاف إلى ذلك إمكانية كل من الجمعيتين النيابيتين بناء على طلب إحدى اللجان الدائمة فيهما، أن تحيل إلى الوسيط أية شكاوى موجهة إلى البرلمان.

٣- سلطات وسيط الجمهورية (les pouvoirs du médiateur):

يجب التفرقة في هذا النطاق بين دور الوسيط "بوصفه شافعياً" (comme intercesseur) ودوره "بوصفه مشجعاً للإصلاحات" (comme promoteur de réformes).

أ - سلطات الوسيط بوصفه شافعياً (intercesseur):

يتمثل العمل الأول لوسيط الجمهور في الرد على الشكاوى الفردية التي يحيلها إليه أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ، وكذلك الرد على القضايا التي يحيلها هؤلاء إليه إذا كان ذلك مسوغاً.

أما العمل الأساسي للوسيط فيتجلى في ما يمكن تسميته "المساعي الحميدة" (les bons offices). بالإضافة إلى سلطاته الأخرى المتمثلة في: سلطة التوصية، وسلطة التقرير، وسلطة الأمر، وسلطة الملاحقة^(٧٧).

المساعي الحميدة (intercesseur):

مع أن القانون لم يشر إلى هذا النمط من العمل إلا بصور ضمنية، فإن سلطات الوسيط في ما يمكن تسميته "بالمساعي الحميدة" (les bons offices) تقود في أكثر من ٩٩ ٪ من الحالات إلى تسوية الشكوى، إما لأن الوسيط يتحقق من مقدم الشكوى بعدم جدية شكواه، وإما لأنه يحصل من الإدارة المشتكى عليها على حل للنزاع (سوء عمل المرفق le service a mal fonctionné).

التوصيات (les recommandations):

يستطيع الوسيط توجيه توصيات إلى الهيئة أو الجهة الإدارية المعنية بقصد إيجاد تسوية عادلة للشكوى التي تقدم بها الفرد، وإعلامه بالنتيجة خلال مدة يحددها الوسيط لذلك (مادة ٩). وفي حالة تقاعس الإدارة عن الرد أو عدم

Ibid pp. 619 et 620.

(٧٧)

الرد يستطيع الوسيط نشر توصياته في الجريدة الرسمية، ويستطيع كذلك تهديد الإدارة بالجوء إلى الرأي العام من خلال الصحافة لإجراج الإدارة. من جهة أخرى تستطيع الإدارة نشر ردها والقرار المتخذ عقب مساعي الوسيط إذا اقتضى الأمر.

سلطة التقرير (pouvoir de rapport):

للوسيط سلطة وضع التقرير السنوي الذي يرفعه إلى رئيس الجمهورية، والمجلس النيابي مبيناً فيه حصيلة نشاطه (le bilan de son activité). ويمكن نشر هذا التقرير دون حاجة إلى نشره في الجريدة الرسمية.

سلطة الأمر (pouvoir dinjonction):

للوسيط سلطة إصدار الأمر لإجبار إحدى الهيئات الخاضعة لاختصاصه على تنفيذ حكم قضائي اكتسب حجية الشيء المحكوم به. غير أن مقاومة الهيئة لهذا الأمر يعرضها لإصدار تقرير خاص عن الوسيط به ينشر في الجريدة الرسمية.

سلطة الملاحقة (pouvoir de poursuite):

حق الملاحقة أو (الشكوى) (le droit de poursuite (ou de plainte) هو الامتياز الأكثر فعالية الذي يملكه الوسيط، حيث يستطيع ملاحقة الموظف تأديبياً وقضائياً إذا لم يتم ملاحقته من قبل السلطة الإدارية التي يخضع لها هذا الموظف (مادة ١٠). ويستطيع الوسيط نفسه القيام بالإجراء التأديبي أو مراجعة القضاء الجزائي عن طريق الشكوى، ويعود عندئذ للقضاء أو السلطة التأديبية أو القاضي الجزائي أن يوقع - عند الاقتضاء - العقوبات التأديبية أو العقوبات الجزائية على الموظف المخطئ.

ب - سلطات الوسيط بوصفه مشجعاً للإصلاحات (promoteur de réformes):

يستطيع الوسيط في أثناء نظره إحدى الشكاوى المرفوعة إليه أن يضيف إلى التوصيات " جميع الاقتراحات propositions التي تؤدي إلى تحسين عمل

الهيئة الإدارية المعنية". كذلك يحق للوسيط اقتراح التعديلات (des réformes) المناسبة على النصوص التشريعية أو التنظيمية (مادة ٩ فقرة ٢).

وقد تجد اقتراحات الإصلاح مكانها في التوصيات الخاصة المقدمة بصد الشكاوى. غير أن المكان الطبيعي لنشرها يكون في التقرير السنوي الذي يقدمه الوسيط إلى رئيس الجمهورية والبرلمان.

ويبرز التقرير السنوي - عند الاقتضاء- النصوص التشريعية أو التنظيمية الصادرة عن اقتراحات الإصلاح.

٤- قرارات وسيط الجمهورية (les décisions du médiateur):

بين مجلس الدولة الفرنسي في حكمه Retail الصادر سنة ١٩٨١^(٧٨) الطبيعة القانونية للوسيط وقراراته، فاعتبر أن "الوسيط بسبب طريقة تعيينه بصورة خاصة له طابع سلطة عامة"^(٧٩). وهذا يعني أن الوسيط ليس قاضياً أو سلطة نيابية.

وفقاً لهذا الحكم (Retail) فإن الوسيط قد يصدر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء؛ وذلك خلافاً للأجوبة التي يرسلها لأعضاء البرلمان.

ولا تعد أعمال الوسيط أعمالاً إدارية بالمعنى القانوني أو الاصطلاحي؛ حيث اعتبر مجلس الدولة أنه "ينتج عن مجمل أحكام قانون ٣ يناير ١٩٧٣ المعدل أن الأجوبة المرسلّة من الوسيط إلى أعضاء مجلس النواب الذين يراجعونه بالشكاوى استناداً إلى نص المادة (٦) من القانون المشار إليه أعلاه ليس لها طابع القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام القضاء الإداري"^(٨٠).

C.E., 10 juillet 1981, Retail, R.D.P., 1981 P. 1441.

(٧٨)

(٧٩) كان هذا الوصف موضع نزاع (انظر تقارير الوسيط لعامي ١٩٨٧، ١٩٨٨).

C.E., 10 juillet 1981, Précité.

(٨٠)

٥- الإجراءات أمام الوسيط (les procédures devant le médiateur):

لم يضع القانون صراحة قواعد إجرائية أمام الوسيط، وإنما يعود للوسيط نفسه أن يحدد إذا كانت الشكوى مبررة. ويستطيع الوسيط إنجاز مهمته وذلك بالاتصال بالهيئة المعنية، وطلب المعلومات الإضافية من صاحب الشكوى عند الاقتضاء.

غير أن القانون وضع بعض الأحكام التي تساعد في عمل الوسيط:^(٨١)

- على الوزراء والسلطات العامة تسهيل عمل الوسيط.
- على الوزراء أنفسهم، وكذلك السلطات العامة أن يجيزوا لمرؤوسيهـم الإجابة عن أسئلة الوسيط، وعلى أجهزة الرقابة أن تقوم في نطاق اختصاصاتها بالتحقيقات التي يطلبها الوسيط.
- للوسيط الحق في الاطلاع على أي مستند أو ملف يتعلق بالشكوى المرفوعة أمامه، ولا يجوز الاحتجاج بسرية المعلومات إلا في أحوال معينة (الدفاع الوطني أو أمن الدولة أو السياسة الخارجية).
- للوسيط (بوصفه مشجعاً للإصلاحات) أن يطلب إلى نائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لديوان المحاسبة القيام بأية دراسة (toutes études).

ثانياً - الوسيط في نصوص قانون ١٢ إبريل ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات:

تضمنت المادة (٢٦) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ ثلاثة نماذج من النصوص:

١- المادة (٢٦) فقرة (١):

نصت الفقرة (١) من المادة (٢٦) على أنه يحق للوسيط (مدياتير) الأوروبي (le médiateur européen) أو أي وسيط (مدياتير) أجنبي (un

VEDEL G. et DELVOLVE P., op. cit., pp. 618 et 619.

(٨١)

(médiateur étranger) يماثل وسيط الجمهورية الفرنسي، إذا ما تبين لأي منهم أثناء نظره شكوى مرفوعة أمامه، بأنها تستحق تدخل وسيط الجمهورية الفرنسي - تحويلها مباشرة إلى هذا الأخير لإبداء توصياته فيها. في هذه الحالة فإن الشكوى يتم تحويلها مباشرة إلى وسيط الجمهورية الفرنسي دون حاجة إلى تحويلها عبر أحد الأعضاء إلى المجلس الأوروبي أو الأجنبي، لأن الوسيط الأوروبي أو الأجنبي بحسب الأحوال يكون قد (صفى) (filtré) الشكاوى التي تستحق تحويلها إلى وسيط الجمهورية.

٢- المادة (٢٦)، فقرة (٢):

نصت الفقرة (٢) من المادة (٢٦) على حق وسيط الجمهورية بتعيين مندوبين (مفوضين) (des délégués) له على جميع الأراضي الفرنسية.

وقد نص قانون ١٨ فبراير ١٩٨٦ على إنشاء (مندوبين في المحافظات الفرنسية لوسيط الجمهورية)، وأن مهمتهم تقتصر على نقل الشكاوى التي يتلقاها أعضاء مجلس النواب أو الشيوخ في المحافظات إلى وسيط الجمهورية. وبتعديل نص المادة (٦) فقرة (١) من قانون ٣ يناير ١٩٧٨ اعترفت المادة (٢٦) فقرة (٢) بدور الوسيط (le rôle d'intermédiaire) الذي يلعبه مندوبو المحافظات. ويبلغ عدد هؤلاء مائة وعشرين مندوباً بمعدل مندوب واحد لكل محافظة.

وأضافت المادة (٢٦) فقرة (٢) أنه يحق لوسيط الجمهورية تعيين مندوبين له أيضاً في المستعمرات الفرنسية les territoires d'outre-mer، وكذلك في المناطق التي لها نظام خاص (Saint- Pierre et Miquelon، و (Mayotte)، و (Nouvelle- Calédonie).

٣- المادة (٢٦)، فقرة (٣):

وسعت الفقرة (٣) من المادة (٢٦) اختصاصات وسيط الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٩) من قانون ٣ يناير ١٩٧٣، وذلك بتعديل هذا النص. فبالإضافة إلى حق الوسيط في توجيه توصيات إلى الهيئة أو الجهة

المعنية بقصد إيجاد تسوية عادلة للشكوى المرفوعة أمامه، وحقه في تقديم اقتراحات تؤدي إلى تحسين عمل هذه الهيئة أو الجهة المعنية وفقاً للمادة (٩) من قانون (٣) يناير ١٩٧٣، منحت الفقرة (٣) من المادة (٢٦) الوسيط الحق بأن يقترح على الهيئة أو الجهة المعنية حلاً معيناً للشكوى عندما يكون تطبيق النصوص التشريعية والنظامية أدى إلى إجحاف أو (ظلم) بحق المشتكي. ويستطيع الوسيط كذلك أن يقترح على الجهة المعنية تبني التعديلات التي يراها مناسبة على النصوص التشريعية أو النظامية غير الملائمة.

وأضافت الفقرة (٣) من المادة (٢٦) أنه يجوز نشر توصيات ومقترحات وسيط الجمهورية.

المطلب الثاني

مجمع الإدارات أو المصالح العامة

نصت المادتان ٢٧ و ٢٩ من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ على إنشاء مجمع الإدارات أو المصالح العامة (les maisons de services publics) العاملة في منطقة جغرافية معينة في مكان واحد (dans un même lieu)، وبخاصة المرافق العامة التابعة للدولة ومؤسساتها العامة، والمرافق العامة التابعة للهيئات المحلية ومؤسساتها العامة، والمرافق العامة للضمان الاجتماعي، ومرافق الهيئات والمؤسسات الأخرى المكلفة مهمة إدارة مرفق عام إداري.

أولاً - الهدف من إنشاء مجمع الإدارات أو المصالح العامة

(l'objectif poursuivi)

الهدف من إيجاد مثل هذا المجمع أو (التجمع) في مكان واحد أن تكون المصالح العامة قريبة من المنتفعين، ومن ثم تسهيل حصولهم على خدماتها بدل الانتقال من مكان إلى آخر، وكذلك تنظيم نشاط الإدارة بصفة عامة، وبخاصة "خدمات المعلوماتية، والحصول على الوثائق، والرد على شكوى الأفراد، وتقديم الخدمات الاجتماعية والصحية، والمساعدات المالية، وخدمات الكهرباء والماء والغاز، وخدمات الإنترنت والتلفون والفاكس للأفراد...".

فوجود هذه المصالح العامة في مكان واحد يوفر على الأفراد الجهد والوقت والمال؛ حيث يستطيع هؤلاء الحصول على جميع هذه الخدمات في منطقة جغرافية معينة من مكان واحد دون حاجة للانتقال من مرفق إلى آخر.

وتعد منطقة الألزاس LAlsas أول منطقة رصدت مبلغ خمسة ملايين فرنك لإقامة مجمع أو (مقر عام) لجميع المرافق العامة العاملة على أرضها؛ وذلك لتسهيل مهمة المراجعين وتوفير الجهد والوقت عليهم^(٨٢).

ثانياً - النظام القانوني لمجمع الإدارات أو المصالح العامة (le cadre juridique des maisons de service public):

يتحدد النظام القانوني لمجمع الإدارات أو المصالح العامة بأحد أسلوبين:^(٨٣)

١ - إما عن طريق إبرام (أو تحرير) اتفاقية بين مختلف الإدارات أو المصالح العامة العاملة في منطقة معينة:

تحدد الاتفاقية (la convention) التي تبرم بين مختلف الإدارات أو المصالح العامة العاملة في منطقة جغرافية معينة والمذكورة في الفقرة (١) من المادة (٢٧) من قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ وهي: المصالح العامة التابعة للدولة ومؤسساتها العامة، والمصالح العامة التابعة للهيئات المحلية ومؤسساتها العامة، والمرافق العامة للضمان الاجتماعي، ومرافق الهيئات والمؤسسات الأخرى المكلفة بإدارة مرفق عام إداري - الشروط العامة لتكوين مثل هذه المجمعات أو التجمعات وطريقة عملها، علماً أن هذه المجمعات (أو التجمعات) لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل تبقى هذه الصفة للدولة.

FERRARI P., op. cit., p. 484.

(٨٢)

Ibid. pp.484 et 485.

(٨٣)

ويدار مجمع الإدارات أو المصالح العامة بوساطة موظف يتم اختياره من بين الموظفين الخاضعين لنصوص القانون رقم ٨٣/٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ في شأن حقوق الموظفين وواجباتهم^(٨٤).

وتحدد الاتفاقية الشروط العامة لهذه المجمعات، والنطاق الجغرافي لها، واختصاصاتها، وطرق تعيين المسؤولين فيها، وتمويلها، ونظامها الإداري. كما تحدد الشروط التي يستطيع من خلالها الأشخاص الخاضعون للأشخاص المعنويين المشاركين في هذه المجمعات ممارسة وظائفهم. وأية شروط أخرى تعمل على تفعيل مبدأ المساواة في الانتفاع أمام هذه المجمعات، أو على إبقاء هذه المجمعات قريبة من الأفراد.

٢- وإما عن طريق إنشاء مجموعات (أو تكتلات) الصالح العام:

جاءت فكرة إنشاء مجموعات (أو تكتلات) الصالح العام أو المصلحة العامة (les groupements d'intérêt public)^(٨٥) لإدارة مجمع الإدارات أو المصالح العامة التي تضم السلطات الإدارية وفقاً لنص المادة (٧) من هذا القانون والهيئات أو المؤسسات الخاصة المكلفة إدارة مرفق عام إداري أو وفقاً للنموذج أو الأسلوب (sur modél) المنصوص عليه في القانون رقم ٨٢/١١٠ الصادر في ١٥ يوليو ١٩٨٢ في شأن توجيه برامج البحث والتطور التكنولوجي.

وتتمتع هذه المجموعات (أو التكتلات) بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتخضع لنظام الحسابات العامة ولتقنين العقود العمومية؛ لأن مهمتها (مهمة المرافق العامة) وأهمية وسائلها تسوغ تطبيق هذه القواعد عليها، وتضمن الاستخدام الأمثل لأموالها وحساباتها والشفافية في مجال العقود التي تبرمها مع الغير. وللمسوغات نفسها فإنها تخضع لنص المادة (٢١) من قانون ١٥ يوليو ١٩٨٢ المشار إليها سابقاً التي تنص على أن "نشاط هذه التجمعات

Code de la Fonction publique, Dalloz, 1999 p. 1.

(٨٤)

C.E., Les groupements d'intérêt public, La documentation française, 1997.

(٨٥)

(أو التكتلات) الذي يستهدف المصلحة العامة لا يمكن أن يكون محلاً لتحقيق الأرباح، وتخضع حساباتها لرقابة محكمة المحاسبة (cour des comptes).

كما يحتفظ الموظفون الذين يعملون في هذه التجمعات (أوالتكتلات) ويحاولون على الاستيداع أو الانتداب بعلاواتهم الدورية وبحقوقهم التقاعدية، كما لو كانوا على رأس وظائفهم الأصلية.

بقي أن نشير إلى أن إنشاء مجمع الإدارات أو المصالح العامة يكون في المناطق الزراعية (Zone Rurales) أو المناطق الحضرية البعيدة عن المدن (quartiers urbains périphériques). وأن هذه المجمعات تختص بالقيام ببعض الخدمات في مجال العمل والخدمات الاجتماعية، ويضم كل مجمع عدداً من العاملين (agents) يعملون تحت إدارة أحد الموظفين (fonctionnaire).

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن مجمعات الإدارات العامة أو المصالح العامة تتطور منذ سنة ١٩٩٠ في معظم الدول الأوروبية.

الخاتمة

بينما في هذا البحث أن قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة يعد التشريع الأكثر أهمية وفاعلية وشفافية لحقوق المواطنين في أثناء تعاملهم مع الإدارة منذ صدور قانون (١٧) يوليو ١٩٧٨ في شأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور.

وجاءت نصوص هذا القانون لتعزيز دولة القانون والديمقراطية، ولتعزيز آليات الاطلاع على القوانين والأنظمة والوثائق الإدارية، ووضع حد لاحتكار الإدارة لوثائقها ومعلوماتها، ولجعل السلطات الإدارية في الدولة أكثر ليناً وفاعلية وشفافية وقرباً من المواطنين.

وتناولنا في المبحث الأول حق المواطنين في الحصول على القواعد القانونية المطبقة عليهم انطلاقاً من أن هذا الحق مهمة من مهمات المرفق العام، ولا يترجم هذا الحق إلا بتسهيل مهمة حصول الأفراد على التشريعات، وذلك بوضعها تحت تصرف الأفراد ونشرها. وتوج ذلك بإنشاء موقع على شبكة الإنترنت لخدمة التشريعات الفرنسية *le site internet légifrance*؛ حيث يقوم هذا الموقع بنشر النصوص القانونية العامة دون مقابل. وكذلك بتقنين التشريعات الصادرة في الدولة بوصفها حقاً ثابتاً من حقوق الأفراد.

وانصب المبحث الثاني على بيان أهمية الشفافية الإدارية والمالية بوصفها حقاً من حقوق المواطنين، وذلك بالتخلص من مبدأ السرية الإدارية والأخذ بمبدأ العلانية والشفافية والصراحة في التعامل مع المواطنين، ولا يتأتى ذلك إلا بحق المواطن في معرفة اسم الموظف الذي يتولى إنجاز طلبه أو معاملته وكنيته وصفته وعنوانه، وبضرورة توقيع السلطات الإدارية على المراسلات والقرارات الصادرة عنها بكل وضوح. وكذلك بضرورة التزام السلطات الإدارية وضع حساباتها تحت تصرف الجمهور للاطلاع، وبالرقابة التي تمارسها محكمة

المحاسبة على مالية الإدارات الفرنسية، وبتبادل المعلومات بين القضاء المالي والمدني لإيجاد نوع من التعاون الوثيق بين الرقابة المالية والرقابة المدنية.

أما المبحث الثالث فخصصناه لبيان القواعد والأحكام الخاصة بتحسين الإجراءات بين الإدارة والمواطنين من خلال حجية إثبات تاريخ البريد المرسل من قبل الأفراد إلى الإدارة، ومن خلال تخفيض المدد المتعلقة بدفع الدولة بمبالغ مالية مستحقة للأفراد بناء على صدور أحكام قضائية، وبتوسيع نطاق تطبيق الإجراء الخاص بحصول الأفراد مقدماً على دفعة مالية بناء على حكم من قاضي الأمور المستعجلة. وعالج المطلب الثاني من هذا المبحث النظام القانوني للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية وبخاصة القرارات الإدارية الضمنية بالرفض والقرارات الإدارية الضمنية بالقبول وسحبها لعدم شرعيتها.

وعالج المبحث الرابع وسائل تطوير العلاقات بين الإدارة والمواطنين وذلك من خلال وجود وسيط الجمهورية لحل الخلافات التي تنشأ بين الإدارات والمواطنين، ومن خلال إنشاء مجمع أو (مقر عام) للمرافق العامة العاملة في منطقة جغرافية معينة في مكان واحد لتسهيل حصول المواطنين على خدماتهم من هذه المرافق دون الانتقال من مكان إلى آخر، مما يوفر الوقت والجهد والمال عليهم.

ومن خلال تحليلنا لنصوص قانون (١٢) إبريل ٢٠٠٠ بشأن حقوق المواطنين مع الإدارات الفرنسية المختلفة، نرى تسجيل الملاحظات والمرئيات التالية:

- ١ - جاء هذا القانون ليضع السمات الأساسية لما يجب أن تكون عليه العلاقة بين الإدارة والمواطنين لتعزيز دولة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان.
- ٢ - جاء هذا القانون لتغليب مبدأ الشفافية والعلانية والصراحة على مبدأ السرية الإدارية واحتكار الإدارة لوثائقها ومعلوماتها ولا سيما بعد التقدم التقني والمعلوماتي الذي يشهده العالم اليوم.

- ٣ - جاء هذا القانون لتعزيز مبدأ الشفافية الإدارية والمالية باعتباره إحدى الركائز الأساسية للإدارة الحديثة وفعاليتها وقربها من المواطنين.
- ٤ - الحق في الحصول على القواعد القانونية النافذة في الدولة مهمة من مهمات المرفق العام حيث يقع عبء ذلك على الدولة عن طريق وضع هذه القواعد تحت تصرف الجمهور ونشرها في الجريدة الرسمية وإنشاء مواقع على شبكة الإنترنت لنشرها وتسهيل إمكانية الحصول عليها.
- ٥ - تقنين التشريعات في الدولة بواسطة القانون أو بواسطة النظام حق ثابت للمواطنين؛ حيث يساعد التقنين على تجميع هذه التشريعات في مدونات يسهل الاطلاع عليها وتحد من الإغراق والتشتت والتضخم.
- ٦ - تقتضي الشفافية الإدارية تجسيد مبدأ حق كل مواطن بمعرفة اسم الموظف الذي يتولى إنجاز معاملته وكنيته وصفته وعنوانه إلا إذا كانت هناك أسباب تتعلق بالأمن العام أو بأمن الموظف نفسه. وإجبار الإدارة على التوقيع على مراسلاتها وقراراتها الإدارية بشكل واضح ومقروء مصحوباً بالاسم والكنية والصفة الوظيفية.
- ٧ - تقتضي الشفافية المالية إلزام السلطات الإدارية بوضع حساباتها المالية تحت تصرف الجمهور للاطلاع، ويمتد هذا الالتزام إلى الإدارات المساعدة والفرعية. وكذلك بخضوع هذه الحسابات لرقابة محكمة المحاسبة.
- ٨ - لا يثبت تاريخ إرسال طلبات الأفراد المتعلقة بتقديم بيان أو إقرار أو تنفيذ وفاء مالي أو تقديم وثيقة لدى السلطات الإدارية إلا من خلال خاتم البريد الممهور على الرسائل التي تحمل هذه الطلبات. والتزام مدة محددة أو ميعاد محدد لا يكون حجة على الإدارة إلا من خلال التاريخ المثبت على خاتم البريد.
- ٩ - يؤدي رفض الإدارة إرسال الإشعار المتعلق (بالإفادة بالاستلام) بعد استلام طلبات الأفراد إلى عدم سريان مدد الطعن في حق مقدم الطلب الذي يحق له الطعن في القرار الصادر ضده دون التقيد بميعاد.

١٠- أكد هذا القانون أن القرارات الضمنية بالرفض أو القبول من أربعة أشهر إلى شهرين باستثناء حالات التعقيد وحالات الاستعجال؛ حيث يقتضي صدور مرسوم عن مجلس الدولة يحدد فيه مدة أخرى.

١١- أكد هذا القانون تخفيض مدة الطعن في القرارات الضمنية بالقبول غير المشروعة، ويجوز سحبها خلال مدة الطعن القضائي ما دامت لم تراخ إجراءات الإعلان أو النشر المنصوص عليها خلال مدة شهرين من تاريخ صدورها.

١٢- أكد هذا القانون التزام الإدارة بتلقي تحفظات المواطنين قبل صدور قرارات إدارية بحقهم شريطة أن تكون هذه القرارات مسببة. ولا يشكل ذلك - بأية حال من الحالات - رداً على طلبات المواطنين.

١٣- أكد هذا القانون دور "وسيط الجمهورية" في تحسين العلاقات بين المواطنين والإدارة وتطويرها، وبخاصة أن مهمة الوسيط تنصب على حل الخلافات التي تثور بين الإدارة والمواطنين من خلال عمله بوصفه شافعاً أو بوصفه مشجعاً للإصلاحات عن طريق المساعي الحميدة أو توجيه التوصيات أو سلطة التقرير أو سلطة الأمر أو سلطة الملاحقة، أو تقديم الاقتراحات.

١٤- أكد هذا القانون ضرورة إنشاء مجمع أو (مقر عام) للمرافق العامة العاملة في منطقة جغرافية معينة في مكان واحد (كالمحافظة مثلاً) لتسهيل حصول الأفراد على خدمات هذه المرافق بيسر وسهولة وبأقل النفقات.