

المشاركة في إعداد القرار الإداري

ملخص:

إن عدم المساواة في العلاقات بين السلطة العامة والمخاطبين بالقرار، تأتي أساسا من وجود سلطة إصدار القرار الإداري والافرادي المعترف به لبعض الهيئات الادارية، إلا انه وفي الأونة الأخيرة بدأ الحديث عن مشاركة في إعداد القرارات الإدارية، لاسيما وإن البعض من هذه القرارات الإدارية لا يتم الموافقة عليها إلا بعد أن تقوم السلطة الإدارية المختصة باستشارة المخاطبين بها من أفراد وجمعيات أو مختلف المؤسسات والهيئات. هناك نوعين من المشاركة: المشاركة الكلاسيكية والمشاركة الحديثة، كل نوع يتميز بأشكاله الخاصة به.

هوشات فوزية

كلية الحقوق
جامعة الاخوة منتوري قسنطينة

مقدمة:

من المتعارف عليه في مجال النشاط الإداري أن الهيئات الإدارية تصدر قرارات إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة، دون استشارة أو رضا المخاطبين بها. إلا أنه وخلال السنوات الأخيرة، وفي إطار ما يعرف بالإدارة الديمقراطية عرف القرار الإداري بعض التحولات فيما يتعلق بإصداره، حيث أصبح هناك توجه يدعو إلى إشراك المواطن في إعداد القرار الإداري، أي إشراك المواطن في العملية التقريرية.

Abstract :

Unequal power relations between the public and administered primarily due to the existence of a power of unilateral decision of certain public authorities.

But has recently started talking about the participation in the development of administrative decisions; especially as some administrative acts may be adopted only if the administrative authority has undertaken consultation and administered associations or various institutions and organizations.

There are two forms of participation; a classic shape and other new, each form is characterized by these terms.

إن هذا الطرح يحيلنا إلى وضع عدة تساؤلات مفادها كيف يمكن أن نتحدث عن مشاركة في إعداد القرار الإداري، بينما يجمع أغلب الفقه على تعريف القرار، بأنه ذلك العمل القانوني الذي يكتسب قوته القانونية بصفة مستقلة دون موافقة المخاطبين به.⁽¹⁾ ألا يفترض أن القرار الإداري هو عمل إداري يتميز بكونه يفرض على المخاطبين بالقرار، أي يصدر عن إرادة واحدة هي إرادة الإدارة، وهي الصفة التي تجعل منه قرارا انفراديا؟ هذا ما يجعل من القرار الإداري تصرف بالقانون الإداري، لأن الجميع يتخذ القرارات، ولكن لا يمكننا أن ننشئ بصفة انفرادية بواسطة إرادتنا التزامات على الغير، على العكس من ذلك السلطات الإدارية من خلال هذه القرارات الإدارية الانفرادية، التي تنشئها بنفسها و بصفة مباشرة تفرض من خلالها التزامات على عاتق المخاطبين بالقرار⁽²⁾. وهذا ما يجعل القرار الإداري من الامتيازات الخطيرة التي تتمتع بها السلطة الإدارية. ألا يعتبر إشراك المواطن في إعداد القرار تراجعا من الإدارة عن المبادئ القانونية التي يتميز بها القانون الإداري؟

ما هي الأسباب التي أدت بالإدارة إلى أن تتخلى عن مبدأ الانفرادية الذي يعتبر من المبادئ الجوهرية التي يتصف بها القانون الإداري، وتمكين المخاطب بالقرار باعتباره مواطنا من بعض الحقوق الجديدة؟ وحتى لا تبقى المشاركة في إعداد القرارات مجرد عملية عشوائية، فقد سعت أغلبية الدول إلى محاولة تقنين هذه المشاركة، لاسيما في بعض المجالات كالبيئة، التهيئة والتعمير والاقتصاد. إن المشاركة في إعداد القرار الإداري، تتم بصفة غير مباشرة عن طريق الهيئات الاستشارية، وهذا ما يعرف بالمشاركة التقليدية، أو بصفة مباشرة عن طريق المواطنين كأفراد أو الجمعيات وهذا ما يعرف بالمشاركة الحديثة. بالنظر إلى الوسائل المستعملة للمشاركة في العملية التقريرية، تعتبر الحالة الأولى حقيقة قديمة، عكس الحالة الثانية التي تعتبر حديثة نوعا ما⁽³⁾. تتميز كل حالة بأنواع مختلفة، إلا أن الانتقال من حالة إلى أخرى عرف تطورات كبيرة على الصعيد التنظيمي والتطبيقي. فهل يمكن اعتبار هذه المشاركة بالنسبة للحالتين اقتساما حقيقيا في الاختصاص التقريري أم تبقى مجرد آراء استشارية غير ملزمة؟

يفترض كذلك أن تؤدي المشاركة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمخاطبين بالقرار، كما إن البعض اعتبر أن القرار الإداري لا يكون شرعيا إلا إذا نوقش من طرف المواطنين⁽⁴⁾. وبعض النظر عن تأثير هذه المشاركة، يمكن أن تظهر في شكلين أساسيين.

المبحث الأول: المشاركة التقليدية في إعداد القرار الإداري

إن المشاركة التقليدية أو غير المباشرة في إعداد القرار الإداري، تكون عن طريق إجراء استشارة تتم بواسطة هيئات استشارية. يعتبر إجراء الاستشارة في مجال إعداد القرار الإداري من الإجراءات الجوهرية التي تسبق صدور القرار الإداري، والتي يترتب عن عدم إجرائها، عدم شرعية القرار مما يجعله معرضا للإلغاء⁽⁵⁾.

تجرى الاستشارة بواسطة هيئات إدارية استشارية أنشأتها الدولة لهذه الغرض، وفي هذه الحالة لا يوجد أي شكل من أشكال المشاركة المباشرة للمخاطبين بالقرار⁽⁶⁾. تعتبر الإدارة الاستشارية من الموضوعات الكلاسيكية للدراسات حول الإدارة التي تشرح إجراءات إشراك الغير في إعداد القرارات الإدارية⁽⁷⁾.

إن الأشخاص المستشارين يمكن أن يكونوا ممثلين لمؤسسات أخرى، إدارات، خبراء، ممثلين غير مباشرين للمخاطبين بالقرار من خلال الجمعيات، المجموعات المهنية والمنتخبين أو الأشخاص المنتخبين مباشرة من المجتمع المدني. وهو المعنى الذي يؤدي إلى إشراك ممثلي المخاطبين بالقرار أو المواطنين في النشاط الإداري⁽⁸⁾.

إن تركيبة هذه الهيئات تبين سيطرة أعوان الدولة، بمعنى آخر أن الدولة تعطي آراء لنفسها، أي تستشير نفسها، وهذا ما يجعلها تدور في دائرة واحدة، ويعملها هذا يعتقد البعض أنها تقوم بالغاء دور المخاطبين بالقرار⁽⁹⁾، ورغم ذلك فهذه الطريقة تسمح للجهاز المستشار أن يدلي بأرائه حول كل المسائل التي يستشار فيها.

يفترض من الإدارة الاستشارية أن تأتي بإضافة للديمقراطية في العلاقة مع الإدارة، ولكن درجة هذه الديمقراطية تختلف حسب مستوى ممارسة هذه الاستشارة، التي يمكن أن تكون تابعة للإدارة المركزية أو الإدارة الجهوية أو المحلية⁽¹⁰⁾.

تختلف سلطات المؤسسات الاستشارية حسب الدرجة المرجوة من إشراك المخاطبين بالقرار في القرارات، فيمكن أن تكون مجرد سلطة تأثير أو إصدار لآراء نوعا ما شكلية إلزامية، إن مسألة التمثيل داخل هذه الهيئات توجد في قلب مسألة القيمة الديمقراطية للإدارة الاستشارية⁽¹¹⁾. تختلف المشاركة حسب ما إذا كانت تهدف جمهور قطاعي معين أي ضيق (الصيادين مثلا) أو جمهور عريض أولياء التلاميذ⁽¹²⁾.

وللوقوف أكثر على مفهوم هذه المشاركة سننتقل إلى الاستشارة كوسيلة للمشاركة التقليدية وبمختلف أنواعها ومدى الالتزام بها (المطلب الأول)، ثم دور هذه المشاركة التقليدية في الاختصاص التقريري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاستشارة كوسيلة للمشاركة التقليدية : أنواع متفاوتة من حيث قوة الالتزام

من أنواع الاستشارة التي تسمح للمعنيين بالمشاركة في العملية التقريبية نجد نوعين الرأي و المبادرة.

الفرع الأول: الرأي

بالنسبة للنوع الأول هناك اتفاق فقهي على وجود ثلاثة صور مختلفة و متباينة في قوة ودرجة إلزامها.

أولا: الرأي الاختياري

يمكن للإدارة أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار، دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك⁽¹³⁾.

طبقا لهذا الرأي تكون للسلطة المختصة بإصدار القرار الحرية الكاملة في طلب الاستشارة أم لا، وإذا قامت به فإنها تحتفظ بكامل سلطتها في إتباع ما أسفرت عنه الاستشارة أو في تركها جانبا، بحيث لا ينجر عن عدم الاكتراث بالرأي الاختياري عيب في القرار المتخذ⁽¹⁴⁾.

ثانيا: الرأي الإجمالي

هي الاستشارة التي تكون السلطة الإدارية، صاحبة الحق في اتخاذ القرار الإداري ملزمة بطلبها، وهذا الالتزام يتوجب بنص صريح⁽¹⁵⁾، سواء أكان نصا دستوريا⁽¹⁶⁾ أم تشريعا أم تنظيميا.

وهنا تكون الإدارة ملزمة على التماس الاستشارة مع احتفاظها بالحرية الكاملة في إتباعها من عدمه. إن عدم الأخذ بالرأي الاختياري لا يجعل القرار معيبا بعبعب التعسف باستعمال السلطة، لكن تجاهل هذا الإجراء في الحالة الثانية أي حالة الرأي الإجمالي يؤدي إلى التعسف في استعمال السلطة، وقد يؤدي إلى تعرض القرار للإلغاء⁽¹⁷⁾ وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁸⁾.

في هذه الحالة كذلك فإن صاحب الحق في إصدار القرار لا يلزم بتنفيذ مضمون الاستشارة الملزمة وأن كان ملزما بطلبها.

إن النص على ضرورة الالتزام بطلب الاستشارة الإلزامية يوصى بأهمية هذه الاستشارة، كما إن الأخذ بمضمونها يقيه من المسؤولية التي قد تترتب إذا ثبت عدم صحة القرار⁽¹⁹⁾.

ثالثا: الرأي المطابق

يعتبر الرأي مطابقا عندما تكون السلطة المختصة بإصدار القرار ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام بذلك الرأي لدى إصدار القرار⁽²⁰⁾.

ومثل ذلك ما ورد في المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المتعلق بالتعمير من ضرورة الالتزام والتقيد برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية وعليه

يتعين على السلطة الإدارية إذا أصدرت قرارها أن تضمنه كل العناصر التي أخذ الرأي بشأنها أو بمعنى آخر يجب أن يكون مضمون الرأي هو نفسه ما جاء في القرار الصادر بناء عليه⁽²¹⁾.

الفرع الثاني: المبادرة

إن المبادرة أو كما يسميها البعض بالاقترح، تنقسم إلى المبادرة الأمرة والمبادرة غير الأمرة، وتجدر الإشارة أن المبادرة باتخاذ القرار قد تصدر عن الإدارة، كما تصدر عن الأفراد، وعادة ما يتم ذلك من خلال طلباتهم المتنوعة التي يوجهونها إلى السلطات الإدارية، وهذا من أجل حثها إلى اتخاذ القرار.

أولا: المبادرة غير الأمرة

يمكن أن تكون المبادرة غير الأمرة إما اختيارية أو إجبارية ففي حالة المبادرة غير الأمرة الاختيارية لا تشعر السلطة الإدارية مصدرها القرار بأي حرج في عدم الالتزام بما جاءت به المبادرة. أما في حالة المبادرة غير الأمرة الإجبارية فالسلطة المختصة تلتزم بأن لا تتصرف إلا بناء على المبادرة، غير إنه يترك لها حرية إصدار القرار من عدمه.

ثانيا: المبادرة الأمرة:

هي تلك المبادرة التي يتعين على الإدارة الاستشارية إبدائها قبل صدور القرار من السلطة الإدارية صاحبة الحق في اتخاذ القرار⁽²²⁾. أي أن هذه المبادرة هي في حد ذاتها تصرف له محتوى وشكل محدد يقترح بواسطته طرف معين موضوعا محددا ستتخذه سلطة أخرى و عليه وفي هذه الحالة توجد سلطتين: سلطة مختصة بالمبادرة وسلطة مختصة بالإصدار.

كما يتوجب على صاحب الاختصاص في الإصدار أن يصدر قراره على أساس أن يكون موضوع القرار متطابق تمام التطابق مع موضوع المبادرة، وفي هذه الحالة نجد أن مجال الاختصاص التقريبي لصاحب سلطة الإصدار ضئيل، لأنه مرتبط ارتباطا كبيرا بالسلطة الثانية ولا يمكن أن يصدر أي قرار إلا بناء على اقتراح.

المطلب الثاني: دور المشاركة التقليدية في الاختصاص التقريبي

إذا كانت الاستشارة بنوعها الاختيارية والإجبارية والمبادرة غير الأمرة ليس لهما أي دور في المشاركة في اختصاص مصدر القرار، نظرا لأن الإدارة صاحبة السلطة في اتخاذ القرار غير ملزمة بالأخذ بهما، فالهيئة مانحة الاستشارة لا تعتبر مساهمة في العمل مع صاحب السلطة في اتخاذ القرار لأن هذا النوع من الاستشارة يعتبر فقط قاعدة إجرائية⁽²³⁾.

لكن ما مدى صحة هذا القول بالنسبة للرأي المطابق والمبادرة الأمرة التي يفترض التزام السلطة المختصة بهما؟

بالنسبة للرأي المطابق يعتبر هذا النوع من الاستشارة اقتسام حقيقي للاختصاص وهو رأي يؤيده أغلب الفقه⁽²⁴⁾، ومع ذلك هناك من يجده لا يمثل أكثر من مجرد استشارة شكلية، وعادة ما يصنف الرأي المطابق ضمن الأعمال القانونية التحضيرية⁽²⁵⁾.

هناك رأي آخر اعتبر أن الرأي المطابق ما هو في حقيقة الأمر إلا مجرد مشاركة ذهنية في إعداد القرار⁽²⁶⁾، وبالتالي لا يمكن للهيئة المستشارة أن تتقاسم الاختصاص المعياري.

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد أيد الموقف الأول الذي يعتبر الرأي المطابق كإقتسام في الاختصاص، واعتبر أن إهمال الرأي المطابق من الهيئة الإدارية سيشكل عيبا في الاختصاص⁽²⁷⁾.

وعلى العموم يمثل الرأي المطابق نوعا متميزا من الآراء الاستشارية، لأنه يحتل مركز القمة بالنسبة لها، كما أنه يجب أن تتقيد به السلطة الإدارية المختصة بالإصدار، وبالتالي فهو اقتسام حقيقي للاختصاص التقريبي، ويعتبر القرار المتخذ بناء على هذا الرأي المطابق كقرار مشترك.

أما بخصوص المبادرة الأمرة، فإنها تسمح للهيئة الاستشارية أن تساهم في سلطة التقرير التي يمارسها صاحب السلطة في اتخاذ القرار، وتقتسم معه الاختصاص⁽²⁸⁾. وفي هذه الحالة تصبح السلطة المصدرة للقرار أمام واقع حتمي لا غير إذا أرادت التملص من الاقتراح، وهو إما أن تمتنع عن إصدار القرار أو أن تطلب اقتراح جديد مختلف عن الاقتراح الأول، لأنها لا تستطيع تعديله بمفردها⁽²⁹⁾.

إلا أن هذا الطرح يؤدي إلى وجود قرارين قرار المبادرة من جهة والقرار المتخذ بناء على هذه المبادرة من جهة أخرى، وهو الاتجاه الذي يؤدي إلى طرح تساؤلات حول معنى الإصدار، وحول السبب الذي يجعل السلطة المصدرة للقرار تتحمل المسؤولية.

المبحث الثاني: المشاركة الحديثة في إعداد القرار الإداري

لقد تطرقنا لمسألة المشاركة في الاختصاص التقريري بواسطة الهيئات الاستشارية، وهي الاستشارة التي لا تسمح في كثير من الأحيان للمخاطبين بالقرار من المشاركة بإخاذه، وهو الأمر الذي أدى إلى تزايد الدعوة لتقليص الهيئات الاستشارية، لا سيما مع بداية التسعينات، أين أصبح المواطنون يريدون المشاركة لعرض وجهات نظرهم، الشيء الذي سمح بظهور أشكال جديدة من الآليات المساعدة على المشاركة أكثر إنفتاحاً. إنها المشاركة المباشرة، التي تسمح بالتدخل المباشر للأفراد وممثليهم عن طريق الجمعيات المتخصصة.

من جهة أخرى حاولت بعض التشريعات الوطنية والدولية عن طريق المعاهدات تقنين أشكال جديدة لآليات المشاركة، لتفعيلها بصورة أفضل على أرض الواقع، وقد مست مجالات هامة كالبينة والتهيئة والتعمير. إن الغاية الأساسية من تكريس مبدأ مشاركة الجمهور ما هو إلا محاولة لتكريس الديمقراطية الإدارية. حيث تتجسد بخضوع الإدارة لإدارة المخاطبين بالقرار من خلال إشراكهم في العملية التقريرية، التي تعنيهم، تعلق الأمر بالقرارات الوطنية أو المحلية، والتي يبدو أنها كذلك إخضاع للمخاطبين بالقرار أو المواطنين لقرارات وافقوا عليها، وعليه فالديمقراطية بشكلها الإداري ماهي في حقيقة الأمر سوى لعملية تحول للديمقراطية ذات الشكل السياسي⁽³⁰⁾ هي الديمقراطية التي يفترض فيها تقريب السلطات العمومية بالأفراد من خلال إخضاعهم لإحترام بعض الإحتياجات الأساسية الخاصة بالمجتمعات الديمقراطية الليبرالية.

إن حق مشاركة الجمهور في الآلية التقريرية الإدارية، قد تم تكريسها كضمانة مستقلة، لا يمكن تجاهلها، خاصة وأن هذا الحق قد تم تعريفه بصفة واسعة من خلال إتفاقية⁽³¹⁾ Aarhus الصادرة في 25 جوان 1998⁽³²⁾، وهي الإتفاقية التي صادقت عليها أغلبية الدول الأوروبية منها فرنسا بتاريخ 2002/07/08، وعلى أساسها قامت أغلبية الدول بوضع قوانين جديدة. تتكيف مع محتوى الإتفاقية، ومن خلال هذا العمل تم تكريس أكثر للديمقراطية التشاركية، التي تمكن المخاطب بالقرار بإعتباره مواطناً من حقوق جديدة.

ف عوضاً من أن تفرض الإدارة أوامرها وتلزمهم بها، فإنها إختارت بدلا عن ذلك محاولة إقتناعهم وإغوائهم ومشاورتهم، حتى تتمكن من إصدار قرارات إدارية تكون نتيجة لآلية إعداد مشتركة⁽³³⁾. هذا الدفع للدمقرطة (La Démocratisation) المتمثل في تطوير التقنيات التشاركية في العلاقة مع المخاطبين بالقرار، من خلال شكل جديد يسعى إلى تطوير النموذج الليبرالي والذي يتميز بإحترام القانون ضمان الحقوق الأساسية، قبول التعددية والحوار السياسي. لقد حددت التشريعات المختلفة أهم الآليات التي تساعد على تكريس المشاركة الحديثة (المطلب الأول)، فما دورها في الإختصاص التقريري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات المشاركة الحديثة:

تحدد أهم الآليات المستعملة لتكريس المشاركة الحديثة في المناقشة العمومية، التحقيق العمومي والإستفتاء المحلي، فما مدى تأثير كل طريقة على تكريس المشاركة ؟

الفرع الأول: المناقشة العمومية: Le Débat Public

تستعمل طريقة المناقشة العمومية لتمكين الجمهور من المشاركة في إعداد لمشاريع التهيئة والتجهيز التي لها تأثير على البيئة أو على تهيئة الإقليم⁽³⁴⁾.

إن هذا الإجراء التشاركي يجري حول المشروع العمومي وحتى الخاص، وليس على القرار، وعليه فهو يسمح للمواطنين بتحسين نوعية المشروع مع إمكانية تحويله من خلال إقتراح التعديلات الضرورية.

هذا الإجراء يؤدي إلى التفرقة بين المقررين والمواطنين المشاركين في الإستشارة، حتى لا يكون هناك إعتقاد بأن المشاركة في المناقشة العمومية يعني المشاركة في القرار⁽³⁵⁾.
لحسن سير هذا الإجراء، نجد في فرنسا مثلاً، قد تم إنشاء هيئة إدارية مستقلة تسمى اللجنة الوطنية للمناقشة العمومية، تكلف بضمن احترام مشاركة الجمهور في آلية إعداد مشاريع التهيئة أو التجهيز ذات المصلحة الوطنية.
مشاركة الجمهور تأخذ شكل المناقشة العمومية لتحديد مدى ملائمة المشروع، أهدافه و خصائصه الأساسية.

كثيراً ما يؤخذ على المشرع عدم كفاية تمثيل المجتمع المدني داخل اللجنة الوطنية للمناقشة العمومية في التعديل على القانون الفرنسي الذي أجري في 25 فيفري 2002، كما يؤخذ على هذا الإجراء تضيق مجال تطبيق المناقشة العمومية، باعتبار أن العمليات التي تكون موضوع مناقشة هي فقط تلك التي تتعلق بالمصالح الوطنية، وعلى هذا الأساس تم إقصاء كل المشاريع ذات المصلحة الجهوية أو المحلية⁽³⁶⁾.
في حالة إذا ما أخطرت اللجنة عن بعض المشاريع والتي تقرر بشأنها عدم توافر الشروط الضرورية لإجراء مناقشة عمومية، يمكن للجنة أن تقترح لصاحب المشروع أن يجري طريقة مغايرة.
في كثير من الأحيان يواجه هذا الإجراء عراقيل تتعلق بالتكيف مع ثقافة جديدة بين الإدارة والجمهور، سيما إذا كان البلد غير متعوداً على الإستشارة الفعالة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى حدوث مناقشات تظهر الإنفعالات والأحاسيس أكثر من الإقتراحات الفعالة⁽³⁷⁾.
رغم هذه الحدود والنقائص لا يمكن أن نتجاهل وأن المناقشة العمومية كأحد آليات الديمقراطية التشاركية، قد تمت تجربتها و تقويتها، كما أن أغلبية المناقشات التي أجريت قد بينت مدى صلابته هذا الإجراء، لا سيما مع تواجد ضامن يحركها ونأمل أن يحذو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي ليضيف هذا الإجراء إلى الآليات التشاركية.

الفرع الثاني: التحقيق العمومي: L'enquête publique

يعرف التحقيق العمومي على أنه إجراء يسمح بجمع ملاحظات مجموع الأشخاص المعنيين بالقرار بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽³⁸⁾.

يعتبر من الأشكال القديمة لإستشارة الجمهور مقارنة مع بقية الأشكال الأخرى، بإعتباره ينظم من عدة بلدان ديمقراطية منذ بداية الستينات لأسباب تتعلق بالترشيد والحوكمة⁽³⁹⁾.
إن الكثير من التحقيقات العمومية تجد مصدرها من النصوص التشريعية إلا أن البعض يستمد مصدره من النصوص التنظيمية التي توضع على أساس تأهيل تشريعي⁽⁴⁰⁾، هذه الحالة نجدها في الجزائر من خلال قانون البيئة رقم 10/03 الصادر في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث نصت المادة 21 منه عن إجراء التحقيق العمومي، الذي يجب أن يجري قبل تسليم الرخصة المنصوص عليها في المادة 19. إلا أن هذا القانون لم يتطرق إليه بتاتا لكيفية إجرائه، تاركا ذلك للتنظيم.

تطرق إليه كذلك قانون التهيئة والتعمير⁽⁴¹⁾، لاسيما عند طرح الجهة المختصة مشروع مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك عن طرح مشروع شغل الأراضي.
وعلى هذا الأساس يكون التحقيق العمومي عنصراً أساسياً لمشاركة الجمهور في مجال القرار البيئي والتهيئة والتعمير.

إن هذا الإجراء يجب أن يسبق إنجاز بعض المشاريع التي تشكل خطراً وفي نفس الوقت لها تأثير مهم على البيئة أو الصحة. هناك إختلاف بين الدول في قائمة المشاريع التي تعرض على التحقيق العمومي.
لقد تم تغيير مسار التحقيق العمومي من خلال توسيع مجاله، إعتباراً للمشاكل المتصاعدة المتعلقة بالبيئة ومطالبة المواطنين والجمعيات للمشاركة في تهيئة المساحات والفضاءات الطبيعية وأصبحت في فرنسا مثلاً أهم مجالات التحقيق العمومي هي التعمير، التهيئة الريفية، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وقانون البيئة.

إن مجال تطبيق التحقيق العمومي في فرنسا واسع جدا، بإعتبار أن هناك الآلاف من التحقيقات العمومية تجرى سنويا في قطاعات مختلفة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أهمية هذا الإجراء، وهذا ما كرسه المشرع الفرنسي من خلال تعديله مرات عديدة لتحسين طرق إجرائه، وكذلك من أجل إعطاء ضمانات أكبر للمخاطبين بالقرار.

بسبب تعدد أنواع التحقيقات العمومية في فرنسا قام المشرع بوضع قانون يوحد ويجمع التحقيقات العمومية⁽⁴²⁾ وحدد صنفين:

الأول يتعلق بالتحقيقات المنظمة من قانون البيئة. أما الثاني فيتعلق بالتحقيق المنظم من قانون نزع الملكية.

يتفق المشرع الفرنسي والمشرع الجزائري بتعيين مفروض محقق يكلف بتسيير التحقيق، ليقيم في الأخير تقرير يضع فيه كل ملاحظاته.

إن الإدارة تلجأ إلى إجراء التحقيق العمومي من خلال إشراك أكبر عدد ممكن من المخاطبين بالقرار وهذا من أجل إعطاء القرار الإداري شرعيته التي تعتبر في كثير من الأحيان غائبة⁽⁴³⁾.

إن هذا الإجراء يلعب دورا مميزا بفرنسا، حيث يلقي إهتمام كبير من المشرع والمخاطب بالقرار، أما الوضع في الجزائر فمختلف تماما حيث نجد دور المواطن التشاركي وكذلك دور الجمعيات في التحقيق العمومي محدود، إن لم نقل منعدما، فأغلب التحقيقات العمومية المجراة نادرا ما تجد مشاركة كبيرة سواء من المواطنين أو الجمعيات. كما أن هناك بعض التحقيقات العمومية تجرى بدون جمهور حسب تعبير أحد المحققين⁽⁴⁴⁾. يرجع ذلك لإنعدام الوعي بالنسبة لهذه الآليات التشاركية، وهو الأمر الذي يبقيها شكلية لحد كبير، من جهة أخرى فدور الجمعيات يبقى تحسيسي بصفة أساسية، ورغم ذلك فالمشرع الجزائري بدأ يتجه نفس إتجاه المشرع الفرنسي من خلال وضع نصوص تشريعية تنطرق لمشاركة المواطن في العملية التقريرية، إلا أن تكريس هذا المبدأ على أرض الواقع يستوجب بدل مجهودات جبارة لتوعية المواطن حتى تكون مشاركته فعالة.

الفرع الثالث: الإستفتاء المحلي: *Le referendum local*

يعتبر الإستفتاء المحلي تقنية أساسية لتكريس الديمقراطية التشاركية على مستوى المحلي من خلال السماح للمواطنين أو بالأحرى المخاطبين بالقرار من المشاركة في الآلية التقريرية وبسبب أهميته المتميزة فقد تمت مأسسته، لا سيما في فرنسا، أما في الجزائر فإن المشرع الجزائري لم ينص عليه كإجراء إستشاري في أي قانون مهما كان مجاله، هناك فقط الإستفتاء الدستوري، الذي عادة ما يجري حول القضايا ذات الأهمية الوطنية المتعلقة بسياسة الدولة. عادة ما تتم ممارسة الإستفتاء المحلي بطريقتين:

- يمكن أن يكون مجرد إستشارة إذا إكتفى المواطنون بإعطاء رأي و في هذه الحالة لا تكون السلطة الإدارية ملزمة باتباعها⁽⁴⁵⁾. وهذا النوع الأول لا يحمل أية قيمة تقريرية.
- كما يمكن أن يكون عن طريق إجراء إستفتاء محلي، بمبادرة من الجماعات المحلية، يتميز النوع الثاني بأنه تقريري.

إن الجماعات المحلية ومن خلال الإجراءات السابقين، تحاول أن تشرك المواطنين في القرارات المحلية. لقد تم تطوير الإستفتاء المحلي في فرنسا ليتحول من مرحلة إستشارية إلى مرحلة تقريرية وهو الشيء الذي لا نجده نهائيا في الجزائر، حتى في ظل القوانين التي تتعلق بالهيئات اللامركزية المتواجدة على المستوى المحلي، لا سيما من خلال قانون البلدية الأخير رقم 10/11 الصادر في 22 جوان 2011، حيث نصت المادة 2 منه على أن البلدية تشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية . من جهة أخرى وضمن الباب الثالث المعنون تحت مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية جاءت المادة 11 من قانون البلدية، لتؤكد على أن البلدية تشكل الاطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى، كما يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير من أجل إعلام المواطنين بشؤونهم وإستشارتهم حول خيارات وأوليات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. من خلال التمعن في مضمون المادة السابقة نلاحظ أن المشرع وضمن قانون البلدية بدأ يتجه

في نفس طريق المشرع الفرنسي من خلال إستعماله لمصطلحات لها علاقة مباشرة بالديمقراطية المحلية والديمقراطية الجوارية من أجل تكريس مبدأ مشاركة المواطنين في الآلية التقريرية، لتمكينهم من حقوق جديدة إلا أن المشرع لم يجرأ بعد على وضع قوانين تساعد على تكريس هذه المشاركة مثل نظيره الفرنسي، الذي طور كثيرا هذا الاجراء وهذا ما يدعو للقول وأن الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي منعدمة لإنعدام قوانين تكرسها على أرض الواقع، ومن هنا يبدأ دور المجتمع المدني من خلال الجمعيات للسعي قدما للمطالبة بتفعيل دوره كمؤثر أساسي ومشارك فعال في الإختصاص التقريري.

المطلب الثاني: دور المشاركة الحديثة في الإختصاص التقريري.

إن آليات المشاركة الحديثة تسمح بالتدخل المباشر للأفراد والجمعيات ونجد في كثير من الأحيان أن هذه الوسائل تساعد على تغيير مسار القرار من خلال إقتراح إما تعديلات طفيفة أو تعديلات جوهرية. إلا أن التعديلات المقترحة يجب أن تكون موضوع تقييمات جديدة إما بإطالة الإجراء للتطرق للنقاط الجديدة أو بإعادة الإجراء من جديد لدراسة النقاط التي يراد تعديلها⁽⁴⁶⁾. وهذا ما يعتبر في حد ذاته مشاركة في اعداد القرار الاداري اي في الإختصاص التقريري. وقد تم الوصول الى هذه النتيجة اعتبارا لمؤثرات اقليمية خارجية ألزمت المشرع الوطني على التكيف مع المستجدات وهو الحال بالنسبة لفرنسا وأغلبية دول الاتحاد الاوربي، اما الوضع في الجزائر فيختلف تماما.

من جهة نلاحظ محدودية الآليات التشاركية التي يقترحها المشرع لإنحصارها على التحقيق العمومي، وحتى مع محدوديتها نجد أن هذا الإجراء يبقى بصفة أساسية كوسيلة رمزية خالية من اي تأثير. من جهة أخرى ما يعاب على إجراء التحقيق العمومي في فرنسا ورغم دوره المؤثر إلى حد ما، إلا أنه يسمح فقط للجمعيات المعتمدة للمشاركة فيه وعليه هناك نوع من التمييز واللامساواة بين مختلف مكونات المجتمع المدني وهو الأمر الذي يؤدي إلى التأثير على نوعية المشاركة.

خاتمة:

إن دراسة أنواع المشاركة في إعداد القرار الإداري في إطارها التقليدي والحديث، أدت إلى إثبات أن المشاركة بواسطة هيئات ادارية إستشارية لا تسمح للأفراد أو المخاطبين بالقرار بالمشاركة في إعداده بصفة مباشرة وهو الاتجاه الذي بدأت تتخلى عنه بعض القوانين الحديثة في السنوات الأخيرة من خلال إطلاق مبادرات تدعو إلى تقليص أعداد هذه الهيئات الإستشارية أو ضرورة إدماج البعض منها، مع ضرورة تشجيع النوع الثاني من المشاركة الحديثة، لأنها الطريقة الأنسب التي تسمح للأفراد بالمشاركة بصفة مباشرة. ولتكريس أكثر هذه المشاركة على أرض الواقع سعت أغلبية الدول إلى تقنين هذه الآليات وهذا من أجل تحقيق ترشيد الادارة ودمقرطتها.

ولتفعيل أكثر مشاركة المواطنين في الآلية التقريرية، هناك دعوة في الأونة الأخيرة الى التحلي عن الاستشارة المؤسسة التقليدية بسبب بطء اجراءاتها، وتشجيع اللجوء للإستشارة الالكترونية اي التي تجرى عن طريق الانترنت لأنها وسيلة بسيطة وتقرب المواطنين أكثر بالسلطة الإدارية.

المراجع باللغة العربية:

- الديداموني صطفى أحمد، الاجراءات والاشكال في القرار الاداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي المصري العراقي، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992
حمدي ابو انور السيد عويس ، الادارة الاستشارية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليها، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة حلوان 2003
طالبلي عبد القادر: المشاركة في اعداد القرار الاداري الانفرادي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 ماي، يوليو 2010
محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005

المراجع باللغة الفرنسية:

- Bauer (Julien) « la représentativité dans l'administration consultative »
administration publique au canada, 2008 ; volume 24, 3^{eme} partie
Blatrix (Cecile), Genèse et consolidation d'une institution de droit public en France in débat public, une expérience française de démocratie participative
S/D de Martine Revel et Autres, la Découverte, 2007
Chevallier (Jacques), de l'administration démocratique à la Démocratie administrative : In Démocratie administrative des administrés citoyens, RDAP N° 137-138, 2011,
Depuis (George) recherche sur le régime juridique de l'acte administratif unilatéral, 5eme edition , 1979 .
Dumont (Gill), la citoyenneté administrative, thèse doctorat ; université paris II 2002 .
Daugeron (Bruno), la démocratie administrative dans la théorie du droit public, retour sur naissance d'un concept. In la démocratie administrative des administrés aux citoyens, RFAP N° 137-138, 2011.
Delaunay (Bénédicte), l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés : contribution à l'étude des reformes administratives, entreprises depuis 1945, LGDJ, 1993 .
El Yaagoubi (Mohamed), la consultation en droit administrative marocain, remald N° 37, Avril – Mai , 2001.
Flauss (Jean françois), l'apport de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme en matière de démocratie administrative in Démocratie administrative des administrés aux citoyens, RFAP , N° 137-138, 2011
Houstiou (René), procédure et forme de l'acte administratif en droit français , LGDJ, 1974
Hecquard theron (Mary Vonne), essai sur la notion de réglementation LGDJ, 1977
Jadot (Benoit), des cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanismes et d'environnement : l'inexorable évolution in la participation du public au processus de décision en matière d'environnement, S/D de Benoit Jadot , Actes de colloques le 27-05-2004 par le CEDRE des facultés Universitaires Saint Louis Bruyland. Bruxelles, 2005

- Jegauzou (Yves), la reforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre au principe de participation AJDA, N° 32/2010
Le Claniche (Michel), l'administration consultative element constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? . in la démocratie administrative des administrés aux Citoyens RFAP N° 137-138 ; 2001
Pomade (Adelie), la société civile et le droit de l'environnement : contribution à la reflexion sur les théories des sources du droit et de la validité LGDJ, 2012
Richard (Jackey) « Jackey Richard répond aux questions de l'AJDA » AJDA 4 juin 2011, n° 23
Weber (Yves), l'administration consultative, LGDJ,1968

المراجع (مواقع أنترنت Site Web):

www.developpement-durable.gouv.fr

Fr, Wikipedia.org / Wiki / commission nationale du débat public

الهوامش :

- 1- طالبى عبد القادر : المشاركة في اعداد القرار الاداري الانفرادي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 ماي، يوليو 2010، ص. 103
- 2 - Waline DA pp 421 – 422 Ouvrage cité par Depuis (George) recherche sur le régime juridique de l'acte administratif unilatéral, 5eme edition 1979 ; p 18.
- 3 - Dumont (Gill), la citoyenneté administrative, thèse doctorat ; université paris II 2002 . p 215.
- 4 - Richard (Jackey) « Jackey Richard répond aux questions de l'AJDA » AJDA 4 juin 2011, n° 23 , P 1292
- 5 - حمدي ابو انور السيد عويس ، الادارة الاستشارية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليها، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة حلوان 2003، ص. 5.
- 6 - El Yaagoubi (Mohamed), la consultation en droit administrative marocain, remald N° 37, Avril – Mai , 2001, p 43.
- 7 - Weber (Yves), l'administration consultative, LGDJ, 1968.p 16 .
- 8 - Le Claniche (Michel), l'administration consultative element constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? . in la démocratie administrative des administrés aux Citoyens RFAP N° 137-138 ; 2011 ; p40.
- 9 - El Yaaoubi (Mohamed) ,OP,cit, p 43.
- 10 - Le claniche (Michel) OP,Cit p 41
- 11 - Bauer (Julien) « la représentativité dans l'administration consultative » administration publique au canada, 2008 ; volume 24, 3^{eme} partie , p 452 et suivant.
- 12 - La claniche (Michel) OP.Cit ; p 41.
- 13 - محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص. 74.
- 14 - عبد القادر طالبى، المرجع السابق، ص. 106.
- 15 - الديداموني مصطفى أحمد، الاجراءات والاشكال في القرار الاداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي المصري العراقي، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص. 52.

- 16- نجد على سبيل المثال فيما يتعلق بالنص الدستوري ما نصت عليه المادة 91 من دستور 1996 ، التي تلزم رئيس الجمهورية باستشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية.
- 17 - عبد القادر طالبي، المرجع السابق، ص 107.
- 18- CE. 8 mars 1983, amicale des membres des tribunaux administratif RECS 114
- 19 - الديداموني مصطفى أحمد، المرجع السابق، ص 62.
- 20 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 75.
- 21 - حمدي ابو النور السيد، المرجع السابق، ص 127.
- 22- الديداموني مصطفى أحمد، المرجع السابق ص 54.
- 23 - Houstiou (René), procédure et forme de l'acte administratif en droit français , LGDJ, 1974 p 29.
- 24 - عبد القادر طالبي، المرجع السابق، ص 109.
- 25 - Auby (J.M) le régime juridique des avis dans la participation administrative – ouvrage cité par 109 ص المرجع السابق ، عبد القادر طالبي
- 26 - Hecquard theron (Mary Vonne), essai sur la notion de réglementation LGDJ, 1977 pp 73-74.
- 27-CE , 7 janvier 1955, cité par 109 ص المرجع السابق
- 28- Houstiou (René), OP.cit, P 31.
- 29 - عبد القادر طالبي، المرجع السابق ، ص 109
- 30 - Daugeron (Bruno), la démocratie administrative dans la théorie du droit public, retour sur naissance d'un concept. In la démocratie administrative des administrés aux citoyens, RFAP N° 137-138, 2011, p24.
- 31 - Flauss (Jean français), l'apport de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme en matière de démocratie administrative in Démocratie administrative des administrés aux citoyens, RFAP , N° 137-138, 2011, P50
- 32 - هذه الاتفاقية تتعلق بمشاركة الجمهور في الآليات التقريرية والولوج للعدالة في مجال البيئة.
- 33 - Chevallier (Jacques), de l'administration démocratique à la Démocratie administrative : In Démocratie administrative des administrés citoyens, RDAP N° 137-138, 2011, p 220.
- 34 - www.developpement-durable.gouv.fr.
- 35 - Dummt (Gill), Op.cit, P363.
- 36 - Pomade (Adelie), la société civile et le droit de l'environnement : contribution à la reflexion sur les théories des sources du droit et de la validité LGDJ, 2012, P363.
- 37 - Fr, Wikipedia.org / Wiki / commission nationale du débat public.
- 38 - Delaunay (Benédicte), l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés : contribution à l'étude des reformes administratives, entreprises depuis 1945, LGDJ, 1993. P51.
- 39 - www.developpement-durable.gouv.fr.
- 40- Jadot (Benoit), des cas dans lesquels une enquête publique doit être organisée en matière d'urbanismes et d'environnement : l'inexorable évolution

in la participation du public au processus de décision en matière d'environnement, S/D de Benoit Jadot , Actes de colloques le 27-05-2004 par le CEDRE des facultés Universitaires Saint Louis Bruyland. Bruxelles, 2005 – P82.

41 - أنظر المادتين 26 و 27 من قانون 29/90 الصادر في 01-12-1990 المعدل بواسطة القانون رقم 05/04 الصادر في 14/08/2004

42 - Voir la loi d'engagement national pour l'environnement ou la loi de la grenelle II du 10 juillet 2010.

43 - Delaunay (Benedicte) , Op.cit. p 83.

44 - Blatrix (Cecile), Genèse et consolidation d'une institution de droit public en France in débat public, une expérience française de démocratie participative S/D de Martine Revel et Autres, la Découverte, 2007, P44.

45 - Delaunay (Bénédicte), Op.cit. P84.

46 - Jegauzou (Yves), la reforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre au principe de participation AJDA, N° 32/2010. P1818.