

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



تسريح القرارات الإدارية

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:
د/ عبد الرحمن بوكثير

من إعداد الطالب:
بلال عماري

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 2016/06/05
أمام لجنة المناقشة المكونة من الأساتذة

رئيسا	أستاذة محاضرة قسم أ	عقيلة خرباشي
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر قسم ب	عبد الرحمن بوكثير
مناقشا	أستاذ مساعد قسم أ	محمد بوهالي

السنة الجامعية: 2015 / 2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

الآية 114 من سورة طه

صدق الله العظيم

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى:

أمي وأبي.

وأخوتي..

وأقاربي..

وأصدقائي..

وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد..

الطالب: بلال محاري

شكر وتقدير

عملاً بقوله تعالى: ﴿لَيْنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾ الآية 7 من سورة إبراهيم.
أشكر الله سبحانه وتعالى قبل كل شيء، على توفيقه لإنجاز هذه المذكرة.

ثم أخص بالشكر أستاذي الفاضل المشرف

الدكتور بوعزيز عبد الرحمن، الذي تفضل مشكوراً بالإشراف على هذه
المذكرة، والذي لم يبخل عليّ بنصائحه وإرشاداته القيّمة، جزاه الله خيراً ومتعته
بموفور الصحة والعافية.

كما أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان بالجميل لأساتذة وإدارة قسم الحقوق
بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة، على قيامهم على شؤوننا البيداغوجية
والإدارية.

وفي الأخير أشكر كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة من قريب
أو من بعيد.

الطالب: بلال عماري

قائمة ببعض المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ط: الطبعة

ق: القسم

ج.ر: الجريدة الرسمية

م.ج.ع.ق.إ.س: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية

م.م.د: مجلة مجلس الدولة

ك.أ: الكتاب الأول

ص: الصفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

C.E: Conseil d'Etat

P: Page

J.O: Journal Officiel

L.j.d.j: Librairie générale de droit et de jurisprudence

N: Numéro

J.O. r. f: Journal officiel de la république française

R.d.p: Revue du droit public

مقدمة

مقدمة:

يجسد خضوع الإدارة الحديثة للقانون الديمقراطي، ويكرس الحماية لحقوق الأفراد وحياتهم من تعسفها، بظهور الدولة الحديثة، وما لحقه من تطورات في وظيفتها وما أوجبه من قواعد ونظم تلتزم بها لتثبت هيبتها ووجودها، وكسب ثقة الأفراد فيها، واتساع أوجه ومجالات نشاطها، ونتيجة التحولات الجديدة الحاصلة في الواقع الإداري، أوجدت العديد من الوسائل المادية والقانونية التي تمكنها من مباشرة وظائفها، وعلى رأسها وسيلة القرار الإداري الذي يخضع لعدد من الشروط والضوابط حتى يكون مشروعاً وموافقاً للقانون.

ويعتبر تسبب القرارات الإدارية ضماناً جوهرياً لصدورها، فبتوافره يطمئن الفرد على مركزه القانوني، إذ يسمح له عند عدم اقتناعه بمضمون القرار إقامة الدليل أمام القضاء الإداري، تجنباً لغلو الإدارة وتعسفها.

يتناول البحث موضوع تسبب القرارات الإدارية، الذي لم ينل حظاً وافراً من الدراسة والتحليل من طرف كتابات الفقه الإداري الحديث، حيث يعتبر أحد أهم مظاهر الشفافية والوضوح الإداري وبذلك يكرس مفهوم الديمقراطية الإدارية في أرقى صورها.

وهو كذلك عامل مهم لبسط رقابة القضاء على ركن السبب في القرار، حيث أن الإعلان عن الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري يسهل عملية الرقابة القضائية على تلك الأسباب التي أصبحت تشكل ركناً قائماً بذاته ومستقلاً عن بقية الأركان الأخرى، فالرقابة القضائية تقتضي أن يكون القاضي الإداري ملماً إماماً كافياً بسبب القرار حتى يتمكن من بسط رقابته عليه.

رغم الاتجاه التقليدي في الفقه والقضاء الإداري الذي يذهب إلى أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية ما لم يوجد نص صريح يلزمها بذلك، إلا أن هذه القاعدة قد تشكل خطراً على حقوق الأفراد وحياتهم، لما تحمله هذه من سياسة التعطيم والغموض الإداري وتبني بذلك السرية الإدارية في علاقة الإدارة مع المواطن.

لكن سرعان ما هبت رياح التغيير في معظم النظم الإدارية، فاستجابت تشريعاتها، بتقرير مبدأ التسبب الوجوبي وصياغته في نصوص ملزمة، حيث وصل مداه إلى حد اعتباره مبدأ دستوريا، يكرس لإدارة عصرية تتسم بنزاهة وشفافية وفاعلية ونجاعة أعمالها، وذلك بتكريس أهم وأنجع ضمانة مقررة للأفراد ويعتبر ذلك درجة من الوعي والإحساس بالمسؤولية الإدارية.

لقد كرس المشرع الفرنسي مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية بموجب القانون رقم 79/587 والمؤرخ في 11/07/1979، المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، واضعا حدا لقاعدة لا تسبب إلا بنص.

أما المشرع الجزائري فقد قرر هذا المبدأ بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 11 منه، والذي جاء لسد الفراغ القانوني في مجال التسبب.

ونتيجة لما تقدم فإن موضوع التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية موضوع يدعو إلى الاهتمام، لأن فيه مسائل جديرة بالعناية حيث يؤدي البحث فيه إلى نتائج ومقترحات جديدة، ليشكل مساهمة ايجابية في الكشف عن القواعد الحقيقية التي يجب أن تطبق على تصرفات الإدارة ونشاطها في هذا المجال، كما يؤدي إلى تعديل السلوك الإداري مما يجعله ضمانة إدارية مهمة وثمانية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم، فالتسبب يخلق نوعا من الثقة المتبادلة بين الإدارة والأفراد، مما يجعله سندا متينا للمعني بالقرار، بالوقوف على أسباب القرار، مما يتيح له إقامة الدليل أمام القضاء.

وعليه يعتبر البحث في موضوع تسبب القرارات الإدارية من الموضوعات الحيوية الهامة، فمن الناحية من النظرية تدخل دراسة موضوع تسبب القرارات الإدارية في حقل الإجراءات الإدارية غير القضائية، وهو مجال بدأت تتجه إليه معظم جهود الباحثين، لما يكرسه من إقرار ل ضمانات جوهرية وأساسية للفرد وضمانا لمبدأ الشفافية والوضوح الإداري. وتظهر أهمية الموضوع العلمية من خلال إبراز الآراء والملاحظات والتوجيهات والنتائج، التي تكون سندا لكل باحث في هذا الموضوع مستقبلا، وإلى جانب ذلك العاملين الممارسين في المجال الإداري، كما يساهم في تطوير المعرفة العلمية الأكاديمية، كما أن أهمية الموضوع

تكمّن في حدّاتها، إذ لا يزال مجالاً خصباً للدراسة المعمّقة والواسعة، الأمر الذي جعله من أكبر والأهداف التي تتوخاها مختلف الإدارات في مجال الإصلاحات الإدارية.

وتكمّن الأهمية العملية للموضوع في كونه يسعى لاستقراء وتحليل القيمة القانونية للتسبب الوجوبي للقرار الإداري، حيث يعدّ أحد الموضوعات المهمة في نطاق الرقابة على القرارات الإدارية، فهو أساس هام لاقتناع القاضي الإداري ببسط رقابته على مشروعية القرار. كما تظهر أهمية الموضوع العملية من خلال إبراز الآراء والتوصيات والنتائج التي تكون سنداً لكل باحث في هذا الموضوع مستقبلاً، إلى جانب الاستفادة العملية للأجهزة الإدارية والعاملين في حقل المجال الإداري في تحسين العمل الإداري وذلك بإصدار قرارات إدارية مبنية على أسس قانونية أو واقعية، وإمدادهم بمعلومات موثقة مبنية على معرفة علمية. كما تظهر الأهمية العملية للموضوع أيضاً من خلال دورها في تكريس مبدأ يحمي حقوق الأفراد وحياتهم.

ومن أهم أسباب اختياري لموضوع تسبب القرارات الإدارية:

- عامل التخصص في القانون الإداري كأحد أهم المجالات التي يدخل في إطارها القانوني.
- الرغبة والميل الشخصي للوقوف على مختلف الإجراءات الإدارية والتنظيمية التي تحكم تسبب القرارات الإدارية.
- القيمة العملية والعلمية للموضوع.

ومن أهم الدراسات التي تناولت الموضوع:

- الدراسة الأولى وتكمّن في رسالة في الدكتوراه للدكتور بوفراش صفيان بعنوان: مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، من جامعة مولود معمري بتيزي وزو، والمناقشة سنة 2015.
- الدراسة الثانية وتكمّن في الكتاب لدكتور اشرف عبد الفتاح أبو المجد بعنوان: تسبب القرارات الإدارية أمام القضاء الإلغاء، والمنشور سنة 2007، بمنشأة المعارف، القاهرة.
- الدراسة الثالثة وتكمّن في الكتاب لدكتور سامي الطوخي بعنوان: الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية دراسة تطبيقية مقارنة، والمنشور في دار النهضة العربية، سنة 2016، القاهرة.

ويهدف البحث إلى الوقوف على التطور الفقهي والتشريعي والقضائي إزاء موضوع تسبیب القرارات الإدارية، والتحول المهم من مبدأ عدم وجوبية التسبیب إلى مبدأ وجوبية التسبیب في كل من الجزائر وفرنسا، ومبررات هذا التحول، كما يهدف البحث إلى التعرف على أحكام التسبیب الوجوبي ونطاقه.

وذلك من خلال بحث الإشكالية الآتية:

أمام إدراك معظم الدول لأهمية تسبیب القرارات الإدارية خاصة منها تلك الصادرة في غير صالح الأفراد، ما هي مبررات التحول من مبدأ عدم وجوبية التسبیب إلى نقيضه؟ وما مدى كفاية التكريس القانوني لهذا المبدأ في الجزائر؟ وتوفيقه بين مقتضى السير الحسن للإدارة من جهة وضمان حريات الأفراد وحقوقهم من جهة أخرى؟

لبحث هذه الإشكالية ومحاولة الإجابة عليها، اعتمدت على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن من خلال إبراز التطورات التي لحقت الموضوع على مستوى النظام القانوني الفرنسي والجزائري، والوقوف على أحكامه وبحث إلى أي مدى حققت المبررات التي جاءت من أجلها.

ولقد جاءت **خطة البحث** في فصلين، تناول الفصل الأول مبدأ عدم وجوبية التسبیب، أما الفصل الثاني وقفنا فيه على مبدأ وجوبية التسبیب.

ولقد تضمن الفصل الأول مبحثين، تعلق المبحث الأول بمدلول المبدأ وطابعه الاستثنائي، أما المبحث الثاني فتعرضنا فيه إلى مبررات المبدأ.

ويتضمن الفصل الثاني هو الآخر مبحثين، تناول المبحث الأول منه مبررات مبدأ وجوبية التسبیب، بينما تضمن المبحث الثاني أحكامه.

الفصل الأول

مبدأ عدم وجوبية تسبيب القرارات الإدارية

الفصل الأول: مبدأ عدم وجوبية تسبیب القرارات الإدارية.

استقرت معظم النظم القانونية التقليدية، على عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها الإدارية كقاعدة، ولا يتقرر التسبیب إلاّ بناءً على نص كاستثناء، كان ذلك نتيجة الميراث التاريخي للحكومات في معظم الدول التي كانت تنسم أعمالها بالسرية والتعتيم الإداري، وحجب كل ما يتعلق بالمعلومات والوثائق الإدارية عن المواطن، من خلال استئثار الإدارة بها، مما يعرض مصالح الأفراد وحرياتهم للخطر نتيجة تعسف الإدارة.

وبالرغم من عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها الإدارية، وما يترتب عنه من آثار سلبية على مصالح المواطن وبالرغم من أن المبدأ يتنافى مع مفهوم الديمقراطية التشاركية والشفافية الإدارية، وتحقيق العدالة الاجتماعية وتكريسه لسياسة المحاباة والانحياز في تقديم الخدمة العمومية، إلا أن هذا المبدأ وجد سنداً وأنصاراً من الفقه وتأييداً من القضاء خاصة في الدول النامية.¹

نحاول في هذا الفصل التعرف على مبررات الانتصار لهذا المبدأ (المبحث الثاني)، ولكن قبل ذلك يتوجب علينا الوقوف على مدلول تسبیب القرارات الإدارية وطابعه الاستثنائي (المبحث الأول).

¹ سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة،

ط.1، دار النهضة للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص. 20

المبحث الأول: مدلول مبدأ عدم وجوبية تسبیب القرارات الإدارية.

إنَّ إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها في صلب القرار الإداري ضمانه حقيقية في مجال إقرار حقوق الأشخاص وحرياتهم العامة، وحمايتهم من أي شكل من أشكال التعسف الإداري ولهذا يلزم على الإدارة أن تعمل على جعل حقوق الأفراد محل اعتبار قبل اتخاذ قراراتها.

ويمثل التسبیب ضمانه في غاية الأهمية للأفراد، بحيث يسمح لذوي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار الإداري، وإحاطتهم بكافة جوانب وظروف وملابسات اتخاذ القرارات التي تعنيهم.

وهو بذلك يعتبر إجراءً جوهرياً وأساسياً، متى تدخل المشرع وألزم الإدارة به، ويترتب عن إغفاله بطلان القرار لغيب عدم المشروعية الخارجية،¹ وبذلك فإنه يمثل وجه من أوجه الطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري المعروف بغيب الشكل.²

رغم هذه الأهمية إلا أنه وفي ظل المبدأ التقليدي الذي يقضي بعدم وجوبية تسبیب القرارات كأصل فإن الإدارة لا تلتزم بتسبیب القرارات الإدارية إلا بموجب نص، مما يعطي الإلزام تسبیب القرارات الإدارية طابعاً استثنائياً (المطلب الثاني)، ويتوجب علينا قبل معرفة هذا الطابع الاستثنائي للتسبیب، الوقوف على مفهوم تسبیب القرارات الإدارية ونميزه عن الأفكار المشابهة له (المطلب الأول).

¹ نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص. 39

² سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص. 264

المطلب الأول: مفهوم تسبیب القرارات الإدارية وتميزه عن المصطلحات المشابه له.

للإحاطة بمعنى التسبیب القرارات الإدارية يقتضي الحال تعريفه والوقوف على مضمونه، فالتسبیب لغة هو مصدر كلمة سبب، وهو كل شيء يتوصل به إلى غيره.¹

والسبب يكون أيضا بمعنى الطريق ومنه قوله تعالى "وآتيناه من كل شيء سببا، فاتبع سبباً".²

ويقول الزمخشري "انقطع السبب أي الحبل، وما لي إليه سبب، والأسباب الوصل وجرى في سبب الصبا، وسبب الله لك سببا خير وسبب الماء مجرى، سويته".³

وورد في لسان العرب أن السبب كل شيء يتوصل به إلى غيره، وقوله تعالى « وتقطعت بهم الأسباب »⁴ أي المودة وأسباب السماء نواصيها، وأسباب السماوات أبوابها.⁵

والأصل اللغوي للكلمة Motiver في الفكر اللاتيني هو اشتقاقها من كلمتين الأول يحرك أو يدفع Mouvoir، والثانية كلمة Motifs، وهي ما يدفع الشخص لاتخاذ إجراء ما، وقد ظهر التسبیب لأول مرة في فرنسا كاصطلاح لغوي، وكان يقصد به تضمين الحكم بالأسباب الضرورية.⁶

¹ قرين إكرام، ضوابط تسبیب الحكم الجزائي، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص. 5

² سورة الكهف، الآيتان 84-85

³ الزمخشري، جار الله أبي القاسم محمود بن عمر، أساس البلاغة، معجم في اللغة والبلاغة، ط.1، مكتبة لبنان، لبنان، 1996، ص.195.

نقلا عن سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014، ص. 88

⁴ سورة البقرة، الآية 166

⁵ سمية محمد كامل، المرجع نفسه، ص. 89

⁶ المرجع نفسه، ص. 89

ويعني بالتسبیب اصطلاحاً ذكر أو إعلان الأسباب القانونية والواقعية التي يرتكز عليها الحكم أو القرار.¹

ويقصد بتسبیب القرارات الإدارية في القانون الإداري، بأنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، والشكل الأساسي القانوني الذي يبنى عليه.²

كما يراد أيضاً بتسبیب القرار الإداري، أن تذكر الإدارة في صلب القرار دوافع إصداره بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي من أجلها صدر القرار.³

وبذلك يكون تسبیب القرار، تعبيراً شكلياً عن الأسباب، من ثم فهو يعتبر عنصر من عناصر المشروعية الخارجية للقرار.⁴

وتقتضي الإحاطة بتسبیب القرارات، كعنصر من عناصر ركن الشكل في القرار الإداري، التعرض إلى تمييزه عن السبب كركن من أركان القرار الإداري (الفرع الأول) وكذا تمييزه عن المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية (الفرع الثاني)، ثم تمييزه عن التوجيهات (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تمييز التسبیب عن السبب في القرار الإداري.

استقر الفقه والقضاء على أن القرار الإداري كعمل قانوني يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره، يمثل علة إصداره، لأن القاعدة هي أن لكل عمل قانوني سبب صحيح، سواءً تعلق الأمر بعمل قانوني بقرار إداري أو عقد إداري.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء القرار الإداري، ط.1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص. 116

² علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ط.1، ج.2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص. 761

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص. 116

⁴ سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط.1، دار النشر معرفة، المغرب، 2009، ص. 129

وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية أو الظروف والأوضاع والملابسات التي تسبقه وتدفع بذلك السلطة الإدارية إلى إصداره، ومثال ذلك القرار التأديبي المتخذ في مواجهة الموظف، سببه الذي يقوم عليه هو المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف والتي تمثل خروجاً عن التزاماته وواجباته الوظيفية.¹

وحتى يكون القرار سليماً، يجب أن يكون للسبب وجود مادياً أو فعلياً أي قائماً وقت اتخاذ القرار كما يجب أن يحمل هذا السبب الوصف القانوني.²

ويجب أن يتوفر في ركن سبب القرار الإداري شرطان يتمثل أولهما في كون هذا السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار الإداري، ومعنى ذلك أنه يجب أن تكون الحالة القانونية أو المادية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل من ناحية، وأن يستمر وجودها حتى الوقت الذي صدر فيه القرار الإداري، من ناحية أخرى حيث أن العبرة في تقرير مشروعية السبب بالفترة التي صدر فيها القرار الإداري.

أما الشرط الثاني فهو أن يكون السبب الذي ركنت إليها الإدارة في عملية اتخاذها لقرارها مشروعاً؛ فإذا استندت الإدارة في حالة السلطة المقيدة إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فإن قرارها يكون غير مشروع وبالتالي يستوجب الإلغاء.³

ويكون القرار مشروعاً إذا كانت النتيجة التي توصل إليها رجل الإدارة مستخلصة من أصول موجودة مادياً أو قانونياً.⁴

ويختلف السبب عن التسبب إذ يقصد بهذا الأخير، ذكر الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري، فهو على هذا النحو إجراء شكلي يمثل المشروعية للقرار، أما

¹ محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط.2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص. 212

² حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط.1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 110

³ حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط.1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص.

121

⁴ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص. 287

السبب فهو ركن من أركان القرار الإداري، وبدونه لا يمكن تصور صدور قرار، وبالتالي إذا تخلف هذا الركن يكون القرار باطلا لعيب انعدام السبب مما يستوجب إلغائه.¹

ولأسف نجد أن مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته،² لم يميز بين ركن السبب والتسبب كعنصر من عناصر ركن الشكل.

وفي تعليق الأستاذ عمار بوضياف أن مجلس الدولة ربط بين مبدأ التسبب الوجوبي وهو عنصر من عناصر الشكل وبين السبب وهو ركن من أركان القرار الذي هو قائم بذاته ومستقل، وبذلك فإن مجلس الدولة وقد وقع في خلط واضح في استعمال مصطلح السبب والتسبب لأن الإدارة كقاعدة ليست ملزمة بتسبب ومن ثمة فإن المجلس قد غالى في قوله عندما دفع بالقول إن كل قرار إداري يجب أن يسبب، فلو قرر مجلس أن كل قرار إداري يجب أن يبنى على سبب صحيح لكان القول أدق وأسلم.³

التسبب كعنصر من عناصر الشكل والسبب كركن مستقل للقرار الإداري من خلال.

- إن السبب ركن من أركان القرار الإداري، وبالتالي فإن غيابه يجعل القرار باطلا، كأصل عام، أما التسبب فهو إجراء شكلي لا يرقى لمرتبة ركن في القرار ولا يترتب على غيابه البطلان، إلا إذا كان التسبب واجبا قانوناً.
- كما إن التسبب الوجوبي هو أحد عناصر ركن الشكل الذي ينتمي إلى عناصر المشروعية الخارجية للقرار، أما السبب فهو ركن ينتمي إلى المشروعية الداخلية.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، ق.2، ط.1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 69

² مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، ص. 147

تتلخص وقائع القضية، حيث قضى مجلس الدولة الجزائري في إحدى القضايا المتعلقة بتخلف التسبب، وذلك يتعلق بطلب إلغاء القرار الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 1999/08/08، والذي محله رفض ترشح المعني لسلك المحاماة، ففي هذا القرار ذكر مجلس الدولة عبارة: "حيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري أو قضائي يجب أن يسبب..."، وبذلك فقد حدث خلط واضح بين مفهومي السبب والتسبب.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ص. 69

- وأخيراً إن الرقابة القضائية عل أسباب القرار في نطاق السلطة التقديرية قد تطورت كثيراً، بحيث أضحت تمتد أحياناً إلى عنصر الملاءمة، وهذا على خلاف الرقابة على التسبیب التي لم ترق إلى هذه الدرجة من التطور.¹

الفرع الثاني: تمييز التسبیب عن المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية.

يقصد بالواجهة قيام الإدارة قبل اتخاذ بعض القرارات الإدارية الفردية بالسماح لذوي الشأن بتقديم ملاحظاتهم، والواجهة لا تأخذ فقط الطابع الحضورى للمعني، بل تتم عن طريق المراسلة أو الكتابة.²

والواجهة أحد أبرز وأهم الإجراءات الإدارية لأنها تمكن الأشخاص الذين تمس حقوقهم ومصالحهم وتؤثر عل مراكزهم القانونية، من الإحاطة بما هو منسوب إليهم من أخطاء، حتى يتسنى لهم إبداء دفاعهم أو على الأرجح تقديم وجهة نظرهم قبل اتخاذ القرار.³

وتعتبر الإجراءات الإدارية القضائية المصدر الأصلي للمواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية.⁴

ولقد عرف النظام القانونى الفرنسى تكريساً محدود النطاق للمواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية، وذلك قبل صدور مرسوم 28 نوفمبر 1983، حيث كانت المواجهة غير واجبة الإلتباع، إلا بوجود نص قانونى خاص تشريعى أو لائحي، حتى وإن ترتب

¹ سمية محمد كامل، الشكل في القرارات الإدارية، ص. 98 - 99

² صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبى للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص:

"القانون"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015، ص. 29

³ بوكثير عبد الرحمن، عبئ الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، 2014، ص. 98

⁴ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص. 131

عن القرار الإداري آثار سلبية تمس بالحقوق والمصالح والمراكز القانونية للأفراد ذوي الشأن.¹

وقد كان هذا المبدأ مجسد جزئياً في النظام القانوني الفرنسي في بعض المجالات، حيث تكون الإدارة ملزمة بالعمل بإجراء المواجهة فقط في مجال التأديب في قانون الوظيفة العامة، بشرط أن يكون هذا الجزء من خطورة معينة، غير أن القضاء ما لبث أن وسع أيضاً من تطبيق مبدأ احترام حقوق الدفاع على الإجراءات التي تأخذ في الاعتبار شخص المخاطب بالقرار، والتي تتعلق أيضاً بالموظفين العموميين مثل فصل الموظف لعدم توفر كفاءة مهنية، أو نتيجة خطأ مهني ارتكبه.²

ولقد وسع المشرع الفرنسي من نطاق إجراء المواجهة بموجب مرسوم 2 نوفمبر 1983،³ متى كان تسبیب القرار الإداري وجوبياً، وذلك تماشياً مع قانون 11 جويلية 1979، المتعلق بتسبیب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بالجمهور.⁴

ولقد كرس المشرع الجزائري مبدأ المواجهة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأمر رقم 03/06، وذلك بإقرار مبدأ احترام حقوق الدفاع في المنازعات المتعلقة بالموظف، حيث أنه لا يمكن توقيع جزاء تأديبي على الموظف من دون مواجهته بأخطائه المنسوبة إليه والدفاع عن حقوقه، حيث يجب تمكين الموظف من تقديم ملاحظاته والاطلاع على ملفه الإداري لكي يستطيع أن ينتدب دفاعه سواء كان أمام لجنة متساوية الأعضاء فشكلها التأديبي أو هيئة أخرى، ويترتب على مخالفة هذا الإجراء بطلان الإجراءات المتبعة والقرار محل الإدانة.⁵

¹ محمد عبد اللطيف، تسبیب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص. 14.

² المرجع نفسه، ص. 15.

³ Décret n 83. 1025 du 28 Novembre 1983, Concernant les Relations entre L Administration et les usages , J.O.R.F du 03 Décembre 1983 . p. 3492

⁴ محمد عبد اللطيف، تسبیب القرارات الإدارية، ص ص 15 - 16

⁵ أنظر المادة 167 من الأمر رقم 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ بتاريخ 2006/07/15، ج.ر.، العدد 46، بتاريخ 2006/07/16.

ورغم أن إجراء المواجهة يمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار وإبداء ملاحظاتهم وتمكينهم من حق الدفاع، إلا أنه لا يتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار، على عكس التسبيب الذي يمكن المخاطب بالقرار من الوقوف على حقيقة الأسباب ومعرفة مدى الترابط بينها وبين مضمون القرار.¹

الفرع الثالث: تمييز التسبيب عن التوجيهات.

تهتم الإدارة العامة في مختلف علاقاتها مع الأفراد بتسيير نشاطها وذلك باستخدامها أساليب وامتيازات السلطة العامة، حيث تظهر في هذه العلاقة بمظهر سلطوي مع المنتفعين بخدماتها،² ومن خلال القيام بأعمالها ونشاطاتها وفقا للأحكام القانونية سارية المفعول يمكنها أن تُحدّد لنفسها مسبقا أو للهيئة الإدارية الأدنى وفقاً لتدرج السلم الإداري، القاعدة التي تتخذها كمعطيات للاسترشاد بها مستقبلا، والتي على ضوءها يمكنها أن تصدر قرارات فردية أو تكون الإحالة إلى هذه القاعدة بمثابة أسباب القرار.³

التوجيه قرار من سلطة إدارية أعلى لأخرى أدنى تحدد فيه لها على وجه مسبق السياسات التي ستعتمدها في المجالات التي تتمتع بها الإدارة بالسلطة التقديرية مستهدفة بذلك ترشيد العمل الإداري وتعزيز فعاليته ونجاعته، زيادة على ذلك الإرشاد إلى الأسس التي تساهم في توجيه آلية اعتماد الحل الشامل والموحد لمجالات إدارية متشابهة وهي تحدد بموضوعها وليس بشكلها.⁴

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص.

106

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط.1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص. 125

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، ص. 107

⁴ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 108

تستمد نظرية التوجيهات الإدارية أصلها من النظرية القضائية حيث كان إقرار هذه النظرية ولأول مرة في تقرير مفوض الحكومة السيد "Tricot" في القضية المسماة "Association Amical du personnel de la Banque de France".¹

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي نظرية التوجيهات بمناسبة حكم في القضية المعروفة بـ "Crédit Foncier de France".²

إن نطاق تطبيق نظرية التوجيهات هو السلطة تقديرية للإدارة بشرط أن تستخدم الإدارة التوجيهات بطريقة متميزة تأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة بكل حالة على حدة، مما يعني التزام الإدارة بأن تبحث بحثا خاصا للحالات التي تستوجب فيها استخدام نظرية التوجيهات، وبالتالي فليس للإدارة أن تتمسك مسبقا بأي تنظيم مبدئي جامد يطبق في جميع الحالات الفردية.³

وبناء على هذه الاعتبارات فقد قضى مجلس الدولة في بادئ الأمر بعدم مشروعية التوجيهات، على اعتبار أن الوزراء لا يملكون السلطة الكافية التي تمكنهم من إصدار التوجيهات، لكن المجلس ما لبث أن خفف من وطأة هذا القضاء لاحقا، فأجاز اللجوء إلى التوجيهات لكن بضوابط وقيود وشروط، التي نذكر منها ألا تكون التوجيهات مخالفة للهدف الواردة في الأحكام القانونية التي تستند إليها، وأن لا تكون بصفة آمرة، مما يعني أنه لا يجوز أن تؤدي التوجيهات إلى تعطيل استخدام السلطة التقديرية للإدارة.⁴

رغم الاختلاف بين التسبیب والتوجيهات إلا أنه يمكن اعتبار التوجيهات تسبیبا مشتركا أو جماعيا للقرارات الفردية، فبدل أن تقوم سلطة الإدارة بتسبیب قراراتها التي اتخذتها بصورة

¹ المرجع السابق، ص. 109

² C, E, 11 /12/1970, "Crédit Foncier de France", J.C.P, 1972, PP. 17231 et 17232, conclusion Bertrand. R.D.P., 1971, P.1224 . Note walline, A,J,D.A. 1971. P.196

³ أشار إليه، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 107

⁴ محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 21

⁴ المرجع نفسه، ص. 21

فردية كلا على حدى، تقوم فقط بتسبیب واحد نتيجة لتماثل موضوع القرارات محل التسبیب وذلك بإصدار التوجيهات، وتعتبر هذه الأخيرة تسبیباً تلقائياً وسابقاً للقرار.¹

تعتبر التوجيهات تسبیباً غير مباشر نتيجة لعدم وروده في صلب القرار، ويتم إقرار هذا النوع من التسبیب بواسطة الإحالة إليها، غير أن التسبیب الشكلي الصحيح يرد في صلب القرار محل التسبیب، وعليه فإن التوجيهات تفتقر لأهم ميزة، التي تتمثل في عدم توفير ضمانات قانونية للأفراد من رعاية حقوقهم وحرياتهم، وعليه فإن نظرية التوجيهات تعتبر أداة لخدمة مصالح الإدارة.²

ضف إلى ذلك أن التوجيهات تعتبر تسبیباً ناقصاً لأنها تتضمن تسبیباً جماعياً، وبالتالي لا تظهر أسباب القرار الإداري الفردي في كل حالة قائمة بذاتها، هذا على خلاف التسبیب الشكلي الذي يوجب لكل حالة ظروفها وملابساتها وبذلك يتم الإفصاح عن أسباب القرار المتخذ لأنه مستوفي شروط صحته.³

المطلب الثاني: الطابع الاستثنائي للالتزام بتسبیب القرارات الإدارية.

في فرنسا وقبل صدور القانون المتعلق بوجوبية التسبیب وتحسين العلاقة بين الأفراد والجمهور سنة 1979،⁴ كانت الإدارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها الإدارية عنها كقاعدة، ووجوبية التسبیب كاستثناء، الذي لا يتقرر إلا بنص قانون أو لائحة، ونفس الوضع نشهده في

¹ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 110

² المرجع نفسه، ص. 111

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبیب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، ص. 110

⁴ La loi 79-587 du 11 juillet 1979, relation à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.F, n° 12, du 12 juillet 1979, Modifiée par la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986, Modifiée par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et d'amélioration de qualité du droit, J.O.R.F, n° O115, du 18 mai 2011.

التشريع الجزائري بحيث لم يلزم المشرع الجزائري الإدارة بالإفصاح عن أسباب اتخاذها لقراراتها كقاعدة عامة، وذلك قبل صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.¹

ولا مانع أن تقوم الإدارة بتسبیب قراراتها من تلقاء نفسها من خلال التسبیب التلقائي، إلا أنه إذا اختارت الإدارة هذا الطريق، تكون بذلك مسؤولة أمام القاضي الإداري، على أسباب القرار، التي استندت إليها في اتخاذ قرارها، غير أن التسبیب التلقائي لا يرقى إلى التسبیب الشكلي الجوهری لأن عناصره غير كافية وبذلك لا يؤثر على صحة القرار.²

وعلى ضوء ما سبق، وبناءً على مبدأ عدم وجوبية التسبیب القرارات الإدارية، الذي يقوم على قاعدة لا تسبیب إلاّ بنص فإن الإدارة غير ملزمة بالتسبیب إلا إذا وجد نص يلزم به، إذ أنه مراعاةً لحقوق وحريات الأفراد يتم تقرير وجوبية التسبیب كاستثناء من الأصل بموجب إلزام تشريعي (الفرع الأول)، أو بناءً على أمر قضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإلزام التشريعي بإقرار التسبیب كاستثناء .

رغم أن الإدارة قبل إقرار التسبیب الوجوبي لم تكن ملزمة بتسبیب قراراتها، غير أنه وعلى سبيل الاستثناء أوجبت العديد من النصوص القانونية الخاصة بتسبیب قراراتها، مراعيةً في ذلك حماية حقوق والحريات الأفراد.

لقد تدخل المشرع الفرنسي، بإقرار تسبیب بعض القرارات كاستثناء من قاعدة عامة وذلك بإصداره لنصوص قانونية، تستهدف إضفاء المزيد من الشفافية، وكبح سلطة الإدارة التقديرية، مما يجعل الأفراد المخاطبين بالقرار أكثر اطمئناناً واستقراراً على مراكزهم القانونية.

يعلق على ذلك السيد L. Jeanne بقوله، "وتوجد أكثر من 150 فئة من القرارات يجب أن تكون مسببة بصفة إلزامية، غير أنه مهما تعددت وتنوعت هذه النصوص فإنها تظل استثناءً

¹ المادة 11 من القانون رقم: 01/06 المؤرخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.، ر.، رقم: 14،

الصادر في 8 مارس 2006

² سنية البجاوي، تعليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

تونس، 1994، ص.97.

غير كاف من مبدأ عدم التسبیب، الذي يمثل إطاراً من الكتمان على طائفة هامة من أعمال الإدارة وهي القرارات الإدارية ويجعلها في كهوف ظلمة السرية".¹

ونلاحظ أن المشرع الفرنسي ألزم الإدارة بتسبیب قراراتها في مجال الهيئات المحلية والوصاية الإدارية، لما تحمله هذه المؤسسات من أهمية بالغة في إدارة الشؤون ومصالح الأفراد، ومنها القرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزية على المستوى المحلي والتي تتسم بالطابع الإجرائي الخطير، والتي تؤثر بشكل مباشر على الكيان واستقرار هذه الوحدات في حد ذاتها، من ذلك القرارات التي يصدرها محافظ الولاية والتي تلغي القرارات التي اتخذت على المستوى المحلي عندما يكون من شأن هذه الأخيرة تهدد النظام العام.²

كما ألزم القانون الفرنسي تسبیب القرارات المتخذة على مستوى مجلس الوزراء القاضية بحل مجالس البلدية، بشرط أن تتوفر حالة الاستعجال الملح، إلى جانب القرارات التي تأخذ طابع تنظيمي مهني.³

ومن القرارات التي ألزم المشرع الفرنسي بتسبیبها، القرارات المتعلقة بقانون التعمير الفرنسي، إذ ألزم القانون الإدارة بتسبیب قرارات منح رخص البناء والتعمير إذا رفضت الطلب على مستواها والتي تكون على شكل قرارات التأجيل أو إرجاء منح الرخصة للمعني عملاً بأحكام قانون التعمير، مادة 7-2111.⁴

وفي مجال الوظيفة العامة، خصّ المشرع الفرنسي قرارات التأديب بوجوبية تسبیبها حيث ألزم الإدارة بالقيام بهذا الإجراء الشكلي ضماناً لحقوق الموظف.⁵

¹ سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية دراسة تطبيقية مقارنة، ص. 79

² المرجع نفسه، ص. 79-80

³ محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 60-61

⁴ صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، ص. 54

⁵ محمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص. 62

كما ألزم القانون الجهة المكلفة بإصدار القرار التي تمس الأفراد وتسلب حريات الشخصية، مثل قرارات القبض أو الاعتقال بتسبیبها.¹

والأمر الذي نستشفه من إلزام القانون للإدارة بتسبیب بعض القرارات الإدارية بنصوص خاصة بناءً على إلزام التشريعي، إنه يبدو في ظاهره من حيث الكم ملم بكل الموضوعات، غير أنه إذا تمعنا أكثر نجده أغفل كثير من المجالات التي ينبغي مراعاتها لتكوين دولة القانون واهتمام أكثر بإدارة وتسيير الشؤون العامة.

بالنسبة للمشرع الجزائري، فقد تبنى كقاعدة، مبدأ عدم وجوبية تسبیب القرارات الإدارية عملاً بقاعدة "لا تسبیب إلا بنص" وعليه فالإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن أسباب اتخاذ قرارها، في مواجهة الأفراد المخاطبين بها، غير أنه ومراعاة لحقوق الأفراد ألزم المشرع الإدارة بتسبیب بعض القرارات الإدارية، استثناء على ذلك قبل إقرار مبدأ وجوبية التسبیب بموجب المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.²

ورغم أن المشرع الجزائري لم يلزم الإدارة، بأي نص قانوني عام قبل التاريخ المذكور بتسبیب قراراتها، باستثناء بعض النصوص القانونية الخاصة التي تلزم الإدارة بذلك مراعاة في ذلك لحقوق وحريات الأفراد، وبرغم من صدور المرسوم: 131/88 المؤرخ بتاريخ: 1988/07/04، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن،³ الذي أوجب حق الأفراد في الإطلاع على الوثائق والمعلومات والذي أغفل النص على وجوبية تسبیب القرارات التي تمس المواطن كضمانة شكلية لحقوقه وحرياته.

ورغم أن إلزامية التسبیب، بموجب نصوص خاصة، يعد خطوة إيجابية، نحو الاتجاه لتكريس مبدأ وجوبية التسبیب، الذي أساسه الشفافية وسياسة الوضوح الإداري، إلا أنه يعتبر تكريساً جزئياً، نظراً لحجم المجالات والنشاطات الملقة على عاتق الإدارة.

¹ المرجع نفسه، ص. 65

² أنظر المادة: 11 من القانون رقم: 01/06، المرجع السابق.

³ المرسوم : 88-131، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الصادر بتاريخ: 1988/07/04، ج.ر.، العدد: 27، لسنة

ومن القرارات الإدارية التي ألزم المشرع الإدارة بتسبیبها كاستثناء بنصوص خاصة، نذكر على سبيل المثال، تسبیب القرارات التأديبية في مجال الوظيفة العامة.¹

كما نجد أن القانون المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، يلزم بتسبیب القرارات التأديبية في مجال مهنة المحاماة.²

وهناك مجالات أخرى تكون قراراتها خاضعة لنطاق تسبیب كاستثناء من قاعدة عدم وجوبية التسبیب القرارات الإدارية إذ ألزم القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، على كل من يريد انجاز بناية جديدة أو ترميم بناية قديمة أو هدم أو تغيير واجهة سكنية خارجية، الحصول على رخصة صادرة عن الجهات الإدارية المختصة، حيث ألزم القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير تسبیب قرارات رفض منح رخص البناء والتجزئة والهدم.³

كما اشترط قانون نزع الملكية تسبیب قرارات التصريح بالمنفعة العامة، حيث يبين أهداف نزع الملكية المزمع تنفيذه، وذلك بجرد مساحات العقارات وموقعها ومواصفاتها تحت طائلة بطلان القرار.⁴

ونلاحظ أنه وإن بدت في الوهلة الأولى أن هذه النصوص بتنوعها وتعددتها، تتركس ضمانات قانونية للأفراد وذلك بتسبیب هذه القرارات إلا إنه ومع ذلك يظل إجراء التزام الإدارة بتسبیب نسبي وغير كافي، بالمقارنة مع ضخامة وتعدد الأعمال الإدارية في شتى المجالات.

¹ أنظر المادة: 170 من الأمر رقم: 03/06، المرجع السابق.

² أنظر المادة: 119 من القانون رقم: 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، المؤرخ 2013/10/29 / ج.ر.، عدد 55 الصادر بتاريخ 2013/10/30.

³ أنظر المادة: 62 من القانون رقم: 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المؤرخ 1990/12/01 ج.ر.، العدد 52، الصادر بتاريخ 1990/12/02، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 05/04 المؤرخ بتاريخ: 2004/08/14، ج.ر.، العدد: 51، الصادر بتاريخ: 2004/08/15.

⁴ أنظر المادة: 10 من القانون رقم: 11/91، المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المؤرخ بتاريخ: 1991/04/27، ج.ر.، العدد: 21، الصادر بتاريخ: 1991/05/08.

الفرع الثاني: الإلزام القضائي بإقرار التسبیب كاستثناء.

في ظل غياب قانون عام يلزم الإدارة بتسبیب قراراتها كأصل عام، ومراعاة لحقوق وحریات الأفراد التي تحرص الدول الديمقراطية على عدم المساس بها، تدخل القضاء الإداري بالإلزام الإدارة بتسبیب بعض القرارات الإدارية كاستثناء من قاعدة "لا تسبیب إلا بنص" وذلك بالاجتهاد القضائي.

ولقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها الإدارية، إلا إذا وجد نص قانوني يلزم بذلك، لكن سرعان ما لبث أن عدّل عن هذه القاعدة، بمناسبة حكم في قضية BILLARD حيث قضى بالإلزام الإدارة بالتسبیب بدون نص وكان ذلك في سنة 1950، التي تعد نقطة تحول تاريخية في التوجه نحو إقرار التسبیب كاستثناء في غياب نص قانوني.¹

وتعود وقائع القضية في قيام السيد BILLARD بالتمسك أمام اللجنة الإقليمية لتجميع الأراضي، بأن الأراضي التي تم إحصاؤها تعود لمملكته الخاصة، وبذلك فإن جرد هذه اللجنة للأراضي تم عن طريق الخطأ، فدفعت لجنة تجميع الأراضي برفض الطلب دون تسبیب قرارها، فطعن المدعي بالإلغاء أمام مجلس الدولة نتيجة سوء استعمال السلطة.²

أشار مفوض الحكومة Le Tourneur في تقريره بأن اللجنة هي هيئة ذات طابع إداري وليست ذات طابع قضائي، رغم توفر فيها العناصر التي يمكن أن تؤدي لها بالاعتراف بالصفة القضائية، إلا أن قراراتها تخضع لتسبیب، رغم أن طبيعتها شبه قضائية.³

¹ C.E 27 Janvier 1950, S.3.41 Conclusion Letourneur.

أشارت إليه سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 127

² المرجع نفسه، ص. 127.

³ سامي الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 108

وبذلك قضى مجلس الدولة في حكمه بإلغاء قرار لجنة تجميع الأراضي، لتخلف التسبیب، رغم غياب أي نص قانوني يلزم اللجنة بتسبیب قرارها، وبذلك كرس القضاء الإداري الالتزام بالتسبیب كاستثناء.¹

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على قاعدة إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها رغم عدم وجود نص قانوني يقرر ذلك، بمناسبة حكمه في قضية الوكالة البحرية **agence Maritime Marseille-fret** فقد قضى مجلس الدولة، بوجوب تسبیب القرارات الصادرة عن اللجنة الدائمة التي أنشأت بموجب مرسوم 3 جوان 1967 والتي كلفت بتحديد حقوق مجهزي السفن.²

مما سبق يمكن القول بأن التسبیب الوجوبي للقرارات لم يعد إلزامه فقط بإرادة المشرع الصريحة أو الضمنية، بل أصبح واقع الحال يفرض التسبیب الاستثنائي بموجب الإلزام القضائي.

رغم الدور الإيجابي لمجلس الدولة، في إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها وذلك بدون نص قانوني إلا أنه لم يشأ أو يوسع من نطاق الاستثناء رغم اعتبار إلزام الإدارة بالتسبیب هو النهج الوحيد للإفصاح عن أسباب القرار الإداري، وبذلك كان مجلس الدولة حلقة وصل بين الإدارة التقليدية التي لا تلتزم بالتسبیب وبين الاعتبارات والمقتضيات الجديدة الذي كان لمجلس الدولة أثر بارز عليها،³ واستهدف بذلك الوقاية من الاستعمال التحكيمي للسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة.⁴

رغم من تأكيد القضاء الإداري الجزائري على مبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها في انعدام النص يلزم الإدارة بالتسبیب، حيث استقرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ومن بعدها

¹ صفیان بوفراش، المرجع السابق، ص. 55.

² C.E. 27 Novembre 1970, R.D.P.1971, Concl, Gentot

أشار إليه محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 74

³ المرجع نفسه، ص. 74.

⁴ بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2015، ص. 57.

مجلس الدولة على عدم القضاء بإلغاء القرار الإداري لتخلف التسبیب، ما لم يوجد نص يلزم بوجوبية التسبیب في القرارات الصادرة تكريساً لقاعدة "لا تسبیب إلا بنص"¹،

غير أنه ومراعاة للواقع الإداري وتكوين ضمانات أكثر فعالية لحماية الحقوق والحريات الأشخاص ولدعم أكثر لشفافية وسياسة الوضوح الإداري، وأمام انتقادات شديدة التي تعرض لها مبدأ عدم وجوبية التسبیب إلا في وجود نص، ورغبة في القاضي الإداري في بث روح التجديد، تدخل مجلس الدولة الجزائري بإصدار عديد من الأحكام التي فرضت على الإدارة وجوب تسبیب قراراتها، وذلك حتى ولو لم يوجد نص قانوني يلزم بذلك، كاستثناء من قاعدة مبدأ عدم وجوبية التسبیب.

حيث قضى مجلس الدولة الجزائري في عدة أحكام ألزمت الإدارة بوجوب تسبیب قراراتها منها حكمه الصادر في 2002/02/11، والذي نص فيه على أنه "وحيث أن القرار أو المقرر جاء غير مسبباً في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائياً يجب أن يكون مسبباً، وهذا وحده يكفي لإلغائه... وحيث أن قضاة الدرجة الأولى قد أصابوا بإلغاء القرار المطعون فيه، إلا أنه كان عليهم مراعاة الجانب الجوهري فيه وهو عدم تسببيه"².

ونستشف من حكم مجلس الدولة أنه وفي غياب نص عام يلزم الإدارة بتسبیب قراراتها فإنها لا تستطيع أن تعفى نفسها من هذه الإجراءات الشكلية في وجود إلزام قضائي يلزمها بالإفصاح عن الأسباب المادية والواقعية للقرار مخففاً بذلك من وطأة مبدأ عدم وجوبية تسبیب القرارات الإدارية.

كما قضى مجلس الدولة الجزائري في حكم آخر له بتاريخ 2000/01/31 أنه "وحيث لما كان مقرر توقيف نشاط الجمعية لمدة ستة أشهر، بمثابة جزاء صريح وقعه العارض في

¹ راجع قرار المحكمة العليا - الغرفة الإدارية -، م.ج.ع.ق.إ.س، العدد 3-4، 1965، ص 60. أشار إليه بوشنافة أحمد، المرجع نفسه، ص. 58.

² قرار مجلس الدولة الجزائري رقم: 005951 بتاريخ 2002/02/11، الوارد في مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 01 لسنة 2002، ص. 119.

مواجهة الجمعية، كان عليه أن يسبب قراره حتى يتمكن المعنيون من الإطلاع المسبق على الأسباب المؤدية لتوقيع هذه الجزاء وهذا مبدأ عام للقانون لا يمكن تجاهله.¹

كما نص في حكم آخر في 1999/02/01 وعلى أنه "وحيث أن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معلل ومدعم بأدلة كافية على ما ينسبُه إلى المستأنف عليه مما يجعله منعدم الأساس...".²

وبهذه الخطوة الجريئة بمجلس الدولة الجزائري وذلك بإلزام الإدارة بإحاطة الأفراد بأسباب القرار الإداري التي أسست عليها قراراتها التي تعتبر نقطة تحول إيجابية نحو تطوير العمل الإداري وضمان حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة، ومن جهة تخفيف من وطأة قاعدة "لا تسبب إلا بنص".

¹ سمية محمد كامل، المرجع نفسه، ص. 150

² المرجع نفسه، ص. 150

المبحث الثاني: مبررات مبدأ عدم وجوبية التسبیب القرارات الإدارية.

نقصد بمبررات عدم وجوبية تسبیب القرارات الإدارية والأسباب والدوافع التي تجعل من الإدارة تستبعد الالتزام بالإجراء الشكلي المتمثل في التسبیب وذلك لتنافيه مع مقتضيات واعتبارات النشاط الإداري الأمر الذي من شأنه يقيّد إرادة الإدارة ويعيق عملها الإداري.

القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها الصادرة عنها، ما لم يوجد نص قانوني يلزمها بذلك استناداً إلى اعتبارات مرتبطة بفعالية ونجاح نشاطها الإداري وبعض المفاهيم التي تستمد مصدرها من القرارات الإدارية نفسها.¹

لقد استقرت معظم النظم القانونية المختلفة على عدم إلزام الإدارة بالتسبیب قراراتها الصادرة عنها نتيجة ميراث تاريخي للحكومات التي كانت تتسم أعمالها بالسرية وتعتيم وحجب كل ما يتعلق بالمعلومات والوثائق الإدارية للمواطن.

بالرغم من عدم الإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها الإدارية، وما يترتب عنه من آثار سلبية على مصالح المواطن وبالرغم من أن المبدأ يتنافى مع مفهوم الديمقراطية والشرعية والشفافية، وتحقيق العدالة الاجتماعية مما يقلل فرص إطلاع الأشخاص على ظروف وملابسات اتخاذ القرار الإداري، مما يعني تكريس سياسة المحاباة والانحياز في تقديم الخدمة العمومية، إلا أن مبدأ عدم الإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها وجد أنصاراً من الفقه وحماية وتأييداً من القضاء خاصة في الدول النامية.²

ويستمد مبدأ عدم وجوبية التسبیب أساسه التاريخي الذي يعرف بالمبدأ التقليدي للتسبیب من الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، حيث قضى في عدة أحكام أن الإدارة غير

¹ سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ص. 132

² سامي الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 28

ملزمة بتسبیب قراراتها، إذ يفترض أنها تتخذ قراراتها بمقتضى أسباب مشروعة وصحيحة، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته.¹

كما يعتبر مبدأ عدم وجوبية تسبیب القرارات من مظاهر امتيازات السلطة العامة، وذلك لارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة،² مما يجعلها في مركز ممتاز عن مركز الأفراد، وفي علاقة غير متكافئة.

وهكذا يستند مبدأ عدم وجوبية التسبیب إلى مبررات تتعلق بالاعتبارات القانونية للإدارة (المطلب الأول)، كما يستند إلى مبررات متعلقة بالواقع الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبررات المتعلقة بالاعتبارات القانونية.

من أجل ممارسة الإدارة لنشاطاتها وأعمالها المتعددة في شتى المجالات بقصد تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام،³ يمنحها القانون امتيازات السلطة العامة التي نجد من بينها السلطة التقديرية، وحققها في إجبار على تنفيذ قراراتها.

تعتبر قاعدة عدم وجوبية تسبیب القرارات أحد نتائج هذه الامتيازات نتيجة استقرار هذه القاعدة في أذهان القائمين على شؤون الإدارة، عندما لا يوجد نص قانوني صريح يلزم الإدارة بتسبیب قراراتها استناداً لمبدأ "لا تسبیب إلا بنص" وبذلك تعتمد الإدارة من خلال عدم التزامها بتسبیب على مبررات متعلقة بمفهوم القرار الإداري (الفرع الأول)، ومبررات متعلقة بقرينة سلامة القرار الإداري (الفرع الثاني)، ومبررات تتعلق بكفاية الرقابة القضائية على ركن السبب (الفرع الثالث).

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص. 45

² سنية البجاوي، تعليل المقررات الإدارية، ص. 15

³ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، ط. 1، جسور للنشر

والتوزيع، 2009، ص. 15

الفرع الأول: عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها استناداً لمفهوم القرار الإداري.

أن مبررات قاعدة عدم وجوبية التسبیب القرارات الإدارية تعود إلى اعتبارات ومقتضيات مستمدة من مفهوم القرار الإداري، فالإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها، حيث يأخذ القرار أشكالاً متعددة ومتنوعة لصدوره، فقد يتخذ شكل قرار شفوي أو قرار كتابي أو حتى ضمني، وعليه فإن الكتابة ليست شرطاً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، والتسبیب يتعارض مع هذه الفكرة، لأنه إذا ألزمت الإدارة بالتسبیب يتعين بالضرورة استبعاد القرار الشفوي والضمني، واستناداً إلى ما سبق فإن الإدارة غير ملزمة بالتسبیب مادام القرار يصدر بهذه الأشكال.¹

والقرار الإداري الوسيلة القانونية الأساسية للنشاط الإداري الذي من خلالها يخاطب الفرد، وتفرض الإدارة إرادتها عليه، إن إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها، يترجم على أنه تقييد ذاتي للإدارة، يؤثر سلباً عليها، ويقلل امتيازاتها.²

ورغم أن القرارات الإدارية هي الأداة والوسيلة الأساسية لتنشيط عمل الإدارة على مستوى علاقاتها وتفاعلاتها مع البيئة الخارجية، وبذلك فإن تسبیب تلك القرارات الإدارية التي اتخذتها الإدارة ستساهم في تحسين العمل الإداري.³

إلا أن كون القرار الإداري يمثل مظهر من مظاهر السلطة الإدارية، وأداة تنفيذية فعالة في يد الإدارة العامة، يجعل قاعدة "لا تسبیب إلا بنص" ضرورية لفاعلية ونجاعة القرارات الإدارية الصادرة عنها، مما يدعوا إلى استبعاد كل مظاهر تضيق وتكبييل إرادة الإدارة، من خلال إلزامها بتسبیب قراراتها.⁴

¹ سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص. 133

² المرجع نفسه، ص ص. 284-285

³ خديجة حيزوني، أهمية إلزامية تعليل القرارات الإدارية في بلورة المفهوم الجديد للسلطة ومدى فعالية تلك الإلزامية في

استيعاب ثقافة هذا المفهوم، (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 51-52 يوليو-أكتوبر 2003)، ص. 49

⁴ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 283

وما دام القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة، ويتم تنفيذه ولو لم يتوفر عنصر الرضا من جانب الآخر، فلا جدوى عندئذ من تسببيه، باعتبار أن الإدارة لديها الوسائل القانونية التي تكفل تنفيذ القرار، وترتيب آثاره ولو باستخدام القوة عند الاقتضاء.¹

حيث يعتبر العميد **Duguit**، أن من مميزات الجوهرية للقرار الإداري كونه مظهراً للسلطة، مما يستوجب عدم إلزام الإدارة بتسببيه.²

إن كون الإدارة تستمد اختصاصاتها من القانون يجعلها غير ملزمة بإقناع الأفراد بقراراتها، حيث يكون عليهم في حالة عدم اقتناعهم الطعن فيها أمام القضاء، وهناك يمكنهم معرفة أسباب القرارات التي اتخذت في حقهم.³

وما دام القاضي الإداري يمكنه معرفة أسباب القرار من خلال رقابته على ركن السبب فلا داعي إذاً لإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها.⁴

وبعبارة أخرى يمكن للأفراد اللجوء إلى القاضي المختص الذي يكرس لهم حق الإطلاع ومعرفة أسباب القرار عن طريق دعوى الإلغاء، وهي رقابة فعالة بديلة عن التسبیب الشكلي الذي تلتزم به الإدارة، فالقاضي الإداري له من الإمكانيات والوسائل التي تلزم الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار بناءً على طلب المعني المتضرر من القرار، وذلك قبل فصل القاضي في الدعوى محل المنازعة.⁵

¹ بوكثير عبد الرحمن، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، ص. 80

² **Duguit**، "les transformation du Droit public" paris، 1907، p. 145 "C'est un système impérialiste ou régulier puis qu'il implique que les gouvernants exercent toujours la puissance commandante l'imperium..."

نقلا عن، أشرف عبد الفتاح أبو مجد، المرجع نفسه، ص. 283

³ أشرف عبد الفتاح، المرجع نفسه، ص. 284، 285

⁴ سنية البجاوي، المرجع السابق، ص. 44

⁵ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 80

الفرع الثاني: عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها استناداً إلى قرينة سلامة القرار الإداري.

تمارس الإدارة العامة المعاصرة نشاطات هامة و واسعة، تستهدف بذلك تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام ويتم ذلك بمختلف مصالحها ومرافقتها العامة، وهذا ما يسمح لها بامتيازات استثنائية وغير مألوفة في قانون الخاص حيث تسهر على حماية مبدأ المشروعية من أي تجاوز.¹

لضمان التوازن بين متطلبات الحقوق والحريات العامة للأفراد واعتبارات نجاعة العمل الإداري قي ظل ظروف متغيرة دوماً، ولتحقيق المصلحة العامة كرست معظم الأنظمة القانونية جملة من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة من أجل أداء وظيفتها الإدارية على الوجه الأحسن.

حيث نجد مجلس الدولة الفرنسي، جسد مبدأ قرينة سلامة الأعمال الإدارية القاضية بأنه حين استخدم الإدارة سلطتها لتحقيق الصالح العام، فإنها بذلك تكون الأمينة والنزيهة والمحايدة، يفترض فيما تتخذه من القرارات أنها سليمة من الناحية القانونية والواقعية، وهذا يؤشر على وجود أسباب صحيحة للقرار، وبذلك يعتبر هذا المبدأ قرينة بسيطة، فمن يدعي عدم مشروعية القرار يكون عليه عبء الإثبات أمام القضاء، وهذا لكون مبدأ عدم وجوبية التسبیب نتيجة غير مباشرة لقرينة سلامة القرارات الإدارية.²

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه القاعدة بقولها "إن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر الأسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب وفي هذه الحالة تحمل على القرينة العامة التي تقضي بافتراض وجود أسباب صحيحة لهذه القرارات، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك".³

¹ صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 124

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 291

³ حكم المحكمة المصرية، 1965/05/22، القضية رقم: 1586، لسنة 07 القضائية، مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة، السنة 10، القاعدة رقم: 128، ص. 1421، أشار إليه، حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ص. 122

ونلاحظ أن عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها، مرده الثقة التي خصها بها المشرع باعتبار ما تحمله من قرينة صحة وسلامة أسباب القرار التي استندت إليها، فالإدارة حين أصدرت القرار كان أساسه الواقع والمنطق إذ لا يعقل أن تتخذ قرار بلا وقائع مادية وقانونية ولا يعقل أن تتخذ قرار بدون وجود أسباب حقيقية.

وتكريساً لقرينة سلامة القرارات الإدارية وما تستوجبه من عدم تسبیب الإدارة لقراراتها، ألغى مجلس الدولة حكم المحكمة الإدارية لمدينة CLERMONT- FELRAND القاضي بوجوب تسبیب القرارات الصادرة عن اللجنة الشهرة الطبية.¹

إذ إن إلزام الإدارة بتسبیب القرارات الإدارية يعتبر قرينة على عدم الثقة في النشاط الذي تقوم به الإدارة في عملية اتخاذها لقراراتها ويكون بالتالي مصدراً للتناقضات، إذ من جهة يكرس القانون لها حرية التقدير والملاءمة، ومن جهة ثانية تكون مطالبة بكشف الأسباب التي أسست عليها قراراتها، نتيجة لذلك ظهرت أو برزت العلاقة السببية بين مقتضيات سلطة التقديرية للإدارة ومبدأ عدم وجوبية التسبیب.²

الفرع الثالث: عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها لكفاية الرقابة القضائية على ركن السبب.

أن فعالية الرقابة القضائية على ركن السبب نستبعد آلياً إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها ما دام القاضي الإداري يستطيع الوصول والإطلاع على أسباب القرار عن طريق رقابة ركن السبب، فلا جدوى إذاً من تسبیب الإدارة لقراراتها، لأن ذلك يعتبر مضیعة للوقت والجهد والمال.

وبالتالي فالرقابة القضائية تعتبر من أهم وأنجع السبل للوصول ومعرفة مشروعية القرار الإداري، فهي بذلك تستهدف الحفاظ على مبدأ المشروعية، وتعتبر حصن منيع له من أي

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع نفسه، ص. 292

² سنية البجاوي، الرجوع السابق، ص. 16

اختراق أو تعسف، وبالتالي يكون لهذه الرقابة أثر فعلي ملموس،¹ وما دام قاضي الإلغاء يستطيع أن يأمر الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار وتمكين المعني بالأمر بإطلاع على هذه الأسباب، فلا داعي أذاً لإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها مادام المشرع لم يتدخل ويلزم بذلك

حيث إذا لم يقتنع الأفراد بمضمون القرار أو وجدوا غموضاً فيه أو تم حجب أسباب القرار، فلهم اللجوء إلى القاضي الإداري مدعين بذلك عدم وجود أسباب أو عدم مشروعيتها، وبذلك إلزام الإدارة بالإفصاح عنها من أجل تمكين القاضي من تقدير مدى مشروعيتها.

والدور الذي يقوم به التسبیب في سبيل الرقابة على مشروعية القرار الإداري من تسهيل مأمورية القاضي، إذ يتأكد القاضي الإداري من صحة الأسباب المذكورة من الناحية الموضوعية وتكييفها القانوني ويشكل له بذلك سنداً متيناً لرقابته.²

والأمر الذي نلاحظه أن رقابة قاضي الإلغاء على أسباب القرار بلغت مستوى كبيراً من الفاعلية والنجاعة وهي بذلك تجعل مبدأ وجوبية تسبیب القرارات الإدارية أمراً ثانوياً يمكن الاستغناء عنه ما دامت رقابة قاضي الإلغاء، تمتد إلى تقصّي أسباب القرار الإداري بنفسه.

من خلال مدى وقوفه على جدية الإدعاء الذي تمسك به الطاعن بعدم سلامة أسباب القرار التي تدعيها الإدارة، وبناءً عليه يحمل الإدارة على الإفصاح على الأسباب التي أسست عليها قرارها حتى ولو لم يوجد نص قانوني يلزم الإدارة بتسبیب قراراتها.³

¹ محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01.03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية

والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003، ص.

² خديجة حيزوني، أهمية إلزامية تعليل القرارات في بلورة المفهوم الجديد ومدى فعالية تلك الإلزامية في استيعاب ثقافة هذا

المفهوم، ص. 51

³ محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 53

وفي هذا الاتجاه يرى مفوض الحكومة السيد GENTOT أن الذي يهم لوجود رقابة المشروعية ليس أن تكون القرارات مسببة، وإنما أن يتمكن القاضي أثناء سير الإجراءات من الإحاطة بأسباب النشاط الإداري، وأن يستخلص منه النتائج.¹

ويضيف الأستاذ Dupuis أن الاستخدام الجيد للإجراءات الموجهة من طرف القاضي يجعل من التسبیب لا فائدة ترجى منه ففي خضمّ سير الدعوى يقوم الطاعن في القرار بتقديم الأدلة أو الأسانيد القانونية الجادة ليأمر القاضي الإداري الإدارة، على أساسها بالإفصاح عن أسباب القرار المطعون فيه، وفي حالة سكوتها عن الرد باتخاذ موقف سلبي، فإن ذلك يُعتبر قرينة بصحة ادعاء الطاعن هذا من جهة، من جهة ثانية فإن سلطة نقل عبء الإثبات تكون للقاضي، وبذلك فإن الطاعن في مشروعية أسباب القرار يكتفي بالإشارة إلى أن الأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها غير صحيحة، باعتبار هذا الأخير سند قائم على مبررات قانونية، ما لم تثبت الإدارة العكس، وعليه فإن رقابة القاضي لا تنحصر فقط في تحديد الأسباب المذكورة في الدعوى، بل تمتد سلطته إلى إلزام الإدارة بتقديم شرحاً مفصلاً للأسباب التي اتخذتها في قرارها من حيث طبيعتها، ومن حيث تكييفها القانوني.²

ونلاحظ أن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أسباب القرار، توجب بداهة أن يكون القاضي على علم بهذه الأسباب حتى يتسنى له بسط رقبته عليها، ولذا فقد اتجهت الأنظمة القضائية المختلفة المقارنة في كل من فرنسا ومصر إلى بيان الضوابط التي يمكن للقاضي فيها إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها في الحالات التي لا تلتزم فيها بتسبیبها هذا القرار، وإلا اعتبرت رقابة وهمية صورية، فإذا امتنعت الإدارة عن الاستجابة لهذا الطلب، كان امتناعها قرينة على صحة ادعاءات الطاعن في عدم مشروعية أسباب القرار.³

إن الحكمة من استبعاد التسبیب وتقرير الرقابة القضائية كبديل عنه، هي نتيجة لفاعلية ونجاعة رقابة القاضي الإداري على الأعمال الإدارية حيث نجده قد بسط رقبته على جميع

¹ سنية البجاوي، المرجع السابق، ص 67.

² محمد عبد اللطيف، المرجع نفسه، ص 53.

³ عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، ط.1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر. 2008، ص. 452.

جوانب المشروعية الخارجية للقرار بما في ذلك سلطة الإدارة في اختيار البدائل المتاحة أمامها أو الأسباب القانونية التي تأسست عليها قرارها، وذلك بإقرار رقابة القاضي لإلغاء على السلطة التقديرية للإدارة حتى ولو كانت في حدود ضيقة، مما يعني كنتيجة مباشرة تقرير مبدأ عدم وجوبية التسبیب الذي يكرس قاعدة "لا تسبیب إلا بنص"، وبذلك نجد مفوض الحكومة **Letourneur** الذي قدم تقريره في قضية باريل، حيث يرى أن غياب التسبیب لا يؤثر على صحة الأسباب للقرار وذلك بقوله "القاعدة المستقر العمل بما أن الأصل في القرار الإداري عدم التسبیب...، وأن أسباب القرار الإداري المطعون فيه تقدّمها الإدارة بناء على إلزام قضائي لها بذلك".¹

إن الرقابة القضائية ضمانه ثمينة للأفراد للحفاظ على مراكزهم القانونية وحقوقهم وحياتهم ويظهر ذلك في كون الإجراءات القضائية أكثر فعالية في ضمان هذه الحقوق من الإجراءات الإدارية غير القضائية، حيث يمكن من خلال إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها. بالمقابل يعجز التظلم الإداري في الإجراءات الإدارية غير القضائية عن تحقيق الأهداف المتوخاة من الحفاظ على الحقوق للأفراد وحياتهم مما يجعله في كثير من الأحيان إجراء غير ذي جدوى، وعليه فإن رقابة القاضي الإلغاء أكثر فاعلية في النظر في مشروعية أسباب القرار فهو بذلك أقرب لليقين على عكس التسبیب الذي يكتفي بالدلالات والاستنتاجات العامة، وعليه فإن الرقابة القضائية على أسباب القرار تغني عن إلزام الإدارة بالتسبیب.²

ومما تقدم نستنتج أنه رغم أهمية تسبیب القرارات كضمانة شكلية، حيث يؤدي وظيفة هامة للكشف عن أسباب القرار غير أن الرقابة الموضوعية على السبب تسمو على الرقابة الشكلية على التسبیب،³ لأن رقابة قاضي الإلغاء على السبب تغني عن رقابته على التسبیب، مما يعني أن رقابته تتعمق في باطن الموضوع، وصولاً للسبب الحقيقي والمبرر الفعلي للقرار، وبذلك تتحقق الفائدة للمدعي، فهو يحيط أيضاً أصحاب الشأن علماً بأسباب القرار، بينما

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 293

² المرجع نفسه، ص. 294

³ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 80

التسبب الشكلي يكون بمثابة شاشة أو واجهة للأسباب الظاهرة التي ربما تكون غير حقيقية أو وهمية أو صورية.¹

المطلب الثاني: مبررات المستندة إلى الواقع الإداري.

أمام تزايد تدخل الإدارة الحديثة، واتساع مجال نشاطها وتعاضل أعباءها وتزايد تحكمها في مسار الحياة اليومية للأفراد، مما أدى إلى زيادة امتيازاتها.

وبالتالي فإن القانون يكرس للإدارة جانباً من الحرية في ممارسة صلاحياتها وإصدار قراراتها، فتتمتع بحرية تقدير الخطورة من عدمها واختيار وقت تدخلها والوسيلة المناسبة لتدخلها، وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية للإدارة.²

وترتيباً على ما تقدم فإن إقرار مبدأ وجوبية التسبب يمس ويتعارض في بعض الأحيان مع نشاط الإدارة وسرية أعمالها ومداوماتها ووثائقها لتكون طبيعتها لا تتلاءم مع وجوب تقرير التسبب، وحتى في وجود إلزام قضائي، وكنتيجة لذلك توجب اقتران عدم

التسبب بقاعدة السرية الإدارية وبذلك عدم إعلان نشاطها للملأ.³

ولقد قدم جانب من الفقه العديد من المبررات المؤيدة لمبدأ عدم وجوبية التسبب القرارات وذلك لاستقرار النشاط والعمل الإداري، وعليه فإن مبدأ عدم وجوبية التسبب يتماشى مع تسهيل النشاط الإداري للإدارة (الفرع الأول)، وأيضاً مع السرية الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبدأ عدم وجوبية التسبب يتماشى مع سير النشاط الإداري.

بالرغم من أن تسبب القرارات يعتبر ضماناً حقيقية وثمينة للأفراد، وذلك بتمكينهم من الإطلاع عن أسباب القرار وظروف وملابسات اتخاذها إلا أنه يضاعف من الأعباء على عائق

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 54

² أحمد أجعون، قرارات نقل وانتقال الموظفين بين سلطة الإدارة ورقابة القضاء الإداري، (المجلة المغربية للإدارة والتنمية،

سلسلة "مواضيع الساعة" المغرب، العدد 43، 2003)، ص. 237

³ سنية البجاوي، المرجع السابق، ص. 23

الإدارة، في حين صياغة أسباب القرار وتمحيصها الجيد، وذكرها في القرار من شأنه أن يكلف الإدارة المزيد من الجهود والوقت، وهذا يؤدي حتماً إلى تعقيد الإجراءات الإدارية، بالإضافة إلى ببطء العمل الإداري.¹

وما دام كل قرار يجب أن يقوم على سبب خاص به يبرره، فإن ذلك من شأنه إلزام الإدارة بتوفير إمكانيات كبيرة ومتنوعة سواء كانت مادية أو بشرية للقيام بهذه الأعمال القانونية، وانجازها بكفاءة عالية وسرعة كافية، وهذا ما تعجز عنه الإدارة نتيجة القدرة المحدودة لرجالها، مما يجعل من تسبیب القرارات يلحق بالإدارة مشاق لا تقدر على تحملها.²

وبناءً على ما تقدم فإن إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها الصادرة عنها من شأنه أن يشلّ العمل الإداري، ويشتت تناسق وترابط وحداتها، فهي لا تستطيع تغطية كافة الأعمال القانونية من تسبیب كل قرار على حدة، مراعاة لحجم التكاليف الملقى على عاتقها يُترك المجال للأفراد بإتباع مسار الطعن القضائي، وعليه رأى جانب من الفقه أن إعفاء الإدارة من التسبیب هو مبرر الصحيح للمضي قدماً للتطوير الوظيفة الإدارية والحفاظ على المراكز القانونية للأفراد وذلك بتكريس قاعدة "لا تسبیب إلا بنص".

ويرى مفوض الحكومة GENTOT أنه "من غير الملائم إحاطة النشاط الإداري بطوق خائق من الالتزامات لأن ذلك من شأنه إهدار الفكرة الفرنسية عن الإدارة، ألا يكفي أن يأسفون ويكابدون المشقة لتعقد الإجراءات الإدارية وبطء النشاط الإداري، فكيف يلقي على عائق الإدارة بعبء آخر ثقیل غير مهيأة له".³

كما برر الفقيه RIVERO على عدم إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها بأن التسبیب يتعارض مع كون القرارات الصادرة عن السلطة ملزمة للأفراد وما عليهم إلا التنفيذ التزاماً بمضمون القرار بقوله "أنه يجب على الإدارة أن تتولى إشباع الحاجات العامة ولا يمكن أن تضطلع بذلك

¹ سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص. 133

² سامي محمد الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 52

³ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 124

إذا كانت على قدم المساواة مع الأفراد ونظراً لأن إرادتهم تحركها بواعث شخصية محضة، فإنهم قد يعرضون إرادة الإدارة للفشل في كل مرة... إن الإدارة تملك سلطة قهر هذه المقاومة، إن قراراتها ملزمة دون أن تطلب الحصول على رضا أصحاب الشأن وتستطيع رغم معارضتهم الاستمرار في تنفيذها".¹

وتسند الإدارة أيضاً في تبرير عدم التزاماتها بمبدأ وجوبية التسبیب القرارات إلى أنه متى ألزمت بتسبیب القرارات الإدارية يؤدي إلى عرقلة العمل الإداري وزيادة أعباء وأثقال كاهل الإدارة، ويقيد نشاطها وتصرفاتها، ويلزمها بإتباع جوانب روتينية، وبذلك تتم عملية اتخاذ قراراتها وتسيير شؤونها الإدارية بطريقة بطيئة، وتحمل أعباء شكلية هي في غنى عنها.²

فإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها يُعتبر قيداً على النشاط الإداري، يستدعي انخفاض منسوب فاعلية ونجاعة العمل الإداري،³ والاعتراف بإقرار وجوب تعميم تسبیب القرارات كقاعدة، يترجم على أنه تكليف الإدارة بأعباء وأثقال شكلية، مما يمنعها من أداء نشاطاتها بشكل أفضل لتطوير الوظيفة الإدارية وتقديم خدمات نوعية بأكثر فعالية ونجاعة للأفراد.⁴

وتؤكد Céline Wiener في طرحها أن إقرار مبدأ التسبیب كقاعدة يجعل من العمل الإداري أكثر بطلاً وثاقلاً، بحيث أن الإدارة العامة عندما تتخذ قراراتها تحتاج إلى فترة زمنية أكثر لتفسيرها وتشخيص الأحداث والوقائع والتكييف القانوني المناسب، للوقوف على الأسس والأسانيد التي يبني عليها القرار.⁵

¹ المرجع نفسه، ص. 125

² مجهول، تعليل القرارات الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة القضاء فعالة، (المجلة العربية للفقهاء والقضاء، أكتوبر

2008، العدد 38)، ص. 57

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 275

⁴ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 288

⁵ Celine Wiener «la motivation des décisions administratives en droit compare» R.I.D.C, 1969. PP.

179-783

الفرع الثاني: مبدأ عدم وجوبية التسبب يتمشى مع السرية الإدارية.

نقصد بالسرية في أعمال السلطة التنفيذية بصفة عامة، إخفاء حقيقة الأعمال ذات الصلة بهذه السلطة سواء كانت أعمالها مادية أم قانونية، ويكون هذا الإخفاء ناتج إما عن موقف سلبي عن طريق سكوت الإدارة عن الإفصاح عن الحقائق رغم وجودها، وإما باتخاذ موقف إيجابي وذلك بالإفصاح عن معلومات غير صحيحة ولا تمت بالصلة لحقائق الأصلية لتضليل ودفع بالحجج الوهمية وصورية، وذلك لعدم الإطلاع على المعلومات الحقيقية بغض النظر إن كان الدافع على إخفاء الحقيقة مشروعاً أو غير مشروع.¹

وتُعرف السرية في أعمال الإدارة بصفة خاصة بأنها "حالة عدم العلم الكافي أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصرح لهم بالإطلاع على هذه المعلومات".²

وترتيباً على ما تقدم، فإن السرية الإدارية هي عدم تمكين أصحاب الشأن من الإطلاع على المستندات أو الملفات أو المعلومات الإدارية، وتنتهج الإدارة بذلك سياسة الرفض أي عدم الاستجابة لأي طلب القاضي بالتزويد بالأشخاص بالمعلومات والحقائق العملية للإدارة، بالإضافة إلى تبني أسلوب الغموض الإداري، وعدم الإفصاح عن إرادتها للغير ويعرف ذلك بالصمت الإداري.³

وبذلك فإن عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الصادرة عنها يعدّ مظهر من مظاهر السرية الإدارية مما يحقق للإدارة الفاعلية والاستقلال، فلا يستساغ أن تكون الإدارة (ببيت من زجاج) مكشوفة لكافة الأشخاص بأعمالها ونشاطاتها وعليه فإن السرية تعني حرية الإدارة في إصدار قراراتها مما تستهدف السير الحسن والفعال للمرافق العامة.⁴

¹ ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، (مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة الإسكندرية، السنة 17، العدد 01، 1975)، ص. 45

نقلا عن: صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 197

² أحمد بوشنافة، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، ص. 66

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 303

⁴ سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص. 133

وبالتالي فإن إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها تتنافى مع سرية الأعمال الإدارية، ذلك أنه من شأن إذاعة وعلانية القرارات والوثائق الإدارية أن تعيق النشاط الإداري، لأن العلانية ستؤدي إلى بطل الإجراءات، وتوفير وضعية ملائمة للمنازعات إلى جانب ذلك أن مبدأ العلانية أو الوضوح الإداري، يعتبر اعتداء على حياة الإدارة الداخلية، وبناءً عليه فإن استقلال الإدارة الذي تجسده السرية، هو في نهاية المطاف استقلال للأفراد، فرجل الإدارة سيعمل بأقل حرية واستقلالية، إذا تبادر في ذهنه إن رأئه سوف يطلع عليها الآخرون، ونتيجة لذلك فإن إرساء مبدأ السرية بصفة عامة، وإحاطة الإدارة بها، من شأنه تمكين الإدارة العمل في هدوء وطمأنينة ودون إزعاج وذلك بعيداً على أعين وأقلام الغير، خصوصاً في أعمال التحضيرية أو التمهيديّة السابقة لاتخاذ القرار.¹

وبالرغم من تبرير قاعدة السرية للنشاط وأعمال الإدارة بعنصر المفاجأة الذي تستند إليه الإدارة في عملية اتخاذ القرارات إلا أنه لم يعد أسلوب ملائماً في الاعتماد عليه، لأنه ليس إلا تعبيراً عن السلطة الاستبدادية للإدارة، ولذلك وجب على الإدارة تكريس ثقافة التشاور مع الأفراد والعمل على زيادة التواصل بينها، لاستبعاد فكرة الشك والتأويل للقرارات.²

وتأسيساً على ما تقدم فإن لتوجه الإدارة، للعمل بالسرية الإدارية بحجب الجانب الأكبر من المعلومات عن الشؤون العامة، يؤدي إلى تعميم وحجب أسباب القرار الإداري وراء جدران قاتمة من الكتمان، وبذلك عدم تمكين الأشخاص من الإطلاع عن أسباب القرار الإداري،³ يتنافى مع مبدأ وجوبية التسبیب بالقرارات الذي يستهدف إحاطة أصحاب الشأن بمختلف المعلومات والأسباب التي أسست عليها الإدارة قرارها، كما أن التسبیب يحمل الإدارة على التفكير والتروي والتدبر واحترام القانون وذلك باعتبار التسبیب غير شكلي.⁴

¹ سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في إدارة شؤون العامة الطريق للتنمية والإصلاح

والإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014، ص. 98

² محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 37

³ سامي الطوخي، المرجع نفسه، ص. 83

⁴ محمد قصري، إلزامية الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة قضائية عليها، (المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، المغرب، العدد (43)، ص. 188

وبات يقيناً أن ألزام الإدارة بتسبیب قراراتها يتعارض مع مفهوم السرية الإدارية بصفة عامة، غير أنه ومراعاة لبعض الجوانب والاعتبارات السرية للنشاط والعمل الإداري، ذهبت معظم النظم القانونية الحديثة، أن تستثني بعض الحالات التي تكتنفها السرية من الخضوع للإلزام بتسبیب.

ويعتبر مبدأ السرية من أهم العوامل المساعدة للحياة الخاصة للأشخاص، حيث يكفل لهم الأمان والاستقرار، ولذلك فإن تسبیب القرارات قد يؤدي إلى الكشف عن المعلومات شخصية أو مساس بمصالح الغير، مما ينتج عن ذلك أضرار للأفراد، ويتحقق ذلك في حال رفض الجهة الإدارية لطلبات تقدم بها صاحب الشأن، لتقلد بعض الرتب الإدارية، حيث إذا كان لا يتمتع بمؤهلات علمية وثقافية التي تمكنه من ذلك، ومن ثم تكون للمعني بالأمر مصلحة عدم إذاعة ونشر الأسباب الحقيقية وراء رفض الإدارة لطلبه.¹

وتأسيساً على ما تقدم، فإن التسبیب يتعارض بصفة عامة مع وجوب بقاء بعض الأعمال والنشاطات الإدارية في نطاق السرية، حيث تستوجب المصلحة عدم إذاعتها وشيوعها للغير وتكون السرية الإدارية في ثلاث صور:

- ✓ عدم اقتناء أو إذاعة أي معلومة خاصة بالأعمال والنشاطات المرتبطة بأمن الدولة والمصالح السياسية العليا للبلاد التي من شأنها تعريض المصلحة العامة للخطر، والتي توجب الضرورة أن تظل هذه الأعمال تحت طي الكتمان.
- ✓ سرية الأعمال التجارية وحرية المنافسة وبذلك لا يمكن للإدارة أن تسبیب هذا النوع من القرارات لأنه يضر بالمصالح الغير مهنية.
- ✓ سرية رفض طلبات الأشخاص التي توجب مصلحة الفرد عدم إذاعته وإفشاء أسباب الرفض.²

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 39

² سامي الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 74

ولقد استقر مبدأ السرية في النشاط الإداري في الجزائر على ما درج عليه العمل من أعراف الإدارية، وذلك في غياب النصوص القانونية المنظمة لقاعدة سرية الإدارة باستثناء بعض النصوص القانونية الخاصة المتفرقة لبعض الحالات السر الإدارية وذلك بغية تحديد نطاق العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، هذا وتعتبر قواعد السرية الإدارية الجزائرية مستوحاة من ميراث التاريخي للإدارة الاستعمارية الفرنسية التي كانت تركز سياسة التهميش وإبعاد الإدارة من المواطن.¹

أوجب المشرع الجزائري في بعض النصوص القانونية مبدأ السرية على الوثائق والمعلومات الإدارية، حيث نجد من بين هذه النصوص قوانين الوظيفية العمومية المتعاقبة منذ الاستقلال إلى غاية صدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ نص هذا الأخير على الالتزام بالحفاظ على السر المهني بعدم كشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، وفي حال إخلال الموظف بمهامه يكون تحت طائلة عقوبات تأديبية.²

¹ صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 208

² أنظر المادة: 48 و 180، من الأمر: 03/06، المرجع السابق

أنظر المادة: 16، من الأمر، رقم: 133/66، المؤرخ في 1966/06/02، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.، العدد 46. الصادر بتاريخ 1966/06/08. الملغى.

أنظر المادة: 23، فقرة ثانية من المرسوم رقم: 59/85، المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.، العدد 13.

العمومية.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة، مدلول مبدأ عدم وجوبية التسبیب القرارات الإدارية وبيننا أساسه التاريخي، ورأينا في مضمون هذا المبدأ إن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية، والدوافع التي استندت إليها لإصدار القرار الإداري ما لم يلزمها نص قانوني بإجراء التسبیب تكريسا لقاعدة "لا تسبیب إلا بنص"، فالقاعدة العامة هي عدم تسبیب القرارات، والاستثناء هو التسبیب ولا يتقرر إلا بنص.

وهذا ما استقر واجمع عليه الفقه والقضاء الإداريين عبر حقبة زمنية طويلة ومتعاقبة، من عدم تقييد الإدارة بهذا الإجراء، وذلك ما يجعل قراراتها تحمل قرينة مفادها قيام القرار الإداري على أسباب صحيحة وسليمة، إلى إن يثبت المدعي عكس ذلك.

كما سجلنا، أنه ورغم أنه وفي عدم التزام الإدارة بتسبیب وما يترتب عليه بتبني سياسة الغموض وتعتميم الإداريين، إلا أنه وجد الاتجاه المؤيد لهذا الجانب أنصارا من الفقه وحماية وتأييد من القضاء، واستندت الإدارة في تمسكها على أن التزام بتسبیب، يشكل زيادة في عبء العمل على عاتقها مما يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري والبطء في الإجراءات الإدارية، إلى جانب حيث يؤدي التسبیب إلى الكشف عن معلومات وجب الاحتفاظ بسريتها لاعتبارات إدارية وأخرى تمس المصلحة العامة.

ونتيجة لذلك، استندت الإدارة التقليدية لتبنيها لذا النهج إلى جملة من المبررات والحجج فيها ما هو متعلق الامتيازات القانونية، وما هو متعلق بالواقع الإداري العملي لها، فالإدارة غير ملزمة بإحاطة الأفراد علما بأسباب القرار وتبيان الأسس التي دفعتها إلى إصدار قرارها، إلا استثناء وبالنصوص خاصة أو إلزام قضائي.

وبالتالي لا يمكن الحديث عن فاعلية وأهمية التسبیب في ضل وجود إدارة تعتنق السرية الإدارية، وتعتميم الإداري، إلى جانب عدم وجود رؤية متكاملة ومتناسقة لتكريس التسبیب.

الفصل الثاني

مبدأ وجوبية تسبيب القرارات الإدارية

الفصل الثاني: مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية

لم تصمد طويلا المبررات التي تمسك بها الاتجاه التقليدي المؤيد، لقاعدة "لا تسبب إلا بنص" أمام سهام النقد من الجانب الآخر من الفقه الذي وقف على مواطن القصور وعيوب هذا المبدأ، بحيث كان قائما على سياسة الغموض الإداري، والسرية، والتعسف، حيث دعا الجانب الفقهي المؤيد لقاعدة مبدأ وجوبية التسبب إلى ضرورة إصلاح إداري شامل.

ونظرا لمختلف التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم مع بداية القرن العشرين، تطورت وتغيرت معها معاملات الإدارة مع الأفراد، في شتى المجالات وكانت محل إصلاحات.

كما تبادرت إلى أذهان رجال الإدارة تلك الأهمية، فجاء على لسان وزير الداخلية الفرنسي سنة 1970 ما يلي: " لمنع حدوث أي لبس أو تحوير سوف أقرر أن تؤدي جميع الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص وزارة الداخلية بقرارات مسببة تسببا كافيا ¹ .

ولقد استجاب المشرع الفرنسي لهذا التوجه بالفعل من خلال ترجمة هذه الإرادة بسلسلة من التشريعات، التي كانت نقطة تحول رائعة لإرساء مفاهيم الإدارة الحديثة، التي تستهدف إرساء سياسة الوضوح الإداري ².

لقد بدأت أولى خطوات الإصلاح بصدر قانون 03 جانفي 1973 المتعلق باستحداث نظام الوسيط، الذي تكفل له وظيفة فحص الشكاوي والالتماسات التي يقدمها الأفراد ضد تعسف الإدارة، ثم تلتها مرحلة ثانية بإصدار المشرع الفرنسي مجموعة من النصوص القانونية التي تستهدف تبسيط الإجراءات الإدارية وكان ذلك في سبتمبر 1977، ثم تلاه قانون 06 جانفي 1978، المتعلق بمعالجة البيانات الشخصية للأفراد عن طريق الحاسبات الآلية.

¹ R.,Marcellin, *Lettre au monde*, 22/23 Novembre 1970

نقلا عن، أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 13

² بوكثير عبد الرحمان ، المرجع السابق، ص. 110

حيث نصت المادة الأولى منه "هذه المعالجة يجب أن تكون في خدمة المواطن، ولا يجوز أن تتضمن اعتداء على الحياة الخاصة أو الحريات الفردية أو العامة".¹

كما صدر قانون رقم: 78 / 753 الصادر بتاريخ 17 جويلية 1978، المتضمن العديد من الإجراءات التي تستهدف تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، وحق الإطلاع على الوثائق الإدارية، المجسدة في التقارير والملفات والأوراق والدراسات والتوجيهات والتعليمات، والمنشورات والملاحظات والإجابات الصادرة من الوزراء، والإحصاءات، وذلك باستثناء آراء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية والتوقيعات والقرارات المكتوبة والتسجيلات الصوتية والمرئية وبذلك ألزم المشرع الفرنسي الإدارة بتمكين الأفراد بالإطلاع على الوثائق الإدارية.²

وبذلك تم تقرير مبدأ وجوبية التسبب في فرنسا ابتداء من صدور قانون رقم: 79/587 الصادر بتاريخ 11 جويلية 1979، بحيث يلزم الإدارة بتسبب القرارات الإدارية الفردية وبالتالي يعد خطوة تحول ايجابي نحو تكريس مبدأ كقاعدة، وذلك لعدم تهديد اعتبارات نجاعة وفعالية العمل الإداري، وتعزيز الضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات الأفراد.³

كما اعترف المشرع الجزائري من خلال إصداره مختلف التشريعات، بحق الأفراد في الإطلاع على الوثائق الإدارية، وذلك بإصداره مرسوم 88 / 131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، كما ألزم الإدارة بتسبب قراراتها، الصادرة عنها وحملها الإفصاح عن أسباب قراراتها لتمكين ذوي الشأن من إبداء موقف اتجاهها، وذلك بصور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006.

كما كرس المشرع الجزائري مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية الفردية، وذلك من خلال المصادقة على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مقررا بذلك إلزام الإدارة بتكريس المبدأ كقاعدة، حيث نصت المادة 02/06 منه " تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير وإجراءات الشكليات المتصلة بتقديم الخدمة العامة، تقوم الإدارة العامة بإبلاغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها

¹ Loi n° 78-17 du 6/1/1978, relation à l'informatique et aux libertés, J.O., du 7/1/1978, p. 227

² Loi n° 78-753 du 17/7/1978, "Accès aux documents administratifs", J.O., 18/7/1978, p. 2851

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 159

وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم،¹ وبهذه الخطوة الايجابية للمشرع الجزائري بتقرير مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية الفردية، مجسداً بذلك مبدأ الشفافية الإدارية وسياسة الوضوح الإداري، بحيث بهذا الإصلاح وضع حدا لقاعدة "لا تسبب إلا بنص"، ولكن وإن بدت في الوهلة الأولى أن هذين القانونين كرسا وجوبية التسبب إلا أنهما يظلا محدودين وغير كافيين، بالمقارنة مع حجم النشاط الإداري.

إن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، يعني بذلك الكشف عن معلومات والإفصاح عن أسباب القرار لذوي الشأن أو غيرهم في بعض الحالات، وتمكينهم من الإطلاع على الآراء والوثائق التي اعتمدت عليها الإدارة لإصدار قراراتها، ويستند ذلك إلى مجموعة من المبررات (المبحث الأول)، وحتى يكون إجراء التسبب صحيحا وسليما من الناحية الشكلية، يجب أن يكون وفقا للأحكام القانونية وفي نطاق معين (المبحث الثاني).

¹ الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة: اعتمد هذا الميثاق من طرف الدورة السادسة عشر للاتحاد الإفريقي المنعقدة بأديس بابا بتاريخ 01/31/2011، وصادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 425 /12 المؤرخ في 2012/12/11، ج.ر.، العدد، 68

المبحث الأول: مبررات وجوبية التسبب وأهميته.

أمام تزايد الدور المنوط للإدارة وتعاضم مجالات تدخلها، وما قد يطرأ على جوانب العمل الإداري من متغيرات، نجدها تعمل وبحرص على إيجاد مناخ ملائم لتغطية متطلبات الأفراد في شتى المجالات، ومن خلال تنفيذ هذه الالتزامات وتقديم الخدمة للأفراد تستند الإدارة في مباشرة عملها، إلى جملة من الأسس والأسانيد والضوابط التي عليها عدم إهمالها.

وبعد تقطن وتفكير معظم النظم القانونية في إيجاد والبحث عن وسيلة التي تحجم وتكبح إرادة الإدارة الجامحة، ليضمن بذلك عدم تجاوز وانحرافها عن الغاية المرجوة، وذلك لتحقيق العدالة الإدارية، وضمان حقوق الأفراد وحررياتهم، وبذلك توجت بإقرار مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، ونتيجة لذلك أضحت قواعد الشكل تؤدي دوراً مهماً في مجال العملي للإدارة، والتي منها تسبب كعنصر في شكل الخارجي للقرار، ولترجمة هذا النهج على الواقع، لابد إحاطة العمل الإداري بعدة مبررات، التي من خلالها توفر رؤية واضحة وجليّة لمباشرة الإدارة لأعمالها.¹

ونقصد بالمبررات مبدأ وجوبية التسبب الأسس والأسانيد التي يقوم عنها العمل الإداري، والتي تجعل من الإدارة أن تلتزم بإجراء شكلي والمتمثل في تسبب، وفقاً لسياسة الوضوح الإداري ومبدأ المشروعية.

ويعتبر إقرار مبدأ التسبب الوجوبي نقطة تحول إيجابية في الأنظمة الإدارية من سياسة التقليدية للإدارة القائمة على الغموض الإداري، إلى سياسة الحديثة القائمة على الوضوح الإداري، فتسبب يعتبر أحد ركائز سياسة الحديثة، إذ عمل جاهد كل من الفقه والتشريع في كل من النظم القانونية، على سد الذرائع التي كانت بمثابة معوقات أمام المبدأ.

وترتيباً على ما تقدم، فإن التسبب أضحي يعتبر من أهم المعالم مبدأ الشفافية الإدارية، إذ بمقتضاه تلتزم الإدارة بإحاطة الأفراد علماً كافياً بأسباب القانونية والواقعية للقرار والتي دفعتها إلى إصدار قرارها.

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 128

وأمام فاعلية ونجاعة التسبب، ومن خلال تكريسه في الواقع من طرف الإدارة، لابد من تستند في ذلك إلى جملة من المبررات (المطلب الأول)، إلى جانب إبراز أهمية الدور الذي ينطوي عليه تسبب، سواء كان بالنسبة للأفراد أو الإدارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مبررات مبدأ وجوبية التسبب.

لكي يجد مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية تكريسا فعليا ويضطلع بذلك بتحقيق الأهداف المتوخاة منه، ومنها حماية الحقوق وحريات الأفراد، ولإضفاء الشفافية ودرء آثار السلبية للتعسف الإداري، وحتى تكون نشاطات وأعمال الإدارة واضحة وجلية وظاهرة للعيان بصورة سليمة وواضحة لا بد من إلزام الإدارة بإتباع ضوابط معينة ووضع قيود معينة، التي من شأنها تكريس صحة وسلامة عملها الإداري.

ويمكن القول أن هذه الضوابط والقيود التي تلتزم بها الإدارة من خلال مباشرة عملها والذي يكون منها مبدأ المشروعية الذي يكون كأساس لإلزام الإدارة بذلك (الفرع الأول)، إلى جانب ذلك يتعين على الإدارة بتكريس سياسة الوضوح الإداري (الفرع الثاني)، لإضفاء شفافية وعلانية على العمل الإداري، وعليه فإن هذين الأساسين يعتبران ردا على الاتجاه التقليدي القاضي بعدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها.

الفرع الأول: مبدأ المشروعية كأساس لوجوبية التسبب.

نقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع سيادة القانون، أو سمو القانون ويراد بمبدأ المشروعية أيضا خضوع الحاكم والمحكوم للقانون، ويقصد بالمشروعية الإدارية تطابق الأعمال الإدارية مع أحكام القانون، سواء كانت نصوص تشريعية أو تنظيمية صادرة من السلطة التنفيذية، وبذلك يتعين على الإدارة الالتزام في ممارستها للوظيفة الإدارية بالقواعد والأحكام الموجودة في الدولة وتعتبر عن ذلك مبدأ المشروعية.¹

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 13

تحتل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموماً، وعلى القرارات الإدارية خصوصاً درجة بالغة من الأهمية، بسبب فاعليتها ونجاعتها المباشرة في الحفاظ على مبدأ المشروعية، سواء بإلزام الإدارة بالإفصاح على أسباب القرار لصالح المعنيين بناء على أمر قضائي أو بإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها في غياب نص قانوني.¹

يكتسي مبدأ التسبیب الوجوبي أهمية بالغة بالنسبة للرقابة القاضي الإداري، لأنه يسهل عليه مأمورية بسط رقابته على قرارات وأعمال الإداري، فالتسبیب يسهل له عملية التقدير السليم للقرار المطعون فيه بمناسبة نظره وفصله في الدعوى، حيث يشير التسبیب إلى عناصر لم يكن يدركها، ولا تستوقف لو كان القرار خالياً من الأسباب، حيث يكون القاضي الإداري في وضعية تسمح له بفهم ظروف وملابسات اتخاذ القرار الإداري.²

حيث يستبين على نهجه مواطن الخطأ والقصور في عملية اتخاذ الإدارة لقرارها استناداً على ما جاء من أسباب في مضمون القرار، فرقابة القاضي لا تنحصر فقط على منطوق معين أو نص القرار، ولكن لا بد من الرجوع إلى الاعتبارات القانونية والواقعية السابقة على اتخاذ القرار.³

كما أن من شأن التسبیب أن يوفر للمدعي سنداً قوياً لطعنة القضائي حيث يمكنه من تنظيم وترتيب دفاعه أمام القاضي، ويعبر الأستاذ حسن عبد الفتاح بقوله " أن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري يسهل له مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه أو طلب التعويض عنه".⁴

إن من بين الأسس والمبررات التي يقوم عليها مبدأ وجوبية التسبیب هو تفعيل مبدأ المشروعية حيث يظهر ذلك في عدم خروج الإدارة، من خلال مباشرتها لعملها، عن الأحكام القانونية واللائحية المنظمة لها.

¹ محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء القانون 03/01، بشأن إلزام الإدارة العمومية والجماعات المحلية

والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، ص. 197

² سامي الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 201

³ المرجع نفسه، ص. 201

⁴ محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، ص. 190

فإلزام الإدارة بتسبیب قراراتها يكرس ضمانات عملية لمبدأ المشروعية، إذ يدفع ذلك بالإدارة للتروي وعدم التسرع قبل إصدار قراراتها، تجنباً للخروج من مبدأ المشروعية، فالتسبیب الوجوبي يعتبر الذاكرة الحية للإدارة بتذكيرها باستمرار ضرورة احترام القانون ونصوصه، وبذلك لا يتوقف على كونه ضمانات شكلية بل تمتد آثاره إلى توفير ضمانات موضوعية، سواء كانت مكرسة للأفراد أو لصحة وسلامة القرار الإداري، إلى جانب ذلك ومن الناحية التربوية فإن إلزام الإدارة بالتسبیب من شأنه أن يساهم في تطوير حس الرقابة الذاتية لمصدر القرار.¹

والتسبیب يقدم ضمانات مهمة لحماية مبدأ المشروعية من أي اختراق أو تجاوز، فيعتبر بذلك شرط شكلي، فيقع لازماً على الإدارة الإفصاح والتعبير الكتابي في صلب القرار عن الأسباب التي اعتمدتها لإصدار قرارها، وبالتالي أصبح للتسبیب حسب منظور الاتجاه المؤيد لوجوبية التسبیب، علاقة وطيدة ومباشرة بمبدأ المشروعية في القرار الإداري مما يعني أنه في حال تخلف شرط التسبیب كتابة في صلب القرار، فإن القرار المتخذ من طرف الإدارة غير مشروع، ولو قام على أسباب حقيقية وصحيحة.²

وبذلك يصبح تسبیب كشرط شكلي، تعبيراً خالصاً عن النظام الديمقراطي، بحيث تكون الإدارة ملزمة بالاهتمام أكثر بمصالح المواطنين، ودراسة ومراجعة كل حالة على حدة، للحفاظ على حقوق وحريات الأشخاص.³

ونلاحظ أن قرينة المشروعية، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقرارات الإدارية متى أصدرتها السلطة الإدارية الشرعية المختصة، فيعطي بذلك للقرار قوة تنفيذية، بحيث لا يتعين على رؤوسين أو الهيئة المكلفة بتنفيذ القرار مناقشة أو الاعتراض على مضمون القرار الإداري، وبذلك فالجهة المخولة والوحيدة في نظر في هذا المضمون هي جهات قضائية إدارية.⁴

¹ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 108

² خديجة حيزوني، المرجع السابق، ص. 42

³ المرجع نفسه، ص. 43

⁴ ميمون يشو، تقديم وشرح مقتضيات القانون رقم 01/03 المتعلق بإلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية، (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، المغرب، العدد 43، 2003)، ص. 47

كما أن التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، يعتبر أحسن وسيلة للرقابة الإدارية الذاتية وذلك قبل الرقابة القضائية فالتسبب يلزم الإدارة أن تراقب نفسها بنفسها في إطار التشريعية الإدارية تقاديا لإصدار قرارات متسعة وطائشة، وبالتالي يؤدي التسبب إلى تناسق وعقلنة العمل الإداري، مما يضمن تعديل السلوك الإداري لصالح الأفراد، وهذه المبررات تعتبر ردا على الاتجاه التقليدي المؤيد لعدم وجوبية التسبب، فهذا الأخير يعبر عن سلطة الاستبدادية للإدارة بانتهاجها لسياسة الغموض الإداري، ومبدأ السرية الإدارية.¹

كما يعمل التسبب على فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على أعمال الإدارة، سواء كانت هذه الرقابة جهات مركزية أو هيئات رقابية إدارية متخصصة في هذا المجال، بحث تكون هذه الرقابة على أساس ضابط قانوني إلا وهو مبدأ المشروعية، فالتسبب يعتبر مرجع لمدى مطابقة الأعمال الإدارية للقانون وفي حال عدم وجود مبدأ عام يقضي بتسبب تلك الأعمال الأمر الذي من شأنه أن يصعب من مأمورية هذه الرقابة، حيث يقتضي الأمر الرجوع إلى كافة الوثائق والمستندات والمعلومات و الأوراق الأخرى غير المرفقة وذات الصلة بالقرار الإداري.²

كما يستهدف إلزام الإدارة بتسبب قراراتها إلى إطلاع الأفراد مباشرة بأسباب القرار الإداري، الأمر الذي من شأنه أن يسهل للأفراد مهمة الإثبات أمام الجهات القضائية المختصة، وذلك بقيامهم بإجراء التظلم الإداري، كما أن التسبب يعد الأداة الفعالة للرجوع والعدول عن القرارات الإدارية غير المشروعة.³

ويعبر Serge Sur بقوله أن " التسبب يعطي للإدارة إحساسا دائما بالخضوع للقانون، فهي تستمد سلطاتها من نصوص قانونية، وليس من مبدأ السلطة التي تعبر عن السرية التي تحيطه مظهرا مؤسفا، وهو يدفع بالإدارة إلى الكف عن اعتبار النصوص القانونية عوائق شكلية تعرقل نشاطها، بل تعتبرها أساسا لحقها في التصرف أو التزامها بالتصرف".

¹ محمد قصري، المرجع السابق، ص. 188

² سامي الطوخي، المرجع السابق، ص ص. 192-193

³ صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 88

ونستشف مما تقدم أن التسبب لا يتوقف أثره فقط على حماية الحقوق والحريات الأفراد، بل يضطلع وتمتد أثره إلى حماية سابقة للمشروعية في إطار تنفيذ أحكام القانون، وهذا ما يعجز عليه حتى رقابة القاضي على الأسباب.¹

أما تخلف التسبب في صلب القرار الإداري فهو عائق أمام رقابة القاضي الإداري على الأسباب، خصوصا عندما تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية، غير أنه وفي المقابل إذا التزمت الإدارة بتسبب قراراتها وهي تتمتع بهذه الصفة، تكون بذلك قد قيدت إرادتها بهذا القرار حيث تغدو أسيرة له.²

كما نجد أن مبدأ التسبب الوجوبي، يوفر الوقت والجهد، فيعتبر رجوع القاضي في رقبته على مشروعية القرار فهو يظهر الأدلة والإثباتات الضرورية بصفة سريعة وجلية، للوقوف السريع على مدى مشروعية القرار من عدمه، وذلك دون الحاجة للرجوع للملفات والمستندات السابقة لاتخاذ القرار وبذلك فهو يسهل ويخفف الإثبات على المدعي، والهدف من إلزام الإدارة بالإفصاح على أسباب القرار هو أن الإدارة أحيانا تحاول المراوغة والتحايل بادعاء أسباب غير تلك الحقيقية، حتى تتمكن من إطالة عمر المنازعة لتستفيد من عامل الوقت.³ ويعتبر التسبب شكلا جوهريا أساسيا إذا كان واجبا بنص، حيث يترتب على إغفاله وإهماله بطلان القرار الإداري.⁴

كما أن للتسبب دور محوري و فعال في الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة، فإذا أصدرت الإدارة قرارها بعيدة عن مقتضيات الصالح العام مثل موظف يسعى إلى تحقيق نفع شخصي، أو الانتقام من غيره لأسباب خارجة على مجال الوظيفة، أو الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، كاستخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية، أو

¹ Sur Serge, "La loi N 79/587 du 11 juillet 1979, Motivation ou non motivation des actes administratifs", A.J.D.A., 1979, p. 45

نقلا عن، بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 109

² محمد قصري، المرجع السابق، ص. 190

³ سامي محمد الطوخي، المرجع السابق، ص. 202

⁴ محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ك.أ.، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص. 746

الانحراف بالإجراءات، والمتمثلة في إخفاء الإدارة الغاية التي تسعى إلى تحقيقها، وذلك بانتهاجها لإجراءات غير تلك المقررة قانوناً.¹

و يوفر التسبب للقاضي الإداري الكشف عن الأسباب الحقيقية التي تتوخاها الإدارة في إصدار قراراتها، فالقاضي بمقارنة الهدف الذي سعت إليه الإدارة وتبيان نتائجه وأثاره من خلال استعمالها لسلطتها، والهدف الذي أوجبه المشرع في نصوص قانونية وألزم به الإدارة بتطبيقه، فإذا اتضح للقاضي أن هناك اختلاف بين الغايتين، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.²

و يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة، من العيوب الخفية والمستترة الأمر الذي من شأنه صعوبة الكشف عنها، فهو مستقر في البواعث الإدارية الخفية وأسبابها الباطنية، ومن ثم فإنه يشكل صعوبة أمام القاضي، فيصعب إثبات هذا العيب، مع الإشارة أن عبء الإثبات يقع على المدعي الذي هو طرف الضعيف في الدعوى.³

وبذلك تعتبر الرقابة القضائية من أهم الضمانات التي تحافظ وتحمي مبدأ المشروعية من أي اختراق أو تجاوز إلى جانب ذلك فإن التسبب الوجوبي يعتبر من أهم الضمانات غير القضائية للحفاظ على مبدأ المشروعية من الكشف عن أسباب القرار، والاستبيان من الواقع المادي والقانون للوقائع الأمر الذي من شأنه التأكد من مشروعية القرار.

الفرع الثاني: سياسة الوضوح الإداري كمبرر لوجوبية التسبب.

تعد سياسة الوضوح الإداري أحد أهم ركائز الإدارة الحديثة، وإلزام الإدارة بإحاطة الأفراد بأسباب القرار وظروف وملابسات اتخاذها، كافياً لتحقيق سياسة الوضوح الإداري والحد من السرية الإدارية، وذلك ضمن إطار مفهوم الاتجاه الحديث للإدارة، الذي يعتمد أساساً على الشفافية الإدارية.

¹ محمد الأعرج، المرجع السابق، ص. 143.

² المرجع نفسه، ص. 145.

³ صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص ص. 108-109.

ولقد عرف سامي الطوخي الشفافية الإدارية بقوله: "التزام الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات و التدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداولاتها وإعلان الأسباب الحقيقية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة على أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا عام بالإطلاع والوصول غير المكلف للمعلومات و وثائق الإدارة كأصل عام...".¹

ورغم تقديم الفقه المؤيد لعدم وجوبية التسبب، مجموعة من المبررات التي تعتبر وجوبية التسبب تتنافى والسير الحسن للإدارة، إلا أنها لم تصمد أمام تبريرات الفقه الداعية لوجوبية التسبب فهذا الأخير لا يتعارض مع تسهيل العمل الإداري،² إذ أن مبدأ التسبب الوجوبي له علاقة وثيقة بتعزيز الشفافية الإدارية.

ويعتبر مبدأ العلنية أحد المبادئ الأساسية لوجود رقابة مباشرة يمارسها الأفراد على أعمال الإدارة، فهي تعتبر تجسيدا لرقابة الشعبية و بالتالي فإن هذا النوع من الرقابة أحسن من أي رقابة أخرى، كما توفر العلنية المعلومات والوثائق لأصحاب الشأن.³

والقول أن التخوف من كثرة لجوء الأفراد للقضاء في حالة التسبب، فإن ذلك أمر غير متوقع وغير صحيح لأن التسبب يقوم على الإقناع فإذا كان كافيا و واضحا فمن شأنه

انصراف الأفراد عن اللجوء إلى طعون قضائية.⁴

إن التزام الإدارة بتسبب قراراتها يقوي النزاهة والثقة العامة بين مختلف الهيئات الإدارية، سواء كانت مركزية أم محلية، فالتسبب يترجم إرادة الإدارة و يظهر ما يجول في ذهنها وما استقر عليه رأيها بصدد مسألة معينة، وإحاطة الأفراد بأسباب القرار هو النهج الوحيد الذي يسمح للإدارة أن تثبت من خلاله ابتعادها عن منطقة التعسف والجور.⁵

¹ سامي الطوخي، "النظام القانوني..."، المرجع السابق، ص. 319

² بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 81

³ احمد بوشنافة، المرجع السابق، ص. 68

⁴ محمد الأعرج، المرجع السابق، 127

⁵ سامي محمد الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 160

كما يوفر التسبب الوجوبي المبررات والأسس التي دفعت بموظفي الإدارة إصدار قراراتهم، فلا تتسم بالسرية حتى تؤدي إلى الشك في موضوعيتها وبتكريسها للشفافية الإدارية، وبالتصرف تلقائياً بأن لا تخفي على أحد تصرفاتها وأعمالها.¹

كما يساهم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في تعديل العلاقة الأزلية التي تربط المواطن بالإدارة، تلك العلاقة التي يتقمصها ويتخللها الإحساس بالتبعية، وعدم الثقة من جانب، والرغبة في الهيمنة والتحكم من جانب آخر، مما يعني أن حواراً يمكن أن يبدأ على ضوء مفهوم إنساني جديد.²

كما يعمل التسبب على إرساء ثقافة التشاور وسياسة الانفتاح الإداري، وتبادل وجهات النظر بين الإدارة والمواطن، وذلك لوجود أداة متطورة قادرة على التفاعل مع محيطها، وهو الأمر الذي اتجهت إليه مختلف النظم القانونية الحديثة، ويظهر ذلك خصوصاً في مجال الإدارة الاقتصادية.³

والأمر الذي يلفت الانتباه في الواقع الإداري المعاش، إذ توجد عراقيل وتعقيدات من جانب الإدارة وذلك بتبنيها سياسة الانغلاق والانطواء، التي تتميز بها معظم النظم الإدارية، وخصوصاً منها الوطن العربي، مقارنة مع التجارب الأجنبية الغربية، مما يكرس سياسة الرفض للطلبات بصفة مستمرة ومطلقة، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد وتهميشهم وضياعهم بين أروقة الإدارات ومختلف المصالح التي يقصدونها، لعدم وجود إدارة إنسانية بعيدة عن البيروقراطية، وبعدم وجود إدارة تعتنق الشفافية وسياسة الوضوح الإداري.

¹ المرجع نفسه، ص. 160

² أنيس فوزي عبد الحميد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، (مجلة الشريعة والقانون، كلية الحقوق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة 26، العدد 50، أبريل 2012)، ص. 351

³ محمد الأعرج، "الاتجاهات...", المرجع السابق، ص. 117

المطلب الثاني: أهمية التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية.

لقد نال التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية حظا الوافر من الدراسة وتحليل من طرف كتابات الفقه الإداري الحديث، وذلك لما يوليه التسبیب من درجة بالغة الأهمية في الأوساط إدارية والاجتماعية، فمن خلاله تحفظ الحقوق وتصلح الحريات الأفراد.

والتسبیب له علاقة وثيقة بمبدأ الشفافية الإدارية والوضوح الإداري، تعزيزا للديمقراطية التشاركية في دولة القانون، والشفافية الإدارية مبدأ أساسي وجوهري في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمسیرين، وبذلك فمبدأ التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم مبادئها لأنه يكرس مفهوم إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب الواقعية والمادية للقرار الإداري، وبالتالي يقدم أهم ضمانة شكلية للأفراد لأنها تسمح لهم ولل قضاء في آن واحد بمراقبة مشروعية القرار من حيث سببه القائم عليه، فمن خلال هذه الضمانة نقف على مدى صحة القرار من عدمه.

وينطوي التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية على مزايا متعددة و متنوعة من ناحية الإدارة نفسها (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى من ناحية الأفراد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية التسبیب الوجوبي بالنسبة للإدارة.

وفي التسبیب الوجوبي وقاية من الاستعمال التحكمی للسلطة التقديرية المكسرة لرجال الإدارة تحقيقا لصالح العام، كما يجعل العمل الإداري أكثر شفافية ونجاعة، مما يولد الثقة والاطمئنان القانوني لدى الأفراد بمشروعية ومصادقية نشاطاتها، وهذا يؤدي حتما إلى إحياء الأفراد عن اللجوء إلى مقاضاتها الأمر الذي من شأنه تكليف الطرفين أكثر للوقت والجهد والمال هم في غنى عنه.¹

والتسبیب يعتبر الوسيلة التربوية للإدارة، لأنه بواسطة التسبیب المنتظم لقراراتها سوف يتبادر في أذهان رجال الإدارة رؤية ومنهج واضح من الانضباط الذي سوف يسعون إليه، فتأتي قراراتها المستقبلية متناسقة مع قراراتها الماضية، وهذا عنصر أساسي وجوهري خصوصا

¹ وافية داهل، تسبیب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد خطوة على طريق الوضوح الإداري، محاضرة أقيمت في ندوة حول " الحق في الحصول على المعلومة الإدارية، عنوان الشفافية. " يوم: 2014/04/23، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ص. 77

إذا كانت الإدارة تمارس اختصاصا تقديرية¹ كما يعد تسبب من أهم الوسائل الفنية التي تساهم في تحقيق سياسة الوضوح الإداري وتكريس مبدأ الشفافية.²

ويلزم التسبب الوجوبي الإدارة مصدره القرار الإداري على التآني والتروي وعدم التسرع بإصدار قرارات غير مدروسة، التي من شأنها أن تكون لها آثار وخيمة وسلبية على الأفراد، كما يحمل الإدارة بحث الأسباب القانونية والواقعية بحث دقيقا وموضوعيا، ويخلق عدد معين من القواعد التي تضبط حسن أداء العمل الإداري، إلى جانب مجموعة من القيود والضوابط التي تحكم الأداء الإداري، وبذلك يؤدي إلى تهذيب سلوك الإدارة فتعود بذلك لاحترام مبدأ المشروعية.³

كما يقدم التسبب فرصة للإدارة لمراجعة في ما أصدرته من إجراءات وإصلاح الأخطاء التي قد تقع فيها نتيجة التفسير الخاطئ للقانون، أو الوصف القانوني المختل للوقائع، أو الانحراف بالإجراءات، تجنباً في ذلك لنقد الغير والحفاظ على سمعتها، ومصادقية أعمالها التي يفترض فيها التطبيق الجيد للقانون، فالتسبب إذا هو مدعاة لاهتمام الإدارة بقراراتها.⁴

ويقع لزما على الإدارة من خلال إصدارها لقراراتها المتعددة والمتنوعة في شتى المجالات، إذ تستند إلى سبب أساسه الواقع القانوني، بحيث لا يعقل بحال من الأحوال أن تتخذ الإدارة أي قرار دون سبب معين قائم بذاته، حيث يفترض فيه أنه صدر بناء على قواعد قانونية أو أنه يستهدف بذلك لتحقيق الصالح العام.

فمن شأن التسبب الوجوبي أن يحث الإدارة على الالتزام بممارسة الرقابة الذاتية التي تتركسها من تلقاء نفسها، وذلك بعدم إصدار القرارات التي تفقر أسبابها لعناصر الموضوعية، فيقوم التسبب بالتالي كقرينة على مشروعية الأسباب التي تتخذها الإدارة، وهو الأمر الذي يبرز نسبية التبرير الذي نادى به جانب من الفقه والذي يجسد مبدأ عدم وجوبية التسبب.⁵

¹ محمد الأعرج، "الاتجاهات...", المرجع السابق، ص. 146

² Caudal Sylvie, *la motivation en droit public*, édition Dalloz, paris, 2013, p. 15

³ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 763

⁴ سنية البجاوي، المرجع السابق، ص. 4

⁵ المرجع السابق، ص. 4

و تعبر Céline Wiener في طرحها عن هذا المعنى بقولها: " لكن التسبب كذلك ضماناً من أجل الفحص الدقيق لظروف السبب ... إن ضرورة الشرح القانوني والواقعي لدوافع القرار في كل الأحوال تضمن تصحيحه، وطبعاً تقادي عدم الشرعية ... وتحث بالنتيجة الإدارة على التصرف لأسباب وغايات شريفة ... وفي الأخير فإن التسبب ضماناً سابقة ضد القرارات غير المشروعة، وضمانة لاحقة لفعالية الطعون، وهو بذلك مفيد للأفراد، ولكنه يشكل من جهة أخرى أمراً مفيداً للإدارة، في الخلاصة هو مفيد للمصلحة العامة.¹

كما يوفر التسبب رؤية واضحة وجليّة للظروف والملابسات والوقائع التي دفعت رجل الإدارة لإصدار القرار، حيث من خلاله يتم الرجوع إلى أسباب القرار بكل سهولة، فالتسبب يعد بمثابة مرجعية للعملية الإدارية وذاكرة الحية لها، وهو الأمر الذي عبر عنه السيد **jea.hweng jeong** في طرحه بقوله: "أن التسبب بالنسبة للإدارة يمثل ذاكرة حية تمدها بتجارب سابقة لمواقف مماثلة لما تواجهه، وبالتالي تستطيع الإدارة من خلال استعراض هذه الذاكرة اختيار أفضل البدائل المعروضة عليها في هذا الموقف"، فالتسبب يلزم رجل الإدارة إلى الموازنة بنتائج القرار وذلك بناءً على معطيات سابقة للقرار التي كان لها نفس الموضوع، وبذلك يبدي موقفه من القرار سواء بالعدول أو بتأشير عليه بالقبول.²

كما يمكن للتسبب أن ينظم ويرتب تناسق سلوك العمل الإداري من جهة وعقلنة وتحسين عملها الإداري من خلال تكريسها لسياسة الوضوح والدقة في نشاطها من جهة أخرى، فالتسبب يحمل الإدارة على الإمعان في النظر والتفكير وتروي ذلك قبل اتخاذ أي إجراء تحضيري وتمهيدي في بناء القرار الإداري، وبالتالي فإن الإدارة متى سببت قرارها، فإنها مرغمة على إصداره، وبذلك يعتبر سابقة إدارية، وتستعمل خبرتها السابقة على أساس استشارافي لما قد يظهر مستقبلاً من ذات أسباب القرار، وذلك لتماثل وتشابه موضوع القرار من حيث الوقائع وظروف الملابسات، وكما ابرز ذلك **sauvel** بقوله: "أن للتسبب أهمية كبيرة بالنسبة لمتخذ

¹ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 109-110

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 319

القرار إذ يجعله رقبيا على نفسه عندما يلتزم بتجانس الأسباب في قراره، كما يجنبه أي خطأ قد يقع فيه".¹

والتسبیب يعتبر من أهم الأساليب القانونية الذي يعمل على تحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة، فيجسد مفهوم التصالح بينهم وذلك كما عبر **rivero** بقوله : "أن تنفيذ القرار الإداري يغدو أكثر سهولة كلما كان مفهوما إذا أخذنا على عاتقنا أن نشرح للمواطن لماذا وكيف ما المفروض عليه ... إذا كان القرار على هذا النحو يكون مقبولا أو على الأقل مفهوما ... فإنه سيقلل من احتمال المنازعة أمام القضاء، لذلك يبقى التسبیب وسيلة ناجعة للحد من المنازعات أمام القضاء، فهو بالمعنى السالف الذكر، يصبح وسيلة للإقناع والاقتناع وليس للإجبار، فالمواطن كلما ثبت له شرعية القرار الإداري وكانت وقائعه وأسبابه صحيحة فلن يفكر أبدا في المنازعة فيه أمام القضاء على عكس إن كانت الأسباب معيبة ... فإن من شأن ذلك أن يجبر المواطنين على إقامة دعاوى قضائية".²

ونخلص في الأخير، للآثار الإيجابية للتسبیب، حيث أن التزام الإدارة بالتسبیب يسمح بتطوير مهارات رجال الإدارة وبالتالي كلما زاد منسوب القرارات المسببة، كلما اكتسبوا كفاءات عالية، وذلك بناء على الأسس ودراسات الجدوى التي قام على أساسها القرار الإداري من الناحية القانونية والواقعية، مما يعني أنه بمجرد اطلاع باقي موظفين الآخرين على أعمال سابقهم على القرارات المسببة، كانت لهم الفرصة أكثر للتعلم والتدرب بتحضير جيد لقرارات مستقبلية، التي تكون محل التسبیب الوجوبي وبذلك تقل نسبة الخطأ إلى معدلات منخفضة كما يكرس التسبیب ثقافة التشاور بين الأفراد والإدارة.³

الفرع الثاني: أهمية التسبیب الوجوبي بالنسبة للمواطن.

يركز جانب من الفقه باستمرار على أهمية ضمانة التسبیب بالنسبة للأفراد، انطلاقا من أن الفرد هو حجر الزاوية والعنصر الفعال في النشاط الإداري، فهو سبب وجود الإدارة، وهو أول المستفيدين من إلزامية التسبیب لأنه يسعى دائما لمعرفة الأسباب القرار، التي دفعت الإدارة

¹ محمد الأعرج، المرجع السابق، ص ص. 120-122

² محمد قصري، المرجع السابق، ص. 189

³ سامي محمد الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص ص. 204-206

لاتخاذها، فالتسبیب يجب عن تساؤلات الأشخاص عن ظروف ودوافع إصداره، ومن خلال وقوفه على الأسباب الحقيقية التي كانت وراء إصدار القرار، وبذلك يبدي الفرد موقفه من القرار، سواء بالاعتناع بمضمون القرار وترتيب وتنظيم دفاعه تمهيدا للطعن القضائي.¹

من جهة أخرى يوفر التسبیب الوجوبي ضمانة ثمينة للأفراد، إذ يتيح لهم الإطلاع على الاعتبارات والمقتضيات، التي أصدرت على أساسها الإدارة القرار، كما أنه يضمن اهتمام الإدارة بدراسة ملفاتهم بشكل ايجابي وجدي، ويلزم رجال الإدارة بعدم معالجة القضايا بطريقة عاجلة وسطحية بناء على أنهم طرف فعال في العلاقة، والحكمة من ذلك هو تقادي رفض الطلبات بشكل عشوائي وتعسفي، نتيجة مماثلة وعدم الإخلاص للعمل الوظيفي، حيث لا يجدون أمامهم حسب تعبير Céline Wiener سوى كلمة "لا" أو طلب "مرفوض" "demande rejetée".²

والتسبیب يحيط بأسباب القرار الإداري، بصفة مجانية ودون اللجوء إلى القضاء ابتداء، وذلك حتى يتسنى لهم إبداء موقف من القرار إما بالاعتناع بمضمونه وإما الطعن القضائي.³

والتسبیب كشرط شكلي له علاقة وثيقة بممارسة حق الدفاع، فالموظف الذي يمثل أمام المجلس التأديبي يتمتع بقرينة البراءة، ولا يعلم أي عقاب سيوقع عليه، لذا فإن التسبیب هو من يمكن الموظف من معرفة الأخطاء المنسوبة إليه وذلك بمواجهته، وبالتالي فإن التسبیب سيساعد في إثبات براءته وبناء دفاعه وذلك بمعرفة أسباب القرار الإداري.⁴

كما يعد إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها وسيلة هامة، من خلالها يمكن للمدعي أو المعني بالقرار الإطلاع مباشرة على أسباب القرار الإداري، الأمر الذي من شأنه أن يسهل عليه مهمة الإثبات عند لجوئه إلى القضاء الإداري، وفي هذا الصدد يقول حسن عبد الفتاح: "إن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري، يسهل له مهمة الإثبات عند الطعن في القرار، بغية

¹ وسام عقون، ضمانة تسبیب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في

الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2013، ص. 33

² وافية داهل، تسبیب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد خطوة على طريق الوضوح الإداري، ص. 75

³ أحمد بوشنافة، المرجع السابق، ص. 55

⁴ حيزوني خديجة، المرجع السابق، ص. 45

إلغاءه أو طلب التعويض عنه، وذلك بالتدليل على حقيقة الأسباب... أما عدم التسبب فيترك الفرد في شك، وفي متاهة مظلمة، لا يستطيع أن يحدد لنفسه فيما نفاط الارتكاز ويبدأ الدفاع عن نفسه، فيتخبط في اتجاهات مختلفة ومتباينة تقطع أنفاسه وتستنفذ قواه من جهة، وتقده الثقة في شرعية النشاط الإداري من جهة الأخرى".¹

و في حالة تغيب التسبب، يكون المدعي من حيرة من أمره، وذلك فكيف يقاضي الإدارة وهو يجهل أسباب قرارها، حيث لا يجد نقطة ارتكاز يعتمد عليها كسند متين للدعوة في ظل استثنائ واستحواذ الإدارة لجميع الوثائق والأخرى والمستندات، وهي قاعدة مجحفة إذا تم العمل بقاعدة "الإثبات على من ادعى"، لذلك فإنه من المصلحة ضرورة إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية في طلب القرار، لتمكين المدعي من إقامة دليل أمام القضاء الإداري،² كما يوفر التسبب للمواطن تحديد موقعه ومركزه القانوني، الذي على أساسه يتم معالجة ملفه أو طلبه، فقد ينتهي القرار بالرفض نتيجة تخلف شرط من الشروط الواجبة قانون وبالتالي يعتبر بمثابة تنبيه للتدارك الجيد لتلك الشروط في الفرص المقبلة وذلك للعمل على زيادة حظوظه نحو حصول ما يريد.³

وبناء على ما تقدم فإن إلزام الإدارة بإحاطة الأفراد علما كافيا بأسباب القرار الإداري فإن ذلك يساعد على خلق جو من الثقة، فإذا اقتنع المعني بمشروعية أسباب القرار، فإن ذلك يغنيه على الانصراف لطعن القضائي.⁴

ونخلص بأن الحديث عن فاعلية التسبب وأهميته، لا ينبغي النظر إليه على أنه مجرد شكل يجب أن يستوفيه القرار الإداري، إنما يجب أن يتماشى وجوده مع الحكمة التي أدت إلى اعتباره عنصرا جوهريا وأساسيا و وجوبيا، وبذلك يمكن أن يكون محل رقابة مشروعية سلوك الإدارة أثناء ممارسة اختصاصاتها، لهذا يقع لزوما على الإدارة استيفاء التسبب لشروطه كاملة ولذلك لتأدية وظيفته الرقابية على أحسن وجه.

¹ محمد الأعرج، المرجع السابق، ص. 133

² خديجة حيزوني، المرجع السابق، ص. 48

³ وافية داهل، المرجع السابق، ص. 76

⁴ Pauliat Hélène, la motivation des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J., paris, 2000, p p. 66-67

المبحث الثاني: نطاق التسبیب الوجوبي وأحكامه.

نظرا للأهمية وفاعلية التسبیب الوجوبي فكرت الكثير من الدول في إصدار قانون يلزم الإدارة بتسبیب قراراتها الإدارية ولو بصورة متباينة، فهناك من ألزمت إدارتها بتسبیب قراراتها بموجب نص ودول أخرى كان للقضاء دور فعال في إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها، كما نجد دولاً أخرى لم تلزم إدارتها بتسبیب قراراتها إلا في حدود ضيقة، وحالات خاصة استناداً إلى نصوص قانونية خاصة.

ولقد عملت مختلف التشريعات على تكريس مبدأ وجوبية امتدادا لتطور السياسة الإدارية الحديثة القائمة على الوضوح الإداري، وذلك باعتبار جزءا جوهريا من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية، التي لا تقوم من دونه، كما يعتبر الوسيلة الأساسية لعقلنة وتناسق العمل الإداري، يعد من بين أهم ضمانات القانونية والآليات والوسائل الأساسية والجوهرية التي تؤسس عليها العلاقة بين الإدارة والمواطن، فهو يكبح غلو سلطة التحكيم للإدارة إلى جانب تعسفها اتجاه الأفراد، فتسبیب القرار بمثابة ضمانة شكلية حقيقية لحماية الحقوق والحريات الأفراد.

ولتحقق الأهداف المتوخاة من إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها، عمدت معظم النظم القانونية لوضع حدود ونطاق معين لتطبيقه (المطلب الأول)، إلى جانب أنه لا ينبغي النظر للتسبیب الوجوبي على أنه مجرد شكلية خالية من مضمونها، بل لابد أن يستوفي لشروط صحته وسلامته (المطلب الثاني)، وبذلك يعتبر عنصرا جوهريا وأساسية فإن تخلفه يجعل من القرار مهددا بالإبطال (المطلب الثالث).

المطلب الأول: نطاق مبدأ التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية.

نجد الكثير من الدول الأوروبية والعربية كرسّت مبدأ وجوبية التسبیب حيث إلزام الإدارة باحترامه كقاعدة، لكن تباينت هذه الدول في تطبيقه:

- فهناك دول ألزمت إداراتها بتسبیب قراراتها الإدارية، بموجب نص قانوني عام كقاعدة ومن بينها (قبرص - هولندا - السويد - تركيا).
- ودول ألزمت إدارتها بتسبیب قراراتها بناء على ما يحدده القانون ومنها (فرنسا وإسبانيا).
- ودول ألزمت إدارتها بتسبیب بناء على إلزام قضائي، وخصوصاً تلك القرارات الصادرة ضد مواطنين ومنها. (ألمانيا و إيطاليا).
- ودول ألزمت إدارتها بتسبیب قراراتها بناء على قاعدة "لا تسبیب إلا بنص" أو أمر قضائي: ومن هذه الدول (مصر، العراق، الدنمارك).¹

تطلع المشرعين الفرنسي ونظيره الجزائري بتقييد سلطة الإدارة في الالتزام بتسبیب قراراتها الصادرة عنها، وذلك بوضع نطاق لدائرة القرارات التي تكون محل التسبیب إلى جانب القرارات الغير الخاضعة له، وذلك لمواكبة التجارب الأجنبية الرائدة في هذا المجال، ولتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور مع وضع حد لقاعدة "لا تسبیب إلا بنص" وذلك ما نستشفه من القانون 79/587 الصادر بتاريخ 11 يوليو 1979، المتعلق بتسبیب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور في فرنسا إلى جانب نظيره الجزائري في إقرار تسبیب الوجوبي بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

وبناء على ما تقدم سنوضح القرارات المعنية بمبدأ التسبیب الوجوبي (الفرع الأول) إلى جانب القرارات الغير المعنية لمبدأ التسبیب الوجوبي القرارات الإدارية (الفرع الثاني).

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص ص. 180-181

الفرع الأول: القرارات الإدارية الخاضعة للتسبب الوجوبي.

بالرغم من تكريس المشرع الجزائري لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الصادرة ضد الأفراد بفقرة في مادة واحدة من قانون ذات طبيعة جزائية هو قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، غير أنه غير كافي للإلمام بموضوع التسبب من حيث نطاقه وشروطه وعناصره، ولكن وباستقراء والتمعن في نوايا المشرع من خلال العبارات الواردة في هذه النصوص، والروح العامة للتشريع، نجده هذا حذو نظيره المشرع الفرنسي بالاستفادة التجارب الرائدة في هذا المجال.¹

وباستقراء المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المتضمنة وجوب وإلزام الإدارة الجزائرية بالتسبب الوجوبي لقراراتها الفردية الصادرة عنها، إلى جانب المادة 06 فقرة 01 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة، والإدارة إذ نجد هذين النصين صيغا بطريقة فضفاضة وعامة، وذلك بالمقارنة بالمادة الأولى من قانون 79/587 الفرنسي المتضمن تسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور إذ بذلك نستشف تباين ملحوظ من حيث الشكل والموضوع، وما نلاحظه في التشريع الجزائري أن تسبب القرارات الإدارية لم يحض بالاهتمام والملم والمفصل، وذلك مقارنة بما خصه وكرسه من نصوص لتسبب القرارات والأحكام القضائية.²

وعلى المشرع تدارك هذا التباين بتكريس تشريعات مختلفة ومتعددة لجسد مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، و وضع آليات و وسائل فرضه على الإدارة، لكي يكفل ويحقق هذا المبدأ والأهداف المتوخاة منه بحماية الحقوق والحريات المواطنين، ضمن إطار الشفافية والوضوح الإداري، ضد غلو الإدارة وتعسفها.

أن المتمتع والمتتبع لنص المادة 11 من القانون 01/06 الجزائري بنصها على: "القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطن، ونظيرتها المادة 06 فقرة 01 من الميثاق الإفريقي بنصها القرارات المتخذة بخصوص المواطن نجد أن هذه الصياغة تتضمن

¹ وافية داهل، المرجع السابق، ص. 80

² Karadji Mustapha, Chaib Soraya, "le droit à la motivation des actes administratifs en droit français et algérien", revue Idara, n° 1- 2005, n° 29, p. 110

نوعين من القرارات والتي منها القرارات الإدارية التنظيمية ذات طبيعة عامة ومجردة، والقرارات الإدارية الفردية، بينما قيدها نص المادة الأولى من قانون 79/587 بالقرارات الإدارية الفردية دون التنظيمية، في إشارة لاستبعاد القرارات الإدارية التنظيمية واللائحية، مما يدفعنا إلى التناول هل المشرع حصر وجوبية التسبب في الجزائر على القرارات الإدارية الفردية أو تمتد إلى القرارات التنظيمية ولائحية؟¹

إلى جانب ذلك فإن نص المادة 11 من القانون 01/06، لم تفسر وتفصل ماذا يعني بالقرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن، مما يجعل القاضي الإداري أمام صعوبة في التكييف القانوني لهذه القرارات.

لأن أهمية التسبب تكمن في حماية الحقوق والحريات الفردية من أي تجاوز أو غلو أو تسلط إداري تعسفي، وما دامت اللوائح بعموميتها وعدم شخصيتها لا تخاطب مباشرة الأفراد، وبالتالي فحقوق وحريات ليست محل خضوع لهذا النوع من القرارات خضوعا مباشرا، لذا فإن الهدف المتوخى من التسبب غير متوافرة في هذا النوع من القرارات.²

واستقراء لنص المادة 11 من القانون 01/06 يتضح أن الأساس الذي اعتمده المشرع الجزائري لتمييز وتحديد نطاق القرارات الإدارية، الخاضعة لتسبب الوجوبي من تلك الغير خاضعة له هو معيار القرارات الصادرة في غير صالح الأفراد ولم يورد عليه أي تفصيل أو تفسير.

كما أن نص المادة المذكورة أعلاه، لم يشير إلى إلغاء أو توسع النصوص الخاضعة الملزمة في تسبب هذا النوع من القرارات، وحتى ولو لم يوجد أي نص قانوني يلزم بذلك، ونخلص إلى أن نطاق مبدأ وجوبية التسبب للقرارات الإدارية في الجزائر هي القرارات التي تصدر في غير صالح المواطن، وكذلك القرارات التي تكون ملزمة بالتسبب بموجب نصوص خاصة وحتى ولو لم تكن مقرر بنص المادة 11، من قانون 01/06، أما بالنسبة لنطاق تطبيق مبدأ التسبب الوجوبي في فرنسا، فالمتفحص لنصوص القانون 1979/07/11 يجد أن

¹ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 113

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 187

المشرع الفرنسي أخضع طائفة من القرارات الإدارية للتسبب الوجوبي، والتي منها القرارات الإدارية الفردية الصادرة بالمواطن، كما نص على طائفة أخرى من القرارات غير المعنية لمبدأ التسبب الوجوبي التي منها القرارات التنظيمية اللائحية والقرارات الواسطة المختلطة، بالإضافة إلى قرارات أخرى التي جاءت كاستثناء من القرارات الإدارية الفردية والتي لا تخضع للتسبب الوجوبي.

وبالإطلاع على المواد 1 و 2 و 6 نجد المشرع حصر ثلاث فئات أو طوائف خاضعة لمبدأ التسبب الوجوبي ابتداء من القرارات الإدارية الفردية الصادرة، التي نص عليها المشرع في المادة الأولى من القانون 1979/07/11، إلى جانب القرارات الإدارية الفردية الصادرة استثناء من القواعد العامة الواردة في القوانين واللوائح التي نص عليها القانون في المادة الثانية، بالإضافة إلى قرارات هيئات التأمين التي كرسها المشرع في نص المادة السادسة، مع الإشارة إلى أن هذه الأخيرة لا تعتبر قرارات إدارية،¹ ويقصد بالفئة الأولى، تلك القرارات التي ترتب ضرراً للأفراد من خلال التأثير سلباً على مراكزهم القانونية، وكنيجة تستبعد القرارات الإدارية التي تصدر لصالح الأفراد، من نطاق التسبب الوجوبي حتى ولو ألحقت ضرراً بالغير، وقد حدد المشرع الفرنسي على سبيل الحصر القرارات الصادرة والتي تستوجب التسبب وهي ستة أنواع.²

ومن القرارات الواجبة التسبب، إذ منها القرارات التي تقيد ممارسة الحريات العامة، وبشكل عام تلك القرارات التي تتطوي على إجراء ضبوطي، وعليه فإن كل قرار تصدره الإدارة يؤثر سلباً على تقييد الحريات العامة إذ لا بد أن يكون مسبباً، وذلك لضمان الحقوق والحريات العامة، ومن أمثلة هذه القرارات، قرار منع طالبة في فصل تمهيدي لمسابقة لدخول المدرسة العليا، حيث هذا الأخير يمس بحرية التعليم، إلى جانب القرار الصادر بحل إحدى الجمعيات، كما ألزم المشرع الفرنسي الإدارة بتسبب قراراتها التي تتضمن جزاءاً سواء كان إدارياً أو تأديبياً، والتي توقع على موظفي الإدارة، مثل قرار الفصل التأديبي.³

¹ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص 134 - 140

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 195

³ محمد محمد عبد الطيف، المرجع السابق، ص 102 - 106

ضف إلى ذلك، القرارات الصادرة برفض الترخيص، أو تلك التي تخضع في منحها بشروط وضوابط مقيدة، كالترخيص بفتح محل، إلى جانب القرارات التي تسحب أو تلغي قرارات المنشأة للحقوق كالقرار الصادر بسحب ترخيص المباني،¹ والتي ألزم بها المشرع الإدارة بتسبب قراراتها الصادرة على هذا النحو.

إلى جانب القرارات التي تحتج بالتقادم أو السقوط، مثل القرارات الصادرة بسقوط الحق في تراخيص البناء لانقضاء المدة القانونية لصلاحيتها، والمحددة بسنتين، بالإضافة إلى القرارات التي ترفض ميزة يكون منحها حقاً للأشخاص الذين يستوفون شروط قانونية مقررة للحصول عليها، وتعد هذه القرارات أكثر اهتماماً لما دار حولها من مناقشات وردود أفعال، ومثالها القرار الصادر بالاعتراف بحادث على أنه من حوادث حرب من قبل وزارة الدفاع.²

أما الفئة الثانية فهي القرارات الإدارية الفردية الصادرة استثناءً من القواعد العامة الواردة في القوانين واللوائح، والتي نصت عليها المادة الثانية من قانون 1979/07/11 وبالتالي فالقرارات الصادرة بهذا الخصوص تكون مسببة بالرغم على أنها لا تترتب عنها ضرراً للأفراد، وذلك لغايتين أولهما أن هذه القرارات تستبعد التطبيق العادي للأحكام القانونية لمقتضيات معينة، وذلك في إطار المصلحة العامة، إلى جانب ذلك أن التسبب الوجوبي يستهدف حماية الغير أكثر من المعنيين بالقرار.³

وبالإطلاع على المادة السادسة نجد الفئة الثالثة التي ألزم بها المشرع الفرنسي الإدارة بتسببها، وهي القرارات المتخذة عن هيئات التأمين الاجتماعي وكذا المؤسسات المشار إليها في مدونة العمل، حيث خصها المشرع بتسبب قراراتها رغم أنها لا تعتبر قرارات إدارية باعتبار أن مصدرها ليس هيئة إدارية.⁴

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، ص.

² صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 58

³ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 140

⁴ مراد الخروبي، إطالة على تحليل القرارات الإدارية من خلال التشريع المغربي والفرنسي، (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع ساعة"، العدد 43، 2003)، ص. 213

الفرع الثاني: القرارات الإدارية غير الخاضعة للتسبب الوجوبي.

بالإطلاع على المادة 11 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي نصت على أنه: "القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطن"، نجد المشرع الجزائري اعتمد على معيار لتحديد نطاق القرارات الخاضعة لتسبب الوجوبي ألا وهي القرارات التي تصدر في غير صالح المواطن، إلى جانب نص المادة 6 فقرة 1 من الميثاق الإفريقي التي نصت على أنه: "القرارات المتخذة بخصوص المواطن"، وذلك وبالرغم من أن النصين جاءا بصيغة عامة وفضفاضة.

غير أنه وباستقراء النصين نجد المشرع الجزائري قد استبعد من نطاق خضوع القرارات الإدارية للتسبب، القرارات الإدارية الغير الفردية إلى جانب القرارات الإدارية الفردية الصادرة لصالح المواطن، مما يتضح لنا أن النوعان يخرجان من نطاق التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.

أما بخصوص المشرع الفرنسي، فقد استبعد من نطاق تطبيق تسبب الوجوبي للقرارات الغير الفردية، والتي تكمن في القرارات اللائحية ذات طبيعة عامة ومجردة، وبذلك يعتبر قرارا لائحيا بغض النظر بوحدة أو تعدد المخاطبين به، مادام أنهم غير محددين بأسمائهم، بالإضافة إلى قرارات الوسطية أو المختلطة ونقصد بهذه القرارات تلك القرارات التي تجمع بين بعض خصائص القرارات الفردية وبعض خصائص القرارات اللائحية، وعليه فإن القانون 1979/07/11، لم يوجب تسبب مثل هذه النوع من القرارات.¹

كما أعفى المشرع الإدارة من الالتزام بالتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية كاستثناء، نتيجة عدم التزامه بتقرير مبدأ عام يقضي بتسبب كل القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة، وهي القرارات الفردية التي تكتنفها السرية، إلى جانب القرارات التي تتخذ في حالة الاستعجال المطلق، وبالإضافة إلى القرارات الفردية الضمنية.²

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص ص. 191 - 192

² أنيس فوزي عبد المجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، ص. 318

وبالرجوع إلى القانون 1979/07/11، نجده قد استبعد القرارات الإدارية الفردية التي تكتنفها السرية من وجوبية تسبیب، والتي تعتبر احد نتائج الامتيازات الممنوحة للإدارة الفرنسية، وبذلك قرر المشرع في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون المذكور، عدم إلزام الإدارة بتسبیب هذا النوع من القرارات الفردية، وذلك سواء كان بشكل مباشر أو غير مباشر في وقت لاحق،¹ ونقصد بالسرية الإدارية بـ: "حالة عدم العلم الكافي، أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الأشخاص الذين لا يصرح لهم بالإطلاع على هذه المعلومات."²

ويتبين لنا أن الأحكام القانونية المكرسة للسرية توجد في حدود ضيقة وقليلة مقارنة بالنصوص المنظمة للحق في الإطلاع على الوثائق والقرارات الواجبة التسبیب، ومن بين النصوص تلك المتعلقة بالدفاع والأمن الوطني وذلك ما نصت عليه المادة 72 من قانون العقوبات، بالإضافة إلى المادة 20 فقرة 2 من القانون 17/78 المتعلق بالمعلومات الالكترونية لبيانات والمعلومات والبطاقات والحريات، إلى جانب أحكام القانون رقم 753/78 المتعلق بمختلف الإجراءات لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، التي استند إليها المشرع لإحداث أصلاح إداري مختلف ومتنوع.

كما استثنى المشرع الفرنسي من مبدأ وجوبية تسبیب القرارات الإدارية الفردية الصادرة في حالة الاستعجال المطلق، ويقصد بهذا الأخير الحالات التي تكون فيها الإدارة ملزمة بالعمل والتصرف بسرعة بما يعفيها مؤقتا من الإفصاح عن أسباب القرار، وبالمرور وانقضاء ظرف الاستعجال يبلغ المعني بأسباب القرار لاحقا خلال مدة شهر،³ ويعتبر القرار الصادر في حالة الاستعجال، وبالرغم من عدم إفصاح الإدارة عن أسبابه وتبيان أسسه، إلا أنه يبقى قائما ومشروع.⁴

¹ أنظر نص المادة 4 فقرة 2 من القانون 1979/07/11، المرجع السابق، على:

« Les disposition de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs, interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret. »

² صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 60

³ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 142

⁴ أنظر المادة 4 فقرة 1، من القانون رقم: 79/587، المرجع السابق،

« Lorsque l'urgence absolue a empêché qu' une décision soi motivée le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision toutefois , si l'intéressé en fait la demande, dans les délais de recours

كما نجد أيضا من القرارات المستبعدة من الالتزام بوجوبية التسبب، القرارات الضمنية الناشئة عن سكوت الإدارة، وبالتالي فالتزام الإدارة بالتسبب قد يعصف بالقرار الضمني، ولكن المشرع الفرنسي لم يشأ التوسع من نطاق الاستثناء، تخوفا من غلو وتعسف الإدارة من تبرير غطاء بهذا الاستثناء.¹

وبالرغم من أن القرار الضمني لا يقوم على شكل معين إلا أن الإدارة تقوم بالإجابة عن طلب الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية لهذه القرارات الضمنية الصادرة برفض طلبات الأفراد، وبذلك يقع لزاما على الإدارة احترام المواعيد والآجال القانونية وعليه ففي حالة صدور قرار ضمني بالرفض يتقدم المعني به، بطلب الإفصاح عن أسبابه، فالإدارة ملزمة بالإفصاح عن أسباب قرارها خلال شهر، ويمتد هذا الأجل إلى شهرين في حال عدم استجابة الإدارة لطلبه، وتعتبر هذه المدة هي آجال تقديم الطعن القضائي.²

يتبين لنا أن فكرة القرار الضمني هي احد أهم العراقيل التي حالت دون تقرير مبدأ التسبب الوجوبي، وبالتالي فإن القرار الضمني يتنافى وعيب الشكل بصفة عامة، فمن غير المعقول أن يكون القرار الضمني مشوب بعيب عدم المشروعية الخارجية لشكل القرار، هذا وقد عبر مفوض الحكومة lasry عن هذه الفكرة بقوله: "إذا تعلق الأمر بقرار ضمني بالرفض فإن ذلك لا يعني سوى مجرد التخيل أو الافتراض أنه مجرد حيلة قانونية، إذ كيف يمكن فرض قواعد خاصة بالشكل أو الإجراءات على من يصدر القرار الضمني، وكيف يمكن الطعن في هذا القرار استنادا إلى مخالفة هذه القواعد، أن الصفة المجازية للقرار الضمني تستبعد إتباع أي إجراء أو احترام أي شكل."³ وعليه في حالة صدور القرار الضمني، لا يستطيع بذلك المدعي التمسك بعدم مشروعية القرار الإداري بناء على عدم تسببه.⁴

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 120

² أنظر المادة 5 من القانون رقم: 79/587، المرجع السابق.

³ أنيس فوزي عبد المجيد، المرجع السابق، ص. 341

⁴ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 238

المطلب الثاني: أحكام التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية.

لتحقيق الأهداف المتوخاة من إلزام الإدارة بتسبیب قراراتها، والتأكد من صحة وسلامة القرارات الإدارية التي تصدرها، وللوقوف على الوظائف المتعددة والمتنوعة التي يستهدفها التسبیب الوجوبي، بالإضافة إلى عدم النظر للتسبیب على أنه مجرد شكل خالي من مضمونه، لا بد من أن يستوفي التسبیب جملة من الشروط والعناصر الأساسية والجوهرية التي تكون أساس بنائه.

إن الحكمة من فرض شروط وعناصر التسبیب الوجوبي، هي ضمان صحته وتكامله، مما يضمن فاعلية ونجاعة العمل الإداري ولإضفاء الشرعية على القرار الإداري، ولتجنب الإدارة أعباء هي في غنى عنها، بالإضافة إلى تسهيل عمل الرقابة القضائية على مشروعية القرار، وهذا ما عملت على تكريسه مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية، وعليه فإنه يقوم على شروط صحته الداخلية (الفرع الأول)، إلى جانب شروط صحته الخارجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الداخلية للتسبیب.

من خلال مباشرة وممارسة الإدارة لنشاطاتها، يقع عليها إلزام قانوني تعلن بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية، التي استندت إليها لاتخاذ قراراتها وبيان معالم البناء القانوني لأساس القرار.¹

ولذلك يجب أن يكون التسبیب الوجوبي محددا وملابسا، الأمر الذي يسهل للمخاطبين بالقرار الإطلاع على أسبابه، وبالتالي يقتضي الأمر توضيح الشروط الداخلية لصحة التسبیب، والتي تتمثل في العناصر القانونية والواقعية، وعنصر الاستدلال (أولا)، إلى جانب وجوب أن يكون تسبیب محددا وملابسا (ثانيا).

¹ محمد الأعرج، المرجع السابق، ص. 59

أولاً: عناصر التسبب.

لإضفاء الشرعية على القرار الإداري، ولتمكين إحاطة المعني علماً بأسبابه، لا بد من قيام القرار الإداري على عناصر قانونية وأخرى واقعية، إلى جانب عنصر الاستدلال الذي يأخذ طابعاً وسطياً بين العنصرين.

1-العناصر القانونية للقرار.

ويقصد بها الاعتبارات القانونية التي استند إليها رجل الإدارة، والتي تكون أساس البناء القانوني للقرار، والمتمثلة أساساً في النصوص التشريعية أو اللائحية والمبادئ العامة للقانون، والتي قصدت الإدارة بتطبيقها وتكريسها على المخاطب بالقرار الإداري، وهذا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في حكمها أنه "...حيث أن القرارات الإدارية تتخذ بناء على اعتبارات قانونية..."، وبناءً على هذه العناصر القانونية يمكن تسهيل رقابة القاضي الإداري على صحة وسلامة التكييف القانوني للوقائع.¹

وعليه فالإدارة ملزمة بالإفصاح عن الوقائع المادية وتكييفها القانوني التي ساهمت في بناء القرار الإداري، ويكون ذلك بتطابق القاعدة القانونية ذات الصلة مع الواقعة المادية للقرار،² وهو ما يعد ضماناً حقيقياً لأطراف الدعوى المعروضة أمام القاضي الإداري، وبالتالي يجعل الإدارة على بينة من أمرها من القرارات التي تصدرها وعلى الآثار الناجمة عنها، ونتيجة لذلك يتعين أن يكون مطابقاً ومتماشياً مع ظروف وملابسات ومقتضيات القضية وفقاً لما حدده القانون.³

هذا واختلفت الآراء على كيفية تحديد الأسانيد القانونية لهذه العناصر، حيث عبر جانب من الفقه التقليدي على أن الإشارة تتميز عن التسبب من حيث الشكل والموضوع، ففي حالة صدور قرار دون أن يستند إلى النصوص القانونية أو اللائحية، يبقى صحيحاً وقائماً، باعتبار

¹ قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 22 نوفمبر 1985، المجلة القضائية، 1992، العدد 3، ص. ص

143 - 146، أشارت إليه وافية داهل، المرجع السابق، ص. 84

² سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص. 136

³ عبد القادر مساعد، تحليل القرارات مبدأ من الاختيار إلى الوجوب، (المجلة المغربية المحلية والتنمية، العدد 37، مارس -

أفريل، 2001)، ص. 40

أن التسبب ليس شرطاً شكلياً، و بالتالي فإن أي عيب يشوب الإشارة لا يستوجب إلغاء القرار، علماً أن الإشارة هي البيانات والمعلومات التي يتضمنها القرار والتي تذكر عادة في ديباجة القرار، ثم من خلالها يتم الإشارة إلى النص القانوني، الذي استند رجل الإدارة إليه في إصداره.¹

غير أن جانب الآخر من الفقه عبر بأن الإشارة جزء لا يتجزأ من التسبب حيث ميز هذا الجانب بتقديم فرضيتين، فإذا كان التسبب اختيارياً فذلك يجعل الإشارة تخضع لنظام القانوني لهذا النوع من التسبب، ونتيجة لذلك فإن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الصادرة عنها، مما يجعلها أيضاً غير ملزمة بالإشارة في الديباجة القرار، أما إذا كان التسبب واجباً والتزاماً على الإدارة، بحيث تكون الإشارة جزء لا يتجزأ من التسبب، وبذلك تكون لها علاقة وثيقة بالموضوع القرار، مما يعني حينئذ التزام الإدارة بتسبب قرارها يتعين عليها لزاماً أن تشير إلى النصوص القانونية أو اللائحية التي استندت عليها في اتخاذ قرارها.²

2- العناصر الواقعية للقرار.

عرف اشرف عبد الفتاح أبو المجد عناصر الواقعية للقرار الإداري بقوله: "هي الاعتبارات المتعلقة بالواقع والتي يتحدد بها الجوانب الأساسية لمركز ذوي الشأن والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار"، وبذلك فإن الاكتفاء بتحديد العناصر القانونية دون التطرق إلى العناصر الواقعية ليس كافياً لإصدار القرار، فلا يتصور التزام الإدارة بإفصاح عن أسباب القانونية والإشارة إلى النص، دون ذكر الاعتبارات الواقعية، فهذه الإشارة وحدها لا تقوم مقام التسبب.³

وبذلك يتعين على رجل الإدارة أن يفصح عن طريق التسبب عن الوقائع التي حدثت فدفعته إلى إصدار القرار الإداري، من خلال استناده لحالات واقعية وعملية، فتحدد هذه العناصر مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بهذه الحالات، إذ لا يستطيع رجل الإدارة اتخاذ قرارات

¹ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 119

² المرجع نفسه، ص. 120

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 264

إدارية بناء على ميولاته الشخصية، بل يتعين عليه النظر في مدى توافر الحدوث الفعلي للوقائع.¹

كما أن في التزام الإدارة بتحديد العناصر الواقعية من خلال تسبیبها لقراراتها، لا يشترط فيه أن تلتزم بذكر جميع العناصر الواقعية للقرار، بل يمكن الاكتفاء بتحديد الجوانب الأساسية، والتي على أساسها تم بناء وإصدار القرار الإداري، وتكمن الحكمة من اشتراط توافر هذه العناصر فيما توفره وتقدمه لأطراف الدعوى من إثبات دعواهم أمام القضاء الإداري.²

3- الاستدلال.

حتى يحقق التسبیب أهدافه التي يضطلع بها، ويكون ملما وكاملا بجميع جوانبه، فإنه يجب أن يتضمن الحلقات الضرورية للاستدلال كافة، التي مكنت الإدارة من الانتقال من تقريب الاعتبارات الواقعية إلى القرار نفسه، وبذلك يعتبر الاستدلال أمرا ضروريا خصوصا في مجال السلطة التقديرية لأنه يعتبر عائقا كبيرا في التزام الإدارة بتسبیب قراراتها.³

ثانيا: التسبیب المحدد والملابس.

يقصد بالتسبیب المحدد تبیین وإبراز أسباب القرار وعناصره الواقعية على وجه التحديد بشكل دقيق و واضح ، أما التسبیب الملابس فهو الذي يأخذ بعين الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر بشأنها القرار من طرف الإدارة، كما يراعي وضعية المركز الشخصي للمعني أثناء حدوث تلك الحالة أو الواقعة، مما يعني وجوب أن يتضمن التسبیب العناصر الواقعية، وذلك بالإشارة إلى الظروف والملابس التي تزامنت وعاصرت وأحاطت بمركز المعني عند إصدار القرار الإداري.⁴

¹ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 768

² محمد الأعرج، المرجع السابق، ص. 73

³ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 157

⁴ أحمد بوشنافة، المرجع السابق، ص. 63

وبناء على ما تقدم، فإن الهدف الأسمى الذي يسعى إليه التسبب من وراء تبيان القرارات الواقعية هو إحاطة المعني علما كافيا بأسباب القرار، متى كان التسبب محددا و واضحا.

وبالتزام الإدارة بتسبب قراراتها، والإفصاح عن أسبابه ومتى كان القرار مسببا بشكل محدد وملابس، فإنه يستبعد كل من التسبب المبهم والتسبب النمطي.¹

ويقصد بالتسبب المبهم ذكر الأسباب الغامضة أو المجملات ذات طابع عام، كأن تستعمل فيه عبارات فضفاضة ومطاطية، وهذا النوع من التسبب غير جائز العمل به،² وهذا ما ذهب إليه الاجتهاد القضائي الفرنسي والمصري باستبعاد هذا النوع من التسبب.

أما التسبب النمطي هو الذي تستعمل فيه الإدارة صياغة واحدة لوضعيات متشابهة، واعتمادها على التقارير معدة مسبقا والتي تتضمن نفس الأسباب لحالات متعددة التي تم معالجتها في قضايا ماضية، وبالتالي فإن هذا التسبب لا يحقق الأهداف المرجوة والمنوطة به، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي بتأكيده على أنه لا يجوز للإدارة العمل واللجوء إليه.³

الفرع الثاني: الشروط الخارجية للتسبب.

يتوقف نجاح التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، وتحقيق الأهداف المتوخاة من تكريسـه، ولكي ينتج أثاره الايجابية اتجاه الأفراد بحماية حقوقهم وحريتهم العامة، إلى جانب عدم النظر إليه كمجرد شكل خارجي مفرغ من مضمونه، يجب أن ينصب المظهر الخارجي للتسبب بشروط تجعله سليما وصحيحا تطهره من كل العيوب التي من شأنها أن تشوبه، نتيجة لتخلف شرط من شروط صحته، ولذلك يقع على الإدارة لزما على التقيد بهذه الشروط واحترامها والعمل على تطبيقها.

¹ سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص. 131

² محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 109

³ صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص. 42

يمكن إجمالاً إبراز مظاهر الشروط الخارجية للتسبیب في أن يكون التسبیب مباشراً (أولاً)، إلى جانب وجوب أن يكون التسبیب معاصراً (ثانياً)، للتحقق بذلك من أساس بناء المشروعية الخارجية للقرار الإداري.

أولاً: وجوب أن يكون التسبیب مباشراً.

يقصد بالتسبیب المباشر بالقرار الإداري "التسبیب الوارد في صلب القرار نفسه"، أي أن التسبیب يكون مباشراً متى تضمن ذات الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت أساس بنائه مما يعني أن رجل الإدارة حين يصدر القرار يقع عليه لازماً أن يفصح عن الاعتبارات القانونية والواقعية التي دفعه إلى اتخاذه.¹

كما يراد بالتسبیب المباشر صياغة الأسباب كتابة في صلب القرار الإداري، بحيث يتيح للمخاطب به، أن يستقي الأسباب والاعتبارات القانونية والواقعية التي استند إليها رجل الإدارة لاتخاذ قراره، وذلك دون الرجوع إلى أي وثيقة أو مستند آخر، استبعاداً لتسبیب القرار الشفوي والتسبیب بالإحالة.²

فصياغة الأسباب في القرار يدل على أن هذا القرار قائم ومستوفي لجميع أسبابه ويفترض في ذلك سلامة وصحة أسبابه، ونتيجة لذلك فمن البديهي أن تلتزم الإدارة بتسبیب القرار لحظة صدوره.³

وبذكر وكتابة أسباب القرار في صلبه يؤدي بالضرورة إلى تسهيل الرقابة القضائية على شرعية الأسباب القانونية والواقعية التي قام عليها القرار الإداري، ومن جهة يعتبر سنداً متيناً للمدعي في إقامة دليل على صحة ادعائه، إلى جانب ذلك يلزم الإدارة بمراجعة ودراسة أسباب القرار بتأني وتروي تجنباً للخطأ واحتراماً لمبدأ المشروعية.⁴

¹ أحمد بوشنافة، المرجع السابق، ص. 62

² محمد قصري، المرجع السابق، ص. 182

³ محمد الأعرج، المرجع السابق، ص. 65

⁴ سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص. 112

وبناء على ما تقدم، فإن إلزام الإدارة بصياغة وكتابة الأسباب في صلب القرار يستبعد فكرة القرار الشفوي، إذا كان التسبیب وجوبيا، لأنهما فكرتان متناقضتان فلا يمكن أن يجتمعا في آن واحد، وهذا ما أكدته المشرع الفرنسي في نص المادة الثالثة من قانون 11 جويلية 1979، على أن "التسبیب المفروض بهذا القانون يجب أن يكون مكتوبا، ويجب أن يشمل على الاعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يستند إليها القرار الإداري"، وبهذا استقر على استبعاد إمكانية صدور قرار شفوي مسبب.¹

علاوة على استبعاد فكرة القرار الشفوي، فإنه أيضا تم استبعاد الإحالة إلى وثيقة أو قرار آخر، حيث استقر القانون الفرنسي على عدم الأخذ بالإحالة سواء قبل أو بعد القانون 11 جويلية 1979، حيث تصدى بالرفض مجلس الدولة على أن يكون تسبیب القرار التأديبي جائزا بالإحالة وذلك بمناسبة قضائه في قضية **Riffault**.

غير أنه وكاستثناء أوجب القضاء الفرنسي خروج على قاعدة العامة في الحالات الآتية:

- **الحالة الأولى:** أن يتبنى مصدر القرار الأسباب الواردة في الوثيقة المحال إليها ووضع القضاء الفرنسي لصحة الإحالة ثلاث شروط:

✓ أن يكون المستند أو القرار أو الوثيقة المحال إليها مسببة تسبیبيا كافيا.

✓ أن يصرح مصدر القرار أنه قد تبنى الأسباب الواردة في المستند المحال إليه.

✓ وجوب أن يكون المستند المحال إليه وارد في القرار نفسه.

- **الحالة الثانية:** التي يصرح فيها بجواز الإحالة هي المواجهة في الإجراءات فإذا كانت المواجهة ذات طابع ضروري ويكون قبل اتخاذ القرار، وتمكن المعني من الإطلاع على أسباب القرار، فإن ذلك يسمح للإدارة بأن تقوم بتسبیب قرار الإحالة إلى مستند آخر.

- **الحالة الثالثة:** وهي التسبیب بالإحالة بالنظر إلى طبيعة بعض الموضوعات ومن أبرزها في التشريع الفرنسي هي إيداع المصابين بعاهاة عقلية في المصحات والمستشفيات ويكون ذلك الإيداع بقرار مسبب من المحافظ.²

¹ المرجع نفسه، ص. 113

² محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ص. 136-140

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فنجد من بعض اجتهادات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا حيث أخذت هذه الأخيرة بتسبیب بواسطة الإحالة في إحدى هذه الحالات وذلك في رأي اللجنة متساوية الأعضاء وانتهت بقضائها بـ: " أن القرار الإداري القاضي بعزل الموظف معللاً تعليلاً كافياً في حالة إحالته إلى رأي اللجنة متساوية الأعضاء، بشرط أن يكون هذا الأخير معللاً¹، كما أكد مجلس الدولة على قاعدة التسبیب عن طريق الإحالة إلى نص قانوني "حيث وبشأن انعدام التسبیب فإن القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت إلى علم بنك الجزائر ومن شأنها الإخلال بالشروط العادية للتسيير حيث أن هذا التسبیب كافياً لإحالة هذا التسبیب على أحكام لقانون 10/90 المؤرخ في 1990/04/14، التي تحدد الظروف المستوجبة للتعين متصرف إداري مؤقت".²

ثانياً: وجوب أن يكون التسبیب معاصراً.

يقصد بالتسبیب المعاصر أن يتوافر بيان العناصر الواقعية والقانونية وقت صدور القرار، أو لحظة اتخاذها، والحكمة من ذلك هو الوقوف على مشروعية القرار من عدمه وقت صدوره، الأمر الذي من شأنه في حالة عدم اتسام التسبیب بالمعاصرة يسمح للإدارة الوقت الكافي لاصطناع أسباب مفعلة غير تلك الحقيقية التي قام عليه القرار أثناء صدوره.³

ونلاحظ بأن شرط المعاصرة للتسبیب يعتبر من أبرز وأهم الضمانات المكرسة للأفراد، والتزام الإدارة بهذا الشرط يقطع الطريق على كل محاولات التلاعب بأسباب القرار، حيث تملك الإدارة الوسائل والإمكانات الكافية لتغيير المسار الصحيح لأسبابه حين لا يكون القرار يخدم مصالحها، وبالتالي ذلك من شأنه إضعاف المراكز القانونية للأفراد، إلى جانب المساس بحقوقهم وحريتهم الأساسية نتيجة غلو وتعسف الإدارة.

¹ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، الصادر بتاريخ 1977/06/04، بين طالبي محمد ووزير العدل، م.ج.ع.ق.إ.س.، العدد الأول، 1983، ص.ص. 167-200. أشار إليه صفيان بوفراش، المرجع السابق، ص.ص. 36-37.

² قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية رقم 1210، الصادر بتاريخ 2003/04/01، م.م.د.، العدد السادس، 2006، ص.ص. 64-66.

³ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 120.

كما أن التسبیب الوجوبي يتعارض مع فكرة الإخطار وبذلك لا يشترط لصحة التسبیب إخطار المعني بالقرار الذي يتضمن تسبیباً وفقاً للقانون، وبالتالي فإن فكرة الإخطار والتسبیب أمران متميزان ومتناقضين، لأنه في الإخطار سواء كان سابقاً على صدور القرار أو لاحقاً عليه فإنه لا يحل محل التسبیب، كما أنه يعدّ مساساً وخرقاً لشروط معاصرة التسبیب القرار.¹

عكس ذلك تصدى مجلس الدولة الفرنسي بحكم **LE DUFF** الذي يتعلق بقرار صادر عن وزير الدفاع برفض منح صاحب الشأن إعفاء من الخدمة العسكرية مراعاة بذلك لظروف العائلية الخاصة للمعني، حيث لم يتضمن قرار الوزير سوى الإشارة إلى معالجة ودراسة ملف المعني، بالإضافة إلى اللجنة الإقليمية واكتفى بذلك بأن مركز المعني لا يمثل خطورة استثنائية وفقاً للمادة (13 - L)، من قانون الخدمة العسكرية حيث انتهى إلى أن قرار وزير الدفاع بياناً كافياً للاعتبارات الواقعية والقانونية، التي كانت أساس بناءه مقرراً بذلك الخروج عن قاعدة شرط التسبیب المعاصر بالعمل بفكر الإخطار.²

المطلب الثاني: جزاء تخلف التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية.

يعد مبدأ التسبیب الوجوبي، من أهم الضمانات التي تمخضت عنها النظم القانونية الحديثة، في نطاق تكريس وتطبيقه بشكل سليم وصحيح، ويعتبر بذلك حق من حقوق المخاطب به إذا كان واجبا قانوناً حيث يجنبه التحكم وغلو الإدارة، حيث يرنو إلى تحقيق دلالاته وأهدافه، فهو يضع ضوابط وقيود على الإدارة ويحملها بالالتزام بحدودها.

وأمام حقيقة تجاوزات الإدارة، نتيجة إهمالها لأهم عنصر من عناصر الشكل الخارجي للقرار، الأمر الذي من شأنه أن يجعل القرار كله مهدد بالإبطال.

التسبیب هو عنصر من عناصر الشكل، الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار الإداري،³ وضمانة معاصرة لإصداره وأسلوباً للتقييد الذاتي للإدارة التي تكون ملزمة دائماً

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 147

² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 255 - 256

³ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، ص. 746

بالبحث عن العناصر الواقعية والقانونية لتبرير قراراتها، لتعزيز وتقوية لغة التخاطب، متى كشفت عن دوافع اتخاذها لقراراتها.

كما أن في عدم التزام الإدارة بتسبیب قراراتها بإهمالها وإخفائها وعدم إظهار العناصر القانونية والواقعية، ومتى كان واجبا قانونا، فإنه بذلك يصبح مشوبا بعيب عدم المشروعية الخارجية للقرار، مما يستوجب بطلانه (الفرع الأول)، لكن مراعاة لضمان حقوق الأفراد يمكن للإدارة مراجعة وتدارك تخلف التسبیب وذلك بالتزامها بالتسبیب اللاحق (الفرع الثاني)، ومع التمييز بين التسبیب الوجوبي وفكرة إحلال سند القانوني (الفرع الثالث).

الفرع الأول : بطلان القرارات الإداري.

إذا كانت الإدارة ملزمة بتسبیب قراراتها بناء على نص قانوني في أو لائحي أو إلزام قضائي، حينها يصبح التسبیب الوجوبي للقرار بمثابة شكلية جوهرية وأساسية في بنائه، حيث يترتب على إهماله أو قصوره من طرف الإدارة بطلان القرار الإداري، نتيجة الإخلال بشروط صحته، مما ينجم عليه عدم مشروعية القرار الإداري.¹

وتبعا للتفسير السابق، فإن تخلف التسبیب يأخذ صور متعددة منها؛ عدم التزام الإدارة بالتسبیب أصلا، أو إذا سبب القرار على نحو غير كاف، أو ناقص دون تحديد بدقة الأسباب والعناصر الواقعية أو القانونية، ونتيجة لذلك يصبح التسبیب مشوبا بعيب انعدام التسبیب.²

وتأكيدا على ذلك، فإن عدم التزام الإدارة أصلا بالتسبیب مما يدل تخلف هذا الإجراء، حيث يؤدي هذا التخلف لعيب انعدام الأسباب للقرار، فهو بذلك يعتبر عيب شكلي لمخالفته لشروط الشكلية، الأمر الذي يستوجب إلغاء القرار إذا كان التسبیب واجبا قانونا، أما إذا التزمت الإدارة بذكر أسباب القرار بإسهاب دون تفصيل بدقة ووضوح، فيترتب عن ذلك

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 396

² محمد قصري، المرجع السابق، ص. 182

عيب عدم كفاية الأسباب أو انفصال الأساس القانوني له، الذي يؤدي إلى قصور في التسبیب، ونتيجة لذلك يعتبر عيباً موضوعياً وليس ذات طابع شكلي.¹

ونتيجة لذلك يكون الإلغاء القضائي للقرار جزءاً لعدم الالتزام بالإدارة بتسبیب قراراتها، لما يحمله ذلك من تأثيرات على مشروعية الخارجية للقرار الإداري، وذلك متى كان التسبیب مقرر بنص قانوني أو لائحي.

وتأسيساً على ما تقدم، يعتبر القرار الإداري الغير المسبب قرار غير مشروع بحيث يصبح عرضة الإلغاء أمام القاضي الإداري، إذا طعن بعدم مشروعيته، وذلك بناءً على عيب شكلي، وتظهر عدم مشروعية القرار إما لتخلف التسبیب الكلي أو لعدم كفاية التسبیب الوارد في القرار وإما لعدم احترام شروط صحة التسبیب وذلك كما أوضحناه آنفاً، فالقاضي يعتبر التسبیب شكلية جوهرية أساسية، حيث يكون قضائه ببطلان القرار الإداري.²

والملاحظ أن المشرع الفرنسي لم يحدد جزاء للإدارة على تخلف التسبیب،³ وكذلك حاله حال المشرع الجزائري، الذي أيضاً لم يحدد صراحة جزاء عدم التزام الإدارة بتسبیب قراراتها، وذلك في قانون 01 / 06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي أوجب التسبیب الوجوبي هل هو عدم مشروعية القرار الإداري الصادر في غير صالح المواطن، أم هناك إمكانية لتصحيحه بواسطة الإفصاح اللاحق عن الأسباب وذلك عند الطعن به إدارياً عبر التظلم الإداري، أم الطعن فيه قضائياً، أمام القاضي الإداري.⁴

غير أنه واستقراء ما جاء به المشرع الفرنسي يمكن أن نستشف منه أنه عبر بطريقة غير مباشرة، أن القرار الغير مسبب أو الذي لم يستوف شروطه لا بدا أن يكون قرار غير مشروع مراعاة لعدة أسباب أولهما أن القانون 11 جويلية 1979 استثنى فئتين أو طائفتين من قرارات التي إذا لم تلتزم الإدارة بتسبیبها لا يؤدي إلى عدم مشروعيتها، وهي القرارات المتخذة

¹ وسام عقون، ضمانة تسبیب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في

الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص. 57

² Athos Tsoutsos, la motivation des actes administratifs (rapport au ville congrès international de droit comparé, pescara 1970), Athéna, Grèce, 1971, p. 127

³ سامي الطوخي، "الاتجاهات...", المرجع السابق، ص. 349

⁴ وافية داهل، المرجع سابق، ص. 82

في حالة الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية، وبالتالي وبمفهوم المخالفة يمكن أن نستشف أن القرار الأخرى غير المذكورة فإن تخلف تسببها يؤدي إلى عدم مشروعيتها وإلى جانب ذلك فإن التسبب يعتبر من الشكليات الجوهرية والأساسية في بناء القرار، والتي ينجم على إغفالها وإهمالها عدم مشروعية القرار الإداري لأنه يؤثر على مضمون القرار، بالإضافة لعدم تقدير المشرع جزاء لعدم التسبب في القانون 1979/07/11، سيؤدي حتما إلى تقليل الإصلاحات المستخدمة وتعارضه مع الأهداف المسطرة من السلطة التنفيذية والقضاء والفقه.¹

يرى جانب من الفقه الفرنسي أنه إذا أصدرت الإدارة قرار غير مسبب، في الحالة التي يكون التسبب وجوبيا، فإن هذا القرار يكون واجب الإلغاء دون أن يقوم القاضي الإداري ببسط رقيبته والتعرض للموضوع، وذلك لتوافر قرينة سلامة القرار من الناحية الموضوعية، وعلى العكس وبمفهوم المخالفة تمتد رقابة القاضي الإداري إلى رقابة مشروعية الداخلية للتعرض لموضوع القرار إذا كان مشوبا بعيب من الناحية الموضوعية، وقد انتهى هذا الجانب الفقهي إلى أنه متى لم تلتزم الإدارة بالتسبب بقراراتها وكان واجبا قانون، فإنه يؤدي إلى إلغاء القرار استنادا لعيب في الشكل (المشروعية الخارجية للقرار).²

كما تمتد سلطة القاضي في إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، إلى الوقوف والتحقق من الوجود المادي والقانوني للوقائع التي تشكل سببا، وذلك يعتبر مسار لاستظهار عناصر صحتها وجديتها واستهدافها لتحقيق المصلحة العامة، وبذلك التأكد من تناسبها في التكليف القانوني مع مضمون القرار، وعليه لا يعقل ولا يتصور إمكان قيام القاضي الإداري بدوره في الرقابة على السبب دون إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها الصادرة عنها، وإلا وجد المتقاضى نفسه عاجزا عن إقامة إثبات عيب السبب أمام القضاء.³

وهكذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على تأصيل هذه الرقابة بناء على فكرة السبب القانوني، وذلك لارتباطه الوثيق مع الواقع التي تدعيه الإدارة، فإذا لم تلتزم الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، رغم أن الوقائع موجودة وتكييفها القانوني صحيح، أو هذه الوقائع غير

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 185

² المرجع نفسه، ص. 186 - 187

³ بوكثير عبد الرحمن، المرجع السابق، ص. 316

موجودة أصلاً ولا تستند إلى أي أساس قانوني أو كانت موجودة وتكييفها القانوني غير صحيح، فهذه كلها حالات تعتبر القرار منعداً لسببها القانوني السليم وبالتالي يصبح القرار غير مشروع بحيث يوجب الإلغاء.¹

الفرع الثاني : تدارك تخلف التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.

لقد بينا فيما تقدم، اثر تخلف التسبب الوجوبي وعدم التزام الإدارة به، في اعتبار أن انعدامه يشكل إخلالاً بقاعدة جوهرية، حيث يترتب على عدم احترامها عدم مشروعية القرار الإداري، إذا كان التسبب واجباً قانوناً، ومع ذلك ومراعاة لظروف الواقع الإداري، والحفاظ على المراكز القانونية وحقوق الأفراد، يمكن تدارك هذا العيب الشكلي وذلك بتطهيره من العيوب المشوب بها، وذلك بتصحيحه غير أن في إتباع هذا النهج برزت اتجاهات فقهية عديدة منها ما يؤيد فكرة تصحيح القرار ومنها ما يعارض ذلك.

ويقصد بتصحيح القرار حسب أشرف عبد الفتاح أبو المجد "الإتمام اللاحق لما نقص من شكليات القرار وإجراءاته بمعرفة الإدارة"، كما عرفه E. Eisenberg على أنه "هو قيام الإدارة بتصحيح عدم المشروعية التي لحقت بالقرار الإداري بعد اتخاذه، فالتصحيح ناتج على أن القرار قد اتخذ مشوباً بعيب في الشكل أو الإجراءات، وتعمل الإدارة على استدراك وتصحيح هذا العيب لأن هذا السعي يفترض أنه عمل إيجابي من جانب الإدارة لمحاولة إعادة تعديل القرار والقضاء على مواطن القصور فيه."²

ذهب جانب من الفقه إلى الإقرار بجواز التصحيح اللاحق للقرار المعيب في الشكل، وذلك بإجراء تالي تصدره الإدارة لتصحيحه، ومن المؤيد لهذا الاتجاه السيد Alibert، حيث علق على أن القرار الذي يتخذ في غير الشكل القانوني المحدد يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً، وذلك لتعلقه بالنظام العام، ومع ذلك فإن مقتضيات الواقع العملي يقتضي التخفيف من وطأة بطلان

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 425

² المرجع السابق، ص. 425

القرار، وذلك بمنح الإدارة فرصة لتعديل القرار أو تصحيحه، وذلك لا يعتبر اختلافاً في تقدير ملائمة القرار، ونتيجة لذلك فإن أي تعديل يكون بأثر رجعي لمحو آثار عيب عدم المشروعية.¹

وهذا ما نلمسه في الواقع الإداري للإدارة، حيث تتمحور طرق تصحيح القرار المشوب بعيب في الشكل بطريقتين إذ من بينها التصحيح بواسطة مصدر القرار المعيب، ويتعين عليه نشر الجزء الجديد الذي صحح تحت رقابة القاضي الإداري وفي إطار ضوابط وقيود معينة، بحيث لا يخرج التصحيح من المجال المقرر له، فهو بذلك يفرق بين الخطأ المادي في العمل ومطابقة ذلك التعديل مع النص القانوني الأصلي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يقابل بين التصحيح الذي يستهدف إحداث تعديل في النصوص المتبناة عن طريق السلطات المختصة، ومدى تطابق هذا التعديل أو التصحيح للنص الأصلي، والقاضي هو الذي يملك سلطة تقدير هذا التصحيح المشروع أو الغير المشروع.²

بينما تظهر الطريقة الثانية حيث يكون تصحيح القرار بواسطة السلطة الرئاسية، إذ تمتلك هذه الأخيرة سلطة تتمثل في الرقابة على القرارات الصادرة عن مرؤوسيه، وبذلك فإن السلطة الرئاسية يقع عليها الالتزام بإلغاء القرارات المشوبة بعيب عدم المشروعية، حتى ولو كانت غير تلك المتمسك بها في التنظيم الإداري، الذي قدم من طرف المتظلم، وتبعاً لذلك تكون سلطة الرئيس الإداري في تصحيح القرار إما سلطته في الحلول أو سلطته في تعديل القرارات مرؤوسيه.³

أما بخصوص الجانب الفقهي الداعي لعدم مشروعية التصحيح اللاحق لعيب الشكل، وذلك استناداً إلى أن إجازة ذلك التصحيح، يعد إخلالاً بمبدأ الرجعية في القرارات الإدارية وإهدار لما يكون قد قرر من ضمانات للأفراد المعنيين بالقرار، حيث يعبر هذا الجانب بأنه " يجب إتباع الشكل في الوقت المحدد له بمعرفة المشرع، ومن أنصار هذا الاتجاه الأستاذان **Fournier** و **Braibant**، حيث عبروا عن موقفهم بصراحة وذلك بتأكيدهم على

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 201

² سمية محمد كامل، المرجع السابق، ص ص. 256-257

³ المرجع السابق، ص ص. 257-258

أنه يجب الاعتداد بمشروعية القرار وقت صدوره، وليس في وقت لاحق، إلى جانب أن القواعد الإجرائية تشكل ضمانات لن تكون ذات قيمة إلا إذا كانت سابقة على القرار.¹

وتأكيداً على ذلك فقد قضى مجلس الدولة في أحد أحكامه بمسائلة الإدارة على فصل الموظف دون الأخذ باستشارة المجلس التأديبي على اعتبار أن هذا الشكل أساسي وجوهري لا يمكن إهماله،² وكذا بهدف تعزيز فكرة عدم التصحيح اللاحق لعيب الشكل.

وفي حالة صدور حكم قضائي يقضي بإلغاء قرار إداري ما وذلك نتيجة عدم التزام الإدارة بتسبیب قرارها، إلى جانب اعتبار التسبیب إجراء شكلي وجوهري وأساسي في القرار متى كان واجبا قانون، وعليه فلا يجوز للإدارة أن تستدرك الأمر من جديد لتعيد القرار الإداري الملغى، لأن القرار محل الإلغاء نشأ باطلا كما لا يصح للإدارة أن تصحح تسبیبها الناقص أو الغامض مادام تم إلغاء القرار من طرف القضاء.³

وذهب اتجاه ثالث من الفقه، إلى إجازة التصحيح اللاحق فقط في بعض الحالات كاستثناء، وذلك استناداً أيضاً إلى قاعدة عدم جواز رجعية القرارات الإدارية التي توجب فيها التصحيح هي الأخطاء المادية أو الأشكال غير الجوهرية.⁴

رغم ما يحققه التفسير السابق من جدل فقهي وقضائي إلا أنه في الأخير نخلص بأن التسبیب اللاحق غير مشروع، لأنه كان يتعين على الإدارة أن تلتزم بتسبیب قرارها الإداري وقت تبليغه إلى المعني، الذي صدر القرار ضده، ويتولى القاضي الإداري رقابته على مشروعية أسباب القرار الذي أفصحت عنها الإدارة متخذة قرار لاحقاً.⁵

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 429

² محمد قصري، المرجع السابق، ص. 196

³ المرجع نفسه، ص. 196

⁴ سامي الطوخي، "الاتجاهات..."، المرجع السابق، ص. 348

⁵ علي خطر شطناوي، المرجع السابق، ص. 769

الفرع الثالث: إحلال السند القانوني.

يتمحور جوهر فكرة إحلال السند القانوني، في أنه إذا التزمت السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار، واستندت في بناءه إلى نص لا يخول لها الحق في سلطة اتخاذه، ويوجد نص آخر يتيح لها سلطة اتخاذه، بناء على هذا الأساس يمكن للقاضي المعروض أمامه النزاع بسط رقبته وذلك بإلزام الإدارة بإحلال النص الثاني محل النص الأول، وهذا ما يعرف بإحلال السند القانوني.¹

ولقد استقر مجلس الدولة على الأخذ بفكرة إحلال السند القانوني إذ قرر "أن قرار العمدة بإجراء بعض الأشغال في عقار لا تتوافر فيه الشروط الصحية يجد سنده القانوني في المادة 97 من تقنين البلديات، وليس قانون 13 فيفري 1902، خلافا لما استند إليه القرار"،² فالقراءة الصحيحة والسليمة لمنطوق هذا الحكم، يكون ضمن مسعى لتأكيد على هذه القاعدة، وذلك في اجتهاده القضائي بخصوص هذا الشأن.

وتدعيما لمصادقية الأخذ بقاعدة إحلال السند القانوني، قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بجواز الأخذ في بهذه الفكرة وذلك في قضائها بأنه "وأن كان من الممتنع قانون الاستناد إلى لائحة التنفيذ السابقة في تقرير اختصاص مجلس الإدارة بفصل مدير إدارة النقل بغير الطريق التأديبي، إلا أنه في أحكام القانون رقم 22 لسنة 1959 ما يصلح سنداً للإدارة المختصة لاتخاذ هذا التصرف القانوني، فهو قد خول مجلس الإدارة السلطة العليا النهائية التي تفصل في كل شئون الإدارة وخوله وضع اللائحة الداخلية، تبين فيها النظم المتعلقة بالموظفين دون التقيد بنظام موظفي الدولة".³

ومن المستقر عليه والثابت أن القاضي الإداري لا يمكنه التوسع والقيام بإحلال السند القانوني بحرية كاملة، بل لا بد من حدود معينة، ومثاله أنه لا يجوز أن يترتب على إحلال السند القانوني مخالفة الإدارة للأشكال الملزمة والجوهرية والأساسية، وبذلك فلا يمكن له إحلال

¹ محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص. 192

² المرجع نفسه، ص. 192

³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص. 407

السند القانوني إذا أدى إلى عدم قيام الجهة الإدارية بطلب الرأي الاستشاري الوجوبي، أو عدم التزامها بإتباع المواجهة في الإجراءات.¹

أما بالخصوص التسبیب الوجوبي فلم يحدد القضاء الإداري، ما إذا كان يحول دون إحلال السند القانوني، وحسب تقدير الدكتور محمد عبد اللطيف فإنه يعبر متى كان التسبیب واجبا قانونا، فمن شأنه أن يحول دون قيام القاضي بإحلال السند القانوني للقرار ويرجع ذلك لسببين أساسيين:

- إذا كان القرار المعروض أمام القاضي الإداري، لا يخضع للتسبیب وفقا للسند القانوني غير السليم الذي ركنت إليه الإدارة، وبذلك فإن القاضي لا يستطيع في هذه الحالة إحلال السند القانوني للقرار، وذلك إذا كان السند الصحيح يوجب التسبیب القرار الإداري.

- إذا كان القرار المعروض على القاضي الإداري خاضعا للتسبیب الوجوبي، والتزمت الإدارة بتسببيه وتضمن التسبیب تحديدا للنص القانوني الذي يستند إليه القرار ففي هذه الحالة، لا يمكن للقاضي أن يسند القرار إلى نص آخر، إذا تبين عدم سلامة النص الذي استندت إليه الإدارة.²

وذلك تماشيا، مع الإلزام التشريعي للتسبیب لأن في اعتبارها هذا الأخير حين ألزم الإدارة بتسبیب قراراتها، فإنه استهدف بذلك بالوقوف على الاعتبارات القانونية التي كانت أساس بناء القرار، مما يدل أن تدخل القاضي الإداري في هذه الحالة ولو بإحلال السند القانوني، لتدخل في النشاط الإدارة، ويوحي بإفراغ مضمون وجوه ولب الالتزام بالتسبیب، فيقع لزاما في جميع الأحوال إلغاء المخالفة الإدارية للأشكال الجوهرية والأساسية سواء عمدت إليها أم لا.³

¹ المرجع نفسه، ص. 408

² محمد محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص.

³ André de Laubadère, droit administratif, 16 édition, L.G.D.J., paris, 2002, pp.617-618

خلاصة الفصل الثاني :

قمنا في هذا الفصل بدراسة التوجه نحو تقرير مبدأ وجوبية التسبیب، حيث عملت الكثير من الدول على إصدار قانون يلزم الإدارة بتسبیب قراراتها الإدارية، ليضمن بذلك حقوق المتعاملين معها، ولكونه يسهل الرقابة القضائية على شرعيته.

ولقد كرس فرنسا مبدأ وجوبية التسبیب من خلال إصدارها القانون 1979/07/11 المتعلق بتسبیب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، إلى جانب أن المشرع الجزائري بدوره ألزم الإدارة بتسبیب قراراتها، وذلك بنص المادة 11 من القانون رقم 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ولقد وجد التوجه نحو هذا المبدأ هو الآخر مجموعة من المبررات منها ما يتعلق بمبدأ المشروعية ومنها ما يتعلق بسياسة الوضوح الإداري.

ولقد تعرضنا في هذا الفصل بشيء من التفصيل إلى الأحكام المتعلقة بتسبیب القرارات، ونطاق تطبيقه، فمن خلال تقرير مبدأ وجوبية التسبیب فإن الإدارة ملزمة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية، التي استندت إليها في إصدار القرار الإداري، كما تطرقنا إلى الجزاء المترتب على مخالفة هذا الالتزام.

خاتمة

خاتمة:

يعتبر التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية ركيزة ودعامة أساسية وجوهرية لتحقيق الحماية اللازمة للحقوق وصون الحريات، فهو يكرس للفرد حقه في الاطلاع على الأسباب التي بني عليها القرار الإداري، مما يشكل سندا متينا له عند لجوئه إلى القضاء، كما يسهل للقاضي رقابته على مشروعية القرار، وتسبب الإدارة لقراراتها وفقا لما ينص عليه القانون يعتبر تجسيدا لمبدأ الشفافية والوضوح العمل الإداري.

ورغم أن هناك جانب من الفقه يؤيد قاعدة عدم التسبب لمبررات منها ما يتعلق بالقانون، ومنها ما يتعلق بالواقع الإداري، إلا أن مبدأ التسبب الوجوبي انتصر في معظم النظم القانونية الحديثة، حيث كرسه المشرع الفرنسي بموجب قانون 11 جويلية 1979، معلنا بذلك استحداث إصلاحات عميقة في العمل الإداري، والعلاقة بين الإدارة والمواطن.

وعلى غرار المشرع الفرنسي نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذوه في وضع الإطار القانوني لآليات الشفافية الإدارية من خلال المرسوم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، إلا أنه لم يفلح في تقرير مبدأ التسبب الوجوبي، حيث اكتفى المشرع الجزائري بالنص على تسبب أنواع متفرقة من القرارات.

وبعد مرور 18 سنة صدر القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أوجب تسبب القرارات الإدارية الصادرة في غير صالح المواطن، وذلك بنص المادة 11 منه، ولكن يبقى غير كافي للإحاطة بكافة جوانب المبدأ، الأمر الذي يتطلب مساعي حثيثة، لإصدار قانون يتناول كافة جوانب الموضوع فتناول المشرع لمبدأ التسبب الوجوبي المشرع في مادة واحدة، وضمن تشريع ذو طبيعة جزائية لا يعكس الإلمام والإحاطة الحقيقية لهذا المجال، ورغم ذلك لا يمكن إنكار أهمية مضمونه التي جاء بها، مقلصا بذلك بعض جوانب حدة البيروقراطية الإدارية، بالإضافة إلى مساهمته في التخفيف من وطأة قاعدة السرية الإدارية التقليدية التي طغت على الحياة الإدارية.

ومن خلال بحثنا توصلنا إلى مجموعة من النتائج التي نحاول عرضها في النقاط الآتية:
أولاً: لتعزيز مبدأ التسبب الوجوبي ولقيامه على أحسن وجه في صيغته القانونية الصحيحة،
يجب أن يتوافر:

- 1- إدارة حديثة تعتق الشفافية والوضوح الإداري، وتبعد بذلك عن نموذج الإدارة التقليدية التي تتسم بالسرية والتعتيم في نشاطها الإداري، وذلك لدرء الفساد والمحابة والانحياز.
- 2- رقابة قضائية فعالة، تستهدف إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، ضماناً لمشروعية القرار الإداري.

ثانياً: إن مبدأ التسبب الوجوبي سواء في الجزائر أو في مختلف الدول يجب أن لا ينظر إليه مجرد شكلية بل هو مبدأ جوهري وأساسي في بناء القرار، ويعد بذلك ضماناً هامة للأفراد، حيث يستهدف تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام واطراد وبين حقوق الأفراد المصونة قانوناً.

ثالثاً: إن القاضي الإداري في غياب التسبب لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد انحراف الإدارة بسلطتها، حيث لا يعتبر من عيوب الشكلية ولا من العيوب الموضوعية ولكنه يعد عيب شخصي ذاتي يستوطن في نوايا ومقاصد الإدارة، كما أن للتسبب دور كبير في تسهيل رقابة القاضي على السبب.

رابعاً: أن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها كثيراً ما يساهم في تحسين مستوى العمل الإداري فهو يحد من تسرع الإدارة في اتخاذ قراراتها، تجنباً لإصدار قرار غير مدروس، وبالتالي لا تصدر قراراً إلا بوجود قناعة حقيقية بصحة النتائج التي تنتهي ويؤول إليها القرار، فالتسبب عمل عقلاني يعتمد على التنسيق والتحليل والتدقيق ومن شأنه أن يؤدي إلى الانسجام والاستمرارية التي يجب أن تتوفر في العمل الإداري.

وأمام أهمية ونجاعة وفاعلية التسبب، وتحقيقاً لأهدافه المتوخاة منه، نخلص إلى بعض المقترحات التي نراها مناسبة والتي قد تساهم في تعزيز مبدأ التسبب الوجوبي:

- 1- ضرورة انتهاج الإدارة لسياسة الوضوح الإداري واعتناق مبدأ الشفافية في مختلف المعاملات الإدارية، في علاقاتها مع الأفراد، وترسيخ هذه السياسة في أذهان القائمين على العمل الإداري، وإتباع لغة التخاطب والحوار والتشاور في علاقتها مع الأفراد.

2- ضرورة التعجيل بوضع تقنين خاص بالإجراءات الإدارية غير القضائية خاصة منها المتعلقة بمسألة تسبيب القرارات، وإن يكون هذا القانون دقيقا ومفصلا يتناول كافة جوانب الموضوع والجزاءات المترتبة على الإخلال به.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. القرآن الكريم

أ- الكتب:

2. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
3. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط.1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
4. سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية.
5. سامي محمد الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية دراسة تطبيقية مقارنة، ط.1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
6. سامي محمد الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في إدارة شؤون العامة الطريق للتنمية والإصلاح والإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.
7. سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط.1، دار النشر معرفة، المغرب، 2009.
8. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري القضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.

9. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر. 2008.
10. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
11. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
12. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ودراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، 2009.
13. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.
14. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
15. محمد محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
16. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، ط1، دار الحامد، للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
17. نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009.

ب: المذكرات والرسائل الجامعية:

18. بوكثير عبد الرحمن، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.

19. صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص "القانون" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015.
20. سنية البجاوي، تعليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1999.
21. بوشنافة أحمد، طرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مذكرة مكملّة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة 2015.
22. وسام عقون، ضمانّة تسبیب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة ، مذكرة مكملّة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة. 2013 .
23. قرين إكرام، ضوابط تسبیب الحكم الجزائي، مذكرة مكملّة لمتطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

ج: المقالات:

24. أحمد أجعون، قرارات نقل وانتقال الموظفين بين سلطة الإدارة ورقابة القضاء الإداري، (المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" المغرب، العدد 43، 2003).
25. أنيس فوزي عبد الحميد، الاستثناءات الواردة هي مبدأ التسبیب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا، (مجلة الشريعة والقانون، كلية الحقوق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة 26، العدد 50، أفريل 2012).

26. خديجة حيزوني، أهمية إلزامية تحليل القرارات الإدارية في بلورة المفهوم الجديد للسلطة ومدى فعالية تلك الإلزامية في استيعاب ثقافة هذا المفهوم، (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 51-52 يوليو-أكتوبر 2003).
27. عبد الله الإدريسي، نظرات في تحليل القرارات الإدارية شكلا و مضمونا حصيلة قضائية و آفاق، أعمال الندوة العلمية الدولية التي نظمتها كلية الحقوق، العدد 05، مراكش، أيام 04-05 فبراير 1994.
28. عبد القادر مساعد، تحليل القرارات مبدأ من الاختيار إلى الوجوب، (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 37، مارس-أفريل، 2001).
29. ميمون يشو، تقديم وشرح مقتضيات القانون رقم 01-03، المتعلق بإلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتحليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية، (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة" المغرب، العدد 43، 2003).
30. محمد الأعرج، تحليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01 . 03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية تحليل قراراتها الإدارية، (منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003).
31. ماجد راغب الحلو، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، (مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة الإسكندرية، السنة 17، العدد 01، 1975).
32. مراد الخروبي، إطلالة على تحليل القرارات الإدارية من خلال التشريعين المغربي والفرنسي (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 43، 2003).

33. محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة (المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " مواضيع الساعة "، العدد 43، 2003).

34. مجهول، تعليل القرارات الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة القضاء فعالة، (المجلة العربية للفقهاء والقضاء، أكتوبر 2008، العدد 38).

35. نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، (مجلة المؤقتة للبحوث والدراسات، الأردن، المجلد السابع، العدد السادس، 1992، الجامعة الأردنية).

د. النصوص القانونية والتنظيمية:

36. الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة: اعتمد هذا الميثاق من طرف الدورة 16 للاتحاد الإفريقي المنعقدة بأديسا بابا بتاريخ 2011/01/31، وصادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 425/12، المؤرخ في 2012/12/11، ج.ر، العدد 68.

37. القانون رقم: 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المؤرخ 1990/12/01 ج.ر، العدد 52، الصادر بتاريخ 1990/12/02، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 05/04 المؤرخ بتاريخ: 2004/08/14، ج.ر، العدد: 51، الصادر بتاريخ: 2004/08/15.

38. القانون رقم: 11/91، المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المؤرخ بتاريخ: 1991/04/27، ج ر، العدد: 21، الصادر بتاريخ: 1991 /05/08

39. القانون رقم: 07-13، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، المؤرخ 2013/10/29، ج.ر، عدد 55، الصادر بتاريخ 2013/10/30.

40. القانون رقم: 01/06 المؤرخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحة ج. ر.، العدد 14.

41. القانون رقم: 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ بتاريخ: 20/02/2006، ج.ر.، العدد 14، لسنة 2006.

42. الأمر رقم: 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الملغى. ج.ر.، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966.

43. الأمر رقم: 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ بتاريخ 15/07/2006، ج.ر.، العدد: 46، الصادر بتاريخ 16/07/2006.

44. مرسوم رقم: 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للعمال المؤسسات والإدارات العمومية. ج.ر.، العدد 13.

45. مرسوم رقم 131/88، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الصادر بتاريخ 04/07/1988، ج.ر.، العدد 27، لسنة 1998.

هـ: الاجتهادات القضائية:

46. مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 01 لسنة 2002.

47. مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 06، لسنة 2006.

و: مداخلات:

48. وافية داهل، تسبيب القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد خطوة على طريق الوضوح الإداري، محاضرة أقيمت في ندوة حول " الحق في الحصول على المعلومة الإدارية، عنوان الشفافية." يوم: 23/04/2014، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

A: Les Ouvrages:

49. **Athos Tsoutsos**, la motivation des actes administratifs (rapport au ville congrès international de droit comparé, Pescara 1970), Athéna, Grèce, 1971.
50. **André de Laubadère**, droit administratif, 16 édition, L.G.D.J., paris, 2002.
51. **Pauliat Hélène**, la motivation des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J., paris, 2000.
52. **Caudal Sylvie**, la motivation en droit public, édition Dalloz, paris, 2013.

B: Les articles :

53. **Céline Wiener**, « la motivation des décisions administratives en droit compare », R.I.D.C 1969.
54. **Karadji Mustapha, CHAIB Soraya**, "le droit à la motivation des actes administratifs en droit français et algérien", revue Idara, n°.1-2005, n°. 29

C: Textes législatifs et réglementaire :

55. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration de la relation entre l'administration et le public et diverse disposition d'ordre administratif, sociale et fiscale, J.O.R.F du 18 juillet 1978.
56. La loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relation à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O,F, n° 12, du 12 juillet 1979, Madéfie pour la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986, Modifie par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et d'amélioration de qualité du droit, J,O,R,F, n° O115. du 18 mai 2011.
57. Décret n° 83. 1025 du 28 Novembre 1983, Concernant les Relations entre L Administration et les usages.

ثالثا: المواقع الالكترونية:

58. www.Legifrance.gouv.fr

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

إهداء

شكر وتقدير

قائمة ببعض المختصرات

مقدمة..... أ

الفصل الأول: مبدأ عدم وجوبية تسبب القرارات الإدارية..... 06

المبحث الأول: مدلول مبدأ عدم وجوبية تسبب القرارات الإدارية..... 07

المطلب الأول: مفهوم تسبب القرارات الإدارية وتمييزه عن المصطلحات المشابهة له..... 08

الفرع الأول: تمييز التسبب عن السبب في القرار الإداري..... 09

الفرع الثاني: تمييز التسبب عن المواجهة في الإجراءات الإدارية غير قضائية..... 12

الفرع الثالث : تمييز التسبب عن التوجيهات..... 14

المطلب الثاني: الطابع الاستثنائي للالتزام بتسبب القرارات الإدارية..... 16

الفرع الأول: الإلزام التشريعي بإقرار التسبب كاستثناء..... 17

الفرع الثاني: الإلزام القضائي بإقرار التسبب كاستثناء..... 21

المبحث الثاني: مبررات عدم وجوبية تسبب القرارات الإدارية..... 25

المطلب الأول: المبررات المتعلقة بالاعتبارات القانونية..... 26

الفرع الأول: عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها استنادا لمفهوم القرار الإداري..... 27

الفرع الثاني: عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها استنادا إلى قرينة سلامة القرار

الإداري..... 29

الفرع الثالث: عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها لكفاية الرقابة القضائية على ركن السبب.....	30
المطلب الثاني: مبررات مستندة إلى الواقع الإداري.....	34
الفرع الأول: مبدأ عدم وجوبية التسبب يتمشى مع سير النشاط الإداري.....	35
الفرع الثاني: مبدأ عدم وجوبية التسبب يتمشى مع السرية الإدارية.....	37
خلاصة الفصل الأول:.....	42
الفصل الثاني: مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية.....	43
المبحث الأول: مبررات وجوبية التسبب وأهميته.....	46
المطلب الأول: مبررات وجوبية التسبب.....	47
الفرع الأول: مبدأ المشروعية كأساس لوجوبية التسبب.....	47
الفرع الثاني: سياسة الوضع الإداري كمبرر لوجوبية التسبب.....	53
المطلب الثاني: أهمية وجوبية تسبب القرارات الإدارية.....	55
الفرع الأول: أهمية التسبب الوجوبي بالنسبة للإدارة.....	55
الفرع الثاني: أهمية التسبب الوجوبي بالنسبة للمواطن.....	59
المبحث الثاني: نطاق التسبب الوجوبي وأحكامه.....	61
المطلب الأول: نطاق مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.....	62
الفرع الأول: القرارات الإدارية الخاضعة للتسبب الوجوبي.....	63
الفرع الثاني: القرارات الإدارية غير الخاضعة للتسبب الوجوبي.....	67
المطلب الثاني: أحكام التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.....	70

الفرع الأول: الشروط الداخلية للتسبب.....	71
أولاً: عناصر التسبب.....	71
1- العناصر القانونية للقرار.....	71
2- العناصر الواقعية للقرار.....	73
3- الاستدلال.....	73
ثانياً: التسبب المحدد و الملايس.....	74
الفرع الثاني: الشروط الخارجية للتسبب.....	75
أولاً: أن يكون التسبب مباشراً.....	75
ثانياً: أن يكون التسبب معاصراً.....	77
المطلب الثالث: جزاء تخلف التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.....	79
الفرع الأول: بطلان القرار الإداري.....	79
الفرع الثاني: تدارك تخلف التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.....	82
الفرع الثالث: إحلال السند القانوني.....	85
خلاصة الفصل الثاني.....	88
خاتمة.....	89
قائمة المراجع.....	92
فهرس الموضوعات.....	100
الملخص	

ملخص:

سادت لفترة طويلة قاعدة "لا تسبب إلا بنص" وتكريسا لها استندت الإدارة بعدم التزامها بالتسبب على عدة مبررات منها ما يتعلق بالامتيازات القانونية للإدارة، ومنها بالواقع الإداري، لكن هذه المبررات لم تصمد أمام الأهمية الكبيرة للتسبب سواء بالنسبة للإدارة أو المواطن، حيث تبنته معظم التشريعات ومنها فرنسا والجزائر. يحاول هذا البحث الوقوف على مبررات المبدأين وعلى أحكام التسبب الوجوبي في فرنسا والجزائر ومدى كفاية التكريس التشريعي له في الجزائر.

Résumé:

Il a prévalu pendant une longue période, la règle qui stipule qu'il "n'y pas de motivation que par un texte". En consécration de cette règle l'administration est basée sur plusieurs raisons relatives aux privilèges légaux de l'administration et aux raisons de la réalité administrative de celle-ci.

Cependant ces raisons n'ont pu résister devant l'importance massive de la motivation tant pour l'administration que pour le citoyen ce qui est adopté par toutes les législations dont l'Algérie et la France font partie.

Cette étude tente de trouver des raisons pour ces deux principes, et les dispositions de la motivation impérative en France et en Algérie, et la suffisance de sa consécration législative en Algérie.