



مجلة دورية تعنى بشؤون الادارة والاقتصاد والاجتماع والقانون والثقافة

| هيئة الاشراف |

- أ. منذر الخطيب
- د. جرجس غلمية
- أ. فاروق دياب
- رئيس مجلس الخدمة المدنية
- رئيس ادارة الموظفين بالوكالة
- رئيس ادارة الاعداد والتدريب بالوكالة
- مدير المعهد الوطني للادارة والانماء

رئيس التحرير: أ. علي الحركة

الأبحاث والدراسات المنشورة في المجلة
تعبر عن رأي أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن سياسة المجلة ورأيها

| عنوان المجلة |

مجلة الإدارة اللبنانية - إدارة الاعداد والتدريب
مجلس الخدمة المدنية - شارع رشيد كرامي (فردان سابقاً) - بيروت - لبنان
هاتف: ٨٠٦٤٩٢/٣ - فاكس ٨١٤٤٣٨

ادارة متطورة تنمية مستمرة



- ترحب المجلة بالابحاث والدراسات التي تردها من داخل لبنان ومن خارجه، وتأمل من الباحثين والدارسين مراعاة الأمور الآتية :
- ١ - الكتابة في شؤون الادارة والاقتصاد والاجتماع والقانون والتنمية.
 - ٢ - الالتزام بالمنهج العلمي لجهة موضوعية البحث ودقة الاسناد.
 - ٣ - التقيد بعدد الصفحات الذي يجب ان لا يتجاوز العشرين من صفحات المجلة.
 - ٤ - تميزّ البحث أو الدراسة بالجدة وبالنشر لأول مرة.
 - ٥ - تقديم نسخة عن البحث أو الدراسة مطبوعة على الآلة الكاتبة أو مكتوبة بخط مقروء وواضح.
 - ٦ - ارفاق النسخة بلمحة موجزة عن اسم الكاتب وعمله وكتاباتة المنشورة وغير المنشورة.

يجري تقييم الابحاث والدراسات استناداً الى المبادئ الاكاديمية، وهي لا تعاد الى اصحابها سواء نشرت أم لم تنشر

مجلة الإدارة البيئية

المحتويات

الصفحة

- | | | | |
|-------------------------|---|---|----|
| أ. منذر الخطيب | ➤ | رؤية اولية لمعالجة تضخم الهيكليات في الادارات والمؤسسات العامة. | ٥ |
| أ. فاروق دياب | ➤ | كلمة رئيس ادارة الاعداد والتدريب بالوكالة - مدير المعهد الوطني للإدارة والانماء - في افتتاح الندوة الاولى بعنوان «التخطيط الاستراتيجي» في اطار برنامج اعادة تأهيل الإدارة في لبنان (ARLA Project) | ١١ |
| د. محمد المجذوب | ➤ | مأخذ على الصيغة الراهنة للدستور اللبناني | ١٥ |
| د. جورج ديب | ➤ | الارهاب والمقاومة والقانون الدولي العام | ٢٥ |
| القاضي محمد علي الشخبي | ➤ | نزاعات العمل في التشريع الإجتماعي اللبناني | ٣٥ |
| د. محمد رفعت عبد الوهاب | ➤ | تعريف القانون الإداري وتمييزه | ٦٣ |
| أ. علي الحركة | ➤ | ظهور الدويلات وتعريفها | ٧٩ |
| أ. علي مرعي | ➤ | الولد السادس وشرعة حقوق الانسان | ٨٧ |
| | ➤ | ملف خاص : ورشة العمل الذي نظمها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية حول: «رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان: افاق الشراكة مع القطاعين الخاص والاهلي» | ٩٣ |
| أ. علي الحركة | ➤ | كلمة معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية | ٩٧ |
| أ. فؤاد السعد | | | |

	في ورشة العمل حول «رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان: افاق الشراكة مع القطاعين الخاص والاهلي»	101
أ. فؤاد السنيورة	كلمة معالي وزير المالية	
	في ورشة العمل	
د. باسل فليحان	كلمة معالي وزير الاقتصاد والتجارة	107
	في ورشة العمل	
أ. روجيه نسناس.	محاضرة رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي	115
	في ورشة العمل.	
د. كامل مهنا.	اوجه التعاون والشراكة بين الدولة والقطاع الاهلي، والنتائج التي يمكن ارتقابها.	121
أ. علي القضاة.	تحديث وتطوير القطاع العام	153
	في المملكة الاردنية الهاشمية.	
أ. بشير الصيد	التجربة التونسية في ميدان التخصيص	195
	التوصيات الصادرة عن ورشة العمل	206
▼ The new role of the state: Regulation or Deregulation?	Dr. Georges Labaki	235
▼ La responsabilité du service public hospitalier	Dr. Fabienne Quillere - MAjzoub	



رؤية أولية لمعالجة تضخم الهيكلية في الإدارات والمؤسسات العامة

الاستاذ منذر الخطيب

رئيس مجلس الخدمة المدنية

إن جهاز الدولة المركزي المنظم بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، وبعد ست تعديلات طرأت عليه على مر السنوات التالية: ١٩٦٦، ١٩٧٣، ١٩٧٧، ١٩٩٣، ١٩٩٧ و ٢٠٠٠، لا زال غير متناسب مع متطلبات الدولة الحديثة ومع إمكانيات لبنان المالية والاقتصادية، ولا تزال تعثره شوائب عديدة لا بد من تداركها. ذلك أن عصر الهيكلية الكبرى قد انقضى، وأن الإدارات العامة في الدول باتت تبني هيكلية على أساس فلسفة تقديم الخدمات، حيث التركيز أصبح على الإشباع النوعي أكثر منه على الإشباع الكمي. هذا إذا ما أخذنا أيضاً بعين الاعتبار أهمية التحولات في النظم الاقتصادية باتجاه الإدارات المحلية أو القطاع الخاص تحت تأثير الوضع المالي وتأثير الأفكار والتجارب القادمة من الغرب، حيث يعمل القطاع العام في محيط تنافسي شديد المقاومة، وبت من الضروري تحديد الأنشطة الاقتصادية والخدمات التي يمكن للدولة الانسحاب منها وإيصال إدارتها إلى المجالس المحلية أو إلى القطاع الخاص، حيثما يكون ذلك ممكناً من أجل تحفيز الاقتصاد وتخفيض العجز في الموازنة.



إن المجالات التي يمكن للدولة أن تعيد النظر في دورها عديدة، وتتناول بصورة أولية وبشكل عام الإدارات التي تقدم خدمات بإمكان الإدارات المحلية (البلديات) أو القطاع الخاص أن يساهما في تقديمها أو أن يقدمانها منفردتين. ومن هذه المجالات: الأشغال العامة، الصحة العامة، الشؤون الاجتماعية، الإسكان، السياحة.

إن دور الدولة في هذه المجالات يمكن أن يعاد النظر فيه بالعمق بحيث يتاح للإدارات المحلية (البلديات) أو لمؤسسات القطاع الخاص أن تلعب دوراً أكبر بكثير من الدور الذي يلعبه حالياً، مما سينجم عنه دون شك إعادة النظر في الهيكلية القائمة والمقترحة حالياً في ضوء التطور الذي قد يطرأ على الأهداف التي تركز عليها هذه الهيكلية.

وعليه، إن الهدف الذي نراه من إخضاع الهيكلية الراهنة إلى مراجعة شاملة وتحليل موضوعي هو اقتراح هيكلية جديدة بديلة تتلافى فيها ثغرات ومعوقات هذه الهيكلية وتقوم على ما يلي:

- إبراز نقاط التشابك والازدواجية في الأنشطة التي تمارسها الإدارات العامة وتقديم المقترحات اللازمة لتلافيها.

- الإحاطة بنقاط التلازم والتكامل في الأنشطة التي تمارسها هذه الإدارات العامة سعياً إلى تأمين أعلى درجات التنسيق فيما بينها وذلك:

○ إما بربط هذه الوحدات تنظيمياً في هيكلية واحدة.

○ وإما بإيجاد الأطر والقنوات المناسبة لتحقيق هذا التنسيق.

فتأتي بذلك هذه الهيكلية مختصرة إلى حدود الحاجة المطلوبة بمهام واضحة ومسؤوليات محددة دون أي تشابك أو ازدواجية. وتكون الأعمال والنشاطات المسندة إلى وحداتها الإدارية مكتملة لبعضها البعض دون تنافر، وفي إطار من التنسيق يتأمن إما من طريق القيادة التسلسلية ضمن الإدارة الواحدة أو من طريق لجان أو هيئات منسقة عندما تكون المهام المنفذة تتتابع وتتكامل على صعيد أكثر من إدارة عامة أو مؤسسة عامة. هذا إضافة إلى إلغاء مراكز العمل غير المجدية منها، وجعل الاتصال بين مراكز العمل مباشراً قدر الإمكان بهدف تقصير خط السلطة القيادي، بحيث يكون بمقدور شاغل أي من مراكز العمل البت بمعاملات الجمهور واتخاذ القرارات الملائمة بشأنها بصورة مختصرة وسريعة.

مما لا شك فيه أن دراسة موضوعية ومعقدة للجهاز الإداري المركزي للدولة، قد تؤدي إلى نتائج عديدة أقلها إعادة النظر بهيكلية الإدارات التي يتألف منها الجهاز المذكور وذلك في ضوء تخفيض عدد المراكز فيها بما يتلاءم وحاجة القطاع العام وتقليص الإنفاق عليه لمواكبة المهام الجديدة المطلوبة من الدولة وجعلها أكثر تناسباً وتناغماً مع متطلبات الدولة

الحديث.

إن تبني تلك الأفكار، من شأنه نقل العديد من المهام من السلطة المركزية إلى الإدارة المحلية، وبالتالي التوقف عن سياسة توسيع الإنفاق أو استبداله بأساليب استحداث مصالح وأقسام للإدارات في الأقاليم وفقاً للمفهوم السابق الذي تم الترويج له طويلاً، وهذا في رأينا محض خطأ، لأنه يجعل من الدور الذي تقوم به الإدارات المحلية دوراً هامشياً غير ذي معنى ولا أثر له في عملية تنمية المناطق وتفعيل مشاركة الأهلين في ما بات يعرف بالتنمية المستدامة.

إن مراجعة الهيكليات لا بد أن يتم وفق أولويات تتناول كبرى الوزارات التي تحتوي آلاف الوظائف في ملاكاتها، كوزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة العامة ووزارة الأشغال العامة والنقل ووزارة الزراعة ووزارة الشؤون الاجتماعية، إضافة إلى ضرورة إعادة النظر بالملاكات المقترحة حالياً لبعض الوزارات، كوزارة الخارجية والمغتربين حيث تضمن هذا الاقتراح وجود تسع مديريات عامة، وهو الأمر الذي لم يسبق أن لحظ لأي وزارة في السابق، أو إلى إعادة النظر في دمج بعضها كوزارة الشؤون الاجتماعية التي نرى من المنطقي أن تدمج بوزارة العمل وبوزارة الصحة العامة بالنظر إلى التلازم الوثيق بين معظم المهام التي تمارسها كل منها، سيما وأن مهام هذه الوزارة كانت في الأصل منوطة بمصلحة مستقلة مرتبطة بوزارة العمل، ثم ألغيت هذه المصلحة وأنيطت مهامها بمديرية عامة أحدثت في وزارة الصحة العامة، مما يؤدي إلى إعادة دمج هذه الوزارة وفقاً لما تقدم بيانه وتجاوباً مع ما هو موجود في كبرى دول العالم مما يؤكد عدم وجود أي سبب تنظيمي يبرر استمرار هذه الوزارة منفصلة، خاصة وأن بقاءها يرتب نفقات إضافية تتكبدها وزارة الصحة العامة في مجالات عديدة ولا سيما في مجال المراكز الصحية ومراكز الخدمات الشاملة والمساهمات للجمعيات.

وكذلك الأمر بالنسبة لوزارة الصحة العامة حيث أن متطلبات ترشيد الإنفاق تفرض أولاً وقف الهدر في المجال الصحي الناجم عن تعاطي جهات عدة بهذا الحقل (الضمان الاجتماعي - تعاونية موظفي الدولة - الجيش - قوى الأمن الداخلي وقوى الأمن العام، وهذا عدا شركات التأمين) وثانياً إيلاء مسؤولية إنشاء المراكز الصحية إلى الإدارات المحلية، وفقاً للمبدأ السابق ذكره والذي يجب الترويج له وهو: "من الإدارة المركزية إلى الإدارة المحلية".

أي بمعنى آخر تحويل الصلاحيات المتعلقة بالصحة العامة والشؤون الاجتماعية والخدمات والبنى التحتية في المناطق والقرى إلى البلديات، وما قد يستتبع ذلك من تعديل لقانون البلديات.

إن هذه الرؤية الأولية والموضوعية للأوضاع، إلى جانب ما يعترئها من مصلحة للإدارة والوطن، فإنه يفترض لأجل أن تأتي نتائجها بصورة سريعة وفاعلة، أن تترافق مع إجراءات إدارية ومالية أكثر فعالية وصرامة، من إلغاء العديد من التعويضات والمخصصات وإلى إلغاء أو دمج بعض المجالس أو المؤسسات العامة. إن الهدف النهائي من إعادة تنظيم هيكلية إدارات القطاع العام، بما يؤدي إلى مساعدة الحكومة على أن تضع قرارات أكثر فاعلية وعملية وأكثر شفافية، يجب أن يستند إلى الركائز التالي ذكرها، ذلك لأن إنجاز هذا العمل وحده لا يكفي لإطلاق قدرات الإدارة ويضعها في مصاف الإدارات الحديثة المتطورة، حيث لا يشكل هذا العمل في المحصلة النهائية المنظورة سوى حلقة أولى أساسية من سلسلة حلقات أخرى يتوجب استكمال درسها أو تطبيقها ومنها:

- ١- إعادة تصنيف الوظائف.
- ٢- إلغاء آلاف الوظائف الشاغرة (نحو ستة آلاف وظيفة).
- ٣- جعل تعيين المعلمين على أساس الحاجة، أي وفق منسوب عدد الطلاب.
- ٤- وقف استخدام الأجراء إلا في حدود الملاكات التي حددت لها بموجب النظام العام الجديد للأجراء (المرسوم رقم ٥٥٨٣ تاريخ ١١/٣/١٩٩٤).
- ٥- وقف التعاقد إلا في حدود ما شرعته المادة ٨٧ من نظام الموظفين أي العمل الذي يتطلب معارف ومؤهلات خاصة وفي حدود ما حدد له من ضوابط.
- ٦- ترشيد الإنفاق الحاصل على الجمعيات ذات المنفعة العامة والخدمات الصحية وعلى التعليم المجاني الخاص وعلى صناديق المدارس الرسمية، وأخيراً على النفقات النثرية وعلى المفروشات واللوازم.
- ٧- إحداث صندوق مستقل للتقاعد وتوظيف أمواله.
- ٨- ترشيد الإنفاق على الإيجارات باعتماد خطة للتوفير في المباني الحكومية.
- ٩- وضع رؤية جديدة لدور المؤسسات العامة في تأمين الخدمة العامة ولكيفية إدارة هذه المؤسسات وإدارة شؤونها المالية.
- ١٠- وضع تصور واضح لدور الهيئات المجتمعية الوسطية، مثل البلديات وغيرها في تأمين

إدارة الشأن العام.

١١- وضع تصور واضح لدور القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني وإنشاء الهيئات الناظمة لإدارة بعض المرافق العامة بما يؤمن الصالح العام.

وأخيراً، لا بد لهذه الرؤية حال الاقتناع بتطبيقها ان توضع لها مشاريع النصوص اللازمة والذي يستلزم بديهيّاً قيام ورشة عمل تنخرط فيها كافة الإدارات والمؤسسات العامة، لتتولى تصميم هيكلية مختصرة تتمتع بالفعالية وحسن الأداء بكلفة أقل، وقادرة على تأمين خدمات ذات نوعية ومواصفات جيدة يرضى عنها الجمهور وبما يوصلنا إلى إدارة صغيرة تعمل بمستوى عالٍ من الكفاءة وبكلفة أقل تقوم على القلة والنخبة من العاملين.

ولا يخفى إلى أن إعادة تنظيم الإدارات العامة وضبط هيكليتها وفق ما تقدم، سيواجه صعوبات ويتطلب مهلاً معيناً ويحتاج إلى لجان متخصصة تقوم بهذا الغرض، ولهذا فإن الحكمة والضرورة تقضي بأن لا نقوم بالعمل الواحد أكثر من مرة وأكثر من لجنة، وأمامنا دراسات عدة في هذا المجال يجب العودة إليها واستثمارها في محاولة للأخذ بها أو تطويرها حيث توجد الضرورة.

لذلك إن تصميم هذه الهيكلية وضبطها يجب ان ينطلق أولاً من خلال تحديد موضوعي ونهائي لدور الدولة - أو لإدارات القطاع العام الحكومية - التي يحتاجها لبنان في ظل الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والمالية السائدة، ومن ثم الانطلاق نحو تحديد الهيكلية المناسبة لكل منها بما يتوافق مع أهدافها المرجوة من ضمن استراتيجية عامة لدور الدولة وعدم الاكتفاء والركون إلى إجراءات براقعة إعلامية أو بالأحرى اعلانية لا أثر لها على سير الأمور.

بيروت، في ٥/٩/٢٠٠٢

رئيس مجلس الخدمة المدنية

منذر الخطيب



في إطار برنامج إعادة تأهيل الإدارة في لبنان (ARLA Project) الممول بهبة من الاتحاد الأوروبي؛ نظم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بالتنسيق والتعاون مع مجلس الخدمة المدنية - إدارة الإعداد والتدريب ثلاث ندوات بمعدل ندوة كل شهر تقريباً بدءاً من ١٣ - ١٤ تموز ٢٠٠٢ على أن تعقد كل ندوة في نهاية الأسبوع في أحد فنادق الجبل ابتداءً من بعد ظهر السبت ولغاية بعد ظهر الأحد، مع المبيت ليل السبت في الفندق، ويشترك فيها ما بين ٢٥ و ٣٠ قيادياً، وتتناول كل ندوة موضوعاً من المواضيع الثلاث وفقاً للتالي:

- الندوة الأولى: التخطيط الاستراتيجي (Strategic Planning)
- الندوة الثانية: القيادة الإبداعية وإدارة التغيير

(Creative leadership and management of change)

- الندوة الثالثة: المهارات القيادية (Management Skills)

وفي افتتاح الندوة الأولى: التخطيط الاستراتيجي (Strategic Planning) التي عقدت في فندق الشيخ - بحدود بتاريخ ١٣/٧/٢٠٠٢، ألقى رئيس إدارة الإعداد والتدريب بالوكالة - مدير المعهد الوطني للإدارة والإنماء الأستاذ فاروق دياب كلمة شدد فيها على أهمية وجود إدارة حديثة في لبنان وفي أية دولة أخرى من العالم لأنها تشكل وجهاً لهذه الدولة مشرقاً كان أو متجهماً. فنجاح الحكومات، أضاف الأستاذ فاروق دياب لا يمكن أن يتحقق ما لم تكن تركز في أدائها على إدارة حديثة متطورة على رأسها قادة إداريون. من هنا ضرورة قيام إدارة عامة في لبنان قادرة على تنفيذ سياسات الحكومات وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين.

الاستاذ فاروق دياب

رئيس ادارة الاعداد والتدريب بالوكالة
مدير المعهد الوطني للإدارة والائتماء
في مجلس الخدمة المدنية.

معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية

ممثل الاتحاد الاوروبي

السادة الزملاء

ايها الحضور الكرام

أن يكتحل لقاوننا بلون المساء...

وأن يضفي المكان علينا شيئاً من روعته وجماله، يعني أن ندوتنا قد تتحول الى شبه خلوة يطيب فيها البوح وتحلو المكاشفة.

إن الإدارة في لبنان وفي أية دولة أخرى من العالم، إنما تشكل وجه الدولة مشرقاً كان أو متجهماً.

لذلك، ومنذ عهد الاستقلال الاولى، والحكومات المتعاقبة في لبنان، تحاول جاهدة

اصلاح الادارة اللبنانية، وقد تفاوتت درجات الاصلاح تلك، وتبدلت بتبدل الحكومات وتغيرها، إلا أن المحاولات جميعها لم تصل بنا الى ما نصبو اليه ونتمناه ولا الى ما نريده ونترجاه.

فالعوائق كثيرة، والحواجز كثيفة والمداخلات متنوعة متعددة، وعبر كل هذا ظل

الموظفون الاداريون، ولا سيما القادة منهم، محط انظار الجميع ومحور اهتماماتهم.

فالادارة هي مرآة الدولة التي من خلالها تطلُّ على العالمين الداخلي والخارجي. فإن

كانت سليمة معافاة، اطمأن المواطن وارتاح الغير وإلا طاولتنا السنة النقد والتجريح وعلى المستويين الداخلي والخارجي على السواء.

فنجاح الحكومات؛ أيّاً كانت تلك الحكومات، لا يمكن أن يتحقق ما لم تكن تتركز في أدائها على ادارة حديثة متطورة على رأسها قادة اداريون مبدعون.

فالقائد الاداري، أني كان موقعه، يستطيع بحكمته وبعد نظره، بحنكته ودرايته، ان يعكس وجه الادارة اشراقاً او عبوساً.

والعمل الاداري التنموي لا يمكن ان يأتي عفواً، وليس هو عملاً غيبياً يهبط من عالم الماورائيات، انما هو عمل ارادي عقلائي مستقبلي، يتم وفق استراتيجية معينة وخطة مدروسة ركيزتهما الارادة الصلبة ونورهما العقل وسلاحهما الايمان برسالة الوظيفة وقدسيتها.

فالاداري المبدع الخلاق يتحكم في مصيره ومصير ادارته، يصنع بنفسه حاضره وحاضرها ويخطط بوعي وادراك لمستقبله ومستقبلها بصرف النظر عما كان عليه ماضيه وماضيها في سالف الايام وغابرها.

فالعمل التنموي الشامل، ليس سوى عمل تغيير حضاري، يتم وفق برامج محددة وخطط معينة، تدرس بتروّ واتقان وتوضح بتأن وطول أناة على ضوء رؤية عقلانية واضحة ثابتة.

إنه ظاهرة حضارية حديثة قوامها الايمان بقدرة العقل البشري على احداث التغيير في أية مرحلة من حياة الانسان ووجوده.

انه نهج متبع، فعل ارادي مقصود لذاته، يهدف الى تحقيق نتائج تتخطى التطور الزمني الطبيعي وتتعداه لتحدث صدمة في الادارة، تنعكس رضى وارتياحاً لدى المواطنين، وقبولاً واستحساناً لدى المسؤولين.

فالاداري المؤمن بعمله، المقتنع بافكاره، الواضح برويته، المتمكن من موقعه يملك من الحجة والبرهان ما لم يستطع احد أن يجادله أو يقارعه بهما.

فنحن مطالبون اذاً لنعمل بصمت المؤمن، واطمئنان الواثق، وثبات المقتدر المتجرد من كل غاية او اعتبار، لما فيه خير المصلحة العامة التي هي فوق الجميع ولمصلحة الجميع.

اننا مدعوون اليوم، وقبل أي وقت آخر، لان نتفلت من كل قيد، ونتجاوز كل عقبة، ونتخلص من كل انتماء فئوي او مناطقي، ونضع نصب أعيننا مصلحة الوطن والمواطن لانه من خلالهما تؤدى الرسالة ويرتاح الضمير ويشرق وجه لبنان.

ايها الحضور الكرام،

ان قطار الايام قد تجاوزت سرعته المألوف وهو ماض في اندفاعه ويأبى الوقوف والويل لمن يتخلف عن اللحاق به والسير في ركابه.

ونحن في مجلس الخدمة المدنية، وبالرغم من الفترة الزمنية التي تلت تعييننا بالوكالة رئيساً لإدارة الاعداد والتدريب، لم نلمس قط بان العلة في النصوص. فلبنان، منذ كان ولا يزال في طليعة البلدان الساعية الى وضع التشريعات وتحديثها، ولكن العلة قد تكون في النفوس التي تنفر من كل تطور او تغيير قد يطال مصالحها الشخصية او يمس حاجاتها المستقبلية.

فالعصر عصر تحديث وتطوير، عصر عولمة ومكننة، عصر تقلب وتبدل، فان لم نكن في قلب الحدث، نعايشه ونتفاعل فيه، لبقينا حيث نحن ولعضينا على اصابع الندم يوم لا تنفع الندامة.

ايها الزملاء، إذ اتمنى لكم اقامة قصيرة طيبة، وندوة ناجحة مثمرة، لا يسعني إلا أن اشكر المجموعة الاوروبية باشخاصها القيمين على برامج الدعم والتعاون لديها، واخص بالشكر وزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية لتعاونها المخلص لما فيه خير الادارة ولبنان واشكر مشاركتكم عسى ان تتواصل اللقاءات وتثمر الندوات.

وعلى أمل اللقاء مجدداً، عشتم وعاش لبنان.

بيروت، في ١٣/٧/٢٠٠٢

رئيس ادارة الاعداد والتدريب بالوكالة
مدير المعهد الوطني للإدارة والانماء
فاروق دياب

مأخذ على الصيغة الراهنة للدستور اللبناني

د. محمد المجذوب

رئيس الجامعة اللبنانية سابقاً

ونائب رئيس المجلس الدستوري سابقاً

استاذ القانون العام في جامعة بيروت العربية.

في ٢٣/٥/١٩٢٦، صدر الدستور اللبناني، فهو اليوم (من حيث الأقدمية) عميد الدساتير العربية. وعلى الرغم من بعض المآخذ عليه فإنه استطاع، بالتعديلات التي أدخلت عليه، أن يستمر في الوجود ويتغلب على بعض الصعوبات ويتجاوب مع بعض التطورات.



ودستورنا جامد، أي أن تعديله يتطلب شروطاً أكثر تعقيداً من شروط تعديل القوانين العادية، وأن هذا التعديل يتم وفقاً لإجراءات منصوص عليها في الدستور ذاته.

ودستورنا لا يتضمن نصوصاً تحرم، بصورة مطلقة، تعديل بعض أحكامه، أو تحرم تعديله خلال فترة زمنية محددة. وهذا يعني أن جميع أحكامه قابلة، في كل وقت، للتعديل. وقد تعرض هذا الدستور، فعلاً، منذ صدوره، للعديد من التعديلات، وعلق العمل به مرتين خلال عهد الانتداب. وجميع التعديلات، باستثناء واحدٍ منها، تمت بقوانين دستورية: ثلاثة منها في عهد الانتداب، والبقية منذ فجر الاستقلال.

وأشهر تعديلين دستوريين شهدهما لبنان هما تعديل العام ١٩٤٣ (تحرير الدستور من رواسب الانتداب وتكريس الاستقلال)، وتعديل العام ١٩٩٠ (إدخال معظم بنود اتفاق الطائف في صلب الدستور). غير أن التعديل الثاني الذي حول معظم بنود ذلك الاتفاق نصوصاً دستورية يبقى هو الأهم والأعمق منذ نشأة الدستور.

وهناك، بالإضافة إلى هذه التعديلات، أربعة تعديلات استثنائية مؤقتة تتعلق بمدة

ولاية رئيس الجمهورية، أو بتسهيل عملية انتخابه. ومع أن هذه التعديلات الاستثنائية كانت حلاً أو مخرجاً أنياً لأزمات أو خلافات أو تسويات سياسية، فإنها لم تسلم من الانتقادات القانونية والفقهية.

محتويات الدستور اللبناني

يتألف الدستور اللبناني من ستة أبواب تقع في /١٠٢/ مادة، وذلك على الشكل التالي:

– الباب الأول بعنوان: الأحكام الأساسية. ويتضمن مقدمة وفصلين. وتحتوي المقدمة على أهم المبادئ التي وردت في اتفاق الطائف. ويتناول الفصل الأول حدود الدولة وأراضيها، والفصل الثاني حقوق اللبنانيين وواجباتهم.

– والباب الثاني بعنوان: السلطات. ويتضمن أربعة فصول تتحدث عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

– والباب الثالث بلا عنوان. وفيه شرح لكيفية انتخاب رئيس الجمهورية، وكيفية تعديل الدستور، وأعمال مجلس النواب عند تعديل الدستور.

– والباب الرابع بعنوان: تدابير مختلفة. ويتضمن أحكاماً عامة تتعلق بالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وبالمالية.

– والباب الخامس بعنوان: أحكام تتعلق بالدولة المنتدبة وبعصبة الأمم. ويتضمن خمس مواد أصبحت كلها ملغاة.

– والباب السادس بعنوان: أحكام نهائية مؤقتة. ويتضمن ثماني مواد، خمس منها ملغاة، والثلاث الباقية تتحدث عن تشكيل هيئة وطنية لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية، وعن تسمية الجمهورية اللبنانية بـ «دولة لبنان الكبير»، وعن إعلان إلغاء الأحكام الاشتراكية المخالفة لهذا الدستور.

وشكّل التعديل الجذري الذي تمّ في ١٩٩٠/٩/٢١ فرصة ذهبية نادرة، كان بالإمكان استغلالها، لتحقيق ثلاثة أمور مهمة:

١- إضفاء حلّة قشبية على دستور هرم بلغ، في تلك الفترة، الرابعة والستين من العمر، ودُبج أو عرّب، لدى نشأته، بطريقة تفتقر إلى البلاغة الرفيعة التي اشتهر بها أصحاب البيان في لبنان.

٢- الانكباب الجاد على تصحيح ما شاب الدستور من هفوات وتناقضات، في الشكل غالباً، وفي المضمون أحياناً.

٣- العمل على ضخ دم جديد في شرايينه يحتوي على «الجينات» الدستورية التي تمخّض عنها التطور الحديث في حقل الحقوق والحريات، وواجبات الدولة تجاه المواطنين، ونظرية السيادة في عصر التنظيم الدولي...

مواطن الخلل في الدستور اللبناني

ويمكننا، بالاستناد إلى مواد الدستور، استعراض بعض مواطن الخلل والزلل فيه:

أولاً- إن المادة /١٠١/ تنص على أنه ابتداءً من أول أيلول ١٩٢٦ تُدعى دولة لبنان الكبير «الجمهورية اللبنانية». فما الحكمة من الإبقاء على هذه المادة طالما أننا عدّلنا الدستور وأوردنا في مقدمته (في الفقرة ج) أن لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية؟ وما الحكمة، كذلك، من الاحتفاظ بتعبير «لبنان الكبير» في المادة الرابعة؟ إذا كان الغرض من ذلك التذكير بتوسيع حدود جبل لبنان في نهاية الحرب العالمية الأولى، وما رافق نشأة الدولة الجديدة من خلافات انتهت في العام ١٩٤٣ ببيان وزارتي عن (وجه لبنان العربي)، وفي العام ١٩٩٠ ببند دستوري عن لبنان الوطن النهائي، والعربي هوية وانتماء... فإن إصرار المشتري على إحياء رواسب الماضي يثير الدهشة والحيرة معاً.

ثانياً- إن الدستور، بعد تحديثه وتعديل معظم مواده، أبقى على المواد الملغاة فيه. فهناك عشر مواد ملغاة كان من الواجب حذفها أو الإشارة إليها في بعض الحواشي. والمواد العشر هي: من /٩٠/ إلى /٩٤/، ومن /٩٦/ إلى /١٠٠/. ثم ما هي مبررات الاحتفاظ بالباب الخامس المتعلق بدولة الانتداب وعصبة الأمم طالما أن جميع مواده أصبحت ملغاة منذ بداية عهد الاستقلال؟

ثالثاً- إن الباب الثالث خالٍ من زي عنوان. فما الحكمة من ذلك؟ ولماذا عدم توزيع مواده على فصول، على غرار ما اتبع في البابين السابقين؟ إن هذا الباب يعالج في ثلاثة بنود ثلاث مسائل: انتخاب رئيس الجمهورية، وتعديل الدستور، وأعمال مجلس النواب المتعلقة بهذا التعديل.

ولكن لماذا الحديث في هذا الباب عن انتخاب الرئيس ما دام هناك بند في الفصل الرابع

من الباب الثاني (وهو مخصّص للسلطة الإجرائية) يتحدث عن رئيس الجمهورية وصلاحياته؟ ألم يكن من الأفضل نقل مسألة انتخابه إلى هذا الفصل؟

ولماذا تخصيص بندين للحديث عن كيفية تعديل الدستور وعن أعمال مجلس النواب في مجال التعديل ما دام هناك فصل في الباب الثاني، مكرّس لشرح صلاحيات المجلس، ومنها تعديل الدستور؟

رابعا - إن الفصلين الأول والثالث من الباب الثاني يحملان العنوان ذاته: أحكام عامة. فهل يُعقل أن يحدث ذلك سهواً؟ إن الفصل الثالث هو تكملة الفصل الثاني، المخصص للحديث عن السلطة المشترعة، فلماذا تجزئة الموضوع وتوزيع المواد على فصلين مختلفين يحمل الثاني منهما عنواناً يوحي بالالتباس؟

خامساً - إننا في لبنان نتبنّى النظام البرلماني، ونُهَلِّ لمبدأ الفصل بين السلطات، ونُقَرُّ بأن السلطة القضائية هي إحدى السلطات الثلاث وإحدى الركائز المهمة في نظامنا الديموقراطي. ولكننا نكتفي بتكريس مادة وحيدة يتيمة لها في الدستور، هي المادة /٢٠/؟ فهل يمكن اعتبار هذا الواقع أمراً طبيعياً يُعبّر عن مدى تقديرنا لأهمية السلطة القضائية؟

سادساً - إن الباب السادس يحمل عنوان: أحكام نهائية مؤقتة. فكيف التوفيق بين صفتي النهائي والموقت؟ أي كيف يمكن أن تكون هذه الأحكام نهائية وموقته في آن واحد؟ وإذا كان للمادة /٩٥/ التي تتحدث عن مبدأ المناصفة في التمثيل النيابي وفي بعض الوظائف، خلال المرحلة الانتقالية التي تسبق تحقيق إلغاء الطائفية السياسية، وضع موقت، فلماذا، إذن، استعمال تعبير «نهائي موقت»؟ وإذا كانت صفة «الموقت» تنطبق على هذه المادة، فلماذا لم يدخل المشترع الفقرة الأخيرة من المادة /٢٤/ في هذه الخانة، وهي التي تتحدث بصورة استثنائية. ولمرة واحدة، عن ملء المقاعد النيابية الشاغرة بالتعيين، وكذلك المادة /٣٠/ التي تنص على إلغاء نفسها «حكماً فور إنشاء المجلس الدستوري»؟

سابعاً - إن صيغة الدستور أو صياغته التي أشرف على وضعها أو تعديلها ساسة محنكون. معظمهم من رجال القانون والأدب، حافلة بالأخطاء اللغوية والمنهجية. وسنورد، على سبيل المثال، بعضاً منها:

١- ففي المادتين /٨٣/، /٨٤/ خلط أو عدم تمييز بين مفاهيم أو مضامين: موازنة،

ومشروع موازنة، وميزانية.

٢- وفي الفقرة (ج) من مقدمة الدستور نصُّ على الحريات العامة والعدالة والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين. وفي المادة السابعة تكرر للنص واعتبار اللبنانيين سواسية أمام القانون. فكيف يستقيم أمر هذين النصين مع مضمون نصين آخرين، يقضي الأول منهما (المادة ٢٤) بتوزيع المقاعد النيابية وفقاً لقاعدة مذهبية ومناطقية تتناقض مع مبدأ الانتماء الوطني، ويستثنى الثاني (المادة ٩٥) وظائف الفئة الأولى وما يعادلها من قاعدة الاستحقاق والجدارة، التي تنص عليها المادة /١٢/؟

٣- وفي العديد من المواد عبارات لغوية أو نحوية خاطئة، مثل:

- نص عنها، بدلاً من نص عليها.

- أخلَّ فيها، بدلاً من أخلَّ بها.

- بتَّ في الأمر، بدلاً من بتَّ الأمر.

- الحق بالفصل، بدلاً من الحق في الفصل.

- الأهلين، بدلاً من المواطنين.

- الوطني، بدلاً من المواطن.

- عمدة المجلس، بدلاً من مكتب المجلس.

- حاز على الشيء، بدلاً من حاز الشيء.

- تقديم العرائض خطأً، بدلاً من خطياً.

- تُخصَّص الجلسات بالبحث في الأمر، بدلاً من للبحث.

- أشخاص خارجين عن المجلس، بدلاً من أشخاص من خارج المجلس.

٤- وفي الدستور مواد أو فقرات تستحق الإلغاء والشطب (بالإضافة إلى المواد الأخيرة أصلاً، التي ما زالت ماثلة فوق صفحاته)، إما لأنها استكملت تطبيقها، مثل الفقرة الأخيرة من

المادة / ٢٤ / (ملء المقاعد النيابية الشاغرة بالتعيين)، وإما لأنها استحدثت جهازاً للقيام بمهام جهاز آخر، مثل المادة / ٣٠ / (إنشاء المجلس الدستوري للحلول محل مجلس النواب في الفصل في صحة النيابة).

٥- ومن السمات البارزة في الدستور الركافة والهشاشة في سبك الكثير من نصوصه، والاستعمال السيء أو المستغرب لبعض التعابير والأفعال:

- فالمادة / ٢١ / تنص على أن «لكل وطني لبناني...» (بدلاً من كل مواطن).

- والمادة / ٣٥ / تنص على أن «جلسات المجلس علنية على أن له أن يجتمع...».

- والمادة / ٢٦ / تنص على أن «تُعطى الآراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس...».

- والمادة / ٤١ / تتحدث عن تجاوز «أجل نيابة العضو القديم» (بدلاً من مدة نيابته).

ثامناً - إن في الدستور كلمات أو عبارات أو مصطلحات تحتاج إلى توضيح أو تحديد أو تعديل أو تفصيل، لئلا يؤدي الاختلاف في تأويلها وتفسيرها إلى خلافات ومشاحنات:

١- فالمادة / ٩ / تنص على أن الدولة تحترم جميع الأديان «بتأديتها فروض الإجلال لله تعالى». فكيف تؤدي دولة ما هذه الفروض للخالف؟

٢- والفقرة (ط) من المقدمة تنص على رفض التوطين. ولكن توطين من؟ وهل التوطين يعني التجنيس، أم الإقامة الدائمة؟ وهل المقصود بهذه العبارة اللاجئيين الفلسطينيين، أم أن مبدأ الرفض يشمل كل أجنبي لاجئ في لبنان؟ وإذا كان التوطين مرفوضاً، فما هو الحل لتلك المشكلة؟ وإذا كان الحل المنطقي هو تحقيق حق العودة إلى فلسطين، فلماذا لا ينص الدستور على هذا الحق كما نصّ على مناهضة التجزئة والتقسيم، وعلى التزام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومواثيق جامعة الدول العربية والأمم المتحدة؟

٣- والمادة / ٢٢ / تتحدث عن «استحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية». فهل المقصود بجميع العائلات الروحية جميع المذاهب الدينية المعترف بها رسمياً في لبنان؟ وهل ستمثل هذه المذاهب بصورة عادلة في مجلس الشيوخ؟ وهل لدينا إحصاء دقيق وشامل عن عدد أتباع كل مذهب في لبنان بعد أن

تصلنا، منذ بداية الاستقلال، من التزاماتنا بإجراء إحصاء عام للسكان؟ ثم ما المقصود بالقضايا المصيرية التي تعتبر من صلاحيات ذلك المجلس؟ أليس الغموض مدعاة للاختلاف والتصادم؟

تاسعا - إن الدستور يشكو من انتهاكات لبعض المبادئ الدستورية، ويعاني من تقصير أو فراغ في أمور أثبتت الممارسة السياسية خطورة إهمالها أو إغفالها:

١- فالفقرة الأخيرة من المادة /٢٤/ تمنح الحكومة حق ملء المقاعد النيابية الشاغرة بالتعيين. صحيح أن العملية تمت وانتهت ولم يعد لهذه الفقرة أية قيمة أو مفعول، إلا أن بقاء هذه المخالفة الدستورية ماثلة للعيان والأذهان في الدستور يشكل دليلاً على خرق الدولة حرمة مبدأ الفصل بين السلطات.

٢- والمادة /٢٨/ تنتهك هذا المبدأ أيضاً عندما تُجيز الجمع بين النيابة والوزارة، وتسمح للنائب، بعد أن يصبح وزيراً، بممارسة وظيفتين أو سلطتين (التشريع والتنفيذ) ينبغي لهما، وفقاً لكل نظام برلماني، أن تكونا مستقلتين، وبأن تراقب إحدهما الأخرى.

٣- والمادة /٢١/ تحدّد سنّ الناخب بإحدى وعشرين سنة. ومن عادة الدساتير الحديثة ترك هذا الأمر لقانون الانتخاب. وكانت الغالبية الساحقة من النواب قد تقدمت قبل انتخابات العام ٢٠٠٠ بعريضة تطالب بجعل سن الانتخاب /١٨/ سنة وإعادة صوغ المادة /٢١/، فلم يؤخذ بها. وإبان أول جلسة للمجلس النيابي الجديد، التي عُقدت في تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٠٠، وقع أكثر من مئة نائب عريضة أخرى طالبوا فيها بخفض سن الاقتراع بغية إشراك الشباب في الحياة السياسية. ولم تسفر هذه الجهود عن أية نتيجة إيجابية، ولم يُبد أي نائب، منذ ذلك التاريخ، حماسة تذكر لإثارة الموضوع من جديد في المجلس أو في وسائل الإعلام.

٤- والمادتان /٧/ و/١٢/ تتحدثان عن مساواة اللبنانيين أمام القانون وعن حق كل لبناني في تولي الوظائف العامة دون أن يكون لمواطن على آخر ميزة إلا من حيث الاستحقاق والجدارة. ولكن قوانين الدولة وممارستها تتعارض، في كثير من الأحيان، مع النصوص الدستورية بشأن المساواة. فتوزيع المقاعد النيابية يتم بصورة لا علاقة لها بمبدأ المساواة. وقاعدة التمثيل الطائفي في بعض الوظائف لا تتلاءم مع هذا المبدأ. وعدم المساواة يتجلى في الفروق والمستويات المتباينة التي تتسم بها الرواتب والتعويضات التي يتقاضاه الموظفون

والمتعاقدون في المؤسسات والإدارات التابعة للدولة. والاعتراف لبعض المذاهب الدينية بصلاحيات تشريعية يتناقض مع مبدأ المساواة. ثم إن المحاكم المذهبية لا تصدر أحكامها، كما تفرض المادة /٢٠/ من الدستور، باسم الشعب اللبناني.

٥- والدستور يقيد رئيس الجمهورية، بخلاف رئيس الحكومة والوزراء، بمهل محددة لإصدار القوانين والمراسيم.

٦- ومجلس الوزراء أصبح مؤسسة ولكنها لم تزود بعد بنظاماً داخلياً توضيحاً وحسماً لأمر ما زالت تثير خلافات وتساؤلات حول: صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء، وعدد الوزراء المخولين طلب عقد جلسة لهذا المجلس، وحق الوزير في إدراج المواضيع المتعلقة بوزارته في جدول أعمال المجلس، ومدى صلاحية رئيس الحكومة أو الوزير المختص في الامتناع عن توقيع القرارات والمراسيم المتخذة بالأكثرية المطلوبة، وتحديد المهلة لاعتبار القرارات والمراسيم نافذة بعد انقضائها.

عاشراً - إن الدستور اللبناني يبدو عاجزاً عن مواكبة التطورات والمستجدات في حقول السياسة والاجتماع والاقتصاد. وهذا العجز كان من العوامل التي ساعدت على تفجير الوضع الداخلي في لبنان في العام ١٩٧٥.

لقد طرأ، منذ عقود، تحوّل كبير على بعض المفاهيم، مثل سيادة الدولة بعد قيام المنظمات العالمية والإقليمية، ونظرية الفصل بين السلطات بعد ظهور الأحزاب وتمتعها أحياناً بالأكثرية في السلطين التشريعية والتنفيذية، ودور الدولة بعد اتساع صلاحياتها وتضخّم واجباتها، ووظائف الضمانات الاجتماعية بعد إدراجها في جدول حقوق الإنسان.

وإزاء هذه التغيّرات وقف دستورنا عاجزاً، ولم يتمكن من اللحاق بالركب. بل إنه لم يكن، حتى عند وضعه، على مستوى الأحداث والنظريات التي كانت سائدة في الربع الأول من القرن العشرين.

ففي هذه الفترة كانت النظرية الديمقراطية قد انطلقت من إطارها السياسي والدستوري لتمتدّ امتزاجاً كبيراً بالنظريات الاجتماعية الجديدة التي لم تكتف بمعالجة مسألة الحرية الفردية وحقوق الإنسان، بل تناولت أيضاً مشكلات المجتمع كلها بالنقد والتحليل، واهتمت بالضمانات الاجتماعية والقضايا العالمية، وسعت لتوفير العلم والعمل والرفاهية لكل مواطن،

فكل ديموقراطية تصطبغ اليوم (ويجب أن تصطبغ) بصبغة اجتماعية. بل إن الديموقراطية تفقد قيمتها وتنحرف عن مقاصدها إذا لم تكن ذات محتوى اجتماعي.

ونظرة سريعة إلى قائمة الحقوق والحريات التي يتضمنها دستورنا، والتي لم يطرأ عليها أي تغيير منذ العام ١٩٢٦، تكشف لنا عن وجود نقص وتخلف في هذا المجال. ويمكننا هنا إبداء بعض الملاحظات والانطباعات:

١- إن الدستور اللبناني عالج أهم الحقوق والحريات التقليدية، ولم يُحاول أن يُضفي عليها، كما فعلت الإعلانات والمواثيق الدولية المشهورة، طابعاً فلسفياً يجعل منها حقوقاً كونية، صالحة لكل زمان ومكان.

٢- إن الدستور صدر في ظل الانتداب، فكان من الطبيعي أن يتضمن أبسط الحقوق التقليدية. ولكن التعديل الدستوري الجذري حدث في العام ١٩٩٠، أي بعد الاطلاع الهادئ على مختلف النظريات والتجارب والممارسات والمستجدات في ميدان الحقوق والحريات، فكان من المنتظر أن يحظى هذا الميدان باهتمام أكبر ومكانة أرفع.

٣- إن الدستور، حتى بعد التعديل الكبير، لم يتمكن، لأسباب باتت معروفة، من التخلص من الطابع الطائفي الذي دمج بعض موادّه وتوجهاته.

٤- إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدستور تكاد أن تكون غائبة. ويعزو البعض ذلك إلى ضعف الإمكانيات المادية للدولة. ولكن البعض الآخر يردّه إلى توجهات سياسية معينة ينطلق منها أصحاب القرار في النظام.

٥- إن إغفال بعض الحقوق والحريات المهمة لا يعني أن الدستور لا يعترف بها، فالدستور يضع، في كثير من الأحيان، مبادئ عامة يستلهمها المشرع في سنّ القوانين. فالحرية التي ينص عليها الدستور تُشكّل مبدأً عاماً. وكل عمل أو تصرف أو تشريع يتعارض معها يخالف روح الدستور.

٦- إن غالبية النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات صيغت، في الدستور، بطريقة ذكية ماهرة تترك للقانون حرية تنظيمها وتفصيلها. ولهذا حرص المشرع، عند وضع الدستور، على الإكثار من العبارات: بمقتضى القانون، وضمن دائرة القانون، والنصوص عليها في القانون، وحسب الأحوال المبيّنة في القانون...

٧- إن الدستور، في الفقرة (ب) من مقدمته، يُعتبر أن لبنان ملتزمٌ موثيقاً الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وهذا الالتزام يُرتب تبعاتٍ على لبنان في حال الإخلال بأي مبدأ من المبادئ التي تنص عليها هذه المواثيق.



الإرهاب والمقاومة والقانون الدولي العام

د. جورج ديب

استاذ القانون الدولي

في الجامعة اللبنانية سابقاً

الدولتان الكبريان وانتقالهما من عالم المواجهة الى عالم التعاون.



أبدأ هذه المقاربة بحدث مهم تاريخياً ألا وهو وصول غروبتشيف الى الحكم في الاتحاد السوفياتي في ربيع سنة ١٩٨٥. فقد بدأ غروبتشيف عهده بالدخول في سلسلة من مؤتمرات القمة بين بلاده من جهة والولايات المتحدة من جهة أخرى ادت في النهاية الى الانتقال من عالم المجابهة الى عالم التعاون بينهما، اذ انعقدت القمة الاولى في جنيف في خريف سنة ١٩٨٥ وكان نصيبها الفشل، وكذلك، كان الفشل نصيب القمة الثانية التي انعقدت في ريكيافيكس في ايسلنده في خريف سنة ١٩٨٦.

اما القمة الثالثة فقد انعقدت في واشنطن في ٧ كانون أول (ديسمبر) سنة ١٩٨٧ (يوم بدء الانتفاضة الاولى في فلسطين) وانتهت بتوقيع معاهدة واشنطن التي اتفق فيها الطرفان على تدمير الصواريخ القريبة المدى، والمتوسطة المدى التي يملكها كل منهما.

وفي خلال السنتين ١٩٨٨ و١٩٨٩، تسارعت حلول النزاعات الاقليمية في العالم بسرعة لا تصدق: ففي صيف سنة ١٩٨٨، انتهت الحرب العراقية الايرانية، وتبع ذلك خروج جيش الاتحاد السوفياتي من افغانستان، ثم تبع ذلك وجود حل لقضية أنغولا، وبعدها نيكاراغوا، وفي نهاية سنة ١٩٨٩ اتفق اللبنانيون على وقف الحرب التي كانت دائرة على ارضهم منذ سنة ١٩٧٥، والواقع انه في خلال هاتين السنتين لم يبق هناك نزاع اقليمي واحد في العالم سوى الصراع العربي - الاسرائيلي.

وعند خروج "العدو" السوفياتي من الساحة، كان من الطبيعي ان تفتش الولايات المتحدة عن عدو بديل جديد، او اعداء جدد يأخذون مكان الاتحاد السفياتي. وقد وجدت الولايات المتحدة هؤلاء الاعداء، وحددتهم واعتبرت ان كلا منهم يشكل خطرا شديدا داهما على الولايات المتحدة ومصالحها.

هؤلاء الاعداء هم:

١- امتلاك بعض دول العالم الثالث اسلحة الدمار الشامل، والأهم من ذلك، امتلاكه القدرة على صنع هذه الاسلحة، وسمت الولايات المتحدة خمس دول ووضعتها في هذا التصنيف وهي: كوريا الشمالية، وايران، والعراق، وليبيا، وكوبا.

الاصولية الاسلامية.

٢- خطف الطائرات.

٣- خطف الاشخاص.

٤- المخدرات.

٥-

دولة القطب الواحد.

في نهاية سنة ١٩٩١، انهار الاتحاد السوفياتي وأصبحت الولايات المتحدة الدولة الكبرى الوحيدة في العالم.

نشأت في الجامعات في اميركا في الستينات من القرن العشرين مدرسة تقول الآتي:

- هل يمكن العالم ان يعيش ويتقدم ويزدهر لولا نפט الشرق الأوسط؟

- هل يمكن العالم ان يعيش ويتقدم ويزدهر لولا مادة التنك الموجودة بغزارة في اميركا

اللاتينية؟

- هل يمكن الاتحاد السوفياتي ذاته ان يعيش ويتقدم ويزدهر لولا القمح الاميركي

والكندي؟

- ان "نورو" جزيرة في المحيط الهادئ تقع في مجموعة ميكرونيزيا مساحتها اقل من ١٢٠ كيلو مترا مربعا، وعدد سكانها لا يتجاوز (٧٥) الفا. ومع ذلك، فهي دولة مستقلة وسيدة وعضو في الامم المتحدة منذ السبعينات وصوتها يساوي صوت اميركا او الاتحاد السوفياتي في الجمعية العمومية كما ينص ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي.

ولقد استنتجت هذه المدرسة من هذه التساؤلات ان سلوك الدول مع بعضها البعض يتأثر بواقع ترابط هذه الدول او تكاملها اكثر مما يتأثر بقواعد سلوكية وضعتها الدولة الوطنية سياسة مع الدول الأخرى منذ اكثر من خمسمائة سنة وأسمتها القانون الولي العام، والتي اصبح الواقع القائم حاليا في العالم يناقضا تماما.

هذا التناقض الجوهرى بين لاشريعة الوطنية من جهة، وضرورة التعاون للتكامل من جهة اخرى، هو النور الكاشف لما نعنيه بقولنا "العولمة".

بعد انهيار الاتحاد السوفياتي وبروز المعادلة الدولية الجديدة القائمة على انفراد الولايات المتحدة بالرهان الاستراتيجي العالمي، كان من الطبيعي ان تعمد الولايات المتحدة الى استبدال الشريعة الوطنية خصوصا شرعية منظمة الامم المتحدة وهي التعبير الدولي للشريعة الوطنية، بشرعية أخرى عالمية تعطيها السلطة كي تحكم بموجبها العالم. بكلام أدق، ان العالم يشهد منذ زوال الاتحاد السوفيتي صراعا بين اندفاع الولايات المتحدة لتأسيس شرعية كونية جديدة تحكم بموجبها جميع دول العالم وجميع الشعوب من جهة ومقاومة لا تقل اندفاعا في الاتجاه المعاكس للحفاظ على الدولة الوطنية كوحدة سياسية مستقلة السيادة من جهة اخرى.

أن الولايات المتحدة الميركية تحاول ان تضع دستورا جديدا تحكم بموجبه العالم ويعطيها الحق ان تتدخل في الشؤون الداخلية لكل دولة في المسائل الست التالية:

١. انتشار اسلحة الدمار الشامل وتنمية القدرة على صنعها (اسرائيل مستثناة طبعا).

٢. تعميم نظام الحكم الديمقراطي.

٣. تعميم حقوق الانسان على جميع دول العالم.

٤. دعم التعاون الاقتصادي الحر بين الدول (العولمة).

٥. دعم التعاون البيئي بين الدول.

٦. الشفافية في التعامل مع عالم المال بهدف مكافحة الارهاب (تبيض الاموال).

الامبراطورية الاميركية والقرار ١٣٧٣ ضد الارهاب.

لم تجر امور "الدستور العالمي الجديد" كما ارادت لها اميركا ان تجري. فقد اضطرت اكثر من مرة ان تستعمل قوة السلاح لترسيخ الديمقراطية وحقوق الانسان كما حصل في هاييتي سنة ١٩٩٤، او لا يصلح المساعدات الانسانية لمن يستحقونها كما حصل في الصومال سنة ١٩٩٢-١٩٩٣، او للقضاء على التطهير العرقي حيث ادخلت الحلف الاطلسي لأول مرة في حرب تعلنها الامم المتحدة. اضعف الى ذلك، بروز اقطاب أخرى الى جانب القطب الأوحده أي الولايات المتحدة، والتقارب الروسي - الصيني. بدلا من ان يكون هناك قطب واحد يحكم العالم كما خططت له اميركا، اصبح هناك عالم متعدد الاقطاب عندما وصل الرئيس جورج بوش الابن الى الحكم.

والواقع، ان دلائل اللجوء الى استعمال القوة المسلحة لخلق عالم يحكمه القطب الأوحده الأميركي، ظهرت منذ الشهر الاول الذي تسلم فيه الحكم الرئيس جورج بوش الابن. ففي بداية عهده اعاد الحياة الى درع دفاع النظام الصاروخي او حرب النجوم علما بأن حرب النجوم كانت السبب الرئيسي الذي دفع غوربتشيف للدخول في سلسلة من مؤتمرات القمة مع الرئيس رونالد ريغان كما سبق ذكره في مطلع هذه الورقة. ثم اتبع هذه الخطوة بالاعلان عن نيته في الانسحاب من المعاهدة المضادة للصواريخ للعام ١٩٧٢ "A.B.M"، وقد انسحبت اميركا فعلا من هذه المعاهدة منذ بضعة ايام، وبدأ الرئيس بوش عهده ايضا بالغاء التفاهم الذي كان قد حصل بين ادارة كلينتون وكوريا الشمالية بالنسبة لاسلحة الدمار الشامل التي تملكها كوريا، وعاد وصنفها كعدو شديد لدود ضد الولايات المتحدة.

وفوق هذا وذاك، بدأ بوش عهده بالعمل على توسيع الحلف الأطلسي ليضم جميع الدول الاوروبية، ومستقبلا الحوض الجنوبي لدول البحر الأبيض المتوسط.

وهكذا، بينما قام عهد كلينتون على تعميم الديمقراطية، وحقوق الانسان، والتجارة الحرة، والبيئة النظيفة، ومحاربة تبيض الاموال، واللجوء الى القوة المسلحة عند الضرورة، قام عهد الرئيس بوش الابن منذ بدايته على اللجوء الى مخططات عسكرية تربط العالم باميركا

اولا، والتعامل مع حقوق الانسان، والديمقراطية، والتجارة الحرة، والبيئة (ادارة الرئيس بوش هي التي وقفت ضد تنفيذ معاهدة كيتو في اليابان من اجل البيئة النظيفة).

ثانيا. الأول استعمل السياسة ومن ثم القوة العسكرية. الثاني، استعمل القوة العسكرية، ومن ثم السياسة الى ان تم الاعتداء الرهيب على نيويورك والبنتاغون في واشنطن يوم ١١ سبتمبر / ايلول سنة ٢٠٠١. فمنذ ذلك اليوم اسقطت اميركا من حسابها اللجوء الى السياسة واستبدلتها بالقوة العسكرية الصرفة.

والواقع ان القرار ١٣٧٣ الذي اصدرته اميركا عبر مجلس الامن الدول في ٢٨ أيلول (سبتمبر) سنة ٢٠٠١ شبيه "بالبلاغ الاول" الذي كان يعلنه العسكريون عندما كانوا يقومون بانقلاب عسكري في دول ما.

فمن الناحية القانونية، يمكن القول بأن القرار ١٣٧٣ يقع في اطار المادة ٤٠ من الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة. وبالتالي ملزم لجميع الدول الأعضاء، وان الدولة التي لا تلتزم به، فان مجلس الامن ملزم بتطبيق المادة ٤١ من هذا الفصل التي تنص على الحصار الاقتصادي وقطع العلاقات الدبلوماسية الى هنالك من إجراءات مذكورة في هذه المادة. واذا لم تطبق الدولة القرار الجديد المبني على المادة ٤١، فان مجلس الامن ملزم باصدار قرار ثالث يطبق فيه المادة ٤٢ الذي يعلن فيه الحرب على الدولة التي لا تلتزم بالقرار.

والواقع ايضا، ان القرار ١٣٧٣ يخضع للإجراءات المنصوص عليها اعلاه، ويذهب الى أبعد من ذلك، اذ انه انشأ حقاً جديداً للدولة في ان تعلن الحرب ساعة تشاء وضد من تشاء اذا تأكدت او اشتبهت بان هذا الآخر يقوم بعمل تقرر الدولة المعلنة للحرب (وفي هذه الحالة اميركا) انه عمل ارهابي، وذلك كله، دون الرجوع الى مرجعية اخرى كمجلس الامن الدولي، بكلام آخر، ان ميثاق الأمم المتحدة أعطى الحق للدولة ان تستعمل القوة العسكرية للدفاع عن النفس الى ان تتم دعوة مجلس الامن للاجتماع لمعالجة هذه القضية الا ان القرار ١٣٧٣ يؤكد على حق الدفاع عن النفس ويذهب الى حد اعطاء الدولة حق اعلان الحرب ضد ما تعتقده انه عمل ارهابي وذلك دون الرجوع الى مجلس الأمن. اليس هذا ما حصل بالنسبة للحرب التي اعلنتها اميركا ضد افغانستان؟ أليس هذا ما حصل عندما أعلن وزير خارجية اميركا بأن الانتفاضة في فلسطين هي ارهاب مما اعطى الضوء الأخضر لشارون كي يقضي على الانتفاضة دون الرجوع الى مجلس الأمن؟

من الواضح في رأينا ان تطبيق القرار ١٣٧٣ لن يؤدي الى اجتثاث الارهاب، بل الى الفوضى وعدم الاستقرار في العالم.

هو المقاومة في القانون الدولي

نستطيع اليوم ان نوكد ان احكام القانون الدولي المعاصر تعطي الحق لكل الشعوب في مقاومة العدوان. وشرعية المقاومة الوطنية. او شرعية حرب التحرير للتخلص من الاحتلال ليست مسألة طارئة فاجأت القانون الدولي، وانما هي مسألة وجدت وطرحت في مطلع القرن المنصرم عندما جرت المحاولات الأولى لتقنين قواعد الحرب.

وفي طليعة الوثائق والاتفاقيات القانونية والمواثيق التي تكرس او تدعم المبادئ المتعلقة بحق المقاومة ومشروعيتها تأتي:

اولا: اتفاقيات مؤتمري لاهاي ١٨٩٩ و ١٩٠٧

ان الغرض من عقد هذين المؤتمرين كان التخفيف من ويلات الحروب وايجاد الحلول السلمية للمنازعات الدولية، واعترفت الاتفاقيات الصادرة عن هذين المؤتمرين بقانونية المقاومة الوطنية ضد العدوان والاحتلال. فقد عرفت المادة الثانية من لائحة لاهاي لعام ١٩٠٧ "الشعب القائم او المنتفض في وجه العدو" بانه مجموعة المواطنين من السكان في الاراضي المحتلة، الذين يحملون السلاح ويتقدمون لقتال العدو، سواء اكان ذلك بامر من حكومتهم، او بدافع من وطنيتهم، وتطبق عليهم صفة المحاربين بشرط حمل السلاح علنا والتقيد بقوانين الحرب.

ثانيا: ميثاق الامم المتحدة.

لم يكتف الميثاق بتحريم الحرب وتحريم استخدام القوة، بل ذهب الى ابعد من ذلك فحرم مجرد التهديد باستخدامها (الفقرة ٤ من المادة ٢) هذا يعني ان الامم المتحدة قد الغت مبدأ الحرب القانونية من القانون الدولي، واعتبرت ان كل حرب هجومية حربا عدوانية، ولم يسمح الميثاق بالحرب الا في حالة الدفاع المشروع عن النفس، واعتبرت المادة ٥١ ان للدول فرديا وجماعيا، حقا طبيعيا في الدفاع عن نفسها اذا ما تعرضت لعدوان مسلح.

الا ان الدول الاستعمارية أصرت على تفسير حق الدفاع عن النفس بشكل لا ينطبق على

الواقع، فادعت انه يقتصر على الدول فقط دون الشعوب، ورفضت بالتالي مبدأ حروب التحرير، وحركات المقاومة الشعبية.

غير ان معظم الفقهاء رفضوا هذا المنطق واعتبروا ان للدول الصغيرة والدول الناشئة الحق في الدفاع المشروع عن نفسها عن طريق المقاومة في مختلف أشكالها وفي طبيعتها المقاومة الشعبية وحرب العصابات. وقد مارست شعوب أوروبا هذا الأسلوب ضد العدوان النازي دون ان تعتبر مقاومتها عملاً مخالفاً للمبدأ المقرر في المبدأ (٥١).

لقد انهارت الإنظمة الحاكمة امام الاجتياح النازي. فنهض الشعب وحل محل الحكومات في ممارسة حق الدفاع عن الأرض وكانت المقاومة الشعبية هي الشكل المعتمد والسائد، واعترفت الدول الكبرى بمشروعية هذه المقاومة، وتعاملت معها كممثل شرعي لشعوبها، وأمدتها بالمال والسلاح، وسمحت لها بافتتاح مكاتب ومراكز تدريب في اراضيها. فالولايات المتحدة مثلاً لم تتوان عن دعم مختلف حركات المقاومة مادياً ومعنوياً. وكان تأييدها للمقاومة الفرنسية كبيراً. والواقع ان كل انواع المقاومة في اوربا حظيت بعطفها وتشجيعها. ففي سنة ١٩٤٣، اعترفت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي وبريطانيا بالمقاومة الفرنسية.

وفي تصريح ادلى به وزير الخارجية الاميركية في كانون الثاني ١٩٤٢ مسانداً فيه جهود فرق المقاومة التي تعمل في البانيا ضد الاحتلال الايطالي قال:

”إذا كانت مختلف الفلسفات القانونية تركز حق الشعب في ان ينتفض ضد حكومته، فالمنطق يقود، من باب اولى، الى الاعتراف بحقه في الثورة على قوة غريبة تحتل ارضه“

ثالثاً: الاتفاقيات حول حقوق الانسان.

تجاوباً مع الرغبات التي ابدتها المؤتمر الدولي لحقوق الانسان الذي انعقد في طهران سنة ١٩٦٨، اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً رقم ٢٤٤٤، دعت فيه الامين العام لدراسة التدابير التي يمكن اتخاذها لضمان تطبيق افضل للاتفاقيات والقواعد الدولية ذات الطابع الانساني.

وبعد ان رفع الامين العام تقريراً عن التدابير التي يراها مناسبة الى الجمعية العامة، اتخذت الجمعية العامة القرار رقم ٢٦٧٤ سنة ١٩٧٠ الذي اعادت فيه تأكيداً على وجوب

تجنب حروب العدوان والنزاعات المسلحة وشجبت تصرفات الدول التي ما زالت تشن حروب العدوان. منتهكة بذلك ميثاق الامم المتحدة، ومتحدية مبادئ المواثيق الدولية من امثال بروتوكول جنيف لسنة ١٩٢٥ واتفاقية جنيف سنة ١٩٤٩، واعلن القرار ان الدول التي تخرق هذه المواثيق يجب ان تدان وتعد مسؤولة امام الجماعة الدولية.

واكد القرار ايضا ان الاشخاص الذين يسهمون في حركات المقاومة، وكذلك المناضلين من اجل الحرية، يجب ان يعاملوا، لدى القبض عليهم كأسرى حرب.

وكان قد سبق للجمعية العامة ان اصدرت في سنة ١٩٧٠، القرار رقم ٢٦٢٥ تحت عنوان "الاعلان المتعلق بمبادئ القانون الدولي، الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الامم المتحدة" وقد نص هذا القرار ان:

"على كل دولة ان تمتنع عن اللجوء الى أي تدبير قسري من شأنه ان يحرم الشعوب من حقها في تقرير مصيرها ومن حريتها واستقلالها. وعندما تنتفض هذه الشعوب وتقاوم، خلال ممارستها حقها في تقرير مصيرها، أي تدبير قسري كهذا، فمن حقها ان تلتمس وتتلقى دعما يتلاءم مع اهداف الميثاق ومبادئه"

ولقد راجعنا مجموعة القرارات الصادرة عن الجمعية العامة لوجدنا ان هناك، منذ العام ١٩٧٥، نصا يتكرر سنويا ويتضمن اعادة تأكيد الجمعية "على شرعية كفاح الشعوب في سبيل الاستقلال والسلامة الاقليمية والوحدة الوطنية والتحرر من السيطرة الاستعمارية والاجبية، ومن التحكم الاجنبي بكل ما تملك هذه الشعوب من وسائل، بما في ذلك الكفاح المسلح.

ان ما يسترعي الانتباه لدى الاطلاع على هذه القرارات، هو الوتيرة التصاعدية لازدياد عدد الموافقة على هذا النص. ففي سنة ١٩٧٥، حظي هذا النص بموافقة ٩٩ دولة، ضد دولة واحدة هي اسرائيل، وامتناع ١٨ دولة عن التصويت، وفي العام ١٩٧٦ ارتفع عدد الموافقين الى ١٠٩، وفي العالم ١٩٧٧ وصل العدد الى ١١٣ وفي العام ١٩٨٠ وصل الى ١١٩ دولة.

وحذت لجنة حقوق الانسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في الامم المتحدة، حذو الجمعية العامة، فتبنت النص نفسه في دورتها ٣٦ القرار رقم ٥ تاريخ ١٥/٢/١٩٨٠. وهكذا تكون المقاومة قد دخلت ضمير الانسانية التي اسبغ عليها الرأي العام العالمي الشرعية، وكرستها نصوص قانونية في اتفاقات دولية عديدة.

وإذا كنت قد اكتفيت بهذا العدد الضئيل من الحجج القانونية التي تنطلق منها المقاومة المسلحة، فذلك لاني اريد ان اتداول معكم في هذه الندوة بموضوع اشد دهما للواقع الذي نعيش فيه بعد الاعتداء على نيويورك وواشنطن في ١١ ايلول / سبتمبر ٢٠٠١. والموضوع هو ان قرار مجلس الامن الرقم ١٣٧٣ حول الارهاب هو وسيلة تستعمل الولايات المتحدة من خلالها القوة عسكرية وسياسيا واقتصاديا وماليا لخلق الامبراطورية الاميركية بدلا من الولايات المتحدة الدولة الكبرى في العالم.



نزاعات العمل في التشريع الاجتماعي اللبناني

القاضي محمد علي الشخبي

- قاضي شرف

- الرئيس الاول لغرف مجالس العمل

التحكيمية في بيروت سابقاً.

- رئيس اللجنة التحكيمية لخلافات

العمل الجماعية سابقاً.

البحث الأول

نزاعات العمل الفردية

(مجالس العمل التحكيمية)

مقدمة

لمحة تاريخية عن قضاء العمل

يعود تاريخ محاكم العمل في فرنسا (Les Conseils de prud'hommes) إلى القرن الخامس عشر حيث أنشأت في مدينة ليون (Lyon) الشهيرة آنذاك في صناعة الحرير، مجالس تحكيمية خاصة للنظر في النزاعات التي كانت تنشأ بين أصحاب معامل الحرير وأجرائها، ألغتها الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ وأعيد تنظيمها بعد ذلك في عهد نابوليون الأول بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٥/٣/١٨٠٦ وذلك على أثر الزيادة التي قام بها إلى مؤسسات الحرير في مدينة ليون. وقد شمل هذا القانون فيما بعد كافة المناطق الفرنسية بعد أن كانت في السابق، تطبق أحكامه فقط في نطاق المدينة المشار إليها. ولم يكن الأجراء ممثلين في هذه المجالس لغاية عام ١٨٤٨ كما وأنه لم تنظم هذه المجالس بشكل نهائي لغاية صدور قانون ٢٧/٣/١٩٠٧ الذي أدخلت أحكامه فيما بعد في الكتاب الرابع من قانون العمل الفرنسي، بعد أن عدلت تباعا لاحقا بعض هذه الأحكام.

تتميز المجالس التحكيمية الفرنسية بالخصائص والقواعد التالية.

- تختص في النظر في جميع نزاعات العمل التي يتوافر فيها عناصر عقد العمل.
- ينحصر اختصاصها في نزاعات العمل الفردية، دون أن يتعداها إلى نزاعات العمل الجماعية التي تبقى من اختصاص المحاكم العادية.
- يشمل هذا الاختصاص كافة نزاعات الأجراء العاملين في القطاعات الصناعية والتجارية والزراعية.
- تعتبر هذه المجالس محاكم استثنائية، وبالتالي لا يحق لها النظر إلا في النزاعات التي تدخل في اختصاصها حصرا. وعلى هذا الأساس يعتبر اختصاصها متعلقا بالانتظام العام.
- يتوجب عليها السعي إلى تسوية النزاعات المعروضة عليها عن طريق الوساطة الإلزامية

(médiation obligatoire) وإلا تعرضت قراراتها للإبطال.

- تتبع أمامها أصول موجزة ومبسطة لتمكينها من فصل نزاعاتها بالسرعة القصوى. وتخضع هذه النزاعات لرسوم قضائية مخفضة.

- تتألف المجالس من ممثلين عن أرباب العمل والأجراء متساويين في العدد ومنتخبين من قبل هيئاتهم المهنية لمدة ست سنوات (Système paritaire).

- يتألف كل مجلس من أقسام (sections)، يختص كل قسم منها بحسب طبيعة نشاط المؤسسة الاقتصادية للنزاعات المعروضة عليه. ويتبع كل قسم مكتب خاص به. ويتألف هذا الأخير بدوره من مكتبين: الأول، مكتب الوساطة (Bureau de conciliation)، ويتألف من ممثلين أحدهما يمثل أصحاب العمل والثاني الأجراء.

الثاني، مكتب المحاكمة (Bureau de jugement)، ويتألف من عدد متساو من ممثلين عن أصحاب العمل والأجراء، يتراوح عددهم ما بين أربعة أعضاء على الأقل و١٢ عضوا على الأكثر. وفي حال تعادل الأصوات، يصدر عن القسم قرار يكرس فيه هذا التعادل de décision partage يستتبع ذلك عرض النزاع مجددا على ذات المكتب برئاسة قاضي الصلح، ويكون صوت هذا الأخير مرجحا في حال تعادل الأصوات.

- تنظر المجالس التحكيمية في جميع القضايا الداخلة في اختصاصها مهما بلغت قيمة التعويضات المنازعة فيها، وتكون قراراتها نهائية في النزاعات التي لا تتجاوز قيمتها مبلغا معيناً حددها القانون.

هذا في فرنسا أما في مصر فقد أخضع المشرع هناك نزاعات العمل الفردية إلى اختصاص المحاكم العادية، خلافاً لنزاعات العمل الجماعية التي عالجها بموجب المواد ١٨٨ من قانون العمل الموحد وأخضعها لنظام التوقيف والتحكيم الإلزامي.

نهج المشرع اللبناني في بادئ الأمر النهج الذي اتبعه التشريع المصري طالما ان قانون الموجبات والعقود، الذي عالج علاقات العمل الفردية بموجب المواد ٦٢٤ وما يليها من هذا القانون، لم يتطرق إلى المرجع القضائي المختص للنظر في الخلافات التي قد تنشأ عن هذه العلاقات. وعلى هذا الأساس كانت المحاكم المدنية، ونظرا لخلو النص، المرجع القضائي الصالح للبت بها. واستمر الأمر كذلك لغاية صدور قانون العمل في عام ١٩٤٦ فعالج هذا

الأخير الموضوع بموجب المواد السابعة والسبعين ولغاية الثانية والثمانين منه.

وقد تأثر المشترع هنا إلى حد بعيد بأحكام التشريع الفرنسي متبنيا بعض قواعده بعد أن أدخل تدريجيا عليها، تعديلات جوهرية جاعلا من نظام مجالس العمل التحكيمية في لبنان، نظاما فريدا من نوعه في نطاق خلافات العمل الفردية.

مبادئ عامة

نصت المادة ٧٧ من قانون العمل على وجوب إنشاء في مركز كل محافظة مجلس عمل تحكيمي يولّف بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل والاقتصاد الوطني - وزارة العمل حاليا - من:

- قاض : رئيسا

- ممثل عن أرباب العمل : عضوا

- ممثل عن الأجراء : عضوا

ويعين عضوان ملازمان الأول عن أرباب العمل والثاني عن الأجراء ليقوم كل منهما بمقام الممثل الأصلي عند تعذره أو غيابه.

يقوم رئيس دائرة الشؤون الاجتماعية أو من ينتدبه بوظيفة مفوض الحكومة لدى هذا المجلس. ثم حددت المادة ٧٩ اختصاصه بالأمر التالية:

أولا: الخلافات الناشئة عن تعيين الحد الأدنى للأجور.

ثانيا: الخلافات الناشئة عن طوارئ العمل المنصوص في المرسوم الاشتراعي رقم ٢٥ تاريخ ١٩٤٣/٥/٤.

ثالثا: الخلافات الناشئة عن الصرف من الخدمة وترك العمل وفرض الغرامات، وبصورة عامة جميع الخلافات الناشئة بين أرباب العمل والأجراء عن تطبيق أحكام قانون العمل.

وقد أضيف إلى اختصاصه لاحقا، وبعد أن وضع قانون الضمان الاجتماعي قيد التنفيذ، وعملا بأحكام مادته ٨٥ منه^(١)، كافة الخلافات والنزاعات التي قد يثيرها تطبيق أحكام هذا القانون.

(١)- "إن الخلافات الأخرى والمنازعات التي قد يثيرها تطبيق هذا القانون، سواء أكانت ناشئة بين المضمون

يستنتج مما تقدم أن مجالس العمل التحكيمية في لبنان تعتبر محاكم استثنائية ذات اختصاص حدد مواضعها حصراً، روعي في طريقة تشكيلها تمثيل القضاء من جهة، وطرفي الإنتاج أي رأس المال والعمل من جهة ثانية، والجهة الإدارية المختصة في القضايا الاجتماعية والعمالية أي وزارة العمل من جهة ثالثة. وفيما يلي تفصيل ذلك.

أعضاء مجالس العمل التحكيمية

رئيس المجلس

رغم تأثر المشرع اللبناني إلى حد كبير بالتشريع الفرنسي بالنسبة إلى إنشاء مرجع خاص واستثنائي للنظر في خلافات العمل الفردية، إلا أنه اختلف عنه بموضوعين:

الأول، أنه لم يجد من موجب من استباق مرحلة التقاضي بإجراءات الوساطة الإلزامية كما فعله التشريع الفرنسي وكما فعله التشريع اللبناني بالنسبة للخلافات الجماعية، باستثناء الحالة الخاصة المتعلقة بصرف أعضاء مجالس إدارة النقابات، الملحوظة في الفقرة "هاء" من المادة ٥٠ من قانون العمل.

الثاني، أنه ورغم مراعاته للتمثيل الثنائي (La formation paritaire) أي تواجد ممثلي أصحاب العمل والأجراء في المجلس نتيجة انتخابهم من قبل هيئاتهم المهنية والنقابية، ومراعاة منه للأعراف المهنية والاعتبارات النقابية كما فعله المشرع الفرنسي، إلا أنه اعتبر أن لا بد من توافر عنصر الخبرة القضائية والثقافية القانونية إضافة إلى توفير وتأمين التجرد المطلق في النزاعات المعروضة على المجلس. وعلى هذا الأساس أسند رئاسة المجلس إلى قاض لم يعين درجته في السابق عند إقراره لقانون العمل في عام ١٩٤٦.

إلا أنه، نظراً للتطورات الاجتماعية والاقتصادية التي شهدتها البلاد بعد عام ١٩٦٠. وبعد أن أقر المشرع قانون العقود الجماعية وانعكاس أحكام هذه العقود على علاقات العمل الفردية.

وبعد وضع فروع قانون الضمان الاجتماعي قيد التنفيذ تدريجياً اعتباراً من ١٩٦٥/٥/١ (نظام فرع نهاية الخدمة) وشمول تقديماته السواد الأعظم من شرائح الطبقة العاملة في البلاد، بما في ذلك جزءاً لا يستهان به من العاملين في القطاع العام، ونعني بذلك إجراء الدولة والبلديات وموظفي وأجراء المؤسسات العامة بصرف النظر عن طبيعتها

الاقتصادية.

كل ذلك حمل المشترع على إقرار قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ الذي أوجبت مادته الثانية أن يكون رئيس المجلس التحكيمي من الدرجة الحادية عشرة على الأقل في سلم التدرج القضائي أي من درجة قضاة رؤساء غرف الاستئناف. علماً بأن ولايته غير محددة بزمن معين وذلك عملاً بمدلول أحكام المرسوم رقم ٩٩٣١ تاريخ ١٩٦٢ التي حصرت بثلاث سنوات، ولاية أعضاء مجالس العمل التحكيمية الأصليين والملازمين.

أعضاء المجلس

نظمت المادة ٧٨ من قانون العمل الشروط الواجب توافرها في ممثلي أصحاب العمل والأجراء لدى مجالس العمل، سواء أكانوا أصليين أو ملازمين - احتياطيين - وعلى هذا الأساس اشترطت هذه المادة أن يكونوا لبنانيين، أتموا الواحدة والعشرين من العمر، غير محكوم عليهم بجناية أو بجرم شائن وأن يكونوا قد مارسوا مهنتهم لمدة خمس سنوات على الأقل كي يكون لهم الخبرة الكافية بالظروف والأمور الاجتماعية والاقتصادية العامة السائدة في البلاد وبشكل خاص بالقضايا والمشاكل العمالية.

نظم المرسوم رقم ٩٩٣١ تاريخ ١٩٦٢/٧/٢ الشروط الإضافية الخاصة المتعلقة بتعيين وإقامة ممثلي أصحاب العمل والأجراء لدى مجالس العمل التحكيمية. وتتلخص هذه الشروط بما يلي:

أولاً: يعين الممثل أصيلاً كان أو ملازماً، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. ويجوز إنهاء عضويته قبل نهاية مدتها بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل والعمل في إحدى الحالات التالية:

١- إذا استقال العضو من منصبه.

٢- إذا فقد العضو أحد شرطي التعيين المنصوص عليهما في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٧٨ عمل، أي إذا فقد جنسيته اللبنانية أو إذا حكم عليه لارتكابه جناية أو جرم شائن.

٣- إذا ارتكب العضو خطأ جسيماً أو إهمالاً فادحاً في أثناء ممارسته لوظيفته أو إذا ثبت عدم كفاءته في عمله لدى مجلس العمل.

تطبق شروط رد ونقل الدعوى والارتياب المشروع والقرابة والمصاهرة المبينة في قانون أصول المحاكمات المدنية على أعضاء مجالس العمل الممثلين لأصحاب العمل والأجراء.

ويقتضي الإشارة هنا أن التعامل الإداري قد جرى فيما يختص بترشيح أعضاء مجالس العمل أن يضع الاتحاد العمالي العام وهيئات المهنة لأصحاب العمل قوائم بأسماء الأعضاء الأصليين والملازمين، تقدم إلى وزير العمل الذي يقترح من هذه القوائم أسماء الأعضاء ثم يصدر بها مرسوم لمدة ثلاث سنوات يرسله إلى وزارة العدل التي تقوم بدورها بتوزيع الأعضاء على أقسام مجالس العمل في مختلف محافظات لبنان الست.

مفوض الحكومة

نصت المادة ٧٧ من قانون العمل أن رئيس دائرة التحقيق في وزارة العمل أو من ينتدبه يتولى مهام مفوض الحكومة لدى مجلس العمل التحكيمي تنحصر وظيفته بتحرير مطالعة خطية يوضح فيها وجهة نظر وزارة العمل حول كل نزاع يعرض على المجلس، دون أن يكون له حق الاشتراك في المذاكرة، ودون أن يكون المجلس ملزماً بمضمون المطالعة المذكورة.

وبموجب المرسوم رقم ٦٦٢ تاريخ ١٩٨٣/٦/٣ المستند إلى المادة الثانية من قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ حددت مهام مفوض الحكومة على الوجه التالي:

أولاً: حضور جلسات المحاكمة وإبداء مطالعة خطية في كل دعوى.

ثانياً: تبلغ جميع أحكام المجلس وإطلاع وزير العمل بواسطة مدير عام الوزارة على القرارات التي تقبل النقض.

ثالثاً: تلقي توجيهات وزير العمل بالنسبة لموقف الوزارة بشأن تفسير القوانين والمراسيم التطبيقية بواسطة مدير عام الوزارة.

رابعاً: تقديم تقرير سنوي إلى وزير العمل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك، لاطلاعه على الاجتهادات الجديدة الصادرة عن مجالس العمل.

خامساً: حضور الاجتماع الشهري برئاسة مدير عام وزارة العمل لجميع مفوضي الحكومة لدى مجالس العمل التحكيمية بغية التداول في القرارات القابلة للنقض أمام محكمة النقض.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن المادة الثانية من قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ وخلافا لأي منطق، قد سمح بتعيين مفوض الحكومة من بين موظفي الفئة الثالثة في القطاع العام شرط حيازته على إجازة في الحقوق، وكان من الأسلم حصر التعيين بقدر المستطاع، كما كان متبع في السابق، بموظفي الحقوقيين من الفئة الثالثة في وزارة العمل، نظرا لعلاقتهم المباشرة وخبرتهم المتواصلة بالقضايا والمشاكل العمالية. وهذا ما أخذت به توصيات "حلقة نزاعات العمل" التي نظمتها منظمة العمل الدولية في بيروت في جلستها الختامية المنعقدة بتاريخ ١٩٩٩/١١/٤.

ميزات التقاضي لدى مجالس العمل التحكيمية

لما كان الأجير هو الطرف الضعيف اقتصاديا وثقافيا في عقد العمل الفردي، وكان أكثر تأثرا من نتائج إخلال الفريق الآخر بواجباته القانونية أو التعاقدية خلال فترة تنفيذ عقد الفريقين أو بعد انتهاء هذا العقد لسبب من الأسباب التي قد يكون صاحب العمل الفريق المسؤول عنها. لذا كان لا بد وتوصلا لاستيفاء الأجير لحقوقه وتعويضاته بالسرعة القصوى، ومن خلال إجراءات قضائية مبسطة ودون تكاليف مالية، من توفير له سبل مقاضاة صاحب عمله لدى مرجع قضائي استثنائي يتميز بخصائص يؤمن له كل ذلك، أي: أولا: إعفاء نزاع العمل الفردي من الرسوم القضائية.

ثانيا: سرعة البت في هذا النزاع.

ثالثا: تنفيذ قرار مجلس العمل التحكيمي دون كفالة رغم استدعاء النقض. وفيما يلي تفصيل كل ذلك.

الإعفاء من الرسوم القضائية

نصت المادة ٨٠ من قانون العمل مقطعا الثاني على إعفاء القضايا المقدمة إلى مجلس العمل التحكيمي من الرسوم القضائية دون النفقات التي تبقى على عاتق الفريق الخاسر في النزاع. وقد عاد قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ وأكد مجددا ذلك بموجب المادتين الثالثة^(١). علما بأن

١- "تعفى جميع الدعاوى التي تقدم امام مجالس العمل التحكيمية من الرسوم القضائية ومن رسم الطابع دون النفقات".

هذا الإعفاء شمل طرفي النزاع، أي الأجير وصاحب العمل على حد سواء، خلافا لما نصت عليه بعض التشريعات العمالية الأجنبية الحديثة التي حصرت الإعفاء بالأجير فقط نظرا لضعف إمكانيته المادية.

مما لا شك فيه أن هذا الإعفاء يشجع الأجراء إلى حد بعيد في المبالغة في الحقوق والتعويضات وسواها من المطالب الأخرى الواردة في دعواهم، مع علمهم بعدم صحة ودقة بعضها. ويكون من نتائج ذلك، المساهمة في إطالة فصل نزاعاتهم، إذ على المرجع القضائي مناقشة ثم البت تفصيليا بكل مطلب وارد في النزاع إن لجهة أسسه القانونية لتحديد في النتيجة المقدار الفعلي للتعويضات المطالب بها.

ولما هذه الأخيرة غالبا ما تكون غير ثابتة كتابة، فتصبح المحكمة ملزمة بإجراء تحقيقات حولها، عن طريق استجواب الفريقين، ثم بينة شهودهما مباشرة من قبلها أو بواسطة وزارة العمل، أو إقرار الخبرة الفنية أحيانا، الأمر الذي يؤدي إلى إطالة أمد النزاع أحيانا إلى سنوات عدة لدى مجالس العمل، ولاحقا أمام المحكمة العليا. لذا قد يكون من المستحسن فرض الرسوم العادية، أو على الأقل الرسوم المخفضة على ما يفوق حدا معيننا من المبالغ المطالب بها.

ويشمل الإعفاء الرسوم القضائية والطابع المالي دون النفقات (أتعاب الخبرة مثلا) التي يتحملها الفريق الخاسر. مع الإشارة أن قرار المجلس يقضي أحيانا بتحميل الفريقين مناصفة النفقات إذا تبين له أن قسما من المطالب كانت مبالغ بها.

إضافة إلى الإعفاء المالي أجازت المادة الرابعة من قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ م مثل الفريقين أمام مجلس العمل دون الاستعانة بمحام، وهذا الإعفاء، ونظرا لصراحة النص، لا يتعداه إلى التقاضي لدى محكمة التمييز.

وجوب السرعة في فصل النزاع

أوجب المشترع بمقتضى المادة الثمانين من قانون العمل على مجالس العمل فصل النزاعات المعروضة عليها بهذه الطريقة بهدف إيصال الأجراء إلى حقوقهم وتعويضاتهم بأسرع وقت ممكن. وعبارة بالطريقة المستعجلة لا تعني أن مجالس العمل تتبع الأصول المطبقة لدى قضاء العجلة (Référés)، ذلك كونه لا يحق لقاضي العجلة التصدي لأساس

النزاع. لذا يقصد بعبارة الطريقة المستعجلة هنا، دعوة إلى وجوب الاسراع في البت في النزاعات المعروضة عليها بالسرعة الممكنة نظرا لتعلق هذه النزاعات بأفراد هم بأمس الحاجة إلى حقوقهم حرّموا منها بسبب إنهاء خدماتهم تعسفاً أو لبلوغهم السن القانونية أو لإصابتهم بطارئ عمل.

إلا أن هذا النص بقي عديم الجدوى من الناحية التطبيقية لأسباب عدة، أهمها روح المخاصمة القضائية L'esprit de chicane عند اللبناني بوجه عام، تلك النزعة التي تلامس أحيانا سوء النية في المخاصمة، أو المبالغة في المطالب مما يحمل الفريق الآخر مقابلة، على سلوك طرق عدة في التسويق والمماطلة مع الإشارة، أن ضخامة عدد الدعاوى من جهة، وقلة عدد القضاة من جهة ثانية، يساهم إلي حد بعيد في إطالة أمد فصل نزاعات العمل الفردية.

وبإمكان رؤساء مجالس العمل الحد من طرق المماطلة وذلك عن طريق التشدد في قبول مهل تداول اللوائح بين الفريقين، ومراقبة التحقيقات لدى دوائر التحقيق في وزارة العمل، وكذلك التشدد في مراقبة مهل إنفاذ الخبرة التي قد تلجأ إليها أحيانا، أو التأكيد على مفوض الحكومة بوجوب تقديم مطالعته ضمن المهلة المحددة له وإشعار وزارة العمل بكل تقصير قد يصدر عنه عند الاقتضاء.

والأهم من كل ذلك، وجوب لفظ قراراتها في التاريخ المحدد لها، بعد إعلان ختام المحاكمة في النزاعات المعروضة عليها.

التنفيذ بدون كفالة

نظرا لوضع الأجير الاقتصادي الذي لا يسمح له الانتظار طويلا لتقاضي ما يكون مجلس العمل قد قرر له من حقوق وتعويضات إلى أن يصبح الحكم نهائيا بسبب قابلية هذا الحكم للتمييز، نصت المادة السادسة من قانون ١٠/٢١/١٩٨٠ فقرتها الثالثة أن استدعاء النقض لا يوقف تنفيذ الحكم. إلا أن لمحكمة التمييز أن تقرر وقف التنفيذ في مهلة أقصاها خمسة أيام من تاريخ تقديم الطلب بشأنه شرط أن لا يتعدى وقف التنفيذ في مطلق الأحوال مدة الستة أشهر المحددة لها لإصدار قرارها. وأنه وعند انقضاء مهلة وقف التنفيذ، خلافا لأحكام المادة ٧٥ من قانون التنظيم القضائي الصادر بموجب المرسوم رقم ٧٨٥٥ تاريخ ١٦/١٠/١٩٦١ يحق للمحكوم له التنفيذ دون كفالة.

اختصاص مجالس العمل التحكيمية بادئ عامة

يقصد بالاختصاص الصلاحية المقررة للمحكمة المخول لها رؤية الدعاوى وبالتالي فصلها. وقد نصت المادة ٧٢ من قانون أصول المحاكمات الجديد التي عدلت المادة ٨٣ مدنية قديمة بما ما حرفيته: "الاختصاص على أربعة أنواع:

أولاً : الاختصاص الدولي وبمقتضاه تتعين الدولة التي يجب أن تقدم الهيئة الحاكمة.

ثاني : الاختصاص الوظيفي وبمقتضاه تتعين جهة القضاء المختص بنظر الدعوى.

ثالثاً : الاختصاص النوعي وبمقتضاه يتعين صنف ودرجة المحكمة التي تنظر الدعوى من بين المحاكم التابعة لجهة قضائية واحدة.

رابعاً : الاختصاص المكاني وبمقتضاه تتعين المحكمة التي لها سلطة نظر الدعوى من بين المحاكم التي هي من صنف واحد ودرجة واحدة"

وعلى ضوء هذه الأحكام، فيما يلي الاختصاص النوعي ثم المكاني لمجالس العمل التحكيمية في لبنان نصاً واجتهاداً.

الاختصاص النوعي

مقدمة

الاختصاص النوعي أو الاختصاص المطلق (Compétence d'attribution) هو الاختصاص المتعلق بوظيفة الجهة القضائية التي لها حق النظر في الدعاوى بالنسبة إلى مواضيع معينة تتحدد حصراً بمقتضى القواعد الواردة في قوانين التنظيم القضائي أو في قوانين خاصة تقضي بإنشاء جهات قضائية استثنائية للنظر في هذه المواضيع. علماً بأن الأساس الذي بني عليه التمييز بين الاختصاص المطلق والاختصاص النسبي يرجع إلى الهدف الذي من أجله وضعت قواعد كل منهما، إذ أن الأول يقوم على قواعد تتعلق بالانتظام العام والثاني على قواعد غرضها حماية مصلحة فردية.

ولما كانت القضايا العمالية على اتصال مباشر بأمور اجتماعية، اقتصادية وإنسانية، تتطلب دراية خاصة وإمام دقيق وتجربة طويلة في هذه المواضيع، كان لا بد من حصر حل مشاكلها في مرجع قضائي استثنائية، يراعى في تكوينه الخبرة القانونية المتمثلة بقاض تدرج لسنوات عدة في مهامه القضائية، ومن فريقي الإنتاج يمثلان الهيئات الاقتصادية، ومن ممثل عن المرجع الإداري المناط به مسؤولية الإشراف على القضايا العمالية.

هذه الاعتبارات مجتمعة رعاها المشرع اللبناني بموجب المادتين ٧٧ و٧٨ ومن قانون العمل ثم بموجب القانون الصادر بتاريخ ٢١/١٠/١٩٨٠ عندما أوجب أن يكون رئيس مجلس العمل من رتبة رئيس استئناف.

وقبل التطرق إلى التعديلات الجوهرية التي استحدثت على اختصاص مجالس العمل التحكيمية، لا بد من الإشارة إلى مميزات هذا الاختصاص الذي كرسه الاجتهاد المستمر في لبنان وهي:

أولاً : جواز الإدلاء به في أية مرحلة من مراحل المحاكمة ومن أي فريق من فرقي النزاع.

ثانياً : وجوب إثارة هذا الدفع عفواً من قبل المحكمة.

ثالثاً : عدم جواز الاتفاق على مخالفة قواعده الآمرة.

الاختصاص النوعي السابق لقانون

١٩٨٠/١٠/٢١

حددت المادة ٧٩ من قانون العمل اختصاص مجلس العمل التحكيمي على الوجه التالي:

أولاً : النظر في الخلافات الناشئة عن تحديد الحد الأدنى للأجور.

ثانياً : الخلافات الناشئة عن طوارئ العمل المنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٤٢/٥/٣.

ثالثاً : الخلافات الناشئة عن الصرف من الخدمة وترك العمل وفرض الغرامات وبصورة عامة في جميع الخلافات الناشئة بين أصحاب العمل والأجراء عن تطبيق أحكام هذا القانون.

في ١٩٦٣/٩/٢٦ اصدر قانون الضمان الاجتماعي، فنصت مادته ٨٥ على أن جميع الخلافات التي قد يثيرها تطبيق هذا القانون سواء أكانت بين المضمونين وأرباب العمل أو بين الصندوق وأرباب العمل أو المضمونين، هي من اختصاص محاكم العمل.

استناداً إلى أحكام المادتين المشار إليهما معطوفتين على أحكام المواد:

١- ١/٦٢٤ موجبات التي تحدد عناصر عقد العمل.

٢- المادة الأولى من قانون العمل التي تحدد صاحب المشروع الخاضع لأحكام هذا القانون.

٣- المادة الثانية من قانون العمل التي تحدد الأجير الخاضع لأحكام هذا القانون.

٤- المادة الثامنة من قانون العمل التي تحدد المؤسسات في القطاعين العام والخاص الخاضعتين لأحكام قانون العمل.

٥- المادة السابعة من قانون العمل التي حددت حصراً الأجراء المستثنين من أحكام هذا القانون.

استناداً إلى مجمل مدلول هذه المواد، اعتبر اجتهاد مجالس العمل ان طبيعة المشروع أو المؤسسة يبقى نصاً أو اجتهاداً، المعيار الأساسي الواجب اعتماده لإخضاع أو لعدم إخضاع المشروع أو المؤسسة إلى أحكام قانون العمل.

- فئات من الأجراء أو من المؤسسات من أحكام قانون العمل:

نصاً:

بالاستناد إلى المادة السابعة من قانون العمل التي أخرجت صراحة فئات من الأجراء أو من مؤسسات معينة من أحكام قانون العمل، أي:

* الخدم لدى الأفراد أو من كان في منزلتهم.

* أجراء الدولة والبلديات.

* الأجراء الزراعيين في المؤسسات الزراعية غير المتطورة.

* أجراء المؤسسات العائلية.

اجتهادا:

١- المؤسسات العامة:

تخضع هذه المؤسسات مع موظفيها وأجرائها المرتبطين معها بعقود تتوافر فيها عناصر الفقرة الأولى من المادة ٦٢٤ موجبات إلى أحكام قانون العمل إذا ثبت أن هذه المؤسسات من خلال قانون تأسيسها تتسم بطابع استثماري. مثال ذلك: مؤسسة كهرباء لبنان، النقل المشترك، مياه بيروت الخ...

٢- معاهد التعليم الخاصة

يقتضي التمييز هنا فيما بين:

- أفراد الهيئة التعليمية في هذه المؤسسات، أي المدرسين والمعلمين. فعقود هؤلاء تعتبر بموجب أحكام الفقرة الثالثة من المادة ٦٢٣ موجبات من قبيل إجارة الصناعة^(١)، وبالتالي فهم لا يخضعون لأحكام قانون العمل واستتباعا لاختصاص مجالس العمل التحكيمية. وتكون المحاكم العادية صاحبة الاختصاص للنظر في نزاعاتهم مع مؤسسات التعليم المتعاقدة معهم وتطبق على هذه النزاعات أحكام قانون ١٥/٦/١٩٥٦ مع تعديلاته. - وباقي الأجراء التابعين لهذه المؤسسات التي لا علاقة لها بالتدريس، كالأجراء الإداريين وسائقي السيارات والمرافقات. هؤلاء يخضعون لأحكام قانون العمل إذا كانت المؤسسة غير مجانية أي أنها لا تتقاضى أي بدل من تلامذتها حتى ولو كانت تستفيد من مساعدات أساسية أو جوهريّة من الدولة اللبنانية أو الدولة الأجنبية التابعة لها.

٣- ملاحو السفن البحرية التجارية

لما كانت عقود أصحاب السفن البحرية مع بحاريها تخضع لأحكام قانون التجارة البحرية، لذا استمر الاجتهاد ولغاية صدور قانون ٢١/١٠/١٩٨٠ على إعلان عدم إختصاصه للنظر في الخلافات التي قد تنشأ عن تطبيق هذه العقود.

١- "والعقد الذي بموجبه يلتزم صاحب حرفة أو مهنة حرة تقديم خدماته لمن يتعاقدون معه وكذلك العقود التي بموجبها يلتزم الأستاذة القيام بمهنتهم لمصلحة معهد أو شخص ما، تعد من قبيل إدارة الصناعة"

الاختصاص النوعي بعد قانون

١٩٨٠/١٠/٢١

ورد في الأسباب الموجبة لقانون ١٩٨٠/١٠/٢١ تحت عبارة أولا ما حرفيته: "لحظ مشروع القانون الملحق تحديدا دقيقا لنزاع العمل الفردي، بالاستناد إلى مفهوم المادة ٦٢٤ وتوحيد إجراءات التقاضي بالنسبة لفئات عديدة من الأجراء كانت قد استثنيت صراحة من هذه القواعد بموجب المادة السابعة من قانون العمل اللبناني، وأيضا لوضع حد للتناقض الحاصل في بعض اجتهادات مجالس العمل التحكيمية حول مفهوم نزاع العمل الفردي الخاضع لاختصاص هذه المجالس". وقد نصت المادة الأولى من القانون المذكور بما حرفيته: "تخضع لأحكام هذا القانون، لجهة قواعد الاختصاص وطرق المراجعة:

١- نزاعات العمل الفردية الناشئة عن علاقات عمل بمفهوم المادة ٦٢٤ فقرة أولى من قانون الموجبات والعقود".

بالاستناد إلى هذا النص معطوفا على أسبابه الموجبة تعتبر لاغية لجهة الاختصاص النوعي لمجالس العمل التحكيمية:

١- أحكام المادة السابعة من قانون العمل.

٢- أحكام المادة السابعة من القانون رقم ٦٧/٣٦ تاريخ ١٦/٥/١٩٦٧ المتعلقة بالمرجع الصالح للنظر في نزاعات الحد الأدنى للأجور وزيادات غلاء المعيشة.

كما تعتبر معدلة ضمنا أحكام المادتين الأولى والثانية من قانون العمل بحيث أصبح من اختصاص مجالس العمل مطلق نزاع فردي يقوم بين صاحب عمل مرتبط مع أجيره بعقد عمل يتوافر فيه عناصر العقد المنصوص عنها في الفقرة الأولى من المادة ٦٢٤ موجبات، أي العمل والأجر والتبعية القانونية سواء:

- أكان صاحب العمل يملك : مشروعا صناعيا، تجاريا أو زراعيا.

مؤسسة دينية، خيرية، ثقافية أو رياضية.

سفينة تجارية بحرية.

- أو كان الأجير يعمل : في منزل لدى الأفراد

أو لدى الدولة أو البلديات.

أو في مؤسسة عائلية.

أو في مؤسسة تجارية غير متطورة.

في الاختصاص الكافي

خلافًا للتشريع الفرنسي لم يتطرق التشريع اللبناني، باستثناء قانون طوارئ العمل، إلى موضوع الاختصاص المكاني لمجالس العمل التحكيمية. وقد سد الاجتهاد هذا الفراغ باعتماده المبادئ العامة المنصوص عنها في قانون الأصول المدنية وبشكل خاص المادتين ١٠٠ و ١٠١ من القانون المذكور، بعد أن اعتبر أن عقد العمل الفردي يدخل في فئة العقود المدنية والنزاعات الناشئة عنها هي مبدئيًا من صلاحية محكمة محل إقامة المدعى عليه الحقيقي أو المقام المختار أو المحكمة التي أبرم العقد في دائرتها واشترط تنفيذ أحد الالتزامات الرئيسية الناشئة عنه فيها، أو للمحكمة التي اشترط تنفيذ العقد بكامله في دائرتها.

وعلى ضوء ما تقوم يطبق على الاختصاص المكاني لدى مجالس العمل التحكيمية القواعد العامة التي ترعى هذا الاختصاص، والتي يمكن تلخيصها بما يلي:
أولاً: لا يتعلق الاختصاص المكاني بالانتظام العام كون المشتري راعى في إحداثها مصلحة وظروف الفريقين، وبالتالي:

١- لا يحق لمجلس العمل إثارته عفواً.

٢- يجب أن يثار دفعها من قبل أحد الفريقين في بداية المحاكمة وقبل أي دفع آخر.

٣- يحق للفريقين الاتفاق على جعل هذا الاختصاص للنظر في الخلاف الذي قد يطرأ بينهما لمجلس عمل غير صالح مكانياً أصلاً للنظر به. كجعل النزاع من اختصاص مجلس العمل التحكيمي في بيروت رغم أنه يكون في الأساس من اختصاص مجلس عمل لبنان الشمالي مثلاً.

ثانياً: في تعدد المدعى عليهم يكون الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها مقام أحدهم

شرط أن يكون هذا الأخير مختصاً بصورة رئيسية.

في طرق المراجعة

قبل صدور قانون ٢١/١٠/١٩٨٠

نصت المادة ٨١ من قانون العمل وقبل تعديلها بموجب قانون ٢١/١٠/١٩٨٠ أن الأحكام الصادرة عن المجلس التحكيمي لا تقبل من طرق المراجعة سوى الاعتراض الذي يقدم وفقاً للأصول العادية. وقد ذهب البعض إلى القول، كما ذكر سابقاً، أنه، وإذا صدر عن مجلس العمل قرارا تجاوز بموجبه حدود اختصاصه، يحق للفريق الذي تضرر من هذا القرار أن يستأنفه ضمن المهلة القانونية، بحجة أن قرارات مجالس العمل وفي القضايا الخارجية عن اختصاصها تعتبر صادرة بالدرجة الأولى وبالتالي تكون هذه القرارات غير مبرمة كون هذه الصفة حصرها القانون بقرارات المجلس الصادرة عنه في حدود اختصاصه ليس إلا^(١).

إلا أن الاجتهاد المستمر رفض الأخذ بهذا الرأي نظراً لصراحة النص الوارد في المادة ٨١، مؤكداً أن قرارات مجالس العمل لا تقبل من طرق المراجعة سوى الاعتراض^(٢)، سواء أكانت هذه الطرق عادية أو غير عادية - إعادة محاكمة واعتراض الغير^(٣).

بعد صدور قانون ٢١/١٠/١٩٨٠

من الأسباب الأساسية التي حملت المشروع على تعديل أحكام المواد ٧٧ وما يليها من قانون العمل، وكما ورد صراحة في الأسباب الموجبة لقانون ٢١/١٠/١٩٨٠، تمكين المتقاضين من الطعن بالقرارات الصادرة عن مجالس العمل التحكيمية عن طريق التمييز

١- استئناف بيروت المدنية الغرفة الثانية، رقم ١٩٥٩/٢٣٨ (م.م. عدد ٧ و ٨ ص ٢٣٨.٢٣٧).

٢- استئناف بيروت المدنية الرابعة رقم ١٩٦٢/١٣٣٨ (م.أ. جزء ٥٠، ص ٤٤)

- استئناف بيروت الغرفة الأولى، رقم ١٩٦٩/٣٣٠ (ن.ق. ١٩٦٩ ص ٥٦٨).

- استئناف بيروت الغرفة الثالثة، رقم ١٩٦٨/١١٤٩ (م.أ. جزء ٨٤ ص ٣٥).

٣- "إن الأحكام عن مجالس العمل لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة سوى الاعتراض. والمشروع لم يفرق إطلاقاً بين طرق المراجعة بنوعها العادية وغير العادية. (م.ع.ت. بيروت رقم ٩٤٥١٩٧١ - العدل الدد الأول ١٩٧٢ ص ٨٨).

تجنباً للتناقض في الاجتهاد المتباين في وجهات النظر بين مجلس وآخر في القضايا التي تتبع تفسير المبادئ والنقاط القانونية الواحدة، وإعطاء الحق لهيئة القضايا في وزارة العدل، تلقائياً أو بناء على طلب وزير العمل، بالطعن بهذه القرارات أمام محكمة التمييز نفعا للقانون دون إفادة المتخاصمين من القرار التمييزي أو الإساءة إليهم. علماً بأن القانون المذكور فرض التوفيق بين وجوب فتح باب التمييز وضرورة الإسراع في البت بدعاوى العمل نظراً لطابعها الاجتماعي. فاختصرت المهل وأوجب القانون فصل النزاع بمهلة ستة أشهر بعد أن نص على ان التمييز لا يوقف التنفيذ.

نصت المادة الخامسة من قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ أن الأحكام الصادرة عن مجالس العمل التحكيمية لا تقبل من طرق المراجعة سوى الاعتراض واعتراض الغير والتمييز وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية وفي قانون التنظيم القضائي.

الإعترض

عملاً بأحكام المادة ٤٦٨ مدنية جديدة، فإذا تخلف المدعي عليه وحده عن الحضور في جلسة المحاكمة الأولى بدون عذر مشروع، وكان موعد الجلسة قد أبلغ منه شخصياً، أو كان قد قدم لائحة بدفاعه، تصدر المحكمة عند ذلك قراراً وجاهياً في الموضوع. ولا تستجيب المحكمة إلى مطالب المدعي إلا إذا وجدتها قانونية في الشكل وجائزة القبول ومبنية على أساس صحيح.

ولما كانت خلافات العمل الفردية تتضمن عادة مطالب عدة منها على سبيل المثال لا الحصر: تعويض الإنذار والصراف التعسفي، زيادات غلاء معيشة، تقديرات عينية، مكافآت، إجازات قانونية مختلفة وسواها من المطالب، جميعها لا يمكن أن تكون في أي حال من الأحوال ثابتة وتتطلب بالتالي تحقيقاً إدارياً موسعاً وأحياناً خبرة فنية، لذلك درجت مجالس العمل على محاكمة المدعي عليه وجاهياً، وبإحالة الملف إلى وزارة العمل لإجراء تحقيق شامل في النزاع بما في ذلك بالاستماع إلى الفريقين وإلى شهودهما والكشف على قيود ودفاتر المؤسسة، ثم بشطب الدعوى من الجدول على ان تعاد إليه بعد انتهاء التحقيق الإداري في النزاع، وعلى التساهل بعد ذلك برفع المحاكمة الغيابية عن المدعي عليه وإدخاله مجدداً في المحاكمة إذا تقدم لها بعذر جدي يبرر تخلفه عن حضور جلسة المحاكمة الأولى. ونص المقطع الثاني من المادة ٤٦٧ على أنه إذا كان المدعي عليه قد تبلغ شخصياً موعد الجلسة ولم يقدم

لائحة بدفاعه، كان للمحكمة من تلقاء نفسها أو بناء لطلب المدعي تكرر دعوة المدعى عليه لجلسة ثانية يبلغ موعده أصولاً. ويصدر الحكم عند ذلك، إذا لم يحصل التبليغ إلى شخص المدعى عليه أو إذا لم يقدم هذا الأخير لائحة بدفاعه غيابياً، وإلا اعتبر محاكماً وجاهياً. وإذا تعدد المدعى عليهم، وتخلف أحدهم أو بعضهم عن الحضور في الجلسة الأولى بدون عذر مشروع.

ولما كانت قرارات مجالس العمل لا تقبل الاستئناف، يتعين عند ذلك، وعملاً بأحكام المقطع الثاني من المادة ٦٩ مدنية، إعادة تبليغ المتخلفين. ويعتبر القرار الصادر بعد ذلك وجاهياً إزاء الجميع.

إن مهلة الاعتراض هي خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ تبليغ القرار الغيابي إلى الفريق المحاكم غيابياً.

يطرح الاعتراض النزاع مجدداً أمام المجلس في النقاط المقضى بها في الحكم الغيابي كي يفصل فيها من جديد في الوقائع والقانون.

يقدر المجلس من جديد مطالب المدعى والمعترض تبعاً للطلب الأصلي ووفقاً للقواعد العادية.

لا يقبل اعتراض جديد ممن صدر القرار غيابياً بحقه مرة ثانية.

اعتراض الغير

اعتراض الغير، كما حدته المادة ٦٧١ مدنية جديدة، طعن غير عادي يرمي إلى الرجوع عن الحكم أو تعديله لمصلحة الشخص الثالث المعترض. وهو يطرح النزاع مجدداً بالنسبة إلى المعترض في الجهات التي يتناولها من الحكم للفصل فيها من جديد في الواقع والقانون.

أما الأشخاص الذين يحق لهم حق الطعن بطريق اعتراض الغير فهم:

أولاً : كل شخص لم يكن خصماً في النزاع ولا ممثلاً فيها ولحقه ضرر من الحكم الصادر بشأنها.

ثانياً: الورثة والدائنون في حال خداع ممثلهم في النزاع.

ثالثاً: الدائنون والمدينون المتضامنون والدائنون والمدينون بموجب غير قابل للتجزئة.

إن مهلة اعتراض الغير محددة بموجب المادة ٦٧٩ مدنية بشهرين، وهي تبدأ:

١- من تاريخ تبليغ المعترض بالحكم أو أي إجراء من إجراءات تنفيذه.

٢- وإذا لم يحصل هذا التبليغ إلى أن يسقط حق المعترض بمرور الزمن. يقدم اعتراض الغير إلى مجلس العمل التحكيمي الذي أصدر الحكم المطعون فيه باستحضار سجل في قلمه، ويطبق بشأنه الإجراءات القانونية كافة المطبقة لدى مجالس العمل.

يترتب على المعترض أن يقيم الدليل على أن القرار المطعون فيه قد صدر على وجه غير صحيح في الواقع والقانون. والقرار الذي يصدر في اعتراض الغير وفقاً للمطالب الواردة فيه يقضي بالرجوع عن القرار المعترض عليه أو تعديله في حدود ما يمس حقوق المعترض. وتبقى للقرار الأصلي آثاره بين الخصوم فيه حتى بما يتعلق بجهات التي أبطلت. ١- غير أنه تكون للحكم الصادر في اعتراض الغير حجية القضية المحكوم بها إزاء جميع الخصوم الذين جرت دعوتهم إلى المحاكم طبقاً لنص المادة ٦٧٦ مدنية.

يبقى القرار الصادر في اعتراض الغير قابلاً للطعن بالطرق ذاتها التي يطعن بها القرارات الصادرة عن مجالس العمل التحكيمية.

التمييز

التمييز كما عرفته المادة ٧٠٣ مدنية جديدة هو الطعن عن طريق النقض الذي يرفع إلى المحكمة العليا من أجل نقض القرارات الصادرة عن مجالس العمل التحكيمية بسبب مخالفتها القواعد القانونية. علماً بأنه لا يجوز الطعن بطريق النقض بالنسبة للقرارات الغيابية الصادرة عن مجالس العمل التحكيمية إلا بعد انقضاء مهلة الاعتراض عليها. هذا مع الإشارة بأن المادة السادسة من قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ قد أولت هيئة القضاة في وزارة العدل، تلقائياً أو بناءً لطلب وزير العدل الحق بالطعن نفعاً للقانون أمام محكمة التمييز، ضد كل قرار صادر عن مجلس العمل التحكيمي، دون أن تفيد هذه المراجعة المتخصصين أو تسيء إليهم، كما يتضح من الأسباب الموجبة للقانون المذكور.

مهلة الطعن عن طريق النقض للقرارات الصادرة عن المجالس التحكيمية هي ثلاثون

يوماً تبدأ بالنسبة للقرارات الوجائية من تاريخ تبليغ القرار وبالنسبة للقرارات الغيابية من تاريخ انقضاء مهلة الاعتراض عليها.

إن أسباب النقض كما حددتها المادة ٧٠٨ مدنية المعدلة بموجب المادة ١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٨٥/٢٠ هي التالية:

أولاً : مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تفسيره.

ويجب على الطاعن في هذه الحالة أن يبين النص أو المبدأ القانوني أو القاعدة القانونية الواقعة عليها المخالفة في تطبيقها أو تفسيرها وأوجه المخالفة أو الخطأ.

ثانياً : مخالفة قواعد الاختصاص الوظيفي أو النوعي.

ثالثاً : التناقض في الفقرة للقرار الواحد بحيث يستحيل تنفيذه.

رابعاً : إغفال الفصل في أحد المطالب.

خامساً : الحكم بما لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه.

سادساً : فقدان الأساس القانوني للقرار المطعون فيه بحيث جاءت أسبابه الواقعية غير كافية أو غير واضحة لإسناد الحل القانوني المقرر فيه.

سابعاً : تشويه مضمون المستندات بذكر وقائع لما وردت فيها أو بمناقضة المعنى الواضح والصريح لنصوصها.

ثامناً : التناقض بين حكمين صادرين بالدرجة الأخيرة في ذات الدعوى عن محكمتين مختلفتين أو عن محكمة واحدة.

يشار هنا إلى أن محكمة التمييز بقراراتها المستمرة وقد أكدت على قاعدة أساسية في

نزاعات العمل الفردية وهي استقلالية مجالس العمل التحكيمية في استنبات الوقائع

وتقديرها والمفاضلة بين الأدلة وترجيح بعضها على بعض دون أن يكون لمحكمة التمييز

أدنى حق في التعقيب على كل ذلك. ولهذه القاعدة أهمية خاصة في نزاعات العمل الفردية

لا سيما فيما يختص:

١- حقيقة طبيعة الرابطة التعاقدية لفريقي النزاع.

٢- الفريق المسؤول عن إنهاء العقد وما يتبع ذلك من تعويضات مختلفة.

٣- مقدار الأجر وعناصره الثابتة والمستقرة.

٤- مقدار التعويض المستحق للأجير:

* في حال إنهاء عقده تعسفياً إذا كان هذا العقد غير محدد المدة.

* في حال الإنهاء المبكر للعقد إذا كان الأخير محدد المدة.

يقدم طلب الطعن باستدعاء يودع قلم محكمة التمييز، كما يمكن تقديمه بواسطة مجلس النقض التحكيمي الذي أصدر القرار المطعون فيه في سجل خاص. ويتوجب على قلم مجلس العمل إرسال النقض بعد تسجيل القرار المطعون فيه في سجل خاص. ويتوجب على قلم مجلس العمل إرسال جميع الأوراق الخاصة بالطعن إلى محكمة النقض في اليوم التالي لتقديم الاستدعاء.

يجب أن يوقع استدعاء النقض من محام في الاشتئناف وأن يشتمل علاوة على البيانات المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومقام كل منهم، على بيان القرار المطعون فيه بذكر مجلس العمل التحكيمي الصادر عنه وتاريخه وبيان اسباب النقض والطلبات، ويجب أن ترفق به صورة طبق الأصل عن القرار المطعون فيه وأن ترفق به كذلك المستندات المؤدية للطعن ما لم تكن مبرزة في ملف القضية الصادر فيها القرار المطلوب نقضه.

كما يجب أن يودع مع استدعاء النقض عدد النسخ بقدر عدد الخصوم لأجل تبليغها إليهم إلا إذا كانوا ممثلين بمحام واحد فيكتفي عند ذلك بإيداع نسخة واحدة.

تعفى طلبات النقض من الرسوم القضائية باستثناء التأمين والنفقات.

وآخذاً بقاعدة العجلة الذي توخاها المشتري بالنسبة لنزاعات العمل الفردية أوجبت الفقرة الثالثة من المادة السادسة من قانون ١٩٨٠/١٠/٢١ على محكمة التمييز أن تصدر قراراتها في النزاعات المشار إليها خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء التبليغات.

إلا أن استدعاء النقض لا يوقف تنفيذ قرار مجلس العمل. ولمحكمة التمييز أن تقرر وقف

التنفيذ في مهلة أقصاها خمسة أيام من تاريخ تقديم الطلب بشأنه. على أن لا يتعدى وقف التنفيذ في مطلق الأحوال مدة الستة أشهر المحددة في الفقرة السابقة لإصدار القرار التمييزي. عند انتهاء مهلة قرار وقف التنفيذ، يحق للمحكوم له التنفيذ دون كفالة.

إذا رفض المحكوم عليه أو أرجأ بدون سبب مشروع تنفيذ الحكم الصادر بحقه وانقضت عشرة أيام من تاريخ تبليغه إنذار بذلك من قبل دائرة الإجراء، تسري بحقه حكماً، غرامة إكراهية قدرها واحد في المائة من مجموع المبالغ المحكوم بها وذلك عن كل يوم تأخير، فضلاً عن تطبيق أحكام المادة ٣٤٤ من قانون العقوبات بحقه. وتقوم دائرة الإجراء التي يجري التنفيذ أمامها بتصفية الغرامة المذكورة.

البحث الثاني

نزاعات العمل الجماعية

(نظام الوساطة والتحكيم)

مقدمة

نزاع العمل الجماعي هو النزاع الذي يقوم بين صاحب عمل أو أكثر من جهة وجماعة من الأجراء من جهة ثانية حول مصلحة جماعية مشتركة كزيادة الأجور أو تحسين شروط العمل أو زيادة التقديمات الاجتماعية، ورغم أن النزاعات الجماعية أقل عدداً من النزاعات الفردية إلا أن النزاعات الأولى أكثر خطراً من الثانية بالنظر لانعكاساتها التي قد تصيب الإنتاج أو الاقتصاد أو الأمن أحياناً، إذا ما استحكمت الخلاف بين الفريقين وأدى ذلك إلى الاضراب أو إغلاق المؤسسة.

هذه الاعتبارات مجتمعة هي التي دفعت المشرع إلى سن قانون ١٩٦٤/٩/٢، أي قانون عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم، وإلى إيجاد بموجب القانون المذكور إجراءات خاصة وإلزامية تجبر الفريقين اللجوء إليها في حال نشوء الخلاف بينهما.

الوساطة

غالباً ما تتسم نزاعات العمل الجماعية بطابع اقتصادي أو جماعي، مثال ذلك المطالبة

بزيادة الأجور أو زيادة التقديمات الاجتماعية، وهي مطالب غير مسندة إلى نص قانوني أو تعاقدية أو نظامي. لذلك فانعكاسات هذه النزاعات قد تكون خطيرة إن غالباً ما يلجأ الأجراء إلى إعلان التوقف عن العمل أو يقرر صاحب العمل إغلاق مؤسسته. فكان لا بد من إيجاد حلول سريعة وفاعلة تفادياً لانفجار الخلاف وذلك عن طريق الوساطة.

على ضوء ما تقدم، لا يشترط في الوساطة مصالحة الفريقين إنما الهدف منها جمعها والاستماع إلى وجهة نظرهما للوصول إلى التراضي والتفاهم ولربما إلى الاتفاق، ولو كان هذا الاتفاق، اتفاق جزئي.

وهذا ما أكدته قانون ١٩٦٤/٩/٢ عندما نص على "أن الغاية من الوساطة محاولة التوفيق بين طرفي النزاع".

١- النزاعات الخاضعة للوساطة:

اعتبر قانون ١٩٦٤/٩/٢ النزاع جماعياً إذا توافر فيه الشرطان:

- أن يكون أحد طرفي النزاع جماعة من الأجراء
- أن يتناول موضوع النزاع مصلحة جماعية، سواء أكان بشأن تفسير القوانين أو المراسيم أو القرارات والأنظمة والعقود الجماعية، أو بشأن القضايا التي لم تتطرق إلى هذه الأمور.

بالاستناد إلى هذا التعريف، يجب أن تتوافر ثلاث شروط لاعتبار النزاع نزاعاً جماعياً:

- * أن يكون أحد طرفي النزاع جماعة من الأجراء
- * أن يكون الطرف الآخر صاحب عمل أو أكثر
- * أن يكون موضوع النزاع يتعلق بالعمل أو بشروطه.

صاحب العمل

مفهومه هنا أكثر شمولاً من مفهومه في نزاع العمل الفردي، بمعنى أنه لا يشترط فيه أن يكون صاحب العمل، صاحب مشروع صناعي أو تجاري أو زراعي، كما هو منصوص عليه في المادة الأولى من قانون العمل.

جماعة من الأجراء

المقصود من عبارة "جماعة" أن يكون عدد الأجراء هاما. فالعدد إذن قضية موضوعية متروك إلى الوسيط أو إلى الهيئة التحكيمية من بعده.

موضوع النزاع

يجب أن يكون النزاع متعلقا بالعمل أو بشروطه، سواء أكان ناتجا عن تفسير نص قانوني أو نظامي أو تعاقدية أو إلى العرف والعادة. فيكون الخلاف هنا خلاف قانوني.

أو يكون الخلاف غريب عن ذلك، كالمطالبة بتعديل ظروف أو شروط العمل أو توقيع عقد جماعي أو زيادة الأجور أو التقديمات الاجتماعية. فيكون الخلاف عند ذلك خلاف اقتصادي.

٢- إجراءات الوساطة

طلب الوساطة حق لأي فريق، وكذلك لوزير العمل إذا علم بالنزاع وتخلف الفريقان عن طلب الوساطة.

تعرض الوساطة على الوسيط في وزارة العمل. فيوجه هذا الأخير خلال ٢٤ ساعة دعوة إلى الفريقين للاجتماع به خلال مهلة أسبوع. وإذا تخلف أحدهما عن الحضور يوجه له دعوة ثانية للحضور خلال ثمانية أيام. ثم تبدأ الوساطة بمن حضر.

يستمع الوسيط إلى أقوال الفريقين ويقوم بما يراه مناسبا من تحقيقات. فإذا توصل إلى حل بينهما يدون ذلك بموجب محضر موقع منهما. ويعتبر هذا المحضر بمثابة عقد ملزم لهما. وإذا عجز في الوصول إلى حل يعلن عن فشل الوساطة. علما بأنه يترتب على الوسيط إنهاء الوساطة بمهلة أسبوعين من تاريخ الجلسة الأولى، مع إمكانية تمديد هذه المهلة أسبوعا واحدا بموافقة الطرفين.

التحكيم

١- مزايا التحكيم

عديدة إذا ما قيست مع التقاضي، وهي:

- سرعة الفصل في النزاع لكون إجراءات التحكيم بسيطة وغير معقدة.

- إمكانية اللجوء إلى قواعد الإنصراف في النزاعات الاقتصادية. علما بأن التحكيم في قانون ١٩٦٤ هو تحكيم إلزامي يتبع الوساطة إذا ما فشلت هذه الأخيرة.

- لا يحق لمن طلب الوساطة أن يشترط الاكتفاء بها. فمثل هذا الشرط هو باطل حكما.

٢- إجراءات التحكيم

تبدأ مرحلة التحكيم:

- فور انتهاء التحكيم إذا كان النزاع حاصلًا في المؤسسات الخاضعة لوصاية الدولة.

- في أي وقت بناء لطلب الفريقين. وفي هذه الحالة يبدأ التحكيم في اليوم التالي لورود الطلب إلى الوسيط.

- بعد مرور ١٥ يوما على الأقل من تاريخ التوقف عن العمل الجماعي. ويبدأ التحكيم هنا في اليوم الثاني لتبلغ الفريق الآخر طلب التحكيم.

٣- اللجنة التحكيمية:

تتألف هذه اللجنة من تسعة أعضاء.

أ: أعضاء معينون حكما:

- قاض من الدرجة العاشرة وما فوق يعينه وزير العدل : رئيسا

- مدير عام وزارة العمل أو من ينتدبه : نائب رئيس

- مدير عام الوزارة ذات العلاقة في النزاع : نائب رئيس

يعين بقرار من الوزير المختص موظف من الفئة الثانية على الأقل من الوزارة المعنية ليقوم مقام المدير العام في حال غياب هذا الأخير أو تعذر حضوره

ب: أعضاء يعينون لمدة ثلاث سنوات بمرسوم بناء على اقتراح وزير العمل يختارون من جدول تضعه النقابات والهيئات المهنية.

٣- ممثلين عن أصحاب العمل وعضو ملازم لكل منهم : أعضاء

٣- ممثلين عن الأجراء وعضو ملازم لكل منهم : أعضاء

يقوم العضو الملائم مقام العضو الأصيل في حال غياب هذا الخير أو تعذر حضوره. تنعقد اللجنة بدعوة من رئيسها وتكون جلسات اللجنة قانونية بحضور ستة من أعضائها وفي حال غياب الرئيس يدير الجلسات نائب الرئيس.

يدعو رئيس اللجنة طرفي النزاع للحضور أمام اللجنة خلال أسبوع من تاريخ موعد الجلسة الأولى وإذا لم يتم تبليغ موعد الجلسة الأولى يدعو الرئيس الطرفين لجلسة ثانية وذلك خلال أسبوع واحد من تاريخ موعد الجلسة الأولى. يجب أن تصدر قرارات اللجنة التحكيمية في مدة شهر اعتباراً من تاريخ الجلسة الأولى. وللجنة تمديد هذه المهلة اسبوعين شرط أن يكون ذلك معللاً.

في حال النظر في نزاع يتعلق بتفسير القوانين أو المراسيم أو الأنظمة أو العقود الجماعية تفصل اللجنة وفقاً للنصوص وبالإستناد إليها. وإذا كان النزاع يتعلق بقضايا أخرى أي بنزاع اقتصادي، تفصل اللجنة بمقتضى الإنصاف.

تفصل اللجنة في النزاع المعروض عليها بالدرجة الأخيرة بأغلبية خمسة أصوات على الأقل. وفي حال تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس. ويعتبر قرارها مبرماً وناظماً من تاريخ صدوره وغير قابل لزي طريق من طرق المراجعة ولا يخضع لقرار الصيغة التنفيذية. علماً بأن لقرار اللجنة المتعلق بتفسير القوانين والمراسيم والأنظمة المرعية الإجراء والعقود الجماعية والأنظمة الداخلية وتنفيذها قوة القضية المحكمة.

٤- التحكيم الاختياري:

يحق للفريقين الاتفاق بينهما على حل النزاع بواسطة حكم خاص أو هيئة تحكيمية مختارة منهما. إلا أن ذلك غير جائز في النزاعات الخاضعة لوصاية الدولة.

تتمتع قرارات الهيئة التحكيمية المختارة بالاتفاق بنفس المفاعيل القانونية التي تتمتع بها قرارات اللجنة التحكيمية العادية. لذلك تعتبر قراراتها نهائية أيضاً وبالتالي لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة.

٥- التنفيذ والعقوبات:

في حال عدم تنفيذ الاتفاق الناتج عن الوساطة أو قرار اللجنة التحكيمية يستطيع الطرف المتضرر إقامة دعوى عطل وضرر على الطرف الآخر أمام المحكمة المختصة بقضايا العمل.

تعريف القانون الإداري ونهيزه

د. محمد رفعت عبد الوهاب

رئيس قسم القانون في كلية الحقوق
بجامعة بيروت العربية.

يمكننا تعريف القانون الإداري بأنه «ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد».



من خلال التعريف السابق نجد أن هنالك ثلاثة عناصر يتكون منها تعريف القانون الإداري: من ناحية أولى كونه فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، ومن ناحية ثانية أنه يحكم السلطات الإدارية في تكوينها وفي نشاطها، ومن ناحية ثالثة أن القانون الإداري يمنح السلطات الإدارية في علاقاتها بالأفراد حقوقاً وامتيازات استثنائية:

ونتناول هذه العناصر الثلاثة بالشرح والتحليل:

أولاً: القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، مثله في ذلك مثل القانون الدستوري والقانون المالي والقانون الجنائي.

ولتحليل هذا العنصر الأول نعود إلى التفرقة أو التقسيم الرئيسي التقليدي لقواعد القانون عموماً بين القانون العام والقانون الخاص. وطبقاً للاتجاه الفقهي السائد، القانون العام يقوم على فكرة السيادة والسلطان التي تتمتع بها الدولة وهيئاتها العامة، ويتطلب شرطين: من ناحية أولى وجود الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفاً في العلاقة القانونية، سواء كان الطرف الآخر دولة أو هيئة عامة أخرى أو كان فرداً أو أفراداً عاديين. ومن ناحية

ثانية أن تسلك الدولة او الهيئة العامة أو تتعامل بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد التي تسودها فكرة المساواة. ومن ثم، القانون العام هو ذلك القانون الذي ينظم العلاقات التي يكون أحد أطرافها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، بوصفها سلطة عامة تتمتع بامتيازات وحقوق استثنائية. وعلى العكس، القانون الخاص هو ذلك القانون الذي يحكم إما علاقات فردية بحتة بين الأفراد أنفسهم وهيئاتهم الخاصة، اما أن يحكم تلك العلاقات التي توجد فيها الدولة أو إحدى هيئاتها ولكن ليس بوصفها سلطة عامة وانما بوصفها مثل الأفراد العاديين وعلى قدم المساواة معهم. فمن المعروف أن الدولة أو إحدى الهيئات العامة الادارية قد ترى أنه من الأوفق والأكثر ملاءمة في بعض الظروف أن تتعامل مع الأفراد معاملة اللند وبالمساواة الكاملة معهم، ودون استخدام حقوق السلطة (١). وقد ترى الدولة أو الهيئة العامة أن هذا محقق للصالح العام في هذا الظرف أو ذاك، ومثال ذلك أن ضرورات الاسراع تدفع إحدى الهيئات العامة لشراء بعض السلع والمهمات العاجلة بطريق الشراء المباشر، دون اجراءات العقد الاداري المنتمي للقانون العام، فهنا نكون ازاء علاقة تخضع للقانون المدني أي القانون الخاص وليس القانون العام (٢).

فإذا كان القانون العام يقوم على استخدام الدولة والهيئات العامة لوسائل السلطة والقهر وفرض ارادتهم على الأفراد وهو ما سميناه بالامتيازات الاستثنائية، الا أن الهيئات العامة قد تؤثر أحياناً وبرضاؤها خلع ثوب السلطة العامة والتصرف بأسلوب الأفراد القائم على المساواة ودون أسلوب القهر والسلطة، فهنا لا نكون في اطار القانون العام بل في اطار القانون الخاص.

والقانون العام ينقسم بدوره: - من ناحية أولى - قانون عام خارجي وهو القانون الدولي العام، الذي ينظم علاقات الدولة القانونية بالدول والمنظمات الدولية الأخرى. ومن ناحية ثانية، القانون العام الداخلي الذي ينظم علاقات السلطات العامة داخل الدولة فيما بينها، أو بينها وبين الأفراد، وذلك مثل القانون الدستوري والقانون الاداري والقانون الجنائي والقانون المالي.

(١) راجع: دكتور محمد رفعت عبد الوهاب ودكتور عاصم عجيلة: القانون الاداري اليمني، ص ٨.

الدكتور ماجد راغب الطلو: القانون الاداري الكويتي، ص ٤.

(٢) راجع أستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الاداري. ١٩٨٧، ١١ و ١٢

وبعد أن حددنا فيما سبق معيار التقسيم بين القانون العام وبين القانون الخاص، يكون سهلاً علينا التحقق من القول بأن القانون الإداري يعتبر فرعاً من فروع القانون العام الداخلي لأن السلطات العامة الإدارية في الدولة هي محور دراسة القانون الإداري، الذي يمنح هذه السلطات حقوقاً وامتيازات في علاقاتها بالأفراد. وسوف نعود للإشارة لأهم الأمثلة على تلك الامتيازات في العنصر الثالث في تعريف القانون الإداري.

ثانياً: القانون الإداري يحكم السلطات الإدارية في تكوينها ونشاطها:

هذا العنصر الثاني في تعريف القانون الإداري يعني أن هذا القانون يهتم ويدور حول السلطات الإدارية أو الإدارة العامة في الدولة، وذلك من ناحيتين: ناحية التكوين الداخلي وناحية نشاط أو وظائف تلك السلطات الإدارية. وهو ما يسمى بالمعنى العضوي والمعنى المادي لاصطلاح الإدارة^(١).

فمن ناحية المعنى العضوي للإدارة، أي من ناحية التكوين الداخلي، نجد أن الإدارة العامة تتكون من الهيئات والسلطات الإدارية التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقاً للمصالح العام، تحت إشراف السلطة السياسية العليا. وتشمل هذه الهيئات والسلطات نوعين: أولاً السلطات الإدارية المركزية والتي تبدأ من قمة السلطات التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه ونوابه، ثم الوزراء ورئيسه ونوابه، ثم الوزراء ونوابهم والمحافظين، وأخيراً ممثلو الوزارات في الأقليم، وثانياً السلطات الإدارية اللامركزية وهي هيئات الإدارة المحلية، (البلديات)، ومنظمات الإدارة اللامركزية المرفقية مثل المؤسسات العامة أو الهيئات العامة ونقابات المهن الحرة.

ومن ناحية المعنى المادي (أو الوظيفي) للإدارة العامة، تعني الإدارة من هذه الناحية النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة والهيئات الإدارية لأجل إشباع الحاجات العامة وتنفيذ القوانين.

والقانون الإداري يهتم وينطبق على الإدارة بالمعنيين السابقين أي التكوين (المعنى العضوي) والنشاط أو الوظيفة (المعنى المادي). ويلاحظ أن تكوين الهيئات والسلطات الإدارية

(١) راجع: الدكتور سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، ١٩٧٩، ص ٤.

الدكتور ماجد الطو، المرجع السابق، ص ٥.

استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٣.

يسمى عادة في كتب الفقه «التنظيم الإداري»، ويشمل العلاقات الرئاسية داخل السلطات المركزية، والعلاقات الوصائية أو الإشرافية من السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.

كذلك يلاحظ أن نشاط أو وظيفة السلطات الإدارية تتحلل في الواقع إلى وظيفتين رئيسيتين هما: الضبط الإداري بما يتضمنه من الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وإدارة المرافق العامة التي تراها الدولة ضرورية لاشباع الحاجات العامة للمواطنين. والمرفق العام يعني كل نشاط أو مشروع منظم تهيم عليه السلطة الإدارية ويستهدف تحقيق النفع العام مباشرة، مثل الجامعات والمدارس والمستشفيات والنقل البحري والجوي والبري... الخ. ففي الواقع، الوظيفة الدستورية للسلطة التنفيذية وما ينبثق عنها من سلطات إدارية في تنفيذ القوانين، لا تنحصر في التنفيذ الحرفي لهذا القانون أو ذلك، بل تعني بالمعنى الواسع ضمان الحدود الضرورية لاشباع الحاجات الأساسية للمواطنين. وهو ما يشمل وظيفتي الضبط الإداري وإدارة المرافق العامة وضمن حسن سيرها بانتظام وأطراد^(١).

هذا، وتستخدم السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتيها السابقتين وسائل متعددة، وسائل قانونية وهي القرارات والعقود الإدارية، ووسائل مادية وهي أموال الدولة العامة والخاصة، ووسائل بشرية تتمثل في مجموعات الموظفين العموميين، وأخيراً وسائل السلطة الاستثنائية^(٢).

بقي أن نشير إلى أن النشاط الإداري المحدد أعلاه يختلف بطبيعته عن النشاط التشريعي

(١) راجع الفقيه الفرنسي جورج فيديل:

Georges Vedel, Droit Administratif, 1973, p. 20 et suiv.

ويذكر هذا الكاتب الكبير حكيمين هامين لمجلس الدولة الفرنسي يبرزان هذا الدور الواسع الذي يتضمنه التعبير الدستوري لتنفيذ القوانين، وهما:

- C.E., 3 Aout 1919. Labonne, Rec. Page 737.

- C.E., 28 Juin 1918 Heyriès, Sirey 1922, III, p. 49, Note Hauriou.

(٢) أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، ١٩٧٩، ص ٣٧ و٣٨.

ويلاحظ أن بعض الفقه يمزج بين النشاط الإداري أو وظائف الإدارة العامة وبين وسائل أداء هذا النشاط، على سبيل المثال: الدكتور ماجد الطلو، المرجع السابق، ص ٥، حيث يجعل سيادته من القرارات والعقود الإدارية صوراً للنشاط القانوني للإدارة.

ونحن نرى أن النشاط هو الوظيفة (الضبط وإدارة المرافق العامة) أما القرارات والعقود فشأنها شأن الأموال والموظفين، هي الوسائل المستخدمة لأداء وتحقيق النشاط أو الوظيفة وليس النشاط ذاته.

والنشاط القضائي، اللذان يخرجان عن اطار القانون الاداري. كذلك النشاط الحكومي يخرج عن نطاق القانون الاداري وان كانت تتولاه هيئات تنفيذية، مثل رسم السياسة العامة للدولة وعلان حالة الطوارئ والعمليات الحربية وعلاقة الحكومة بالبرلمان والسياسات الخارجية والمعاهدات. هذه الأنشطة أو الأعمال الحكومية تعرف باسم أعمال السيادة التي لا يعني بها القانون الاداري بل القانون الدستوري، وتخرج عن رقابة مجلس الدولة أو شورى الدولة كقضاء اداري، وتتولاها عادة قيادة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ورئيسه. فالقانون الاداري يعني اذن بالنشاط الاداري بالمعنى الدقيق والذي يتمثل كما سبق أن رأينا في تحقيق الضبط الاداري وادارة المرافق العامة وضمن حسن سيرها. ولكن القانون الاداري ينطبق ويعنى بقرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه متى تعلقت بالنشاط الاداري دون النشاط الحكومي، مثل تعيين كبار الموظفين واصدار اللوائح (أو المراسيم العامة) والقرارات الادارية الفردية.

ثالثاً: القانون الاداري يمنح السلطات الادارية حقوقاً وامتيازات استثنائية.

هذا هو العنصر الجوهرى في القانون الاداري بوصفه قانوناً عاماً، فهو يقرر للسلطات الادارية في علاقاتها القانونية بالأفراد حقوقاً وامتيازات استثنائية لا يتمتع ولا يجوز أن يتمتع بها الأفراد في علاقاتهم الخاصة فيما بينهم. فعلاقات الأفراد وهيئاتهم الخاصة فيما بينهم يسودها مبدأ المساواة في الحقوق والمراكز القانونية، ذلك المبدأ الذي يقره الدستور صراحة، أما الادارة العامة أو السلطات الادارية في قيامها بنشاطها فانها تدخل في علاقات مع الأفراد بوصفها سلطة عامة حاكمة تملك وسائل القهر والسلطة ازاء الأفراد، وهي ما تسمى بامتيازات القانون العام أو امتيازات السلطة. والقانون الاداري هو الذي يمنح للادارة العامة هذه الامتيازات بهدف تسهيل نشاطها الذي يسعى لتحقيق الصالح العام للمجتمع ومجموع الأفراد. فإذا كان الأفراد متساوين فيما بينهم طبقاً للدستور، الا أنه لا توجد مساواة قانونية بين السلطات الادارية وبين الأفراد، لأن هذه السلطات تملك ازاء الأفراد حقوق وامتيازات السلطة العامة.

وفيما يلي أهم الأمثلة على تلك الامتيازات الاستثنائية التي تقرها قواعد القانون الاداري للسلطات الادارية:

أ- امتياز أو حق السلطة الادارية في اتخاذ قرارات بارادتها المنفردة تغير بمقتضاها من

مراكز الأفراد دون رضائهم، مثل قرار الادارة بغلق أحد المحلات لمخالفة شروط القانون، والقرار بالقبض على أحد الأفراد أو اعتقاله، والقرار الصادر بنقل موظف أو بتأديبه.

ب - امتياز الادارة في التنفيذ الجبري المباشر وبدون حكم قضائي مسبق لقراراتها أو لنصوص القانون، التي يتمتع الافراد عن تنفيذها اختياراً وهو امتياز مقرر للادارة العامة في حالات معينة.

ج - امتياز أو حق نزع ملكية عقار مملوك لأحد الأفراد (الاستملاك) أو الاستيلاء عليه مؤقتاً لغرض من أغراض النفع العام، ومقابل تعويض عادل.

د - امتيازات الادارة في اطار العقود الادارية (مثل عقد الأشغال العامة وعقد التوريد). فالقانون الاداري يعطي الادارة العامة المتعاقدة حق تعديل العقد وشروطه بارادتها المنفردة، لضرورات الصالح العام ومقابل تعويض المتعاقد الآخر. وكذلك حق الادارة في انهاء أو الغاء العقد قبل مدته الطبيعية إذا اقتضت الضرورة ذلك.

أيضاً حقها في توقيع جزاءات مباشرة وبدون حكم قضائي على المتعاقد المقصر في تنفيذ التزاماته، حتى لا يتعرض صالح المرفق العام للخطر ولكن هذه الامتيازات تقابلها قيود على الادارة العامة لمصلحة الأفراد. فيجب أن نلاحظ أن الامتيازات الاستثنائية التي يقرها القانون الاداري لصالح السلطات الادارية ليست مطلقة، بل يرد عليها ضوابط يقرها ذات القانون الاداري. فالادارة مثلاً ملزمة بأن يكون غاية قرارها أو تصرفها تحقيق الصالح العام، والا كان قرارها باطلا لاساءة استعمال السلطة، فيلغيه القضاء الاداري مع تعويض الفرد المضرور. كذلك نزع الملكية او الاستيلاء عليها يجب أن يكون للمنفعة العامة، والا انتفى حق الادارة في استخدام هذا الامتياز، وأيضاً يجب أن يكون النزع مقابل تعويض عادل.

أيضاً حق الادارة في التنفيذ الجبري المباشر دون الالتجاء للقضاء مقيد من حيث أن حالات استخدامه محددة على سبيل الحصر، كما أن استخدامه في تلك الحالات المحددة يخضع لشروط محددة تحت رقابة القضاء الاداري.

كذلك حق الادارة في تعديل العقود الادارية أو الغاء العقد قبل انتهاء مدته، مقيد بعدد من القيود، أهمها التزام الادارة المتعاقدة بتعويض المتعاقد الآخر تعويضاً كاملاً عن كل زيادة مهما كانت في مقدار أو نوع التزاماته العقدية، كذلك حق الادارة في الغاء العقد مشروط بتحقق موجبات من الظروف والصالح العام تقتضي فعلاً هذا الالغاء. والقضاء الاداري يراقب كل هذه القيود بناء على دعوى الفرد المتعاقد مع الادارة.

ومن ناحية أخرى، القانون الإداري إذا كان في نشأته الأولى على يد وفي أحكام مجلس الدولة الفرنسي الأولى، يستهدف تحقيق صالح الإدارة وعدم خضوعها للقضاء العادي أو العدلي، إلا أن هذا التصور سرعان ما تغير. فالقضاء الإداري في فرنسا منذ أمد بعيد وكذلك مجلس الدولة المصري ومجلس شورى الدولة في لبنان، في انشائهم لأحكام ونظريات وقواعد القانون الإداري - في الحالات العديدة التي لا توجد فيها نصوص تشريعية قد عمدا وقصدا إلى حماية حقوق وحرية الأفراد التي كفلتها الدساتير أو اعلان حقوق الانسان. وكثيرة جداً تلك الأحكام التي تلغي قرارات الإدارة التي مست أو أضرت بالحرية الشخصية، أو حرية الرأي أو حرية تكوين الجمعيات، أو أخلت بمبدأ المساواة بين الأفراد ازاء القانون، ونظرية المبادئ العامة للقانون التي خلقها القضاء الإداري خير دليل على استهداف حماية حرية ومصالح الأفراد، فقد أوجدها القاضي الإداري دون نص تشريعي صريح وأعطى لها قيمة القانون المكتوب، وألغى كل لائحة أو قرار فردي يخالف مضمون أحد هذه المبادئ التي تدور حول الحرية العامة بأنواعها ومبدأ المساواة^(١).

كذلك من مظاهر حماية القانون الإداري والقضاء الإداري لحرية الأفراد بطريقة فعالة، أن القانون الإداري من خلال أحكام مجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة قد وصل إلى حد تقرير مسؤولية الإدارة بتعويض الأفراد المضرورين حتى بدون أي خطأ منسوب للجهة الإدارية، وهو الأمر الذي لم تصل إليه بعد قواعد القانون المدني كقانون خاص حيث لا مسؤولية بدون خطأ^(٢). أيضاً نظرية الظروف الطارئة في اطار العقود الإدارية، التي تقر حق المتعاقد مع الإدارة في قدر من التعويض يعينه على تنفيذ التزاماته إذا حدثت ظروف طارئة غير متوقعة، هذه النظرية كان القانون الإداري أسبق في تقريرها من خلال أحكام القضاء الإداري. فقد قررتها هذه الأحكام في بداية القرن العشرين، في حين أن القانون المدني لم يأخذ

(١) راجع: الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية في القانون الإداري، بحث ترقية، ١٩٨٢، وبيروت، الدار الجامعية ١٩٩٢
- أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، ١٩٧٩، ص ٥٣٥ وما بعدها

(٢) راجع: استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد: القانون الإداري، الجزء الأول، ١٩٨٧، المرجع السابق، ص ١٠ و ص ١٦.
- الدكتور ماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي، المرجع السابق، ص ٦.

(٢) أول حكم قرر هذه النظرية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٣٠ مارس ١٩١٦.

بها الا فيما بعد في منتصف هذا القرن (٢).

تميز القانون الاداري واستقلاله

من المفيد للنافذ أكثر الى طبيعة القانون الاداري أن نلقي نظرة على ابراز ذاتيته وتميزه واستقلاله عن غيره من فروع القانون الأخرى التي قد تقترب منه أو تتشابه معه. كذلك من المفيد أن نبرز استقلال وتميز القانون الاداري كقواعد قانونية تنطبق على السلطات أو الهيئات الادارية، عن علم الادارة العامة الذي أيضاً يدرس المنظمات الادارية العامة مثل القانون الاداري، ولكن نظرتة إليها ليست قانونية مثله بل من النواحي الفنية والعملية البحتة كما سنرى.

وبناء على ذلك، فاننا سنميز على التوالي بين القانون الاداري من ناحية أولى وبين كل من القانون الدستوري والقانون المدني وكذلك علم الادارة العامة.

أولاً: التمييز بين القانون الاداري والقانون الدستوري:

القانون الدستوري هو القانون الأعلى والأساسي في الدولة الذي ينظم سلطات الدولة والعلاقة بينها ويبين حقوق وحرّيات الأفراد. أما القانون الاداري - كما سبق أن عرفناه - فهو ذلك القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم السلطات الادارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد.

وتبدو التفرقة بين القانون الاداري والقانون الدستوري دقيقة وعلى قدر من الحساسية نظراً لوجود قدر من التداخل بينهما. فكلاهما يعتبر قانون السلطة العامة. ذلك أن القانون الدستوري ينظم السلطات العامة الرئيسية في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، والقانون الاداري يهتم أيضاً بالسلطة العامة وان كان اهتمامه ينحصر في السلطة التنفيذية على اعتبار أن السلطات الادارية ما هي الا فروع تلك السلطة التنفيذية، ومن مظاهر التداخل الهامة بين القانون الاداري والقانون الدستوري أن عدداً هاماً من موضوعات وقواعد القانون الاداري توجد في الدستور. مثال ذلك سلطة رئيس الجمهورية في اصدار اللوائح الأساسية في الدولة كاللوائح التنفيذية للقوانين، ولوائح الضبط أو البوليس، واللوائح التنظيمية المتصلة بانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. كذلك القواعد الأصولية فيما يتعلق بمبدأ سيادة القانون، وجهاز الشرطة وبعض المبادئ الدستورية الجوهرية بالنسبة للقانون الاداري أيضاً

وهي مبادئ الحرية والمساواة.

كيف يتسنى لنا اذن تمييز القانون الإداري عن القانون الدستوري؟

يمكن القول مع اتجاه يغلب في فقه القانون العام بأن التمييز والتفرقة بين القانونين، يأتيان من أن القانون الدستوري بوصفه القانون الأعلى في كل دولة، يضع الأصول الكلية والأسس العامة لموضوعات القانون الإداري، ثم يأتي دور القانون الإداري لكي يضع تفصيلات هذه الأصول والموضوعات (١). بمعنى آخر، القانون الدستوري يضع رؤوس موضوعات القانون الإداري (٢). ويحيل لهذا القانون الإداري مهمة سن القواعد التفصيلية المكتملة لها، اما بقانون يصدر عن البرلمان أو بقرار جمهوري، ومن ثم يبدو القانون الإداري هو «الامتداد الطبيعي للقانون الدستوري» (٣). فمثلاً موضوع الإدارة المحلية (أو البلديات)، عادة الدستور يضع الأصول العامة ويحيل لتشريع تفصيلي خاص بذلك الذي هو تشريع إداري. أيضاً الدستور يشير إلى سلطة رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح الإدارية، وتلك اللوائح عند صدورها فعلاً تصبح جزءاً من التشريعات الفرعية الإدارية، كذلك نفس الأمر بالنسبة لنزع الملكية للمنفعة العامة (الاستملاك)، وقواعد منح المرتبات والمعاشات والمكافآت التي تدفع من الخزنة العامة، وقواعد منح التزامات استغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، ففي هذه الموضوعات الدستور يحيل إلى قوانين تنظمها تفصيلاً وهي قوانين أو تشريعات إدارية. أيضاً يشير الدستور عادة إلى جهاز الشرطة كما فعل دستور مصر لعام ١٩٧١، ثم يحيل إلى تشريع برلماني ينتمي للقانون الإداري لتنظيم الشرطة تفصيلاً. وأخيراً - دائماً على سبيل المثال - الدستور يشير إلى أن رئيس الجمهورية يعلن حالة الطوارئ على الوجه المبين في

(١) راجع: أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٥٠. الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٤، حيث يقول سيادته: «يكفي القول بأن الأول (القانون الدستوري) هو الذي يرسم الهيكل العام لأجهزة السلطة التنفيذية... ويبين اختصاصاتها الأساسية. أما الثاني فيضع القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل هذه الأجهزة وترجعة نشاطها إلى خدمات فعلية ويومية تقدم إلى الأفراد.

(٢) وهو ما أبرزه «بارتلمي، أحد كبار أساتذة القانون العام الفرنسي في الماضي:

Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 1933, p. 5.

وأنظر أيضاً الدكتور ماجد الحلو، المرجع السابق، ص ١٤.

(٣) أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٤.

القانون ولكن قانون الطوارئ ذاته الذي يبين السلطات الاستثنائية للادارة هو قانون أو تشريع اداري.

ثانياً: تمييز واستقلال القانون الاداري عن القانون المدني:

في انجلترا وغيرها من البلاد المسماة بالأنجلوسكسونية مثل الولايات المتحدة الأمريكية، لا يوجد قانون اداري مستقل عن القانون المدني، بل لا يوجد لديهم هذا التقسيم الرئيسي للقانون بين قانون عام وقانون خاص. ومن ثم من حيث الأصل والمبدأ العام الادارة العامة في انجلترا تخضع في ممارسة نشاطها وفي علاقاتها بالأفراد، تخضع لذات القواعد التي يخضع لها الأفراد في علاقاتهم الخاصة فيما بينهم. فهناك وحدة في القانون المشترك Common Law ولا يجوز منح الادارة العامة في انجلترا امتياز سلطة الا بتشريع خاص، بحيث تكون تلك الامتيازات المحدودة مجرد استثناءات على المبدأ العام وهو وحدة القانون. كذلك على مستوى التنظيم القضائي في انجلترا لا يوجد قضاء اداري مستقل متخصص في منازعات الادارة ومستقل عن القضاء العادي، وانما يتوازي مع وحدة القانون وحدة القضاء الذي يقضي في منازعات الادارة ومنازعات الأفراد فيما بينهم، هذا وان كان التطور المعاصر اتجه نحو انشاء بعض اللجان القضائية التي تختص بالفصل في منازعات ادارية محددة، إلا أن هذا يبقى من قبيل الاستثناء على المبدأ العام وهو وحدة القضاء (١).

ولكن في فرنسا ومصر ولبنان وبعض البلاد الأخرى عربية وأجنبية، تستقر منذ فترة طويلة التفرقة الرئيسية بين القانون العام والقانون الخاص، وبالتالي استقر الاختلاف الجوهرى بين القانون الاداري كقانون عام، وبين القانون المدني باعتباره الفرع الرئيسي للقانون الخاص، فعلى عكس التصور السائد في انجلترا، يسود في فرنسا ومصر ولبنان المبدأ العام الذي يقضي بأن الادارة العامة في قيامها بنشاطها وفي علاقتها القانونية بالأفراد، لا تقف على عدم المساواة مع الأفراد، بل تسود علاقاتها رابطة الحاكم بالمحكوم. ومن ثم يعترف القانون الاداري للادارة العامة من حيث المبدأ العام بوجود تمتعها بوسائل وامتيازات السلطة الاستثنائية التي لا مقابل لها في القانون المدني والقانون الخاص عموماً.

(١) راجع الأستاذ ريفيرو:

Rivero, Droit Administratif, loème édition, p. 17.

وراجع أيضاً: أساتذتنا الدكتور أبو زيد، الرجع السابق، ص ٨ و٩

وعلة ذلك أن الإدارة أو السلطات الإدارية ملتزمة دستورياً وقانونياً بتحقيق المصالح العامة، وفي حالات عديدة يلزمها القانون الإداري بتحقيق أهداف عامة محددة بذاتها في بعض نشاطاتها. أما في القانون العادي فتسود فكرة المساواة بين الأفراد والهيئات الخاصة الخاضعين لأحكامه، كما أن هؤلاء الأفراد وهيئاتهم لا يسعون لمصالح عامة بل لتحقيق مصالحهم الخاصة. ومن ثم كما يقول الأستاذ «ريفير» مع اختلاف الأهداف يجب أن تختلف الوسائل المستخدمة^(١).

واتساقاً مع المبدأ العام في اختلاف القانون الإداري الذي يحكم نشاط الإدارة وعلاقاتهم عن القانون المدني الذي يحكم علاقات الأفراد فيما بينهم، ظهر مبدأ آخر ملازم له وهو اختلاف القضاء العادي الذي يقضي في منازعات الأفراد عن القضاء الإداري أو مجلس الدولة، الذي يقضي في منازعات الإدارة مع الأفراد. وكان وما زال وسيبقى للقضاء الإداري الدور الجوهري في انشاء كثير من نظريات وقواعد القانون الإداري وتحقيق وحدته وتجانسه، نتيجة عدم تقنين هذا القانون الإداري في مجموعة رسمية متكاملة كما هو الحال في القانون المدني أو التجاري مثلاً.

ومما يؤكد استقلال القانون الإداري أن القاضي الإداري لم يعتبر نفسه مقيداً أو ملتزماً بالرجوع لنصوص القانون المدني، وعلى أي حال المشرع لم يلزمه كأصل عام بمثل هذا الرجوع، ويشهد بذلك أن الأحكام الأولى التي وضعت لبنات القانون الإداري في أواخر القرن التاسع عشر في فرنسا، أكدت ذلك صراحة. ففي حكم «بلانكو» الشهير الذي أصدرته محكمة التنازع الفرنسية عام ١٨٧٣ (وهي محكمة عليا تقع على قمة القضاء العادي والقضاء

للمبادئ المقررة في التقنين المدني للعلاقات الفردية... وانما هي لها قواعدها المتميزة، والتي تتنوع تبعاً لحاجات المرافق العامة وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وبين الحقوق الفردية»^(١).

كذلك أكد مجلس الدولة كقضاء إداري في مرات كثيرة هذا المبدأ في استقلال القانون الإداري، وعدم التزام القاضي الإداري بالرجوع للقانون المدني في انشائه لقواعد القانون الإداري، ومن

(١) المرجع السالف الذكر، ص ١١.

- Tribunal des conflits, 8 Février 1873
- Blanco; Les Grande Arrêts, 1975, p. 1 et s.

قبيل ذلك ما أعلنته المحكمة الادارية العليا (قمة محاكم مجلس الدولة) في أحكام عديدة منها هذا الحكم الذي يقول:

«ان روابط القانون الخاص تختلف في طبيعتها عن روابط القانون العام، وأن قواعد القانون المدني قد وضعت لتحكم روابط القانون الخاص، ولا تطبق وجوباً على روابط القانون العام الا إذا وجد نص خاص بذلك، فان لم يوجد فلا يلتزم القضاء الاداري بتطبيق القواعد المدنية حتماً وكما هي، وانما تكون له حريته واستقلاله في ابتداع الطول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الادارة في قيامها على المرافق العامة وبين الأفراد، فله أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلائم معها، وله أن يطرحها ان كانت غير متلائمة معها، وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم»^(٢).

وبناء على ما سبق، فان القانون الاداري له نظرياته وقواعده المستقلة عن القانون المدني التي ساهم القضاء الاداري في انشائها، مثلما هو الحال في مجال علاقة الحكومة بالموظف العام، أو مجال المرافق العامة وضرورة سيرها بانتظام، ومجال المسؤولية ومجال العقود الادارية. هذا بالاضافة الى نظرية التنظيم الاداري التي إرست التشريعات الادارية كثيراً من قواعدها وأكمل القضاء الاداري المسائل التي لم يعالجها المشرع، وهي نظرية أصيلة لا مقابل لها في القانون المدني، باستثناء النصوص الخاصة بالشخصية المعنوية العامة التي وردت في المادتين ٥٢ و٥٣ من التقنين المدني المصري.

ولكن تبقى حقيقة يجب تقريرها وهي أن نشاط الادارة العامة لا يخضع دائماً بقواعد ونظريات القانون الاداري المتميزة عن القانون المدني. فمن ناحية أولى ليس ما يمنع الادارة أن تتعاقد أحياناً مع الأفراد في بعض الأحيان طبقاً لنصوص القانون المدني، إذا رأت ملاءمة ذلك لظروف نشاطها. كذلك المشروعات أو المرافق العامة الصناعية والتجارية التي تمارسها الادارة وتهيمن عليها، مثل شركات القطاع العام، تخضع كأصل عام الا ما استثنى، لأحكام القانون الخاص المدني والتجاري، وليس لأحكام القانون الاداري. وذلك لأن طبيعة نشاطها تماثل نشاط الأفراد المماثل.

(٢) حكم بتاريخ ٦١٩٥٦/٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات (نوفمبر ١٩٥٥ - نوفمبر ١٩٦٥) بند ١٧٢٥. وراجع في هذا المعنى أحامها بتاريخ ١٩٦٥/١/٢ وبتاريخ ١٩٥٦/١٢/٨، المجموعة المشار إليها بند ١٣٤٩ وبند ١٧٢٦

الإداري)، أبرزت المحكمة استقلال القانون الإداري بنظرياته ومبادئه، وعدم ملاءمة تطبيق النصوص المدنية بذاتها على نشاط الإدارة في المرافق العامة، وقد طبقت المحكمة هذه المبادئ في خصوص مسؤولية الإدارة قائلة: «أن المسؤولية الإدارية لا يمكن أن تخضع

وهو نفس المبدأ الذي أقره مجلس شوري الدولة في لبنان، فقد أخضع نشاط المرافق العامة التجارية والصناعية لأحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العدلي، سواء تعلق هذا النشاط بالعقود التي تجريها هذه المرافق أو بالأضرار التي قد تسببها لعملائها المنتفعين بخدماتها أو تسببها للغير^(١). وعلى سبيل المثال أعلن مجلس شوري الدولة في أحد أحكامه «أن مصلحة مياه الباروك هي مؤسسة ذات طابع تجاري، وبما أنه تطبق على العلاقة الناشئة بين المؤسسة العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي وبين المنتفعين من خدماتها أحكام القانون الخاص، وبالتالي فإن القضاء العدلي هو الصالح للنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذا العقد»^(٢).

ثالثاً: التمييز بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة:

القانون الإداري - كما سبق أن بيناه - هو «فرع من فروع القانون العام يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدوية من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوق وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد». فهو اذن بايجاز قانون السلطات الإدارية. وقد يختلط القانون الإداري بعلم الإدارة العامة الذي نشأ وذاع في الولايات المتحدة الأمريكية وانتشر منها الى المدارس الفقهية الأوروبية، والذي يدرس بكليات الحقوق بالفرقة الرابعة - الى جانب كليات التجارة - في مصر ولبنان.

وسبب دقة التمييز والتفرقة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، هو أن الإدارة العامة ومنظماتها هي محور اهتمام علم الإدارة والقانون الإداري معاً، ولكن دراسات علم الإدارة لا تنصب على النواحي القانونية في منظمات الإدارة العامة - مثل القانون الإداري - بل تنصب على الكيفية العلمية والواقعية التي بها تسير فعلاً تلك المنظمات لتحقيق الأهداف العامة، والغاية هي اكتشاف عيوب الإدارة وأجهزتها ومعوقاتها واقتراح سبل الإصلاح. فعلم

(١) قرار رقم ١٠٠٦ تاريخ ١٧/٦/١٩٦٣، المجموعة الإدارية، السنة السابعة ص ٢٤٨.

(٢) قرار رقم ٨٣٣ تاريخ ١١/١٢/١٩٨٠ رقم الدعوى ٥٣٧٧ - ٧٣: انظر النغفور له الدكتور محسن خليل، القضاء الإداري

اللبناني، ص ٣١٤.

الإدارة العامة يمكن تعريفه بأنه «ذلك العلم لاجتماعي الذي يهتم بالأسلوب الذي تتبعه منظمات الإدارة العامة من تخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه من أجل تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة على أفضل وجه».

من خلال العرض السابق لمعنى ومفهوم كل من علم القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، يمكن لنا أن نعرض لعوامل التقارب بينهما أولاً، ولكن من ناحية أخرى وبالذات يجب أن نبين أيضاً مظاهر الاختلاف وهذا ما يهمننا في المقام الأول^(١).

عوامل التقارب:

١- كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة يتعلق بالإدارة العامة من الناحية العضوية. فموضوع البحث واحد لكل منهما، وهو الجهاز الإداري في الدولة أو المنظمات الإدارية العامة، سواء كانت مركزية كالوزارات والمصالح والإدارات العامة، أم منظمات عامة لا مركزية مثل وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة أو المؤسسات العامة. فكل منهما يواجه ما يسميه الكتاب الفرنسيون بالظاهرة الإدارية.

٢- في الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الفقهاء الأمريكيين في الإدارة العامة تحتوي على دراسة الإدارة العامة من الناحية الفنية والتنظيمية التي تهتم علم الإدارة، كما تحتوي أيضاً وفي نفس الوقت على الدراسة القانونية للإدارة من وجهة نظر القانون الإداري^(١). إلا أن الناحية الفنية والتنظيمية تبقى غالبية. لأنهم في أمريكا لا يعرفون نظام القانون الإداري المستقل. ويلاحظ أنه حتى في فرنسا ومصر حيث يوجد قانون إداري متميز عن القانون الخاص، إلا أننا نجد مؤلفات فقهاء القانون الإداري تشتمل أحياناً - ولكن بطريقة ثانوية وعارضة - على دراسات تنظيمية من اختصاصات علم الإدارة ولا تتصل بقواعد القانون والرقابة على الإدارة، فبعض المؤلفين يعالج مثل هذه الموضوعات ليس فقط من الناحية القانونية بل أيضاً من الناحية التنظيمية.

(١) عوامل التقارب وعوامل الاختلاف بين العلمين سبق لنا معالجتها في كتابنا عن الإدارة العامة، الذي سبق تدريسه في كليتي حقوق الاسكندرية والمنصورة حتى العام الجامعي ١٩٨٠/١٩٨١، ص ٤٤ وما بعدها.

(١) أنظر: الدكتور محمد فواد مهنا، أستاذنا الجليل، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ١٩٧٨، ص ١٦٦

٣- من أوجه التقارب أخيراً أن معرفة القانون الإداري، كقواعد قانونية تنطبق على الإدارة، تفيد كثيراً علم الإدارة العامة والباحثين والمولفين في نطاقه. فمثلاً في موضوع اتخاذ القرارات، يفيد القانون الإداري علم الإدارة العامة حينما يحدد السلطات الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية من الناحية الرسمية، والسلطات والهيئات الاستشارية التي تعطي رأيها قبل اتخاذ القرار، ومدى قيمة الرأي المقترح. أيضاً في دراسة موضوع التنظيم الإداري يبين القانون الإداري لباحثي علم الإدارة، القواعد القانونية التي تحكم تكوين وحدات التنظيم الإداري، والاختصاصات الرسمية لكل منها. كذلك في موضوع الموظفين العموميين، من الضروري لباحث علم الإدارة العامة معرفة نظامهم القانوني منذ تعيينهم وترقيتهم حتى تأديبهم وخروجهم من الخدمة العامة.

الاختلاف بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة:

الاختلاف الرئيسي بينهما يكون في الزاوية أو النظرة التي يواجه بها كل منهما ظاهرة الإدارة العامة. فالقانون الإداري يواجه الظاهرة الإدارية من حيث النصوص الرسمية والقواعد القضائية التي تحكم العلاقات القانونية، التي تنشأ بين وحدات الجهاز الإدارية فيما بينها أو بين الإدارة والأفراد، بينما ينصب اهتمام علم الإدارة العامة على دراسة الإدارة والجهاز الإداري من الناحية الاجتماعية والسلوكية الخاصة بالعاملين، وكذلك من الناحية التنظيمية المتصلة بالعملية الإدارية (١) أي من ناحية فن الإدارة ذاته وأسلوب ممارسة العمل الإداري. وعلم الإدارة العامة في تلك الدراسة علم تجريبي، يدرس الإدارة عن طريق المشاهدة والتجربة لكي يبين لنا طريقة سيرها من الناحية الاجتماعية الواقعية، مبيناً العيوب التي تكشف عنها الملاحظات والتجارب ثم يقدم لنا اقتراحات لاصلاح تلك العيوب و لاصلاح الإدارة (٢).

ولنعطي بعض الأمثلة على هذا الاختلاف في طريقة تناول ودراسة الظاهرة بالنسبة للقانون الإداري ولعلم الإدارة العامة:

١- ففي موضوع القرار الإداري:

(١) أنظر الزميل الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة - الكتاب الأول «ماهية الإدارة العامة - العملية الإدارية»، ١٩٨١، ١١٨٢ - ١١٩.

(٢) راجع في هذا المعنى:

- Roland DRAGO, Science Administrative, Paris, 1977, pp. 4- 5.

القانون الاداري يبحث في تعريف القرار الاداري من الناحية القانونية وحدها كعمل قانوني صادر بالارادة المنفردة للسلطة الادارية ويتضمن تعديلاً في المراكز القانونية للأفراد من حيث الحقوق والواجبات. كذلك يبحث القانون الاداري مشروعية القرار الاداري مبيناً شروط صحته ونفاذه، وكيفية الطعن بالالغاء أو التعويض ضد القرارات غير المشروعة.

هذا بينما ينظر علم الادارة العامة للقرار الاداري من الناحية الاجتماعية والسلوكية وكذلك من الناحية الفنية التنظيمية. فهو يعطي للقرار معنى الاختبار بين أكثر من مسك متاح (أكثر من بديل) بهدف حل مشكلة معينة تعرض للادارة وللرؤساء الاداريين. كذلك يركز علم الادارة العامة على عملية صنع القرارات مبيناً المراحل المختلفة المتوالية التي تتحقق بها تلك العملية (وجود مشكلة - البحث عن الحلول أو البدائل المختلفة لحل المشكلة - تقييم هذه البدائل - وأخيراً اختيار أفضلها). كذلك يبين علم الادارة دور الموظفين وجماعات الضغط في المجتمع في المشاكل الفعلية مع الرؤساء الاداريين في صنع القرار. وفي النهاية يقدم لنا علم الادارة العامة خطة متكاملة لعملية اتخاذ القرار كما تتم في المنظمات الادارية، موضحاً اقتراحاته من أجل تحسين وترشيد عملية صنع القرار.

٢- وفي موضوع التنظيم الاداري:

فلنأخذ مثلاً بكلية الحقوق كاحدى التنظيمات الادارية في الدولة. فمن وجهة نظر القانون الاداري، يكون محور الدراسة والبحث القواعد القانونية التي وردت في القانون المنظم للجامعات ولائحته التنفيذية، وذلك فيما يتعلق بتحديد السلطة الادارية في الكلية واختصاصاتها. هذه السلطة موزعة بين الأقسام العلمية ومجلس الكلية والعميد والوكيل (أو الوكلاء). كذلك يهتم القانون الاداري بالعلاقة القانونية بين الطلاب وسلطات الكلية، وبين موظفي الكلية. وأيضاً العلاقة القانونية الأكبر بين سلطات الكلية وسلطات الجامعة التي توجد الكلية في اطارها.

أما من ناحية علم الادارة العامة، فهو ينظر الى كلية الحقوق كمنظمة عامة تسعى لتحقيق هدف عام محدد، هو الاعداد العملي المتكامل للطلاب لكي يعملوا فيما بعد في ميادين العمل القانوني. ويعكف دارسو علم الادارة العامة على التعرف على البرامج الدراسية ومدى كفايتها لتحقيق هذا الهدف، وأسلوب تنظيم الكلية داخلياً وتوزيع وحداتها وأقسامها، وطريقة سير العمل من الناحية الفنية. كذلك نوعية العلاقات الاجتماعية والسلوكية التي تنشأ بين ادارة الكلية وبين طلابها وموظفيها،



ظهور الدويلات وتعريفها

على الحركة

مراقب الدروس في

إدارة الأعداد والتدريب

في مجلس الخدمة

مع انتهاء مسيرة إزالة الاستعمار برز عدد كبير من الأقاليم الصغيرة، الأمر الذي أدى فيما بعد إلى إثارة مشاكل بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة، لا سيما عندما تقدمت دول صغيرة جداً بطلب الانضمام إلى المنظمة. فهل يمكن أن تصبح الدويلات أعضاء بصفة كاملة في المنظمة، أم أنه يجب إيجاد نظام خاص بشأنها؟ لقد طرح هذا الوضع مسألة حجم الأعضاء الجدد الذين يمكنهم الانضمام إلى المنظمة والحاجة إلى تعريف الدويلة.



أولاً. إزالة الاستعمار وظهور الدويلات:

عندما اجتمع ممثلو إحدى وخمسين دولة في سان فرانسيسكو، في العام ١٩٤٥، لوضع ميثاق الأمم المتحدة، كان بإمكان قلة منهم التصور أن عدد هذه الدول سيصل بعد خمسين عاماً إلى مئة وتسعين، وأن الساحة السياسية الدولية ستتغير بصورة جذرية تحت تأثير الحدث الأبرز لهذا العصر، وهو نهاية حالة الاستعمار بالنسبة لمئات الملايين من الأشخاص الذين يقيمون في ٥٠٪ من أراضي المعمورة.

إن القوى والعوامل التي ساعدت على تحقيق هذا التحرر نتجت عن الحرب العالمية الثانية وليس عن اجتماع سان فرانسيسكو الذي لم تتمثل فيه إلا قلة قليلة من البلدان الإفريقية والآسيوية. ولكن هذا لم يمنع ميثاق الأمم المتحدة من إدخال المنظمة منذ البدء، وبالرغم من أنه يعكس مصالح واضعيه المتبادلة، في مواجهة مع الاستعمار، ذلك أن توقيع الدول الأعضاء على الميثاق ترتب عليه تعهد هذه الدول بالدفاع عن مبدأ مساواة الشعوب في الحقوق والواجبات وحق هذه الشعوب في تقرير مصيرها، بالإضافة إلى تشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية. فكان من المنطقي، بعد التزام من هذا النوع، أن تعتمد منظمة الأمم

المتحدة إلى دعم مطالب الشعوب المستقلة وتسعى إلى أن يكون لها دور فعال في مسيرة إزالة الاستعمار. وقد تمحور هذا الدور بشكل أساسي حول مؤازرة القوى المعادية للاستعمار عن طريق إعطائها ما كانت تحتاج إليه من الاندفاع والتماسك والتوجيه. ويمكننا كذلك أن نوّكد بحق أن العديد من الأقاليم غير المستقلة استطاعت، بفضل التدخل البنّاء لمنظمة الأمم المتحدة، أن تحصل على استقلالها بصورة سليمة.

١- مضمون الميثاق:

إن نشاط الأمم المتحدة في مجال القضاء على الاستعمار ناتج مباشرة عن ميثاق المنظمة. فهذا الميثاق يميز بين الأقاليم المستعمرة بشكل عام وفئة خاصة من الأقاليم تعرف باسم الأقاليم الخاضعة للوصاية والتي كان يترتب على منظمة الأمم المتحدة أن تقوم تجاهها بدور الإشراف. وفيما يتعلق بالنوع الأول من الأقاليم، فقد نص ميثاق المنظمة في الفصل الحادي عشر الذي يحمل عنوان: «تصريح يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي»، على أن أعضاء منظمة الأمم المتحدة الذين يضطلعون بتبعات عن إدارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطاً كاملاً من الحكم الذاتي يُقرّون المبدأ القاضي بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول، ويقبلون أمانة مقدسة في عنقهم الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم إلى أقصى حدّ مستطاع في النطاق الذي رسمه هذا الميثاق للسلم والأمن الدوليين.

ولهذا الغرض تعهد هؤلاء الأعضاء بكفالة تقدم هذه الشعوب في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم، وبمعاونتها على إنماء نظمها السياسية الحرة نمواً مطرداً، وفقاً للظروف الخاصة بكل إقليم، ومراحل تقدمها المختلفة.

أما فيما يتعلق بالفئة الثانية من الأقاليم، فقد نص ميثاق الأمم المتحدة في الفصلين الثاني عشر والثالث عشر على إقامة نظام وصاية دولي وإنشاء هيئة خاصة، هي مجلس الوصاية، عهد إليها، باسم المنظمة، بمهمة الإشراف على إدارة البلدان الخاضعة للوصاية بغية مساعدتها على إدارة شؤونها بنفسها وحصولها على الاستقلال.

وكانت الدول الحليفة قد قررت، بعد الحرب العالمية الأولى، تصفية ممتلكات الأباطورييتين الألمانية والعثمانية عن طريق وضعها تحت الانتداب. والانتداب نظام أوجده معاهدات الصلح للعام ١٩١٩ ونصت عليه المادة ٢٢/ من ميثاق العصبة. واعتبرت العصبة

أن الأقاليم والمستعمرات التي انتزعت من الأمبراطوريتين المهزومتين تسكنها شعوب لم تصل بعد إلى درجة من الرقي والحضارة تمكنها من التمتع بالاستقلال وحكم نفسها بنفسها. وحرصاً على مصلحة هذه الشعوب، ورغبة في رفع مستواها، قرّر أعضاء العصبة وضعها تحت إشراف بعض الدول المتعدنة، وقسمت المادة /٢٢/ الأقاليم المنتزعة من المهزومين إلى ثلاث فئات بالنسبة إلى مدى تقدمها.

وقامت بعض الدول الأوروبية بمهمة الانتداب تحت رقابة عصبة الأمم. وكان الانتداب ينتهي نظرياً في ثلاث حالات: حصول الإقليم المنتدب عليه على استقلاله، أو تنازل الدولة المنتدبة عن مهمة الانتداب، أو إقالة هذه الدولة من مهمتها من جانب مجلس عصبة الأمم. ولكن الانتداب لم ينته عملياً إلا بدافع السبب الأول.

وفي نهاية الحرب العالمية الثانية فكر الحلفاء في استبدال الانتداب الذي كان مرتبطاً بوجود العصبة بنظامٍ آخر يتلاءم مع الأفكار والمبادئ التحريرية التي نادت بها الأمم المتحدة. وأطلق على النظام الجديد اسم: نظام الوصاية الدولي، وكرس له ميثاق الأمم المتحدة، كما ذكرنا، فصلين.

والأهداف الأساسية لهذا النظام، كما حددتها المادة /٧٦/ من الميثاق هي: توطيد السلم والأمن الدوليين، وتعزيز تقدم الشعوب المشمولة بالوصاية، وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع.

٢- الإعلان المتعلق بإزالة الاستعمار واللجنة الخاصة:

في نهاية العام ١٩٦٠ شدّد الإعلان المتعلق بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة على الطابع العاجل لمشكلة إزالة الاستعمار. وأدى تبني هذه الوثيقة التاريخية إلى نشوء تصوّر جديد في هذا الشأن. ومع أن ثلاثين بلداً تحت الوصاية لا تتمتع بالحكم الذاتي، قد حصلت على استقلالها منذ العام ١٩٤٥، فإنه كان واضحاً للعديد من الأعضاء أن التقدم نحو تحرر كامل كان بطيئاً جداً ولا بد من تسريعه. وهكذا تبنت الجمعية العامة في ١٤/١٢/١٩٦٠، بأغلبية ٨٩ صوتاً مقابل لا شيء وامتناع تسعة، قراراً (القرار رقم ١٥١٤ الفقرة ١٥) طالبت فيه علناً بضرورة وضع حد للاستعمار بكل أشكاله.

وتضمنت الأحكام الخاصة بهذا القرار الطويل فقرة (هي الفقرة ٥) أعلنت فيها الجمعية

العامّة أن هناك تدابير فورية ستتخذ في البلدان الخاضعة للوصاية، أو التي لا تتمتع بالحكم الذاتي، أو التي لم تحصل بعد على استقلالها. وهذه التدابير تهدف إلى نقل جميع السلطات من دون قيد أو شرط إلى شعوب هذه البلدان حتى يتسنى لها التمتع باستقلال وحرية كاملين.

ومما لا شك فيه أن القرار الذي تتخذه الجمعية العامة لا يُعدّ نصاً من نصوص القانون الدولي العام وليس له قيمة قانونية، ولكن ذلك لم يمنع من اكتساب الإعلان المتعلق باستقلال البلدان والشعوب المستعمرة تأثيراً سياسياً كبيراً، كما لم يمنع من اعتباره تعبيراً أو تجسيداً صريحاً لحدوث تغيير عميق في تطور العلاقات الدولية.

فهذا الإعلان كان بمثابة دعم للحركات الاستقلالية التي نشأت في بعض البلدان كما كانت الحال بالنسبة لانغولا، أو لبعض التدخلات التي استدعت استعمال العنف كدخول القوات الهندية إلى المستعمرة البرتغالية (غوا) في كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦١.

وأنشأت الجمعية العامة في العام ١٩٦١ لجنة خاصة لمساعدتها في هذه المهمة تتألف من عشرين عضواً، عُهد إليها بدراسة الأوضاع المتعلقة بتطبيق الإعلان، وتقديم الاقتراحات والتوصيات بهذا الشأن.

أصدرت الجمعية العامة بعد ذلك عدة قرارات أكدت فيها القرار ١٥١٤، ومنها:

(القرار ١٦٥٤ - ١٦) عام ١٩٦١، والقرار رقم (١٨١٠ - ١٧) عام ١٩٦٢، والقرار رقم (١٩٥٦ - ١٨) عام ١٩٦٣، والقرار (رقم ٢١٠٥ - ٢٠) عام ١٩٦٥. وقد انتهى القرار رقم (٢١٨٩ - ٢١) تاريخ ١٣/١٢/١٩٦٦ إلى الإعلان بأن استمرارية نظام الاستعمار تهدد السلام والأمن الدوليين، وإلى إدانة التمييز العنصري والفصل العرقي واعتبارهما جرائم ضد الإنسانية.

وأعاد القرار كذلك التأكيد على «شرعية المقاومة التي تقوم بها الشعوب التي ترزح تحت وطأة الاستعمار من أجل ممارسة حقها في تقرير مصيرها والحصول على استقلالها». ونادى القرار أخيراً بالتدخل وتمنى على كل دولة أن «تقدم دعمها المادي والمعنوي لحركات التحرير الوطني في الأقاليم المستعمرة».

وقد استرعت انتباه اللجنة الخاصة في تقريرها للعام ١٩٦٤ مسألة مهمة تتعلق بتنفيذ الإعلان، وهي وضع الأقاليم الصغيرة الواقعة في المحيط الأطلسي والمحيط الهادي وبحر

الأنثيل. فاللجنة الخاصة كانت مقتنعة بأن أحكام الإعلان يجب أن تُطبق كاملةً على هذه الأقاليم، ولذا يجب اتخاذ التدابير اللازمة دون ماطلة والوقوف على رغبة شعوب هذه البلدان.

لكن توصيات اللجنة الخاصة من أجل تطبيق الإعلان بكامله كان بعوقها أحياناً عدم كفاية المعلومات المتعلقة بالحالة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى غياب المعطيات التي تُبرز تمنيات شعوب هذه الأقاليم وتطلعاتها. ولهذا الأمر أهمية كبرى، خاصة وأن المشاكل المطروحة ناجمة، كما هي الحال بالنسبة لكثير من هذه البلدان، عن ضيق مساحتها وقلة عدد سكانها وموقعها الجغرافي ومواردها الطبيعية المحدودة.

وفي القرار (٢١٠٥) الصادر في ٢٠/١٢/١٩٦٥، طلبت الجمعية العامة من اللجنة الخاصة أن تولي البلدان الصغيرة اهتماماً كبيراً وأن تُقدّم للجمعية العامة توصيات بالطرق الملائمة والخطوات الواجب اتباعها من أجل السماح لشعوب هذه البلدان بممارسة جميع حقوقها فيما يتعلق بتقرير مصيرها والحصول على استقلالها.

لقد تميزت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، إذن، بظهور العديد من الدول المستقلة. ومن بين هذه الدول التي حصلت حديثاً على استقلالها دولٌ صغيرة جداً من حيث المساحة وعدد السكان. ونذكر على سبيل المثال:

سيشيل التي يبلغ عدد سكانها ٦٥,٠٠٠ ومساحتها ٤٠٤ كلم^٢. وساوتومه وبرنسيبه Sao Tomé E Principe يبلغ عدد سكانها ٨٦,٠٠٠ نسمة ومساحتها ٩٦٤ كلم^٢. وغرناطة Grenade التي يبلغ عدد سكانها ٢٥٠,٠٠٠ نسمة ومساحتها ٣٤٤ كلم^٢. وجزر المالديف التي يبلغ عدد سكانها ١٠١,٠٠٠ نسمة ومساحتها ٢٩٨ كلم^٢.

ثانياً. تعريف الدويلة:

ما هو تعريف الدويلة أو الإقليم المتناهي في الصغر؟ إن هذا التعبير لم يُعرّف أبداً بشكل ملائم ودقيق. لقد أتى الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره السنوي للعام ١٩٦٦-١٩٦٧ على ذكر «الكيانات التي تمتلك بشكل استثنائي مساحةً وعدداً قليلاً من السكان والموارد البشرية والاقتصادية».

وإذا كان صغر حجم بلد ما، أو حجمه بحد ذاته، يُشكّل عاملاً لتحديد معيار قبوله في الأمم المتحدة، أو عنصراً لتحديد قدرته على القيام بالتزاماته الواردة في الميثاق، فإنه

بالإمكان وضع تعريف بسيط أو معقد.

ولكن، من ناحية أخرى، إن كان أحدهم مهتماً بالجوانب العامة لصغر الحجم ونتائجه وبالأشكال الجديدة للمساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة للدول والأقاليم، فلا يعود عندئذ من حاجة لتعريف دقيق. وفي هذه الحالة يجدر مراعاة العديد من عناصر الصغر.

ويتأتى عن ذلك وجوب النظر إلى بعض الدول والأقاليم الصغيرة، بشكل عام أو من وجهة نظر خاصة، على أنها تنتمي إلى مجموعة معينة تشكل نتائج صغرها أهمية خاصة.

وفي تقرير أعدّه معهد دراسات الكومنولث للندوات التي نظّمها خلال عامي ١٩٦٢ - ١٩٦٤، يقول أحد الكتاب إنه من المستحيل تحديد معنى «الصغر» بشكل دقيق. فهذه فكرة تقريبية (comparative) وليست مطلقة ومن شأن جميع مقاييس الأحجام التي قد نستخدمها أن تبدو استنسابية (arbitraire). كما أنه يصعب القول أين يبدأ الصغر وأين ينتهي. فالبلاد يمكن أن تكون صغيرة من ناحية وليست صغيرة من ناحية أخرى. وتصبح المسألة أكثر تعقيداً مع عامل البعد: فهل البعد يعني مجرد البعد الجغرافي أم أنه يرمز إلى البعد عن أهم الاتجاهات الفكرية في العالم؟

وقد عُهد إلى برنامج (تحليل معطيات العالم) التابع لجامعة (يال) إيجاد المعايير المحتملة للدويلة ودعم ذلك بمصطلحات من نظريات العلوم السياسية. واستخدم البروفسور تايلور في بحث قام به في إطار هذا البرنامج مجموعة من المؤشرات كميّار للدويلة، تذكّر منها على سبيل المثال: مساحة البلد وحجم السكان وإجمالي الناتج القومي وأهمية المبادلات الدولية، الاقتصادية منها والفكرية. ولكن النظرية التي تستخدم واحداً لتحديد الدويلة هي نظرية محدودة جداً، فهناك عوامل أخرى تجدر مراعاتها، مثل عامل العزلة.

عندما نكون بصدد تحديد صغر حجم بلدٍ ما لا يمكننا التغاضي عن عنصر مهم، هو عدد سكان هذا البلد. ولكن ما هو السقف الذي يجب بلوغه لمعرفة ما إذا كان هذا البلد أو ذاك لا يدخل في عداد «الدويلات»؟ أيّ جوابٍ عن هذا السؤال هو جواب اعتباطي. وإختيار عدد المليون نسمة كحد أقصى هو أيضاً اعتباطي. وهذا لا يعني أن الدول الواردة أسماؤها في الجدول الآتي تشكل بالفعل «دويلات حقيقية»، فهي دول صغيرة حصلت على استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية، ولا يتعدى عدد سكان كلٍّ منها المليون نسمة. ونورد فيما يلي جدولين: الأول يظهر عدد من الدول الصغيرة التي حصلت على استقلالها وقبلت عضواً في منظمة الأمم المتحدة.

والثاني يظهر بعض الاقاليم التي تقع في المحيط الاطلسي وتتكون من عدة جزر والتي يمكن ان تصبح في يوم من الايام مستقلة وتطلب الانضمام الى منظمة الامم المتحدة.

الدولة	عدد السكان في العام ١٩٦٦	عدد السكان في العام ١٩٩٦	المساحة بكلم ٢	تاريخ لانضمام إلى الأمم المتحدة
سيشيل	٤٩,٠٠٠	٧٢,٧٠٩	٤٠٤	١٩٧٦
ساوتومه وبرنسيه	٥٩,٠٠٠	١٤٠,٤٢٣	٩٦٤	١٩٧٦
غرناطة	٩٧,٠٠٠	٩٤,٤٨٦	٣٤٤	١٩٧٤
جزر المالديف	١٠١,٠٠٠	٢٦١,٣١٠	٢٩٨	١٩٦٥
جزر القمر	٢٢٥,٠٠٠	٥٤٩,٣٣٨	٢,١٧١	١٩٧٥
جزر الرأس الأخضر	٢٢٨,٠٠٠	٤٣٥,٩٨٣	٤,٠٣٣	١٩٧٥
بربادوس	٢٥٠,٠٠٠	٢٥٦,٣٩٦	٤٣٠	١٩٦٦
مالطة	٣١٧,٠٠٠	٣٩٦,٦٠٩	٣١٦	١٩٦٤
الغابون	٤٦٨,٠٠٠	١,١٥٥,٧٤٩	٢٦٧,٦٦٧	١٩٦٠
فيدجي	٤٧٨,٠٠٠	٧٧٢,٨٩١	١٨,١٦٠	١٩٧٠
عمان	٥٦٥,٠٠٠	٢,١٢٥,٠٨٩	٢١٢,٣٧٩	١٩٧١
الكويت	٤٩١,٠٠٠	١,٨١٧,٣٩٧	١٦,٠٠٠	١٩٦٣
قبرص	٦٠٣,٠٠٠	٧٣٦,٦٣٦	٩,٢٥١	١٩٦٠
غويانا	٦٦٢,٠٠٠	٧٢٣,٧٧٤	٢١٤,٩٧٠	١٩٦٦
ليسوتو	٨٦٥,٠٠٠	١,٩٩٢,٩٦٠	٣٠,٣٤٤	١٩٦٦
ترينيداد وتوباغو	١,٠٠٠,٠٠٠	١,٢٧١,١٥٩	٥,١٢٨	١٩٦٢

الجدول التالي يظهر بعض الدويلات التي حصلت على استقلالها وقبلت اعضاء في منظمة الامم المتحدة
الجدول التالي يظهر بعض الأقاليم التي تقع في المحيط الأطلسي وتتكوّن من عدة جزر والتي يمكن ان نحصل على استقلالها في يوم من الايام وتطلب

الاسم	العدد التقريبي للجزر	المساحة الإجمالية للجزر بكلم ^٢	عدد السكان تقدير العام ١٩٦٩	عدد السكان العام ١٩٩٩
برمودا	٣٠٠	٥٣	٥٠,٠٠٠	٩١,٦٠٠
غودالوب	٧	١٧٧٩	٣١٩,٠٠٠	٤٠٣,٠٠٠
الدومينيكا	١	٧٥١	٦٨,٠٠٠	٨٢,٠٠٠
سانت لوتشيا	١	٦١٦	١٠٣,٠٠٠	١٥٦,٠٥٠
سانت فنسنت	٦	٣٨٨	٩٠,٠٠٠	١١٧,٥٨٠
ريونيون	١	٣٥١٠	٤٠٨,٠٠٠	٦٦٦,٠٠٠
شائل ايلندز (او جزر القناة)	١٦	١٩٥	١١٥,٠٠٠	٦٦٦,٠٠٠
المارتينيك	١	١١٠٢	٣٢٧,٠٠٠	٣٩٥,٠٠٠



الولد السادس وشرعة حقوق الإنسان

الاستاذ علي مرعي

مراقب أول في ادارة الموظفين
في مجلس الخدمة المدنية

إن مفهوم المساواة والعدالة الاجتماعية في لبنان بدأ يتعزّر إيجاباً منذ الاعتراف بالحقوق السياسية للمرأة وتكريس مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص واعتماد المباراة أسلوباً رئيساً لتولي الوظيفة العامة في العام ١٩٥٣، وصولاً إلى العام ٢٠٠١ حيث نشر خلاله القانونان الشهيران رقم ٣٤٣/٢٠٠١ و ٣٨٧/٢٠٠١ وقد سبقهما في العام ١٩٩٩ صدور القانون رقم ١٤٩، وجميعها يتعلق بمساواة المرأة الموظفة بالرجل الموظف. إلا أن هذا المفهوم ظل أسير العفوية والارتجال ولم يكن نتيجةً لسياسة واضحة لإزاحة جميع العوائق التي تحول دون تنقية الشرائع اللبنانية من كل ما يناقض حقوق الإنسان وجعلها في مصافي الشرائع الموجودة في أقل دول العالم ديمقراطية.

وفي هذا، نعرض لقضية الولد السادس، وما عناه القانون لهذه الجهة.

مع صدور القانون رقم ٣٢٤ تاريخ ٢١/٤/٢٠٠١ وفي إطار مساواة الموظفة مع الموظف في بعض الحقوق الوظيفية، جرى إعطاء الموظف المنتسب إلى تعاونية موظفي الدولة مساعدة عن ولده السادس (وما فوق) بنسبة الاستفادة عن ذوي العهدة كالأب أو الأم أو الأخت... (أي ٥٠٪ بدلاً من ٧٥٪)، وبخلاف ما هو عليه الوضع بالنسبة لأولاده الخمسة الأول، حيث ورد:

”يستفيد الموظف المنتسب إلى التعاونية (ذكراً كان أو أنثى) عن زوجه وعن أولاده (سواء تقاضى عنهم تعويضاً عائلياً أم لا) إذا كان الزوج الآخر غير منتسب إليها ولا يستفيد من

مصدر آخر، وذلك من تقديرات تعاونية موظفي الدولة كافة، باستثناء الولد السادس فما فوق حيث يستفيد عنه بنسبة الاستفادة عن ذوي العهدة".

هذا النص، جرى تعديله لاحقاً بموجب القانون رقم ٣٤٣ تاريخ ٢٠٠١/٨/٦ حيث استبدلت عبارة "عن أولاده" الواردة فيه، بعبارة "عن أولاده الخمس الأول وفقاً لتاريخ الولادة"، الأمر الذي منع إمكانية حلول الولد السادس ومن بعده - بحسب تاريخ ولادته - محل أي من أخوته الخمسة الأول تحت أي ظرف، وبالتالي بقي الموظف غير مستفيد عن ابنه السادس (ومن بعده) إلا بنسبة الاستفادة عن ذوي العهدة حتى ولو لم تعد التقديرات تشمل أي من أبنائه الخمسة الأول.

إن المفارقة في هذا النص، هي التناقض الموجود بين أحكامه، ففي حين أنه أقر المساواة بين الموظف والموظفة لجهة الاستفادة من التقديرات استناداً إلى مبدأ العدالة والمساواة، جعل هناك - وفي ذات الوقت - تمييزاً وعدم مساواة في نسبة الاستفادة ما بين الأولاد الخمسة الأول للموظف الواحد وابنه السادس (وما فوق)، لا بل منع حلول الأخ السادس ومن بعده مكان أي من أخوته الخمسة الأول عندما أورد عبارة: "عن أولاده الخمسة وفقاً لتاريخ الولادة".

إلا أن المشرع، وتحت ضغط المطالب واستدراكاً منه لهذا الأمر، قام مجدداً بتعديل هذا النص بموجب المادة أربعين من القانون رقم ٣٩٢ تاريخ ٢٠٠٢/٢/٨ عندما حذف عبارة "عن أولاده الخمسة وفقاً لتاريخ الولادة" مكتفياً بعبارة:

"عن أولاده"، وبالتالي جرى تحديد المقصود بأولاده الموظف بصورة مطلقة وبصرف النظر عن ترتيب تاريخ ولادتهم، أي أنه أخذ بالمعيار العددي وليس بمعيار تاريخ الولادة لتحديد العدد الأقصى المستفيد عنهم من التقديرات كافة، وأصبح المقصود بالولد الخامس ليس الخامس بشخصه وفقاً لتاريخ ولادته، بل الخامس من حيث العدد الأقصى المسموح به للاستفادة من التقديرات، وأصبح هناك إمكانية لأن يحل الأخ مكان أخيه الآخر لهذه الجهة. إلا أنه في المقابل أبقى على التمييز في المعاملة بين الأخ السادس (وما فوق) وسائر إخوته الخمسة الأول لجهة نسبة وطبيعة الاستفادة عنهم من المنافع.

يتضح مما تقدم أن النص المذكور رغم ما أدخل عليه من تحسينات من خلال تعديلات

ثلاثة في فترة قصيرة لم تتجاوز السنة الواحدة، ظل قاصراً عن بلوغ مقتضيات العدالة والمساواة اللتين أكد عليهما الدستور اللبناني نصاً وروحاً. حيث ورد في الفقرة (ج) من مقدمته أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل، كما أن المادة السابعة منه نصت بدورها على أن كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء في الحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم.

وعليه، فإن إدراج العدالة الاجتماعية في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور كأحدى مرتكزات النظام الجمهوري الديمقراطي البرلماني، يجعل من هذا المرتكز مبدأً دستورياً أساسياً، وعلى المشرع التقيد به.

وهذا فضلاً عن إن إعلان الدولة اللبنانية في الفقرة (ب) من مقدمة الدستور التزامها بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية وتطبيقها من دون استثناء، يعني أن لبنان يقر صراحة بمضمون الإعلان العالمي المذكورة، وما اعترف فيه للإنسان من حقوق وحريات وردت في مواد عدة منه، ولا سيما:

المادة الأولى : يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق...

المادة الثانية : لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في الإعلان، دونما تمييز في أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو ... أو المولد...

المادة السابعة : الناس جميعاً سواء أمام القانون، وهم يتساون في حق التمتع بحماية القانون دون تمييز...

المادة ٢٥ : لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة وجميع الأطفال حق التمتع بذات الحماية الاجتماعية....

ولذلك يصبح من الواجب أن تتطابق نصوص القوانين الداخلية مع المبادئ والحقوق المعترف بها في الإعلان العالمي المذكور، سيما وأن على الحكومات احترام التزاماتها الدولية التي تتمتع بقوة إلزامية تعلق على قوة القوانين الداخلية وتتقدم عليها، لا بل يقتضي تجسيد هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء.

وعلى سبيل الاستفاضة في البحث، إن اتفاقية هيئة الأمم المتحدة لحقوق الطفل التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٢٠/١١/١٩٨٩ وصدق عليها لبنان بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٩٠ بالقانون رقم /٢٠/ نصت في مادتيها التاليتين على ما يلي:

المادة الثانية : تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لتكفل للطفل الحماية من جميع أشكال التمييز أو العقاب القائمة على أساس مركز والديّ الطفل أو الأوصياء القانونيين عليه أو أعضاء الأسرة، أو أنشطتهم أو آرائهم المعبر عنها أو معتقداتهم.

المادة ٢٦ : تعترف الدول الأطراف لكل طفل بالحق في الانتفاع من الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي، وتتخذ التدابير اللازمة لتحقيق الأعمال الكاملة لهذا الحق وفقاً لقانونها الوطني.

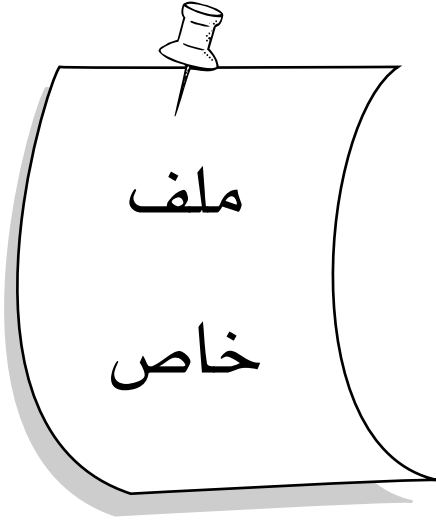
إن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة المتمثلة في مجلس النواب. وهو لا يكون كذلك إلا إذا جاء متوافقاً مع أحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية وكان عادلاً وشاملاً وضامناً غايات العدالة والمساواة بين جميع الموظفين وجميع المعنيين به في أوضاع متشابهة.

نخلص مما تقدم إلى أهمية أن تكون القوانين المعنية متوافقة وشرعة حقوق الإنسان

ولمبدأ المساواة أمام القانون.

وحبذا لو تمّ إعطاء المجلس الدستوري صلاحية المبادرة عفواً إلى إلغاء النصوص المناقضة لتلك الحقوق والمبادئ، إلاّ أنه وفي مطلق الأحوال، يعود للجنة المرأة والطفل ولجنة حقوق الإنسان في مجلس النواب، وفي أي وقت، استدراك هذا الأمر بحذف الاستثناء الوارد في الفقرة الثالثة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٤٣ تاريخ ٦/٨/٢٠٠١ المعدلة بموجب المادة أربعين من القانون رقم ٣٩٢/٢٠٠٢، وبالتالي جعل أولاد الموظف في وضع قانوني واحد دون أي استثناء فيما بينهم وبمنزلة سواء.





«رؤية جديدة لدور الدولة في
لبنان: افاق الشراكة مع القطاعين
الخاص والاهلي»

مقدمة

نظم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في فندق الكومودور ورشة عمل يومي ٢١ و٢٢ ايار ٢٠٠١ حول "رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان: أفاق الشراكة مع القطاعين الخاص والاهلي". في ضوء عدد من المتغيرات العالمية والاقليمية والمحلية التي تستدعي الاسراع في درس ومناقشة هذا الموضوع والبحث في ابرز التجارب الناجحة في هذا المجال، توصلنا الى طرح مفهوم جديد لدور الدولة يتناغم مع هذه المتغيرات.

شارك في ورشة العمل هذه كل من معالي وزير المالية الاستاذ فؤاد السنيورة ومعالي وزير الاقتصاد والتجارة الدكتور باسل فليحان ومعالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية الدكتور محمد الذينبات يرافقه امين عام وزارة الاتصالات في المملكة الاستاذ علي القضاة، ومدير عام التخصيص في وزارة التنمية الاقتصادية في تونس الاستاذ بشير الصيد بالإضافة الى عدد من اهل الاختصاص في لبنان والخارج. فموضوعي العمولة والخصخصة كما قال معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية في كلمة الافتتاح لورشة العمل هذه هما حديث الساعة وظاهرة القرن الجديد. فالعولمة مسار في اتجاه اسواق ضخمة مفتوحة في حين تطرح الخصخصة أفاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لذلك، اضاف معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، نسعى الى ادارة شفافة، مسؤولة وفاعلة تملك رؤيا عصرية لدور ومسؤوليات الادارة المركزية، وتعتمد مبادئ اللامركزية واللاحصرية وتفويض الصلاحيات، وتلتزم فعليا باللامركزية الادارية بشقيها الاداري والمرفقي.

وفي هذا المجال نتساءل عن ماهية الخصخصة؟ انها ببساطة ادارة المؤسسة على اساس تجاري من خلال نقل ملكيتها كلياً أو جزئياً للقطاع الخاص، أو استئجار خدمات ادارة محترفة تضطلع بمهمة تسيير المؤسسة على هذا الطريق.

ورغم ان مفهوم الخصخصة قد ظهر منذ نهاية الستينيات، الا ان ما اكسب الخصخصة اهميتها ولفت اليها الانظار، هو البرنامج الشامل الذي اضطلعت به حكومة المحافظين البريطانية في عام ١٩٧٩. فلقد تضمن البرنامج تحويل مشروعات وانشطة القطاع العام الى القطاع الخاص. وبنجاح التجربة البريطانية توالى برامج الخصخصة في مختلف الدول. ووفقاً لإحصاءات البنك الدولي، فقد بلغ عدد الدول التي بدأت في تطبيق برامج تحويل المشروعات والانشطة العامة الى القطاع الخاص، حتى اوائل التسعينات ما يزيد عن مائة دولة.

ان نجاح برنامج الخصخصة، من شأنه ان يسهم في تخفيض عجز الموازنة، ويشجع على جذب المزيد من رؤوس الاموال الاجنبية، وعودة رؤوس الاموال المحلية المستثمرة في الخارج. هذا الى جانب مساهمتها في بناء كوادر ادارية لديها الخبرة في ادارة الاعمال والانشطة على اساس اقتصادي.

اما بخصوص الإطار الاساسي لبرنامج الخصخصة فيمكن ابرازه في ضرورة تحديد الهدف أو الاهداف المنشودة، والوقوف على طبيعة القيود والعقبات التي يحتمل ان تواجه تنفيذ البرنامج، بالإضافة الى تحديد خصائص المؤسسة التي سيشملها البرنامج، ثم اختيار الاسلوب الملائم للخصخصة وأخيراً وضع إطار للبرنامج الزمني.

علي الحركة

كلمة معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

الإستاذ فؤاد السعد

في إفتتاح ورشة العمل حول: "رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان: آفاق الشراكة مع القطاعين الخاص والاهلي"

أيها الحفل الكريم،

لم يحدث أن شهد العالم تحولات جذرية كالتى حصلت خلال العقد أو العقدين الماضيين، فقد قصرت المسافات وتخطت الإتصالات الحدود القومية ومع التسارع في النمو السكاني مقابل تآكل في الموارد الطبيعية وتوجه لتحرير التجارة الدولية تصاعدت الضغوط الإقتصادية وحدّة التنافسية بعد أن أصبح العالم سوقاً واحدة كبرى.

ونتيجة لذلك، راحت الدول تبحث عن صيغ جديدة لدور القطاع العام وعلاقات الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في مواجهة إتجاهات العولمة.

لا بدّ هنا من الإشارة إلى أن دور الدولة شهد في الماضي تطورات هامة حيث إنتقلت أولاً من دولة الأمن إلى الدولة النافعة، دولة الخدمات العامة، ومن ثم إلى الدولة الإجتماعية تعنى بقطاعات الصحة والتعليم والضمانات الإجتماعية.

ونحن نشهد الآن تحولاً جديداً: تغيير كلي في المسار إذ نرى تراجع دور الدولة مع الإتجاه لخصخصة قطاع الخدمات وبالتالي تقليص الجهاز الاداري لخفض نفقات الإدارة إلى حدودها الدنيا مع تدني في قدرة القطاع الخاص على تحمل أعباء القطاع العام.

ولبنان، أيها السيدات والسادة، ليس بعيداً عن هذا التوجه، مثله مثل سائر الدول، وهو يتعرض لضغوط إقتصادية وإجتماعية وبيئية تفرض عليه أن يعيد النظر بأولويات سياساته.

من هنا كانت هذه الورشة، تطرح موضوع دور الدولة في لبنان وأفاق الشركة مع القطاع الخاص والمجتمع الأهلي، على النقاش العام فيكتسب مع إسهامات كل المعنيين زخماً يقودنا وهذا الوطن إلى توحيد في الرؤيا وتوافق في الرأي، ونحن لا ندعي هنا بأننا نملك إجابات قاطعة حول مختلف التساؤلات والمشاكل إلا أننا نحاول، مستفيدين من خبرات محلية ودولية ومن تجارب سبقتنا في هذا المجال، التوصل إلى وضع رؤية مشتركة بهدف إعادة تحديد دور الدولة بما يتناسب مع التغيرات المحلية والإقليمية والدولية وإعادة النظر في حجم الإدارة العامة والوظائف الإستراتيجية التي يفترض أن تحتفظ بها كما وآلية الانتقال إلى الدور الجديد.

أيها الحفل الكريم

كما لا يمكن إلا أن نتعرض لموضوع العمولة والخصخصة - ما لهما وما عليهما. هما حديث الساعة وظاهرة القرن الجديد، فالعمولة مسار في إتجاه أسواق ضخمة مفتوحة كمثل الإتحاد الأوروبي وشراكة الأمريكيتين وعلنا نشهد قريباً شراكة عربية هي مفتاح الأمن الإقتصادي والإجتماعي في هذه المنطقة، لكن العمولة هي أيضاً تحكم الشركات العملاقة المتعددة الجنسيات بالعالم مما ينذر بأخطار ما كانت سابقاً، لأن مصالح هذه الشركات لا بد أن تصطدم بمصالح الشعوب ومن الافت ان من مصالحها تفتت الدول إلى عنصريات كما نشهد في بعض الدول ومنها دول اوروبا الشرقية وتلك التي انبثقت عن تفكك الإتحاد السوفياتي الذي أسهم إنهياره إسهاماً هاماً في فتح المجال واسعاً أمام الجشع الرأسمالي والإقتصادي على حساب الشعوب والأفراد.

في حين تطرح الخصخصة أفاق الشركة بين القطاعين العام والخاص،

يأتي كل ذلك في وقت تزداد فيه حدة الفروقات الإجتماعية الإقتصادية بين الدول من جهة، وبين المناطق في الدول عينها من جهة أخرى، وما قد يشكل تهديداً فعلياً للدول الصغيرة، وهكذا نسمع أصواتاً مرحبة بالعمولة وبالخصخصة، وأصواتاً أخرى تحذر من الإسراع نحوها وتنصح بإعتماد خطوات هادئة.

في خضم هذا، أين نقف نحن في لبنان؟

إننا في الواقع نسعى إلى إدارة شفافة، مسؤولة، وفاعلة، قادرة على تلبية طموحات المواطنين، وتملك رؤياً عصرية لدور ومسؤوليات الإدارة المركزية، ونعتمد مبادئ اللاحصرية وتفويض الصلاحيات، وتلتزم فعلياً باللامركزية الإدارية بشقيها الإداري والمرفقي، كما أن هذه الدولة، القادرة والمنفتحة، والتي تحتفظ لنفسها بالأدوار الإستراتيجية، وبرسم السياسات وتوزيع الصلاحيات، تظل بحكم سيادتها وموقعها، ممسكة بزمام الأمور. هذه النظرة الجديدة للدولة العصرية، ليست وليدة اليوم، فقد بدأت منذ أواخر السبعينات تظهر على ما اصطلح على تسميته "بالعقلانية الإقتصادية" التي تركز على الفرد والمبادرة الخاصة، وإعتماد قوى السوق وتقليص حجم ودور القطاع العام الذي غدت كلفته باهظة، ولم يعد ممكناً التوفيق بين التوسع في البرامج الحكومية من جهة وعصر النفقات من جهة أخرى فضلاً عن إن إدارة القطاع العام لم تعد تستجيب للمتغيرات السريعة، ولمتطلبات العصر.

إلا إننا لا نطرح إنسحاباً كاملاً للدولة من واجباتها التي تضمن تحقيق المصلحة العامة، إننا نسعى إلى التوصل معكم إلى قاسم مشترك حول دور الدولة الجديد في تولي الوظائف الأساسية والإستراتيجية كالتخطيط الإستراتيجي، ووضع السياسات العامة، ورعاية علاقات الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع الأهلي وضمان الرقابة المنظمة.

أيها السيدات والسادة،

في اجواء ضاغطة تلتقون على مدى يومين ونصف تتبادلون الرأي والخبرات وأنتم أصحاب رأي وخبرات في شأن حيوي يتعلق بمستقبل هذا الوطن ومستقبل مواطنيه وكلنا أمل في أن تتوصلوا إلى صياغة رؤياً جديدة لدور الدولة وتوصيات ترفع إلى المراجع المعنية لدرسها وإعتماد ما تراه مناسباً لخطة عملها.

وختاماً أتوجه إلى ضيوفنا الكرام مرة أخرى: حللتم أهلاً ووطنتم سهلاً، كما أتوجه بالترحيب والشكر لراعي هذه الورشة دولة رئيس مجلس الوزراء وكذلك للمشاركين في هذا النشاط الهام إسهاماً في خدمة لبنان.



كلمة معالي الوزير فؤاد السنيورة وزير المالية

دولة الرئيس،



معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية،

أيها الأخوة والزملاء،

اقترحتم عليّ في البداية أن أتحدث عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتخصيص والشروط والضوابط الواجب تأمينها لضمان نجاحها. وما وافقتُ على ذلك، ليس لأن التخصيص ليست له آثارٌ مختلطةٌ ومتعددة ينبغي الحديث عنها. بل لخشيتي أن يكون الكلام نظرياً بسبب تجربتنا المحدودة في هذا المجال في لبنان. ولأنني رأيتُ أن الأجدى الحديث عن برنامجنا للإصلاح والتطوير، في وزارة المالية كمثال عملي وإيجابي يجري تنفيذه ويسهم في تطوير الإدارة وقدرتها وكفاءتها الإنتاجية من جهة، ويعمل على تعديل نظرة المواطنين إليها من جهة أخرى، فضلاً عن كونه يعزز الجهود الهادفة نحو إدارة عصرية تسهم في دفع عجلة الاقتصاد والبلاد نحو آفاق مفتوحة على مستقبل واعد.

والواقع أن وزارة المالية تجد نفسها ومعاً في قلب العمليات الإصلاحية والتطويرية، بسبب دورها المركزي باعتبارها الجهة الأقرب التي يمكن لها أن تقوم بالمقارنة والموازنة بين كلفة الإنفاق والمردود بشتى أشكاله، وبسبب ارتباطها بمختلف الإدارات والمؤسسات العامة.

وبحكم هذه المهمة أسهمت وزارة المالية منذ مطلع التسعينات في الخطط التي بدأت تتبلور للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية. فقد كنّا وقتها إحدى الجهات الأساسية التي اقترحت المواد الإصلاحية في مشروع قانون سلسلة الرتب والرواتب التي حالت الضغوطات السياسية والظروف التي سادت آنذاك دون إقرارها في مجلس النواب ألا وهي: زيادة ساعات العمل، واعتماد نظام عصري لتقييم الأداء وتحسين عمليات الاختيار للفئات

القيادية بالإدارة (الفئة الأولى والثانية) على أساس الكفاءة وليس على أساس الولاء أو الانتماء. على أن الإصلاح والتطوير هما عمليتان مستمرتان تتطلبان ذهنية ومقاربة مختلفة لعمل الإدارة في شتى مراتبها، وهما لا تخضعان للتجربة والخطأ والتصحيح وحسب؛ بل وللمقياس الآخر المتعلق بالتوجه والارادة والقدرة على خدمة المواطنين، وكذلك القدرة والتصميم على التحسين المستمر لمستوى تلك الخدمات، والتلاؤم مع الأجواء العالمية المنفتحة والقائمة على المنافسة من خلال العمل على تعزيز كفاءة الأداء وسرعته وخفض كلفته.

من هذا المنطلق انصبت الجهود في وزارة المالية لتحقيق عملية الإصلاح والتنمية الإدارية.

أيها السيدات والسادة،

يمكن القول فعلاً إن الإصلاحات التي طبقت في الوزارة وما تزال تُطبَّق راعت وتُرَاعِي هذه الأمور الأربعة: ترشيد الإنفاق، زيادة الواردات، تحسين الخدمات للمواطنين، وتعزيز الكفاءة الإنتاجية والسير قدماً نحو المعاصرة. وقد تمحورت الجهود الإصلاحية في وزارة المالية حول المحاور التالية:

أولاً: الإجراءات والإصلاحات التي تصب في تحديث السياسات الاقتصادية والمالية وإعطاء دور أفعل للقطاع الخاص والعمل على ترشيق القطاع العام وتعزيز إنتاجيته كما والعمل على استحداث مصادر مالية جديدة للخرينة كمثل الضريبة على القيمة المضافة وكذلك تحديث وتطوير التعرفة الجمركية والبدء بتطبيق القانون الجديد للجمارك.

ثانياً: الإصلاحات التي ركزت على تفعيل دور وزارة المالية كموثمن على المال العام، وتشمل العمل على ترشيد الإنفاق وتفعيل جباية وتحصيل الضرائب والرسوم لتمكين الدولة من تأدية دورها في تعزيز خدماتها الاجتماعية والرعاية والحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي.

ثالثاً: الإصلاحات الآيلة إلى تفعيل أداء الإدارات العامة وترشيد طرق الإنفاق كاعتماد نظام جديد لإعداد الموازنة يحقق المزيد من الإفصاح المالي ومشروع تعديل قانون المحاسبة العامة ووضع نظام جديد لإدارة المناقصات بالتعاون مع وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مما يؤدي إلى تسريع عمل الإدارة وتحسين كفاءتها.

رابعاً: الإجراءات الهادفة لتحسين خدمة المواطنين من خلال تطوير ومكننة الإدارة المالية بمديرياتها كافة وتوفير المعلومات لكل المهتمين بالشؤون الاقتصادية والمالية بدرجة عالية من الإفصاح وبشكل منتظم.

خامساً: تحديث وزارة المالية كمؤسسة عن طريق تحديث أساليب العمل وإنشاء معهد مالي يختص بتدريب الموظفين وتحسين مهاراتهم.

في إطار هذا التوجه العام يأتي مشروع النظام الجمركي المعلوماتي (نجم) الذي يهدف لرفع مستوى الأداء في عملية تخليص البضائع، وضبط استيفاء الرسوم، وتخفيض كلفة ووقت التخليص للمستورد، إضافة إلى تأمين إحصاءات دقيقة وسريعة لحركة التجارة الدولية. ولعل هذا النظام خير مثال على ما اتبعته الوزارة للتحديث ورفع مستوى الأداء، وتأتي الأنظمة المتفرعة من نظام نجم كأنظمة نور ولايت ونار التي بدىء بتطبيقها مما بدأ يسهم في تقديم خدمات مميزة للمواطنين في تعاملهم مع الإدارة الجمركية، بما في ذلك التواصل الإلكتروني مع الإدارة الجمركية.

أما الإنجاز الآخر البارز الذي تسعى وزارة المالية والحكومة إلى تحقيقه في مجال الإصلاح والتطوير فيتعلق بمشروع قانون المحاسبة العمومية الذي يتوخى تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية في تنفيذ النفقات. كما يراعي المبادئ الدستورية التي تنيط، بالوزير صلاحية اتخاذ القرارات الأساسية باعتباره المسؤول الأول عن أعمال الوزارة التي يتولاها. وهو بذلك يحقق التلازم بين الصلاحية والمسؤولية، ويطبّق مبدأ اللاحصرية في الإنفاق، ويلغى الرقابات الشكلية ويعزز مبدأ الرقابة اللاحقة التي تعتمدها الغالبية الساحقة من دول العالم بما يحقق تحفيزاً لحسن الأداء وزيادة في المردود الاقتصادي والاجتماعي للإنفاق.

من جهة أخرى فإن مشروع مكننة السجل العقاري الذي يتضمن مكننة الصحائف العقارية، ومكننة خرائط المساحة والذي من المتوقع البدء في تنفيذ إجراءاته الأولى قريباً بحيث يتمكن المواطنون من التعرف على الحسنات والمنافع التي تعود عليهم من خلال تحسين وسائل حفظ السجلات، وتمكين الإدارة من وضع المعلومات العقارية في متناول المواطنين والإدارات الأخرى والمؤسسات العامة والخاصة من خلال تمكينهم من التواصل الإلكتروني مع الإدارة مباشرة.

ويبقى الإنجاز المتمثل بإنشاء المعهد المالي عام ١٩٩٦ بهدف إشراك موظفي وزارة المالية في ورشة إعادة بناء الدولة من خلال التدريب المهني وتمكين الموظفين من مواكبة العصر، ومن خلال وضع أنظمة إعلام وتوثيق حديثة في متناولهم، وبالتالي إرسال أسس حديثة لإدارة الموارد البشرية. لقد هدفنا من هذا المشروع إلى تحسين التواصل بين الموظفين من كافة المناطق ومن مختلف الفئات ومع مؤسسات القطاع الخاص مساهمين بذلك في تطوير حس الانتماء إلى الوزارة والحماس للخدمة العامة.

وخلال السنوات الخمس الماضية استطعنا من خلال عمل المعهد أن نحدث نقلة نوعية فقد استفاد من التدريب أكثر من ١٢٠٠ موظفاً من كافة الدوائر التابعة لوزارة المالية ومن كافة الفئات، تابعوا دورة واحدة أو أكثر. وقد استطعنا من خلال علاقات وثيقة مع مراكز التدريب المختلفة في لبنان والخارج أن نوّمن فرص التعلم والتبادل لموظفينا لاسيما جيل الشباب منهم بما يساهم في بناء قدرات المستقبل.

في مبادرة هي الأولى لإدارة رسمية، أنشأنا عام ١٩٩٧ في المعهد المالي مكتبة مالية ومركز توثيق متخصص يضع في متناول الجمهور اللبناني أكثر من ٧٠٠٠ مرجع حديث وتخصص باللغات العربية والفرنسية والإنكليزية تتناول مجمل المواضيع الاقتصادية والمالية وعدد كبير من المجالات والدوريات الاقتصادية والمالية المتخصصة، بالإضافة إلى إمكانية البحث الممكن عن المراجع ومجانية استخدام الإنترنت لأغراض البحث والإطلاع.

أيها السيدات والسادة،

لقد آثرتُ البدء بالحديث عن الإصلاح والتطوير في وزارة المال لأنها القاطرة التي تستطيعُ بالنجاح في الإنجاز أن تدفع سائر الإدارات في مجال التطوير والتحسين، والوصول إلى الإدارة العصرية التي نريد. ثم لأشير إلى أن الإصلاح بمفهومه المعاصر يتجاوز الجزئيات التي تتعلق، بالإدارة والسياسة، والنزاهة والفساد، على أهميتها. فقد أوضحت الحكومة في بيانها الوزاري أن هناك عملية شاملة للتغيير تتناول دور الدولة والعلاقة بين الدولة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى.

أما فيما يتصل بالدولة بشكل عام فهناك نظرة شمولية لدى الحكومة لعمليات التنمية الإدارية تهدف إلى تصغير حجم الإدارة، وجعلها أكثر كفاءة وعصرية وترشيحاً حجم الإدارة في

سياق اتجاه الدولة للتخلي لصالح القطاع الخاص، ولمؤسسات المجتمع المدني عن عدة مرافق تملكها الدولة وتديرها في حين أن القطاع الخاص والمجتمع المدني هما أكثر أهلية لإدارتها. وبذلك تتركز مهام إدارة الدولة حول القضايا الرئيسية المتعلقة باستراتيجيات أمن الوطن والمواطن، والضمانات الدستورية والقانونية للحريات ولصون الملكية ولرعاية الشروط المشروعة للمنافسة وتجنب تحول احتكار الدولة لبعض المرافق إلى احتكار وتسلط القطاع الخاص وكذلك للعناية بأمور الشأن الاجتماعي والعام. وبمقتضى هذه العملية الجارية التي ينبغي أن تصل إلى هدفها الأول المتعلق بالنمو المستدام؛ تقع على عاتق القطاع الخاص مهام ومسؤوليات كبرى في التلاؤم مع مقاييس ومعايير ومواصفات السوق العالمية.

يظل على الدولة أن تعنى بصون مصالح المواطنين، والتثبت من نوعية الخدمات المقدمة لهم، وكلفتها.

أيها السيدات والسادة،

إن ما تنوي الدولة القيام به على صعيد خصخصة بعض القطاعات والمرافق سيتيح لها المجال لكي تنصرف إلى تطوير أدائها في إدارة القطاعات والمرافق الأخرى التي لن تطالها الخصخصة من جهة، وفي تمكينها من ممارسة رقابة فعالة على القطاعات التي جرت خصخصتها لجهة نوعية الخدمة وسرعة وكفاءة أدائها واعتدال أسعارها بالنسبة إلى الكلفة اللازمة لإنتاجها من جهة ثانية. وبذلك تتلافى الدولة ما أشار إليه معالي الوزير بهيچ طبارة في مداخلة مساء أمس عندما أشار إلى سوء إدارة أصحاب الإمتيازات للمرافق التي منحوا امتياز استثمارها في العقود السابقة للاستقلال وبعده، لأن السبب في سوء تلك الإدارة يعود إلى انعدام رقابة الدولة آنذاك من جراء عدم وجود إدارة قادرة على ممارسة رقابة فعالة على أصحاب الامتياز وتضع الأطر اللازمة لتنظيم هذه القطاعات والإشراف عليها. في هذا السياق ينبغي التأكيد على أن هدف الدولة في عملية التخصيص لبعض القطاعات ليس استبدال احتكار الدولة لها باحتكار القطاع الخاص بها بل تأمين إدارة أفضل لها بحيث تتولى الدولة تنظيم القطاع المعني والإشراف عليه لحماية مصالح المواطنين ومفسحة في المجال للقطاع الخاص بأداء دور متميز في تقديم هذه الخدمات ومفسحة في المجال للدولة نفسها في الاهتمام بأمور أخرى يتوجب عليها الاهتمام بها وعدم الاستقالة من دورها فيها.

ولن تألو الدولة جهداً في توفير مقومات هذه الرقابة بواسطة موظفي إدارتها كلما كان

ذلك ممكناً، ولكن وبشكل أفضل بواسطة مؤسسات القطاع الخاص ذاتها كمكاتب التدقيق والمحاسبة ومراقبة الجودة، في حال عدم توفر الكفاءات والخبرات اللازمة في موظفي الإدارة. وقد أدخلت الحكومة وبالتعاون مع لجنة المال والموازنة على مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠١ نصاً يقضي بإخضاع حسابات المؤسسات العامة والمرافق التابعة للدولة لنظام التدقيق الداخلي وللتدقيق المستقل من قبل مكاتب التدقيق والمحاسبة. ومن نافل القول إنناطة المهام الرقابية بهذه المكاتب في حال خصخصة المرافق التي تتولى هذه المؤسسات إدارتها.

لقد أردت من خلال هذه المداخلة أن أتيح لهذا الجمع المميز من الإطلال على خطوات عملية في هذا المسار الطويل والشاق في جهد التنمية الإدارية المتبع في وزارة المالية والتي يجري من خلاله تنفيذ جملة من الاقتراحات والتوصيات التي تقدم بها عدد من محاضري الأمس وربما اليوم مما يؤدي وبشكل عملي وتدرجي إلى تحسين الأداء توصلاً نحو إدارة رشيقة وفعالة وكفاءة بكلفتها ونوعية خدماتها تحقيقاً لما يتوخاه المواطنين.

بيروت في ٢٢ أيار ٢٠٠١

فندق الكومودور-ميريديان

وزير المالية

فؤاد السنيورة



كلمة معالي وزير الاقتصاد والتجارة

د. باسل فليحان

حضرة الرئيس،

أصحاب المعالي والسعادة،

سيداتي سادتي،



يسرني أن أكون معكم اليوم في هذه المناسبة، واسمحوا لي بداية أن أتقدم بالشكر من معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، الأستاذ فؤاد السعد، على الجهود المبذولة لتنظيم ورشة العمل هذه، لما تشكله من منبر أساسي لطرح أفكار وتوصيات تساهم في بلورة دور الدولة في لبنان. ان لهذا الموضوع أهمية فائقة في المرحلة الراهنة، لاسيما في ضوء وضع المالية العامة، مشكلة تفاقم الدين العام وازدياد نسبة العجز وتضخم وعدم فعالية الجهاز الحكومي من جهة، وتأثير العولمة وتحرير الأسواق وثورة الاتصالات من جهة أخرى.

ان حجم وأهمية تدخل الدولة في قضايا المجتمع لحظ العديد من التغيرات في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وخصوصا في العقدين الماضيين، فاتجهت العديد من الدول وفي مقدمتها بريطانيا، الولايات المتحدة، أستراليا، كندا ونيوزيلاندا، الى استبدال المنهج التقليدي للعمل الحكومي باجراءات أكثر دينامية ومرونة وديمقراطية تتمثل بتقليص الانشطة الحكومية الثانوية، خاصة تلك التي يمكن للقطاع الخاص أو للمجتمع الاهلي تقديمها بفعالية أكبر، الامر الذي من شأنه عصر الانفاق الحكومي وبالتالي تخفيف العبء المالي على الخزينة.

ليس الهدف من لقائنا اليوم مناقشة التغيرات التي طرأت على نظرة المجتمعات الى دور الدولة، أو الانقسامات الأيديولوجية التي نتجت عنها. كما ليس الهدف من لقائنا اليوم الوقوف فقط عند الحوار النظري البحث، ان أننا جميعنا متفقون على ضرورة رسم دور جديد

للدولة في لبنان في ضوء المتغيرات والتحديات العالمية والإقليمية والمحلية الجديدة. أين نحن إذا من هذه التطورات والتحديات وما هي رؤيتنا الجديدة لدور الدولة في لبنان؟

خلال سنين الحرب، ومع تدهور الوضع الاقتصادي، تقلص دور القطاع الخاص بشكل كبير. نتيجة لذلك، زادت مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الاجمالي، اذ وسعت الدولة تدخلها المباشر وبشكل واسع في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والصحية والخدماتية، الامر الذي نتج عنه تضخم هائل في حجم القطاع العام وبالتالي تفاقم بالانفاق العام.

في أول التسعينات، وبعد سنين الحرب الطويلة وما انتجته من دمار شامل على صعيد البنى التحتية وعلى صعيد المؤسسات، كان لا بد من برنامج اعادة اعمار وانماء واسع، يشمل جميع المناطق اللبنانية ومختلف القطاعات الانتاجية، بالاضافة الى اعادة تأهيل المؤسسات الحكومية والكوادر البشرية فيها. واستجابة لرغبة المواطن وتعطشه لتفعيل دور الدولة وقيامها بالتزاماتها المطلوبة منها، وسعت الدولة من دورها وتدخلها المباشر في الحياة الاقتصادية.

لكن، الهيكلية للقطاع العام من جهة والعبء الذي القته سنين الحرب على الخزينة خلال العقدين الماضيين من جهة أخرى، جعل الدولة غير قادرة على استيعاب الدور الكبير الذي فرضته عملية اعادة الاعمار والانماء.

من جهة أخرى، تأثير العولمة وتحرير الاسواق وثورة الاتصالات، تضعنا باستمرار أمام تحديات جديدة، الامر الذي يتطلب منا العمل بسرعة وفعالية على تحديث أنظمتنا وقوانيننا وتحسين نوعية وجودة انتاجنا، لتتماشى مع المواصفات والمقاييس العالمية، وذلك حتى نتمكن من ولوج الاسواق العالمية وبالتالي زيادة فرص الربح التي قد تنتج عن تحرير الاسواق.

لذا، واذ نجد أنفسنا اليوم أمام قطاع عام ذات هيكلية قديمة، مترهل، غير مدرب وغير مؤهل لتلبية متطلبات الاقتصاد الجديد من جهة، ونظرا للتضخم الهائل في حجم القطاع العام والتحديات الجديدة التي تفرضها التغيرات العالمية من جهة أخرى، لا مفر لنا من اعادة النظر بدور الدولة وذلك من خلال رؤية جديدة تركز على تقليص هذا الدور وجعله أكثر فعالية.

وأود الإشارة هنا أنه لا يمكننا أن نكون نظرة جديدة لدور الدولة في لبنان بمعزل عن نظرتنا المستقبلية للاقتصاد اللبناني.

فما هي نظرتنا الجديدة لاقتصادنا الوطني في ضوء الميزات التفاضلية التي يتمتع بها؟

ان نظرتنا الجديدة للاقتصاد اللبناني تنطلق من ايماننا الراسخ بالدور الريادي الذي يمكن أن يلعبه لبنان في المنطقة كمركز تجاري، مالي، واعلامي. ولقد اتخذت الحكومة سلسلة اجراءات منها اصلاح النظام الضريبي وزيادة مداخيل الدولة، اعتماد سياسة تدريجية للخصخصة واصلاح وتحديث الادارة العامة، خفض وازالة العوائق الادارية والحواجز المعيقة لحركة القطاع الخاص، تحديث القوانين والتشريعات ذات الاثر المباشر على تشجيع حركة الاستثمارات الداخلية والخارجية، تحرير الاسواق وتطوير نوعية انتاجنا كي نتمكن من ولوج الاسواق العالمية وذلك من خلال تحديث مواصفات ومقاييس الانتاج اللبناني.

والقرارات التي اتخذناها مؤخراً أتت لتترجم فعلياً رؤيتنا المستقبلية لدور لبنان الجديد في المنطقة.

● فأولاً كان قرار الاجواء المفتوحة الذي سيسمح بزيادة حركة السياحة والترانزيت عبر مطار بيروت الدولي ويخفض من كلفة السفر والنقل الجوي من وإلى لبنان.

● ثم كان إقرارنا لمشروع قانون حديث ومتطور للجمارك سيسمح بتسهيل المعاملات وخفض كلفة الاستيراد والتصدير عبر المرافئ اللبنانية ويؤمن ثباتاً وشفافية في التشريع للمتعاملين في التجارة.

● كذلك يشكل قرار تخفيض الرسوم الجمركية خطوة اخرى باتجاه تخفيض كلفة الإنتاج الصناعي من جهة، عبر إلغاء الرسوم الجمركية على المواد الأولية المدخلة في الصناعة، كما سيؤثر بشكل مباشر على تنشيط الحركة في الأسواق التجارية من جهة اخرى.

● أما بالنسبة لتشجيع الاستثمار، فالقانون المستحدث يشجع على الاستثمار في جميع المناطق اللبنانية من خلال الحوافز الضريبية والمالية التي يمنحها ويخفف جذريا الإجراءات الضرورية للقيام بمشاريع استثمارية في لبنان من خلال الشباك الموحد.

● وقمنا بتعديل قانون المحاسبة العمومية من أجل تسهيل عمل القطاع العام وتخفيض

الإجراءات الضرورية لتنفيذ أعمال مؤسسات الدولة.

● ثم كان إقرارنا لمشروع قانون تبيض الأموال الذي يتماشى مع القانون والمعايير الدولية لمكافحة تبيض الأموال.

● كذلك قمنا بتوسيع دعم التسليف للقطاعات الإنتاجية من زراعة وصناعة وسياحة ومعلوماتية من خلال تخفيض عبء الفوائد على هذه القروض.

بالإضافة الى القرارات التي ذكرناها، والتي من شأنها أن تحدث حركة وتشجع الاستثمار في السوق اللبناني، هناك خطوات لاحقة ستصب في الاتجاه ذاته وأهمها:

● إعادة النظر بكلفة الضمان الاجتماعي بالنسبة للمؤسسات الخاصة بحيث يتم تخفيضها وتقليل العبء على المؤسسات لكي تقوم بدورها بزيادة إنتاجها وخلق فرص عمل في المستقبل.

● ادخال الضريبة على القيمة المضافة وتوحيد ضرائب الدخل الشخصية الامر الذي سيساهم في تحسين الجباية، وتوسيع قاعدة المكلفين، زيادة الإيرادات وبالتالي تخفيف حجم الدين العام.

● خصخصة عدد من القطاعات والمؤسسات العامة الامر الذي من شأنه المساهمة بشكل مباشر في خفض مديونية الدولة بالإضافة إلى رفع مستوى الخدمات والتخفيض من كلفتها وإدخال الأساليب الحديثة لإدارتها واعتماد وسائل الإنتاج التقنية المتطورة.

● ابرام اتفاقية الشراكة الأوروبية - المتوسطية، الانضمام الى منظمة التجارة العالمية، وتنفيذ اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، الامر الذي من شأنه تحرير التبادل التجاري وبالتالي تحقيق النمو الاقتصادي.

باختصار، ان خطتنا الاقتصادية تركز على إعادة احياء القدرة التفاضلية التي طالما تمتع بها الاقتصاد اللبناني في فترة الستينات والسبعينات، ألا وهي دوره الريادي في المنطقة كالاقتصاد منفتح، متحرر، يعتمد بالدرجة الاولى على قوى السوق. ونحن نؤمن أننا لا نستطيع تحقيق الازدهار في المستقبل الا من خلال إعادة احياء هذا الدور، وذلك عبر تحديث القوانين والتشريعات التي تحكم نظامنا الاقتصادي، تخفيف القيود وتبسيط الاجراءات التي قد تعيق

عمل القطاع الخاص، تحرير الاقتصاد وتقليص دور القطاع العام.

كما وهناك ضرورة ملحة لمكثنة جميع معاملات الدولة وذلك حتى يتمكن المواطنون ورجال الأعمال على حد سواء من إتمام معاملاتهم بسهولة وفعالية، والا لن نتمكن من المنافسة على الصعيد الاقتصادي.

ان التحدي الداخلي الذي يفرض علينا تحرير الاقتصاد، تحديث القوانين، تخفيف القيود وتبسيط الإجراءات، وتقليص دور الدولة، يتلازم مع تحد خارجي يفرض علينا تبني نفس الإجراءات. بالفعل، ان الاقتصاد العالمي الجديد، وليد العولمة وثورة المعلوماتيات، ألغى عمليا قدرة أي دولة على السيطرة كليا على إدارة وتخطيط تطوّر اقتصادها. بعبارة أخرى ان الحكومات اليوم لم تعد تستطيع استعمال نفس الأدوات التي كانت تعتمد عليها لادارة اقتصادها. لذا، الحكومات تجد نفسها اليوم أمام خيارين: الأول يقضي بمقاومة هذه التطورات من خلال محاولتها توسيع دورها والسيطرة أكثر على المعطيات الاقتصادية (Economic variables). أما الخيار الثاني فيقضي بالاستجابة لهذه التطورات ومواكبتها، وذلك من خلال تقليص دور الدولة وتخفيف قبضتها على المعطيات الاقتصادية، أي عبر تحديث القوانين والتشريعات التي تحكم النظام الاقتصادي، تخفيف القيود وتبسيط الإجراءات التي قد تعيق عمل القطاع الخاص، تحرير الاقتصاد وتقليص دور القطاع العام.

ان الخيار الاول مصيره الفشل. وبالفعل، حتى تتمكن الحكومات من الاستفادة من مكاسب العولمة، عليها أن تتعاطى مع هذه التطورات بمرونة وتعمل على استيعابها من خلال تعديل استراتيجياتها الاقتصادية بشكل يتماشى مع المتغيرات العالمية، لا يتعارض معها. ان التصلب والانعزال لا يؤديان الا الى مزيد من التراجع والاختلال الاقتصادي.

ان الحكومة اللبنانية مقتنعة قناعة راسخة أن القطاع الخاص هو شريكا تاما لها في إعادة بناء الاقتصاد اللبناني على أسس سليمة. وهذا لا يعني فقط مشاركته في تصميم السياسات الاقتصادية بل أيضاً مشاركة تامة في تنفيذها. هذا من جهة. من جهة أخرى، ان دور المجتمع المدني في مشاركة الحكومة اعادة هيكلة الاقتصاد اللبناني لا يقل أهمية عن دور القطاع الخاص، خصوصا وان المنظمات غير الحكومية أثبتت في السنوات الماضية عن فعالية وجدارة من خلال مساهمتها في تنمية العديد من المجتمعات وتقديمها للخدمات الاجتماعية والتنمية ذات الصلة.

من هنا، ان تحديد نظرتنا الجديدة لدور الدولة لا يمكن أن تكون بمعزل عن نظرتنا لدور القطاع الخاص والمجتمع المدني ومشاركتها في صياغة السياسات الاقتصادية وتنفيذها.

ومن المؤكد أن دور الدولة في الاقتصاد ليس إعاقة الحركة الاقتصادية، أو فرض أعباء إضافية على الشركات والأفراد. لا بل أن التجارب أثبتت أن الدولة الناجحة هي الدولة التي تحرر القيود ولا تحافظ عليها.

الآن ذلك لا يعني مطلقاً انسحاب الدولة بالكامل من واجباتها التي تضمن تحقيق المصلحة العامة، بل يعني إيلاء الدولة وظائف أساسية واستراتيجية جديدة، يمكنها تقديمها بدرجات أعلى من الكفاءة والفعالية في الأداء، منها:

- توفير الإطار القانوني والقضائي والمؤسسي، الذي يسهل النشاط الاقتصادي ويزيد فعاليته، والعمل على تطوير التشريع والقوانين حتى تتماشى مع التغيرات العالمية.

- الرقابة الناظمة أو المنظمة (regulatory functions)

- توفير المعلومات للقطاع الخاص حتى يتمكن من القيام بالاستثمارات الناجحة والمجدية

- توفير الحوافز التي تعمل على تطوير القطاع الخاص بشكل مستمر، واستقطاب الاستثمارات الخاصة

- حماية المستهلك وتوفير فرص متكافئة لجميع المواطنين عن طريق التعليم والعناية الصحية

- تشجيع المنافسة وتنظيم الأسواق التي تفتقد المنافسة، بالإضافة إلى تنفيذ القوانين المناهضة للاحتكارات، ومكافحة الاغراق، وقوانين حماية الملكية الفكرية والصناعية

- الدخول في اتفاقات دولية لفتح أسواق جديدة، والإشراف على تنفيذ هذه لاتفاقات

- تخفيض كلفة الانتاج وتحسين جودة الصناعة اللبنانية من خلال تشجيع القطاع الخاص على اعتماد المقاييس والمواصفات العالمية.

ومما لا شك فيه أن توزيع المهام بين القطاع العام، القطاع الخاص والمجتمع المدني،

سيمكن الدولة من القيام بدورها بفعالية وكفاءة أكبر وبالتالي تحسين نوعية الخدمات المقدمة الى المواطن.

أود التأكيد هنا على نقطة أساسية، الا وهي أن على القطاع العام أن يعيد النظر بطريقة عمله. لا يمكن للقطاع العام الاستمرار بالعقلية التقليدية التي درج بموجبها على وضع المواطن موضع الاتهام حتى تثبت براءته، وأن المواطن سيلجأ الى المخالفة في حال لمس أن الدولة ستخفف من قبضتها. ان هذه الاستراتيجية أثبتت فشلها بعد مضي ٢٥ سنة على ممارستها، مما يستلزم بنا العودة الى نهجنا الاساسي الذي كنا نعامل بموجبه المواطن على أنه بريء حتى تثبت ادانته، على اساس أن المخالفة هي الاستثناء للقاعدة وليس العكس. لذا يكفي أن تجرى عمليات التدقيق والتفتيش على عينات وليس على جميع الحالات. واذا لم يرقم القطاع العام باعادة اكتشاف دوره كمقدم للخدمات، لن نتمكن من استقطاب الاستثمارات وتحقيق النمو الاقتصادي المرجو.

لن أطيل عليكم أكثر، بل أود أن أتوقف لأؤكد بأن أمامنا ورشة عمل كبيرة، تحتاج لتضافر جهود الجميع دون استثناء، وفي مقدمتهم القطاع الخاص والمؤسسات غير الحكومية.

شكرا.



محاضرة

السيد روجيه نسناس

رئيس المجلس الإقتصادي والاجتماعي

معالي الوزير،



إسمحوالي بأن أتوجه إليكم بالتهنئة على ما تبذلونه على رأس وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية من جهود في مضمار التنمية الإدارية، وأهنئكم على هذه المتابعة التي تعكس مدى ما تعلقونه من أهمية لتطوير الإدارة وأنتم ترون أن التنمية الإدارية هي مشروع الوطن كله وليست مجرد إجراءات أو تدابير قانونية أو تنظيمية.

وورشة العمل الإقليمية التي تنظمونها حول رؤية جديدة لدور الدولة في لبنان، هي دعوة لمشاركة الجميع في حمل رسالة النهوض على نهج عملي ورؤيوي في أن.

وهنا لا يسعني إلا أن أتوجه بالشكر الى معالي الوزير الأستاذ فؤاد السعد لإتاحة هذه الفرصة لنا للمشاركة في أعمال هذه الورشة والكلام على "أوجه التعاون والشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، والنتائج التي يمكن إرتقابها".

قبل كل شيء أحرص على أن أسجل أن التغييرات العالمية التي حصلت في الربع الأخير من القرن المنصرم والتحولات الإقتصادية وتدافع العولمة وشبكات الإتصال والتواصل أدت كلها الى إنتقال العالم المعاصر، ونحن جزء منه الى مفاهيم جديدة والى حاجات مختلفة والى تطلعات أخرى.

في الماضي كان الغالب وجود إثنتين: الحاكم والمحكوم، السلطة والناس.

اليوم نتجه أكثر فأكثر الى مفهوم الشراكة في حمل المسؤولية. الشراكة في أداء الواجب وفي صون الحقوق وفي صنع التقدم.

من هنا الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي أيضاً تنمو حين تمثل الشراكة في القرار، والتكامل في التنفيذ، والشمولية في الجدوى.

ويتحصل هذا المفهوم نتيجة:

١- نمو الديمقراطية في العالم وتقدمها على غيرها من الإيديولوجيات.

٢- إرادة الشفافية في مواجهة المسائل الإدارية والإقتصادية والإجتماعية وفي معالجتها وبلورة الأجوبة الأخرى.

٣- الإقرار بأن الإنتاجية والإنماء هما السبيلان لمواكبة التحولات الإقتصادية العالمية. لم يعد أحد محل أحد.

شئنا أم ابينا نحن في عصر المبادرة. إنه عصر السباق على التفوق ولا مكان فيه لغير المتفوقين.

لذلك لا نمك إلا أن نواكب التقدم التكنولوجي والحضاري العالمي. فلبنان يستقر ويتألق حين يكون في قلب عملية التفاعل العصري لزيادة حركة التجدد: التجدد الإقتصادي والإجتماعي والعملية والثقافي الشامل، لاسيما أن الإقتصاد يقوم على التنافسية والقدرات التنافسية.

وحين نتكلم عن التنافسية فهذا يعني أن الأولوية هي للإدارة.

لم تعد المواد الأولية والطاقات الذاتية تستأثران بالأولوية بل الأهم هو: إدارتهما.

والإدارة في أساس جوهرها تعني التعاون.

إن توزع المسؤوليات لا يعني تقسيمها بل يعني المشاركة في أدائها. أي إستنفار الجميع للعمل لخير الجميع. وهذا الأمر صحيح في الميدان الإقتصادي والميدان الإجتماعي وميدان البيئة وميدان حقوق الإنسان وميدان التربية والتعليم كما هو صحيح في ميدان الخدمات.

لقد حالت التجاذبات السياسية والمناطقية في لبنان دون إطلاق العنان لتعزيز المؤسسات المدنية في الداخل وتعزيز روح الجماعة في المؤسسات العامة وحتى بين

المؤسسات الخاصة ولو بحدود أقل.

إن البحث في أوجه التعاون بين الدولة والقطاع الخاص يقتضي:

أولاً: إعادة النظر في دور الدولة وبنيتها وأنظمتها. المطلوب هو أكثر من الإصلاح. المطلوب تحديد دور الدولة هل نريد الدولة المديرة؟ هل نريد الدولة الموجهة؟ هل نريد الدولة الضامنة؟ لا بد من تطوير مفهوم الدولة باتجاه يجيب على ثلاثة حاجات ملحة:

أولاً: تقليص دور الدولة أي ترشيد القطاع العام وتفعيل إنتاجيته والمردودية.

ثانياً: تجهيز القطاع العام بالقدرات والتقنيات الحديثة وإعتماد تقنية المعلومات:

ففي سنغافورة مثلاً يستطيع المواطن الإستحصال على البطاقة الشخصية وجواز السفر وهو في منزله. المطلوب بنية إدارية تختصر المعاملات وتوقف إهدار الوقت وتوفر الكثير من الكلفة الغالية. المطلوب إدارة خلاقة بدل أن تبقى الإدارة مسبوقة.

ثالثاً: إعتماد اللامركزية الإدارية. وهي بند من بنود وثيقة الوفاق الوطني.

في هذا الإطار لا نعتبر الإصلاح الإداري عملية منفصلة قائمة بذاتها بل نريده جزءاً من خطة نهوض عام وشامل لكل الوطن بكل طاقاته وقطاعاته.

نريد إصلاحاً يجيب على السؤال التالي: أي بناء إداري لأية دولة في هذه الحقبة. فكل بناء إداري موصول ببناء لبنان الواحد المتحد الناهض في الداخل وموصول في آن ببناء دور لبنان في المنطقة وفي العالم.

من هنا نريد من القطاع العام ان يجسد نبض الريادة في الوطن كما هو القطاع الخاص يمثل نبض المبادرة في الوطن.

وتعاون القطاع العام والقطاع الخاص هو التعاون بين الريادة والمبادرة.

لذلك نتطلع الى تطوير الإدارة باتجاه يلبي مقومات التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والتربوية لأننا نؤمن أن الإدارة هي العمود الفقري في عملية النمو إنطلاقاً من الترابط العضوي بين ما هو إداري وما هو إقتصادي وما هو إجتماعي وما هو تربوي تعليمي ثقافي.

هذا الأمر يطبق أيضاً على القطاع الخاص، ونحن نقول أن القطاع الخاص يحتاج هو أيضاً إلى الإصلاح والتطوير لأن المنافسة الفعلية تستدعي التسابق على قاعدة توفير أفضل السلع والخدمات بأقل الكلفة وبأحسن النوعية وبأسرع وقت.

لذلك الخصخصة لا تعني إستقالة الدولة من وظيفتها. ولا تعني تخليها عن مؤسساتها. بل تعني قبل أي شيء مشاركة القطاع الخاص من خلال خبراته، والأهم الإهم فتح المجال أمام كل المواطنين لتوظيف رسامليهم وللإسهام فيها. هكذا يمارس المواطن حسه الوطني.

لقد سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ان بين في دراسته "الازمة الاقتصادية والاجتماعية اطار للمعالجة" ان الادارة تعاني من عدم التوازن بين خدماتها المتدنية نوعاً ومستوى، وبين تعرفاتها المرتفعة عموماً. كما انها تعاني من فائض بين تعرفاتها المرتفعة عموماً. كما انها تعاني من فائض في اعداد الموظفين في بعض الادارات ومن سوء توزيعهم بين ادارات اخرى ومن نقص في تخصصهم وتدريبهم.

والتدابير الواجب اتخاذها يمكن ان يكون بعضها بشكل تصحيحات بسيطة او عمليات تحديث للقوانين في وقت يتطلب بعضها الاخر انشاء بنى جديدة لدعم الاقتصاد وقدرته التنافسية وتقوية موارده البشرية وتأكيد التوزيع العادل لنتائج النمو بين جميع الفئات والمناطق.

وقد اطلقنا من خلال الدراسة عناوين عامة ورئيسية وفرعية للورش المطلوبة في كافة المجالات لتحويلها الى افكار قابلة للتطبيق والى صيغ معدة للتنفيذ ومن هذه الورش ورشة القطاع العام معتبرين ان اية سياسة للانعاش الاقتصادي او لاصلاح بيئة الاعمال وتدعيم الوضع الاجتماعي لن توثي ثمارها ما لم تصح الممارسات والاختلالات البنوية الملاحظة على مستوى القطاع العام.

والطاقات الإدارية للمؤسسات العامة والخاصة تؤثر بشكل مباشر على نجاح أو فشل هذه المؤسسات في الأسواق الداخلية والدولية.

قد لا يكون جديداً القول أن الأولوية في الإصلاح والتصحيح يجب أن تعطى للحياة السياسية اللبنانية بكل مكوناتها لتأمين الوفاق السياسي حول برنامج النهوض الذي لا بد من أن يكون متكاملًا يشمل النظام الضريبي وتدعيم السلم الاجتماعي وتفعيل دور المؤسسات

الخاصة. ونحن نعتبر بتلاقي سياسة الحكومة التي تعتمدها برئاسة دولة الرئيس رفيق الحريري بكثير من النقاط مع ما تضمنه كتاب المجلس الإقتصادي والإجتماعي كإطار للمعالجة، وخصوصاً على صعيد الإنفتاح المالي وإقامة لبنان المركز الإقليمي.

والمجلس الاقتصادي منكب على تفعيل لجانته كما يرتقب أن تحيل إليه الحكومة طلبات إبداء الرأي للمشاركة بدوره في عملية النهوض علماً بأن المجلس ما زال في مرحلة إستكمال التأسيس وخصوصاً على صعيد التجهيزات وإنشاء مركز التوثيق والأبحاث وإقامة المكتبة ووضع الهيكلية الإدارية للمجلس الى جانب متابعة التواصل مع الهيئات والإتحادات والنقابات الإقتصادية والعمالية ومؤسسات المجتمع الأهلي.

بإختصار نحن مع بلورة برنامج نهوض شامل لكل الوطن يستطيع:

أولاً: الإنقاذ والتعافي والتنمية في الداخل.

ثانياً: بلورة دور لبنان في المنطقة وفي العالم.

فمسؤولية بناء لبنان ليست مسؤولية الدولة وحدها. ولا تتحقق أيضاً خارج الدولة.

التكامل بين الدولة والناس. بين القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي حول برنامج نهوض شامل هو الحل الأضمن والأسرع والأقل كلفة لتجاوز الصعوبات التي تعترضنا.

فإذا لا نبدأ بمساعدة أنفسنا فلن يساعدنا العالم.

المطلوب التلاحم بين الثقة الدولية بلبنان والدعم العربي للبنان من جهة والعمل الجدي والمجدي في الداخل من جهة ثانية.

إنه وطننا ولا يبني لبنان إلا أبنائوه.

شكراً



أوجه التعاون والشراكة بين الدولة والقطاع الاهلي، والنتائج التي يمكن ارتقابها

د. كامل مهنا

أخصائي في طب الأطفال

محاضر في الجامعة اللبنانية

رئيس مؤسسة عامل

منسق عام جمع الهيئات الأهلية العربية.

فهرس

I - توطئة

II - القطاع الاهلي: نبذة تاريخية وتعريف

III - الهيئات الأهلية: وسيط بين الدولة والمواطن

IV - تجارب العمل المشترك بين القطاعين العام والأهلي

V - معوقات الشراكة على صعيدي الدولة والهيئات الأهلية والمانحة.

VI - دليل التعاون والشراكة بين الدولة والقطاع الاهلي

VII - خاتمة.

I. توطئة:

إن النظام الاقتصادي (وحتى السياسي) ليس غاية بحد ذاته بل وسيلة لتأمين رفاهية المجتمع والتي يشار إليها الآن بتعبير "التنمية" في بلدان العالم الثالث. غير أن مفهوم التنمية قد تغير منذ ظهوره بعد الحرب العالمية الثانية، فانتقل من القياس المحض مادي، الذي يعتمد على مستوى الدخل القومي والدخل الفردي وعلى نسبة نمو هذا الدخل، إلى المفهوم الاجتماعي الذي يؤكد على البعد الاجتماعي (خاصة قضايا الصحة والتعليم) وإن بقي أسير الاعتبارات المادية. إذ أنه ينظر للإنسان كإداة للإنتاج، ومن هنا جاء التركيز على أهمية الاستثمار في مجالات التعليم والصحة لأن ذلك يوفر مردوداً مادياً مرتفعاً.

أما في الظرف الراهن، ومنذ حوالي عقدين من الزمن، فإن الأدبيات الاقتصادية وأدبيات منظمات الأمم المتحدة تركز على التنمية المستدامة والتنمية البشرية ومحورها الإنسان، الوسيلة والأداة التي تتم التنمية بواسطتها وعبرها، كما أنه هو الغاية والهدف من كل جهد تنموي.

وإن أي حديث عن ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن أن يتوفر إلا عبر التنمية كعملية يتاح فيها للناس امتلاك أدوات السيطرة على مصائرهم وعلى رفاهيتهم. فهي مسار ورؤية واضحة لمشروع حضاري متكامل يشمل خمسة مكونات (السياسي - الاقتصادي - الاجتماعي - البيئي - الثقافي).

إن وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف) قد حسمت أموراً سياسية عديدة، كانت موضوع خلاف بين اللبنانيين، أهمها هوية لبنان (العربية) وشكل الدولة (مركزية) ونظام الحكم (جمهوري، ديمقراطي، برلماني)، غير أنها لم تتطرق سوى بعناوين عريضة للخيارات الاقتصادية - الاجتماعية. فلقد جاء في فصل "المبادئ العامة والإصلاحات" من وثيقة الوفاق الوطني، ومن ثم جاء في مقدمة الدستور (المعدل) إن "النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة" وأن الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً، ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام (مقدمة الدستور اللبناني، فقرة - د - وفقرة - ز-). وحتى يومنا هذا، وبعد مرور أكثر من عشر سنوات على اتفاق الطائف، لم يقم حوار جدي بين اللبنانيين حول خياراتهم الاقتصادية - الاجتماعية، وبالتالي لم يتم أي اتفاق على هذه المواضيع إلى جانب بروز جو من عودة احتدام الصراع السياسي الذي كان قد ظن البعض أنه

تم الاتفاق حوله.

إلا أن لبنان ولحسن حظ اللبنانيين وأصدقائهم - بالرغم من المحن التي مر بها - بقي يتمتع بجاذبية خاصة، عبّر عنها الكاتب الأميركي أوغستو ريتشار نورتون (١) في كتابه عن الحرب في لبنان بالعبارات التالية:

”يسع لبنان، حتى في أحلك الأوقات، أن يبقى مكاناً بارز القدرة على الإغواء. وقد لا يوجد بلاد أخرى في العالم أسرة للنفس بقدر ما هو لبنان. ومع أن اللقاء مزيج من مرارة وحلاوة، فإن التمتع بطبعه يطول”. ولا ريب أن أهل لبنان، يقعون في حبال سحره قبل سواهم، وعلى هدى هذا السحر الذي يهدده عنف البشر.

أتوجه بالشكر لمعالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية المحامي فؤاد السعد وإلى الأخوات والأخوة القيمين على هذه الورشة، الذين أتاحوا لي فرصة التحدث أمامكم عن أوجه التعاون والشراكة بين الدولة والقطاع الأهلي، والنتائج التي يمكن ارتقابها.

إنني سأحاول في مداخلتي هذه، حول بناء شراكة حقيقية بين الدولة والهيئات الأهلية وكذلك القطاع الخاص والهيئات المانحة، الإجابة على الأسئلة التالية:

أولاً: على صعيد العلاقة مع الدولة:

هل هناك وعي لأهمية دور القطاع الأهلي ومعرفة للأسس التي ستبنى عليها مفاهيم الشراكة من قبل القيمين على القطاع العام؟ وهل القطاع الأهلي بلغ مستوى من النضج الكافي يسمح ببناء علاقة عضوية مع الوزارات المعنية؟ وهل هناك على مستوى القطاع العام اعتراف بدور وطني للهيئات الأهلية.

ثانياً: على صعيد الجمعيات:

هل تمكنا من تملك الأعضاء في الجمعيات المفاهيم المتعلقة بالتنمية، والرؤية الشمولية حول الواقع الاجتماعي القائم وكيفية إيجاد السبل لتأمين الحلول؟ وهل أن الشبكات (الأطر التنسيقية) التي أنشئت في السنوات الأخيرة، والهامة جداً، هل تمكنا من تحويلها إلى مؤسسات أم إنها جزء من ”عدة الشغل“ تستعمل عند الحاجة؟ وهل هناك مستوى كاف من

1- Northern Augusts Richard, Amal and Shi'a, Struggle for the south of Lebanon, Austin.

الوعي لدى القيمين عليها للتضحية بالسلطة الذاتية لصالح العمل المشترك؟

ثالثاً: على صعيد القطاع الخاص:

نظراً للأهمية المتزايدة لدور هذا القطاع في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية، هل لدى القيمين عليه خطة من أجل المساهمة في توفير شبكات الأمان الاجتماعي، في ظل تراجع الدور الخدماتي والاجتماعي للدولة، أم أن الهاجس الدائم هو جني المزيد من الأرباح على حساب اتساع المهمشين اجتماعياً؟

رابعاً: على صعيد الهيئات المانحة:

هل العلاقة معها هي علاقة شراكة أم أن ذهنية "المساعدة" و"المشروع"، وسياسة الاحتواء المبنية على قاعدة من يدفع يقرر هي السائدة؟

II. القطاع الأهلي: نبذة تاريخية وتعريف:

تعتبر الهيئات الأهلية غير الحكومية حالياً النسق الثالث TROISIEME SYSTEME أو القوة الثالثة في العالم، بعد الحكومات والقوى السياسية - كما تصنفها منظمات الأمم المتحدة، وهي تمثل الحلقات الوسيطة بين الدولة والناس، وتضم الجماعات المدافعة عن قضايا تتعلق بالإنماء والمشاركة والسلام، وهي تحتج وتعارض وتتكلم باسم المجتمع، وهي تشكل جزءاً أساسياً من بنى المجتمع المدني، الذي يمكن الإنسان من المشاركة ومن إعلان رأيه، وتلبية حاجاته، وتنمية طاقاته، والسيطرة على حياته.

وفي لبنان تحتل الهيئات الأهلية، من وجهة نظرنا، المرتبة الأولى في العالم، بالمقارنة مع عدد السكان، من حيث أهمية وحجم القطاع الأهلي فيه، وإن دور هذا القطاع أخذ بالنمو المطرد عالمياً، منذ العقدين الأخيرين، في ظل التطورات السياسية والاقتصادية العالمية، واعتماد سياسة الإصلاح الهيكلي، وما يترتب عليها من تراجع في الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة، ومن تشجيع للخصخصة، كلها عوامل ساهمت في تعزيز دور الهيئات الأهلية في المجتمع، وفي إنشاء المزيد من الشبكات المحلية والإقليمية والعالمية فيما بينها.

إن القطاع الثالث، يحتل مساحة كبيرة من العمل الاجتماعي والاقتصادي في البلدان المتطورة، ويشكل جزءاً عضوياً فاعلاً في ديناميتها ومنظورها للتطوير المجتمعي وللتغيير

الاجتماعي - السياسي، ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، هناك ١,٤٠٠ مليون منظمة غير متوجهة للربح تقع في إطار هذا القطاع، ويصل رقم مواردها المالية إلى حدود نصف ترليون دولار (٥٠٠ بليون دولار). وهذا يعني، ومن باب المقارنة، إن نفقات هذا القطاع الطوعي تفوق الناتج القومي الإجمالي لجميع دول العالم باستثناء السبعة الكبار. ولزيادة توضيح الأهمية، نشير كذلك إلى أن هذا القطاع الأهلي يقوم بتوليد ٦٪ من الناتج القومي الأميركي، ويوفر ١٠,٥٪ من مجموع فرص العمل.

إن الأهمية المتنامية التي بدأ يحتلها العمل غير الحكومي لم تجلب انتباه الحكومات فحسب، بل أخذت تحتل مكانها في إطار العون الدولي متعدد الأطراف والثنائي. وفي الاستعانة بالأرقام ما يوضح حجم التطور الحاصل في حصة القطاع الأهلي من إجمالي المعونة الدولية، ففي الوقت الذي لم يكن ليتجاوز مبلغ مليار دولار عام ١٩٧٠، أو ٤ مليار دولار عام ١٩٨٠، فقد قفز إلى ١٢ ملياراً عام ١٩٩٣، وفي تقديرنا فإنه قد يصل حالياً إلى أكثر من ١٥ مليار دولار^(٢).

وبالنسبة لبلدان العالم الثالث (قارات آسيا وأميركا اللاتينية بالذات وأفريقيا بحد أقل) نلاحظ كذلك توسعاً منظوراً في عمل القطاع الطوعي خلال عقدي الثمانينات والتسعينات وزيادة أهمية المنظمات غير الحكومية التي بدأت تمارس نشاطاً ملموساً ومؤثراً في فضاءات كانت أساساً مقتصرة على القطاع الرسمي للدولة. ولاشك بأن مثل هذا التوسع في إطار الحركة قد نشأ في ظل المناخ العام المتوجه نحو الحد من الدور التدخلية والمركزي للدولة وإعطاء أهمية متزايدة للقطاع الخاص والأخذ بإستراتيجية إعادة الهيكلة الاقتصادية وما أفرزته من تبعات على الفئات الاجتماعية المهمشة، مما أدى، بالمنظور النسبي، إلى بروز أهمية جديدة للدور الاسهامي للمجتمع المدني ومؤسساته والذي يشكل العمل غير الحكومي جزءاً منه.

تاريخ الهيئات غير الحكومية في لبنان:

إن تاريخ الهيئات غير الحكومية في لبنان، يرتبط إلى حد كبير مع مثيلاتها في الدول الصناعية، أي انه يعود إلى أواسط القرن التاسع، ولقد كان طابعها الأساسي خيراً اجتماعياً، وله علاقة بشكل عام مع المؤسسات الدينية والكنسية، التي أنشأت العديد من مؤسسات الرعاية.

(٢) د. دارم البصام لجنة المتابعة للمنظمات الأهلية العربية

وفي ضوء التحولات السياسية والاجتماعية، تطورت المنظمات الطوعية، لا سيما وان القانون الصادر عام ١٩٠٩ والذي سمح بتأسيس الجمعيات، قد شجع هذه العملية إبان الحكم العثماني وتحت الانتداب الفرنسي وحتى يومنا هذا.

ولقد تلازم نمو المؤسسات الأهلية في لبنان مع تطور التشكيل الاجتماعي في المناطق اللبنانية وعملية الصراع الدائرة فيها وسياسة التمييز بين أبناء الوطن الواحد.

١- مرحلة الاستقلال:

منذ الاستقلال عام ١٩٤٣، لم توفق الحكومات المتعاقبة في بناء الدولة القادرة والعادلة وتأمين الانصهار الوطني لجميع اللبنانيين. فلقد برزت الشخصية الخاصة لكل طائفة من الطوائف اللبنانية، ومن ضمنها المؤسسات غير الحكومية، فجعلت هذه السياسة الطوائف هي الوحدات السياسية الواقعية، الدستورية، التي تلعب دورها في الحياة السياسية، مما جعل الوحدات الطائفية هي العناصر المكونة للدولة اللبنانية، وليس المواطن اللبناني هو العامل الأساسي للدولة.

٢- مرحلة الستينات:

ولقد حاولت الحقبة الشهابية في مطلع الستينات أن تبني دولة حديثة، على أسس من التخطيط الإنمائي وإشراك المؤسسات الأهلية بذلك، إلا أن هذه التجربة لم تحقق أهدافها.

وفي نفس الفترة الزمنية التي تميزت بالنهوض القومي في المنطقة برزت فئات اجتماعية في مختلف المناطق اللبنانية تجاوزت المفهوم الاحساني الإغاثي للعمل الاجتماعي إلى روح التضامن والتعاون وأسست مجموعة من الهيئات غير الحكومية ترمي إلى تعميق الوعي الاجتماعي والسعي إلى بناء مجتمع العدالة والمساواة والحرية والمشاركة والإنماء، إلا انه كان هناك تفاوتاً واضحاً في التشكيل الجغرافي بين المناطق اللبنانية.

إن هذا التفاوت في عمر المؤسسات بين منطقة وأخرى يعبر عن واقع اجتماعي اقتصادي ويعكس سياسة عدم التوازن السائدة في حينه بين المناطق، وان هذا الخلل البنيوي كان من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى المحنة التي بدأت في العام (٣) ١٩٧٥.

(٣) دراسة لكامل مهنا حول دور المنظمات الأهلية

٣- خلال سنوات المحنة والمرحلة الراهنة:

لقد لعبت الهيئات الأهلية دوراً تاريخياً خلال سنوات المحنة في ظل تراجع دور القطاع العام، فكانت الجهة الصالحة في تحديد حاجات الناس والسعي لتلبيتها، ولقد تمكنت خلال سنوات طويلة من العمل الدؤوب من توفير تجربة غنية وثقة عالية محلياً وعالمياً.

إن هذا الرصيد الكبير الذي حازت عليه الهيئات الأهلية خلال ستة عشر عاماً من الحرب وما رافقها من عنف وقتل وتدمير وتهجير، خلال هذه الفترة العصيبة، تمكنت من المساهمة مع باقي بنى المجتمع المدني من المساعدة في المحافظة على عدم تفكك المجتمع، وبعدها وضعت الحرب أوزارها، وبدأت مسيرة السلم الأهلي، باتت الجمعيات أمام تحد جديد، كيفية التأقلم مع الواقع الجديد، والانتقال من حالة الطوارئ والإغاثة إلى رحاب عملية التنمية المستدامة وكيف ستمكن هذه الهيئات من المساهمة في إنماء وتطوير المجتمع، وهل ستكون في مستوى هذا التحدي؟.

تساؤلات نطرحها في مرحلة انتهاء الحرب الباردة وزوال القطبية الثنائية، ونشوء الشبكات الإقليمية بين العديد من الدول داخل ما يسمى بالقرية الكونية LE VILLAGE PLANETAIRE والتي تعززت مع سهولة الاتصالات والمواصلات

سنحاول الإجابة على هذه الأسئلة في ضوء ما هو متاح.

III. الريئآت الأهلية: وسيط بين الدولة والواطن:

اكتسبت الهيئات الأهلية خلال العقدين الأخيرين طابعاً عالمياً، في ظل سياسة التكيف الهيكلي التي أدت إلى تراجع دور الرعاية وتشجيع الخصخصة وإلى تعزيز دور المنظمات غير الحكومية (كما تسمى في الغرب)، والمنظمات الأهلية التطوعية (كما تسمى في البلدان العربية)، أو القطاع الثالث (كما أطلقت التسمية في نادي روما في محاولة لتمييزه عن القطاع الحكومي والقطاع الخاص).

كيف تتجسد صورة الهيئات الأهلية في لبنان؟

إن تجربة المؤسسات الأهلية في لبنان لا سيما في سنوات الحرب تمثل دليلاً قاطعاً على أهمية هذه الهيئات سواء عبر التقديمات التي قامت بها على مستوى الإغاثة والطوارئ أو عبر

بقاء بعضها كرمز للسلم الأهلي والديمقراطية والتنمية، حتى عبر صيانة هذه المؤسسات لدور الدولة مع أن المتعارف عليه هو أن الهيئات تنتزع دورها من الدولة:

فهناك قطاع ثالث بالغ الأهمية يربط المجتمعات المحلية ببعضها البعض، ويقوم بإنجاز أعمال، لا ولن تقدر عليها الحكومة ومؤسسات الأعمال، كما يمنح هذا القطاع المشاركين فيه شعوراً قوياً بتحقيق الذات.

هذا القطاع كبير ومتنوع وليس له صورة واحدة، ولا يتحدث باسمه شخص واحد، فهو عبارة عن هيئات ومنظمات وشبكات، تتفاوت في أحجامها وقدراتها (بستان خير كما يسميه أحد قيادتي العمل الأهلي)، تحتل موقعا وسيطا بين المواطن والدولة، وبما أن تشعبات هذا القطاع واسعة جداً، فإن الناس لا ترى سوى جزءا منه، بينما تبقى غالبيته غير منظورة.

ولقد أطلق على هذا الجزء من المجتمع مسميات مثل القطاع الأهلي أو الهيئات الأهلية، وهي تسميات تعبر عن واقع الحال (وأفضلها على الإطلاق بنظري) وعن عمق التصاقها بالناس (الذين هم الأهل النواة الأولى في المجتمع)، مع أنها مرفوضة من قبل بعض النشطاء المثقفين الذين يربطونها بالعشيرة والعائلة والمجتمع البدائي، وعدم استجابتها لتطورات المفاهيم الحديثة والتي يغلب عليها استعمال الهيئات غير الحكومية والتي تلاقي أيضاً ملاحظات فئات مثقفة أخرى، إذ إنها تعبر عن أداة نفي، وان ليس كل ما هو غير حكومي هو خيري أو دفاعي، فمؤسسة الجيش على سبيل المثال هي غير حكومية، إلا أنها ليست أهلية، كما تستعمل تسمية القطاع المستقل (الولايات المتحدة الأمريكية) أو القطاع الذي لا ينشد الربح أو القطاع التطوعي أو الخيري... إلخ.

إلا أن إحدى خصائصه هو أنه منفصل عن الحكومة وعن القطاع الخاص مما يؤدي إلى مسمى آخر وهو القطاع الثالث.

ولكن الأمور ليست دائماً بهذه البساطة وهي أكثر تعقيداً مما يمكن أن نتصور.

وإننا نستطيع أن نصنف الهيئات الأهلية إلى فئتين:

١- الاتجاه الخيري والخدماتي، الذي بالعبء المباشر (أغذية، ملابس، أموال، أدوية للمحتاجين، مجالات تربوية اجتماعية... إلخ)

٢- الاتجاه التمكيني والذي يشمل الجانب التدريبي والدعم والمناصرة لمساعدة الناس على تعلم كيفية مساعدة أنفسهم ومجتمعهم بصورة أفضل، وتسعى للتأثير في عملية صنع السياسات العامة، وتلعب هذه الجمعيات الكثير من الأدوار.

عدد الجمعيات في لبنان:

بلغ عدد الجمعيات في لبنان منذ العام ١٩٤٣ حتى العام ١٩٧٩، ١،٣٠٣ جمعيات (بينها ٨٨ جمعية كانت قبل أن ينال لبنان استقلاله) (٤)

وفي دراسة أجراها الخبير السيد عمر طرابلسي لصالح البنك الدولي عبر مراجعة دقيقة للجريدة الرسمية منذ العام ١٩٨٠ إذ تنشر فيها اسم الجمعية التي تنال علماً وخبراً من وزارة الداخلية فبلغت ١،٩٠٠ جمعية منذ اتفاق الطائف في العام ١٩٨٩ حتى عام ١٩٩٩، أي بمتوسط ٢٠٠ جمعية سنوياً تقريباً. وإن مجموع عدد الجمعيات حسب السيد طرابلسي المدونة في سجلات وزارة الداخلية (بمعزل عن الجمعيات الرياضية والنوادي والنقابات العمالية ونقابات المهن الحرة... إلخ) قد بلغ ٣،٩٤٦ حتى العام ١٩٩٩.

وفي جميع الحالات، إن الجمعيات التي تتمتع بنشاط على الصعيد الوطني ولها حضور أساسي لا يتجاوز عددها الـ ١٥٠ جمعية (٥).

وإن مجموع الموظفين العاملين في الجمعيات بلغ ١١،٦١٩، بينما عدد المتطوعين بشكل مستمر حوالي ٢٠ ألفاً، وتوجد قدرة على تجييش أعداد أكبر (عشرات الألوف).

وفي جميع الحالات، إن شخص من اثنين على الأقل من البالغين في لبنان، له علاقة ما، بجمعية أو هيئة اجتماعية أو إطار تطوعي ما، وإن مشاعر غالبية الناس، تتأثر بالقطاع الأهلي، وإن العطاء من أجل فكرة يمثل جزءاً مهماً من ثقافة المجتمع (المقيم والمغترب)، خصوصاً للمؤسسات ذات الطابع الديني.

(٤) هذا الرقم مأخوذ من دراسة وظائف الخدمة الاجتماعية وأوضاع العاملين فيها (منشورات التدريب الجماعي الحدث عام ١٩٨٠)

(٥) إننا نميل إلى اعتماد الرقم الوارد في دراسة البنك الدولي عام ٢٠٠٠ والبالغ ٣،٩٤٦ جمعية في لبنان، نظراً لجدية الطريقة التي اعتمدت عبر عد الجمعيات الحاصلة على علم وخبر والصادرة في الجريدة الرسمية. كما إننا نتحفظ على عدد الجمعيات الذي يتم تداوله والذي يتراوح بين الألف والثلاثين ألف جمعية.

وبمعزل عن الأرقام والأعداد فإن وجود الجمعيات يرتبط بإشباع الحاجات التي لا تستطيع الدولة أو السوق إشباعها، ولقد تبين أنه كلما تنوعت الأقليات العرقية أو الدينية في المجتمع (في لبنان يوجد ١٨ طائفة) كلما زادت المنظمات الأهلية. إذ يقوم المتحمسون بإنشاء الجمعيات كوسيلة لجذب الناس. وأنه كلما تصاعدت المنافسة اتسع حجم القطاع الأهلي، خصوصاً وأن مفهوم الخدمة ارتبط بالتوظيف السياسي المباشر^(٦).

ومهما يكن من أمر الخلفية التي ينطلق منها القطاع الأهلي، فإنه في جميع الحالات يوفر آلاف السبل للتعبير عن المشاعر وخدمة الآخرين، كما قال جون وجاردنر، أحد مؤسسي هيئة القطاع غير الربحي في الولايات المتحدة الأميركية: "ربما أكثر خصائص القطاع ملفتة للنظر هي حرته النسبية من القيود، ما ينجم عن ذلك من تعدديه: ففي نطاق القانون، يمكن لكافة الناس أن يتبعوا أو يتبعوا أي فكرة أو برنامج طالما أرادوا ذلك. وبخلاف القطاع الحكومي، لا يحتاج القطاع المستقل لإثبات أن أفكاره أو فلسفته يدعمها جمهور كبير من المؤيدين والأنصار. ولا يحتاج القطاع المستقل كذلك، بخلاف قطاع الاعمال لأن يتبع فقط تلك الأفكار التي ستحقق ربحية"^(٧).

خصائص القطاع الأهلي ودوره في المجتمع اللبناني: الأطر التنسيقية

إن التجارب المشتركة بين الهيئات الأهلية قد أكدت على أهمية العمل التنسيقية والتعاون، ولقد جاءت ظروف المحنة الصعبة لكي تزيد هذا التأكيد أهمية وتفرضه كأمر واقع خلال الحرب وكضرورة حتمية نظراً لضخامة الأعباء الملقاة على عاتق هذه الهيئات ودورها الأساسي في تضميد جراح المواطنين وتأمين احتياجاتهم المباشرة، في ظل الشلل الذي أصاب القطاع العام في المجال الاجتماعي.

إن العلاقة التي توثقت خلال المحنة بين الهيئات لم تكن وليدة هذا الظرف بل هنالك محاولات عديدة في العمل المشترك أو التنسيقية بين الهيئات غير الحكومية، إذ توجد تجارب غنية، بادرت إلى القيام بها قيادات وهيئات لها حضورها ودورها في ميدان العمل الاجتماعي.

(٦) د. شهيدة الباز: المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الواحد والعشرين.

7) Independent sector, "From Belief to Commitment"
Washington, D.C: 1993

ومن ضمن هذه التجارب ما هو مناطقي، أو على صعيد الوطن، وهي تهدف إلى تجميع الطاقات في سبيل ضم الجهود وتحديد المهام، وتجنب الازدواجية في العمل، وتطوير القدرات البشرية، وتفعيل دور المؤسسات غير الحكومية في المجتمع.

هذا بالإضافة إلى تنسيقات وتجمعات أخرى، وبشكل خاص في إطار الهيئات النسائية والشبابية والثقافية والرياضية وغيرها ليس مجال بحثها هنا.

إن ابرز المحاولات في العمل المشترك قد بدأ في الستينات حين بادرت الحركة الاجتماعية إلى تنسيق العمل بين هيئات غير حكومية، فأنشأت التنسيقات الاجتماعية المتخصصة ومنها:

١- هيئة تنسيق المستوصفات بتاريخ ٢١ آب ١٩٦٧

٢- هيئة تنسيق الأندية وجمعيات البيئة في حزيران ١٩٦٧

٣- هيئة تنسيق الصيفيات مراكز محو الأمية في أيار ١٩٦٨

٤- هيئة تنسيق صيفيات الأولاد بتاريخ ٢٠ شباط ١٩٦٤

بالإضافة إلى هيئة تنسيق رياض الأطفال، والتدريب الحرفي ... الخ

ولقد شاركت في هذه الأنشطة العديد من الهيئات الأهلية المعنية

ب - المجلس الوطني للخدمة الاجتماعية الذي ضم عشرات الهيئات الأهلية، وكانت له عدة نشاطات وانشأ بمبادرة من مؤسسات الرعاية الاجتماعية في لبنان.

ج - لجنة التنسيق بين الجمعيات الأهلية وقد شملت حوالي ٢٥ جمعية، وقامت بمبادرة من جمعية تنظيم الأسرة.

د - لجنة الطوارئ الصحية الاجتماعية: التي أنشئت خلال الغزو الإسرائيلي بالتعاون مع وزارة الصحة والشؤون الاجتماعية والمنظمات والتي أشرفت على المستشفيات الميدانية والمراكز الصحية والمستوصفات وجهاز الدفاع المدني في العام ١٩٨٢ بمبادرة من مؤسسة عامل والهيئات الصديقة الأخرى.

هـ- لجنة الطوارئ الصحية والاجتماعية التي أنشئت خلال حرب الجبل والضاحية عامي ١٩٨٣ - ١٩٨٤ بالتعاون مع هيئة إنماء الضاحية.

و- ملتقى الهيئات الحكومية اللبنانية والأجنبية في سبيل التعاون والإنماء وتبادل التجارب، خلال الفترة الواقعة بين الأعوام ١٩٨٥ - ١٩٨٨، ومؤتمرات المتلقى كانت تتم في لارنكا - قبرص.

ز- وأخيراً وتتويجاً لسنوات طويلة من العمل المضني تم إنشاء إطارين أساسيين يضمنان ابرز الهيئات الأهلية الفاعلة في لبنان واللذين تأسسا في السنوات الأخيرة:

١- ملتقى الهيئات الإنسانية والذي يضم ١٢ هيئة.

٢- تجمع الهيئات الأهلية الطوعية في لبنان: والذي يضم ١٤ جمعية لبنانية وهو يعني مجموعة من الجمعيات التي لها اكثر من نشاط في اكثر من منطقة جغرافية

يضاف إلى هذين التجمعين قطاعات أساسية غير حكومية:

المؤسسات غير الحكومية العاملة في لبنان والتي لم تنتسب إلى أحد هذين التجمعين:

١- الهيئات والمجالس الثقافية

٢- الهيئات والمجالس النسائية وأهمها المجلس النسائي اللبناني الذي يضم حوالي ١٥٣ جمعية.

٣- تجمعات الشبيبة والأندية

٤- النقابات والاتحادات

٥- مؤسسات التعليم العالي والجامعي

٦- جمعيات حقوق الإنسان وحركات الاعنف

٧- البلديات

٨- الهيئات الدولية غير الحكومية.

٩- اتحادات وهيئات المعاقين.

١٠- الجمعيات التي تهتم بالشؤون البيئية... إلخ

١١- الهيئات التي تعنى بالطفولة.

مع الإشارة أن الهيئات قد تمثلت في المجلس الاقتصادي الاجتماعي عبر نخبة من قياداته.

IV. تجارب العمل المشترك بين القطاعين العام والاهلي:

تعود، كما أعتقد، أول تجربة عمل مشترك بين القطاع الأهلي واللجان المحلية والقطاع العام (ممثلًا بمصلحة الإنعاش الاجتماعي) إلى مطلع الستينات خلال الحقبة الشهابية، عبر محاولة بناء دولة حديثة، على أسس من التخطيط الإنمائي وإشراك المؤسسات الأهلية بذلك، حيث تم إنشاء مصلحة الإنعاش الاجتماعية، والتي شكلت حالة متقدمة في المفهوم التشاركي بين الحكومة والمجتمع المحلي. إذ اكتشف الأب لوبريه Lebret، غنى لبنان في المؤسسات الأهلية ودعا الى اشراكها في عملية التنمية التي عرفها في كتابه "دينامية التنمية": "إنها تضافر جهود الدولة والمجتمع لمساعدة الإنسان، كل انسان، وكل الناس، على تحسين أوضاعهم الحياتية من خلال خطة إنمائية متكاملة ومتناسقة، يتم تحقيقها بأقصى سرعة ممكنة وبأقل تكاليف في جو من الحرية والديمقراطية". وفي نفس الفترة الزمنية التي تميزت بالنهوض القومي في المنطقة، برزت فئات اجتماعية في مختلف المناطق اللبنانية تجاوزت المفهوم الاحساني الإغاثي للعمل الاجتماعي إلى روح التضامن والتعاون وأسست مجموعة من الهيئات غير الحكومية ترمي إلى تعميق الوعي الاجتماعي والسعي إلى بناء مجتمع العدالة والمساواة.

إلا أن العمل المشترك الذي تعزز خلال سنوات المحنة فيما بين الهيئات الأهلية في ظروف الحرب القاسية والدور الفعال الذي قامت به هذه الهيئات في ظل تراجع دور القطاع الرسمي، تميز بتجربة مشتركة مع وزارة الصحة خلال الغزو الإسرائيلي للبنان عام ١٩٨٢، حيث تم إنشاء لجنة طوارئ صحية اجتماعية. بالتعاون مع المنظمات الأهلية اللبنانية والدولية والتي قامت بتجهيز وتشغيل مستشفيات ميدانية في كل من بيروت الغربية والضاحية الجنوبية ومجموعة من المراكز الصحية والمستوصفات وجهاز الدفاع المدني، ولقد

مثلت هذه المحاولة تجربة رائدة بين القطاعين الرسمي والأهلي والدولي في مرحلة صعبة جداً، إلا أن محاولات ممثلي القطاع الأهلي تطويرها لاحقاً بإشراف وزارة الصحة لم تلقى تجاوباً.

إلا أن التجارب المشتركة مع القطاع العام، تطورت بعد اتفاق الطائف وبدء مسيرة السلم الأهلي، وظهور النتائج الكارثية لـ ١٦ عاماً من القتل والتدمير والتهجير، وضعت جميع الأطراف المعنية بالشأن العام: الدولة، القطاع الخاص، الهيئات والمنظمات الدولية أمام تحد كبير، كيفية معالجة هذا الواقع المأساوي خصوصاً وأن الإمكانيات المتوفرة لا تلبى إلا جزءاً يسيراً من احتياجات الناس الاقتصادية والاجتماعية.

هذا الواقع الضاغط، أدى إلى محاولة بلورة سياسية إنمائية وطنية ومغادرة الذهنية القطعية العدمية، ذهنية: إما الدولة وإما القطاع الأهلي، هكذا أو هكذا، الإما/أو.

كما إن سياسة الانفتاح بين جميع الأطراف المحلية والدولية، والمتعلق من ناحية، بالدور الفعال الذي لعبته الهيئات الأهلية خلال سنوات الحرب الذي ساهم في بناء علاقة واضحة وعميقة ومتواصلة بين العديد من المنظمات الأهلية اللبنانية وبين هيئات دولية مانحة في مجالي الطوارئ والتنمية، ومن ناحية أخرى في الرواج العالمي لفكرة إنشاء الشبكات الدولية والتشجيع من قبل الهيئات المانحة، كما أن الأمم المتحدة، قد أكدت في توصياتها على تعزيز دور الهيئات الأهلية وإشراكها من قبل الحكومات في السياسات العامة والتزام لبنان بتطبيق هذه التوصيات.

ومن أبرز التجارب ما تقوم به وزارة الشؤون الاجتماعية عبر العقود المشتركة مع الهيئات الأهلية، وإن من شروط هذه العقود أن تساهم الجمعية بنسبة ٣٠٪ والوزارة بـ ٧٠٪ من الموازنة. كذلك على صعيد وزارة الصحة، تجربة الأيام الوطنية لتحصين الأطفال، وبرامج الصحة المدرسية بالتعاون مع وزارة التربية واليونسف، وبرنامج الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة وبرامج الأدوية المزمنة وبرنامج الرعاية الصحية الأولية، حيث أقرت الوزارة الانخراط في استراتيجية الرعاية الصحية الأولية بعد أن أثبت التعاون فاعليته، أقرت الوزارة في العام ١٩٩٦ وبالتنسيق مع البنك الدولي إجراء عقود مع مراكز المؤسسات الأهلية فأطلقت الاستراتيجية الوطنية للرعاية الصحية الأولية بمشاركة مختلف القطاعات الوطنية الرسمية والأهلية والخاصة، وتم إجراء عقود بين واحد وثلاثين مركزاً صحياً، (واحد وعشرون منها للقطاع الأهلي وعشرة لوزارة الصحة). ولقد تم تشكيل لجنة وطنية مشتركة لتنفيذ هذه

الاستراتيجية.

كذلك يوجد برامج تنفذ مع وزارة البيئة بالتعاون مع الهيئات الأهلية البيئية.

ولقد قدر مجموع إنفاق الحكومة على الجمعيات ٤٢ مليون دولار أميركي منها ٣٣ مليون (٨) من وزارة الشؤون يضاف إليها ما تقدمه وزارة الصحة العامة، كما أنه يوجد في معظم الوزارات موازنات متواضعة لمساعدة الجمعيات الأهلية، (دراسة البنك الدولي عام ٢٠٠٠ عن الهيئات الأهلية في لبنان).

كما أن المساعدات الخارجية بلغت بنفس العام حسب تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ١٦ مليون دولار، يضاف إليها مساعدات محلية ومن السفارات ومن دول وهيئات تقدم مباشرة إلى الجمعيات.

ويحدد بعض قياديين العمل الأهلي في لبنان، المساهمة السنوية للهيئات الأهلية في الاقتصاد الوطني بحوالي ٣٠٠ مليون دولار أميركي دون احتساب الجهد البشري والتطوعي. كما أن منظمة الصحة العالمية في تقريرها عن الوضع الصحي في لبنان، حددت مساهمة القطاع الأهلي في كلفة الصحة في لبنان بعشرة في المائة (١٠٪) من إجمالي النفقات العامة. وان وزير الصحة العامة في مشروعه حول إصلاح النظام الصحي يعتبر أن القطاع الأهلي يملك اليوم ٧٦٠ مركزاً صحياً ومستوصفاً من اصل ٨٦٠ موجودة على الأراضي اللبنانية، ويعتبر أن التعاون مع القطاع الأهلي لتنفيذ البرامج قد أثبت جدواه (٩).

ومن اللجان المشتركة بين القطاع العام والقطاع الأهلي:

١- الهيئة الوطنية لرعاية شؤون المعاقدين برئاسة وزير الشؤون الاجتماعية

٢- المجلس الأعلى للصحة برئاسة وزير الصحة العامة.

٣- المجلس الأعلى للطفولة.

(٨) بعد مراجعة وزارة الشؤون الاجتماعية حول دقة هذا الرقم، أكدوا لنا أن المبلغ الذي رصد عام ١٩٩٩ لدعم الجمعيات كان ٦٨.٥ مليار ليرة لبنانية (٦٢ مليار للجمعيات الرعائية، ٦ مليارات للعقود المشتركة مع الجمعيات ونصف مليار لبرنامج التنمية).

(٩) النهار ١٩/٠٨/١٩٩٧

٤. اللجنة الوطنية للصحة المدرسية

٥. المجلس الاقتصادي الاجتماعي (والذي يعول على دوره الكثير من مجال تجسيد الشراكة العملية بين القطاعات العامة، الخاصة والأهلية)

٦. لجنة حماية حقوق الطفل

٧. اللجنة الوطنية للمرأة

٨. اللجنة البرلمانية الأهلية للسياسات العامة.

٩. لجنة العودة للمهجرين.

١٠. اللجان الوطنية للإعداد والمشاركة ومتابعة توصيات مؤتمرات قمم الأمم المتحدة:

- التنمية والسكان في القاهرة

- التنمية الاجتماعية في كوبنهاغن.

- قمة المرأة في بيجين

- المؤئل الثاني اسطنبول، ولجان المتابعة لتنفيذ التوصيات.

١١. اللجنة الوطنية لإحياء الذكرى الخمسين لإنشاء منظمة الأمم المتحدة. بالإضافة إلى

هيئات أخرى عديدة.

هل هناك شراكة حقيقية بين الدولة والقطاع الأهلي؟:

إذا لم تكن نحن... فمن؟ وإذا لم يكن الآن فمتى؟

مقولة صينية قديمة

في ضوء هذه البرامج والعمل المشترك بين الوزارات المعنية والقطاع الأهلي والدور الكبير الذي يلعبه هذا القطاع في مجال الخدمات والتنمية والتغيير الديمقراطي، كما أن التوصيات الصادرة عن قمم الأمم المتحدة والهيئات الدولية حول ضرورة إشراك القطاع الأهلي في عملية البرمجة والتخطيط والتنفيذ، وإن وعي المسؤولية في القطاع العام لأهمية

هذا الدور وكذلك حجم الأعباء الاقتصادية والاجتماعية التي تفوق الإمكانيات المتوفرة. في ظل هذا الواقع، هل هناك وعي فعلي من قبل الحكومة لأهمية دور لقطاع الأهلي، وهل هناك معرفة حقيقية للأسس التي يجب أن تبنى عليها مفاهيم الشراكة من قبل القيمين على القطاع العام، كما أنه في المقابل، هل بلغ القطاع الأهلي مستوى من النضج الكافي يسمح ببناء علاقة عضوية مع الوزارات المعنية، وهل هناك، على مستوى القطاع العام، اعتراف بدور وطني للهيئات الأهلية؟

وهل الهيئات الأهلية، قد تمكنت من تمليك الأعضاء المفاهيم المتعلقة بالتنمية والرؤية الشمولية حول الواقع القائم وكيفية إيجاد السبل لتأمين الطول، وهل أن الأطر التنسيقية، قد تحولت إلى مؤسسات، وهل هناك مستوى كاف من الوعي لدى القيمين عليها للتضحية بالسلطة الذاتية لصالح العمل المشترك؟

إن الشراكة والتعاون بين الدولة والقطاع الأهلي تجد طريقها عبر الإجابة على هذه

الأسئلة:

أولاً نود أن نتساءل حول مفهوم الشراكة:

إن ما هو متعارف عليه بمعنى كلمة الشراكة وجود نوع من الندية، فهل ينظر من هم في القطاع العام إلى ممثلي الهيئات الأهلية نظرة مساواة أم عبر شعور بالفوقية ومن موقع السلطة، كذلك الحال بالنسبة لممثلي الجمعيات، هل لديهم الثقة بالنفس والشعور بالمسؤولية الوطنية لدورهم والتعاطي أيضاً بدون عقد، أمام هالة الألقاب والمواقع الضاربة جذورها عميقاً في المجتمعات الشرقية. كما أنه هل يوجد رؤية مشتركة حول خطة وطنية، يحدد من خلالها دور كل طرف؟.

إن المشاريع واللجان المشتركة التي عدناها سابقاً على أهميتها، لا تمثل شراكة حقيقية، إنها تنفيذ لمشاريع من المفترض أن تقوم بها الحكومة، ويقوم القطاع الأهلي بتنفيذها بكلفة أقل بكثير مما تحتاجه الحكومة أو القطاع الخاص. كما أنها غالباً لا تتم عبر تخطيط مشترك.

إن التجارب المشتركة، في الماضي، ارتبطت كثيراً بالأشخاص الموجودين على رأس الوزارات والهيئات الأهلية أكثر مما هي تعبير عن خطة ونهج واضحين لجميع الفرقاء.

إن ضخامة الأعباء الملقاة على عاتق الجميع والكل عاجز عن ادعاء تلبيتها، أسهم في تشجيع العمل المشترك، كما أن وجود مسؤولين في القطاعين العام والأهلي يؤمنون بالحوار مع الاختلاف ساعد في تعزيز التعاون.

على سبيل المثال:

إن تجربة وزارة الشؤون ومراكز الخدمات المرتبطة بها والتابعة للهيئات الأهلية، ومجمل البرامج التي تنفذ من قبلها، أو بالتعاون مع هيئات محلية ودولية قادرة على لعب دور قيادي في عملية الشراكة.

إن الثروة الحقيقية التي تملكها الوزارة في هذه التجربة الممتدة من أيام مصلحة الإنعاش الاجتماعي، وتجارب التنمية الريفية، ثم التجارب لمراكز الخدمات الشاملة ومراكز الهيئات الأهلية. إن هذه البنية المؤسسية المنتشرة في كل المناطق اللبنانية قد تكون بداية الجواب على التحدي الذي يتمثل في السؤال التالي:

كيف نعمل بفعالية أكبر وبموازنة أقل وبمشاركة أوسع؟ كما يطلب الأب لوبريه LEBRET، الجواب يمكن في كيفية تطوير قدرات الكادر وقدرات مراكز الخدمات على لعب دور المنسق والموجه والشريك الفاعل مع كل الأطراف الأخرى في تطوير التنمية المحلية في مناطق العمل.

لقد أوكل القانون ٢١٢ القاضي بتشكيل وزارة الشؤون الاجتماعية، أولاً مهمة "وضع خطة إنماء اجتماعي للبلاد ومراقبة تطبيقها" كما أوكل إليها مهمة: تنفيذ المشاريع الاجتماعية التي تتولاها الدولة بمفردها" والمساعدة في تنفيذ المشاريع الاجتماعية بالاشتراك مع الجهات الأخرى (الهيئات الأهلية بشكل أساسي).

كما أن المرسوم الذي نظم وزارة الشؤون اعتبر أن "مركز الخدمات الإنمائية هي نواة اجتماعية تهدف إلى تنشيط حركة الإنماء في البلاد وعلى مختلف الصعد"، وذلك وفق مهام تتراوح بين الدراسة والتوعية واكتشاف القادة المحليين وتدريبهم وتقديم الخدمات إلى المجتمع المحلي.

كذلك على صعيد وزارة الصحة، حيث نص إعلان "الما آتا" سنة ١٩٧٨ والذي شكل انطلاقة أساسية في سبيل النضال من أجل الصحة للجميع، ما يلي:

”الحكومات مسؤولة عن صحة شعوبها... وينبغي بلوغ جميع شعوب العالم بحلول العام الألفين (!!!!!!) مستوى من الصحة يمكنها أن تحيا حياة منتجة اجتماعياً اقتصادياً، هدفاً اجتماعياً رئيسياً للحكومات والمنظمات الأهلية والدولية... والرعاية الصحية الأولية هي المدخل إلى تحقيق هذا الهدف، باعتباره جزءاً من التنمية، بروح من العدالة“.

ولبنان قد وقع على هذا الإعلان. وإن وزير الصحة قد أعلن عبر مشروع الإصلاح الصحي بأن التعاون مع القطاع الأهلي لتنفيذ البرامج الوقائية كان قد أثبت جدواه، والدعوة إلى تعزيز التعاون عبر عقود مع مراكز المؤسسات الأهلية (عدها ٢١) بادرة تستحق الدعم (١٠)

لذلك نعتبر أنه، في ظل استراتيجية كل من وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة والتجارب المشترك السابقة والحالية مع القطاع الأهلي، إن هاتين الوزارتين ونظراً لأهمية القضايا الصحية والاجتماعية، يشكلان مع القطاع الأهلي المفهوم والقاعدة والآلية لشراكة مع الهيئات الأهلية، يتم تطويرها نحو القطاعات الأخرى.

واننا نقترح إضافة إلى ذلك إنشاء وزارة جديدة تسمى وزارة الشؤون الإنسانية. كما هو الحال في العديد من الدول، تكون مهمتها رعاية هذه الشراكة، نحو سياسة تنموية شاملة عبر إشراك كافة فئات المجتمع والعمل على تأمين الحق في التعبير، الصحة، التعليم، السكن، الغذاء والبيئة السليمة، وإشراك المرأة والشباب والشابات، في صيغة وبناء التنمية والتي هدفها ومحركها الإنسان أولاً وأخيراً. والاهتمام بالفئات الأكثر عرضة في المجتمع وتوفير الحياة الكريمة لهم. على أن تكون الهيكلية الأساسية لهذه الوزارة تمثل مختلف قطاعات الهيئات الأهلية عبر شراكة القطاع العام، من خلال تجارب رائدة يتم تشجيعها عبر حوافز وجوائز يتم تشجيعها ومن ثم تعميمها على الآخرين وليس من خلال اشكال تنظيمية ادارية، كما هو الحال في السويد.

٧. معوقات الشراكة على صعيدي الدولة والهيئات الأهلية:

”النواح من ترددي الحالة الاقتصادية غير المستقرة، عادة مستفحلة في لبنان منذ وجد، واليوم قبل أي وقت مضى... يمكن للنقاش أن يطول إلى الأبد ولكن لبنان بلد أنصاف الحلول المنهك، يجد الحكام والمحكومين فيه أسهل عليهم الاتفاق على اتهام المؤسسات المفترض إصلاحها.

وهكذا تنشأ كراهية الإصلاح: فمن تعديلها الدائم إلى التخلي عنها، إلى العودة إليها وتعديلها مجدداً، إلى تجميدها. وفي النهاية إلى إيصالها. وتقريباً دوماً. إلى فشل يستلزم إصلاحات أخرى."

موريس الجميل

من محاضرة في الندوة اللبنانية

١٥ كانون الأول ١٩٥٢

١- معوقات الشراكة على صعيد الدولة:

أ- منذ الاستقلال، لم توقف الحكومات المتعاقبة في بناء الدولة القادرة والعادلة وتأمين الانصهار الوطني لجميع اللبنانيين، فلقد برزت الشخصية الخاصة لكل طائفة من الطوائف اللبنانية، ومن ضمنها المؤسسات غير الحكومية، مما جعل الوحدات الطائفية هي العناصر المكونة للدولة اللبنانية، وليس المواطن اللبناني هو العامل الأساسي للدولة.

فالدولة الحديثة هي "دولة تعاقدية" و"مؤسسية" تعلق فيها "سيادة القانون" على أن يتم التمييز المطلق بين مصطلح الدولة (أرض، شعب، سلطات، قانون) ومصطلح الحكومة (السلطة التنفيذية) (١١).

ب- إن الخطط الاقتصادية المعتمدة في لبنان لا تقوم على ترابط البعدين الاقتصادي والاجتماعي ضمن استراتيجية تنموية توفر الحماية الاجتماعية، مما ساهم ويساهم في إفقار الأكثرية الساحقة من اللبنانيين ويزيد من أعداد الفئات المهمشة وبالتالي زيادة الأعباء على الهيئات الأهلية ويؤدي إلى توتر العلاقة بينها وبين جمهورها الذي يئن وهي غير قادرة على الاستجابة لطلباته.

ج- إن عدم توفر الإحصاءات والمعلومات الدقيقة في لبنان مما ينتج عنه عدم التمكن من وضع سياسة وطنية إنمائية شاملة يحدد من خلالها دور كل جهة من حكومة وهيئات

(١١) إن كلمة دولة تستعمل من قبل الناس بمعنى السلطة في مختلف المجالات ولا يوجد تبني للمصطلح المشار إليه أعلاه لأسباب مختلفة منها على ما أعتقد كيف تعود الناس أن يعيشوا مفهوم الدولة والذي ارتبط أساساً بالأمن: (الدولة الأمن، الدولة الشرطة) وليس بالتنمية والمشاركة (الدولة الاجتماعية).

أهلية وخاصة ودولية، ومما يبقى الازدواجية في المشاريع وهدر الطاقات وبعثرة الجهود وتكرار لنفس الأنشطة وعدم تأمين متطلبات الناس في حدودها.

د - إن سياسة التمييز من قبل الدولة بين جمعية وأخرى، ينعكس على العلاقة الداخلية بين الجمعيات من ناحية وبينها وبين الدولة من ناحية ثانية، خصوصاً فيما يتعلق بتوزيع المساعدات والأدوار واتخاذ المواقف من السياسة الاجتماعية والإنمائية للدولة.

هـ - تفاوت العلاقة بين الدولة والهيئات الأهلية:

تتفاوت النظرة من قبل الجهات الرسمية إلى علاقة المؤسسات الأهلية بالحكومة، فمنها من يعتبرها ملحقاً أو مكملأ أو متعارضاً معها.

٢- معوقات الشراكة على صعيد الهيئات الأهلية:

المعيق الأول = عدم تبلور دور المجتمع الأهلي بشكل مستقل عن الدولة

لم تتمكن بنى المجتمع الأهلي من تحديد مجال، متميز عن الدولة وعن البنى التقليدية الموروثة، والانتظام على أساس مفاهيم معاصرة، وعلاقات تنتمي إلى عصر الدولة الحديثة.

المعيق الثاني = عمل فردي وغياب روح الفريق داخل الجمعية:

إن العمل الاجتماعي هو عبارة عن جمع للطاقات العاملة الفردية والجماعية والذي يجب أن يعتمد على النظرة الوظيفية المهنية في المؤسسة أو المؤسسات أي أن يكون الجميع قيادات وهيئات في خدمة الفكرة أو المشروع وليس في خدمة الشخص أو الفرد، إلا أن مجتمعاتنا لم تتعود حتى على العمل بروح الفريق، ولا تزال عقلية الاعتماد على الفرد هي السمة الغالبة في بلاد العالم الثالث ومن ضمنها لبنان. ولقد ازدهرت هذه العقلية خلال فترة الاقتتال الأهلي ولم تبقى فقط في الأرياف بل غزت المدينة حيث ترسخت علاقات الانتماء والولاء على حساب البنى المؤسسية الوظيفية، وإن هذه العقلية ليست قائمة باتجاه واحد بل في الاتجاهين فالقاعدة قد تعودت على الحاجة إلى قائد حيث تهيمن عقلية المريسة "BOSSISME"

المعيق الثالث = عملية الذاتيه داخل كل جمعية في التعاطي مع الآخرين:

إن إنشاء الشبكات يقتضي تقديم تضحيات من الهيئات الأهلية وخصوصاً من قياداتها، على حساب الذات ولصالح العمل المشترك. إنها عملية مؤلمة، لها علاقة بلعبة السلطة ويجب أن يكون عنوانها العطاء وليس فقط الأخذ أي عملية باتجاهين وليس باتجاه واحد. ونظراً لبروز الذاتية الموجودة أساساً داخل كل جمعية، تبرز أيضاً في التعاطي مع الآخرين. إن هذه العقلية السائدة في مجتمعنا تنعكس على أي تعاون أو تنسيق بين الجمعيات وحتى داخل المؤسسة الواحدة.

المعيق الرابع = صعوبة الانتقال من الخدمات الى التنمية:

الصعوبات التي تعاني منها الهيئات الأهلية في الانتقال من ذهنية الخدمات على أهميتها إلى برامج التنمية. فالتنمية بمفهومها الجديد تتطلب تخطيطاً واعياً فهي - كونها مسؤولية كل أفراد المجتمع - تتطلب قناعة والتزاماً فكرياً، بالسعي والعمل على تعديل "المخلفات القديمة" لتحقيق الصالح العام.

المعيق الخامس = تراجع المساعدات المالية:

إن تراجع المساعدات للبنان يولد صعوبات لدى الهيئات الأهلية خصوصاً تلك التي تعاني من ضعف في التمويل لإنجاز عملية التحول من الخدمات إلى التنمية. والملزمة بحقوق الإنسان والساعية لتنمية قدراته بمعزل عن انتمائه السياسي أو الديني والجغرافي. وفي معظم الحالات إن التمويل والمساعدات التي تصل إلى لبنان من الهيئات المانحة تخصص بشكل أساسي لإنجاز الدراسات والتدريب والتأهيل فقط وليس لتقوية القدرات الذاتية للجمعيات وللشبكات.

المعيق السادس = العائق التشريعي:

إن التشريعات الناظمة للعلاقة تعود إلى العام ١٩٠٩، والتطبيق يلغي استقلالية المؤسسات الأهلية.

المعيق السابع = إن أحد أهم العقبات الأساسية أمام الفعالية التنموية للهيئات الأهلية للشبكات هو: طبيعة برامج عمل المؤسسات الأهلية نفسها، والذي يعتمد أسلوباً مؤقتاً، لا ينسجم مع المفاهيم الجديدة في إعطاء الأولوية للعامل البشري ولتوسيع قاعدة المشاركة في عملية التنمية، وصدور المبادرة عن الجماعات المتضررة، واقتران الخدمة

بتحفيز المشاركة والعمل النشط من الجماعات المستهدفة في تحقيق أهدافها.

المعيق الثامن = عدم توفر أهلية داخلية لدى المؤسسات بمعنى أن يكون كل عضو في هذه الهيئات ملتزماً بمبادئ التنمية: وتملك الأعضاء العاملين الرؤية التنموية وإشراكهم في عمل ميداني في هذه الاتجاه، وتمكين العاملين أي الاستفادة من الطاقات المتوفرة محلياً، ودعم المبادرات الفردية والعامّة وتنميتها لتكوين قيادات محلية.

المعيق التاسع = ضعف التمويل:

إن تراجع المساعدات للبنان بعد انتهاء مرحلة الحرب يولد صعوبات لدى الهيئات الأهلية خصوصاً تلك الملتزمة بحقوق الإنسان والساعية لتنمية قدراته بمعزل عن انتمائه السياسي أو الديني والجغرافي.

كما أن التمويل والمساعدات التي تصل إلى لبنان من الهيئات المانحة تخصص بشكل أساسي لإنجاز الدراسات والتدريب والتأهيل فقط وليس لتقوية القدرات الذاتية للجمعيات والشبكات.

٣- معوقات الشراكة على صعيد الهيئات المانحة:

استمرار العديد من الهيئات المانحة في التعاطي بذهنية "المشروع" و"المساعدة" الموروثة عن الاستعمار بدل التعاطي بروح الشراكة PARTENARIAT أي أن نتشارك فيما بيننا كل حسب إمكانياته وتوجيهاته من أجل توفير التنمية والسلام والعدالة الاجتماعية.

ولقد تعاطمت هذه النظرة الفوقية في ظل سياسة اقتصاد السوق وطغيان القيم المادية على ما عداها، بالرغم من كل الخطابات حول التنمية المستدامة وحقوق الإنسان.

لقد قام كلاً من "أوسبورن" و"جيبيلر"^(١٢) بتلخيص نقاط القوة والضعف في القطاعات الثلاثة:

الحكومة، الخاص الأهلي، من خلال الجدول الآتي^(١٣)، والذي يمكن أن يختصر ما ذكرناه آنفاً بالإضافة إلى القطاع الخاص، أي الشراكة المثلى:

(12) David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: A William Patrick Book, Addison Wesley Publishing Company, Inc, 1991, P. 43.

(13) E/ ESCWA/SD/1999/WG. 1/5. 4 October 1999.

القطاعات الثلاثة: المزايا النسبية

القطاع / الإمكانيات	عام	خاص	ثالث
القطاع العام			
الاستقرار والاستمرارية		↓	◆
القدرة على إنجاز أمور خارج أهداف المنطقة الرئيسية	↑	↓	◆
تجنب المحاباة	↑	◆	↓
القطاع الخاص			
القدرة على التكيف مع التغيرات السريعة	↓	↑	◆
القدرة على الإبداع	◆	↑	◆
التجاه نحو تكرار تجارب النجاح	↓	↑	◆
الاتجاه نحو تجنب الفشل	↓	↑	◆
الرغبة في أخذ عنصر المخاطرة	↓	↑	◆

↓	↑	◆	القدرة على توليد رأس مال
◆	↑	◆	الاحتراف والمهنية في الاداء
↓	↑	◆	الاستفادة من اقتصاديات النطاق
القطاع الثالث			
↑	◆	↓	القدرة على تقديم الخدمات لجماعات مختلفة الأطوار
↑	↓	◆	إعمال جانب الخير والتوجه نحو البشر كقيمة
↑	↓	↓	التعامل الشامل مع المشكلات
↑	↓	◆	القدرة على خلق الثقة

↑ مرتفع	◆ متوسط	↓ منخفض
---------	---------	---------

IV. دليل عمل التعاون والشراكة بين الحكومة والهيئات الأهلية:

”وقل ما فائدة إذا لم يكن الجميع على سطحها“

مقتطف من كتاب ”الدولة“ لمؤلفه تيجان م. صلاح (١٩٩٨)

أولاً : توجه يتعلق بالمفهوم والآلية المطلوبة للشراكة

ثانياً : دور الحكومة في ممارسة الشراكة

ثالثاً : دور الهيئات التنموي والدفاعي عبر الشراكة مع الحكومة

رابعاً : السبل الكفيلة بتطوير قواعد الشراكة.

أولاً : توجه يتعلق بالمفهوم والآلية المطلوبة للشراكة (١٤):

ويتضمن التالي:

١- اعتماد الهيئات الأهلية شريكاً مع الحكومة في البرمجة والتخطيط والتنفيذ والتقويم، وإيجاد آلية تنفيذية لهذه الشراكة (تطبيق اتفاق الطائف حول إنشاء مجالس الأفضية على سبيل المثال بالإضافة إلى أطر مركزية).

٢- بلورة سياسة وطنية إنمائية شاملة (العودة لاتفاق الطائف. وضع سياسة اجتماعية وتوازن تنموي) مع تحديد الدور التكاملي لكل من الحكومة والهيئات الأهلية واشتراك ممثلي المجتمعات المحلية والناس، أصحاب الشأن عبر آليات تعزز المشاركة المجتمعية وتطور مفاهيم الديمقراطية.

٣- تطوير مفاهيم وأداء القطاع الأهلي لممارسة شراكة متكافئة ومتفاعلة مع الحكومة (تطبيق توصيات قمم الأمم المتحدة، والتزام لبنان بتنفيذها حول الشراكة).

٤- بناء الدولة الحديثة، دولة الإنماء والتطور وتكافؤ الفرص بحيث تؤسس لمجتمع عادل يرفع حقوق الإنسان عبر الشراكة مع القطاع الأهلي.

٥- وضع الآلية التنظيمية على مختلف المستويات لمشاركة الهيئات الأهلية في بلورة الخطط الوطنية التنموية وكيفية وضعها حيز التنفيذ. (توفير جذر مشترك في حال تبني هذا الفهم وبالتالي الابتعاد عن ذهنية التوظيف المباشر في السياسة).

٦- وضع الدراسات حول دور وإمكانات منظمات القطاع الأهلي ومستوى القدرة على المشاركة مع الحكومة في عملية التنمية خصوصاً في المناطق الريفية. واعتماد التجارب الناجحة لنماذج رائدة يحتذى بها في عملية الشراكة.

٧- تشجيع المؤسسات الأهلية الرعائية لاعتماد برامج تنموية تؤدي إلى تمكين الفئات المستهدفة، ودعم البناء المؤسسي للمنظمات الأهلية، وتطوير برامج التدريب لكوادر هذه الهيئات، وتعزيز قدرة العاملين على المهارات الإدارية والمحاسبية، وإيجاد آلية لضمان الشفافية والمساءلة المتبادلة المحلية. وتعزيز الثقة بمصادر تمويل هذه الهيئات (تمويل غير مشبوه)، وتأمين استقلالية عن الهيئات المانحة.

٨- وضع رؤية مجتمعية مستقبلية عبر منهجية تكاملية المثلثة: (قطاع حكومي - خاص

- أهلي، بالإضافة إلى البلديات) مع آلية لإدارة العملية التنموية يكون في أساسها توفير حقوق الإنسان في لبنان في التعبير، الصحة، التعليم، العمل، السكن، الغذاء، البيئة، وتعزيز وتفعيل دور المرأة بهدف إشراكها في صنع القرار، وخلق فرص أمام الشباب، والتركيز على الفئات المهمشة اجتماعياً.

ثانياً: دور الحكومة في ممارسة الشراكة وتنشيطها:

- ١- الاعتراف بالدور الوطني والتنموي للقطاع الأهلي من قبل الحكومة، ووضع الأسس السليمة لبناء الشراكة، عبر توفير الجو السياسي والتشريعي الذي يسهل على الهيئات الأهلية القيام بدورها في ظل احترام الاستقلالية المؤسسية.
- ٢- تطبيق قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠٩ فيما يتعلق بالعلم والخبر، والعمل على إنجاز قانون جديد بالتعاون مع القطاع الأهلي يعزز من دور الجمعيات ومن استقلاليتها.
- ٣- اعتماد معايير واحدة، في التعامل مع الهيئات الأهلية، وتطوير أجواء الثقة المتبادلة.
- ٤- تيسير تبادل وتفاعل الخبرات والتجارب مع القطاع الأهلي وتهيئة المناخ لدور أكثر فعالية للهيئات الأهلية في عملها التنموي.
- ٥- قيام الحكومة بدورها كاملاً نحو المواطنين عبر اعتماد ترابط البعدين الاقتصادي والاجتماعي ضمن استراتيجية تنموية واحدة. وعدم التركيز على النمو الاقتصادي وإهمال الحماية الاجتماعية، مما يرتب أعباء على الهيئات الأهلية هي أصلاً من مسؤوليات الحكومة.
- ٦- تزويد الهيئات الأهلية بالمعلومات وتهيئة المناخ لدور أكثر فعالية لها في عملها التنموي.

ثالثاً: دور الهيئات التنموي والدفاعي عبر الشراكة مع الحكومة:

- ١- أن تتمتع الهيئات غير الحكومية بأهلية داخلية، أي يكون الأعضاء ملتزمين بمبادئ التنمية، وأن تعمل هذه المؤسسات إلى توفير الديمقراطية والمشاركة والاستقلالية عبر تمليك الأعضاء الرؤية التنموية، وتمكينهم من توظيف الطاقات المتوفرة ميدانياً، ودعم المبادرات الفردية والعامّة، وتكوين قيادات محلية جديدة.

٢- أن تعي الهيئات الأهلية دوماً إلى أن دورها يكتمل بمشاركة الناس لا بالحلول محلهم، أي أن يكون الدور غير تمثيلي، قوامه المصداقية والالتزام بالمسار التنموي من موقع غير محايد ويعبر عن مصالح الناس.

٣- توسيع قاعدة العضوية في الهيئات الأهلية، وتعميق المشاركة والممارسة الديمقراطية.

٤- تعزيز الاستقلالية في التمويل للقطاع الأهلي وخلق أنماط متعددة للتكامل فيما بينها ومع القطاعات الرسمية والخاصة، فالتنمية - مسؤولة كل أفراد المجتمع - تتطلب التزاماً وقناعة من الجميع. واعتماد الشعار التالي فيما يتعلق بالتعاون بين الهيئات الأهلية والقطاع الخاص: "أنسنة القطاع الخاص، واحتراف القطاع الإنساني".

"Humaniser le secteur privé et Professionaliser le secteur Humanitaire"

٥- توسيع الدور التنموي للهيئات الأهلية والتكامل فيما بين القطاع الثالث وتعزيز الشبكات القطاعية.

٦- مطالبة الحكومة بالالتزام بقواعد الحكم الجيد والشفافية والمساءلة.

رابعاً: السبل الكفيلة بتطوير قواعد الشراكة:

١- تعزيز دور الهيئات الأهلية، خصوصاً تلك العاملة في الأرياف ومع الفئات المهمشة.

٢- مكافحة الأمية التي ينبغي أن يمتد مفهومها إلى الأمية الثقافية والعلمية والتكنولوجية إلى جانب الأمية الأبجدية.

٣- تشجيع وسائل الإعلام الاهتمام بالعمل الأهلي ونشر ثقافة التطوع والفكر التنموي، وأن الحقوق الأساسية للمواطن هي حقوق نابعة من إنسانية الإنسان، وذلك بالاستقلال عن الخيارات السياسية.

٤- دعم مشاركة المرأة والشباب والشبان وتنظيم أنفسهم من أجل تأمين المشاركة الشعبية الفعالة.

٥- إشراك المؤسسات الأكاديمية والتعليمية في تطوير قدرات المواطنين في ممارسة

حقهم في المواطنة.

٦- اعتماد المنطق التنموي الذي يجعل كل من الدولة والسوق أدوات في خدمة الناس عبر توزيع الأدوار وتكاملها بين الدولة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي في سياق استراتيجية تنموية وطنية.

VII. خاتمة:

إن الالتزام بروحية دليل عمل الشراكة الفعالة بين الحكومة والهيئات الأهلية الذي طرحناه في هذه الورقة عبر وزارتي الصحة والشؤون الاجتماعية والمجلس الاقتصادي الاجتماعي وإنشاء وزارة للشؤون الانسانية ترعى استراتيجية تنموية عبر منهجية تكاملية للشراكة المثلثة (قطاع حكومي خاص - أهلي - بالإضافة إلى البلديات) وما يتطلبه من الشركاء، ومن المجتمع بشكل عام، يثمر بالتأكيد نتائج إيجابية في حال تطبيقه، على أساس اعتبار المنظمات غير الحكومية شريكاً أساسياً مع الحكومة على قاعدة الحوار والتشاور والتنسيق والتعاون، وعلى أساس قيام الحكومة بمسؤولياتها في رفع مستوى الخدمات وتوسيع نطاقها وفعاليتها وليس الحد من دورها لتدخلي والمركزي أخذاً باستراتيجية إعادة الهيكلة الاقتصادية، وما أفرزته من تبعات على الفئات الاجتماعية المهمشة، كما أن تحسين الأداء الداخلي للهيئات الأهلية والعمل على تطوير الممارسات المؤسسية ومشاركة الفئات المستهدفة في تحديد الاحتياجات، وإتاحة الفرصة لظهور عناصر جديدة في إدارة شؤون المنظمات، والتأكيد على أهمية تداول وتجدد القيادة، تكثيف الجهود نحو التنسيق القطاعي فيما بينها على قاعدة العمل المتخصص والمنهجية العلمية، ومشاركة المرأة والشباب في العمل الإنمائي والدفاعي كمدخل للتنمية المتكاملة.

ينتهي تقرير البشرية الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لعام ١٩٩٣، بالإستنتاج إلى التالي:

"إن المشاركة الشعبية الأكبر لم تعد أيديولوجية غامضة مبنية على ما يتمناه بضعة مثاليين: لقد أصبحت ضرورة وشرطاً للبقاء."

إن الهيئات هي أحد القنوات الأساسية لهذه المشاركة الشعبية.

إن سياسة اقتصاد السوق المعتمدة حالياً، والتي تقضي إضعاف الدور الاجتماعي

للدولة وإلى تعزيز الخصخصة، تنسجم مع الخطط المحددة من قبل المؤسسات المالية العالمية، والتي يعترف القيمون عليها بأنهم أخطأوا، إلا أنهم يواصلون القول بأن اقتصاد السوق غير المنظم يبقى الوحيد الممكن.

لقد قال الأمين العام للأمم المتحدة السيد كوفي أنان في اختتام مؤتمر الأمم المتحدة حول الدول الأقل تقدماً بتاريخ ١٥/٠٥/٢٠٠١:

"إن هذا المؤتمر الثالث حول الدول الأقل تقدماً الذي يعقد في غضون ٢٠ عاماً، بدلاً من أن تقصر لائحة الدول الأقل تقدماً فإنها قد أصبحت أكثر".

.. "وبحسب أرقام الأمم المتحدة، فإن عدد الدول الأقل تقدماً ارتفع من ٢١ دولة في العام ١٩٧١ إلى ٤٩ دولة اليوم".

كما دعا الرئيس جاك شيراك الذي كان حاضراً في افتتاح المؤتمر: "الأسرة الدولية إلى الاستفادة من النمو لزيادة إسهامها في التنمية إلى "عولمة التضامن".

ففي وجه عولمة رأس المال والاقتصاد مطلوب عولمة النضالات الاجتماعية.

يشير تقرير التنمية البشرية الذي ينشره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى أن خمس (٥/١) سكان العالم الذين يعيشون في البلدان المرتفعة الدخل يؤمنون ٦٨٪ من الناتج القومي العالمي، فيما يؤمن الخمس (٥/١) الذين يعيشون في البلدان الأكثر فقراً حوالي ١٪ من هذا الناتج.

إن لبنان هذا البلد الصغير، لا يستطيع بمفرده مواجهة، هجمة العولمة. فتحت عنوان العولمة قد مضى الوقت الذي كان يمكن فيه لأي دولة أن تقبع داخل حدودها، وان تنعم وحدها بالرفاه، وأن تترك غيرها لمواجهة المجاعة والفقر، أو الإرهاب، أو التخلف، وذلك لأن واقع الثورة العلمية والاتصالات، قد تخطى واجتاحت حواجز الزمان والمكان.

وفي الإطار التفاعلي مع بقية العالم في ظل هذه المتغيرات، حيث يتغير فيه نمط الحياة، وتطرح نوعية جديدة من التحولات الاقتصادية والاجتماعية، ومما يستوجب التعاطي بشعار أصبح بمثابة الوصية الأولى من وصايا التنمية المستدامة وهو الذي يقول "فكر عالمياً ونفذ محلياً"

Think global and act locally

فعلى لبنان أن يسعى مع أشقائه في الدول العربية إلى إنشاء السوق العربية المشتركة، لكي تتمكن من أن تطور فعاليتها وحضورها في تحديد السياسات العالمية الاقتصادية والاجتماعية، وان لا يفرض عليها اتفاقات لا تتناسب مع مصالح شعوبها، على أن يبدأ لبنان الذي لا يزال يعاني من احتلال جزء من أرضيه من قبل العدو الإسرائيلي وتعثر عملية التسوية في المنطقة، ومن تفاقم الأزمة المعيشية وإفقار الأكثرية من أبنائه. يقتضي عليه عبر السعي لتأمين شراكة حقيقية بين الدولة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي، ان تكون نظرتنا الاقتصادية - الاجتماعية نظرة استراتيجية لها بعد تاريخي وزمني، وليس نظرة تحكمها الأزمة الحالية الضاغطة والسعي نحو الحلول الجاهزة والسريعة.

من هنا، أهمية تكوين رؤية وطنية شاملة ومحفزة، رؤية للبنان بعد عشرين أو ثلاثين سنة وتصميم محكم لبلوغ هذه الرؤية على مراحل، وليس مرة أخرى مجرد قائمة من المشاريع العامة والتوجهات العامة والتنميات سرعان ما نتخلى عنها أو نعجز عن تنفيذها.

أي أن نقوم بخطوات نحو بناء إجماع وطني حول فلسفة التنمية الشاملة في لبنان. وصياغة عقد اجتماعي جديد بين الدولة والمجتمع وهو مفهوم الحكم الجيد Governance الذي يعرف بأنه عقد اجتماعي جديد بين الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي، في إطار شراكة ثلاثية بهدف تعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رشادة لشؤون الحكم، وينطوي هذا المفهوم على إعادة تحديد مجالات العمل والنشاط لكل من الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. شريطة صياغة سياسات تمكن الربط بين النمو الاقتصادي من جهة والتنمية الاجتماعية من جهة ثانية وإدارة ذكية لهذه السياسات من أجل دعم هذه الروابط واستمراريتها في سبيل تنمية مستدامة.



تحديث وتطوير القطاع العام

الاستاذ علي القفاة

أمين عام وزارة الاتصالات
في المملكة الاردنية الهاشمية



تقرير مرفوع إلى حضرة صاحب الجلالة
الهاشمية الملك عبد الله ابن الحسين المعظم
والمجلس الاقتصادي الاستشارية


اعداد


لجنة الاصلاح الاداري


تموز ٢٠٠٠

القضية


إن القطاع العام بوضعه الحالي لا يلبي متطلبات المرحلة القادمة من حيث:


معدلات النمو المطلوبة 


التنمية المستدامة 


الانفتاح على العالم 


الوضع الحالي للقطاع العام


المركزية الزائدة 


تعقيد في الإجراءات 


ضعف في الشفافية والمساءلة 


تضارب وتداخل التشريعات التي تنظم عمل أجهزة الإدارة العامة 

الترهل الإداري وضعف الأداء 

الكوادر البشرية ليست بالمستوى المطلوب 


ضعف الانتماء وانتشار اللامبالاة 


ضعف في إدارة الموارد المتاحة 


ضعف العمل المؤسسي 







ضعف التنسيق بين المؤسسات المتخلفة 

بُعات الوضع القائم للقطاع العام وانعكاساته

مناخ غير منافس في اجتذاب الاستثمار 

عدم ثقة لدى القطاع الخاص 






عرقلة الجهود الموجهة نحو النمو والتنمية 






- هدر للموارد المتاحة 
- التكاليف لا تبرر المنفعة الاقتصادية والاجتماعية المتحققة 
- خدمات غير ملائمة وامتدنية النوعية 
- عدم رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة 
- ارتفاع كلفة الخدمات الحكومية 
- تدني مستوى الانتاجية 

الاسئلة الطروحة.....؟










- ما هو الدور الذي نريد للقطاع العام؟ وما هو شكل القطاع الذي يستطيع أن يلعب هذا الدور؟
- ما هي مبررات أي تدخل حكومي؟ كيفية وآلية هذا التدخل؟ وما كلفة هذا التدخل؟
- لماذا لم تستطع جهود ومحاولات تطوير القطاع العام السابقة على كثرتها تحقيق الاصلاح المنشود؟
- كيف يمكن الاستفادة من المحاولات والجهود السابقة الرامية للاصلاح؟
- ما هو المطلوب للمرحلة القادمة؟ كيف يمكن أن نحدث القطاع العام ونجعل منه قطاعا متطورا؟
- ما هي الآليات المطلوبة لتنفيذ الاصلاح؟ ما هي الأولويات؟

الدور المطلوب للقطاع العام

- المحافظة على الأمن 
- تعزيز استقلال القضاء وتطويره وصون الحريات وتحقيق العدالة والمساواة 
- تعزيز دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية 
- خلق مناخ اقتصادي محفز للاستثمار 
- تنظيم ومراقبة أنشطة وفعاليات القطاع الخاص 

- تعزيز المنافسة ومنع الاحتكار 
- رسم السياسات الكلية والقطاعية ومتابعة تنفيذها 
- حماية مصالح المواطنين 
- تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية بكفاءة 
- توفير شبكة امان للفئات الاقل رعاية 

متطلبات إجماع جهود اصلاح القطاع العام

- إرادة سياسية 
- التزام معن ومستمر لكافة الاطراف 
- تعاون ومشاركة جميع سلطات الدولة 
- تحديد الأولويات 
- تصميم برنامج عملي وواضح المدخلات والنتائج 
- تحديد مراحل وخطوات العمل 
- تطوير آليات التنفيذ وتحديد الجهات المنفذة 
- تخصيص وتوفير الموارد المطلوبة 
- متابعة وتقييم التنفيذ بشكل دوري 

١. رفع كفاءة الخدمات العامة وتحسين نوعيتها

الأهداف الرئيسية

- ١. تحسين نوعية وكيفية تقديم الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين
- ٢. تقديم الخدمة بأقل كلفة ممكنة
- ٣. تطوير قدرة المؤسسات على تقديم خدمات ذات نوعية جيدة

البرنامج العام

- ١. وضع معايير لنوعية الخدمة في مختلف الدوائر
- ٢. وضع برامج حساب كلفة الخدمات وتطبيقها وتطوير الأدلة لذلك.
- ٣. تنمية الموارد البشرية في المؤسسات المعنية
- ٤. وضع وتطبيق معايير المحاسبة الإدارية.
- ٥. تطوير آلية لقياس رضا مستخدمي الخدمات ومأسسة عمليات استطلاعات الرأي.

برنامج عمل مقترح للبدء بتنفيذ الإصلاحات

مجالات التدخل

١. رفع كفاءة الخدمات العامة وتحسين نوعيتها
٢. تطوير الادارة المالية
٣. تنمية الموارد البشرية
٤. تعزيز الشفافية والمساءلة
٥. تطوير استخدامات تقنية المعلومات

ولضمان نجاح هذا البرنامج لا بد من :

١. اعلان الحكومة لبرنامج الإصلاح الإداري والالتزام به
٢. إعادة هيكلة القطاع العام
٣. تطوير إستراتيجية للاتصال والتوعية العامة

(١) محور رفع كفاءة الخدمات العامة وتحسين نوعيتها

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة الصناعة والتجارة	<p>(١) قيام وزارة الصناعة والتجارة بتقديم برنامج متكامل لتحسين نوعية الخدمات وزيادة فعاليتها بحيث تشمل:</p> <ul style="list-style-type: none"> - أسلوب تحديد مخرجات وكلفة الخدمات. - تطوير معايير ومقاييس نوعية الخدمة. - برنامج تطوير الكوادر في الوزارة. - تطوير معايير المحاسبة الإدارية. - تطوير نظام التشاور مع مستخدمي الخدمة - نظام تفويض الصلاحيات
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة الصحة	<p>(٢) قيام وزارة الصحة بتقديم برنامج متكامل لتحسين نوعية الخدمات وزيادة فعاليتها بحيث تشمل:</p> <ul style="list-style-type: none"> - أسلوب تحديد مخرجات وكلفة الخدمات. - تطوير معايير ومقاييس نوعية الخدمة. - برنامج تطوير الكوادر في الوزارة. - تطوير معايير المحاسبة الإدارية. - تطوير نظام التشاور مع مستخدمي الخدمة. - نظام تفويض الصلاحيات.
أيلول ٢٠٠٠	وزارة الصناعة والتجارة ووزارة الصحة	<p>(٣) دراسة مسار الإجراءات والمعاملات التي تتم في وزارتي الصناعة والتجارة والصحة، ووضع تصور لكيفية تخفيض وقت إنجازها.</p>

(١) محور رفع كفاءة الخدمات العامة وتحسين نوعيتها (تابع)

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
تشرين أول ٢٠٠٠	دائرة الموازنة العامة ووزارة الصناعة والتجارة ووزارة الصحة	٤) تطوير الدليل العام لحساب كلفة الخدمات
كانون أول ٢٠٠٠	معهد الإدارة العامة ودائرة الموازنة العامة	٥) تدريب الكوادر المعنية في الدوائر المختلفة على استخدام الدليل العام لحساب الكلفة
كانون الثاني ٢٠٠٠١	كافة الدوائر	٦) البدء بتطبيق نظام حساب كلفة الخدمات في سائر الدوائر
تشرين أول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط ودائرة الموازنة العامة	٧) تطوير الدليل العام لمعايير ونوعية الخدمات في القطاع العام
تشرين الثاني ٢٠٠٠	وزارة التخطيط ودائرة الموازنة العامة	٨) التدريب على استخدام الدليل العام لمعايير ونوعية الخدمات وتطبيقه
كانون أول ٢٠٠٠	الدوائر المختلفة	٩) باستخدام الدليل العام تقوم كل دائرة بوضع المعايير التفصيلية للخدمة المقدمة في تلك الدائرة
أيلول ٢٠٠٠	معهد الإدارة العامة مع الدوائر المعنية	١) تطبيق الدوائر الحكومية لنموذج إدارة الجودة الشاملة (TQM) وتقديم خطة العمل لذلك

٢. تطوير الإدارة المالية

الأهداف

تطوير قدرة كل من دوائر القطاع العام على تحديد الرؤيا والأهداف والسياسات والأنشطة لتلك الدائرة وربطها بالميزانية العامة للدولة.

وضع الميزانية العامة في ضوء تصور متوسط المدى للإنفاق والقائم على تخفيض العجز في الميزانية العامة.

تطوير الممارسات العملية للقطاعين العام والخاص فيما يتعلق بالمساءلة والشفافية المالية.

تطوير قدرة المؤسسات المعنية على تطبيق برنامج إعداد موازنة البرامج والأداء.

البرنامج العام

تطوير برنامج موازنة البرامج والأداء.

تطوير الكوادر في المؤسسات المعنية لتطبيق البرنامج ورفع كفاءتهم في المحاسبة الإدارية.

تطوير خطة متوسطة المدى للنفقات العامة توضع لتعكس الإستراتيجية المالية والأولويات التنموية.

٢) محور تطوير الإدارة المالية		
الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
أيلول ٢٠٠٠	دائرة الموازنة العامة	١) تقديم خطة عمل للبدء بتطبيق موازنة البرامج والإداء
أيلول ٢٠٠٠	دائرة الموازنة العامة وزارة التخطيط	٢) تقديم تصور لكيفية تبني مفهوم الإطار متوسط المدى للإنفاق الحكومي Mid - Term Expenditure Framework (MTF)

٣. تنمية الموارد البشرية في القطاع العام

الهدف

🇩🇲 تنمية الكوادر العاملة في القطاع وزيادة كفاءتها

البرنامج العام

🇩🇲 اعتماد الكفاءة والمؤهلات أساساً للتعيين ومن خلال المنافسة ومحاربة الوساطة


والمحسوبية والمساءلة عليهما.

🇩🇲 تطوير آليات حديثة ومتطورة لتقييم الأداء الفردي.

🇩🇲 ربط الحوافر بالأداء.

🇩🇲 تحقيق مرونة الانتقال والتحرك بين القطاعين العام والخاص.

🇩🇲 ربط الرواتب والعلاوات بالوصف الوظيفي.

تطوير برنامج تدريب الكوادر البشرية في القطاع العام لتناسب ومتطلبات التطوير الإداري. 

٣) محور تنمية الموارد البشرية		
الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
٣٠ إيلول ٢٠٠٠	ديوان الخدمة المدنية	١) وضع الخطوط العريضة لنظام خدمة مدنية جديد بحيث يشمل على: الواجبات، والالتزامات والقيم التوظيف والانتقاء على أسس تنافسية تتضمن الإعلان والامتحان التحريري والمقابلات الشخصية التصنيف والوصف الوظيفي انتقاء شاغلي الوظائف الإشرافية من خلال المنافسة من داخل الجهاز ومن خارجه (بدلا من الترفيع التلقائي) مرونة الانتقال بين القطاعين العام والخاص نظام تقييم الأداء المستويات المختلفة للمسؤولية والسلطة.
٣٠ إيلول ٢٠٠٠	كافة الدوائر	٢) تشكيل لجنة عليا من قبل الحكومة لتقديم برنامج تنفيذي لوضع وصف وظيفي تفصيلي لجميع الوظائف الإشرافية (مدراء ورؤساء دوائر وأقسام) متضمنا المهام والواجبات وشروط الإشغال في كل دائرة حكومية

(٣) محور تنمية الموارد البشرية (تابع)



الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
أيلول ٢٠٠٠	ديوان الخدمة المدنية وكافة الدوائر	(٣) وضع وصف وظيفي لجميع وظائف الخدمة المدنية من قبل اللجنة الحكومية وتقديم برنامج تنفيذي بذلك
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	ديوان الخدمة المدنية	(٤) وضع تصور لهيكل جديد للرواتب والعلاوات ليعكس احتياجات التطوير والوصف الوظيفي والمهارات المطلوبة وتقدير التبعات المالية لذلك.
أيلول ٢٠٠٠	ديوان الخدمة المدنية	(٥) دراسة وضع الفئة الرابعة ومعايير التحكم بالتوظيف والترقية ونظام التقاعد المبكر، وتقديم نتائج الدراسة.
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة المالية	(٦) تحديث نظام التقاعد بحيث يسمح بالمرونة الكاملة في سوق العمل وباتجاه توحيد أحكام الإقتطاعات وسنوات الخدمة وسن التقاعد مع نظام الضمان الاجتماعي
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	ديوان الخدمة المدنية / معهد الإدارة العامة	(٧) تقديم نموذج الإدارات العليا في القطاع العام بحيث يشتمل على: الواجبات، القيم، معايير المسؤولية التنفيذية، التطوير والتدريب، التخطيط لحركة الكوادر واستبدالها، مفاهيم الوظيفة بما في ذلك مفاهيم الأداء والمحاسبة، الرواتب والعلاوات، التقاعد وإنهاء الخدمات، وبحيث يشتمل على معايير تنافسية للتوظيف والانتقاء.

٣) محور تنمية الموارد البشرية (تابع)		
الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	معهد الإدارة العامة بالتنسيق مع الوزارات والدوائر	٨) تقديم برنامج موسع لإتقان اللغة الإنجليزية لمستويات الإدارة المتوسطة وللداخليين الجدد.
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	معهد الإدارة العامة	٩) تقديم برنامج تدريبي موسع لاستخدام الحاسوب لمستويات الإدارة العليا والمتوسطة وللداخليين الجدد
كانون أول ٢٠٠٠	كافة الدوائر	١٠) إلزام الإدارات العليا والمتوسطة بإتقان المهارات اللازمة للتعامل مع الحاسوب وتقنية المعلومات
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	جهة إستشارية خاصة	١١) تقديم مراجعة لبرامج معهد الإدارة العامة والمؤسسات الأخرى بهدف تطوير خطة جديدة لتنمية الموارد البشرية لكوادر القطاع العام تتناسب مع أهداف برنامج الإصلاح.
كانون أول ٢٠٠٠	معهد الإدارة العامة	١٢) العمل على توأمة معهد الإدارة العامة مع أحد المعاهد الدولية

٤. تعزيز الشفافية والمساءلة

الأهداف

- ١) تعزيز المساءلة الحكومية بكافة أشكالها وذلك بدعم الهياكل المؤسسية الرسمية المعنية بالمراقبة وتأكيد استقلاليتها.
- ٢) رفع كفاءة أنظمة وإجراءات المشتريات الحكومية بما يعزز كفاءتها وشفافيتها.
- ٣) تعزيز قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات العامة المتعلقة بالقطاع العام.

- تعزيز دور المجتمع المدني في تحسين مستوى الشفافية. 
- تحسين مستوى تفويض صلاحيات صنع القرار في الجهاز الحكومي. 

٤) محور تعزيز المساءلة والشفافية

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
أيلول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط	١) تقديم تقرير شامل عن الرقابة والمساءلة المالية
تشرين أول ٢٠٠٠	اللجنة المشكلة أصلاً لهذا الهدف	٢) مراجعة لنظام المشتريات العامة واقتراح هيكل تنظيمي مناسب
أيلول ٢٠٠٠	جهة إستشارية مستقلة	٣) دراسة مهام الدوائر المركزية (المعنية بالرقابة والمساءلة) وتنفيذ هيكل تنظيمي جديد لزيادة الفعالية ولتجنب الازدواجية
أيلول ٢٠٠٠	ديوان المحاسبة	٤) تقديم مراجعة للقوانين، الأنظمة المتعلقة بديوان المحاسبة لتحقيق الاستقلالية المالية والإدارية
أيلول ٢٠٠٠	جهة إستشارية مستقلة	٥) مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات للمؤسسات الخدمية والتي يتكرر حدوث خلافات بينها وبين مستخدمي الخدمات التي تقدمها

٤) محور تعزيز المساءلة والشفافية (تابع)		
الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
تشرين أول ٢٠٠٠	ديوان التشريع/ الرئاسة	٦) تعديل التعليمات الخلافية لدى المؤسسات المبينة في الإجراء (٥) أعلاه
أيلول ٢٠٠٠	ديوان التشريع والهيئات المعنية	٧) تقديم مقترح لتعديل القوانين التالية لتحقيق استقلالية الهيئات الرقابية: قانون الاتصالات - قانون الكهرباء- مشروع قانون النقل - قانون التأمين
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	جهة إستشارية مستقلة	٨) تقديم دراسة حول الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالسلوك أثناء الخدمة


٥. تطوير استخدامات تقنية المعلومات


الأهداف


- ١) حوسبة المعلومات الإدارية والمالية في الدوائر والمؤسسات الحكومية
- ٢) ربط المؤسسات والدوائر الحكومية
- ٣) تسهيل عملية تبادل المعلومات بين الدوائر والمؤسسات الحكومية المختلفة
- ٤) رفع كفاءة الكوادر الحكومية في مجال استخدام تقنية المعلومات
- ٥) تبسيط بعض الاجراءات والمعاملات الحكومية التي يحتاجها المواطنون من خلال تنفيذها عبر شبكة المعلومات
- ٦) نشر الوعي والمعرفة بتقنية المعلومات بين مختلف فئات المجتمع الأردني
- ٧) توسيع استخدامات تقنية المعلومات لتشمل مختلف القطاعات الاجتماعية والاقتصادية
- ٨) التوسع في نشر المعلومات المحدثه والتي تنتجها المؤسسات والدوائر الحكومية المختلفة


البرنامج العام


تطوير خطة وطنية لاستخدام تقنية المعلومات.

تحديث شبكات البنية التحتية اللازمة لتنفيذ الخطة 

تدريب العاملين في القطاع العام على استخدامات التقنيات الحديثة للمعلومات. 

إحلال أنظمة تقنية المعلومات مكان الإجراءات الحكومية الروتينية حيثما أمكن ذلك 

تمكين المواطنين من استخدام شبكات المعلومات وتنفيذ خطة وطنية لذلك 

دعم نظام المعلومات الوطني 



٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط ومركز المعلومات الوطني	١) تكليف فريق وطني بمتابعة المسموح المتعلقة بوضع القطاع العام فيما يتعلق باستخدام تقنية المعلومات ووضع الهيكل العام لمكننة الوزارات المختلفة
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	كافة الوزارات والدوائر الحكومية ومركز المعلومات الوطني	٢) تكليف جميع الوزارات والدوائر الحكومية بتقديم تقرير عن وضع استخدام تقنية المعلومات في كل منها من ناحية الأجهزة والأنظمة والبرامج المستخدمة
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط/ مركز المعلومات الوطني	٣) تقييم وضع شبكات البنية التحتية للمعلومات في القطاع العام
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط ومركز المعلومات الوطني	٤) تصميم خطة عمل للربط الشبكي بين الوزارات والدوائر الحكومية

(٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات (تابع)

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	جميع الدوائر والوزارات	(٥) قيام كل وزارة بوضع خطة عمل لحوسبة بياناتها وتطوير قاعدة معلوماتها وفق نظام موحد
أيلول ٢٠٠٠	جميع الدوائر والوزارات	(٦) تطوير نظام أرشفة إلكتروني في جميع الدوائر والوزارات وقيام كل دائرة ووزارة بتقديم خطة عملها لتحقيق ذلك
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط/ مركز المعلومات الوطني	(٧) وضع تصور لنظام معلومات لاستخدام اصحاب القرار Decision Support System في رئاسة الوزراء ووزارات المالية والصناعية والتجارية والتخطيط والدائرة الاقتصادية في الديوان الملكي
أيلول ٢٠٠٠	وزارة الصناعة والتجارة	(٨) قيام وزارة الصناعة والتجارة بإنشاء النافذة الإلكترونية لإجراء عمليات التسجيل والترخيص وتقديم خطة عمل لذلك.
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التنمية الاجتماعية	(٩) ربط صناديق العمل الاجتماعي المختلفة بشبكة معلومات إلكترونية (صندوق المعونة، التنمية والتشغيل، الزكاة... الخ) وتقديم الخطة التفصيلية لإنجاز ذلك.
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التربية والتعليم	(١٠) تقديم تقرير عن مراحل استكمال نظام المعلومات التربوي الوطني
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	وزارة التربية والتعليم	(١١) تقديم خطة عمل لتنفيذ نظام التعلم الذاتي وربطه بنظام المعلومات التربوي الوطني
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	مركز المعلومات الوطني والمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية	(١٢) تطوير نظام وطني للعمالة وربطه بنظام المعلومات الوطني وبمؤسسات التدريب المهني وتقديم البرنامج التفصيلي لذلك

(٥) تطوير استخدامات تقنية النعلومات (تابع)

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	١٣ قيام هيئة تنظيم الاتصالات بإنشاء النافذة الإلكترونية لإجراء المعاملات
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	١٤ وضع تعليمات للسماح بإنشاء مراكز اتصالات عامة لاستخدامات الإنترنت (CALL CENTERS)
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	هيئة تنظيم قطاع الاتصالات	١٥ وضع التعليمات التي تمكن من التوسع في خدمات مقاهي الإنترنت عدديا وجغرافيا ونوعيا وفق معايير واضحة
٣٠ أيلول ٢٠٠٠	دائرة الأحوال المدنية	١٦ تقديم تقرير عن تطورات مشروع الرقم الوطني

الإجراءات الكلية

الإطار الزمني	الجهة المسؤولة	الإجراء
---------------	----------------	---------

أ) البيان الخاص بالدولة

تموز ٢٠٠٠	لجنة الإصلاح الإداري	١) تشكيل فريق عمل لصياغة مسودة البيان
١٥ آب ٢٠٠٠	لجنة مصغرة عن لجنة الإصلاح الإداري	٢) صياغة مسودة البيان مع الحكومة
٣٠ آب ٢٠٠٠	مجلس الوزراء	٣) إخراج البيان بشكله النهائي


ب) إعادة هيكلة القطاع العام


تشرين أول ٢٠٠٠	لجنة الإصلاح الإداري المنبثقة عن ديوان الخدمة المدنية	١) تقديم ورقة مفصلة حول إعادة هيكلة القطاع العام من حيث شكله وحجمه والهيكل المقترح
----------------	---	--


ج) إستراتيجية للإتصال والتوعية العامة










٣٠ تشرين أول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط	١) تقديم مقترح لإستراتيجية للإتصال والتوعية العامة
٣٠ تشرين أول ٢٠٠٠	وزارة التخطيط	٢) مأسسة عملية إستطلاعات الرأي والاتصال في وحدة مختصة للإتصال ضمن وزارة التخطيط

الدور المقترح للجنة الإصلاح الإداري

المساهمة في تطوير الرؤيا والسياسات والإستراتيجيات 

بلورة إطار عام لبرنامج الإصلاح 

التوجيه والإرشاد 

- المساهمة في قيادة فرق العمل 
- الإشراف العام على الإنجاز 
- مرام مقرر اللجنة | وحدة تنسيق البرنامج (الذراع الفني)**
- العمل كسكرتارية تنفيذية للجنة 
- تنسيق البرنامج وخطط العمل وآليات التنفيذ 
- تنسيق الأنشطة بين الجهات المعنية 
- تقديم الدعم والإسناد الإداري والفني للتنفيذ 
- متابعة تنفيذ الأنشطة 
- تقييم الإنجاز العام 
- إعداد التقارير الدورية ورفعها للجنة 

الإطار العام للبرنامج

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
(١) رفع كفاءة الخدمات وتحسين نوعيتها			
<ul style="list-style-type: none"> • التوسع في تطبيق برنامج حساب كلفة وتطوير الخدمات على القطاع العام بأكمله • التوسع في البرامج التدريبية لتلبية الاحتياجات 	<ul style="list-style-type: none"> • تقديم إنجاز المؤسسات المختارة • تطوير دليل لحساب كلفة الخدمات • إعداد معايير ومقاييس لنوعية الخدمات • تنفيذ التغييرات المقترحة من مراجعة البرامج • التوسع في تطبيق برنامج حساب كلفة وتطوير الخدمات 	<ul style="list-style-type: none"> • اختيار وزارتين لتنفيذ برامج ريادية لتحسين نوعية الخدمات (الصناعة والتجارة والصحة) • قيام كل من هاتين الوزارتين بتطوير برنامج تحسين نوعية الخدمات وزيادة فعاليتها بحيث تشمل: <ul style="list-style-type: none"> • - أسلوب تحديد مخرجات وكلفة الخدمات • - معايير ومقاييس نوعية الخدمة • - برنامج تطوير الكوادر في هذه المؤسسات • - معايير المحاسبة الإدارية • نظام التشاور مع مستخدمي الخدمة • البدء بتنفيذ البرنامج في المؤسسات المختارة 	<p>(١،١) تحسين نوعية الخدمات المقدمة</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
(١) رفع كفاءة الخدمات العامة وتحسين نوعيتها			
<ul style="list-style-type: none"> • تعميم استخدام دليل معايير لنوعية الخدمات لجميع أجهزة الدولة • الاستمرار في تنفيذ البرامج التدريبية • تعميم عمليات استطلاع آراء مستخدمي الخدمات لجميع أجهزة الدولة 	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير وتنفيذ البرامج التدريبية لمؤسسات مختارة حول كيفية تطوير معايير للخدمات • مأسسة عمليات استطلاع آراء مستخدمي الخدمات وتطوير آلية قياس رضا مستخدمي الخدمات 	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير دليل معايير لنوعية الخدمات • القيام باستطلاع آراء مستخدمي الخدمات حول نوعية الخدمات • التشاور مع المؤسسات المهنية وجمعيات الأعمال حول تطوير الخدمات 	<p>(١،٢) الإشراف والمتابعة</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٢) تطوير الإدارة المالية			
● متابعة التنفيذ	● تنفيذ البرنامج	● تطوير البرنامج وآلية التنفيذ	(٢،١) موازنة البرامج والأداء
<ul style="list-style-type: none"> ● تطوير دليل لمعايير المحاسبة الإدارية ولتعليمات تحضير وتنفيذ الموازنة ● تنفيذ برامج تدريبية مكثفة 	<ul style="list-style-type: none"> ● تطوير معايير للمحاسبة الإدارية للاستخدام الأوسع ● القيام بتدريب مجموعة مختارة من المدراء والمحاسبين على المحاسبة الإدارية بالإشتراك مع الجامعات ومعاهد التدريب ● تأسيس منظمة مختصة للمحاسبة الإدارية 	<ul style="list-style-type: none"> تدريب مجموعة مختارة من المدراء والمحاسبين في المؤسسات المختلفة على المحاسبة الإدارية ● دراسة إمكانية تأسيس منظمة مختصة للمحاسبة الإدارية (CIMA) 	<p>(٢،٢) المحاسبة الإدارية</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٣) تنمية الموارد البشرية			
<ul style="list-style-type: none"> • التنفيذ الكامل 	<ul style="list-style-type: none"> • تقديم التقرير النهائي للمراجعة والبدء بتنفيذ التغييرات الرئيسية المتعلقة بالموارد البشرية مثل انتقاء الموظفين بناداً على الكفاءة ومن خلال المنافسة ورفع مستوى تقييم الأداء. • تطوير برامج تدريبية تتعلق بالتغييرات المتوقعة على أنظمة الموارد البشرية 	<ul style="list-style-type: none"> • مراجعة نظام الخدمة المدنية بهدف تحقيق أهداف برنامج إصلاح القطاع العام، حيث ستشمل المراجعة الهيكل العام وطبيعة النظام والسياسات الرئيسية المتعلقة بالموارد البشرية (مثل: الواجبات والالتزامات والقيم، التوظيف والانتقاء بناءً على المؤهلات، التصنيف، والوصف الوظيفي، نظام تقييم الأداء. المستويات المختلفة للمسؤولية والسلطة. 	<p>٣،١ نظام الخدمة المدنية</p>

مجالات التدخل	٦ شهور	٧ شهور - ٢ سنة	٢-٥ سنوات
(٣) تنمية الموارد البشرية (تابع)			
٣,٢ حجم الكادر الوظيفي ووظائف الفئة الرابعة	<ul style="list-style-type: none"> • دراسة وضع الفئة الرابعة • مراجعة معايير التحكم بالتوظيف والترقية ونظام التقاعد المبكر • البدء بتنفيذ إجراءات التحكم بالتوظيف والتقاعد المبكر 		<ul style="list-style-type: none"> • توسيع إطار الأنشطة والتنفيذ الكامل
٣,٣ الرواتب والعلاوات	<ul style="list-style-type: none"> • إجراء دراسة موسعة حول الرواتب والعلاوات لتعكس احتياجات التطوير الوظيفي والمهارات المطلوبة وتقدير التبعات المالية المترتبة على ذلك. 	<ul style="list-style-type: none"> • تنفيذ النظام الجديد للرواتب والعلاوات • إجراء دراسة شاملة حول سوق العمل 	<ul style="list-style-type: none"> • متابعة وتطوير النظام الجديد • تطبيق نظام التقاعد المحدث
٣,٤ تحديث نظام التقاعد الحكومي	<ul style="list-style-type: none"> • تحديث النظام ومقارنته مع نظام الضمان الاجتماعي بحيث يسمح بالمرونة الكاملة في سوق العمل 	<ul style="list-style-type: none"> • تطبيق النظام المحدث 	<ul style="list-style-type: none"> • متابعة تطبيق النظام

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٣) تنمية الموارد البشرية (تابع)			
<p>• التنفيذ التام للبرنامج</p>	<p>• البدء بالتحضير لإجراءات التنفيذ وقد يتطلب ذلك تنفيذ جريئ ومبكر لمعايير الانتقاء وتطوير آلية معلوماتية لتوثيق التنفيذ.</p>	<p>• تطوير نموذج للإدارات العليا في القطاع العام بحيث يشتمل على الواجبات والقيم، معايير المسؤولية التنفيذية، معايير التوظيف والانتقاء، التطوير والتدريب، التخطيط لحركة الكوادر واستبدالها، مفاهيم الوظيفة بما في ذلك مفاهيم الأداء والمحاسبة، الرواتب والعلاوات، التقاعد وإنهاء الخدمات.</p>	<p>٣.٥ الإدارات العليا في القطاع العام</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٣) تنمية الموارد البشرية (تابع)			
<ul style="list-style-type: none"> • الاستمرار بالتنفيذ والتوسع في حالة نجاح المرحلة الأولى. 	<ul style="list-style-type: none"> • الاستمرار بالتنفيذ والتوسع في حالة نجاح المرحلة الأولى. • تقديم خطة لتطوير الموارد البشرية 	<ul style="list-style-type: none"> • استحداث برنامج تدريبي موسع على اتقان اللغة الإنجليزية لمستويات الإدارة المتوسطة وللداخليين الجدد • استحداث برنامج مشابه لاستخدام الحاسوب. • تطوير برامج تدريبية تتعلق بمهارات متخصصة للإدارة المتوسطة (مثل حساب الكلفة) • تطوير آلية لتقييم الاداء • مراجعة برامج معهد الإدارة العامة والمؤسسات الأخرى لتطوير خطة جديدة لتنمية الموارد البشرية لكوادر القطاع العام تتماشى مع أهداف برنامج الإصلاح ودراسة توأمة معهد الإدارة العامة مع أحد المعاهد الدولية. 	<p>٣،٦ تطوير الموارد البشرية (التدريب)</p>

مجالات التدخل	٦ شهور	٧ شهور - ٢ سنة	٢ - ٥ سنوات
٤) تعزيز الشفافية والمساءلة			
٤،١ الإدارة المالية والرقابة	• إجراء تقييم شامل للمساءلة المالية	• تنفيذ التوصيات	• تنفيذ التوصيات المناسبة للمدى البعيد
٤،٢ تفويض صلاحيات صنع القرار	• دراسة عملية صنع القرار وتفويض الصلاحيات في وزارة الصحة والتربية والتعليم وأي مؤسسات أخرى.	• دراسة عملية صنع القرار وتفويض الصلاحيات في كل مؤسسات الدولة	• تنفيذ التوصيات الناتجة عن هذه الدراسات في كل مؤسسات الدولة
٤،٣ مهام الدوائر المركزية	• دراسة مهام وادوار الجهات المركزية بهدف التطوير	• تنفيذ هيكل تنظيمي جديد بهدف تطوير الاداء	• التنفيذ الكامل للتغيير في المهام والادوار

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٤) تعزيز الشفافية والمساءلة (تابع)			
<ul style="list-style-type: none"> • إخضاع المؤسسات ذات التعليمات الخاضعة للخلاف لإجراءات التصحيح 	<ul style="list-style-type: none"> • توضيح مهام المدققين الداخليين في الوزارات المختارة في ضوء استقلالية ديوان المحاسبة. • إنشاء مكتب شكاوي شامل للمساعدة في فض النزاعات بين المؤسسات ومستخدمي الخدمات وإنشاء قاعدة معلومات ضمنه لحفظ القيود والقوانين والأنظمة التي قد ينتج عنها اختلاف الرأي بين الموظفين ومستخدمي الخدمات 	<ul style="list-style-type: none"> • مراجعة القوانين والأنظمة المتعلقة بديوان المحاسبة لتحقيق الاستقلالية المالية والإدارية. 	<p>(٤،٤) الرقابة المالية</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٤) تعزيز الشفافية والمساءلة (تابع)			
<ul style="list-style-type: none"> • تنفيذ تعليمات الشراء الجديدة والهيكل التنظيمي والاجراءات. • تنفيذ برامج رفع الكفاءة والتدريب. 	<ul style="list-style-type: none"> • الانتهاء من الاطار العام التنظيمي الذي يحكم عمليات الشراء العامة. • تطوير مستندات تتعلق بطرح العطاءات وتطوير دليل حول إدارة العقود. • اقتراح برامج تدريبية لرفع الكفاءة. 	<ul style="list-style-type: none"> • مراجعة قانون المشتريات العامة واقتراح الهيكل التنظيمي المناسب. 	<p>٤،٥) المشتريات العامة (تم البدء بتحديث نظام المشتريات العامة)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • تعديل القوانين التي تحد من استقلالية الهيئات الرقابية المذكورة 	<ul style="list-style-type: none"> • مراجعة قانون الاتصالات وقانون الكهرباء ومشروع قانون النقل ومشروع قانون التأمين واقتراح التعديلات اللازمة 	<p>٤،٦) الهيئات الرقابية</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٤) تعزيز الشفافية والمساءلة (تابع)			
<ul style="list-style-type: none"> • إصدار عقود سنوية مرتبطة بالأداء لجميع مستويات الإدارة العليا. • التنفيذ الكامل لنظام الحوافز والعقوبات الجديد 	<ul style="list-style-type: none"> • البدء بإجراء عقود سنوية مرتبطة بالأداء لمستويات الإدارة العليا. • تمشياً مع توصيات دراسة الرواتب، البدء بوضع نظام للحوافز والعقوبات المرتبطة بالأداء لمستويات الإدارة ما قبل العليا. 	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير آلية لمراجعة معايير الأداء بناءً على رضا مستخدمي الخدمات. • تعميم مفهوم تقييم الأداء. 	٤،٧) تقييم أداء الكوادر الحكومية
	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير معايير لأخلاقيات الخدمة العامة 	<ul style="list-style-type: none"> • دراسة الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالسلوك أثناء الخدمة. 	٤،٨) أخلاقية الخدمة العامة

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات (Information Technology)			
	<ul style="list-style-type: none"> • تشكيل لجنة لتقنية المعلومات على المستوى الوطني من ممثلين عن جميع الجهات المعنية في الحكومة والقطاع الخاص. • المساعدة في توفير الإطار القانوني والإداري لتتمكن هذه اللجنة من تنفيذ وتطبيق تعليمات لها علاقة بقطاع المعلومات وبمعايير إدارة المعلومات والصيانة وتطوير السياسات. • الاستمرار في إجراء تحسينات على شبكات البنية التحتية لتقنية المعلومات. • تطوير برنامج شامل لرفع الكفاءة وتنمية الموارد البشرية في موضوع تقنية المعلومات 	<ul style="list-style-type: none"> • مسح وتقييم الوضع الحالي المتعلق باستخدام تقنية المعلومات في القطاع العام. • تقييم وضع شبكات البنية التحتية للمعلومات المتوفرة في المؤسسات الحكومية. 	<p>٥،١) تطوير خطة وطنية</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات (Information Technology) (تابع)			
	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير منهج دراسي لتلبية احتياجات السوق والتغير الدائم في التكنولوجيا. • تطوير خطة عمل لتحسين مستوى المناهج المتوفرة في الأردن بالتعاون مع مقدمي خدمات تقنية المعلومات. • بناء شبكة متكاملة للمعلومات بعد دراسة الشبكة الحالية وتقديم التوصيات بخصوص الاستخدام الأمثل للإنترنت في مجالات تقديم الخدمات المختلفة وخاصة في المجال التربوي والتجارة عبر الإنترنت ونظام الحكومة الإلكترونية. • إدارة أنظمة المعلومات وأنظمة دعم القرار. 	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير خطة عمل للتبادل الإلكتروني للمعلومات وتقديم الخدمات وتحسين عملية الاتصال بين المؤسسات الحكومية بهدف تبادل المعلومات وتقديم الخدمات 	<p>٥،١) تطوير خطة وطنية (تابع)</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات (Information Technology) (تابع)			
<ul style="list-style-type: none"> • تنفيذ بنية تحتية جديدة لتقنية المعلومات • إجراء التقييم والتطوير بشكل مستمر • التوسع في ربط شبكة الانترنت • الاستمرار في تطوير أنظمة إدارة المعلومات لدعم عملية صنع القرار 	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير خطة عمل لتنفيذ نظام إدارة الدين العام بالتنسيق بين جميع المؤسسات الحكومية والمؤسسات المانحة. • تطوير خطة عمل تتعلق بتطبيق أنظمة الإدارة المالية الحكومية في المؤسسات المركزية. 	<ul style="list-style-type: none"> • مسح وتقييم الوضع الراهن للأنظمة المستخدمة في القطاع العام ضمن المواصفات العالمية. • تطوير أنظمة المراسلات الحكومية والأرشفة. 	<p>٥،١ تطوير خطة وطنية (تابع)</p>

٢ - ٥ سنوات	٧ شهور - ٢ سنة	٦ شهور	مجالات التدخل
٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات (Information Technology) (تابع)			
	<ul style="list-style-type: none"> • الاستمرار في تنفيذ نافذة الخدمات الواحدة • الاستمرار في تنفيذ نظام التحكم 	<p><u>نافذة الخدمات الواحدة:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • قيام وزارة الصناعة والتجارة في تسهيل عملية التسجيل والترخيص وأخذ الموافقات من خلال نظام معلومات شبكي. <p><u>نظام رقابة لصندوق المعونة الوطنية وصندوق التنمية والتشغيل وغيرها</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ربط مؤسسات المعونة الوطنية وصندوق التنمية والتشغيل وحرمة الأمان والاجتماعي وصندوق الزكاة ووزارة التنمية الاجتماعية والجمعيات الأخرى بشبكة معلومات تتعلق بإدارة والتنسيق بين هذه المؤسسات بهدف خدمة ذوي الدخل المنخفض والعاطلين عن العمل 	<p>(٥،٢) مشاريع ريادية</p>

مجالات التدخل	٦ شهور	٧ شهور - ٢ سنة	٢ - ٥ سنوات
---------------	--------	----------------	-------------

(٥) تطوير استخدامات تقنية المعلومات (Information Technology) (تابع)


<ul style="list-style-type: none"> • الاستمرار في تنفيذ نظام وطني للعمالة • الاستمرار في تنفيذ نظام وطني للعمالة • الاستمرار في دعم تنفيذ نظام وزارة الصحة 	<ul style="list-style-type: none"> • الاستمرار في تنفيذ نظام التعليم الذاتي • الاستمرار في تنفيذ نظام وطني للعمالة • الاستمرار في دعم تنفيذ نظام وزارة الصحة 	<p><u>تنفيذ نظام التعلم الذاتي</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • من خلال الربط المعلوماتي مع وزارة التربية والتعليم وضمن مشروع الوزارة قيد التطور. وربط قواعد المعلومات الخاصة بالطلاب بمؤسسات التدريب المهني وتوفيرها على الإنترنت لاستخدام الطلاب. <p><u>تطوير نظام وطني للعمالة</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • مراجعة قواعد المعلومات المتوفرة. • تطوير نظام وطني جديد للعمالة وربطه بنظام المعلومات التربوي الوطني ومع مؤسسات التدريب المهني. <p><u>وزارة الصحة</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • التنسيق مع المشاركة في البرنامج القائم في وزارة الصحة حول اصلاح وتحسين الخدمات الصحية الأساسية 	<p>(٥،٢) مشاريع ريادية</p>
---	---	--	----------------------------




لدمع محاور التطوير الإداري سيتم تنفيذ ما يلي:



(١) إعداد البيان الخاص بتوجه الحكومة، وسيتم ذلك من خلال:


تشكيل فريق لوضع البيان 


موافقة الحكومة على البيان 


تحديد المسؤوليات والمهام والجهات المعنية بالتنفيذ 


الختام

(٢) إعادة هيكلة القطاع العام وسيتم ذلك من خلال:

تشكيل فريق عمل لوضع مقترح لإعادة الهيكلة 

مناقشة الهيكل المقترح ضمن اللجنة 


مناقشة المقترح مع الحكومة والجهات المعنية 


إقرار الهيكل الجديد وتقديمه للجهات المعنية بشكله النهائي 

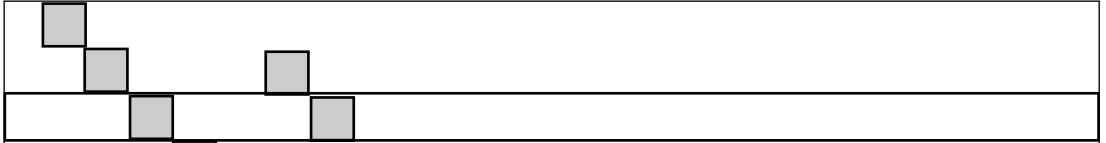
THE END

(٣) تطوير إستراتيجيه للاتصال، وسيتم ذلك من خلال:

تطوير وحدة مؤسسية للاتصال الاستراتيجي ضمن وزارة التخطيط 

تصميم إستراتيجية شاملة للاتصال والبدء بتنفيذها 

تنفيذ آليات استطلاعات الرأي لقياس أثار برنامج الاصلاح. 

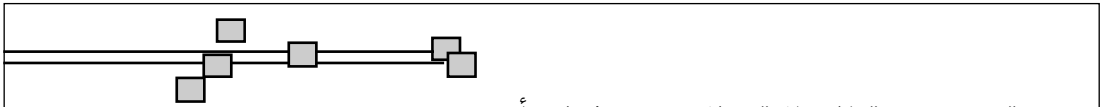


التطوير الإداري المصاحب للتخاصية

————— ■ ■ ■ —————

المهندس على القضاة
أمين عام وزارة البريد والاتصالات

1



تخصيص قطاع الاتصالات - منهاج أم علاج

■ الدولة التي تقدمت الصفوف، كان تخصيص قطاع الاتصالات يمثل حالة من توفيق الأوضاع مع المنهج السياسي والاجتماعي والاقتصادي (بريطانيا، اليابان،).

■ الدولة الأخرى وخاصة النامية، كان تخصيص القطاع يمثل وصفاً لعلاج مرض أو رد فعل لأزمة اقتصادية.

2

■ الخصوصيات الأردنية قبل التخصيص

المرخص هو مؤسسة الاتصالات، والمرخص له هو شركة فاستلنك التي تضم مجموعة من المستثمرين الوطنيين والأجانب.

لوحظ من عملية الترخيص أن المؤسسة تلعب دور الخصم والقاضي أمام فاستلنك.

أن ترخيص الخليوي بانفرادية لم يغني عن الاستثمار في شبكات خدمات الاتصالات الثابتة.

لوحظ أن التعدي الجزئي على القانون يوفر حل جزئي مؤقت وأقام علاقة مشوهة بين المؤسسة وفاستلنك. ولا بد من مراجعة شاملة للقطاع.

5

■ الخصوصيات الأردنية قبل التخصيص

أعد البرنامج إعادة هيكلة القطاع لتحقيق الأهداف التالية:

■ تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في القطاع

■ وضع قواعد واضحة لتنظيم العمل في سوق الاتصالات المفتوح.

■ توفير مساواة وعدالة في التعامل مع القطاعين العام والأهلي وحماية

الاستثمارات الخاصة من الممارسات الفوقية التي قد تقع فيها السلطة

■ تبين للحكومة أن المصداقية تقتضي منها الانسحاب من ملكية القطاع

(تخصيص شركة الاتصالات)

6

تخصيص شركة الاتصالات

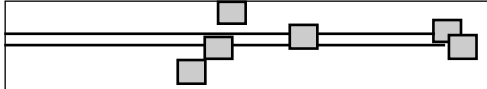
- اكتشاف حقيقة قلة الإقبال على الشراكة الاستراتيجية.
- استلام عرضين فقط عنى للكثيرين أن العملية صارت غير مرحب بها لأنها أصبحت شبيهة بالتلزييم مقارنة مع العطاءات التقليدية.
- قلة الإقبال على الشراكة يعني التحول لصالح المشتري بدلاً من البائع (Market Buyers') ويجعل المشتري في الموقف الأقوى أثناء مفاوضات التعاقد النهائية.
- تقرر تجميد عملية استقطاب شريك استراتيجي والبحث عن وسائل بديلة للتخاصية.

9

تخصيص شركة الاتصالات

- الالتزام بالتخاصية يرقى لدرجة الالتزام بتطبيق القانون ويصعب الرجوع عنه.
- طرح أسهم الشركة للاكتتاب العام لا يحقق الكثير من الأهداف المتوخاة من التخاصية.
- سوق المال المحلية لا تحتمل استيعاب كمية مناسبة من أسهم الشركة بالاكتتاب العام.
- الاكتتاب العام في السوق الدولية يحتاج لتحضيرات مسبقة معقدة لم ينصح بها خبراء المال.
- توفرت لقطر أسباب كافية لنجاح تجربة طرح الأسهم للاكتتاب العام ولم يتوفر للأردن أسباب نجاح مماثلة.

10



تقييم نتائج التخصيص

- الحكم الموضوعي على نتائج عملية التخصيص مازال مبكرا نوعا ما.
- بالنسبة للمساهمين يمكن أن يصدر حكم أولي عند طرح أسهم الشركة في الاكتتاب العام في العام القادم.
- بالنسبة للمستهلكين، انخفضت أجور اتصالاتهم بأكثر من الثلثين.

13

■ ■ ■

التجربة التونسية في ميدان التخصيص

الاستاذ بشير الصيد

مدير عام التخصيص

في وزارة التنمية

الاقتصادية في الجمهورية التونسية

I. الوضع الاقتصادي:



يندرج برنامج التخصيص وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية في إطار الإجراءات والإصلاحات العميقة التي أقدمت عليها الحكومة التونسية منذ 1987 والتي شملت كافة القطاعات من أجل الارتقاء بالإقتصاد الوطني إلى مستوى النجاعة والقدرة على المنافسة بما يمكن من كسب رهانات العولمة ورفع تحديات المستقبل وإرساء اقتصاد متفتح على الخارج يحتكم إلى آليات السوق.

وتهدف هذه الإصلاحات إلى تنمية المبادرة الخاصة وتحقيق معدل نمو أفضل من شأنها أن تمكن من تعزيز إحداثيات مواطن الشغل وتحسين مستوى عيش المواطن. وقد شملت هذه الإصلاحات عديد الميادين نذكر من أهمها مراجعة الإطار القانوني، والجبائية، وتحرير الأسعار والمبادلات الخارجية والاستثمار في أغلب القطاعات وإعادة هيكلة القطاع المالي وتعصيره، ومراجعة القانون المتعلق بالشركات وذلك بهدف، تحسين المحيط العام للمؤسسة الاقتصادية.

وقد مكنت كل هذه الإجراءات والإصلاحات من تحسين قدرات الاقتصاد الوطني في الاندماج في الدورة العالمية مما تسنى لتونس من الانخراط في المنظمة العالمية للتجارة وإمضاء سنة 1995 اتفاقية شراكة مع الاتحاد الأوروبي تقضي بإحداث بصفة تدريجية منطقة للمبادلة الحرة. كما مكنت من تحقيق نتائج إقتصادية مشرفة تتمثل في:

- نمو متواصل على إمتداد العشرية الأخيرة بمعدل 5 % سنويا،
 - تنامي الصادرات، التي تمثل محرك النمو بنسبة 7.6% في السنة بين 1996 و 2000 ،
 - التحكم في عجز ميزانية الدولة في حدود نسبة 2.7% سنة 2000 وكذلك في نسبة التضخم المالي في حدود 2.9% خلال نفس السنة مقابل على التوالي 4.3% و 6% خلال سنة 1996 ،

- تحسين القدرة الشرائية للمواطن حيث إرتفع متوسط الدخل الفردي إلى 2800 دينار (ما يعادل 2000 دولار أميركي) سنة 2000 مقابل 2000 دينار خلال سنة 1996 .
 وترتكز الاستراتيجية المعتمدة على إستحداث الإستثمار الخاص الذي يعتبر دافعا أساسيا للتنمية والنهوض بالتشغيل وإلى تخلي الدولة عن القطاعات التنافسية وإقرار برنامج متواصل للتخصيص.

II - مفهوم وأهداف التخصيص:

ينصهر مفهوم التخصيص في تونس في إطار نظرة متكاملة تعتمد على الشراكة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص ومن ذلك فإن برنامج التخصيص يرمي إلى جملة من الأهداف أبرزها

* تحسين مردودية وأداء المنشأة والرفع من نجاعتها وقدرتها التنافسية وتمكينها من المرونة اللازمة في التصرف والتأقلم ومجابهة المنافسة وذلك ضمانا لديمومتها.

* دعم تفتح الاقتصاد الوطني من إقتصاد مؤطر إلى إقتصاد منفتح على الخارج، متوازن يوفق بين النجاعة الإقتصادية والرقى لإجتماعي مرتكز أساسا على القطاع الخاص مما يمكن من تعزيز اندماجه، واستقطاب الإستثمار الخارجي.

* تخلي الدولة عن القطاعات التنافسية (إنتاج سلع وخدمات) وفسح المجال للمبادرة الخاصة، وتكريس تدخلها في القطاعات الإستراتيجية كالتعليم والصحة والمحافظة على البيئة والبنية التحتية علاوة على الوظائف الأساسية كالتخطيط والتوجيه والتحفيز والتنظيم ووضع السياسات العامة.

* تخفيف العبء على المالية العمومية، وذلك عن طريق التقليل من تدخل الدولة في تمويل بعض المنشآت العمومية وتعبئة مواد إضافية لميزانية الدولة قصد توظيفها لإستثمارات في ميدان التربية والتكوين والصحة والبنية الأساسية.

* تنشيط السوق المالية وإدخال حركية على رأس مال الشركات لتطويرها وتنميتها وإضفاء أكثر شفافية على تصرفها.

III . المنهجية المعتمدة:

لتنفيذ برنامج التخصيص وقع توخّي منهجية تعتمد التدرّج وعلى آليات تخصيص تتماشى وكل مرحلة. ولقد إشتمل برنامج التخصيص على ثلاث مراحل حسب الأوليات التي تم ضبطها على أساس الوضعية الإقتصادية لكل منشأة أو القطاع الذي تنتمي إليه.

* فقد شملت العمليات الأولى تخصيص منشآت تعمل في القطاعات التنافسية البحتة والتي تشكو من ثقل المديونية واختلال التوازن المالي ووفرة العملة وهو ما استوجب التفويت فيها عن طريق بيع الأصول.

وقد تمّ في بعض الحالات اللجوء إلى تقسيم المنشأة إلى وحدات إنتاج مستقلة والتفويت في كل وحدة منها على حدة.

* ثمّ توسّع البرنامج فيما بعد ليشمل بعض لمنشآت ذات الوضعية المالية المتوازنة وتمّ اعتماد منذ 1994 بالأساس طريقة بيع كتلة أسهم على أساس كراس شروط بما يسمح بالحفاظ على وحدة المنشأ ويضمن ديمومتها.

* وامتدّ برنامج التخصيص منذ 1997 ليشمل المنشآت الهامة (كشركات الإسمنت) وقطاعات جديدة كالقطاع المالي بالتوازي بمبادرات إضافية ترمي إلى فتح عدد من القطاعات للإستثمار الخاصة عن طريق اللزّمة؟ على غرار إنتاج الكهرباء والهاتف الجوّال والمواني الجوية والبحرية وتطهير المياه والأسواق الحرة وغيرها من مجالات لخدمات العمومية.

لقد تمّ اللجوء أكثر فأكثر إلى مكاتب مختصة وبنوك الأعمال للمساعدة والإستشارة في العمليات الهامة.

IV- ثوابت برنامج التخصيص:

وينجز برنامج التخصيص منذ بدايته في إطار الالتزام بجملة من الثوابت من أهمها:

* الرعاية بالجانب الاجتماعي من خلال الحرص على المحافظة على أكبر عدد ممكن من مواطن الشغل بالمنشأة دون الإخلال بطاقتها التنافسية وبحماية الحقوق المكتسبة للأعوان. وستعزّز العناية بالجانب الاجتماعي للتخصيص من خلال برنامج هامّ لإعادة التكوين والرسكلة في اتجاه تيسير إعادة إدماج العملة التي شملتهم عمليات التخصيص أو إعادة الهيكلة.

* الجانب الثاني يتعلّق بتطوير المنشآت المعنية وتدعيم قدراتها التنافسية بما يضمن

ديمومتها ويتجلى ذلك من إدراج بند في كراس الشروط يتعلّق بتقديم برنامج تطوير المنشأة وإنجاز استثمارات من شأنها أن تضمن بقاءها. ويعتبر برنامج التطوير المقترح كميّار لاختيار المستثمر.

* الجانب الثالث يتعلّق بالطرق المعتمدة في تجسيم العمليات والتي تتمثل في التفويت عن طريق طلبات عروض مفتوحة تضمن التنافس بين أكبر عدد ممكن من المهتمين بعمليات التخصيص والاعتماد على تقييم المنشأة المعروضة للتخصيص وهو ما يضمن الشفافية على كل المستويات.

الإطار القانوني الترتيبي:

يخضع برنامج التخصيص إلى أحكام القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت والمؤسسات العمومية والذي تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 102 لسنة 1994 المؤرخ في غرة أوت 1994 والقانون عدد 74 لسنة 1996 المؤرخ في 29 جويلية 1996 والقانون عدد 38 لسنة 1999 المؤرخ في 3 ماي 1999 والقانون عدد 33 لسنة 2001 المؤرخ في 29 مارس 2001 .

ويقع التفويت بناء على رأي لجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية المنصوص عليها بالقانون المذكور أعلاه.

وقد أوكلت مهمة دراسة ملفات التفويت إلى وزارة التنمية الإقتصادية بالتعاون مع وزارة الإشراف والمنشآت المعنية وذلك طبقا للسياسة القطاعية المتبعة في إطار المخطط الإقتصادي للتنمية.

وتخضع كل عملية تفويت إلى تقييم مسبق للممتلكات تقوم به هيكل عمومية مختصة أو مكاتب خبرة معترف بها أو بنوك أعمال.

كما تسبق عملية التفويت حملة إخبارية واسعة النطاق قصد إستقطاب أكبر عدد ممكن من المستثمرين وخلق روح المزاومة بينهم تكريماً لمبدأ الشفافية وحفاظاً على أموال المجموعة الوطنية.

وفي نفس الإطار، فإنّ فتح العروض وفرزها يندرج ضمن مشمولات لجنة مستقلة تضمّ ممثلين عن بعض الوزارات ويرأسها ممثل عن وزارة التنمية الإقتصادية.

VI معاضدة برنامج التخصيص:

لتيسير عمليات التخصيص تمّ:

* إحداث صندوق إعادة هيكلة رأس مال المنشآت العمومية وقد تمّ تمويله في البداية

بقرض من البنك العالمي بـ 130 مليون دولار ثمّ من موارد التخصيص. وقد إرتفعت موارده إلى حدّ الآن إلى 440 مليون دينار في حين تمثلت تدخلاته أساسا في تمويل عمليات التسريح وتطهير الأوضاع المالية.

* مواصلة القطاع البنكي في معاضدة برنامج التخصيص وخاصة شركات الإستثمار ذات رؤوس أموال مخاطر.

* الحصول على قروض أجنبية وخاصة قرض من البنك الأوروبي للاستثمار بـ 45 مليون أورو.

* الحصول على هبة من الإتحاد الأوروبي بـ 10 مليون أورو لتعزيز قدرات الإدارة العامة للتخصيص.

VII نتائج برنامج التخصيص:

تمّ منذ إنطلاق البرنامج سنة 1987 وإلى موفى أفريل 2001 تخصيص وإعادة هيكلة 153 منشأة بموارد جمالية تقدّر بحوالي 1486 مليون دينار فضلا عن الموارد السنوية المتأتية بعنوان اللزمات الخاصة.

وقد تطوّر نسق عمليّات التّخصيص المنجزة حسب الفترات كما يلي:

- الفترة 1987 - 1991 ، تمّ تخصيص 37 منشأة، وفّرت 126 م د (8,5% من المجموع)،
- الفترة 1992 - 1996 ، تمّ تخصيص 44 منشأة، وفّرت 190 م د (12,8% من المجموع)
- الفترة 1997 - آخر أفريل 2001 ، تمّ تخصيص 72 منشأة، وفّرت 1170 م د (78,7% من المجموع).

ويتبين التّنامي المتواصل لهذه العمليّات من فترة لأخرى، إذ شهدت الفترة المنقضية الأخيرة 1997 - 2001 إنجاز حوالي 17% من جملة العمليّات وبموارد مثلت 79% من المجموع بفضل التّفويت في وحدات الإسمنت.

كما شهدت هذه الفترة إدخال تنوّع في صيغ التّخصيص باللّجوء إلى طريقة اللزّمة بالنّسبة لإستغلال البحيرات والأسواق الحرّة (Duty Free Shop) من ناحية والإستعانة ببنوك الأعمال لإنجاز العمليّات الهامة لتخصيص شركات الإسمنت من ناحية أخرى.

وتبرز الإنجازات أنّ التخصيص عن طريق بيع الأسهم (بيع كتلة أسهم وعروض عمومية للبيع) يمثل حوالي 75% من مجموع الموارد ويرجع ذلك بالخصوص إلى طريقة التّفويت في وحدات الإسمنت، بينما لم تتجاوز طريق بيع الأصول سوى 20% من المجموع.

ويحوصل الجدول المضمّن بالملحق عدد 1 مختلف هذه المعطيات

أما فيما يخص الموارد فهي تتوزع حسب القطاعات على النحو التالي:

- الفلاحة والصيد البحري

والصناعات الغذائية : 57 م د (3,8% من الموارد الجمالية)

- الصناعة : 930 م د (62,6% من الموارد الجمالية)

- الخدمات : 499 م د (33,6% من الموارد الجمالية)

ويحوصل الجدول المضمّن بالملحق عدد 2 توزيع موارد التخصيص حسب القطاعات.

وتجدر الإشارة إلى أن ثلثي مجموع موارد التخصيص (حوالي 967 م د) جاء في شكل

إستثمارات خارجية شملت قطاع الإسمنت بالخصوص

أما بخصوص متابعة وضعية المنشآت التي تمّ تخصيصها، فقد قامت وزارة التنمية

الإقتصادية بإستقصاء شمل عينة ممثلة مكونة من 35 منشأة - وهي العملية الثانية من

نوعها - أفرزت النتائج التالية بالنسبة للفترة 1997 - 1999 :

- تطور في رقم المعاملات بمعدل سنوي يقارب نسبة 5% ،

- إنجاز حجم إستثمارات بحوالي 115 م د (منها 23 م د أنجزتها شركة (اسمنت جبل

الوسط بمفردها) مع الإشارة الى ان كل الشركات الإسمنتية التي تم تخصيصها ستنجز

إستثمارات جديدة تتعلق بالزيادة في طاقة الإنتاج.

- زيادة صافية في عدد مواطن الشغل المحدثه.

كما بيّن الإستقصاء:

- أن 46% من المنشآت المعنية تعتبر نسق تطورها بعد التخصيص طيبا و 40%

متوسطا.

- أن 43% من المنشآت تعتبر أن معدات الإنتاج مرضية نسبياً في حين تعتبر البقية أن

أداءها متوسطا أو ضعيفا.

- أن 84% من المؤسسات المستوجبة تعتبر المناخ الإجتماعي سيما وأن 60% منها

تعتبر معدل الأجور مقبولا.

VIII أهم الصعوبات التي تعترض إعداد وتنفيذ برنامج التخصيص:

إن عملية التخصيص لا تخلو من الإشكاليات من أهمها:

* الوضعية المالية الصعبة لبعض المنشآت التي تم تخصيصها أو التي هي مبرمجة

للتخصيص.

وقد إستوجبت هذه الوضعية دراسة المنشآت المعنية حالة بحالة وإتخاذ الإجراءات

الملائمة وذلك إما بإنجاز برنامج تطهير لإعادة التوازنات المالية للشركة قبل تخصيصها أو التفويت في أصول الشركة: أي في وحدات الإنتاج بهدف مواصلة نشاطها والمحافظة على أكبر عدد ممكن من الاعوان العاملين بها. ويتم معالجة ديون الشركة في مرحلة لاحقة في إطار تصفيتها. كما وقع اللجوء في بعض الحالات إلى تصفية الشركة في صورة تأكد عدم جدواها الإقتصادية.

الإنعكاسات الإجتماعية والممثلة في تسريح الأعوان العاملين ببعض المنشآت المعنية بالتخصيص وقد تمت معالجة هذا الموضوع بالتعاون مع الأطراف الإجتماعية وبعد دراسة معمقة وتم الإقتصار على تسريح الأعوان الزائدين على الحاجة مع تمكين هؤلاء من التعويضات اللازمة في شكل منح مغادرة مجزية تحتسب على أساس قواعد محددة والحرص في ذات الوقت على المساعدة على إدماج القادرين منهم على العمل في الدورة الإقتصادية وذلك فضلا عن تمتيع الأعوان المعنيين بالتقاعد النسبي لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية (السن الخمسين فما فوق - وعدد معين من سنوات العمل الفعلي)

* تسوية بعض الوضعيات العقارية أو المسائل الخصوصية أو رفع الرهون والعقل الموظفة على ممتلكات بعض المنشآت التي تلاقي صعوبات مالية وقد شكلت هذه الوضعية عائقا في تخصيص هذه المنشآت وكانت سببا في تأخير هذه العملية أو محل خلاف مع المقتنين.

* عدم إحترام الشروط التعاقدية من قبل بعض المستثمرين وخاصة في ما يتعلق بتنفيذ إستثمارات إضافية والمحافظة على الأعوان. وقد إستوجبت هذه الوضعيات التي تظهر من حين إلى آخر تدخل مصالح وزارة التنمية الإقتصادية لفضها.

IX برنامج التخصيص لسنة 2001

تم ولأول مرة الإعلان دفعة واحدة على برنامج التخصيص لسنة 2001 وذلك بهدف التعريف على نطاق واسع بمكونات هذا البرنامج ومواعيد إنجازه لدى المستثمرين ورجال الأعمال في تونس وفي الخارج بما يضمن نجاح تنفيذ العمليات.

ويشمل البرنامج 41 منشأة تقدر أصولها بحوالي 1672 م د مقترحة للتخصيص أو إعادة الهيكلة موزعة حسب القطاعات كالاتي:

- القطاع المالي : 2
- الصناعة : 16
- التجهيز والإسكان : 6

- 9 : - السياحة
- 2 : - التجارة
- 1 : - الصحة
- 5 : - الفلاحة

ويتضمن الملحق عدد 3 القائمة الكاملة للمنشآت المعنية بالتخصيص.

طرق التخصيص المعتمدة (ملحق عدد 1)

النسبة (%)	موارد التفويت (م د)	طريقة التفويت
68.8	1022	- بيع أسهم
5.8	87	عروض عمومية للبيع
20.	301	- بيع أصول
5.1	76	- لزمة (*)
100.0	1486	المجموع

(*) دون اعتبار العملية المتعلقة بلزمة إنتاج الكهرباء

توزيع موارد التخصيص حسب القطاعات
(ملحق عدد 2)

النسبة %	الموارد (م د)	القطاع
3.	57	<u>الفلاحة والصيد البحري والصناعات الغذائية</u>
62.5	930	<u>الصناعة:</u>
55.	818	- صناعة مواد البناء
6.	92	- الصناعات الكيماوية والميكانيكية
1.2	20	- النسيج
33.5	499	<u>الخدمات:</u>
17.4	259	- السياحة والصناعات التقليدية
4.	69	- النقل
9.	136	- التجارة
2.4	35	- قطاعات أخرى
100.0	1.486	المجموع

القائمة الكاملة للمنشآت المعنية بالتخصيص

(ملحق عدد 3)

* خدمات مالية:

- الإتحاد الدولي للبنوك

- اللويد التونسي (أنجزت)

* الفلاحة والصناعات الغذائية:

- شركة التنمية الفلاحية والتمور (في طور الإنجاز)

- الشركة التونسية لتربية الدواجن

- الشركة التونسية للسكر

- المركب السكري التونسي

- الشركة التونسية لصناعة الحليب

* الصناعات الميكانيكية والكهربائية:

- شركة الأسلاك الفولاذية مقلدة

- الشركة التونسية للصناعات الكهربائية والميكانيكية

- شركة المسابك والميكانيك

- المعامل الآلية بالساحل

- الشركة التونسية للبناء والإصلاحات الميكانيكية والبحرية

- الشركة الفلاحية الصناعية (أنجزت)

- مركب الصناعات المعدنية والتعهد بقابس

* صناعات مختلفة:

- الشركة التونسية للجير

- شركة القنوات

- شركة الآجر بجمال (طلب عروض جاري)

- المصنع التونسي للخزف (أنجزت)

- الجبس التونسي

- الشركة القومية للخفاف (في طور الإنجاز)

- مركب البلاستيك بالمزونة

- شركة صقانس للأثاث

- شركة اللوح المقوى بطبرقة
- منشآت سياحية وإستشفائية وصحية:
- شركة إحياء جزر قرقنة (النزل الفاخر) (في طور الإنجاز)
- نزل سفيطة (في طور الإنجاز)
- شركة التنمية السياسية والإقتصادية بالجم (نزل جوليوس)
- شركة الياسمينة بالحمامات
- نزل صحراء بلاص
- نزل ملكة
- الشركة السياحية بعين دراهم (نزل نور العيون)
- الشركة التونسية للسياحة والمياه المعدنية (نزل نور العيون بقربص)
- ديوان المياه المعدنية (المحطة الإستشفائية بحمام بورقيبة) (نجزت)
- شركة مصحة التوقيف بتونس

* خدمات أخرى:

- شركة أوتوتراكتور
 - مؤسسات لوي مونتناي
 - الشركة العقارية بقابس (أنجرت)
 - تونس سنتر
 - شركة التنمية الإقتصادية ببنزرت (في طور الإنجاز)
 - الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية للشمال
 - الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية للوسط
 - الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية للجنوب
- سيتم استيعابها من قبل الشركة الام

توجد أكثر تفاصيل لهذه المشآت بموقع النواب

[WWW. Tunisieinfo. com/privatisation](http://WWW.Tunisieinfo.com/privatisation)

وكذلك طلب العروض المتعلقة بتخصيصها

التوصيات الصادرة عن ورشة العمل التي نظمها

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

حول "دور الدولة"

المنعقدة برعاية رئيس مجلس الوزراء

الأستاذ رفيق الحريري

في فندق الكومودور ٢١-٢٣ أيار ٢٠٠١

تداول المشاركون في ورشة عمل " دور الدولة " في الضغوطات والمتغيرات التي تدفع الدولة نحو إعادة تحديد دورها، فتبين أن أهم هذه الضغوطات على المستوى الداخلي يتلخص بالتالي:

- عدم رضى المواطن عن مستوى تأدية الخدمات.
- تضخم نفقات القطاع العام وعجز الموازنة.
- تفاقم الدين العام وضرورة معالجته.
- تقادم القوانين والأنظمة.
- أما على المستوى الخارجي فقد تبين أن هذه الضغوطات والمتغيرات تتلخص بالتالي:
- أثار العولمة.
- ثورة الإتصالات.
- توصيات الدول والهيئات المانحة.
- الوضع الأمني الإقليمي وإنعكساته السلبية على الإقتصاد وعلى دور لبنان في المنطقة.

كما درس المشاركون في ورشة العمل آفاق الشراكة والتعاون التي يجب أن تسود بين الدولة والقطاعين الخاص والأهلي فتمّ التوافق على أن مناخاً من التكامل والثقة المتبادلة والتعاون والشراكة في تأدية الخدمات للجمهور يجب أن تسود علاقة هذه القطاعات على أن تمارس الدولة وظيفة الرقابة المنظمة وأن تقوم بدور (ضابط الإيقاع).

لكل ما تقدّم، أقرّ المشاركون التوصيات التالية:

١. ضرورة تحديث القوانين والأنظمة بما يساهم بإيجاد مناخ ملائم يشجع على الإستثمارات الخاصة ويسهل ويختصر إجراءات المعاملات العائدة لها، كما يتوجب تعزيز فعالية القضاء لا سيما لجهة الإسراع بالبت بالدعاوى.

٢. ضرورة إحتفاظ الدولة بالوظائف الإستراتيجية، لا سيما:

- الوظائف التي لها طابع سيادي.
- الوظيفة المنظمة (Regulatory Functions) ، لا سيما تلك المتعلقة برسم السياسات العامة للقطاعات المختلفة وتحديد الأهداف وطريقة ووسائل تحقيقها، وتعبئة الموارد والطاقت وحسن توزيعها.

- الوظائف المتعلقة بتأمين الحماية الإجتماعية، والخدمات الضرورية للمواطنين والتي يحجم القطاع الخاص عن القيام بها، إما لعدم إحتمال تحقيقها للربح، وإما لعدم وجود

مؤسسات خاصة يمكن أن تقوم بها.

٣. التشديد على أن الدور الجديد للدولة يتطلب اعتماد استراتيجيا للتنمية والتطوير الإداريين يرتكز أساسا على جهاز إداري مصغر يتمتع بالدينامية والفعالية، ويحسن إستقطاب العنصر البشري الكفوء والمميز ويعمل على الإحتفاظ به، كشرط أساسي لنجاح القطاع العام في دوره الجديد لجهة ممارسة الوظائف الإستراتيجية المطلوبة منه.

٤. التأكيد على أهمية تعزيز اللاحضرية واللامركزية الإدارية (البلديات) لتمكينها من تأدية الخدمات وإنجاز المعاملات للمواطنين بالجودة والسرعة اللازمة مما يسهل ويفعل المساءلة، وإعطاء اللامركزية الإدارية الصلاحيات والقدرات على تأمين وتعبئة الموارد اللازمة، لا سيما المالية منها، للقيام بالخدمات المطلوبة منها.

٥. ضرورة التوسع في إشراك القطاع الخاص والقطاع الأهلي التطوعي في تقديم الخدمات للمواطن، حيث ترى الدولة ان انسحابها لمصلحة هذين القطاعين هو الأجدى في القيام بتأدية هذه الخدمات بأفضل السبل وأقلها كلفة.

٦. الإقرار بأن للخصخصة نتائج أهمها: تحسن مستوى الخدمة ومواكبة التطور التكنولوجي، وتخفيف الأعباء المالية عن الدولة، وتأمين عائد مالي يمكن إستعماله في تحريك وتحفيز الدورة الإقتصادية، إلا أنه يتوجب العمل على تجاوز بعض المحاذير السلبية التي قد تنجم عن الخصخصة، ومنها: زيادة بدل الخدمات، وإزدياد البطالة الناجم عن تسريح الفائض من العاملين.

٧. التشديد على أن نجاح الخصخصة يتطلب جملة إجراءات وتدابير أهمها:

- قيام الدولة بحملة إعلامية مدروسة وموضوعية حول الخصخصة.
- إجراء عمليات الخصخصة وفقاً للأصول والقوانين المرعية، بموجب مزايدات عمومية محلية ودولية تراعى فيها مبادئ العلنية والمنافسة والمساواة بين العارضين وإسناد القطاع إلى من يقدم أعلى بدل وأفضل عرض، مع إعطاء الأولوية لمؤسسات القطاع الخاص الوطني على أسس تنافسية.

- وضع دفتر شروط دقيق يتضمن بالتفصيل إجراءات المزايدة وعناصر تحديد

العرض الأفضل وموجبات المستثمر وحقوقه.

- التثبيت من إنطلاق دفتر الشروط وإجراءات المزايدة والأنظمة من قبل جهة مختصة

ومحايدة.

- إيجاد حلول ومعالجات تراعي مصالح الموظفين والمستخدمين المصرفيين من

الخدمة.

٨. التشديد على إنشاء هيئات رقابية منظمّة (Regulatory Bodies) يتمتع أعضاؤها بالمؤهلات والكفاءات العملية والحصانة الأخلاقية الضرورية لتولي الإشراف والرقابة على حسن سير المرافق التي جرى خصخصتها والتثبيت من التزام المستثمر بالعقود ودفاتر الشروط حماية لمصلحة الدولة والمستهلكين على حدّ سواء.

٩. ضرورة تزويد أجهزة الرقابة المركزية بالقدرات والموارد اللازمة إعمالاً لمبدأيّ المساءلة والشفافية.

وقد تمنى المشاركون على معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رفع هذه التوصيات إلى كل من فخامة رئيس الجمهورية، ودولة رئيس مجلس النواب وسعادة أعضاء المجلس النيابي، ودولة رئيس مجلس الوزراء، وأصحاب المعالي السادة الوزراء.



THE NEW ROLE OF THE STATE: REGULATION OR DEREGULATION?

▼ **Dr. Georges LABAKI**



Deregulation is the process of removing restrictive regulations on regulated companies or public agencies. It describes a change through which many companies compete to offer products and services that previously, under regulation, were offered through just one government-controlled agency. As Adam Smith stated in *The Wealth of Nations* in 1776, market competition is the only form of organization, which can afford a large measure of freedom to the individual. By pursuing his own interest, he frequently promotes that of society more effectively than when he really intends to promote it. Thus, market competition can only be obtained when the market is left unregulated. In other words, it tells the government “laissez-nous faire”. But most importantly deregulation has been portrayed as a way to give consumers a broader choice of services and lower prices. As a matter of fact, deregulation is dismantling the legal and governmental restrictions on the operation of certain businesses. The main purpose of deregulation is to reduce the legal constraints on private participation in businesses and to create free unregulated markets inducing competition. In return, this would ensure economic growth by creating a private sector with consumer preferences and supplier opportunities. Jointly the market would allocate resources efficiently, achieve economies of scale and hence provide lower prices. Consequently, this allows for wider consumer choices and options supplied on a market basis. However, many authors believe that deregulation is a lessening of existing regulation of a given industry while maintaining that the public interest is served by continued government control, but to a lesser extent, of said industry. As a matter of fact, deregulation has at the same time many advantages against some disadvantages.

Deregulation: How it all began?

An economist view that supports deregulation is the “Laissez faire” theory. This doctrine evolved in the late 18th century due to the trade taxation and governmental control known as mercantilism. This view supports the capitalist’s competition within the market and economy, and natural consumer preferences, which would create economic growth. The main criterion of this theory is the “invisible hand” i.e. competition, which is recognized as the economic regulator of a market, thus backing the concept of deregulation. However, this created ruthless monopolies that abused their position of power by raising rates. Consequently, population complaints grew and led government controls to be set and to public sector reforms. In late 19th century and early 20th century, economic regulation was focusing on regulating and restraining competition. As regulation gradually reached out to most sectors of the economy, the central rationale for regulation became predominantly one of concentrating on the evils of uncontrolled competition in trying to limit it. This anti-competitive sentiment, which was very strong before the 1930s, came about during the Great Depression. Indeed, most of the regulatory statutes that have been deregulated in recent years were enacted during that period. Until 1950, the lawyers carried out criticism of the regulatory system, and they were concerned mostly with the procedural rules of fairness.

During the 1950s, a new opposition emerged and it led to broad criticisms of regulation. Many economists such as John Meyer, Merton Peck called for less regulation in many industries in order to make them more productive. This political and social environment that favored deregulation prevailed during the 1960s and 1970s and was known as the social regulation, which was supported by the citizen’s main concern on direct participatory democracy, on opposition to monopoly, and on suspicion of certain practices of big government.

On the other hand, the neo-liberal school of Chicago (Milton Friedman) emphasized the freedom of individuals to control their future. Individualism was its creed; collectivism its enemy. In economic policy, liberalism expressed itself as a reaction against government intervention in economic affairs. Liberals favored free competition at home and free trade among nations. They considered the organization of economic activity through free private enterprise operating in a competitive market

as an expression of essential economic freedoms. Since the general interest was simply the interest of all the individuals composing the society, and these in turn would be furthered most effectively by economic liberalism, democracy could be expected to rid itself of the dead hand of government and to give maximum scope to the invisible hand of self-interest and competition. The tendency of regulation continued to be a major preoccupation until the mid-1970s. What happened in the mid-1970s to change this pattern? Following the oil crisis of 1973, inflation emerged as public enemy number one in the United States. Intense concern came out about the absence of productivity growth in the economy. Just as few years earlier the economy was so dynamic that any negative impact of regulation seemed minor, but no longer. The potential benefits of regulatory reform in this way became significant. Moreover, consumer movements started to push for less regulation. Among other reasons pushing for regulatory reforms figures:

-The inflation of regulatory texts (the continuous increase of their volume and their complexity) caused a movement tending to alleviate the load imposed by regulation on the enterprises that must sustain an increased competition on more and more open world markets;

-The technological innovations in financial matter and in the domain of the transportation and telecommunications, among others, make that number of old authorized arrangements passed today may hinder social and economic progress;

-Markets have created an economic interdependence due to the intensification of the world movements of goods and funds; unless to have resorts to protectionist measures, governments don't have another choice but to follow. As the OECD observes, that unless to succeed in potentially closing all circuits of international exchanges, governments will be forced to adapt to the international integration.

-The budgetary difficulties pushing governments to find means of savings;

Under the Presidency of Ronald Reagan, many restrictions on business activities were reduced. Reagan was a leader with a perspective and goal to reduce the role of the Federal Government in the economy for in his opinion the state was the problem. The former US president also considered that deregulation represented the second American Revolution: the one of freedom. The main reasons he faced in

1981 which led him to support deregulation were the growing unemployment rate, inflation, and heavy tax burdens on the citizens that led to economic depression. According to his philosophy, regulation and control by the Federal Government only slows down employment growth and innovation in a nation. Reagan's goal was to implement policies that would stimulate economic growth and reduce taxes on incomes. Reagan persuaded Congress to deregulate many industries to allow businesses in return to reinvest in new areas in order to favor economic growth and political stability.

Thus, during late 1970s and through the 1980s, price and service regulation was removed almost in every industry. While maintaining some governmental supervision over safety and trying to prevent business abuses, price regulation was lifted in the securities and banking businesses, trucking, natural gas, and telecommunications industries. In most cases, competing industries introduced new services and lower prices to gain market share. The first major firm to be affected by deregulation was AT&T, the residential component of telecommunications industry, and more companies and industries were to be followed. The natural gas, electricity, Internet services, trail roads, and airlines also eventually became deregulated. Each industry had its reasons and revealed substantial benefits for consumers. In general, competition between service and utility providers ensures consumers to have a better chance of acquiring the most convenient product.

Deregulation as seen became a worldwide trend and most evident in the U.S and the U.K. In Germany, it was considered that the concept of a free and democratic society is not compatible with an excessive regulation. All in all, also due to the public service's inability to reform the economy in terms of size and inefficiency the state would deregulate its industries and monopolies.

In Britain, under Prime Minister Margaret Thatcher, the economy was in a deep recession and high unemployment rate. When Thatcher took office in 1979, about 1,200,000 people were seeking jobs and increased to 3,346,198 by September 1985. Thus, Thatcher emphasized on deregulating businesses and wage restraints as a solution necessary to create jobs, decrease inflation, and unemployment rate. The British Government sold nationalized industries to the private sector. The telephone system came first, then gas supply, national airports (1987), and later on electricity,

water supply, telecommunications etc...Deregulation was often achieved through privatization. In fact, privatization is the conversion of businesses from government ownership to private property. This means denationalization of a certain industry and allowing the private sector to own and perform activities and functions of a service previously owned by government bodies. through divesture of state owned enterprises.

Deregulation in Telecommunications

The deregulation of telecommunications in the United States

In 1934, the U.S. government created the Federal Communications Commission (FCC) to regulate the increasing use of the broadcast spectrum. The FCC licenses broadcasters and regulates the location and transmitting strength, or range, stations have in an effort to prevent interference from nearby signals. Before 1984, there was one giant phone company- i.e. ATT, in the United States that handled all the telecommunication market. The U.S. Department of Justice filed an antitrust lawsuit against AT&T Corporation, arguing that the company used its monopoly position to suppress competition, particularly through its control over local telephone service facilities. The lawsuit was settled in 1982, and AT&T agreed to disperse its local telephone companies, thereby creating seven new independent companies. It was the first time most Americans could choose phone companies: actually buy phone equipment and pick long-distance service. The AT&T breakup led to an increase in technical innovation. (Fax machines using the telephone, speed dialing and call waiting etc.).

In 1996 the U.S. government enacted the Telecommunications Reform Act to further encourage competition in the telecommunications marketplace. This legislation removed government rules preventing local and long-distance phone companies, cable television operators, broadcasters, and wireless services from directly competing with one another. The new law allowed long-distance and cable TV operators to offer local phone service immediately. In turn, local phone monopolies were allowed to offer cable TV and long-distance service outside their home region immediately. Throughout the 1980s, the telecommunications boom focused on the business of transmitting voice. A World Wide Web was developed. The Web linked information in various servers and allowed it to be viewed

graphically. The battle to sell Internet access and data services became fierce. In fact, to guarantee a strong global information infrastructure policy makers and regulators are implementing policies that preserve a liberal access to the Internet, promote competition by removing barriers to entry, support innovation and investment in advanced technologies, and letting market forces and competition lead.

At the same time the courts were breaking up AT&T's long- distance monopoly, the FCC was breaking up Bell Labs' monopoly on cellular phone technology. Under development since 1947, Cell phone technology became commercially viable in the mid-1980s: The FCC finally decided to license out more radio spectrum for this purpose.

The telecommunications sector in Europe

The European Union (EU) is planning for the deregulation of its telecommunications industry. The European Union (EU) has agreed to end monopolies in each country and to allow outsiders into the industry. Regulated monopolies in European telecommunications markets created in the past a public telecom operator (TCO) in each country. Major TCO's include Deutsche Telecom, France Telecom, PTT Netherlands and British Telecom.

The deregulation of the European telecom business is gradual, partial privatization for businesses, being now in place. While voice-based communications have been protected from competition, leased lines for data transmission have been an open market. A recent study carried on by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) demonstrated that dial-up charges for online access are nearly three times higher in a market where the PTO has a monopoly. This is due, mostly, to the local fee structure. Throughout Europe, local calls are not free of charge. The price of local calls is thus a significant part of dialing. The OECD study showed that leased-line markets are 44 percent higher in countries with a monopoly than in open markets. France is a good example of the impact of telecommunication deregulation will have on basic consumer access. In 1993, France Telecom decided to change the local call tariff, in which the basic unit was reduced from 6 minutes to 3 minutes. The change has not dealt a major set back to telephone usage, but the OECD noted that it has doubled the bill for a 'basic' Internet user-an annual increase from \$339 to \$678. As a result, the Internet, as a source of ideas and

information exchange, has not attracted a broad public in France, in contrast to other European countries such as Germany or Britain.

Telecommunications in the UK

Britain has one of the worlds most technologically advanced telecommunications systems. British Telecommunications (BT), which once had a monopoly on telephone service, was privatized in 1984. The telecommunications market is growing rapidly, with companies offering new services such as mobile communications, overseas wireless and cable, and cable television. The Office of Telecommunications (OFTEL), a government department headed by the Director General of Telecommunications, regulates the industry. OFTEL promotes competition within the telecommunications market, makes sure companies abide by regulations, and investigates complaints.

Deregulation of Postal services

The process of globalization increasingly affects the postal service market, like every other major industry. Increasingly post offices are competing across borders and many postal administrations from industrialized countries are working with the World Bank to reorganize post offices in developing countries. Unfortunately, many countries are being forced to privatize and deregulate their postal services in order to obtain the investment capital they need.

Currently, Postal administrations all over the world are struggling with this new international environment. For example, in Britain, deregulation of the industry is being considered. Although the British law prohibits regulatory changes that threaten universal service at a uniform tariff, Postcom, the agency that regulates the Post Office in Britain, has published a discussion paper outlining the options for injecting competition in the U.K. postal market. In Germany postal monopoly is kept. As the debate over postal regulation in the European Union takes place, the German Bundestag has decided against repealing its postal monopoly in 2003 as originally planned. It passed a law to extend the monopoly until at least 2007. France also is reluctant to deregulate its Postal public agency, PTT a long-term established organization with thousands of employees.

Deregulation of United States gas market

Deregulation of US gas market

In 1938, the national gas act (NGA) created the Federal Power Commission (FPC) to regulate natural gas pipelines. In 1954, the Supreme Court ruled that the NGA should encompass the regulation of both pipelines and wellhead prices. This was known as the Phillip's Decision, and the court held that the primary aim of the NGA was the protection of consumers against exploitation at the hands of natural gas companies. This created an industry structure that consisted of price-regulated gas producers, who sold to price-regulated pipelines, who in turn sold gas on to local distribution companies (LCDs). LCDs then sold the gas to end-users. The Phillip's Decision reduced price instability, but it ultimately caused supply shortages for it encouraged consumers to buy relatively cheap fuel but did not give any incentive to producers to renew reserves.

In 1978, the natural gas policy act was introduced. The Federal Energy Regulatory Commission (FERC) was created in replacement of the FPC and was intended for reviewing natural gas pricing. This was a reversal of the Phillip's decision as it allowed the deregulation of wellhead gas prices. Production increased dramatically in response to market demand, which led to a gas surplus in the 1980s. However, a competitive market failed to develop, mainly due to the role pipelines played in the market. Since pipelines charged consumers enough to cover the cost of what they had to pay producers, there was no incentive for them to choose the most competitively priced gas produced.

The establishment of gas market firms was also another immediate result of deregulation. These firms provided an intermediary service between a gas buyer and all other industry segments. In 1989, the Natural Gas Wellhead Decontrol Act completed the process of deregulating wellhead prices. It required the removal of all price controls on wellhead sales as of January 1, 1993, allowing natural gas prices to be freely set in the market. In 1992, the Restructuring Rule resulted in major restructuring of interstate pipeline operations. The new rules separated sales from transportation services, so that customers could select supply and transportation services from any competitor in any quantity. Consumers were able to negotiate the best conditions for supply and transportation to their site and simultaneously

negotiate better terms in other markets. The deregulation of the US gas industry has been extremely successful - production has increased, gas usage is increasing and consumer prices have dropped significantly.

Natural Gas deregulation in the U.K.

By June 1998 all mains gas customers anywhere in the UK were able to purchase gas from any number of suppliers. This stage of gas deregulation brings real choice to consumers in the domestic and small business markets. Market penetration was reported to be around 28.6% by September 2000.

Deregulation of the electric utility sector

Deregulation of electricity in the U.S.

Historically, electricity service has been defined as a traditional monopoly. As a result, the Holding Company Act of 1935 (PUHCA) and the Federal Power Act (FPA) were adopted to get rid of unfair practices and other misuse by electricity and gas holding companies by requiring federal control and regulation of interstate public utility holding companies. Prior to PUHCA, electricity holding companies were characterized as having disproportionate consumer rates, and unreliable service. PUHCA remained virtually unchanged for 50 years until adoption of the Public Utility Regulatory Policies Act of 1978. At the state level, Congress passed the National Energy Policy Act of 1992 aimed at breaking up the monopoly structure of electric power generation. The reasons for this act were the high costs induced and the need to obtain better prices for consumers. Thus, utilities would be also unbundled into different transmission, distribution, energy service entities as well as the creation of regional companies such as an independent system operator to manage transmission access, and power exchange that will operate as a financial exchange.

The electric utility industry has been in the process of transformation. During the past two decades, there has been a major change in direction concerning generation. First, improved technologies have reduced the cost of generating electricity as well as the size of generating facilities that can be brought online more quickly and cheaply, with fewer regulatory barriers. Latest changes in electric utility regulation and improved technologies have allowed additional generating capacity to be provided by independent firms rather than utilities.

The Energy Policy Act of 1992 (EPACT) removed several regulatory barriers to entry into electricity generation to increase competition of electricity supply. Specifically, EPACT provides for the creation of new entities, called “exempt wholesale generators” (EWGs), that can generate and sell electricity at wholesale without being regulated as utilities under PUHCA. Currently, many states have moved toward retail wheeling.

As a matter of fact, the deregulation of the electricity utility sector would have the following impacts:

a-Create incentives for managerial performance because they would be worried for their profits and results so would aim to reduce costs and invest in profitable activities to achieve efficiency.

b-Plant size would be optimal because managers would be encouraged to choose the best technology and locate the most optimal and efficient size and location.

c-The location of plants would thus be confined to geographic regions most suitable for the growth and sustainability of the industry by minimizing costs of construction, operation, and transmission.

d- Firms would be induced to explore, examine and adopt new transmission techniques, plant locations and consider new technologies in order to keep up to date with the progress of competitors and the whole industry as not to fall behind. For improvement in the quality of service is essential because frequent service interruptions would result in the loss of contracts.

Deregulation of electricity in the U.K:

Within a year (by September 1999), the electricity market was fully deregulated in the UK. As a result any business or residential customer in Britain can choose to buy their electricity from a variety of different suppliers. The suppliers include many competitors such as British Gas, direct sellers, finance companies, etc.

For customers in this fully deregulated market, pricing is determined broadly by profiles, which allow standardization and comparison between differing tariff structures. Profiles depend on type of meter and load for Maximum Demand

customers. Most residential customers fall into one of two profiles depending on whether night units are measured or not. The meter point administration number indicates profile and host supplier and should be sent to customers. Competition began as of September 1998 with 750,000 domestic and small business customers. Recently, France opposed complete deregulation of its electricity market and was able to convince the European Union to postpone the deregulation of electricity industry until 1903.

Deregulation of the transport sector

Historically, in the Western world, transport stipulations have passed through three phases. Initially, transport suppliers were private companies whose activities were subject to numerous controls imposed by the public authorities. As the twentieth century moved forward, transport activities were progressively brought under public ownership and control. Most recently, from the late 1970s onwards, many transport activities have been returned to private companies through privatization. However, whether public enterprises or private sector companies provide transport services, their activities are invariably regulated by a codified set of rules and other restrictions, which restrict the freedom of businesses to engage as they see fit in economic activities.

The actual processes of deregulation are many and dependent on the transport mode and market in question. A local city bus service in a developing country will clearly adopt very different deregulatory measures from the international civil aviation industry. Even within the same transport mode, such as railways, deregulation has ranged from total privatization with track and rolling stock sold to private companies (i.e. New Zealand and Britain), granting concessions to private companies on a long-term basis to operate rolling stock and/or maintain the track (which is still owned by the State) (i.e. Latin America and Africa), a regionalization of operations where control shifts from central to local government, and commercialization where the State retains ownership but commercial operating principles are adopted. Finally, throughout the transport industries of the world, deregulation is expanding to reflect the new requirements of Globalization and competitiveness.

Deregulation of Airline Industry:

After World War 1 less than 6000 passengers traveled a year by air. By the 1930's four big airlines dominated the airline industry: Eastern, United, American, and Trans World Airlines. They had the exclusive rights given by the Federal Government to fly domestic routes and Pan American had the rights to international routes. However, these companies didn't face severe competition until deregulation in 1978.

In October 1978, U.S. Congress approved the Airline Deregulation Act ending the monopolies held by the big 5 companies. The main objective of this deregulation was to promote competition within the industry with unrestricted rights to enter new routes and could increase or decrease fares freely. The immediate effect of deregulation was a drop in fares and an increase in passengers. The large companies lowered their fares as well in order to face the competition and to fill their planes. However, competitive price wars had a negative effect, not expected by regulators, by forcing small companies out the industry because they could not sustain in lowering fares more. Hence, companies were exiting the market instead of competing. This in return would allow passengers benefit from the low fares a while but then the competitive effect would fade away when a few companies would again dominate the market. Also, large carriers began to abandon the practice of crisscrossing the continent and developed a new schedule that made most of their flights a central point or a hub. The increase in passengers made airlines realize the need for a more efficient way to book reservations and issue tickets. This enhanced the computer reservation systems. Furthermore, the large airlines founded frequent flier programs, which awarded free tickets to travelers after they traveled a certain number of miles with that company. All of these offers made the big airlines invincible in the market. After deregulation the number of passengers that traveled rose from 275 million in 1978 to 600 million in 1997, and fares are 37% cheaper today than they were before.

On the other hand, one major problem of deregulation that would lead up to damage is that fierce competition has forced airlines to cut costs, which result in safety decline. The carriers, hence, created dangers because deregulation forced them to operate without a financial safeguard. Some advocates of deregulation are now demanding limited governmental control to ensure safety for passengers.

International service remains regulated throughout bilateral agreements between states. These agreements include price restrictions and limitations on what carriers can carry out on ground. However, the international air service is slowly getting less restrictive. In early 1990's for example, the U.S. negotiated open sky bilateral agreements with a number of European nations with no restrictions on service levels or pricing. In addition, all countries members of the European Union have agreed to lift restrictions on all air travel between and within their countries.

Deregulation of Railways in the US and Britain

The US government has regulated railroads since 1887. Regulation continues to stand in the face of railroads to compete freely: shippers declare that they are still captives of the railroads. Regulation prevents them from benefiting where they have a competitive advantage and coerce them to carry goods at rates less than the market could bear. The Administration implements regulations that limit the ability of railroads to compete efficiently. The Interstate Commerce Commission (ICC) still heads the rail industry and subjects it to limits on abandonment, mergers (unions), labor usage, ownership of other modes, and even on pricing. It can also require one railroad to provide access over its lines to another railroad in order to facilitate competition. Railroads must seek permission of the ICC to abandon lines, build new track or sell any service. Consequently, it will limit the ability of the railroad to improve productivity, and achieve economies, as well as sets higher costs that are paid or bared by the shippers and the consumers. Moreover, in the recent years Congress has legalized individual contracts between shippers and rail carriers. The Staggers Act of 1980 authorizes railroads to price their services freely unless it has market dominance. Once the deregulatory process finished, the ICC should not survive any longer. In the UK, the deregulation of the railways industry was introduced. Still, the British government had to step in and decide to rehabilitate railways infrastructure due to many accidents that occurred since privatization due to inefficient maintenance service.

Deregulation is becoming a Global Trend

Because the various service and utility monopolies were abusing their positions

of power and since consumers were fed up with these monopolies, they started complaining to government bodies, and since governments were slow to act and companies were hesitant to improve their customer relations, deregulation became a worldwide a need. While each utility or service became deregulated, competition among these service and utility suppliers ensured that consumers had a better opportunity of getting the most suitable service at the lowest charge possible.

There are several underlying principles that support the trend of deregulation and make it advantageous, and at times even a necessity. These reasons are linked to the factor of increased competition, which as a result leads to a lot of benefits and advantages specifically for end users

In fact, regulation suffers from several serious inconveniences: - Regulation is often too uniform and doesn't take in consideration the differences of conditions and capacities. While forcing all entities to behave in the same way, whatever the circumstances are, it can considerably increase the costs of the regulation's implementation;

- Regulation is too rigid to progressively adapt to new situations and new technologies. In fact, it risks aggravating the problems by blocking the economic and technological progress specially in countries where competitiveness and structural adjustment are essential to maintain the quality of life facing an opened world market. Legislations that block innovation can be very expensive in terms of growth and jobs. A good example is that of the efforts, which are currently under way in Europe to put in place an "information superhighway" and to reduce the costs of telecommunications, which many consider indispensable if the European industries seek to face the foreign competition. As a matter of fact, national regulation of telecommunications has been identified as a considerable obstacle to progress; - Regulation is often inefficient because it concentrates on the means more than the results. The controlled entities and the civil servants end up spending most of their time observing the details of regulations rather than reaching their objectives.

- Regulation is suitable to some abusive exploitation on behalf of producers' groups and other commercial interests that attempt to divert to their profit regulations and norms, the details of application, etc.

Governments became aware of the fact that the reform doesn't consist merely in improving the innumerable existing regulations, although this is an important task, which have been pursued for a longtime. In brief, regulation is static and a good intervention instrument in terms of means at a time the economy requires dynamic instruments oriented toward results. To avoid these problems, many governments undertook to complete their regulations by a large range of innovative instruments. These innovative approaches can be more efficient, less expensive or more flexible (and sometimes the three at a time) than strict regulations. Several other solutions are considered in the countries of the OECD including: the obligatory communication of information; economic stimulation, negotiable property rights, voluntary agreements, auto regulation, responsibility based on risk, and the performances' reference.

As a matter of fact, increased competition specifically leads to the following:

First and foremost, competition helps prevent monopolistic control over utilities and services, which in turn bring about a guarantee of lower prices for consumers.

In addition, the contest between the different providers also gives rise to the creation of new innovative services that might better address the needs of the diverse buyers. In order to keep their consumer bases and to attract new customers suppliers will need to innovate in order to provide a variety of service options from which the consumers are able to choose.

For the same reasons mentioned above, service companies will also have to ensure superior service; otherwise they will be losing a lot of business.

Finally, deregulation provides the opportunity for entrepreneurs who have new ideas that can be further extended to create new valuable services.

This guarantee of lower prices, increased and superior service options and an end to monopolistic control makes the deregulation of utilities and services very advantageous.

In summary, deregulation creates the opportunity for more competition to enter the market. When markets become exceedingly competitive, consumers can choose the best provider for their specific needs. Usually, a highly competitive market guarantees lower costs to the end user besides making available several new and

improved services.

Dangers of Deregulation

For the purpose of providing a fair and unbiased view of deregulation, in addition to the opportunities and advantages in favor of this movement, the dangers accompanying this process should be mentioned, as well.

The greatest fear of deregulation of utilities and services has to do with the failure or malfunctioning of the service concerned. Thus, under public ownership there were numerous examples of state transport operators who experienced rising costs and falling revenue. The consequent pressure on public finances often led to insufficient investment as public funds were used for revenue support rather than capital expenditure. Deregulation and privatization were anticipated to alleviate such problems, with competition and private ownership leading to lower costs and fares, higher productivity and service levels, service innovation and greater levels of investment. Whether such benefits have been delivered is a question fiercely contested by proponents and critics of deregulation, and conclusive empirical evidence is surprisingly difficult to come by. A good example is provided by the United States civil aviation industry. Many accounts claim that liberalization of domestic air transport in 1978 produced considerable net social benefits. In fact, airline deregulation in the United States led to a concentration of ownership and operations. By 1990, the eight largest United States carriers held 94 per cent of the domestic passenger market and controlled almost all the major hub airports. On the other hand, rail deregulation in 1980 produced a similar outcome, with the seven major carriers handling well over 80 per cent of industry freight a decade later. Over the same period, railroads abandoned services to over 1,200 small towns, which adversely affected businesses and employment in these locations (especially as these towns were often also abandoned by road and air services).

Also due to the reason of increased competition, small suppliers may go bankrupt. Specifically since a highly competitive markets are usually more in favor of large solid players, which can put the smaller ones at risk of losing their businesses.

In addition, small firms may be overwhelmed in their rivalry against the bigger more solid ones. It is evident that it is hard to compete against huge corporations that

have several opportunities over smaller less competitive ones. Especially that larger firms have several opportunities such as the ability to spend more funds on research and development as well as the capability of spreading huge fixed costs over large quantities of output. For example, on February 8, 1996, President Clinton signed into law the Telecommunications Act of 1996. The legislation was publicized as including reforms needed to truly open competition and get the wonders of the Internet out to every American home. However, it was criticized because it benefited only large companies and pushed small companies out of the market. Moreover, since not all companies are very qualified in the specific fields that they are embarking on, the clients of such businesses may receive services of poor quality or not up to the expected standards.

On the other hand, the increased opportunities and options from which consumers are able to choose could be so vast and diverse that the choosing among them may become confusing.

Additionally, and also due to the fact of open competition, unscrupulous and corrupt operators may exist in the market. There is a need for a kind of ethical control on deregulated utilities. For example, the impact of the explosive growth of new communications technologies over the past two decades has been a dramatic disruption of traditional business practices in the industry. The Internet is the most pertinent example. What is required is not just a governmental effort, rather the commitment of the international community into introducing an international coherent and effective deregulation that encompasses those new emerging sectors, mainly through the World Trade Organization. As a matter of fact, the difficulty is that we are in presence of fast growing network architecture and no architect.

In this framework, the European Commission has prepared a draft directive to help EU's member states regulate Internet data according to their own national legislations, including children's protection, racial discrimination, and copyright issues. Germany was the first European country to consider comprehensive digital laws-from copyright protection and digital authentication, to regulation of racist and pedophile propaganda. The United Kingdom has created a private organization of local ISPs, the Internet Watch Foundation (IWF), to monitor illicit content. The Netherlands has also taken steps to regulate content, using the same kind of ISP

professional panel. Moreover, the French Telecom Minister submitted a proposal for an 'international Charter of good conduct' to the OECD's Council of Ministers as well the creation of a "Conseil de l'Internet", modeled on the British IWF.

Yet it is important to mention that State national or local agencies ultimately oversees each utility or service. These agencies usually require substantial proof of financial stability from any potential service provider before the service provider becomes licensed to conduct business in any particular area. In fact, no process is ever achieved without some dangers that have to be overcome.

CONCLUSION

Strictly speaking, the term "deregulation" is a misnomer: deregulation does not signal the end of regulation, especially in crucial areas of transport such as safety, and deregulatory measures are invariably accompanied by new and often more explicit regulatory structures. In the United Kingdom, for example, following the privatization of public utilities the State established more effective control over some aspects of these industries than the previous indifference associated with nationalization. In many cases deregulation signals a change of emphasis between structure and conduct regulation, or a functional separation of ownership, operation and regulation. For example, the State may continue to own a particular transport service (as the principal shareholder) but a private company now runs the operation on a commercial basis. Alternatively, both ownership and operations may be transferred to the private sector but regulatory powers are retained under state control (either directly under a government department, or under an independent regulatory authority). Throughout the world there has been a shift from nationalization to commercialization and privatization in the provision of transport services, which implies a decline in state provision but continued (state) regulation. An industry without regulation is simply an illusion.

However, at the same time, there now appears to be a growing recognition on the part of many governments and international agencies, including the World Bank, of the need for a more careful and considered approach to deregulation, recognizing the interaction of product and labor markets and in some cases the impropriety of re-regulation.

In fact, the management and the reform of the regulation are more difficult today than ever because governments don't act anymore in an isolated system: globalization and decentralization have a very marked impact on the means used by authorities. More and more, governments must act in a concerted way to solve economic, environmental and social problems.

In the contemporary world, one of the biggest challenges, for public authorities, consists of putting in place the institutions and democratic procedure through which they can act in a climate of self-confidence in order to benefit from the advantages of deregulation. On the other hand, centralizing the management of the regulation goes in opposition with the current of decentralization that characterized the public management's reform in so many other domains.

In brief, the administration old formula—hierarchy, vertical, uniform and solidly rooted in the structures of the nation-state—is not appropriated for a system of multiple levels characterized by complex overlapping between action, diversity and innovation. The spiny problems inherent to the processes of long-term change, currently in progress, require innovative answers on the institutional level. It is necessary to address clearly and decisively such preoccupations if we want the public to admit such policies. Governments must attempt to solve several essential managerial problems. In order to efficiently collaborate in this new deregulated environment, national governments must improve their capacity to manage complexity. Intergovernmental cooperation is often considered as a process tending to reduce the differences between the regulations and to harmonize the different approaches. Actually, it tends to increase the administration's complexity by introducing multiple procedures, and by surrounding the results of new uncertainties by considerably increasing the volume of the regulation and its detailed degree. As a matter of fact, studies demonstrate that it is not possible to apply innovative approaches without carefully taking in consideration the institutional context. In fact, if the institutions responsible for the implementation are not encouraged in the desired direction, the result can go in opposition to the sought after goal. For example, a survey on the system of royalties on waters' pollution in Denmark showed that the local administrations were not encouraged to reduce the waters' pollution, but rather to increase it so it absorbs their investments in purification facilities. There is a large agreement on the fact that governments must strengthen the systematic and

transparent processes of decision making which allows the use of intervention's instruments in a more clever and innovative manner so that the public intervention or policy come out with more efficient results. The question becomes highly political since pressure groups try stubbornly to protect "their" regulations. It is simply about asking the persons responsible of the regulation to consider other approaches: what is necessary, is to thoroughly reconsider the "logic of the decision making" in order to improve the way through which problems are defined, and stimulate a larger vision of the government's role within the society.

It appears urgent to formulate a set of politically realistic principles which governments can adapt to the new international as well as national environment. The link between these principles should be balanced, that means the balance between stability and adaptation to the new circumstances, between cooperation and sovereignty, between new processes of decision-making and responsibilities in front of the parliaments and the citizens, and between complex agreements and transparency of the administration. Better information is necessary for the dynamics and the effects of a multilevel regulation system. The efforts of cooperation must correspond to the national policies of regulation or deregulation. As a matter of fact, privatization when structured correctly yields substantial and enduring benefits. On the other hand, consolidation and mergers was the trend accompanied by deregulation. It is important to make sure that this situation will not produce a counter effect desired by regulations through increasing of monopolies.

Dr. Georges T. LABAKI

BIBLIOGRAPHY

- Ascher, K. (1987), *The Politics of Privatisation - Contracting out Public Services*, Macmillan, London.

- Beltz, Cynthia (1997), "Global Telecommunications Rules: The Race with Technology," *Issues in Science and Technology*, Spring 1997, pp. 63-70, and "The WTO and the Global Communications Revolution: The Road Ahead," *American Enterprise Institute Conference Summary*, August 1997.

- Cabinet Office Cox, Raymond (1998), Public Administration in Theory and Practice, New York, Prentice Hall.
- Chancellor of the Exchequer (1998b), Modern Public services for Britain: Investing in Reform - Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002, Parliament, London.
- Chief Secretary to the Treasury (1998), Public Services For the Future: Modernising, Reform, Accountability - Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002, The Stationary Office, London.
- Cunningham, J. (1999), A New Approach to Regulation, Speech to the Social Market Foundation, 27 April, Cabinet Office Website.
- Davis, E. (1998), Public Spending, Penguin, London.
- Deregulation: What You Should Know:
<http://www.ci.shrewsbury.ma.us/dereg.htm>
- Ethier, Gérard (1998), Management Public, Canada, Presse Universitaire du Québec.
- Ferlie, E., Pettigrew, A. (1996), The New Public Management in Action, Oxford University Press, Oxford.
- Flynn, N. (1997), Public Sector Management, 3rd ed., Prentice Hall, London.
- Flynn, N. and Leach, S.V.C. (1985), Abolition or Reform? The GLC and the Metropolitan County Councils, George Allen & Unwin, London.
- Gamble, A. (1988), The Free Economy and the Strong State, Macmillan, London.
- Giddens, A. (2000), The Third Way and its Critics, Polity, London.
- Giddens, A. (1988), The Free Economy and the Strong State, Macmillan, London.
- Ham, C. (1995), Management and Competition in the New NHS, Radcliffe Medical Press/NAHAT.

- Harden, I. (1992), *The Contracting State*, Open University Press, Buckingham.
- Hodge, M. (1991), *Quality, Equality, Democracy: Improving Public Services*, Fabian Society (549).
- Harold, Gortner et Al. (1993), *La Gestion des Organisations Publiques*, Sainte Foy, Presse de l'Université du Québec.
- Interagency Working Group on Electronic Commerce 1, *The Framework for Global Electronic Commerce*, The White House, July 1, 1997; available on the Internet at <http://www.whitehouse.gov/WH/New/Commerce>
- Kelad, J. (1990), *Pour une Qualité Totale*, Québec, Les Editions Quafec.
- MCI Communications Corporation, *Internet Policy Vision: A Global View*, 1997, p. 5; available on the Internet at <http://www.mci.com/aboutus/company/news/internetpolicy/index.shtml>.
- McLean, I. (1987), *Public Choice: An Introduction*, Blackwell, London.
- Negro, Felix (1994), *An Introduction to Public Management*, New York, Prentice Hall.
- Pollitt, C. (1995), "Justification by works or by faith? Evaluating the new public management", *Evaluation*, Vol. 1 No. 2.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform - A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Pratt, J. and Gordon, P. (1999), *Working Whole Systems*, King's Fund, London.
- Prime Minister (2000), *Sixth Report of the Committee on Standards in Public Life*, Chairman: Lord Neill of Bladen, Qc, *Reinforcing Standards - Review of the First report of the Committee on Standards in Public Life*, London.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999) *Modernising Government*, The Stationary Office, London.
- Pusey, M. (1991), *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building*

State Changes its Mind, Cambridge University, Cambridge.

- Reed Hundt, "The Light at the End of the Tunnel vs. The Fog: Deregulation vs. Legal Culture," speech delivered to the American Enterprise Institute, Washington, D.C., August 14, 1997; available on the Internet at <http://www.fcc.gov/Speeches/Hundt/spreh741.html>.

- Robert W. Crandall, "Are We Deregulating Telephone Services? Think Again," Brookings Institution Brookings Policy Brief No. 13, March 13, 1997; available on the Internet at <http://www.brook.edu/ES/POLICY/POLBRF13.HTM>.

- Ranson, S. and Stewart, J. (1989), "Citizenship and government the challenge for management in the public domain", Political Studies, Vol. 3 No. 7.

- Rhodes, R.A.W. (1987), "Developing the public service orientation", Local Government Studies, Vol. 13 No. 3.

- Ridley, N. (1991), My Style of Government - The Thatcher Years, Hutchinson, London.

- Talbot, C. (1996), Ministers and Agencies: Control, Performance, and Accountability, CIPFA, London.

- Talbot, C. (1997), "UK Civil Service personnel reforms : devolution, decentralisation and delusion", Public Policy and Administration, Vol. 12 No. 4.

- Talbot, C. (1999a), "Public performance - towards a new model?", Public Policy and Administration, Vol. 14 No. 3.

- Talbot, C. (1999b), Memoranda and Oral Evidence, Public Service Agreements (seventh report), Treasury Committee, The Stationary Office, HC 378, London.

- Talbot, C. (2000), "La gestion des services publics au Royaume-Uni (1979-2000): evolution ou revolution?", Le Service Public En Devenir, L. Rouban, L'Harmattan, Paris.

- Talbot, C. (2001), "Small step or giant leap? Evaluating ten years of the "next steps" agencies in the UK (1988-98)".

- Thain, C. and Wright, M. (1996), *The Treasury and Whitehall - The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*, Clarendon Press, Oxford.

- Travers, t. (1986), *The Politics of Local Government Finance*, Allen & Unwin, London.

- Thierer, A. & Walker, C., (1997), *What's Next for Telecommunications Deregulation?*, USA, The Heritage Foundation, No. 1145.

- Veljanovski, C. (1988), *Selling the State: Privatisation in Britain*, Weidenfeld Paperbacks, London.

- Weller, P., Bakvis, H. (Eds) (1997), *The Hollow Crown -Countervailing Trends in Core Executives*, Macmillan, London.

- Wilkinson, d. and Appelbee, E. (1999), *Implementing Holistic Government*, Policy Press, Bristol.

- Wistow, G. and Knapp, M. (1994), *Social care in a Mixed Economy*, Open university Press, Buckingham.

- Service Public, *Services Publics: Déclin ou Renouveau?*, Rapport du Conseil d'État Français pour 1994, Paris, France.

- For a comprehensive overview and critique of current telecommunications protectionist restrictions, see J. Gregory Sidak, *Foreign Investment in Telecommunications* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1997), and Adam D. Thierer, "A Policy Maker's Guide to Deregulating Telecommunications, Part 4: Why Telecommunications Protectionism Should Be Ended," Heritage Foundation Talking Points, March 2, 1995.

- *The Telecom Revolution: An American Opportunity* (Washington, D.C.: Progress and Freedom Foundation, May 1995), pp. 70-79.

- Joseph Stiglitz, *Redefining the Role of the State*

What should it do? How Should it Do it? And How should these decisions be made? Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute, Tokyo, Japan, March 17, 1998

Dr. Georges T. Labaki is an Associate professor at Notre Dame University (NDU), Louaize in the Faculty of political science, public administration and diplomacy. He holds a Ph.D. in law from Sorbonne. A Former lecturer at Maryland University, Georgetown University and the school of Advanced and international studies at John Hopkins University, he is the author of four books and over 40 articles published in prominent international publications. Dr Labaki has also worked as a consultant in France, Egypt, Jordan, Yemen, Tunisia, Morocco and Niger. Upon the recommendations of the late French President François Mitterrand, he received the Medallion of the “Ordre National de Mérite”, which is one of the highest academic distinctions in France. Dr. Labaki gave the opening lecture on the teaching of public management in the National School of Administration & Development in Lebanon.



LA RESPONSABILITE DU SERVICE PUBLIC HOSPITALIER (1)

▀ Fabienne QUILLERE-MAJZOUB (2)

INTRODUCTION



Le 5 janvier 2000, le Conseil d'Etat français a modifié sa jurisprudence en matière de devoir d'information du patient par les médecins et a fixé des règles semblables à celles retenues par la Cour de cassation (3).

Cet alignement des jurisprudences des deux cours suprêmes françaises n'est pas une nouveauté dans le domaine de la responsabilité médicale et du service public hospitalier. Il faut d'ailleurs remarquer à ce propos que l'évolution constatée n'est pas le fait d'un seul ordre de juridiction, mais elle est plutôt le résultat heureux de conjonctions issues alternativement des deux ordres de juridictions, ce qui n'avait pas été sans créer certaines discriminations en leur temps (4).

S'agissant des usagers du service public hospitalier, les "patients" peuvent s'estimer victimes de conséquences néfastes dont ils lui attribuent la responsabilité.

(1) Cet article, mis à jour au 1^{er} septembre 2000, a fait l'objet d'une Conférence intitulée "La responsabilité du service public hospitalier" dans le cadre du Colloque international sur "La Responsabilité professionnelle" organisé par l'université Arabe de Beyrouth (Liban) en collaboration avec l'Université d'Alexandrie (Égypte), les 3- 5 avril 2000.

(2) Docteur en Droit Public, professeur de droit des Universités francophones du Liban.

(3) CE, 5 janvier 2000, Consorts Telle, req. n° 181899 et CE, 5 janvier 2000, Assistance publique - Hôpitaux de Paris, req. n° 198530; AJDA 2000, chron. M. GUYOMAR et P. COLLIN, pp. 137-141.

(4) En effet, pendant longtemps, la responsabilité médicale a été relativement plus favorable aux "victimes" du secteur libéral. Mais depuis les années 90, il faut constater un renversement de tendance de cet état de fait.

En dehors des cas de responsabilité personnelle des agents des services publics hospitaliers ⁽⁵⁾, les hôpitaux publics peuvent voir leur responsabilité engagée sur la base de deux fondements distincts.

Tout d'abord, la responsabilité hospitalière peut être mise en cause en raison d'une faute du service public hospitalier: il s'agit là d'une responsabilité de droit commun, existant également dans le cadre du secteur privé (I). En particulier, cette responsabilité pour faute du service public hospitalier a connu des développements extrêmement importants qui en ont simplifié la compréhension et l'application au profit des victimes.

Ensuite, le juge administratif a mis en place un système de responsabilité sans faute (II), qui, s'il est applicable, est très favorable aux victimes d'"accidents" hospitaliers. Ce système permet la prise en compte des conséquences parfois définitivement graves de ce que d'aucun appelle, l'aléa thérapeutique, en l'absence de toute faute.

I- LA RESPONSABILITE POUR FAUTE:

UNE RESPONSABILITE DE DROIT COMMUN SIMPLIFIEE

La responsabilité de droit commun dans le domaine médical et hospitalier est une responsabilité pour faute. Cette responsabilité ne peut donc normalement être mise en oeuvre que s'il existe une faute à l'origine du dommage subi par le patient - «victime». Mais l'appréciation de la faute étant différente devant les juges administratifs et civils, elle entraînait une discrimination à l'égard des victimes du secteur public par rapport à celles du secteur privé. Aujourd'hui, force est de reconnaître que les jurisprudences respectives concernant l'appréciation de la faute sont pratiquement identiques et que les victimes, en dehors de la question de l'indemnisation, sont traitées de façon semblable devant les deux ordres de juridiction.

(5) Tout d'abord, il en va ainsi en cas de voie de fait (CE, 18 octobre 1989, Mme B., Leb., tables p. 938: cas de maintien d'un malade mental dans un service psychiatrique contre sa volonté). Cette solution est consacrée si la faute qui se trouve à l'origine du dommage survenu en milieu hospitalier est une faute personnelle "détachable": il doit s'agir d'une faute professionnelle grave ou inexcusable (Cass. Crim., 2 avril 1992, Bull. crim., n° 140, p. 367: cas d'un médecin assurant le service de garde par astreinte à domicile et négligeant d'arriver à l'hôpital malgré l'appel téléphonique pressant qui lui avait été adressé par la sage - femme de la maternité).

Ainsi, dans le secteur privé, et les civilistes préfèrent l'expression "responsabilité du médecin", cette responsabilité est une responsabilité contractuelle selon le juge civil. En effet, depuis 1936 ⁽⁶⁾, la Cour de cassation a décidé qu'en principe la responsabilité du médecin est de nature contractuelle: "Il se forme entre le médecin et son client un véritable contrat (...) et la violation même involontaire de cette obligation contractuelle est sanctionnée par une responsabilité de même nature, également contractuelle".

De plus, la nature juridique de l'obligation que ce contrat met à la charge du médecin est, en principe, une obligation de moyens. Ce principe a également été posé en 1936 ⁽⁷⁾. Le contrat médical comporte donc "l'engagement, sinon bien évidemment de guérir le malade, du moins de lui donner des soins consciencieux, attentifs et, réserve faite de circonstances exceptionnelles, conformes aux données acquises de la science". Dans certaines décisions plus récentes, la référence se fait par rapport "aux données actuelles de la science". Dès lors, et selon le critère de principe commun aux obligations de moyens, cette obligation de moyens n'engage le médecin qu'à mettre en oeuvre les moyens qui sont normalement de nature à faire aboutir au résultat souhaité, et non à procurer directement le résultat normalement attendu.

Dans le secteur public, la responsabilité du service public hospitalier est, elle aussi, conditionnée par l'existence d'une faute à l'égard de ses usagers - patients.

Mais la relation médecin-patient en droit administratif n'est pas de nature contractuelle ⁽⁸⁾; elle est strictement légale et réglementaire ⁽⁹⁾

De plus, à la différence de ce qui se pratiquait devant le juge civil où une faute

(6) Cass. Civ., 20 mai 1936, Dr Nicholas c/ Epoux Mercier, Gaz. Pal. 1936, II, 41.

(7) Idem.

(8) Sur le problème de la compétence exclusive du juge administratif en ce qui concerne l'exercice de leur art par des médecins au sein des établissements publics, le débat a été tranché par le Tribunal des conflits. Il a repris la thèse du Conseil d'Etat et a jugé que les fautes commises par les médecins au sein de ces établissements publics hospitaliers se rattachent à l'exécution du service public: T.C., 25 mars 1957, Chailloux et Isaac Slimane. Leb., D. 1957, p. 395, concl. CHARDEAU; S.: 1957, p. 196, concl. CHARDEAU; JCP 1957, éd G, II, 10004, note R. SAVATIER; Rev. adm. 1957, p. 247, note C. LIET-VEAUX; AJDA 1957, n° 177, p. 187, chron FOURNIER ET BRAIBANT. Cette solution a été confirmée: T.C., 22 février 1960, Jaudel c/ Bosse, AJDA 1960, p. 147; et les juridictions se sont inclinées: Cass. 1^{re} Civ., 7 juillet 1960, Gaz. Pal. 1960, II, p. 180; et Cass crim, 25 janv. 1961, JCP 1961, éd G, II 12032 bis, note MAESTRE.

(9) T.C., 25 mars 1957, Chailloux et Isaac Slimane, précité.

suffisait à engager la responsabilité, le juge administratif a, jusqu'en 1992, exigé une gravité particulière en ce qui concernait les fautes "médicales". En effet, de 1935 à 1992, les solutions jurisprudentielles retenues par le Conseil d'Etat reposaient sur une distinction qui différençait selon l'origine du dommage. Si la faute provenait d'une mauvaise organisation ou d'un fonctionnement défectueux du service, une faute simple suffisait à engager la responsabilité de l'hôpital. Si la faute résultait d'un acte de soins courants ⁽¹⁰⁾, une faute simple était également suffisante. En revanche, si la faute se rattachait à des activités médicales ou chirurgicales, une faute lourde était alors exigée.

Cette distinction était à l'origine d'une discrimination en défaveur des usagers du service public hospitalier par rapport à ceux qui s'en remettaient aux praticiens libéraux de l'art médical et chirurgical. Elle a, fort heureusement, disparu en 1992 avec l'abandon définitif de l'exigence d'une faute lourde par le juge administratif (A).

Toutefois, elle avait été précédemment atténuée par le juge administratif. Tout d'abord, sa pratique extensive de l'exigence de la faute simple (B) avait quelque peu atténué les rigueurs liées à l'exigence d'une faute lourde. Mais c'est surtout le recours à la présomption de faute par le juge administratif qui avait partiellement renversé la discrimination au profit des victimes de service public hospitalier (C). C'est ainsi que, dans certain cas, le juge civil a aligné "après - coup" sa jurisprudence sur celle du juge administratif.

A- L'ABANDON DE L'EXIGENCE DE LA FAUTE LOURDE EN MATERE MEDICALE

La distinction entre l'exigence d'une faute simple et celle d'une faute lourde avait été posée par le juge administratif dès 1935 ⁽¹¹⁾. Elle avait été précisée par un arrêt de principe en 1959 ⁽¹²⁾ et avait été confirmée ensuite par une jurisprudence constante.

Enfin, la nécessité d'une faute lourde dans les activités médicales et chirurgicales proprement dites (1) a été abandonnée en 1992 ⁽¹³⁾ au profit d'une

(10) Cete terminologie est apparue récemment dans la rédaction des arrêt.

(11) CE, 8 novembre 1935, vve Loiseau, née Vion et Philiponneau, Leb., p. 1019-1020

(12) CE sect., 26 juin 1959, Rouzet, leb., p. 405.

simple faute médicale (3). Mais il faut relever qu'avant cette date, le juge administratif "disqualifiait" ces actes dans certains cas (2)

Par cet abandon, le juge administratif a ainsi aligné sa jurisprudence sur celle du juge civil, mettant fin à une discrimination dépourvue de justifications satisfaisantes pour les victimes du secteur public.

1- L'exigence originelle d'une faute lourde

Dès 1935, le Conseil d'Etat avait posé la règle selon laquelle une faute médicale n'était susceptible d'engager la responsabilité des hôpitaux publics que si elle présentait un certain caractère de gravité. Cette exigence d'une faute lourde était confirmée par la suite et précisée en 1959 ⁽¹⁴⁾. Elle concernait un certain nombre d'actes déterminés comme étant des actes médicaux, par opposition à tous les autres actes du service public hospitalier. Il est vrai que pour contourner l'obstacle que dressait la faute lourde sur le chemin de l'indemnisation des victimes, le juge administratif, sans abandonner officiellement celle-ci, préférait quelquefois se placer sur d'autres terrains comme celui de la présomption de faute ⁽¹⁵⁾ ou celui de défaut dans l'organisation du service public hospitalier ⁽¹⁶⁾. Par ailleurs, le juge administratif a donné l'impression que, dans certaines affaires, la faute lourde était assez facilement admise ⁽¹⁷⁾. En fin de compte, depuis 1992, il a totalement abandonné la faute lourde au bénéfice de la "faute médicale".

L'acte médical était défini par le Conseil d'Etat par référence à une nomenclature technique élaborée conformément au Code de la Santé publique. Les opérations chirurgicales, le diagnostic porté par le médecin traitant, le choix de la thérapeutique, par exemple, étaient, selon cette nomenclature, des actes médicaux.

Tout d'abord, en matière de diagnostic et d'exams divers, dans un premier temps, le principe était que toute erreur ne constituait pas une faute permettant

(13) CE ass., 10 avril 1992, Epoux V., Leb., p. 171, concl. LEGAL

(14) CE sect., 26 juin 1959, Rouzet, précité.

(15) Voir infra, I.B.

(16) Voir infra, I.B.

(17) CE, 20 mars 1991, CHR de Toulouse c/ Consorts Oulié, RDP 1991, p. 1446: "imprudence ayant le caractère d'une faute lourde".

d'engager la responsabilité de l'établissement de soins. Cette solution était évidemment consacrée quand le diagnostic avait été correctement établi et se révélait exact ⁽¹⁸⁾. Cette solution s'imposait également lorsque le diagnostic, quoique erroné, avait été effectué après des examens sérieux, complets et nécessaires ⁽¹⁹⁾ ou qu'il n'était pas directement à l'origine du préjudice subi ⁽²⁰⁾.

La nécessité d'une faute lourde s'imposait également dans le domaine du choix thérapeutique. Le juge administratif était réticent à admettre qu'un choix thérapeutique, mêmes'il se révélait inefficace et inopportun, puisse constituer une faute lourde. Les décisions de rejet étaient donc fréquentes. c'était le cas lorsque la technique retenue n'était nullement critiquable ⁽²¹⁾. La solution était la même dans les cas où le protocole choisi par le praticien hospitalier pouvait ne pas se révéler le meilleur ⁽²²⁾. Le plus souvent, les arrêts de rejet relevaient que les pièces du dossier ne permettaient pas de découvrir un "manquement aux règles de l'art". Par contre, lorsque la date de l'intervention ou son principe même était en cause, la jurisprudence était partagée: dans certains cas, il y avait absence de faute lourde ⁽²³⁾; dans d'autres, le juge relevait la présence d'une faute lourde ⁽²⁴⁾. En tout état de cause, la responsabilité de l'établissement hospitalier était engagée lorsque le choix arrêté présentait, en l'absence d'urgence, des risques inutiles en l'état des connaissances de la science médicales ⁽²⁵⁾.

S'agissant de l'intervention chirurgicale en elle - même, le recours en indemnité était très souvent rejeté à cause du caractère aléatoire de l'art médical ⁽²⁶⁾. Certes, la solution inverse était consacrée en cas de faute chirurgicale caractérisée, mais le juge

(18) Il s'agit d'une jurisprudence constante: par exemple, CE, 17 janvier 1964, Moreau, Leb., tables, p. 1009.

(19) CE, 11 juin 1967, Epoux Hulot, RDP 1967, p. 795.

(20) CE, 20 juillet 1990, M. Clamens, Gaz. Pal. 1991, I, somm., p. 14.

(21) CE, 3 novembre 1982, CHR de Grenoble, D. 1983, inf. rap., p. 317.

(22) CE, 12 juin 1970, Dame Nercam, leb., p. 406.

(23) CE, 5 juin 1981, Dame DAmy, Leb., p. 903

(24) CE, 3 novembre 1989, CH de Melun, Gaz. Pal. 1990, I, somm., p. 280.

(25) CE, 1^{er} décembre 1978, Artéon, d. 1979, inf. rap., p. 330.

(26) CE, sect., 21 mars 1969, CHR de Montpellier, leb., tables, p. 952.

se montrait exigeant ⁽²⁷⁾.

Enfin, L'obligation d'une faute lourde s'imposait en matière d'erreurs médicales post - opératoires. En effet, la victime d'un accident survenu dans un établissement hospitalier invoquait souvent, à l'appui de son recours en indemnité, une faute médicale qui se serait produite durant la phase post - opératoire. Conformément à une jurisprudence constante, la faute lourde était le plus souvent écartée ⁽²⁸⁾. En particulier, le moyen tiré d'une sortie prématurée de l'hôpital était systématiquement voué à l'échec, sauf cas exceptionnel ⁽²⁹⁾. Mais cette rigueur des principes cédait en présence d'une faute caractérisée, comme une négligence grave dans la surveillance médicale ⁽³⁰⁾ ou une autorisation de sortie prématurément accordée ⁽³¹⁾.

Enfin, à l'égard des malades mentaux, le Conseil d'Etat avait longtemps exigé la démonstration d'une faute manifeste et de particulière gravité; mais cette solution avait été abandonnée en 1945 ⁽³²⁾. Depuis, les solutions exposées ci - dessus en matière d'erreur de diagnostic ou de mauvais choix thérapeutique s'appliquaient ⁽³³⁾.

Quant à l'utilisation de méthodes thérapeutiques nouvelle (cures libres, sorties d'essai, méthodes ergothérapeutiques, etc.), elles pouvaient se trouver à l'origine d'accidents; mais l'indemnisation des conséquences dommageables de ces dernières était soumise aux règles de droit commun ⁽³⁴⁾.

2- La "disqualification" des actes médicaux

(27) CE, 12 février 1943, C^{ie} D'assurances "La Norwich Union", Leb., p. 41.

(28) CE, 1er octobre 1969, Bonthoux, leb., tables, p. 952; CE, 6 Février 1974, Gomez, AJDA 1974, p. 456.

(29) CE, 18 janvier 1984 vigouroux Leb., tables, p. 741.

(30) CE, 6 mai 1985, Degeorges, RDP 1986, p. 899.

(31) CE, 8 décembre 1989, Mme Caro, leb., Tables, p. 911.

(32) CE, 19 janvier 1945, Département des Basses-Pyrénées, Leb., p. 20 et D. 19465, p. 39, concl. LEFAS

(33) CE, 21 octobre 1970, Mme Veuve Soto, Leb., p. 613.

(34) TA Rennes, 31 mars 1971, Glain, Leb., p. 842.

Certains commentateurs de l'arrêt Rouzet de 1959 avaient senti les difficultés d'application de cette jurisprudence, dès lors que le critère de différenciation retenu par le Conseil d'Etat était matériel ⁽³⁵⁾ et non organique ⁽³⁶⁾. C'est ainsi que le juge administratif a dû définir des actes dont la qualification était assez délicate. Par exemple, il a décidé qu'une perfusion est un acte de soin courant ⁽³⁷⁾ mais non une artériographie ⁽³⁸⁾. De même, un accouchement difficile constitue un acte médical et une sage - femme n'est pas qualifiée pour l'exécuter ⁽³⁹⁾.

Mais le juge administratif a mené une véritable politique jurisprudentielle de "disqualification" des actes médicaux. Cette politique a consisté à interpréter très extensivement la notion de faute dans l'organisation et le fonctionnement du service, sans oublier une certaine tendance à multiplier les présomptions de faute ⁽⁴⁰⁾, facilitant ainsi l'indemnisation des victimes.

L'extension de la faute dans l'organisation et le fonctionnement du service ⁽⁴¹⁾ a intéressé tout particulièrement les actes médicaux et autres interventions chirurgicales accomplies par des collaborateurs non qualifiés. Cette hypothèse doit être parfaitement comprise: en effet, les usagers du service public hospitalier ont une position statutaire et réglementaire et n'ont pas le droit d'être soignés ou d'être opérés par un praticien déterminé ou par le chirurgien de leur choix ⁽⁴²⁾. L'hypothèse dont il est question ici est réalisée quand certains actes médicaux ou chirurgicaux sont accomplis, non par des médecins, mais par des personnels moins expérimentés et moins qualifiés. Il faut dès lors déterminer à quelles conditions ces agissements sont susceptibles d'engager la responsabilité des hôpitaux publics.

(35) Par exemple, la difficulté de l'acte médical, ect.

(36) La faute alléguée a été commise par un médecin, un aide-médical ou un personnel administratif.

(37) CAA Nancy, 24 octobre 1989, Mme Gawron, Leb., tables, p. 908.

(38) Jurisprudence constante: CE, 26 juillet 1985, CHR de Rennes c/ Epoux Lahier, Leb., p. 257; CE, 9 avril 1986, Ciesla, Leb., p. 85.

(39) CAA Nantes, 29 nov. 1989, CHRU de Caen c/ Epoux Abraham, Leb., tables, p. 909.

(40) Voir infra, I.C.

(41) Voir Infra, I.B.

(42) CE, 22 mars 1967, CHU de Montpellier, Leb., p. 146.

D'une façon générale, le juge administratif a considéré ces agissements comme fautifs dès qu'un dommage résulte de telles circonstances. De plus, il a subordonné la responsabilité à la seule preuve d'une faute simple, au motif que les garanties que les usagers sont en droit d'attendre de l'établissement hospitalier n'ont pas été assurées. C'est donc une faute dans l'organisation et le fonctionnement du service qui est reprochée à l'hôpital.

Il y a donc "disqualification" de la faute médicale ou chirurgicale au profit de la catégorie de la "faute dans l'organisation et le fonctionnement du service", ce qui facilite la réparation des conséquences dommageables d'accidents survenus dans de telles circonstances ⁽⁴³⁾.

L'abandon de la faute lourde a connu des éléments précurseurs. En particulier, le juge administratif, sans abandonner ses références à la faute lourde, reconnaissait dans certains cas avec une certaine facilité l'existence de la faute médicale. Ainsi, il n'était plus exceptionnel qu'un diagnostic inexact ou posé sans examen suffisamment approfondi soit constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'établissement hospitalier ⁽⁴⁴⁾.

3- L'abandon de la faute lourde au profit de la "faute médicale"

Enfin, l'abandon de l'exigence d'une faute lourde en matière médicale a été réalisé par un arrêt de principe de 1992 ⁽⁴⁵⁾, En l'espèce, quelques jours avant le terme de sa grossesse, Madame V. avait subi une césarienne pratiquée sous anesthésie péridurale. Elle resta atteinte d'importants troubles neurologiques et physiques qui, selon l'expertise, pouvaient être directement reliés à des erreurs successives commises par le médecin anesthésiste. Et le Conseil d'Etat a retenu la responsabilité de l'établissement public hospitalier au motif que "les erreurs ainsi commises (...) constituent une faute médicale de nature à engager la responsabilité" de l'hôpital.

La lecture de l'arrêt, des conclusions du commissaire du Gouvernement et du communiqué de presse qui a accompagné la lecture de cet arrêt, a mis en évidence

(43) CE sect., 25 juin 1954, Dame Forcine, Leb., p. 388.

(44) CE, 11 octobre 1963, Cie d'assurances (La France", Leb., p. 485; CAA Lyon, 21 novembre 1991, M. et Mme Quarez, Leb., tables. pp. 1186 et 1195.

(45) CE ass., 10 avril 1992, Epoux V., Leb., p. 171 concl. LEGAL; GAJA, n° 119, p. 765.

deux certitudes: tout d'abord, l'exigence de la faute lourde est expressément abandonnée en cas d'accident hospitalier dû à des fautes médicales ou chirurgicales; cette évolution jurisprudentielle est indéniablement une amélioration du sort des victimes et une simplification des règles de droit.

S'agissant de l'amélioration de la situation des victimes d'Accidents hospitaliers, le progrès est indiscutable puisque nombreux étaient les arrêts et autres jugement qui écartaient les recours en indemnité pour absence de "faute lourde", alors même qu'une faute avait été effectivement commise ⁽⁴⁶⁾.

Il reste cependant assez difficile de fixer avec netteté les contours de la "faute médicale de nature à engager la responsabilité de l'hôpital". En effet, parmi les suites de l'arrêt de 1992, le juge administratif a rejeté cette qualification en cas de refus d'opérer l'intéressé malgré ses demandes successives ⁽⁴⁷⁾ ou en cas de renonciation au transfert hélicoptéré d'un blessé à cause de mauvaises conditions météorologiques ⁽⁴⁸⁾. Par contre, il l'a admis en cas d'erreur de diagnostic ⁽⁴⁹⁾, en cas d'erreur commise lors d'une intervention chirurgicale ⁽⁵⁰⁾ ou de maladresse du chirurgien ayant aggravé l'état de santé du malade ⁽⁵¹⁾. La qualification a également été retenue concernant des actes médicaux d'investigation ⁽⁵²⁾.

Mais il faut relever que, même après 1992, la "faute médicale" a conservé une certaine spécificité. En effet, l'acte médical ressort de la Médecine qui n'est pas une science exacte. Aussi, la notion de risque et d'accidents, ainsi que les conséquences

(46) Voir par exemple, CAA Paris, 24 mars 1992, Mme Techer, Leb., tables, p. 1230.

(47) CAA Paris, 16 avril 1992, Mme Stihle, req. n° 89 PA 01660.

(48) CE sect., 20 juin 1997, Theux, Rec, CE, p. 253.

(49) CAA Bordeaux, 8 juillet 1992, Carre, Leb., tables, p. 1291: fracture du coude facilement décelable à l'examen des radiographies présentées.

(50) TA Rennes, 30 décembre 1992, Guilloux, Juris - Data n° 048620: Ligature de l'artère humérale au lieu de l'artère radiale.

(51) CE, 27 juin 1997, Mme Guyot, Leb., p. 266.

(52) CE sect., 14 février 1997, CHR de Nice c/ Mme Quarez, Leb., p. 44: en l'espèce, la faute découle de l'absence d'information donnée à la patiente concernant le manque de fiabilité des examens chromosomiques pratiqués.

qui en découlent, font partie de l'art de soigner. Sur ce plan, il n'y a pas de responsabilité sans faute du praticien de l'art médical.

L'acte médical consiste donc, sinon à guérir, du moins à "donner des soins, non pas quelconques, mais consciencieux, attentifs et, réserve faite des circonstances exceptionnelles, conformes aux données acquises de la science" ⁽⁵³⁾. Aucune distinction n'est faite suivant la nature de l'acte médical accompli.

En ce qui concerne la qualification de la faute, les deux ordres de juridictions se situent donc dorénavant dans la même logique de mise en oeuvre de la responsabilité.

Toutefois, il convient également de remarquer que l'abandon de l'exigence d'une faute lourde avait auparavant fait l'objet d'autres éléments précurseurs avec l'extension de la faute dans l'organisation et le fonctionnement du service.

B- L'UTILISATION EXTENSIVE DE LA FAUTE A TRAVERS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE

Pour engager normalement la responsabilité du service public hospitalier à l'égard de ses usagers, celui-ci doit avoir commis une faute. Mais les actes accomplis dans le service public hospitalier ne sont pas exempts de surprise, et une intervention bénigne peut avoir des conséquences néfastes définitives. Aussi, et afin de prendre en compte en compte la spécificité du domaine d'intervention du service public hospitalier, le juge administratif avait mis sur pied une construction jurisprudentielle qui prenait en compte la difficulté du service rendu.

C'est ainsi que jusqu'en 1992, seule la faute provenant d'une mauvaise organisation ou d'un fonctionnement défectueux du service (1), ou encore résultant d'un acte de soins courants (2), devait être une faute simple pour pouvoir engager la responsabilité de l'hôpital.

(53) Cass. Civ., 20 mai 1936, Dr Nicholas c/ Epoux Mercier, précité. Cette définition vaut pour tout acte médical, qu'il soit accompli dans le secteur public ou dans le secteurs privé. En effet, quel que soit l'environnement dans lequel il intervient, l'acte médical est le même, par nature. Ce sont toujours les mêmes obligations qui s'imposent à tous les praticiens de l'art médical, d'où l'universalité du serment d'Hippocrate.

1- La faute dans l'organisation et le fonctionnement du service

Il existe une double tendance qui domine le droit positif en la matière. Tout d'abord, ce type de faute est conçu de manière extensive. Aussi, la responsabilité des établissements hospitaliers est souvent engagée de ce fait. Ensuite, s'agissant de l'organisation et du fonctionnement du service public hospitalier, le juge administratif estime toujours qu'une faute simple - une simple faute - suffit à permettre l'indemnisation des victimes.

Sans prétendre à l'exhaustivité en la matière, il est possible de relever un certain nombre de dysfonctionnements fautifs du service public hospitalier.

Une faute simple est constituée en cas de retard, comme c'est le cas d'une durée anormale dans l'examen de personnes admises dans un service d'urgence⁽⁵⁴⁾. Dans ce cas, comme dans d'autres formes de retard, la prise en considération des données de l'espèce est déterminante dans la solution qui est retenue par le juge.

Par contre, le manque de personnel et le défaut de coordination mettent en cause la structure médicale de l'établissement et son organisation. Ils permettent au juge administratif d'engager plus facilement la responsabilité des hôpitaux publics⁽⁵⁵⁾. Cependant, le juge peut écarter toute responsabilité du service public hospitalier s'il estime que certaines données comme l'urgence, sont exonératoires⁽⁵⁶⁾

La perte de document ou l'erreur matérielle de transcription sont également constitutifs d'une faute simple dans l'organisation et le fonctionnement du service⁽⁵⁷⁾. De même, la mauvaise qualité ou le mauvais entretien du matériel est considéré comme fautif⁽⁵⁸⁾.

Le défaut de surveillance est également à l'origine de nombreuses fautes. Dans les hôpitaux généraux, cette faute est très fréquemment alléguée par les requérants, surtout lorsqu'il y a chute⁽⁵⁹⁾. Mais c'est surtout le fondement de très nombreux

(54) CE, 12 décembre 1941, Hôpital civil d'Antibes, Leb., p. 218.

(55) CE, 19 févr. 1986, Epoux Anger et autres, Leb., tables, p. 706 CE, 8 oct. 1986, Langlet c/ CHG de Château-Thierry, Leb., p. 227.

(56) CE, 13 oct. 1982, Ch de Bastia et 3 nov. 1982, Hôpital-Hospice de Sainte-Foy-lès-Lyon, Leb., tables, p. 741.

(57) CE, 8 janv. 1959, Chirpatris, AJDA 1959, p. 96.

(58) CE, 14 décembre 1984, CH de Meulan, Leb., tables, p. 704.

recours dirigés contre des établissements spécialisés dans le traitement et la garde des malades mentaux ⁽⁶⁰⁾.

2- La faute résultant d'un acte de soins courant

Pour définir l'acte de soins, le juge a insensiblement abandonné un critère organique (acte accompli par le personnel soignant que sont les infirmiers et infirmières, les sages-femmes, ect.) et a privilégié une conception matérielle de l'acte de soins courants (acte caractérisé par son contenu et par ses modalités d'exécution).

Ainsi, à l'origine, l'acte de soins était l'acte qui était administré par le personnel non-médical ⁽⁶¹⁾. Si elle est établie au vu des pièces du dossier, une faute

(59)C'était le cas dans CE, 1^{er} mars 1969, Colmay, Gaz. Pal. 1990, I, somm., p. 57. Voir aussi Ce, 17 novembre 1961, Eoux Edme, Leb., p. 644: cas d'insuffisance de surveillance d'enfants hospitalisés; CE, 9 juillet 1969, Epoux Pech, Leb., p. 373: cas de rapt d'un nouveau-né; ou encore CAA Nantes, 8 avril 1992, Consorts Tanguy, Leb., tables, p. 1290: cas de défaut de surveillance durant la phase post-opératoire.

(60) Le Conseil d'Etat a longtemps jugé qu'il s'agissait d'une activité difficile: il exigeait donc la preuve d'une faute lourde. Mais cette restriction a disparu: CE, 10 novembre 1961, Eveillard, Leb., p. 639; CE sect., 5 janvier 1966, Hawezack, Leb., p. 6. Face au défaut de surveillance des services publics hospitaliers spécialisés, le juge administratif statue en s'aidant d'un faisceau d'indices composé de trois éléments qui se combinent souvent. Le premier ressort du caractère plus ou moins prévisible de l'accident; en présence de signes extérieurs "défavorables", la responsabilité de l'établissement sera engagée (CE, 20 octobre 1971, CHR de Caen, Leb., p. 671. De façon générale, sont pris en compte le dossier médical de l'intéressé, les antécédents immédiats, le comportement apparent au moment de l'accident). Dans le cas contraire, en principe, le suicide ou l'agression ne sont pas à l'origine d'une faute (CE, 21 octobre 1970, Mme Veuve Soto, Leb., p. 613). Le deuxième élément est l'aménagement défectueux des locaux au vue de la vocation de l'établissement psychiatrique et des moyens dont il dispose (CE, 10 avril 1970, Chauvet, Leb., p. 238. Il peut s'agir de l'absence de dispositif de protection des portes, des fenêtres des cages d'escalier, etc. En sens contraire, voir CE, 26 novembre 1986, Hospices civils de Lyon, Gaz Pal. 1987, II, somm., p. 249). Enfin. l'attitude du personnel de garde au moment de l'accident ou de sa découverte constitue une donnée déterminante. Certes, toute interruption de surveillance n'est pas fautive; ainsi, il n'y a pas faute si le malade paraissait calme ou peu dangereux ou si une piqûre lui avait été administrée peu auparavant (CE, 26 mars 1971, Lallemand, Leb., tables, p. 1193). Mais, quand le personnel infirmier ne signale pas au chef de service l'état d'agitation du malade ou ne prévient pas à temps la famille ou les autorités de la fugue du pensionnaire, la faute de service est constituée (CE, 12 mai 1972, Mme Veuve Immoula, Leb., p. 365.)

simple suffit; sinon le recours de la victime est écarté ⁽⁶²⁾.

Depuis 1959 ⁽⁶³⁾, l'acte de soins se caractérise moins par son auteur que par son contenu. À la différence de l'acte médical, il n'exige pas des connaissances spéciales acquises au cours d'études prolongées. Cependant, il faut reconnaître que le changement de critère paraît être plus apparent que réel. En effet, la jurisprudence offre peu d'exemples de fautes de soins imputées à des médecins ou à des chirurgiens.

Toujours est-il que la faute dans l'acte de soins courant est constituée lorsque la cause de complications post-opératoires est imputée aux négligences du personnel infirmier qui n'a pas prévenu en temps utile le chef de service ⁽⁶⁴⁾, ou encore quand des décisions mettent en cause l'activité de sages-femmes ou d'aides soignants ⁽⁶⁵⁾.

A propos de ces actes de soins courants, il faut relever tout d'abord que les requérants les appellent souvent des "actes de soins courants et de caractère bénin". Mais ces termes sont parfois écartés par le juge qui ne retient pas cette qualification. Dès lors, le dommage est imputable à un acte qualifié de médical, et qui, jusqu'en 1992, n'était susceptible d'antraîner la responsabilité du service hospitalier qu'en cas de faute lourde. Il faut également remarquer à propos de ces actes de soins courants que le juge hésite à utiliser cette qualification, alors même que l'activité du personnel para-médical est critiquée. Il lui préfère dans certains cas une périphrase assez ambiguë ⁽⁶⁶⁾, ou encore utilise la notion de "faute dans l'organisation et le fonctionnement du service" ⁽⁶⁷⁾.

La notion de faute dans l'exécution des actes de soins tend donc à être absorbée par la faute dans l'organisation et le fonctionnement du service. Il n'en reste pas moins que, quels que soient les termes utilisés, l'exigence d'une faute "simple" est

(61) CE, 24 juin 1925 Michand, Leb., p. 610: application de rayons X; CE, 21 juillet 1939, Lemaire, Leb., p. 510: brûlures occasionnées par des compresses trop chaudes appliquées par une fille de salle inexpérimentée; CE, 5 novembre 1931, Vera, Leb p. 953: étranglements dus à des sangles mal fixées; CE, 20 mai 1949, Daret, Leb., p. 234: emploi par des infirmiers ou infirmières de médicaments inadaptés; CE, 23 février 1962, Meier, Leb., p. 122 injections ou piqûres

(62) CE, 20 mars 1970, Epoux Martin, Leb., tables, p. 1193.

(63) CE, 26 juin 1959, Rouzet, précité.

(64) CE, 4 novembre 1970, Assistance publique de Marseille, Leb., p. 648.

(65) CAA Nantes, 9 mai 1989, Epoux Abraham, Leb., tables, p. 909.

(66) CE, 4 février 1983, Dabet, Leb., Tables, p. 856: "(...) erreur technique médicale, contraire aux règles de l'art (...) faute dans la distribution des soins de nature à engager la responsabilité de l'établissement hospitalier (...)".

(67) CE, 8 décembre 1989, Mme Hairon-Lescure, Leb., p. 251.

suffisante pour engager la responsabilité de droit commun du service public hospitalier. Il y a donc depuis 1992, engagement de la responsabilité du service hospitalier pour une simple faute, situation tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation ⁽⁶⁸⁾.

Si l'abandon de la faute lourde en matière médicale a permis à la jurisprudence administrative de s'aligner sur celle du juge civil, le juge administratif avait déjà mis en place auparavant des techniques permettant de ne pas trop pénaliser les usagers du secteur public hospitalier en cas d'accidents.

Parmi les techniques utilisées, il en est une qui a été particulièrement favorable aux usagers et qui a donné lieu, en quelque sorte, à une "compétition" entre les deux ordres de juridiction: il s'agit de l'utilisation des présomptions de faute.

C - L'ACCROISSEMENT DES PRESOMPTIONS DE FAUTE

L'utilisation par le juge des présomptions de faute est une technique très favorable aux "victimes" d'accidents médicaux. L'intérêt de ces présomptions de faute ne réside pas essentiellement dans leur existence puisque le juge ne les considère que comme des présomptions simples ⁽⁶⁹⁾. Leur plus grand intérêt réside dans leurs incidences, et plus particulièrement dans leurs conséquences en matière de charge de la preuve. En effet, le régime généralement reconnu et suivi en matière de présomption de faute est celui du renversement de la charge de la preuve. Cela signifie que lorsqu'il y a présomption de faute, il n'appartient plus à la victime de rapporter la preuve de l'existence d'une faute de la part de l'auteur présumé de celle-ci, preuve qui, en matière médicale, n'est jamais facile à assurer. La présomption de faute fait peser la charge de la preuve sur la partie désignée comme étant à l'origine de la faute présumée. Devant le juge administratif, le service public hospitalier doit donc apporter la preuve de l'absence de faute de sa part, absence de faute bien souvent tout aussi difficile, voire impossible, à établir que l'existence même de la faute. En pratique, la présomption de faute permet d'obtenir la mise en oeuvre de la responsabilité du service public hospitalier dans des conditions similaires, pour la victime, à celles qui prévalent dans le cadre de la responsabilité sans faute ⁽⁷⁰⁾.

(68) JURISCLASSEYR, Droit Civil, Responsabilité civile, fascicule n° 440-1, "Santé - responsabilité du médecin - principes généraux".

(69) Voir les cas de refus d'application de présomption, infra, notes (101) à (106)

En matière de responsabilité hospitalière, le domaine d'application des présomptions de faute est strictement circonscrit. Il faut relever à ce propos que le Conseil d'Etat n'emploie jamais la formule de "présomption de faute", mais lui préfère une rédaction moins révélatrice. En effet, le juge administratif s'accorde toujours à reconnaître que les troubles constatés ou les infirmités dont souffre la victime "révèlent un fonctionnement défectueux" du service public. Cette formule n'est d'ailleurs pas sans rappeler "la faute dans l'organisation et le fonctionnement du service". Il n'en reste pas moins cependant, qu'en cas de fonctionnement défectueux du service public hospitalier, le Conseil d'Etat reconnaît effectivement de véritables présomptions de faute.

À l'origine, le Conseil d'Etat n'appliquait la technique des présomptions de faute au service public hospitalier que dans des contentieux très précisément délimités. Tel était le cas des accidents consécutifs à des vaccinations obligatoires⁽⁷¹⁾, de certains accidents dus à des contagions développées au sein de l'hôpital⁽⁷²⁾ et surtout en cas de séquelles graves sans rapport avec l'affection pour laquelle le patient avait été hospitalisé⁽⁷³⁾. Cependant, même dans le cadre de ces contentieux limités, l'application des présomptions de faute n'est jamais automatique. Ainsi, le juge administratif a refusé l'application de cette présomption dans certains cas de contamination⁽⁷⁴⁾. De même, la présomption n'a pas été retenue dans certains cas de séquelles graves sans rapport avec l'affection justifiant l'hospitalisation ou l'intervention⁽⁷⁵⁾.

À l'heure actuelle, le domaine des présomptions de faute s'est étendu à des cas nouveaux, la transition ayant été effectuée en particulier à travers le contentieux du défaut ou de l'insuffisance de surveillance des malades mentaux⁽⁷⁶⁾. Parmi les nouveaux cas de présomptions de faute, il faut citer les accidents hospitaliers

(70) Voir infra, II.

(71) CE ass., 7 mars 1958, Dejous, Leb., p. 153.

(72) CE, 18 novembre 1960, Consorts Savelli, Leb., p. 640.

(73) CE, 23 février 1962, Meyer, Leb., p. 122; CE, 18 novembre 1966, Hôpital-Hospice de Poissy, Leb., Tables, p. 1099: injections intraveineuses de pratique courante ayant provoqué des troubles graves aux personnes soignées.

(74) CE ass., 25 janvier 1974, Ch Sainte-d'Arignon, Leb., p. 64.

(75) Pour un refus d'application de la présomption, voir: CE. 9 janvier 1980, Mlle Martins, Leb., p. 4. Pour un cas d'application de la présomption: CE, 19 mai 1976, CHR de Poitiers, Leb., p. 266.

provoqués par des défaillances du matériel ⁽⁷⁷⁾, ou encore les dommages imputables à des maladroites du personnel ⁽⁷⁸⁾.

Il faut également y ajouter le contentieux des infections nosocomiales ⁽⁷⁹⁾. À cet égard, il faut relever que le juge administratif a fait œuvre de Pionnier dans ce domaine. Depuis, le juge civil a rejoint le juge administratif sur ce point. En effet, depuis 1996, selon la Cour de Cassation, “une clinique est présumée responsable d’une infection contractée par un patient lors d’une intervention pratiquée dans une salle d’opération, à moins de prouver l’absence de faute de sa part” ⁽⁸⁰⁾. Par cet arrêt, le juge civil, comme son homologue administratif, institue une présomption de faute en matière d’infections hospitalières. Dès lors, la responsabilité de tous les établissements hospitaliers, qu’ils soient publics ou privés, est engagée sans que la victime ait à prouver la faute. Il y a unité de régime des victimes d’infections contractées en milieu clinique.

Mais c’est surtout en matière d’obligation d’information du patient du service public hospitalier que la présomption de faute a acquis une nouvelle dimension ⁽⁸¹⁾. Le devoir d’informer le patient et de recueillir son consentement préalablement à toute intervention à risque est imposé à tout médecin par l’article 35 du Code de déontologie médicale ⁽⁸²⁾. La Cour de cassation avait à ce propos déterminé depuis 1961 que le consentement éclairé du malade imposait qu’il ait reçu du médecin une information “simple, approximative, intelligible et loyale” ⁽⁸³⁾. Réciproquement, cette information est un des droits reconnus aux usages du service public hospitalier ⁽⁸⁴⁾. Il a donc fallu déterminer si un défaut d’information de la personne hospitalisée constituait une faute médicale ou un simple fonctionnement défectueux du service.

(76) CE, 12 décembre 1979, CH de Sevrey, Leb., p. 464; CAA Nantes, 29 avril 1992, Hôpital psychiatrique du Bon Sauveur, Leb., Tables, p. 1290.

(77) CE, 1^{er} mars 1989, Epoux Peyrès, Leb., p. 65.

(78) CE, 31 octobre 1990, M et Mme Pelletier, Leb., p. 975.

(79) Il s’agit de maladies provoquées par des micro-organismes et contractées dans des établissements de soins: CE, 9 décembre 1988, Cohen, Leb., p. 431.

(80) Cass., 1^{er} Civ., 21 mai 1996, Bonnini c/ Clinique Bouchard et autre, Bull. civ. I, n° 219.

(81) Voir J. GUIGUE & C. ESPER, “Le juge judiciaire et le juge administratif se prononcent sur l’information médicale des malades”, Gaz. Pal., 25 octobre 1997, p. 1348.

(82) Code de déontologie issu du Décret du 6 septembre 1995: “le médecin doit à la personne qu’il examine, qu’il soigne ou qu’il conseille, une information loyale, claire et appropriée sur son état, les investigations et les soins qu’il lui propose”.

Le juge administratif a ainsi estimé que cette obligation d'informer concernait les risques "normalement prévisibles", mais non les complications éventuelles dont l'existence est connue et dont la réalisation est "exceptionnelle" ou "tout à fait exceptionnelle" (85). De façon plus précise, le juge administratif considérait que sont exceptionnels les accidents ou effets secondaires statistiquement non significatifs (86).

En outre, et pendant longtemps, le Conseil d'Etat écartait ce moyen parce que non fondé en l'espèce (87). Cette solution sévère était fondée sur l'idée que cette obligation de renseignement disparaît ou s'atténue en cas d'urgence, ou qu'elle n'a pas lieu d'être si les risques consécutifs au traitement ou à l'intervention demeurent exceptionnels ou difficilement prévisibles. De plus, il faut remarquer que cette obligation de renseignement peut aussi être étrangère à toute donnée d'ordre médical et être relative aux conséquences financière d'un changement de service (88). De même, le consentement préalable peut être donné par le représentant légal du malade hospitalisé (89).

Par la suite, et selon une jurisprudence constante, la solution retenue a été celle de la faute simple; ainsi, le défaut d'information ou de consentement préalable relevait d'un fonctionnement défectueux du service (90).

Enfin, dans deux arrêts de janvier 2000 (91), le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence en matière de devoir d'information des patients par les médecins et a fixé des règles semblables à celles retenues auparavant par la Cour de cassation.

(83) Cass. civ., 21 février 1961, Bull. cass., n° 115.

(84) Voir la "Charte du patient hospitalisé" qui est remis aux patients en vertu des dispositions de l'article L. 710-1-2 du Code de la santé publique. Le contenu de cette Charte a été fixé par une circulaire ministérielle de 1995 et reprend les termes de l'arrêt précité de la Cour de cassation de 1961 (85) CE, 16 décembre 1964, Dlle Le Bré, Leb., tables, p. 1008; CE, 9 janvier 1970, Carteron, Leb., p. 17; CE, 1^{er} mars 1989, Gelineau, Leb., p. 65.

(86) Cas des troubles oculaires suite à une coagulation du faisceau quinthalamique par stéréotoxie (CE, 21 juillet 1970, Dame Rabus, Leb., p. 594) ou d'une paralysie suite à l'injection intrarachidienne de méthiodal pour exécution d'une radiographie (CE, 9 janvier 1970, Carteron, précité) ou d'une kératite neuroparalytique suite à une intervention pour supprimer les douleurs nées d'une névralgie faciale (CE, 1^{er} mars 1989, Gelineau, précité).

(87) CE, 31 janvier 1964, Dlle Bruchet, Leb., p. 71; CE, 12 juin 1970, Dame Narcam, Leb., p. 406; CE, 9 avril 1986, Cielsa, Leb., p. 85.

(88) CE, sect., 11 janvier 1991, Mme Biancale, Leb., p. 12.

(89) CE, 17 février 1988, Epoux Camara, Leb., p. 72: cas de prélèvement d'organe effectué sur le cadavre d'un mineur décédé; TA Marseille, 15 décembre 1987, Burnod, Leb., p. 496; TA Lyon, 19 mai 1993, Consorts de Sousa, Leb., p. 511: cas de prélèvement d'organes prélevés contre l'avis de la famille.

Dorénavant, le défaut d'information de la part du service public hospitalier obéit au régime de la présomption de faute. Dans tous les cas de figure, l'établissement hospitalier doit informer le patient dans des conditions qui permettent de recueillir son consentement éclairé. Cette information, qui doit déjà être claire et compréhensible pour permettre l'obtention du consentement éclairé du patient, doit être également totalement complète. En effet, "la seule circonstance que les risques ne se réalisent qu'exceptionnellement ne dispense pas les praticiens de leur obligation" (92). De plus cette obligation peut ne pas être respectée que dans trois cas limitativement et explicitement prévus: en cas d'urgence, en cas d'impossibilité ou en cas de refus du patient d'être informé. Seuls ces trois cas de figure pourront exonérer le service public hospitalier de son obligation d'information (93).

Mais, en tout état de cause, que ce soit pour apporter la preuve de l'existence d'une information conforme ou de l'exonération de cette obligation, cette preuve doit être faite par le service public hospitalier. En effet, la charge de la preuve du respect de l'obligation d'information appartient entièrement à l'hôpital public. La victime peut simplement soutenir que l'information reçue n'est pas conforme aux exigences rappelées ci-dessus. Si le service public hospitalier n'établit pas que l'information a été faite correctement, s'il ne conteste pas les dires de la victime pendant les expertises ou dès la première instance, ou encore s'il présente pour preuve de l'information une attestation rédigée par un praticien postérieurement aux faits à titre de témoignage, le juge administratif estime que la preuve du respect de l'obligation n'a pas été rapportée. Il s'agira donc pour le service hospitalier de prendre, préalablement à toute intervention, toutes les précautions nécessaires pour assurer et pouvoir prouver le respect de l'obligation d'information. Quant aux moyens de preuve, le juge administratif, conformément à sa jurisprudence constante qui veut que les règles d'administration de la preuve sont souples et pragmatiques en droit administratif, laisse une entière liberté en la matière puisqu'un écrit n'est pas exigé, comme c'est par ailleurs le cas devant le juge civil.

(90) CE, 1^{er} mars 1989, Gélinau, précité; CE, 17 février 1988, Mme Morette Bourny, Leb., p. 73.

(91) CE, 5 janvier 2000, Consorts Telle et Assistance publique-Hôpitaux de Paris précités.

(92) Idem.

(93) Comparer avec Cass, 1^{er} Civ., 7 octobre 1998, Mme C. c/ Clinique du Parc et autres, JCP 1998, II, 10179: ce sont les mêmes trois cas d'exonération.

Il faut reconnaître à ce propos que cette récente évolution de la jurisprudence administrative rejoint la jurisprudence civile et unifie ainsi le régime du défaut d'information en matière médicale et hospitalière.

En effet, dans le secteur privé, le patient doit également être informé des risques diagnostics ou thérapeutiques, afin qu'il puisse donner un consentement éclairé à l'acte. À l'origine, l'information ne devait porter que sur les risques normalement prévisibles de l'intervention ⁽⁹⁴⁾. Les risques exceptionnels ou les conséquences imprévisibles ou improbables d'une opération n'avaient pas à être mentionnés, sauf dans certaines hypothèses où l'obligation d'information est plus large ⁽⁹⁵⁾. Depuis 1998, le juge civil exige que le médecin informe le patient sur tous les risques d'une intervention, même s'ils sont exceptionnels ⁽⁹⁶⁾.

De plus, jusqu'en 1997, la preuve du défaut d'information incombait au patient. En vertu d'une jurisprudence constante depuis 1951, la Cour de cassation affirmait qu'il appartient au malade, "lorsqu'il se soumet en pleine lucidité à l'intervention du chirurgien de rapporter la preuve que ce dernier a manqué à son obligation contractuelle en ne l'informant pas de la véritable nature de l'opération qui se préparait et en ne sollicitant pas son consentement à cette opération" ⁽⁹⁷⁾. Mais le juge civil a apporté une innovation importante en renversant la charge de la preuve puisque

(94) Cass, 1^{er} Civ., 12 mai 1978, Bull. cass. I, n° 165.

(95) Il en va ainsi en matière de chirurgie esthétique ou pour les actes graves qui ne sont pas effectués dans le seul intérêt thérapeutique du patient (prélèvement d'organe, recherche biomédicale, interruption volontaire de grossesse): l'information doit être exhaustive et porter sur les risques graves inhérents à l'acte et sur tous les inconvénients pouvant en résulter; CE, 15 mars 1996, Dlle Durand, Leb., p. 85; Cass. 1^{er} civ., 17 février 1998, Bull. cass. I, n° 67.

(96) Cass, 1^{er} Civ., 17 février 1998, UAP c/ Dame Vérité et autres, Bull. Civ. I, n° 67: concerne l'information dans le domaine de la chirurgie esthétique; Cass, 1^{er} Civ., 27 mai 1998, Société Médicale de France et autres c/ Consorts X. et autres, Bull. civ. I, n° 187: concerne les risques graves uniquement; Cass., 1^{er} Civ., 7 octobre 1998, Mme C. c/ Clinique du Parc et autre, JCP 1998, II, 10179, concl. J. SAINTE-ROSE, note P. SARGOS: concerne les risques de complication connus mais rares, "hormis les cas d'urgence, d'impossibilité ou de refus du patient d'être informé, un médecin est tenu de lui donner une information loyale, claire et appropriée sur les risques graves afférents aux investigations et soins proposés et qu'il n'est pas dispensé de cette obligation par le seul fait que ces risques ne se réalisent qu'exceptionnellement".

“celui qui est légalement ou contractuellement tenu d’une obligation particulière d’information doit rapporter la preuve de l’exécution de cette obligation” (98). “En statuant ainsi, alors que le médecin est tenu d’une obligation particulière d’information vis-à-vis de son patient et qu’il lui incombe de prouver qu’il a exécuté cette obligation, la Cour d’Appel qui a écarté l’action du patient a violé le texte susvisé” (99). Par la suite, cette jurisprudence a été confirmée et élargie dans le sens où le praticien, s’il doit toujours apporter la preuve de l’exécution de son devoir d’information, dispose pour le faire de tous les moyens de preuve à sa disposition, et pas seulement d’un écrit comme avait pu le laisser croire l’arrêt de 1997 (100). En effet, “s’il est exact que le médecin a la charge de prouver qu’il a bien donné à son patient une information loyale, claire et appropriée sur les risques des investigations ou des soins qu’il propose de façon à lui permettre d’y donner un consentement ou un refus éclairé (...), la preuve de cette information peut être faite par tous les moyens” (101).

Ainsi, le juge s’offre une faculté accrue de considérer que le risque n’a pas été pris en réelle connaissance de cause par le patient et que, dès lors, le médecin doit en supporter les conséquences. C’est une évolution sensible en faveur de l’indemnisation du risque médical dont l’acceptation par le patient était pourtant jusqu’alors considérée comme inhérente aux aléas de la santé humaine et nécessaire à la prise de risque calculée pour l’efficacité et le progrès de la médecine.

(97) Cass. Civ., 28 mai 1951, Gaz. Pal. 1951, II, p. 114.

(98) Cass., 1^{er} Civ., 25 février 1997, Hédreul c/ Cousin et autres, Bull. cass. I, n° 75; GAz. Pal., 27-29 avril 1997: affaire dans laquelle un médecin n’avait pas averti son patient des risques de perforation intestinale en cas de coloscopie avec ablation d’un polype. Cette obligation d’information a été aggravée dans le domaine de la chirurgie esthétique puisque l’information doit porter sur “les risques graves de l’intervention, mais aussi sur tous les inconvénients pouvant en résulter”: Cass., 1^{er} Civ., 17 février 1998, UAP c/ Dame Vérité et autres, Bull. civ., n° 67; comparer avec CE, 15 mars 1996, Dlle Durand, Gaz. Pal. 1996, II, p. 130.

(99) Cette obligation d’information a également été étendue aux informations concernant le fonctionnement et les prestations proposés par les cliniques privées: Cass., 1^{er} Civ., 14 octobre 1997, Oubarahou c/ Serra et autres, Resp. civ. et assur. 1997, comm. 372. Du fait de la présomption de faute qui domine la matière de l’obligation d’information, il appartient à la clinique de prouver que cette obligation a été respectée en tout point.

(100) Cass., 1^{er} Civ., 14 octobre 1997, Bull. cass. I, n° 278.

(101) En l’espèce, la Cour de cassation a considéré que la preuve était valablement apportée par “un ensemble de présomptions, au sens de l’article 1353 du Code civil”. Ainsi, si l’écrit demeure le moyen de preuve le plus sûr, d’autres moyens peuvent suffire à emporter la preuve de l’information: ce peut être les mentions dans les dossiers médicaux, les fiches, les comptes-rendus, les lettres à des confrères ou les témoignages.

En matière de devoir d'information, il y a donc eu alignement des positions des deux ordres de juridictions au profit des patients - "victimes". Il n'en reste pas moins que la présomption de faute n'est pas un système de preuve extensible de l'existence d'une faute médicale. Certains actes ont clairement été exclus du champ d'application des présomptions.

Tels est le cas par exemple de l'anesthésie. En effet, de façon classique, avant l'arrêt Epoux V. de 1992, la jurisprudence administrative soumettait les actes médicaux à finalité analgésique au même régime de faute lourde que celui retenu pour les actes difficiles et techniques au nom de la liaison de plus en plus automatique entre l'acte diagnostique ou l'acte thérapeutique d'une part et l'anesthésie générale d'autre part. Aussi, le juge n'a pas retenu l'existence d'une faute présumée pour indemniser le préjudice consécutif à une anesthésie générale ⁽¹⁰²⁾.

En effet, bien qu'ayant considérablement assoupli l'usage de la présomption de faute en matière hospitalière, le juge administratif est généralement réticent à utiliser ce procédé pour présumer une faute à l'encontre d'un acte médical délicat à effectuer et relevant d'un régime de faute lourde avant 1992. Normalement, il ne présume la faute hospitalière que pour des fautes dans l'organisation et le fonctionnement du service ou pour des actes courants. Dès lors, si certaines interventions représentent certainement un acte chirurgical bénin, tel n'est absolument pas le cas d'une anesthésie générale ⁽¹⁰³⁾.

Ceci explique que le conseil d'Etat n'ait pas repris l'argumentation déployée par un tribunal administratif en première instance ⁽¹⁰⁴⁾. Ce dernier avait condamné un hôpital sur la base d'une faute présumée. L'expertise médicale ayant prouvé l'absence de faute, que ce soit dans le déroulement de l'intervention ou lors des soins post-opératoires, le juge de première instance avait néanmoins reconnu la responsabilité hospitalière en validant les conditions de la faute présumée: la victime était entrée en bonne santé à l'hôpital pour une opération anodine ⁽¹⁰⁵⁾, et en était hélas ressortie décédée, après une année entière de coma. L'extrême gravité du préjudice, par

(102) CE, 3 novembre 1997, Hôpital Joseph-Imbert d'Arles, AJDA 1997, p. 1016

(103) CAA Paris, 2 octobre 1990, Chien Chow Chine, Leb., tables, p. 973-974.

(104) CE, 3 novembre 1997, Hôpital Joseph-Imbert d'Arles, précité. Voir l'ensemble de l'affaire Hôpital Joseph Imbert, CAA Lyon, 20 septembre 1993, RFDA 1994, p. 99; et TA Marseilles, 25 avril 1991.

essence disproportionnée vis-à-vis de l'acte médical bénin qui justifiait l'hospitalisation, avait convaincu le tribunal administratif d'adopter une faute présumée.

Ni le conseil d'Etat, ni la Cour administrative d'appel avant lui, n'ont été séduits par cette argumentation, car on ne peut pas présumer une faute pour un acte aussi complexe qu'une anesthésie générale. De plus, la technique de la faute présumée doit être circonscrite à des hypothèse répondant aux deux critères précédemment énoncés pour garder toute son utilité.

En fait, il faut ajouter à ces deux critères une troisième condition: il doit exister un flou scientifique sur les causes de la réalisation du grave dommage. A ce titre, il est impossible de savoir précisément, expertises médicales à l'appui, ni quand, ni comment l'accident s'est produit. Si les médecins connaissent la probabilité de l'incident subi par l'opéré, le risque n'est pas foncièrement imprévu, mais "seulement" imprévisible. Il est donc nécessaire qu'une part d'ombre scientifique existe pour déclencher la faute présumée; si cette part est insuffisante, la présomption de faute ne peut s'appliquer. Néanmoins, le risque d'accident grave lors d'une anesthésie générale étant parfaitement connu mais exceptionnel, il est alors possible de l'inclure dans les risques visés de manière générique par la jurisprudence Bianchi et de mettre en œuvre la responsabilité sans faute du service public hospitalier ⁽¹⁰⁶⁾.

Parmi d'autres actes qui se sont vu refuser le bénéfice de la présomption de faute, il faut également rappeler ici le rejet de la faute présumée dans le cadre des contaminations transfusionnelles non fautives ⁽¹⁰⁷⁾.

Certes, le juge administratif fait attention à ne pas étendre le domaine des présomptions de faute de façon illimitée ⁽¹⁰⁸⁾. Mais la jurisprudence contemporaine a notablement étendu le champ d'application des présomptions de faute, à l'origine très étroit.

La responsabilité du service public hospitalier a donc connu une évolution favorable aux usagers. D'un système assez complexe faisant intervenir selon les cas les notions de faute simple et de faute lourde, la jurisprudence administrative a

(105) Il s'agissait d'une circoncision pratiquée sur un jeune garçon dans un établissement de santé.

(106) Voir infra, II.

(107) CE ass., 26 mai 1995, Consorts Nguyen, Leb., p. 221. Voir A. DE LAJARTRE, Le service public de la transfusion sanguine, p. 532 et s., n° 454 et s., thèse Université Angers, 1996, 819 pages.

(108) CAA Paris, 20 octobre 1992, Assistance publique de Paris, Leb., p. 576.

marqué une évolution favorable aux victimes puisqu'une faute "simple" suffit dorénavant à engager la responsabilité des hôpitaux. Certes, il convient également de rappeler qu'il appartient toujours à la victime de rapporter la preuve de la faute, mais l'extention du champ d'intervention des présomptions de faute à l'encontre du service public hospitalier a renversé dans certains cas la charge de cette preuve pour le plus grand bénéfice des victimes.

Cette évolution ne s'est pas arrêtée là. Selon le juge administratif, la responsabilité administrative pour les activités médicales ou chirurgicales, qui est normalement reconnue pour faute, peut également être engagée dans des cas où il y a absence de faute. La responsabilité sans faute du service public hospitalier peut donc être mise en œuvre exceptionnellement. Il faut d'ailleurs remarquer à ce propos que l'apparition de la responsabilité sans faute du secteur public hospitalier a ouvert une possibilité de discrimination entre les victimes, au profit des usagers du secteur public. Mais les juridictions civiles semblent vouloir y porter remède...

Ainsi, outre la précision avec laquelle la Conseil d'Etat a fixé les conditions de cette responsabilité, la volonté du juge civil de prendre en compte l'existence de cette responsabilité confirme son caractère tout à fait exceptionnel.

II- LA RESPONSABILITE SANS FAUTE: UNE RESPONSABILITE EXCEPTIONNELLE

La responsabilité sans faute n'est pas d'application courante dans le cadre du fonctionnement du service public hospitalier. Toutefois, et de façon tout à fait classique, les principes généraux du droit de la responsabilité administrative sans faute commandent cette solution à l'égard de certains personnels hospitaliers ou des collaborateurs du service ⁽¹⁰⁹⁾. Le même constat doit être fait à l'égard de certaines victimes, placées dans la position de "tiers" par rapport au service et exposées du fait de son fonctionnement à des risques spéciaux. ⁽¹¹⁰⁾.

Par contre, à l'égard des usagers du service, c'est-à-dire des personnes hospitalisées et traitées dans les hôpitaux publics, la jurisprudence administrative était

(109) En effet, pour les praticiens et fonctionnaires hospitaliers, la réparations des accidents subis en service est assurée en principe par le mécanisme des pensions de décès et d'invalidité (CE, 28 octobre 1938, Alaize, Leb., p. 801; CE, 22 octobre 1986, Mlle Joseph, Leb., tables, p. 722). En vertu de la jurisprudence Cames (CE, 21 juin 1895, Leb., p. 509), c'est donc uniquement dans les cas où n'existe pas un régime de pension ou bien dans ceux où l'agent a été exposé à des "risques exceptionnels" que la responsabilité sans faute peut être considérée comme applicable (TA Paris, 20 décembre 1990, Epoux. B., Leb., p. 514). En ce qui concerne les collaborateurs occasionnels, ils sont indemnisés des dommages subis du fait de leur collaboration sur la base de la responsabilité sans faute (jurisprudence Commune Saint-Priest-la-Plaine: CE ass., 22 novembre 1946, Leb., p. 279).

tout à fait hostile à l'extension de la responsabilité sans faute à leur bénéficiaire. En effet, le fondement unique de la responsabilité du service hospitalier était traditionnellement la faute. Le juge administratif exigeait, pour engager la responsabilité des hôpitaux publics, qu'une faute soit commise. Celle-ci pouvait résulter ou bien de dysfonctionnements dans l'organisation ou le fonctionnement du service publics ou bien de la conduite des actes médicaux eux-mêmes ⁽¹¹¹⁾.

Mais des revirements, remarquables et remarquables, ont apportés, ont apporté des dérogations à cette règle, tout en réservant à cette responsabilité sans faute un champ d'application limité.

Cette évolution jurisprudentielle de la responsabilité du service public hospitalier reste néanmoins dans le cadre bien déterminé de la responsabilité sans faute de l'Administration. Classiquement, la responsabilité sans faute est fondée soit sur le risque ⁽¹¹²⁾ soit sur la rupture d'égalité devant les charges publiques ⁽¹¹³⁾. En considérant ces deux fondements possibles, il ne fait aucun doute que la responsabilité sans faute du service public hospitalier a voulu se fonder sur la notion de risque (A). Cependant, suite à une jurisprudence toujours plus "favorable" aux victimes, la question se pose de savoir si la notion d'égalité devant le service public ne vient pas implicitement se substituer à celle de risque (B).

A- UNE RESPONSABILITE EXPLICITEMENT FONDEE SUR LE RISQUE

Jusqu'en 1990, la réparation des dommages causés aux usagers du service

(110) Lorsque les établissements publics de santé utilisent, notamment à l'égard de malades mentaux, des méthodes thérapeutiques nouvelles, ces techniques créent un "risque spécial pour les tiers", C'est-à-dire pour les personnes étrangères au fonctionnement du service public hospitalier. L'indemnisation des accidents ainsi subis s'effectue alors sur la base de la responsabilité sans faute (CE sect., 13 juillet 1967, Département de la Moselle, Leb., p. 341: cas des sorties d'essai; CE, 13 mai 1987, Mme Piollet et M. Amson, Leb., p. 172: cas de placement familial surveillé).

(111) L'unification du régime de responsabilité des hôpitaux publics au profit de la seule faute simple était devenue pratiquement une réalité, le juge ayant fait progressivement évoluer sa jurisprudence de façon à imposer une rigoureuse obligation de moyens au service public hospitalier, se contentant d'ailleurs souvent d'une faute présumée, et à exiger une faute lourde de moins en moins spécifique. Voir sur ce point R. SCHWARTZ, "La responsabilité hospitalière et le juge administratif: une remarquable évolution", Gaz. Pal., 2-3 octobre 1991, pp. 2-6.

(112) CE, 28 mars 1919, Régnauld-Desrozières, Leb., p. 329.

(113) CE, 3 novembre 1923, Couitéas, Leb., p. 789.

public hospitalier était subordonnée à l'existence d'une faute de service. Cette faute devait être, selon les circonstances, une faute lourde simple et devait être établie par la victime ou pouvait être présumée ⁽¹¹⁴⁾. Mais en tout état de cause, la responsabilité sans faute ne trouvait aucune application en matière de responsabilité hospitalière.

Cependant, le problème de la reconnaissance d'une responsabilité sans faute du service public hospitalier n'était pas nouveau. Depuis longtemps, des commissaires du gouvernement avaient proposé au Conseil d'Etat d'admettre une responsabilité sans faute, fondée sur le risque, en ce qui concerne les accidents consécutifs aux vaccinations obligatoires ⁽¹¹⁵⁾.

Toutefois, ils n'avaient jamais été suivis par le juge administratif et la question avait été définitivement réglée par le législateur qui a mis en place un régime d'indemnisation sans faute par l'Etat des dommages causés par les vaccinations obligatoires ⁽¹¹⁶⁾.

Par la suite, le Conseil d'Etat n'a pas été invité à s'écarter du terrain de la faute. Certains commissaires se sont même opposés fortement à toute immixtion d'une responsabilité pour risque en matière hospitalière ⁽¹¹⁷⁾. Dans le même temps, le législateur a institué d'autres cas de responsabilité sans faute en matière médicale ⁽¹¹⁸⁾.

(114) Voir supra, I.

(115) CE ass., 7 mars 1958, Secrétaire d'Etat à la Santé publique c/ Dejous, RDP 1958, p. 1087. concl. JOUVIN; CE, 13 juillet 1962, Ministre de la Santé c/ Sieur Lastrojoli, RDP 1962, p. 974, concl. MERIC.

(116) Loi du 1^{er} juillet 1964, modifiée par la loi du 26 mai 1975 et codifiée à l'article L. 10-1 du Code de la santé publique, qui a instauré une responsabilité sans faute de l'Etat en cas de dommages causés par les vaccinations obligatoires. L'article 10-1 du Code de la Santé publique énonce que "la réparation de tout dommage imputable directement à une vaccination obligatoire pratiquée dans les conditions visées au présent code est supportée par l'Etat".

Cette loi de 1964 avait par ailleurs été précédée par la loi du 2 août 1961 qui a instauré une responsabilité sans faute des centres de transfusion sanguine à l'égard des donneurs de sang. Toutefois, cette responsabilité objective était limitée à l'hypothèse où il avait été procédé à des modifications des caractéristiques du sang humain avant prélèvement, afin d'obtenir un produit ayant des propriétés thérapeutiques ou diagnostiques déterminés. En dehors de cette condition, les donneurs, victimes de préjudices, devaient établir la faute du centre. Les tribunaux judiciaires et administratifs ont élaboré une jurisprudence tendant à mettre les donneurs victimes sur un même pied d'égalité, et la loi du 4 janvier 1993, portant réforme de la transfusion sanguine, a étendu le système de la responsabilité sans faute des centres de transfusion sanguine à l'ensemble des donneurs pour les opérations de prélèvement.

Or, par deux décisions, l'une de 1990 ⁽¹¹⁹⁾ et l'autre de 1993 ⁽¹²⁰⁾, le juge administratif a apporté des dérogations à cette solution d'origine prétorienne ⁽¹²¹⁾.

L'arrêt Gomez de 1990 constitue le premier cas d'application de la théorie de la responsabilité sans faute à un usager du service public hospitalier par le juge administratif ⁽¹²²⁾. La victime était un adolescent de 15 ans qui, atteint d'une grave déformation de la colonne vertébrale, avait été traité selon une thérapeutique nouvelle, dite méthode de LUQUE. Suite à ce traitement nouveau, il devait rester atteint d'une paraplégie des membres inférieurs.

En l'absence de faute, le juge administratif a déclaré que le dommage subi par la victime devait être indemnisé au titre de la responsabilité sans faute pour "risque spécial". En effet, "L'utilisation d'une thérapeutique nouvelle créée, lorsque ses conséquences ne sont pas encore entièrement connues, un risque spécial pour les malades qui en sont l'objet (...) lorsque le recours à une telle thérapeutique ne s'impose pas pour des raisons vitales, les complications exceptionnelles et anormalement graves qui en sont la conséquence directe engagent, même en l'absence de faute, la responsabilité du service public hospitalier" ⁽¹²³⁾.

(117) En particulier, voir Mme QUESTIAUX, sous CE, 25 janvier 1974, Centre hospitalier spécialisé Sainte-Marthe d'Avignon, Leb., p. 64.

(118) La loi HURIET du 20 décembre 1988, codifiée à l'article L. 209-7 du Code de la santé publique, relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales: elle a énoncé une responsabilité sans faute du promoteur de recherches biomédicales réalisées sans bénéfice direct individuel. Et la loi du 31 décembre 1991 qui accorde une indemnisation de plein droit aux transfusés et hémophiles contaminés par une transfusion de produits sanguins ou une injection de produits dérivés du sang réalisée sur le territoire de la République française. La victime n'a pas à prouver la faute du centre ou de l'établissement qui a procédé à la transfusion. Toutefois, la notion de faute ne disparaît pas totalement, le fonds d'indemnisation pouvant se retourner contre la personne responsable du dommage si celui-ci est imputable à une faute. Il faut noter qu'une procédure analogue a également été mise en place, fin 1993, pour les victimes de la maladie de CREUTZFELDT-JACKOB.

(119) CAA Lyon, 21 décembre 1990, Gomez, Leb., p. 498.

(120) CE ass., 9 avril 1993, Bianchi, Leb., p. 127, concl. DAEL.

(121) Le conseil d'Etat a toujours été réticent pour admettre la responsabilité pour risque au profit des usagers d'un service public que celui-ci met dans une situation dangereuse. Il l'avait seulement admise au profit des usagers d'un ouvrage public dangereux (CE ass., 6 juillet 1973, Dalleau, Leb., p. 482) et des usagers des centres de transfusion sanguine (CE ass., 26 mai 1995, Consorts Nguyen, Jouan, Consorts Pavan, Leb., p. 221).

(122) Dr. adm. 1991, n° 203; D. 1991, somm., p. 292; JCP 1991, éd. G. II, 21698, note J. MOREAU; AJDA 1991, p. 167 et chron. JOUGUELET et LOLOUM. p. 126.

Pour bien marquer le caractère exceptionnel de cette responsabilité, le juge administratif l'a donc strictement encadré, Pour entrer dans son champ d'application, il faut que soit utilisé un traitement nouveau, que les conséquences de celui-ci ne soient pas totalement connues, que les dommages constatés soient exceptionnels, anormalement graves et directement causés par le traitement, et enfin que le recours à ce traitement n'ait pas été impérativement nécessaire.

Avec de telles conditions de mise en œuvre, il apparaît donc que cette jurisprudence a un champ d'application très étroit. Ce cas de mise en œuvre de la responsabilité du service public hospitalier, certes nouveau, peut toutefois être rattaché aux cas de responsabilité sans faute de la puissance publique dégagés par le juge, et en particulier à la théorie du collaborateur occasionnel du service public. D'une certaine façon, le jeune Gomez avait contribué involontairement à faire progresser l'état de la connaissance médicale ⁽¹²⁴⁾. Mais cette affaire s'écarte sur un point fondamental de cette théorie: en effet, pour engager la responsabilité d'un service à l'égard d'un collaborateur occasionnel, le juge n'exige pas normalement que ce collaborateur soit soumis à un "risque spécial". Mais, en matière médicale, tout patient, tout malade, participe plus ou moins au progrès de la connaissance médicale! Certes, cette approche est très (trop?) extensible de la notion de collaborateur occasionnel du service public et une telle généralité impose donc l'existence et l'exigence d'un risque spécial, c'est-à-dire d'un risque inconnu et non pas rare ou imprévisible ⁽¹²⁵⁾.

En 1993, le champ d'application de la responsabilité sans faute va connaître une première extension, certes limitée, mais non négligeable et profitable aux malades victimes d'accidents hospitaliers imprévisibles. Ainsi, l'arrêt Bianchi ⁽¹²⁶⁾ a étendu le champ d'application de la responsabilité sans faute aux cas d'aléas thérapeutiques.

En l'espèce, une personne hospitalisée pour divers troubles neurologiques s'était vu prescrire une arthrographie vertébrale sous anesthésie. À son réveil, le malade était tétraplégique. En première instance, le tribunal administratif avait

(123) CAA Lyon, 21 décembre 1990, Gomez, précité. "Sur la responsabilité".

(124) Voir le commentaire exhaustif de cette décision dans la chronique de jurisprudence de JOUGUET et LOLOUM. AJDA 1991, p. 126.

(125) De plus, il faut également relever que, faute d'avoir été frappée de pourvoi en cassation, le conseil d'État n'a pas eu à prendre position sur cette innovation jurisprudentielle.

(126) Dr. adm. 1993, comm., p. 304; D. 1993, somm., p. 118, comm. BON et TERNEYRE; JCP 1993, éd G. II, 22061, note J. MOREAU; AJDA 1993, pp. 344 s. et 383, chron. MAUGÛE et TOUVET; Les Petites Affiches 1993, n° 60, p. 16, note F. THIRIEZ; RDP 1993, p. 1099, note M. PAILLET.

logiquement et classiquement écarté la demande de dommages-intérêts car il n'y avait pas de faute ⁽¹²⁷⁾. En effet, aucun indice ne permettait de soupçonner un risque particulier de réaction à l'iode de la part de la victime, et la dose injectée n'était pas excessive ⁽¹²⁸⁾. La responsabilité du service public hospitalier ne pouvant être mise en jeu en l'absence de toute faute, le juge administratif a donc dû faire application de la responsabilité sans faute pour pouvoir accorder une indemnisation à la victime. Dès lors, "lorsqu'un acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade présente un risque dont l'existence est connue mais dont la réalisation est exceptionnelle et dont aucune raison ne permet de penser que le patient y soit particulièrement exposé, la responsabilité du service public hospitalier est engagée si l'exécution de cet acte est la cause directe de dommages sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état, et présentant un caractère d'extrême gravité" ⁽¹²⁹⁾. La mise en jeu de cette "seconde" responsabilité sans faute du service public hospitalier est soumise à la survenance d'un certain nombre de conditions qui en font un régime tout à fait exceptionnel de responsabilité.

Tout d'abord, le fait dommageable doit être un acte médical "nécessaire", cette expression concernant aussi bien le traitement proprement dit que le diagnostic. Ensuite, cet acte crée "un risque dont l'existence est connue, mais dont la réalisation est exceptionnelle". En l'espèce, le risque encouru était de 3 ou 4 accidents pour 10000 artériographies vertébrales ⁽¹³⁰⁾. A cela, l'arrêt ajoute qu'aucune raison ne permettait de penser que le patient était particulièrement exposé à la survenance de ce risque. Il s'agissait donc d'un accident statistiquement rarissime et totalement imprévisible dans le cas d'espèce. Enfin, l'acte médical doit être la cause directe de dommages "sans rapport avec l'état initial du patient comme avec l'évolution prévisible de cet état et présentant un caractère d'extrême gravité".

(127) Cette absence de faute a été confirmée par l'expertise ordonnée par le Conseil d'Etat: ni les pièces du dossier ni les expertises ordonnées par le tribunal administratif et le Conseil d'Etat n'ont permis d'établir une quelconque faute de l'hôpital, que ce soit dans la conduite de l'intervention, dans le choix du produit de contraste et dans la dose d'iode utilisée, ou encore dans l'administration des soins postopératoires.

(128) Le produit injecté n'a, en fait, joué aucun rôle dans la survenance des troubles apparus après l'examen.

(129) CE ass., 9 avril 1993, Bianchi, précité, "Sur la responsabilité", § 3.

(130) Chiffre donné par M. THIRIEZ dans sa note sous CE ass., 9 avril 1993, Bianchi, Les Petites Affiches 1993, n° 60, p. 16.

Cette solution de principe exige donc que le risque soit véritablement exceptionnel, extérieur au patient, que le dommage soit extrêmement grave et directement causé par un acte médical nécessaire. Ce n'est que si toutes ces conditions sont respectées que le juge administratif peut faire bénéficier la victime de cette jurisprudence.

Selon le juge administratif, tel a été le cas lors d'un examen au scanner ⁽¹³¹⁾. En effet, en 1995, les juges de première instance ont estimé, sans motiver précisément leur décision, que l'utilisation d'un produit de contraste lors scanner pouvait provoquer la mise en œuvre de la solution Bianchi. Les critères de celle-ci étaient remplis, à commencer par la nécessité d'un acte thérapeutique ou, en l'occurrence, diagnostique.

La même solution s'est imposée dans une affaire relative à un patient qui, souffrant d'une lombo-sciatique, avait subi une chiminuéolyse à l'occasion de laquelle il avait présenté un grave choc anaphylactique lui laissant d'importantes séquelles neurologiques ⁽¹³²⁾. Le risque de lésion cérébrale provoquée par une réaction allergique restant tout à fait exceptionnel, les juges d'appel avaient validé les autres critères de la jurisprudence Bianchi et reconnu la responsabilité du centre hospitalier de Thonon-les Bains pour l'emploi malheureux de cette technique diagnostique.

Enfin, la responsabilité sans faute était également mise en œuvre à l'encontre d'une endoscopie avec biopsie bronchique pratiquée par le centre hospitalier général d'Angoulême sur un patient, décédé à la suite d'une hémoptysie massive considérée par l'expert comme une complication possible mais rarissime de la biopsie effectuée ⁽¹³³⁾. Ainsi, se trouvait encore une fois appliquée de manière positive la jurisprudence Bianchi à propos d'un acte médical à finalité diagnostique.

Le respect de ces conditions est donc strictement appliqué par le juge administratif. En particulier, le risque nécessaire pour mettre en jeu la responsabilité sans faute du service public hospitalier doit être extérieur aux patients. Cette précision

(131) TA Orléans, 29 décembre 1994, Consorts C. c/ C.H.R.U. de Tours, Rev. Jur. Centre Ouest n° 17, janvier 1996, p. 202-203, chron. G. MEMETEAU.

(132) CAA Lyon, 13 février 1997, Centre hospitalier de Thonon-les-Bains, solution évoquée en Dictionnaire Permanent Bioéthique et Biotechnologies, bull. n° 51 du 21 septembre 1997, n° 73, p. 8804.

(133) TA Poitiers, 26 mars 1997, Mme Fatma Benrekta et autres c/ Centre hospitalier d'Angoulême, Rev. jur. Centre Ouest n° 20, septembre 1997, pp. 150-154, note M. FLORES-LONJOU

visé à exclure tous les cas où la victime se trouve en fait particulièrement exposée aux risques subis au nom même des prédispositions qu'elle présente. Ainsi, en cas d'absence de faute médicale, la victime doit réussir à prouver que le risque reste tout à fait exceptionnel, non seulement dans l'absolu, mais également au regard d'elle-même ⁽¹³⁴⁾.

C'est pourquoi le juge administratif n'a pas appliqué la jurisprudence Bianchi dans le cas d'une greffe arthodèss-ostéosynthèss réalisée en vue de la réduction de la scoliose thoracique affectant la patiente et qui avait malheureusement provoqué sa paraplégie complète ⁽¹³⁵⁾. Selon le juge, le préjudice ne pouvait être regardé, (eu égard aux risques de cette nature que présente une opération de la colonne vertébrale, comme étant sans rapport avec l'état initial du patient" ⁽¹³⁶⁾. Certains commentateurs ont d'ailleurs estimé que le juge administratif affirmait ainsi que le risque dans certaines interventions chirurgicales ne pouvait pas être, par principe, extérieur au patient ⁽¹³⁷⁾.

La jurisprudence Bianchi a également été confronté à des actes analgésiques, et plus précisément à des anesthésies générales ⁽¹³⁸⁾.

Tout d'abord, le juge administratif a dû décider de l'application ou de la non-application de la jurisprudence Bianchi dans une affaire où un enfant était décédé suite à une anesthésie générale ⁽¹³⁹⁾. Les juges d'appel avaient reconnu que "l'état initial de l'enfant (...) était tel qu'il rendait dangereux tout acte thérapeutique ainsi que l'anesthésie elle-même, même si l'urgence rendait absolument nécessaire l'intervention". Par conséquence, d'une part, la non-détection d'une prédisposition de

(134) TA Toulouse, 16 novembre 1995, Consorts Diniz c/ CHG de Montauban, Leb., tables, p. 1025: le juge administratif semble hésiter entre la jurisprudence Gomez et la jurisprudence Bianchi: en plus des conditions de l'arrêt de 1993, il relève également que la thérapeutique utilisée était récente et mal connue dans ses conséquences à l'époque de l'intervention, et qu'elle n'était pas la seule envisageable, ces conditions étant issues de l'arrêt de 1990.

(135) TA Orléans, 16 novembre 1995, M. et Mme Sebti Djouani et Mlle Djouani, rev. jur. Centre Ouest n° 18, décembre 1996, pp. 187-194, note M. FLORES-LONJOU.

(136) Idem, p. 188.

(137) Voir A. DE LAJARTRE, "La responsabilité sans faute de l'hôpital pour anesthésie générale". Rev. Jur. De l'Ouest, 1998/2, pp. 163 et s. et plus particulièrement p. 172.

(138) Voir supra, I.C., notes (101) à (106).

(139) CAA Bordeaux 12 décembre 1994, M et Mme Aidoud, Leb., tables, p. 1174. Le CE devait par la suite confirmé l'arrêt de la CAA en refusant le pouvoi en cassation des parents de l'enfant: CE. 28 juin 1996, M. et Mme Aidoud, req. n° 165263.

l'enfant ne constituait pas une faute de nature à engager la responsabilité de l'hôpital; et d'autre part, la situation de santé de l'enfant, déjà très critique au moment où débutait l'intervention, n'avait pas permis de considérer le risque mortel subi par la victime comme suffisamment extérieur à la jeune opérée. La responsabilité sans faute de l'hôpital ne pouvait donc être engagée.

Par contre, il faut souligner que, de façon générale, le risque d'accidents graves que peut subir un patient au cours d'une anesthésie générale reste tout à fait exceptionnel. Ce risque est parfaitement connu des médecins-anesthésistes pour être précisément quantifié. La proportion d'accidents graves et mortels dans le cadre d'une anesthésie générale s'établit au maximum à 1 pour 8000⁽¹⁴⁰⁾, ce qui conforte le caractère exceptionnel des accidents anesthésiques. Allant plus loin encore, P. Bon évoque une "mortalité ou une morbidité grave comprise entre un sur huit mille et un sur treize mille"⁽¹⁴¹⁾, le chiffre qu'il retient ainsi tenant compte de la déduction des quelques accidents mortels provoqués en réalité par une faute hospitalière, qu'elle provienne de l'organisation du service ou de son fonctionnement⁽¹⁴²⁾. Dans cette dernière hypothèse, la carence hospitalière ressort généralement d'une détection imparfaite des antécédents du malade⁽¹⁴³⁾ ou d'une prédisposition de celui-ci au moment de l'intervention, et ce malgré l'indéniable attention apportée par les professionnels hospitaliers à leurs patients. La victime n'apparaît alors pas dépourvue de tout recours, car si certains antécédents n'ont pas été décelés alors qu'ils auraient pu l'être, cette carence constitue une faute médicale.

Mais les victimes d'accidents anesthésiques ne présentent, ei n'ont pas le plus souvent, la moindre prédisposition décelable à la survenance de ces accidents graves. Tel était le cas dans une affaire de décès d'enfant consécutif à une anesthésie générale lors d'une intervention chirurgicale bénigne⁽¹⁴⁴⁾.

Dans cette affaire, où l'absence de toute faute était établie, le conseil d'Etat n'a

(140) Chiffre établi dans le rapport de novembre 1993 du Haut Comité de la Santé publique relatif à la sécurité anesthésique, Ed. E.N.S.P., 1994, p. 13.

(141) P. BON, note sous CAA Lyon, 20 septembre 1993, Hôpital Joseph-Imbert d'Arles, RFDA 1994, p. 99.

(142) L'absence de médecin-anesthésiste est souvent invoquée: CAA Nancy, 14 novembre 1991, Mme Lejeune, Leb., tables, p. 1184; CAA Paris, 2 octobre 1990, Chien Chow Chine, précité.

(143) Comme par exemple, une réaction allergique à un produit anesthésiant: TA Lyon, 28 mars 1990, Mme Adams, Leb., tables, p. 975; CAA Nancy, 14 novembre 1991, Mme Lejaune, précité

pas tenu compte du contexte de l'hospitalisation. En effet, l'accident cardiaque survenu à l'enfant était radicalement imprévisible au regard de son état de santé au début de l'opération. Il ne présentait aucune prédisposition connue à des accidents cardiaques ou anesthésiques, et les tests pré-opératoires, effectués selon les normes de l'art avec notamment un électrocardiogramme, avaient donné des résultats normaux. Le risque était donc bien extérieur au patient. Aussi, le Conseil d'Etat a donc pu valider les caractéristiques du risque anesthésique au regard des critères du risque exigés par la jurisprudence Bianchi.

Par cet arrêt de 1997, le Conseil d'Etat a de plus confirmé le bien-fondé d'une solution antérieure qui avait admis la responsabilité pour risque en matière d'anesthésie générale. En effet, en application de la jurisprudence Bianchi, un tribunal administratif avait admis, en 1994, la responsabilité d'un centre hospitalier à propos du décès d'un enfant suite à une anesthésie générale pratiquée en vue de la réduction et de l'embrochage d'une fracture du col huméral ⁽¹⁴⁵⁾. En l'absence de faute, la juridiction de première instance avait affirmé que "le risque inhérent aux anesthésies générales et les conséquences de cet acte pratiqué sur [l'enfant]" répondaient aux conditions de la jurisprudence Bianchi.

Nul doute désormais que l'anesthésie générale, en tant qu'acte médical tel qu'il est visé par la jurisprudence Bianchi, s'avère susceptible de déclencher la responsabilité objective d'un établissement hospitalier.

Mais plus que de confirmer simplement la jurisprudence Bianchi et de l'appliquer, l'arrêt de 1997 ⁽¹⁴⁶⁾ en a encore étendu le champ d'application. En effet, si le lien de causalité entre le dommage et l'anesthésie était établi, si la gravité du dommage était évidente et si le caractère exceptionnel et imprévisible du dommage était certain, l'une des conditions d'application de la jurisprudence Bianchi faisait défaut en l'espèce puisque l'intervention à l'origine de l'anesthésie fatale n'avait aucun but thérapeutique. En fait, il s'agissait de pratiquer une circoncision à caractère religieux. Ni la circoncision, ni par conséquent l'anesthésie à l'origine du dommage, n'était nécessaire à l'enfant, qui de ce fait ne pouvait pas être regardé comme un

(144) CE, 3 novembre 1997, Hôpital Joseph-Imbert d'Arles, précité.

(145) TA Lille, 22 septembre 1994, Consorts Prévost c/ Centre hospitalier de Seclin, Leb., p. 705.

(146) CE, 3 novembre 1997, Hôpital Joseph-Imbert, précité.

véritable “malade”.

Par contre, une fois que la décision de faire la circoncision dans le cadre du service public hospitalier avait été prise, l’anesthésie générale s’avérait nécessaire pour accomplir l’opération dans les meilleures conditions possibles pour l’enfant. La condition de nécessité de la jurisprudence Bianchi était donc établie indirectement, dès lors que la décision de pratiquer l’intervention avait été décidée et acceptée par l’établissement public.

De plus, et de façon absolue, l’anesthésie ne constitue pas, médicalement parlant, un acte directement concerné par le jurisprudence Bianchi puisque celle-ci vise explicitement “l’acte médical nécessaire au diagnostic ou au traitement du malade”. L’anesthésie générale ne participe directement ni à la recherche diagnostique, ni au traitement procuré au patient. L’anesthésie constitue seulement un traitement analgésique, destiné à réduire la douleur des actes de soins. A ce propos, c’est en raison de cette liaison intime et quasiment automatique entre l’acte diagnostique ou l’acte thérapeutique d’une part et l’anesthésie générale d’autre part, que la jurisprudence administrative soumettait l’acte médical à finalité analgésique au même régime de faute lourde que celui retenu pour les actes difficiles et techniques avant l’arrêt Epoux V. de 1992 ⁽¹⁴⁷⁾.

Progrès médical indéniable, l’anesthésie générale ne peut humainement et médicalement être dissociée des actes de soins, qu’il serait souvent difficile, sinon impossible, de réaliser si le patient et sa douleur n’étaient pas endormis. De même, il apparaît absurde de tenter de distinguer les anesthésies qui seraient indispensables à l’intervention de celles qui seraient de convenance personnelle. Le commissaire du Gouvernement souligne à ce propos qu’ “il apparaîtrait particulièrement hasardeux que le juge, qui n’est pas médecin, vienne tracer la frontière entre les anesthésies strictement nécessaires pour permettre de pratiquer un acte chirurgical, et les anesthésies dites “de confort” qui elles, ne seraient pas considérées comme strictement nécessaires à l’opération. Cela reviendrait en effet à fixer prétoriquement un seuil entre la douleur supportable et la douleur qui ne l’est pas”⁽¹⁴⁸⁾. Or, cette appréciation ne saurait ressortir à l’évidence de la compétence du juge.

(147) Voir supra, notes (141) et (142)

Dès lors que la décision est prise de procéder à l'accomplissement de l'intervention ou de l'examen, tous les actes qui concourent à sa réalisation sont des actes nécessaires et, en cas de survenance de dommages graves et exceptionnels sans rapport avec l'état initial du patient, la responsabilité sans faute du service public hospitalier peut être engagée.

La jurisprudence Hôpital Joseph-Imbert de 1997 n'a pas seulement appliqué la jurisprudence Bianchi, elle a élargi le champ d'application de la responsabilité sans faute. Ainsi, la responsabilité sans faute du service public hospitalier peut être engagée du fait des dommages d'une extrême gravité, rares et imprévisible, imputables à l'accomplissement d'actes médicaux utiles au diagnostics ou au traitement d'un "patient", et non plus seulement du malade, sans qu'il soit nécessaire de savoir si ces actes sont strictement nécessaires au vue de l'état de santé du patient ou s'ils ont été décidés pour convenance personnelle.

Au final, l'application de la responsabilité sans faute exige qu'un acte médical à risque, mais dont la réalisation est connue dans l'état actuel des connaissances médicales mais demeure néanmoins exceptionnelle, ait provoqué directement des préjudices exceptionnellement graves et sans rapport avec l'état initial du patient. Le régime de responsabilité sans faute appliqué aux usagers du service public hospitalier est donc fondé, selon les termes de la jurisprudence administrative, sur la notion de risque et à ce titre reste circonscrit dans des limites étroites, tout en permettant la réparation des préjudices médicaux exorbitants de la normale.

B-UN NOUVEAU FONDEMENT "REELLEMENT" BASE SUR LA RUPTURE D'EGALITE

En 1997, la jurisprudence Hôpital Joseph-Imbert a donc élargi la jurisprudence Bianchi. La réponse du Conseil d'Etat pose ainsi le principe de l'Extension potentielle de la responsabilité pour risque aux dizaines de milliers d'anesthésies pratiquées chaque année dans les hôpitaux. C'est pourquoi le commissaire du Gouvernement, Mme V. PECRESSE, affirmait dans ses conclusions, qu'il ne fait guère de doute que "les accidents anesthésiques exceptionnellement graves, dont l'origine demeure inexplicquée, deviendront, à l'avenir, (...) le terrain d'élection de l'application de la

(148) Voir les conclusion de commissaire du Gouvernement, Mme PERCRESSE, sous CE, 3 novembre 1997, Hôpital Joseph-Imbert, précité.

jurisprudence Bianchi”.

Certains risques extrêmement graves engendrés par les anesthésies générales seront donc, en l’absence de toute faute, désormais couverts par la responsabilité objective des établissements publics de santé. Mais ce premier enseignement de l’arrêt du 3 novembre 1997, relatif à la portée de la responsabilité sans faute, se prolonge quant à ses fondements ⁽¹⁴⁹⁾.

En effet, l’hôpital soulevait le problème de la responsabilité provoquée par un acte de convenance ⁽¹⁵⁰⁾. Le Conseil d’Etat n’a pas suivi l’hôpital sur ce terrain et a affirmé que “la Cour n’a pas commis d’erreur de droit alors même que l’acte médical a été pratiqué lors d’une intervention dépourvue de fin thérapeutique”, écartant ainsi l’obligation de nécessité de l’acte pour le malade en vertu de la jurisprudence Bianchi.

Ce faisant, le Conseil d’Etat a surtout voulu rappeler de manière tacite que l’hôpital gère un service public, lequel est soumis, comme tout service public, à un certain nombre de principes dont celui, essentiel, de l’égalité des usagers. À ce titre, les patients, quels que soient les motifs expliquant leur hospitalisation, doivent être traités de manière identique, qu’il s’agisse des soins que le personnel leur apporte ou de la responsabilité qu’ils sont susceptibles de revendiquer.

En plus de prendre en compte le risque inhérent, exceptionnel et imprévisible qui accompagne la pratique médicale, “l’intérêt de la jurisprudence Bianchi n’était-il pas justement d’indemniser la rupture d’égalité qui se produisait à l’encontre de certains usagers de l’hôpital public lesquels, au lieu de profiter comme les autres malades des bienfaits de la science médicale, étaient frappés par un aléa thérapeutique imprévisible et supportaient des dommages particulièrement graves?” ⁽¹⁵¹⁾. C’est ce que le commissaire du Gouvernement a rappelé dans ses conclusions car, d’une certaine façon, le fondement essentiel de toute responsabilité sans faute repose sur la rupture d’égalité des citoyens devant les charges publiques.

Cette présentation peut surprendre, car il est traditionnel de distinguer, dans les

(149) Cette question du fondement de la responsabilité sans faute du service public hospitalier n’est d’ailleurs pas nouvelle et a été soulevé dès l’arrêt Bianchi: voir en particulier les commentaires de MAUGÛE et TOUVET sous CE ass., 9 avril 1993, Bianchi, précité, AJDA 1993, p. 344.

(150) En l’espèce, la circoncision décidée pour des motifs purement religieux.

(151) CE, 3 novembre 1997, Hôpital Joseph-Imbert d’Arles, précité, voir les concl. Mme V. PECRESSE

hypothèses de responsabilité sans faute, les mécanismes qui relèvent d'une rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques de ceux provoqués par le risque spécial de certaines activités ou méthodes de l'administration, jugées comme particulièrement dangereuses ⁽¹⁵²⁾.

Dans la première catégorie, l'indemnisation des préjudices anormaux et spéciaux résultant de l'application d'une loi ⁽¹⁵³⁾, d'un traité international ⁽¹⁵⁴⁾ ou de la prise de décisions administratives régulières ⁽¹⁵⁵⁾ repose classiquement sur la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Mais ce fondement ne concerne que les activités proprement régaliennes de l'administration ou, plus généralement, de la puissance publique: refus de prêter le concours de la force publique, défaut de rétablissement de l'ordre public, absence d'application d'une décision administrative, édition (ou refus d'édition) de décisions administratives, individuelles ou réglementaires, adoption de lois ou conclusion de traités. Or, ce n'est pas le cas du service public hospitalier" l'activité médicale n'a rien de spécifique à la puissance publique et est effectuée dans les mêmes conditions par des établissements privés et des établissements publics ⁽¹⁵⁶⁾.

Par contre, les dommages subis par les tiers du fait de l'usage d'armes à feu par les services de police ⁽¹⁵⁷⁾, de la proximité d'un dépôt d'explosifs ⁽¹⁵⁸⁾ ou encore, de manière un peu différente, d'ouvrages publics ⁽¹⁵⁹⁾ mettent en cause la responsabilité sans faute basée sur le risque. Il convient également d'ajouter à cette rubrique la réparation des dommages subis par les collaborateurs bénévoles et occasionnels du service public ⁽¹⁶⁰⁾, dont la participation momentanée à une fonction normalement assurée par l'administration les a placés dans une situation si risquée qu'ils en ont subi un préjudice.

(152) VOIR R. CHAPUS, DROIT ADMINISTRATIF Général, tome1, Paris, Montchrétien, 1996 (10^{ème} éd.), p. 1215, n° 1281.

(153) CE ass., 14 janvier 1938, Société des produits laitiers La Fleurette, Leb., p. 25.

(154) CE ass., 30 mars 1996, Compagnie générale d'énergie radio-électrique, Leb., p. 257.

(155) Il peut s'agir de décisions individuelles: CE, 30 novembre 1923, Couitéas, précité; ou de décisions réglementaires: CE, 22 février 1963, Commune de Gavarnie, Leb., p. 113.

(156) C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'abandon de l'exigence d'une faute lourde pour les actes médicaux pratiqués dans les hôpitaux publics était tellement justifié.

(157) CE ass., 24 juin 1949, Consorts Lecomte et Franquette et Daramy, Leb., p. 307.

(158) CE, 28 mars 1919, Regnault-Desroziers, précité; CE ass., 21 octobre 1966, S.N.C.F., Leb., p. 557

(159) CE ass., 6 juillet 1973, Dalleau, Leb., p. 482.

(160) CE ass., 22 novembre 1946, Commune de Saint-Priest-la-Plaine, Leb., p. 279.

Ce dernier exemple fait apparaître combien ces deux fondements de la responsabilité sans faute se mêlent assez souvent, puisque c'est le dysfonctionnement de l'activité administrative qui crée un risque au détriment d'un citoyen frappé de ce fait d'une inégalité devant les charges publiques.

Il faut également souligner que, dans les situations de responsabilité sans faute pour risque antérieures à la jurisprudence Bianchi, la victime était généralement une tierce personne et non un usager. De fait, ce tiers ne retirait aucun bénéfice de l'activité administrative, contrairement à la victime du service public hospitalier qui est l'unique bénéficiaire de la prestation médicale. Mais la circonstance que la victime soit un usager volontaire du service public hospitalier n'est pas déterminante. En effet, les usagers volontaires des services publics ne sont pas exclus de l'application de la théorie du risque. Le juge accepte souvent d'engager sans faute la responsabilité de l'administration à l'égard des usagers des services ou des ouvrages publics. Ainsi, les dommages causés par les décisions ou abstentions légales de l'administration sont réparés sans faute, indépendamment de la situation des victimes par rapport à l'administration ⁽¹⁶¹⁾. De même, les dommages causés aux usagers des ouvrages publics peuvent engager la responsabilité sans faute de l'administration, même s'il s'agit ici d'une forme atténuée de responsabilité sans faute puisque la collectivité responsable peut s'exonérer de sa responsabilité en établissant qu'elle a correctement entretenu l'ouvrage. Enfin, l'usager d'un service public peut éventuellement devenir le collaborateur occasionnel du service public lorsqu'il contribue à la réalisation d'une mission de service public, cette contribution venant en quelque sorte se substituer à sa qualité initiale d'usager de service public ⁽¹⁶²⁾.

Ce n'est que dans la mise en œuvre de la responsabilité sans faute du fait d'activités ou de méthodes dangereuses que la situation de tiers est déterminante. Ainsi, le juge a toujours refusé de faire jouer ce type de responsabilité à l'égard du "bénéficiaire" d'opérations de police. Il réserve la mise en cause de la responsabilité sans faute de l'administration aux seuls tiers par rapport à ces opérations ⁽¹⁶³⁾. De même, la réparation des dommages causés par les méthodes modernes de rééducation,

(161) CE, 30 novembre 1923, Couitéas, précité: M. COUITEAS était d'ailleurs bien usager d'un service public, celui de la force publique, lorsqu'il demandait à l'administration de faire appliquer la décision d'expulsion rendue à son profit.

(162) L'arrêt Gomez de 1990, précité, semble bien reposer sur cette théorie.

de réinsertion et de soins délinquants ou malades mentaux est également réservée aux seuls tiers ⁽¹⁶⁴⁾.

Or, il faut remarquer à ce propos que si les méthodes thérapeutiques nouvelles peuvent être considérées comme des méthodes dangereuses ⁽¹⁶⁵⁾, cette qualification est beaucoup plus difficile à retenir en matière d'aléas thérapeutiques. En effet, si la victime subit les conséquences d'actes ou de traitement présentant un risque pour la santé publique, cette situation ne peut cependant pas être rattachée à la théorie des dommages causés par les activités et méthodes dangereuses de l'administration. Selon les jurisprudences Bianchi et Hôpital Joseph Imbert, le danger qui ouvre droit à dédommagement est statistiquement très faible, au point que l'acte en question ne peut être regardé comme une méthode dangereuse en elle-même. De plus, cette intervention est effectuée dans l'intérêt immédiat du malade ou à la demande du patient. Or, la responsabilité sans faute de l'administration du fait de ses activités ou méthodes dangereuses n'était auparavant admise que vis-à-vis des tiers, au nom du risque social que fait peser sur eux ce type d'activités. Le Conseil a ainsi refusé d'étendre la théorie du risque au bénéfice des spectateurs d'un feu d'artifice ⁽¹⁶⁶⁾, aux élèves d'un régime d'autodiscipline ⁽¹⁶⁷⁾, aux personnes soumises à vaccination obligatoire ⁽¹⁶⁸⁾. Pour justifier son refus, le juge administratif faisait valoir que toutes ces personnes étaient dans la situation de bénéficiaire directement du service qui leur a causé un dommage. Usagers volontaires du service public, ces personnes recherchaient d'abord un bénéfice, un profit à son utilisation ⁽¹⁶⁹⁾. C'est également le cas de tout patient.

(163) CE ass., 24 juin 1949, Consorts Lecomte, précité; CE sect., 24 juin 1949, Dame Aubergé et Dumont. Leb., p. 447.

(164) CE sect., 3 février 1956, Ministre de la justice c/ Thouzellier, Leb., p. 49, à propos des mineurs délinquants placés dans les établissements d'éducation surveillée; CE sect., 13 juillet 1967, Département de la Moselle, Leb., p. 341, à propos des sorties d'essai des malades mentaux; CE, 2 décembre 1981, Garde des Sceaux ministre de la Justice c/ Theys, Leb., p. 456, à propos des détenus bénéficiaires de permission de sortie.

(165) Voir JURISCLASSEUR, Droit Administratif, fascicule n° 824, 27.

(166) CE sect., 21 février 1958, Commune de Domme, Leb., p. 118; CE, 30 mars 1979, Moisan, Leb., p. 143.

(167) CE sect., 27 mai 1983, Caisse primaire d'assurance-maladie c/ Soulard, Leb., p. 221.

(168) CE ass., 7 mars 1958, Secrétaire d'Etat à la Santé publique c/ Dejous, Leb., p. 153.

La jurisprudence Hôpital Joseph-Imbert de 1997, par la voix de son commissaire du Gouvernement, rappelle ainsi que les fondements de la responsabilité objective ont du mal à s'appliquer. En effet, en matière médicale, la responsabilité sans faute inaugurée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Bianchi a été classiquement et automatiquement fondée sur le notion de responsabilité pour risque. Certes, le Conseil d'Etat emploie le terme "risque" dans ses arrêts. Cependant, il apparaît assez maladroit, voire malsain, de confondre sous le même terme de responsabilité sans faute, d'une part la responsabilité "pour risque" du service public hospitalier, et d'autre part la responsabilité pour risque due à l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs. Il ne fait aucun doute que ce voisinage a un effet psychologique désastreux sur la perception du droit de la responsabilité sans faute pour risque par les médecins!

D'autres éléments sont également révélateurs du caractère exceptionnel de la responsabilité sans faute public hospitalier dans le cadre plus général de cette responsabilité sans faute ⁽¹⁷⁰⁾. Tout d'abord, les notions de risque exceptionnel et de préjudice présentant un caractère d'extrême gravité nécessitent des précisions. Le juge administratif se fonde sur la notion de "risque exceptionnel mais connu". Cette notion exclut donc les risques prévisibles et les risques sériels, comme ceux par exemple de la contamination du sida par transfusion sanguine ⁽¹⁷¹⁾. Par contre, la distinction entre risques exceptionnels connus et risques exceptionnels inconnus semble plus délicate à établir et à utiliser. Le commissaire du Gouvernement DAËL, dans l'arrêt Bianchi, définissait dans ses conclusions le risque connu comme le risque répertorié et mesuré dans le littérature médicale. Mais cette appréciation de la connaissance du risque constitue une appréciation subjective parfois difficile à opérer ⁽¹⁷²⁾. Le commissaire du Gouvernement était sensible à cette difficulté et proposait de passer outre à cette distinction et d'indemniser tous les risques

(169) A titre de comparaison, le droit de la sécurité social retient une approche du risque totalement différente de celle du droit de la responsabilité administrative, Ainsi, tout aléa suffisamment important sur un plan statistique pour devoir être assuré, soit par la société, soit par l'individu lui-même, est considéré comme un risque social. Le concept de "risque" n'offre donc pas l'aspect homogène que semble lui donner la responsabilité administrative.

(170) JURISCLASSEUR, Droit Administratif, fascicule n° 824, 27-28.

(171) La frontière entre risque prévisible et risque exceptionnel est assez familière au juge administratif et concernait, jusqu'au 5 janvier 2000 - voir supra, I.C. - tout particulièrement le devoir d'information préalable des malades.

exceptionnels; mais le Conseil d'Etat ne l'a pas suivi sur ce point.

Ensuite, la notion de complications d'une extrême gravité suppose un préjudice hors du commun, exceptionnellement grave. Une telle notion introduit une distinction quantitative parmi les préjudices susceptibles d'entraîner la responsabilité sans faute de l'administration. En principe, un dommage anormal et spécial est suffisant. Mais, et là encore de façon exceptionnelle, dans le cas particulier des activités, un préjudice exceptionnellement anormal est requis. La part de dommages qui doit normalement rester à la charge de la victime est donc plus grande que dans les autres cas de responsabilité sans faute.

De tout ce qui précède, il semble que, selon les critères traditionnels de la responsabilité objective, la responsabilité sans faute d'un hôpital reposerait sur une catégorie intermédiaire de fondements. Cela revient à dire que la base de toute responsabilité sans faute impose la nécessité de faire respecter l'égalité des citoyens devant les charges publiques, dont l'égalité devant le service public offre l'une des principales facettes.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs retenu ce point de vue défendu par les conclusions de Mme PECRESSE, commissaire du Gouvernement dans l'arrêt Hôpital Joseph-Imbert. Elle avait en effet invité le Conseil d'Etat à refuser la distinction entre les opérations nécessaires et les opérations de convenance personnelle, car "faire une application sélective des principes issus de la jurisprudence Bianchi, nous semblerait aller contre le principe de l'égalité des citoyens devant le service public". La responsabilité sans faute en matière hospitalière repose sur une "volonté équitable" de réparer une grave rupture d'égalité entre les usagers du service public hospitalier. Dans cette optique, refuser le possible bénéfice de cette responsabilité à tout patient hospitalisé dans un établissement public de santé serait tout à fait injuste.

Sous cet angle, la personne opérée pour convenance personnelle, si elle a été acceptée par l'hôpital ⁽¹⁷³⁾, ne se trouve pas dans une situation objectivement différente ⁽¹⁷⁴⁾ de celle des hospitalisés "nécessaire". L'égalité de tous devant le service public, consacrée en tant que principe général du droit depuis presque

(172) voir ce problème en particulier dans l'affaire de la contamination par le virus du sida par voie de transfusion sanguine, appelée "affaire du sang contaminé".

(173) Il n'y a là aucun obligation: voir les articles L. 711-1 et L. 711-3 du Code de la Santé publique.

cinquante ans, commande que soit réparé, si les conditions requises sont remplies, le préjudice grave subi par le victime. Ce souci du Conseil d'Etat d'atténuer les conséquences dramatiques de certaines ruptures d'égalité explique certainement la jurisprudence Bianchi.

Ainsi considéré, et malgré l'utilisation du terme "risque" dans son considérant de principe, la rupture d'égalité des patients devant le service public hospitalier constitue un fondement praticable des jurisprudences Bianchi et Hôpital Joseph-Imbert, d'autre plus que les techniques médicales mises en cause dans ces arrêts ne comportent globalement que peu de risque sans rapport avec l'état initial du patient.

Dans l'affaire Bianchi, l'absence de rattachement de la responsabilité sans faute de service public hospitalier aux schémas classiques de la responsabilité sans faute de l'administration n'a pas empêché le juge administratif de la reconnaître. Or, il est du devoir du juge de faire évoluer sa jurisprudence. C'est d'ailleurs parce qu'il ne s'en pas tenu à l'application de sa jurisprudence que le juge administratif a, il y a plus d'un siècle, dégagé la notion de responsabilité sans faute ⁽¹⁷⁵⁾.

En fait, dans cette affaire, une solution d'irresponsabilité aurait heurté l'opinion commune. Entré à l'hôpital malade mais un état quand même relativement satisfaisant, M. Bianchi en est ressorti infirme pour le restant de ses jours sans que cela soit la conséquence de sa maladie initiale. "L'énoncé des circonstances qui ont entraîné le dommage provoque un sentiment de scandale et d'indignation" ⁽¹⁷⁶⁾. C'est donc la conscience de ce scandale qui a déterminé le juge administratif. Il y a eu une rupture du principe d'égalité au détriment de M. Bianchi, à un point tel qu'il fallait la réparer. C'est également pourquoi la solution a été strictement encadrée pour ne pas transformer la nature de l'obligation qui pèse sur les hôpitaux et qui est fondamentalement, une obligation de moyens et non de résultat.

De même, dans l'affaire Hôpital Joseph-Imbert, l'anesthésie générale est

(174) Voir la jurisprudence du Conseil d'Etat permettant de traiter de façon différente des usagers soit au nom d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service, soit au nom d'une différence objective et appréciable de situations entre usagers.

(175) CE, 21 juin 1895, Cames, Leb., p. 509.

(176) Expression employée par le commissaire du Gouvernement JOUVIN sous CE ass., 7 mars 1958, Secrétaire d'Etat à la Santé publique c/ Dejours, RDP 1958, p. 1087.

considérée aujourd'hui comme un acte extrêmement fiable. Généralement, l'anesthésie générale n'est ni particulièrement risquée, ni particulièrement dangereuse, contrairement aux armes à feu ou aux explosifs. Ce n'est que si le patient présente une prédisposition incompatible avec l'anesthésie que le risque existe vraiment. L'anesthésie ne peut jamais être considérée comme une mise en danger délibéré ou non-intentionnelle du patient: tout au contraire, l'anesthésie participe au mieux-être de celui-ci sur la voie de la guérison.

Ce n'est donc pas une activité risquée que le juge administratif indemnise dans l'arrêt Hôpital Joseph-Imbert. C'est plus sûrement l'imprévu survenu par rapport à un profit statistiquement attendu qui est indemnisé. En d'autres termes, le juge administratif répare la discrimination involontaire survenue, en dehors de toute faute, dans le résultat de l'acte médical.

C'est donc la rupture d'égalité des citoyens au regard de ce que chaque usager du service public hospitalier est en droit d'escompter lors d'une opération qui est indemnisée. Normalement, l'obligation qui s'impose à l'acte médical, du fait même de sa spécificité, n'est pas une obligation de résultat, mais une obligation de moyens. En secteur libéral, dans le domaine contractuel, l'acceptation des risques a pour effet d'écarter toute obligation de résultat. Comme en matière civile, traditionnellement, l'exigence d'une faute est nécessaire. Certes, depuis 1992, l'exigence d'une faute lourde dans l'accomplissement de l'acte médical a été abandonnée. Mais le malade qui prétend avoir subi un préjudice du fait de cet acte doit toujours rapporter la preuve de la faute médicale pour que la responsabilité de l'hôpital soit engagée.

Or, l'acceptation des risques par le service public hospitalier n'a pas exclu que l'on retienne la responsabilité sans faute de l'établissement pour les actes médicaux à condition que cette responsabilité reste marginale et exceptionnelle⁽¹⁷⁷⁾. Cependant, son existence tenterait à démontrer qu'il existe en matière hospitalière une forme d'obligation de résultat.

Certes, personne ne détient de droit à la guérison, une telle affirmation étant totalement irréaliste. Mais, avec la couverture sociale, il existerait effectivement un droit d'accès aux moyens de guérison les plus efficaces, si un tel résultat est possible.

(177) Voir supra, II. A.

Aussi, vis-à-vis des risques graves mathématiquement induits par l'activité médicale, chacun peut au minimum s'attendre à une absence de complications majeures.

Au final, il faut constater que l'évolution de la jurisprudence du conseil d'Etat n'est pas à l'abri de toute critique, que l'on y voit plutôt une extension du principe d'égalité devant les charges publiques que l'application de la jurisprudence sur les dommages causés par les activités dangereuses de l'administration. Appliquer la théorie de la rupture de l'égalité à des activités tout à fait "ordinaires" de l'administration - au sens où il s'agit d'activités non spécifiques à la puissance publique - revient à donner une portée toute différente au principe d'égalité devant les charges publiques qui sous - tend la jurisprudence Couitéas. Or, l'activité hospitalière ne peut être considérée comme une charge publique au sens où l'est l'utilisation ou l'absence d'utilisation par l'administration de son pouvoir de décider et de contraindre: il s'agit d'un service, rendu dans l'intérêt des malades, et dont ils sont d'abord destinés à tirer un profit. De même, si l'application de la responsabilité du fait des activités dangereuses aux bénéficiaires de ces activités est retenue, elle n'est pas plus satisfaisante dans la mesure où il n'y a pas de raison de faire supporter à l'administration les conséquences de l'utilisation volontaire du service par les usagers sauf bien sûr lorsqu'elle commet des fautes, et en dehors également de l'hypothèse, non réalisée en l'espèce, où l'usager devient également collaborateur occasionnel du service public.

En tout état de cause, le fondement réel de la responsabilité sans faute du service public hospitalier issue de la jurisprudence administrative défend l'idée d'une indemnisation de l'aléa thérapeutique dans le cadre d'une prise en charge solidaire des dommages exceptionnels par la Nation.

CONCLUSION

Il apparaît donc le Conseil d'Etat a devancé bien des projets étudiés depuis des années en matière d'aléa thérapeutique et a répondu à une certaine attente de la société, tout en posant des limites strictes pour ne pas paralyser l'exercice de la médecine et, finalement, nuire aux malades.

Cette attitude prétorienne participe à une évolution générale de la société où il apparaît nécessaire de prévoir l'indemnisation des accidents médicaux imprévisibles,

au même titre que les catastrophes naturelles. La loi a d'ailleurs déjà consacré la responsabilité sans faute de l'Etat dans le domaine de la santé dans certains cas bien particuliers ⁽¹⁷⁸⁾. Cette intervention législative est également significative d'un état d'esprit qui témoigne, même dans le domaine médical où l'aléa est admis, de la volonté de réparation lorsque la victime est réputée se trouver dans une position particulièrement faible au regard de l'auteur du risque.

Et l'on peut se demander si ce n'était pas en fin de compte davantage au législateur qu'au juge d'intervenir pour assurer la réparation des dommages causés aux malades dans ces situations. Une telle réparation relève en effet davantage de mécanismes de solidarité nationale ou d'assurance que de la mise en œuvre de la responsabilité sans faute des hôpitaux. Le législateur a d'ailleurs bien conscience de l'intérêt d'une telle intervention: un projet de loi sur l'indemnisation du risque thérapeutique est en cours de préparation depuis plusieurs années. Mais, il peut être également du devoir du juge de devancer le législateur et de susciter son intervention lorsque celle-ci se fait, de l'avis général, trop attendre ⁽¹⁷⁹⁾.

Il n'en demeure pas moins que cette solution soulève la question de l'homogénéité de la jurisprudence administrative et judiciaire en matière de responsabilité médicale. La conséquence directe de la solution adoptée par le Conseil d'Etat est que les hôpitaux publics sont désormais soumis à un régime de responsabilité plus favorable pour les victimes que celui des établissements de soins privés. Non seulement ils réparent toutes les fautes qu'ils commettent, y compris celles d'origine médicale, mais de plus ils réparent les complications très graves causées, indépendamment de toute faute, par le recours à des investigations ou des thérapeutiques comportant des risques exceptionnels. Les malades sont donc mieux et plus facilement indemnisés lorsqu'ils sont à l'hôpital public que dans une clinique privée.

Certes, une telle constatation témoigne de l'ampleur de l'évolution de la jurisprudence administrative. Il y a encore peu d'années, la sévérité du juge administratif et l'injustice de sa jurisprudence sur la responsabilité médicale étaient

(178) Voir les lois de 1961, 1964, 1988 et 1991 précitées, notes (115) et (117).

(179) C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat avait fait il y a plus de cent ans avec l'arrêt *Cames*, précité.

fortement critiquées. Mais, à l'inverse, rien ne justifie des modalités de réparation plus favorables devant le juge administratif alors qu'il s'agit pourtant exactement du même type d'activités. C'est d'ailleurs au nom du parallélisme nécessaire des jurisprudences que l'exigence d'une faute lourde a été abandonnée.

Ce parallélisme se trouve désormais rompu au détriment des établissements privés, sans que le juge judiciaire puisse transposer la solution dégagée par l'affaire Bianchi. En effet, il est difficile de justifier le fait de faire supporter par le médecin d'une clinique, responsable sur son patrimoine à l'égard de ses malades, les conséquences du risque exceptionnel subi par un malade; l'idée de solidarité nationale à travers le service public hospitalier est totalement étrangère à l'exercice libéral de la médecine. Il faut également relever que les sujétions qui résulteront pour les hôpitaux publics de cette jurisprudence seront nécessairement très lourdes. Les hôpitaux publics souvent mieux équipés et qui participent aux fonctions d'enseignement et de recherche, ont vocation à accueillir les malades les plus lourds, pour lesquels ce type d'investigations ou de thérapeutiques sera plus souvent nécessaire. Or, la lourdeur de ces sujétions ne doit pas, à terme, inciter les hôpitaux à éviter de pratiquer ce type d'examens.

À ce niveau, il faut reconnaître que la responsabilité sans faute du service public hospitalier va plus loin que "l'obligation de sécurité de résultat" que connaissent les civilistes. En effet, la Cour de cassation, qui ne reconnaît que l'obligation de moyens en matière médicale, s'en tient en principe à la responsabilité pour faute. Cependant, comme le juge administratif, elle admet également, dans certains cas, c'est-à-dire à titre exceptionnel, l'existence "d'une obligation de sécurité de résultat" dont l'établissement de santé ou le médecin "ne peut se libérer qu'en rapportant la preuve d'une cause étrangère" ⁽¹⁸⁰⁾. Cette position n'est pas tout à fait étrangère au régime de la responsabilité sans faute. La seule différence, et non la moindre, est que le service public hospitalier ne peut jamais s'exonérer lorsque les conditions de mise en œuvre de sa responsabilité sans faute sont remplies. Par contre, en matière contractuelle, il existe toujours une possibilité d'exonération, même faible.

Cependant, quelque soit le fondement de cette responsabilité sans faute,

(180) Cass., 1^{re} Civ., 29 juin 1999, trois arrêts, J.C.P. 1999, II, 10138, rapport SARGOS.

l'irruption de cette responsabilité exceptionnelle a conduit de facto à une possibilité d'indemnisation supplémentaire des usagers-victimes d'aléas thérapeutiques du service public hospitalier par rapport à ceux du secteur privé. Or, comme l'a rappelé Maître ODENT, "l'avocat a (...) quelques idées sur les principes directeurs qui doivent guider [la jurisprudence du Conseil d'Etat]. [Il doit éviter] des distorsions avec le juge civil. Le Président Stirn a évoqué un dialogue avec le Conseil Constitutionnel, la Cour de Justice des Communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'homme; j'ajouterai la Cour de cassation au premier chef car il est important que le justiciable n'ait pas le sentiment que, dans des situations identiques, il sera traité différemment selon que son affaire relève de la compétence administrative ou de la compétence judiciaire" (181).

En matière de responsabilité médicale, cette affirmation est une nécessité. En effet, il n'est pas nécessaire de revenir sur le caractère opportun d'une unification des jurisprudences dans un domaine régi tout autant par le droit civil que par le droit administratif. La médecine est une et doit être soumise à un même corps de règles, qu'elle s'exerce au sein d'établissements publics ou dans un cadre libéral. De plus, le domaine de la responsabilité médicale est de ceux dans lesquels les conséquences de la dualité de juridiction sont les plus sensibles. En effet, il est difficile de comprendre pour les victimes que l'indemnisation d'un dommage survenu à la suite d'un accident médical soit régie par des règles différentes selon que celui-ci s'est produit dans une clinique privée ou à l'hôpital. Cette différence est choquante entre deux litiges distincts. Mais elle devient absurde lorsqu'il y a un partage de responsabilité entre deux médecins, l'un relevant du secteur libéral, l'autre du secteur hospitalier. Cette hypothèse n'est malheureusement pas un cas d'école: le Tribunal des conflits a effectivement eu à connaître d'une action en responsabilité d'un patient suite à un accident dû à la transfusion de produits sanguins d'un groupe incompatible avec le sien et découlant d'une double faute du centre de transfusion sanguins, personne publique, et du médecin libéral (182).

d'une façon générale, le juge administratif et le juge judiciaire veillent à ne pas laisser diverger leur jurisprudence respective. Le revirement du Conseil d'Etat sur le

(181) B. ODENT, "La jurisprudence du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit, vue par un avocat aux Conseils", la Revue Administrative, n° spécial, n°5, 1999, p. 92.

(182) Trib. confl. 14 février 2000, M. Ratinet c/ CHR de Nancy.

devoir d'information du malade, de même que la reconnaissance par la Cour de cassation de la présomption de faute en matière d'infection nosocomiales, se situent dans cette logique.

Ainsi, la Cour de cassation a également fait un effort remarquable de convergence dans un domaine où la différence d'approche entre les deux ordres de juridiction est la plus marquée, à savoir la responsabilité sans faute. Certes, la Cour de cassation n'a pas abandonné le principe traditionnel selon lequel seule une obligation de moyens incombe au médecin⁽¹⁸³⁾ et non une obligation de résultat. Cette spécificité de l'obligation médicale exclut donc normalement la notion même de responsabilité sans faute. Alors, dans le but de réduire les divergences, la Cour de cassation utilise la notion d'obligation de "sécurité de résultat". Ainsi, la Cour de cassation a jugé que "le contrat d'hospitalisation et de soins conclu entre un établissement de santé et son patient met à la charge de ce dernier, en matière d'infection nosocomiale, une obligation de sécurité de résultat, dont il ne peut se libérer qu'en rapportant la preuve d'une cause étrangère"⁽¹⁸⁴⁾. Cette obligation de sécurité de résultat impose au médecin d'amener "le malade aux termes de son séjour sain et sauf de tout dommage autre que celui pouvant résulter des aléas propres à l'intervention". Malgré cette exclusion de l'aléa thérapeutique, elle renverse donc la charge de la preuve et ouvre normalement la voie aux présomptions de faute.

Mais cette obligation de sécurité de résultat est également très proche de la responsabilité sans faute puisqu'elle engage la responsabilité du médecin en dehors de toute faute. C'est donc par le biais de cette obligation spécifique et exceptionnelle que le juge civil pourra combler la différence de jurisprudence entre les deux ordres de juridiction. En particulier, la Cour de cassation devra bientôt juger si l'obligation de sécurité de résultat couvre les actes chirurgicaux de manière générale. A ce propos,

(183) Cass. Civ., 20 mai 1936, Dr, Nicolas c/ Epoux Mercier, précité. Selon cet arrêt, "il se forme entre le médecin et son client un véritable contrat comportant, pour le praticien, l'engagement, sinon, bien évidemment, de guérir le malade [...] du moins de lui donner des soins, non pas quelconques [...] mais consciencieux, attentifs, réserves faites de circonstances exceptionnelles, conformes aux données de la sciences"

(184) Cass., 1^{er} Civ., 29 juin 1999, II, 10138, rap. SARGOS. Voir également l'obligation de sécurité de résultat en matière de dommages provenant de l'utilisation d'un matériau, d'un produit ou d'un instrument à l'occasion d'un acte à visée diagnostique ou thérapeutique; par exemple, pour la fourniture de sang: voir Cass., 1^{re} Civ., 12 avril 1995, Bull. cass. I, n° 179.

il faut déjà remarquer que la Cour d'appel de Paris a reconnu l'existence de cette obligation dans un arrêt qui rappelle fortement l'arrêt Bianchi du Conseil d'Etat ⁽¹⁸⁵⁾: "Si la nature du contrat qui se forme entre le chirurgien et son client ne met en principe à la charge du praticien qu'une obligation de moyens, celui-ci est néanmoins tenu, sur le fondement d'une obligation de sécurité, de réparer le dommage causé à son patient à l'occasion d'un acte chirurgical nécessaire à son traitement chaque fois que ce dommage totalement imprévisible et non imputable à une faute de maladresse ou d'imprudence est en relation directe avec l'intervention et sans rapport avec l'état antérieur du patient" ⁽¹⁸⁶⁾.

Au final, il ressort de tout ce qui précède que l'indemnisation des "accidents" survenus en matière médicale suit une voie favorable aux victimes sans pour autant faire de la pratique de l'activité médicale une "pratique à risque" pour le praticien. De plus, si l'obligation de moyens reste le maître-mot en la matière, il existe également un mouvement, aussi bien législatif que jurisprudentiel, qui tend à une reconnaissance conditionnée d'un droit à réparation des dommages graves et imprévisibles consécutifs à la pratique de l'art de soigner. Mais, alors qu'il y a un alignement des jurisprudences administratives et civiles tant en matière de qualification de la faute que de présomption de faute, l'apparition de la responsabilité sans faute du service public hospitalier a toutefois établi une certaine forme de discrimination entre les usagers du service public hospitalier et les clients du secteur médical privé face aux aléas thérapeutiques et à leur indemnisation. Il faut reconnaître enfin que, malgré les efforts du juge judiciaire, seule une intervention législative sera à même de mettre un terme à cette discrimination entre les victimes d'aléas thérapeutiques.

(185) CE ass., 9 avril 1993, Bianchi, précité.

(186) CA Paris, 15 janvier 1999, JCP 1999, II, 10068, note L. BOY.



طُبعت في مطابع الجيش اللبناني
مديرية الشؤون الجغرافية ٢٠٠٣