المحاضرة التاسعة

المحور الثالث: مجالات التطور (النطاق)

تبعا لما تم استعراضه من خلال محاولة وضع أهم المبادئ و الأسس لفكرة القانون الإداري المعمق في ظل الاتجاهات الحديثة للإدارة العمومية (المحور الأول) و تبيان لأهم مظاهر التطور التي ساهمت في تلك التحولات العميقة التي شهدها القانون الإداري المعمق (المحور الثاني) يجدر بنا في هذا الصدد التطرق لأهم المجالات التي عرفت ذلك التطور في ظل تشعب ميادين القانون الإداري؛ بمعنى البحث عن نطاق التطور و هي مسألة ذات أبعاد قانونية و فنية في غاية من الأهمية لأنها تشكل لبنة أولى في التأصيل لأهم موضوعات القانون الإداري المعمق.

إن الحديث عن المبادئ الحديثة التي شهدها العالم أجمع في خضم التطورات التي عرفها نتيجة لمختلف العوامل التي صاحبت تلك التطورات سواء على الصعيد السياسي او الصعيد الاقتصادي او الصعيد الاجتماعي او الصعيد الفكري و المعرفي أو حتى على الصعيد الدولي من خلال بلورة تلك المفاهيم العالمية التي تأثرت بها مختلف الدول و ترجمتها في منظومتها القانونية الداخلية، أدت إلى إحداث ثورة قانونية هائلة على مستوى بنية الإدارة العمومية كجهاز ممثل قانوني للدولة، إذ أضحت تلك القواعد القانونية غير المألوفة في القانون الخاص ذات الطابع الكلاسيكي غير صالحة و غير كافية لمسايرة و مواكبة تلك التطورات، لهذا بات من اللازم البحث عن قانون يتلاءم و ينسجم و تلك التطورات الحاصلة.

إن مبادئ المشاركة و الشفافية و الإليكترونية و الجودة و المنافسة و الجوارية و الحوكمة والأخلقة و التنمية المستدامة و غيرها من المبادئ الحديثة التي طفت على الصعيد القانوني، و رغم طابعها الفني و العلمي ذات الصلة بميادين أخرى كعلم الإدارة العامة و إدارة المعرفة و المناجمنت العمومي، أضحت تشكل أحد متطلبات الإصلاح و التحديث الإداري أو ما يمسى بعصرنة الإدارة العمومية في ظل الدولة الحديثة.

لهذا يمكن الجزم بشكل لا يدع أي مجال للريبة بحتمية تفاعلها مع قواعد القانون الإداري الكلاسيكي بحثا عن التكامل و الانسجام، بغية التأصيل لمقاربة نظرية للقانون الإداري المعمق في ظل كل هذه الاتجاهات الحديثة و هذا أمر لا غنى عنه في ظل تلاشي ما كان يسمى بالتقسيم الثنائي التقليدي للقانون بين القانون العام و القانون الخاص؛ و انفجار ذلك التقسيم و انصهاره بظهور ما يمسى بالقانون المختلط الذي تمتزج فيه قواعد و مبادئ عديدة مشتركة من القانون العام من جهة، و القانون الخاص من جهة أخرى، تخضع لها الإدارة العمومية الحديثة و هي المقاربة التي أصبحت تتماشى و متطلبات الفكر الإداري القانوني الحديث.

و بناءا على ما تقدم يمكن اقتراح عددا من المواضيع المألوفة في النظرية الكلاسيكية للقانون الإداري بالمعنى الفني التي يجب ان يشملها ذلك الإصلاح و التحديث و من الضروري أن تواكب مختلف تلك التطورات و التفاعل (التأثر) بتلك المبادئ الحديثة، حتى يكون لها بعد قانوني معرفي ينسجم و الثورة القانونية التي تشهدها الإدارة العمومية في وقتنا الحالي، من خلال تصور ذات أبعاد مشتركة قانونية من جهة و فنية (علمية) من جهة أخرى؛ يؤسس لاتجاه حديث لا يؤمن و لا يتوقف عند حدود الأفكار الكلاسيكية التي بدأت في التلاشي و التراجع، اتجاه تنامي تيارات فقهية محدثة تنادي بضرورة دراسة القانون الإداري في ظل هذه الاتجاهات الحديثة...و هو ما ندعوا إليه بهذا الصدد و استنادا على ذلك نقترح الآتي:

1- التحول من فكرة التسيير الإداري المنفرد إلى التسيير التشاركي
2- تطور فكرة النظام العام و أهداف الضبط الإداري الخاص
3- المبادئ الحديثة التي تحكم المرفق العمومي (حوكمة المرفق العمومي)
4- تطور النظام الخاص بالأعمال الإدارية (القرار الإداري، العقد الإداري)
5- تطور النظام القانوني للوظيفة العمومية (التكوين – إصلاح الموارد البشرية و إدارة المعرفة)
6- تطور النظام القانوني لفكرة مسؤولية الإدارة العمومية.

الموضوع الأول: التحول من فكرة التسيير الإداري المنفرد إلى التسيير التشاركي

يعد التسيير الإداري المنفرد مظهر من مظاهر النظرية الكلاسيكية للقانون الإداري بالمعنى الفني؛ و هو يشكل إحدى أهم امتيازات السلطة العامة التي لا مثيل لها في قواعد القانون الخاص، حيث برزت هذه الفكرة إثر تبلور قواعد القانون الإداري بالمعنى الفني على الساحة القانونية منذ المنتصف الثاني من القرن التاسع عشر لأسباب و مبررات ذات صلة و مقتضيات الصالح العام، و هي الفكرة الجوهرية التي لجأت إليها الدولة في نطاق ما يسمى

بالخدمة العمومية، إذ انفردت الدولة كسلطة عامة دون أي جهة خاصة أخرى بتسيير الشأن العمومي لإشباع الحاجات العمومية من جهة؛ او للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الكلاسيكية من جهة أخرى.

و إذا كان الأمر ظل مقبول بخصوص تسيير النشاط الضبطي في ظل ما شهدته الدولة من تطورات و تحولات عميقة على الصعيد الداخلي أو الخارجي، غير أن مبدأ التسيير الإنفرادي للدولة للشأن العمومي لم يبقى مستساغ اتجاه ما أفرزه من العديد من المظاهر السلبية التي اتسمت بها الدولة من انتشار مستشري لمفاهيم البيروقراطية الإدارية[1] و الفساد الإداري و الأزمات الاقتصادية (العجز المالي المستمر في ميزانيتها) و التي أصبحت تشكل نموذج إداري سيء في عملية تسيير الشأن العمومي، نتج عنه انهيار تلك العلاقة و الرابطة المتينة التي تميز الإدارة العمومية بالمواطن القائمة على أسس سياسية و قانونية بحتة.

و يقصد بالبيروقراطية الإدارية عموما تقديم الخدمة العمومية على وجه سيء، من خلال انتشار مظاهر الرشوة و الوساطة، زيادة على البطء في تقديم تلك الخدمة و افتقادها لمبدأ الجودة نتيجة انعدام سياسة استراتيجية يقوم عليها التسيير الرشيد للمرفق العمومي المحلي، أدت إلى إنتاج إدارة سلطوية متحكمة بصفة انفرادية في عملية التسيير الإداري للشان العمومي دون أي مشاركة من الخواص؛ مما خلق معه جو من عدم الثقة من قبل الأفراد نتيجة كثرة العراقيل الإدارية، و ما كانت تتضمنه تلك الأعمال الإدارية من العديد من المتناقضات بين شكلها الذي يظهر أنه يسعى لتحقيق الصالح العام و جوهرها الذي يخفي العديد من سلبيات و عيوب العمل الإداري.

لذا كان من اللازم تبني سياسة إصلاح إداري[2] شاملة تقوم على أسس منهجية و مبادئ علمية حديثة ذات رؤية استشرافية، جوهرها إصلاح الخدمة العمومية التي تقدمها الدولة من خلال مجموع مرافقها العمومية لأجل إعادة الاعتبار لعلاقتها مع المواطن، و تقوم تلك السياسية الإصلاحية على عدة مبررات و دعائم تكسبها قيمة قانونية تكون لها الحجية اتجاه الغير.

---

[1] - يرجع الفضل في استخدام هذا المصطلح في العصر الحديث لعالم الاجتماع الشهير "فيبر" كنظرية و نموذج عام 1921، تقوم على أساس حكم المكتب

[2] - استخدم اصطلاح "الإصلاح الإداري" للمرة الأولى خلال المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية في إسبانيا عام 1956، وقد تم وضعه في سياق عام حيث عرف على أنه:" مجموعة التحسينات و تبسيط الإجراءات و إعادة تنظيم هياكل الإدارة الحكومية، و المصالح و الوزارات"

تتنوع المبررات التي ترتكز عليها السياسة الإصلاحية على عدة اعتبارات أساسية، قد تكون ذات طابع داخلي و كذلك خارجي، **فبخصوص الاعتبارات الداخلية** يمكن حصرها أساسا من خلال فشل الطرق و الآليات الكلاسيكية في إدارة المرفق العمومي؛ و نقصد تحديدا طريقتي الاستغلال المباشر و المؤسسة العمومية و ما ترتب عن اللجوء إلى تطبيقهما من مساوئ عديدة على تدهور مستوى الخدمة العمومية، زيادة على بروز إشكالية البيروقراطية الإدارية؛ و هي إشكالية على قدر كبير من الخطورة إذ تستطيع ان تهدد كيان الدولة ذاته و لا تقتصر فقط على تكريس تردي الخدمة العمومية، و ذلك بسبب انفراد الإدارة العمومية كفاعل تسييري أوحد لسلطة الدولة دون البحث عن فواعل تسييرية أخرى، أدى ذلك كله إلى اتساع الهوة بشكل كبير جدا في العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن نتيجة اقتصار عملية الإصلاح على الجانب الهيكلي دون البحث عن جوهر الخدمة العمومية، و هو ما تفطن إليه المشرع الجزائري الذي حاول إعادة رد الاعتبار للمواطن اتجاه الإدارة العمومية من خلال سن تشريع يهدف إلى وضع العديد من القيود على كاهل الإدارة العمومية[3].

أما بخصوص الاعتبارات الخارجية فتتلخص أساسا في تطور وظائف الدولة بانتقال وظيفتها من الدور الحيادي –الحارسة- إلى الدور التدخلي، لتبدأ بعد ذلك نتيجة العديد من المتغيرات لاسيما على الصعيد الخارجي في عملية الانسحاب التدريجي من خلال التحولات العميقة التي عرفها هذا الدور للدولة الضابطة بتفويض العديد من سلطاتها لفواعل تسييرية جديدة "السلطات الإدارية المستقلة" أو كما تعرف بسلطات الضبط[4]، و بفعل هذه التغيرات التي أثرت على الدور الوظيفي للدولة بدأ يطفو على الساحة القانونية مفهوم حديث وهو ما يطلق عليه بـ:"الدولة الشريك" بمعنى اعترافها بتمكين فواعل تسييرية أخرى – اجتماعية و اقتصادية- في عملية التسيير الإداري للشأن العمومي في إطار مبدأ المشاركة.

زيادة على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار خاصية المرونة و القابلية للتطور التي تتسم بها قواعد القانون الإداري بالمعنى الفني، و كذلك إعمال مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغير و التكيف، و في ظل اعتبار موضوع الخدمة العمومية أحد الموضوعات الأساسية للقانون الإداري فهي أولى بالتطور و التغير سواء من حيث كيفيات التسيير – الهياكل – أو من حيث طرق التسيير - و هو ما أقرته الدولة على صعيد الممارسة العملية و ما كشفته من نقائص و

---

[3] - من اهم التشريعات التي صدرت في الجزائر في محاولة لإصلاح العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن المرسوم رقم: 131/88 يتضمن العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطن، ج.ر.عدد: بتاريخ:

[4]- Lasserre Bruno, « L'état régulateur » Intervention dans la rencontre avec les élèves de la nouvelle promotion de L' ENA, France, 2019, P:02.

تناقضات في مدى مواكبة أنظمة تسيير المرفق العمومي المحلي لمختلف التحولات العميقة لتطورات وظائف الدولة.[5]

إن أساس و جوهر إصلاح الخدمة العمومية يفرض على الدولة التخلي عن نظام التسيير الإداري على المستوى المحلي بالطريقة الكلاسيكية المعتادة – بشكل إنفرادي سلطوي بحت- و حتمية الانتقال إلى ما أصبح يعرف بالتسيير التشاركي من خلال ضرورة اعتراف الدولة بوجود فواعل تسييرية أخرى لا غنى عنها في الاضطلاع بتسيير الشأن العمومي المحلي؛ و التي تتجسد أساسا في فواعل ثلاثة و هي: المواطن، المجتمع المدنين، و الخواص.

و هو الأمر الذي يجب معه الإقرار بحوكمة الإدارة العمومية في إطار ما يسمى بالحكم الراشد لإصلاح الدولة و تخليصها من المفاهيم الكلاسيكية التي أضحت غير صالحة بتاتا كمفهوم امتياز السلطة العامة و اللاتوازن و اللامساواة، و إصدار العمل الإداري الانفرادي، و عليه لم تبقى المصلحة العامة كهدف يبنى على أساسها مبدأ المشروعية لتبرير أعمالها؛ بل ضرورة توخي الدولة تحقيق الفعالية القانونية و النجاعة سواء في التسيير أو في النشاط.

لذلك كان من الواجب إعمال المفاهيم الحديثة في صلب العملية التسييرية للإدارة العمومية سواء على الصعيد المركزي و لاسيما على الصعيد المحلي، من خلال تجسيد مفهومي المشاركة و الجوارية في التنظيم و التسيير الإداريين، بإتباع أسلوب عدم التركيز من خلال تقنية التفويض الذي أصبح يشكل نموذج لحوكمة الإدارة العمومية الحديثة، و كذلك على الدولة ضرورة تحديث مفهوم التسيير بتغيير ميكانيزمات عملها للنهوض بمتطلبات التنمية و لا يكون ذلك إلا من خلال منظومة عمل حديثة تتعاون فيها جهودها مع جهود شركائها لتحقيق الأهداف المرجوة، لذا يمكن أن نقترح ضرورة إرساء نظام تفاعلي بين الشركاء من خلال أساليب الحوار و الآراء و الاقتراحات للاستفادة من بعض خبرات هؤلاء الشركاء في عدد من المجالات التي تخصهم، بما يؤدي إلى إصلاح الخدمة العمومية و الرقي بها،و لن يتأتى ذلك إلا بتعميق مفهوم المشاركة من خلال تجسيد و ترسيخ مفاهيم الديمقراطية بمعنى تحول الدولة من تمط التسيير الإداري الذي يرتكز على مفهوم القيادة إلى التسيير الإداري الذي تلعب فيه الدولة دور الشريك المشرف للنهوض بالعملية التنموية.

---

[5] - أنظر: ندوة لقاء الحكومة- الولاة المنعقدة بتاريخ: 26/25 سبتمبر 2021، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، الرابط ادناه: تمت زيارة الموقع بتاريخ: 2024/10/21.

https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar