

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



تسبب القرار الإداري على ضوء التعديل الدستوري 2020

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف:

د/ بوالشعور وفاء

من تقديم الطلبة:

حيدر بولبنان

سليم سنيقر

عبد اللطيف بوشركة

لجنة المناقشة :

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة
أ/ بوشامة فائزة	أستاذ مساعد	رئيسا
د/ بوالشعور وفاء	ستاذ محاضر	مشرفا و مقرا
أ/ بوستيل نجوى	أستاذ مساعد	مناقشا

دورة جويلية 2022

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

وَ قُلِ اَعْمَلُوا

فَسَیْرَی اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُوْلُهُ وَ الْمُؤْمِنُوْنَ

إهداء

والدي:

لا أستطيع أن أقول شكرا لأن كلمات الشكر لا تكفي ولا تفيك حقد كنت ومازلت رمز العطاء والنضال والكفاح تسعى دائما لتقدم لنا كل ما في العالم ويكفيني انك دلت لي الصعاب الى ان اشتد ساعدي فأدامك الله ورغاك لتكون لنا دائما المنارة

والدتي:

ربما لا تتاح الفرصة دائما لأقول شكرا وربما لا أملك دائما جرأة التعبير عن الامتنان والعرفان لكن سترين دائما ذلك في بدلي وسعبي لرضاك يا نور العين ومهجة الفؤاد حماك الله وحفظك وأدامك

زوجتي:

الى من جسدت المحبة والمودة بكل معانيها الى من قدمت الكثير في صور من صبر وتحمل لرجل طموحاته تعانق عنان السماء، لن أقول لك شكرا بل سأعيش الشكر معك دائما

أختي

الى المحبة التي لا تنضب الى بسمة الحياة وسرورها حماك الله وحفظ اللؤلؤتين زينيم ورسيم.

أخوتي

الى من كانوا الدعم بلا مقابل الى من شاركتم كل حياتي انتم العضد والسند فأدام الله ودكم

أحبابي ورفاقي

من الأهل والأصدقاء واطارت الاتحاد الوطني للمعوقين الجزائريين تشجيعكم والتفافكم دائما كان وسيبقى دافعا لي أدعوا الله ان يجمعنا على حوض نبيه عليه أفضل الصلاة والسلام.

حيدر بولبنان

الإهداء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

والإخوة، الأختين وأبنائهم

أقاربي

وأصدقائي

وإلى كل من ساعدني ولو بالدعاء والكلمة الطيبة والصادقة في المشوار

الجامعي من قريب أو بعيد

سليم سنيقر

إهداء

بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله أما بعد، أهدي ثمرة هذا الجهد

المتواضع إلى:

والدي الكريمين حفظهما الله وأمدهما بوافر الصحة والهناء

زوجتي الكريمة

بناتي شهد ورغد

أخواتي وأخي

أقاربي

أساتذتي

أصدقائي

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

عبد اللطيف بوشركة

شكر وعرافان

ان الحمد أولا وآخرا لله نحمد ونشكره على نعمه ما علمنا منها وما لم
نعمل وعلى ان يسر لنا طريق العلم والمعرفة وألهمنا الصبر على المشاق
التي قابلتنا طيلة المشوار الدراسي وأثناء اعداد هذا العمل المتواضع

والشكر موصول الى كل استاذ أفادنا بعلمه واستزدنا من عطائه جعل الله
لكم هذا في ميزان حسناتكم وجزاكم الله عنا خير الجزاء

الى الطاقم الاداري لكلية الحقوق والعلوم السياسية الذين رافقونا طيلة
خمسة سنوات كل عبارات الاحترام والتقدير نرفها لكم نظير مسعاكم لتقديم
الأفضل وقربكم منا وعونكم اللامتناهي.

كل الشكر والتقدير الى الأستاذة المشرفة وفاء بوالشعور على كل ما
قدمت لنا من توجيهات ومرافقة وعلى صبرها معنا

كما لا يفوتنا أن نتقدم بجزيل الشكر الى أعضاء لجنة المناقشة
في الأخير الى كل من ساعدنا في انجاز واتمام هذا العمل المتواضع.

كلمات مفتاحية

- القرار الإداري
- الإدارة
- التسبب
- مبدأ عدم التسبب
- ركن السبب
- الشكل
- الاختصاص
- التعديل الدستوري
- المشرع الجزائري
- القانون
- القاضي الإداري
- القضاء
- الرقابة القضائية

مقدمة

مقدمة:

إن من مظاهر تجسيد الديمقراطية الحقيقية هو خضوع الدولة ممثلة في الإدارة للقانون، حيث تركز من خلاله حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جميع تصرفاتها و خاصة التعسفية منها، ولقد برزت بظهور الدولة الحديثة عدة تغيرات و تطورات في وظائفها أوجب عليها الالتزام بنظم و قواعد و ذلك لفرض هيبتها و وجودها هذا من جهة، مع الحفاظ على ثقة الأفراد فيها من جهة أخرى، و تماشياً مع التحولات الحاصلة حديثاً في الواقع الإداري، و كذا اتساع أوجه و مجالات نشاطها، الأمر الذي يستوجب عليها إيجاد عدة وسائل مادية وكذا قانونية لتمكينها من مباشرة المهام و الوظائف المنوطة بها، ومن أهم وأبرز هذه الوسائل القرار الإداري الذي يحتكم إلى ضوابط و شروط ليكون مشروعاً وغير مناف للقانون.

وعليه يعتبر موضوع تسبب القرارات الإدارية من الموضوعات الحيوية الهامة، فمن الناحية النظرية تدخل دراسة هذا الموضوع في حقل الإجراءات الإدارية غير القضائية وهو مجال بدأت تتجه إليه معظم جهود الباحثين لما يكرسه من إقرار لضمانات جوهرية وأساسية للفرد وضماناً لمبدأ الشفافية والوضوح الإداري.

وبهذا تظهر أهمية دراسة موضوع تسبب القرارات الإدارية بكونه يحظى على درجة كبيرة من الأهمية بالنظر إلى العديد من الاعتبارات يأتي في مقدمتها أنه يلعب دوراً أساسياً في الكشف عن النية الحقيقية للإدارة والحالة القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار، كما يحمل تسبب القرار السلطة الإدارية على التريث والبحث عن الحقيقة عند إصدارها لقرارها، ضف إلى ذلك أن التسبب يشكل ضماناً هاماً لمصدر القرار فيكون دقيقاً عند إصداره بهدف تجنب الخطأ، ويأتي هذا كله في ظل المرحلة الجديدة التي تمر بها الجزائر بعد التعديل الدستوري 2020 وما جاء به هذا التعديل تماشياً مع متطلبات المرحلة وماشهدته الجزائر من أحداث في السنوات الأخيرة.

كما تظهر أهميته العلمية من خلال إبراز النتائج والآراء والتوصيات التي تعد سندا لكل باحث في هذا الموضوع مستقبلاً، إلى جانب الانتقاء العلمي للأجهزة الإدارية والعاملين في الحقل الإداري من خلال تحسين العمل الإداري وذلك بإصدار قرارات إدارية مبنية على أسس قانونية واقعية.

وترجع أسباب اختيار هذا الموضوع إلى أسباب شخصية تتمثل في ميلنا إلى البحث في مواضيع الشفافية الإدارية وكذا مكافحة الفساد الإداري نتيجة بعض الممارسات التي عايشناها في إطار تعاملنا مع الإدارة على غرار العديد من المواطنين.

وفي نفس الوقت فإن من أهم أسباب اختيار هذا الموضوع هو الدور الكبير الذي يلعبه هذا المبدأ في مجال حماية وتكريس حقوق وحريات الأفراد والتي تعتبر الشغل الشاغل للعالم في الوقت الحالي وهو ما حاولت العديد من الدول تجسيده بشكل فعلي على مستوى نصوصها القانونية، وتعتبر الجزائر واحدة من هذه الدول خاصة عشية التغيرات السياسية الحاصلة على مستوى الساحة الوطنية والناجمة عن ما اصطلح عليه بالحراك.

ويهدف البحث إلى الوقوف على التطور الفقهي والتشريعي والقضائي إزاء موضوع تسبب القرارات الإدارية، وكذا مدى التحول من مبدأ عدم وجوبية التسبب إلى مبدأ وجوبية التسبب في الجزائر ومبررات هذا التحول إن وجد.

وتكمن صعوبة دراسة هذا الموضوع في أنه على الرغم مما يشكله التسبب من ضمانات للأفراد فإن عدم التسبب في القرارات الإدارية هو القاعدة العامة المطبقة في الجزائر، على اعتبار أن هذه القرارات عند صدورها تتمتع بقريضة قانونية يفترض أنها مشروعة ومبنية على أسباب صحيحة إلى أن يثبت العكس.

كما تظهر صعوبة دراسة هذا الموضوع في ندرة المراجع وعدم وجود دراسات فقهية متخصصة تعرضت للتسبب في الجزائر، ومن ناحية أخرى صعوبة الحصول على الأحكام القضائية في الجزائر ونقص الأحكام التي تتناول هذا المبدأ، والخلط المتكرر للقاضي الإداري الجزائري في استخدام مصطلح التسبب للتدليل على ركن السبب مما أدى إلى صعوبة تحديد موقف القاضي الإداري منه.

وتظهر هذه الصعوبة أيضا في ارتكاز الدراسة على تسبب القرارات الإدارية في ظل التعديل الدستوري 2020، حيث نجد أن نص التعديل لم يركز على هذا الجانب ولم يعط الكثير في هذا الصدد وهذا من خلال افتقاره لمواد صريحة في هذا الشأن رغم أنه ضمنا حمل العديد من المواد في هذا التوجه.

وعلى ذلك فإن الإشكالية المطروحة لهذه الدراسة المتواضعة هي كالتالي: كيف عالج المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ تسبيب القرارات الإدارية على ضوء التعديل الدستوري 2020؟.

ومن هنا يمكن طرح الإشكاليات الفرعية التالية:

ما هو مبدأ تسبيب القرارات الإدارية وكيف يتم تمييزه عن غيره من المصطلحات؟

ما هي أهمية تسبيب القرارات الإدارية؟ وكيف تطور هذا المبدأ في التشريع الجزائري؟

وبناء على هذه الإشكالية ومحاولة الإجابة عليها نعتمد في دراستنا على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن من خلال التعريفات القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بالتسبيب في القرارات الإدارية.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة نقسم هذه الدراسة إلى فصلين، الفصل الأول تحت عنوان الإطار المفاهيمي لتسبيب القرارات الإدارية تطرقنا فيه إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه ماهية القرارات الإدارية والطبيعة القانونية لتسبيبها أما المبحث الثاني فتعرضنا بالدراسة فيه إلى شروط صحة التسبيب في القرارات الإدارية.

أما الفصل الثاني فنتناول فيه القرارات الإدارية بين عدم التسبيب وتوجه المشرع الجزائري إلى تكريس مبدأ التسبيب وتطرقنا فيه إلى مبحثين، المبحث الأول تحت عنوان تكريس مبدأ عدم وجوبية تسبيب القرارات الإدارية، أما المبحث الثاني فنتناول فيه مبدأ وجوبية تسبيب القرارات الإدارية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لتسبيب القرارات

الإدارية

يعتبر القرار الإداري ذلك التصرف القانوني الذي بمقتضاه تعبر الإدارة عن إرادتها المنفردة في إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، وسواء كان هذا القرار فردياً أو تنظيمياً فالقاعدة هي عدم إلزام السلطة الإدارية بتسبيب قراراتها استناداً لقرينة السلامة المفترضة في القرار الإداري، ويقوم القرار الإداري على سبب أساسه الواقع القانوني بحيث لا يتصور أن تصدر الإدارة أي قرار دون سبب ويفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة، واستثناء من ذلك قد يلزمها القانون بذكر الأسباب التي أسست عليها قراراتها.

وفي هذا الفصل سوف نتعرض لماهية القرارات الإدارية والطبيعة القانونية لتسبيبها (المبحث الأول) وشروط صحة التسبيب في القرارات الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية القرارات الإدارية والطبيعة القانونية لتسبيبها

يكمن أساس معرفة الشيء في الإحاطة به وفهمه بصورة سليمة حتى نتمكن بعد ذلك من بيان دوره وأهميته في الواقع العملي المطروح، فإذا كانت قاعدة عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية هي السائدة لفترة طويلة، إلا أن التطور الحاصل في المجال الإداري وخاصة في مجال الحقوق الفردية وحماية الحريات العامة أو الرغبة في تكريس دولة القانون أدى إلى ظهور استثناء على القاعدة. فإذا كانت المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل فإن التسبيب بلا شك يعد أحد أهم عناصر الشكل التي يحتويها القرار الإداري.¹ إذ أننا في هذا المبحث سوف نتعرض لمفهوم القرار الإداري (المطلب الأول) والطبيعة القانونية لتسبيب القرارات الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

إن دراسة مفهوم القرار الإداري تتطلب منا التطرق إلى تعريف القرار الإداري (الفرع الأول) والأركان المتعلقة بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري (الفرع الثاني).

¹ كامل سمية، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2017، ص25.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرار الإداري وإنما اختصرت النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك بالإشارة فقط إليه، الأمر الذي يستوجب علينا في هذا الإطار عرض أهم التعريفات الفقهية والقضائية حول القرار الإداري بغية تحديد المعنى الصحيح للقرار الإداري (أولاً) والتطرق لركن السبب في القرار الإداري (ثانياً).

أولاً: تحديد معنى القرار الإداري

يمكن تعريف القرار الإداري بأنه: "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقاً للمصلحة العامة".²

كما يعرف الفقيه DUGUIT القرار الإداري بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد إنشاء أو تعديل أوضاع قانونية قائمة.³

وفي هذا الإطار يعرف الفقيه HAURIUO القرار الإداري بأنه إعلان للإرادة يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية بغرض إحداث آثار قانونية بالنسبة للمخاطبين به.⁴ كما يعرفه كذلك BONNARD بأنه العمل القانوني الذي يحدث تعديل في الأوضاع القانونية.⁵ والملاحظ على الفقه الجزائري بأنه قد تأثر بالفقه المقارن عند تعريفه للقرار الإداري، إذ يمكننا تعريفه بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً عملاً وجائزاً قانوناً وكان الهدف من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة.⁶

كما عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر القرار الإداري بأنه كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً بمناسبة أدائها لمهامها المقررة لها قانوناً بقصد إحداث أثر قانوني وله الطابع التنفيذي.⁷

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 23 وما بعدها.

³ DUGUIT. L, Traité de droit constitutionnel, tome 01, 3ème édition, P.326.

⁴ HAURIUO. A, Précis de droit administratif, 12ème, P.73.

⁵ BONNARD, Précis de droit administratif, 4ème, 1942, P.28.

⁶ خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017، ص12.

⁷ حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في الدعوى رقم 01 لسنة 2001 الصادر بتاريخ 19/03/1947.

ومن خلال التعريفات السابقة للقرار الإداري يمكننا تعريفه بأنه عمل إداري مادي قانوني انفرادي يحدث آثار قانونية، إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاؤه، وكان الغرض من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة.⁸

ثانيا: ركن السبب في القرار الإداري

ينبنى القرار الإداري على وجود حالة واقعية أو قانونية تدفع الجهة الإدارية المختصة إلى إصداره لتوفر شروطه وإلا كان معيبا وعرضة للبطلان والإلغاء، وعليه يمكن تعريف السبب بأنه: "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذها، فهو مبرر وسند خارجي لإصداره".⁹

وقد عرفه الفقيه العربي الدكتور الطماوي على أنه: "حالة قانونية أو واقعية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرار ما".¹⁰ كما عرفه الدكتور عمار بوضياف على أنه: "العنصر الأساسي والموضوعي الذي يتجلى في حالة مادية أو قانونية تسمح للإدارة بالقيام بعمل ما أو تفرض عليه القيام بها".¹¹ ومن خلال ما تطرقنا إليه في مختلف التعاريف الواردة لركن السبب في القرار الإداري يتبين لنا أن وجود عيب في السبب الوارد على القرار الإداري يشكل وجها لإلغاؤه، وقد قدم القضاء والفقه العديد من الصور لعيب السبب وهذا على النحو التالي:

1- انعدام الوجود المادي للوقائع:

وهو يفحص ركن السبب في القرار الإداري المطعون فيه أمامه يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة الواقعية أو الحالة القانونية التي يبنى عليها القرار فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا يصدر حكمه بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء، فإذا تأكد القاضي الإداري مثلا أن الموظف المفصول لم يرتكب فعليا الخطأ المهني والتأديبي

⁸ خالد بالجيلالي، مرجع سابق، ص 14.

⁹ محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2017، ص 55.

¹⁰ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 04، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 176.

¹¹ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، د، ط، جسور

للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 157.

المنسوب إليه فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب نظرا لانعدام الواقعة القانونية التي تسمح للإدارة باتخاذ قرار الفصل.¹²

2- الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة:

لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة القانونية أو المادية التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة التكييف القانوني لها. مثال: تكييف خطأ مهني واقعة قانونية يتعلق بإلحاق ضرر بممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية.¹³

3- رقابة الملازمة:

القاعدة العامة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند المستويين السابقين (رقابة مادية للوقائع وتكييفها القانوني)، حيث أنه لا دخل له في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة، ومع ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي والمصري وسع من رقابته ليطال جوانب الملازمة، خاصة في مجالات التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري.¹⁴

الفرع الثاني: الأركان المتعلقة بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري
وتتعلق هذه الأركان بالاختصاص (أولا)، والشكل والإجراءات (ثانيا).

أولا: الاختصاص

يمثل الاختصاص الشرط الأول من شروط صحة القرار، فالقرار الإداري لا يعتبر صحيحا إلا إذا صدر عن سلطات إدارية يخولها القانون الكفاءة لذلك، فهذه الكفاءة القانونية تكون الاختصاص.¹⁵

¹² عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 159.

¹³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 47.

¹⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 48.

¹⁵ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، ط01، الجزائر، 2006، ص 70.

ويمكن تعريف الاختصاص بأنه: "القدرة والمكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني".¹⁶

استنادا إلى هذا التعريف فإن ركن الاختصاص يعد القدرة والأهلية التي يخولها القانون لرجل الإدارة أو السلطة الإدارية من أجل إصدار قرار إداري، لذلك فالاختصاص في القرار الإداري يتحدد بأربعة عناصر نذكرها فيما يلي:

1- العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص:

يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص صدور قرار أو اتخاذه من طرف الأشخاص والهيئات أو السلطات الإدارية المرخص لها وحدها قانونا إصدار هذه القرارات ومباشرتها دون غيرها.¹⁷

2- العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص:

بموجب هذا الاختصاص يتحدد المجال النوعي الذي يمكن للإدارة أن تتدخل فيه بقراراتها، وهذا المجال يتحدد عادة بما يعد من أعمال الإدارة التي يكون لها أن تتخذ بشأنها إجراء معيناً، وبناء عليه لا يجوز للإدارة أن تتدخل في الأمور المحجوزة لصالح المشرع والقاضي، وفي نطاق ممارسة إدارة من الإدارات لمهامها ليس لها أن تتدخل في نشاط غيرها الذي لا تختص فيه.¹⁸

3- العنصر المكاني في تحديد الاختصاص:

هو تحديد النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيه، وتكون قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص إذا تجاوز هذا النطاق، هذا العيب قليل الحدوث لأن المشرع كثيرا ما يحدد وبدقة النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس اختصاصه فيه وغالبا ما يتقيد رجل الإدارة بحدود هذا الاختصاص ولا يتعداها.¹⁹

¹⁶ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2009، ص 49.

¹⁷ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 136.

¹⁸ بن كدة نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 136.

¹⁹ سلمان مسعودة، مقومات مشروعية القرار الإداري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص

إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجلفة، 2016/2017، ص 29.

4-العنصر الزمني في تحديد الاختصاص:

لكل موظف أو هيئة إدارية نطاق زمني يباشر خلاله كافة اختصاصاته القانونية، وبالتالي لكل شخص إداري آجال تنتهي اختصاصاته عندها، ويفقد بعدها كل صلاحية في مزاوله الأعمال الإدارية، ولهذا فإنه يتعين إصدار القرار من الموظف المختص أثناء تقلده لمهام الوظيفة لكي يكون مشروعاً، وفي حال صدور التصرف قبل تقلد الموظف للوظيفة فإنه يعتبر مشوياً بعيب الاختصاص الزمني.

ثانياً - الشكل والإجراءات.

1- الشكل:

المقصود بركن الشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري ويكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر فيه، ويكون كتابي أو شفهي، صريح أو ضمني. وقد يقتضي أحياناً أن يتضمن توقيعاً أو تسييباً أو تحييناً²⁰.

بالنسبة للقرار المكتوب والقرار الشفهي فإنه يمكن للقرار الإداري أن يصدر من طرف الإدارة في صيغة مكتوبة وكذلك يمكن إصداره في شكل شفهي، فالأصل أن الكتابة ليست ركناً في القرار الإداري أو شرط من شروط صحته، غير أن القانون قد ينص عليها صراحة أو ضمناً لذلك وجب على الجهات الإدارية أن تحترم النصوص القانونية.

ومن جهة أخرى فإن القرار الإداري تصدره الإدارة المختصة للتعبير عن إرادتها بشكل صريح إلا أن النصوص القانونية قد تجعل أحياناً سكوت الإدارة لفترة من الزمن تعبيراً عن إرادتها إما بالقبول أو بالرفض.

2- الإجراءات:

يقصد بإجراءات القرار الإداري التصرفات التي تتبعها الإدارة وتقوم بها قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائياً، وتأخذ هذه الإجراءات عدة صور أهمها:

أ- الاستشارة:

وهي أهم إجراء في إجراءات القرارات الإدارية، وتتعدد صورها فيمكن لهذه الاستشارة أن تكون اختيارية حيث يمكن للإدارة أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار

²⁰ سلمانى مسعودة، مرجع سابق، ص30.

دون أن يكون هناك نص قانوني يلزمها ذلك، كما يمكن أن ترد الاستشارة في صورة إجبارية حيث أنها تتم عند وجود نص قانوني يلزم الإدارة باللجوء إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، ويمكن لها الأخذ بما ورد في تلك الاستشارة كما يحق لها في نفس الوقت مخالفتها.

كما يمكن للإدارة تقديم تقرير مسبق والذي يشترط لصحته في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد وتقديم تقرير من طرف جهة أخرى.

ب- الاقتراح:

لصحة القرار الإداري يشترط أحيانا أن يتخذ بناء على اقتراح من جهة أخرى، وإن كان للجهة المختصة بإصدار القرار أن تتبع وتأخذ بالاقتراح إلا أنه لا يمكنها تعديله.

ج- مرور مدة زمنية معينة:

تشتت النصوص أحيانا اعتبار القرار الإداري متخذا بعد مرور مدة زمنية معينة، وسكوت الإدارة وعدم إفصاحها عن إرادتها يعتبر قرارا إداريا ضمنا حسب مقتضيات وأوضاع النشاط الإداري وطبقا للتشريع.²¹

د- الإجراء المضاد:

هو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدارها للقرار سواء ورد به نص أو لم يرد، ويظهر هذا الإجراء في مجال التأديب أو الضبط الإداري وكل ما من شأنه أن يشكل خطرا على الحقوق والحريات.²²

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لتسبيب القرارات الإدارية

إن دراسة الطبيعة القانونية لتسبيب القرارات الإدارية تشمل بيان ما إذا كان التسبيب يندرج ضمن القواعد المتعلقة بالمشروعية الخارجية للقرار باعتباره الحالة التي تلزم فيها الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار القرار الإداري، أو

²¹ سلمانى مسعودة، مرجع سابق، ص 33.

²² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 75 وما بعدها.

أنه أحد العناصر الموضوعية والقواعد التي تحكمها والتي تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار باعتبار أن تعريفه يرتبط ارتباطا كبيرا بركن السبب.²³

فإذا كانت المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل فإن التسبيب بلا شك يعد من أهم عناصر الشكل التي يحتويها القرار الإداري؛²⁴ وبناء على ما سبق سيتم التطرق إلى مفهوم التسبيب (الفرع الأول) وكذلك علاقة التسبيب بركن السبب في القرار الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التسبيب في القرار الإداري

يعد التسبيب أحد أهم مظاهر الشكل، ويقوم بمهام متعددة أبرزها فرض الرقابة على مشروعية القرار الإداري، إذ يشكل التسبيب في القرارات الإدارية ضمانا قانونية مهمة إلى جانب أنه يخلق نوعا من الثقة بين الإدارة والأفراد.

ونظرا للأهمية الكبرى التي يحظى بها التسبيب سيتم التعرف على المدلول اللغوي للتسبيب (أولا) وكذا المدلول الفقهي له (ثانيا).

أولا: المدلول اللغوي

إن مصدر كلمة التسبيب في اللغة العربية هو كلمة يسبب، والله عز وجل سبب الأسباب ومنه التسبيب، وكذلك قوله تعالى: "إذ تبرأ الذين اتبعوا من الذين اتبعوا ورأوا العذاب وتقطعت بهم الأسباب"،²⁵ وكذلك في سورة الكهف في قوله عز وجل: ﴿إنا مكنا له في الأرض وآتيناه من كل شيء سببا (84) فاتبع سببا (85)﴾.²⁶

وفي اللغة العربية ظهر مصطلح "يسبب" "motiver" كأصل لغوي، ويمكن اشتقاقه من كلمتين: الأولى يحرك أو يدفع "mouvoir" والثانية من كلمة أسباب "motifs" وهي ما يدفع الشخص أو رجل الإدارة إلى اتخاذ إجراء معين، ومن كلتا هاتين الكلمتين تكونت كلمة "motiver".²⁷

²³ بلباقي وهيبة، تسبيب القرارات الإدارية في الإجراءات القضائية الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2018/2019، ص 16.

²⁴ كامل سمية، مرجع سابق، ص 25.

²⁵ سورة البقرة، الآية 166.

²⁶ سورة الكهف، الآية 84، 85.

²⁷ بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص 29.

ويعتبر التسبيب في اللغة العربية مصدر كلمة سبب، والسبب بمعنى الحبل وهو كل شيء يتوصل به إلى غيره، والسبب يكون أيضا بمعنى الطريق، وعلى ذلك يمكن القول بأن التسبيب في اللغة إنما بمعنى ذكر الأسباب الداعية والمؤدية إلى اتخاذ قرار معين لبلوغ هدف ما وبغض النظر عن منطقية وشرعية الأسباب المذكورة وعن منطقية وشرعية الهدف المراد تحقيقه، والتسبيب في المنطق يعتبر أداة للإقناع والتبرير أي عبارة عن مقدمات تؤدي إلى نتائج محددة.

ثانيا: المدلول الفقهي

لقد زادت أهمية التسبيب وجذب انتباه الفقه الإداري المعاصر في فرنسا خاصة بعد صدور القانون الفرنسي رقم 587-79 بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور.²⁸

ويعرف التسبيب بأنه: "الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويقضي هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه"²⁹.

وقد عرفه كذلك الأستاذ EISENBERG بقوله: "هو الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويعني هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه"³⁰.

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن التسبيب هو مظهر خارجي من عناصر شروط صحة الشكل في القرار الإداري متى ما تم فرضه عن طريق القانون أو

²⁸ كامل سمية، مرجع سابق، ص 28.

²⁹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تثبيت قراراتها الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008، ص 73.

³⁰ E. EISENBERG, l'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles, harmattan, 2000, P.41.

القضاء، تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار ويترتب على إغفاله في الحالات الوجوبية بطلان القرار الاداري.³¹

الفرع الثاني: علاقة التسييب بركن السبب في القرار الإداري

من خلال ما تطرقنا إليه سابقا بتعريف التسييب وركن السبب في القرار الإداري يبدو لنا جليا وجود أوجه اختلاف بينهما إضافة إلى أوجه ترابط، وهذا ما سنتطرق إليه بالدراسة حيث سنتطرق إلى أوجه الاختلاف بين السبب والتسييب (أولا) ثم أوجه الارتباط بينهما (ثانيا).

أولا: أوجه الاختلاف

يوجد هناك اختلاف وفروقات بين مصطلح السبب ومصطلح التسييب وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

إذا كان السبب ركنا من أركان القرار الإداري وغيابه يجعل القرار منعذما باعتباره أصلا عاما حيث يجب أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وواقعية، فإن التسييب عبارة عن إجراء شكلي لا يرقى إلى مرتبة ركن في القرار إلا إذا كان التسييب واجبا قانونا أو التزاما فرضه القاضي.

فمن المفترض أن الرقابة على الأسباب لا تتضمن حتما وجود التسييب كعنصر شكلي سابق على الرقابة القضائية، غير أن تلك الرقابة القضائية تقتضي من الناحية الموضوعية إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب اتخاذ القرار (وهي إحدى السلطات الممنوحة للقاضي الإداري)، وهذا ما يعني إلزام الإدارة بالتسييب في مرحلة الطعن القضائي لإمكانية ممارسة القضاء لوظيفته وإصدار حكم عادل في موضوع الطعن على القرار الإداري.³²

غير أن التسييب يندرج ضمن المشروعية الخارجية للقرار الإداري التأديبي ويعد أحد عناصر الشكل الضرورية فيه، بينما يعد السبب أحد العناصر العامة للمشروعية الداخلية أو الموضوعية فيه ويترتب على عدم ذكره في صلب القرار وفي حال وجود تعليل مبهم غير واضح يترتب عليه البطلان للقرار.

³¹ كامل سمية، مرجع سابق، ص 29.

³² المرجع نفسه، ص 36.

ومن جهة أخرى فإن تسبيب القرار يأتي دائما معاصرا على إصدار القرار في حين أن سببه يكون موجودا قبل إصداره.

ومن جهة ثانية فإن السبب يعتبر وسيلة مهمة لتحقيق الصالح العام، بينما التسبيب يقوم بتسهيل مهمة القاضي في الكشف عن أغراض القرار الإداري.

ومن هنا يمكن القول بأن عدم تسبيب القرار الإداري في حالة وجوبه قانونا يجعل القرار معيبا بعيب الشكل وليس بعيب السبب، وإذا شاب القرار عيب في سببه سواء تعلق الأمر بعدم وجوده أو عدم صحته وكان في نفس الوقت خاليا من التسبيب إذا كان لازما قانونا نكون بصدد عيبين مختلفين ومستقلين عن بعضهما.

ثانيا: أوجه الارتباط

يظهر الارتباط بين السبب والتسبيب في الحالة التي يكون فيها التسبيب ملزما للإدارة، فيصبح بذلك التسبيب أساسا للرقابة على أسباب القرار.

وعلى ذلك يشترط في السبب أن يكون قائما عند إصدار القرار وكذلك أن يكون مشروعا وغير مجهول ومحددا ليس مبنيا على سبب عام، ويرى جانب من الفقه أن التسبيب والسبب متصلان، كون أن التسبيب هو أساس الرقابة على القرار التأديبي وأن السبب هو أساس القرار.³³

فالتسبيب كشكلية جوهرية إذا نص عليه القانون يمكن الفرد المدعي من الوقوف في مركز أفضل من وضعه في الحالة التي يكون فيها غير ملزم قانونا، وتظهر أهمية التسبيب عند إثبات عيب السبب أمام القاضي الإداري في أنه شكلية تعتمد على الكتابة وهذا يتفق مع طبيعة الإثبات في المنازعة الإدارية.³⁴

وبذلك ففي الحالة التي يتبين فيها للقاضي أثناء فحصه للأسباب المادية والقانونية للقرار عدم صحة بعض الأسباب التي بنت عليها الإدارة قرارها وصحة الأسباب الأخرى بما

³³ حريد فادي إسحاق، يعقوبي سيف الإسلام، تسبيب القرارات التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة قلمة، 2020/2019، ص10.

³⁴ بلباقي وهيبية، مرجع سابق، ص 51.

يكفي لتبرير صدور القرار الإداري، فيعد استبعاد أي سبب من الأسباب غير الصحيحة لا يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب السبب طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة.³⁵

المبحث الثاني: شروط صحة التسبيب في القرارات الإدارية

من خلال دراسة النصوص القانونية في الجزائر والتشريعات المقارنة نلاحظ أنه لم يتم النص صراحة على شروط صحة التسبيب في القرارات الإدارية، فقد تم الاكتفاء بالزام الإدارة بتسبيب قراراتها في حالات معينة والغرض من هذا هو ضمان صحة التسبيب وتكامله مما يضمن فاعلية ونجاعة العمل الإداري من جهة وإضفاء شرعية على القرار الإداري من جهة أخرى وتسهيل عمل الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، مع مراعاة أن لا تكون هذه الشروط المفروضة مبالغاً فيها إلى درجة تؤدي إلى إثقال كاهل الإدارة بأعباء يمكن أن تحد من مرونة وفاعلية النشاط الإداري، وعلى ذلك سنتطرق إلى دراسة الشروط الخارجية لصحة التسبيب في القرارات الإدارية (المطلب الأول) ثم الشروط الداخلية لصحة التسبيب في القرارات الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الشروط الخارجية لصحة التسبيب في القرارات الإدارية

إن تحقيق التسبيب للغرض الذي فرضه المشرع من أجله واكتسابه صفة المشروعية من الناحية الشكلية يتطلب بعض الشروط الخارجية وهي شروط غير متعلقة بالتسبيب، حيث تتمثل بأن يكون هذا التسبيب مباشراً ومعاصراً لصدور القرار،³⁶ وعليه سنتطرق إلى شرط أن يكون التسبيب مباشراً (الفرع الأول) ثم إلى الشرط الثاني وهو أن يكون التسبيب معاصراً (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أن يكون التسبيب مباشراً

يقصد بالتسبيب المباشر للقرار الإداري التسبيب الوارد في صلب القرار نفسه أو في متنته، أي أن التسبيب يكون مباشراً إذا تضمن القرار ذاته الأسباب التي بني عليها،³⁷ ومن خلال ذلك يمكن أن نخلص إلى أن التسبيب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفهي كما يستبعد

³⁵ بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص 54.

³⁶ المرجع نفسه، ص 55.

³⁷ كامل سمية، مرجع سابق، ص 65.

التسبب بالإحالة، وعلى ذلك سنتطرق إلى استبعاد فكرة القرار الشفهي (أولاً) ثم استبعاد التسبب بالإحالة (ثانياً).

أولاً: استبعاد فكرة القرار الشفهي

إن القرار الإداري لا يشترط فيه عادة شكل معين، غير أنه عادة ما يصدر في شكل مكتوب وهو الشكل الخارجي الذي يعبر عن إرادة الإدارة مصدرة القرار، إذ أن اشتراط كتابة التسبب يتضمن أهمية كبيرة بالنسبة للأفراد المخاطبين به.³⁸ فصيافة 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 بتسبب القرار لحظة صدوره.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فلم نجد نصاً قانونياً يشترط أن يكون التسبب مكتوباً في حالة وجوبه، ولعل سبب ذلك هو عدم تصور المشرع أو القضاء الإداري الجزائري أن يكون التسبب شفهيًا عند وجوبه قانوناً.³⁹ كما أن استبعاد القرار الشفهي لا يعني بالضرورة اشتراط الكتابة الورقية، إذ أن واقع التقدم التكنولوجي الذي نعيشه الآن يدعونا إلى إعادة التفكير في الكثير من القواعد القانونية التي تحكم العمل الإداري عموماً والقرارات الإدارية وتسببها بوجه خاص.⁴⁰

ثانياً: استبعاد التسبب بالإحالة

يقصد بالتسبب بالإحالة قيام مصدر القرار بذكر أسباب القرار المتخذ من قبله في وثيقة أخرى غير القرار الذي اتخذه، أي عدم ذكر أسانيد القرار الواقعية والقانونية في صلبه وإنما في وثيقة أخرى، ومن ثم لا يكون القرار مسبباً إذا اكتفى بالإحالة إلى وثيقة أخرى⁴¹ لأنه من الصعب التسليم بأن مصدر القرار قد اتخذ الأسباب الواردة في تلك الوثيقة.

³⁸ بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص 56.

³⁹ المرجع نفسه، ص 57.

⁴⁰ كامل سمية، مرجع سابق، ص 68.

⁴¹ المرجع نفسه، ص 68.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن إحالة أسباب القرار إلى قرار آخر أو وثيقة أخرى لتعليه ليس كافيا وخصوصا في مجال التأديب والإحالة إلى رأي الجهات الاستشارية.⁴²

ومما سبق يمكن القول بأن التشريع الجزائري والقضاء المقارن قد اعتبر أن الأصل في التسبيب هو صدور القرار حاملا في طياته أسبابه القانونية والواقعية متى ما وجد التزام على الإدارة بتسبيبه، إلا أنه وعلى سبيل الاستثناء قد قبل بإمكانية القيام بالتسبيب عن طريق الإحالة، وقد تشدد القضاء الإداري الفرنسي في شرط وجوب أن تكون الوثيقة المحال إليها مسببة تسببا كافيا على اعتبار أن التسبيب يشكل أحد أهم الضمانات التي يتمتع بها المخاطب ضد تعسف الإدارة.⁴³

الفرع الثاني: أن يكون التسبيب معاصرا لصدور القرار الإداري

ويقصد بالتسبيب المعاصر أن يتوفر بيان العناصر الواقعية والقانونية وقت صدور القرار أو لحظة اتخاذه، والغرض من ذلك هو الوقوف على مشروعية القرار من عدمه وقت صدوره.⁴⁴

ويتفق التسبيب المعاصر للقرار الإداري مع مبدأ المشروعية، إذ أن المشروعية تقدر وقت صدور القرار واتخاذه وليس في وقت سابق أو لاحق، كما أن شرط المعاصرة للتسبيب يعتبر من أبرز وأهم الضمانات المكرسة للأفراد، إذ أن التزام الإدارة بهذا الشرط يقطع الطريق على كل محاولات التلاعب بأسباب القرار.

أما بالنسبة للإدارة فهو يضمن إلزام قيام متخذ القرار بدراسة جدوى القرار قبل إصداره، كما يتيح لرؤسائه إمكانية مراجعته في الوقت المناسب وبالتالي يتاح لهم إمكانية سحبه خلال الموعد المحدد قانونا.

⁴² بوزحافي نسيم، أحكام تسبيب القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2020/2019، ص 21.

⁴³ كامل سمية، مرجع سابق، ص 74.

⁴⁴ بلال عماري، تسبيب القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2016/2015، ص 77.

كما أن التسبيب المعاصر يمكن ذوي الشأن من تحديد موقفهم حيال القرار المتخذ حيث يمكن تبين حقيقة مشروعيته في الوقت المناسب.

أما بالنسبة للقضاء المقارن فإن مجلس الدولة الفرنسي وبسبب هذه القضية لم يتبنى هذا الرأي وإنما اكتفى بالإشارة إلى أن واقعة قيام المجلس بإبلاغ المخاطب بالقرار خارج المدة المحددة من طرف القانون من شأنه التأثير في مشروعيته.⁴⁵

المطلب الثاني: الشروط الداخلية لصحة تسبيب القرارات الإدارية

إلى جانب الشروط الخارجية للتسبيب والمتمثلة في أن يكون التسبيب مباشرا ومعاصرا للقرار، فقد أوجب الفقه والقضاء الإداريين أن تتوفر مجموعة من الشروط الداخلية لصحة التسبيب، والتي تبرز من خلال مباشرة وممارسة الإدارة لنشاطاتها، حيث يقع عليها التزام قانوني تعلن بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي استندت إليها لاتخاذ قراراتها وبيان معالم البناء القانوني لأساس القرار.

وعليه سنتطرق إلى الشروط المتعلقة بالعناصر القانونية والواقعية للقرار الإداري (الفرع الأول) إلى جانب وجوب أن يكون تسببها محددًا وملابسا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالعناصر القانونية والواقعية للقرار الإداري

سعيًا من المشرع الجزائري لإضفاء الشرعية على القرار الإداري ولتمكين وإحاطة المعني علما بأسبابه لا بد من قيام القرار الإداري على عناصر قانونية وأخرى واقعية إلى جانب عنصر الاستدلال الذي يأخذ طابعا وسطيا بين العنصرين، وعلى ذلك سنتطرق إلى دراسة الشروط المتعلقة بالعناصر القانونية للقرار الإداري (أولا) ثم المتعلقة بالعناصر الواقعية للقرار (ثانيا) وعنصر الاستدلال (ثالثا).

أولا: الشروط المتعلقة بالعناصر القانونية للقرار الإداري

يقصد بالعناصر القانونية للقرار الاعتبارات القانونية التي تشكل الأساس القانوني له والتي قصدت الإدارة مصدرة القرار تطبيقها على المخاطب به، وهي تتشكل في الأساس من النصوص التشريعية أو اللائحية أو مبادئ قانونية عامة.⁴⁶

⁴⁵ كامل سمية، مرجع سابق، ص76.

⁴⁶ بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص78.

وعليه فالإدارة ملزمة بالإفصاح عن الوقائع المادية وتكييفها القانوني والتي ساهمت في بناء القرار الإداري، ويكون ذلك بتطابق القاعدة القانونية ذات الصلة مع الواقعة المادية للقرار، وهو ما يعد ضماناً حقيقياً لأطراف الدعوى المعروضة أمام القاضي الإداري. وما يثار حول بيان العناصر القانونية للقرار هو كيفية تحديدها، وهنا يثار الإشكال المتمثل في: هل الإدارة ملزمة بذكر هذه النصوص بشكل كامل وصريح لكي يكون التسبيب صحيحاً؟ أم أنها يمكن أن تكتفي بالإشارة إلى النصوص القانونية التي طبقتها؟ وإجابة على هذا الإشكال يتضح لنا أن تحديد العناصر القانونية للقرار من خلال إلزام الإدارة بذكر النصوص القانونية بشكل كامل هي التي تجعل التسبيب كافياً وواضحاً، غير أنها تؤدي إلى عرقلة نشاط الإدارة، لذا من الأفضل أن يتم التعبير عن العناصر القانونية بالإشارة إلى النصوص المطبقة أو إلى المبادئ التي تقرها هذه النصوص، بحيث تعرف الإشارة على أنها الإحالة إلى النصوص الأساسية التي يطبقها القرار، في حين رأى البعض الآخر بأن الإشارات لا يمكن أن تعد جزءاً من التسبيب على اعتبار أنها ليست شرطاً شكلياً لسلامة القرار كقاعدة عامة وأن أهميتها بالنسبة للقاضي محدودة، فهو ليس مقيداً بها وليس لها سوى قيمة إرشادية بالنسبة إليه، وكذلك اعتبروا بأن الإشارات وحدها لا تكفي لتكييف القرار بل يجب أن يكون هناك تطابق حقيقي بينها وبين موضوع النص القانوني.

غير أن جانباً آخر من الفقه عبر بأن الإشارة جزء لا يتجزأ من التسبيب، حيث تميز هذا الجانب بتقديم فرضيتين: فإذا كان التسبيب اختيارياً فذلك يجعل الإشارة تخضع للنظام القانوني لهذا النوع من التسبيب ونتيجة لذلك فإن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الصادرة عنها، مما يجعلها أيضاً غير ملزمة بالإشارة في ديباجة القرار، أما إذا كان التسبيب واجباً والتزاماً على الإدارة بحيث تكون الإشارة جزءاً لا يتجزأ من التسبيب وبذلك تكون لها علاقة وثيقة بموضوع القرار مما يعني حينئذ التزام الإدارة بتسبيب قرارها ويتعين عليها لزاماً أن تشير إلى النصوص القانونية أو اللائحية التي استندت عليها في اتخاذ قرارها.⁴⁷

⁴⁷ بلال عماري، مرجع سابق، ص 72.

ثانيا: الشروط المتعلقة بالعناصر الواقعية للقرار الإداري

يعتبر تحديد العناصر القانونية للتسبيب ليس كافيا بل يجب تحديد العناصر الواقعية كذلك، فلا يمكن اعتبار التسبيب صحيحا إذا تم الاكتفاء بذكر النص القانوني دون الأسباب الواقعية التي استند إليها القرار، فلا يمكن تصور التزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والإشارة إلى النص دون ذكر الاعتبارات الواقعية، فالإشارة وحدها لا تقوم مقام التسبيب.

والمقصود بالعناصر الواقعية للقرار الإداري هي تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع وتعتبر أهم العناصر المادية الجوهرية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، والتي ما كان يمكن أن يقوم القرار إلا استنادا إليها، غير أن هذا لا يلزم الإدارة بتحديد وحصر جميع العناصر القانونية للقرار، ولكن يجب عليها بيان الجوانب الأساسية التي تؤثر في مركز صاحب الشأن والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار.⁴⁸

ثالثا: الاستدلال

والى جانب تحديد العناصر القانونية والواقعية للقرار ولكي يكون التسبيب كاملا وكافيا وواضحا يجب أن يتضمن عنصر الاستدلال، إذ يعتبر حلقة وصل بين العناصر القانونية والعناصر الواقعية وهو أمر ضروري خاصة في مجال السلطة التقديرية، إذ يتعين على الإدارة أن تبين الأسباب التي تدعوها إلى تفضيل إصدار هذا القرار دون غيره، ويمثل الاستدلال مكنم الصعوبة والعقبة الكبرى في الالتزام بالتسبيب، لذا فإن اشتراط الاستدلال لا يكون إلا بالقدر الضروري الذي يسمح لذي الشأن بمعرفة أسباب اختيار القرار.⁴⁹

وبناء على ذلك فإنه في قرار فتح صيدلية خروجها على القواعد العامة فإنه يجب بيان الاعتبارات الواقعية التي دعت الى إصدار مثل هذا القرار والتي ترتبط في الغالب بحاجة سكان المنطقة لهذا النوع من النشاط مما يبرر لجوء الإدارة لإصدار هذا القرار. وبذلك يعتبر الاستدلال أمرا ضروريا خصوصا في مجال السلطة التقديرية لأنه يعتبر عائقا كبيرا في التزام الإدارة بتسبيب قراراتها.

⁴⁸ بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص 82.

⁴⁹ المرجع نفسه، ص 79.

الفرع الثاني: أن يكون التسبيب محددًا وملابسًا

من بين الشروط الداخلية للتسبيب أن يكون محددًا وملابسًا، ويقصد بالتسبيب المحدد تبيين وإبراز أسباب القرار وعناصره الواقعية على وجه التحديد بشكل دقيق وواضح أما التسبيب الملابس فهو الذي يأخذ بعين الاعتبار ظروف الحالة التي يصدر بشأنها القرار من طرف الإدارة وكذلك المركز القانوني لصاحب الشأن.⁵⁰

غير أنه ليس بالضرورة وجوب تواجد أحدهما دون الثاني في مضمون القرار الإداري كما أنه يمكن أن تجتمع الصفتان في نفس التسبيب، وعليه يكون التسبيب محددًا وملابسًا عندما يحدد القرار الاعتبارات الواقعية بشكل دقيق وواضح وألا يكون مبهما وغير نمطي ومن ثم فيجب استبعاد التسبيب المبهم والتسبيب النمطي، وعلى ذلك سنتطرق إلى دراسة استبعاد التسبيب المبهم (أولا) ثم استبعاد التسبيب النمطي (ثانيا).

أولا: استبعاد التسبيب المبهم

يتحقق التسبيب المبهم إذا ذكر مصدر القرار أسبابا غامضة ومجملّة بشكل عام فهذا النوع من التسبيب غير جائز كقاعدة عامة إلا أن القضاء يجيزه في بعض الأحيان فالعبرة في التسبيب أن يحاط المخاطب بالقرار بأسباب القرار بصورة واضحة.⁵¹ كما يلاحظ أن المشرع الجزائري والقضاء الإداري المقارن قد أجمعا على استبعاد التسبيب المبهم وذلك على اعتبار أنه لا يحقق الحكمة الأساسية من التسبيب وهو إعلام المخاطب بالقرار بأسبابه، إلا أن القضاء الإداري الفرنسي قد قبل بالتسبيب الموجز استثناء وذلك متى ما سبق صدور القرار المسبب تسببيا موجزا خضوع المخاطب به لإجراء المواجهة وذلك على اعتبار أن هذا الأخير قد علم مسبقا بأسباب القرار.⁵²

غير أننا نرى بأن أخذ القاضي الإداري بالتسبيب الموجز هو أمر منتقد، إذ أنه يحول دون تحقيق الحكمة الأساسية من التسبيب ويحوّله إلى مجرد شكلية دون مضمون، وسيسمح للإدارة بالتملص من الالتزام الذي فرضه القانون عليها كلما وجدت سبيلا إلى ذلك، كما أن

⁵⁰ بلال عماري، مرجع سابق، ص 73.

⁵¹ بلباقي وهبية، مرجع سابق، ص 86.

⁵² كامل سمية، مرجع سابق، ص 82.

علم المخاطب بالأسباب ليس الهدف الوحيد من التسيب بل إن الهدف الأسمى منه هو حمل الإدارة على التروي والتفكير قبل اتخاذ وصياغة قرارها بحيث تجعله قابلاً للإقناع.⁵³

ثانياً: استبعاد التسيب النمطي

يقصد بالتسيب النمطي التسيب الذي تستعمل فيه الإدارة صياغة واحدة لوضعيات متشابهة، واعتمادها على التقارير المعدة مسبقاً والتي تتضمن نفس الأسباب لحالات متعددة والتي تم معالجتها في قضايا ماضية⁵⁴، والقاعدة هي عدم مشروعية هذا النوع من التسيب إذ أن تسيب القرارات الإدارية يجب أن يتم وفق مقتضيات كل حالة على حدى، وهو ما يجعل التسيب النمطي مستبعداً تماماً، إلا أنه يمكن أن يتم في شكل نموذج معد مسبقاً في حالتين، أولهما تتمثل في اقتصار مصدر القرار على التثبت من توافر الشروط في المخاطب بالقرار دون الحاجة إلى ذكر أي تفاصيل أخرى، أما الحالة الثانية فهي عندما يكون الإعلان المفصل للأسباب الواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري يمكن أن تسبب ضرراً للشخص المعني به.⁵⁵

غير أنه وبالرغم من كل الحجج التي سبقت من أجل تبرير استخدام التسيب النمطي بصدد بعض الحالات إلا أنه يجب أن لا يشكل مبدأ عاماً، ليبقى الأصل هو وجوب تسيب كل قرار على حدا بحسب ظروف إصداره.⁵⁶

⁵³ كامل سمية، مرجع سابق ، ص 82.

⁵⁴ بلال عماري، مرجع سابق، ص 74.

⁵⁵ كامل سمية، مرجع سابق، ص 83.

⁵⁶ المرجع نفسه، ص 84.

خلاصة الفصل الأول

تعد الإدارة من أهم الوسائل لتنظيم الدولة والواجهة التنظيمية لمفهوم الدولة، وتمارس نشاطها في القرارات الإدارية التي تتمتع بقرينة المشروعية، بمعنى أنه يفترض فيها أنها قد صدرت صحيحة ومشروعة وتهدف لتحقيق المصلحة العامة، إلا أن ذلك لا يمنع من احتمال أن تستعمل الإدارة سلطتها في الاعتداء على حقوق وحرىات الأشخاص سواء بحجة الحفاظ على النظام العام وضرورة استمرارية سريان المرافق العامة أو غيرها، ويعتبر مبدأ التسبب للقرارات الإدارية من المبادئ الأساسية للنظام العام القانوني على نحو يربط معه معرفة مضمون القرار الإداري وصحته وسلامته والزام الإدارة بتبرير أسباب قراراتها في الواقع والقانون نظرا لدورها في حماية الحقوق والحرىات ضد إساءة استخدام صلاحيتها، وقد اعتمده بعض الدول على وجه الجواز إلا إذا نص القانون على وجوبه، غير أن هناك بعض القرارات التي تتطلب تسببها وإلا اعتبرت معيبة الشكل والإجراءات خاصة تلك المتعلقة بحقوق وحرىات الأفراد.

الفصل الثاني

القرارات الإدارية بين عدم التسبب
وتوجه المشرع الجزائري إلى تكريس
مبدأ التسبب

الفصل الثاني: القرارات الإدارية بين عدم التسبب وتوجه المشرع الجزائري إلى تكريس مبدأ التسبب

إن مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية يتمثل في إلزام الإدارة بذكر الأسباب والدوافع التي دفعت بها إلى إصدار قرار ما، وهو مبدأ حديث نهجته العديد من الدول لما له من أثر إيجابي على المخاطب به والمخاطب في حد ذاته من إضفاء لعديد المبادئ والقيم من شفافية ومشروعية وحق في المعلومة وغيرها، إلا أن المشرع الجزائري لا يزال لم يواكب بجد هذا التوجه إلا مؤخرا من خلال التعديل الدستوري 2020.

وفي هذا الفصل سوف نحاول دراسة مبدأ عدم وجوبية تسبب القرارات الإدارية (المبحث الأول)، وكذا مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تكريس مبدأ عدم وجوبية تسبب القرارات الإدارية

القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، وهذه القاعدة يفسرها القضاء تفسيرا ضيقا ويرتب عليها نتائج هامة.

فلقد استقرت معظم الدول بمختلف نظمها القانونية المختلفة على تكريس عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الصادرة عنها نتيجة ميراث تاريخي للحكومات التي كانت تتسم أعمالها بالسرية وتعتيم وحجب كل ما يتعلق بالمعلومات والوثائق الإدارية للمواطن.

وبناء على ذلك نبحت تباعا مضمون مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية (المطلب الأول)، كما نتطرق إلى مبررات تكريس مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية (المطلب الثاني) وأخيرا نتائج تكريس مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مضمون مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية

الأصل والقاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الصادرة عنها ما لم يوجد نص قانوني يلزمها بذلك، وذلك استنادا إلى اعتبارات مرتبطة بفعالية ونجاح نشاطها الإداري وبعض المفاهيم التي تستمد مصدرها من القرارات الإدارية نفسها⁵⁷.

كما يستمد مبدأ عدم وجوبية التسبب أساسه التاريخي الذي يعرف بالمبدأ التقليدي للتسبب من الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، حيث قضى في عدة أحكام أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إذ يفترض أنها تتخذ قراراتها بمقتضى أسباب مشروعة وصحيحة وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته⁵⁸.

وبهذا يمكننا التطرق في هذا المطلب إلى الأسس والاعتبارات التي أستاذ عليها مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية وهي: كقاعدة عامة لا تسبب بدون نص (الفرع الأول)، الاعتبارات التاريخية لقاعدة عدم التسبب الوجوبي (الفرع الثاني) والاعتبارات الفقهية والقضائية لمبدأ عدم التسبب الوجوبي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: كقاعدة عامة لا تسبب بدون نص

يؤكد القضاء في كل من فرنسا ومصر على القاعدة التي مؤداها أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا وجد نص خاص. فالتسبب هو الاستثناء، ولا يتقرر إلا بنص وأن عدم التسبب هو القاعدة العامة، وهي مقررة حتى دون نص.

وبطبيعة الحال، فإن عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها ليس من شأنه أن يحول بينها وبين إجراء هذا التسبب إن رأت وجها لذلك. وبعبارة أخرى، إذا كان لا يجوز للإدارة اعفاء نفسها من التسبب حين يكون وجوبا، فإنها تستطيع أن تقوم به إذا كان جوازا، فالتسبب حينما لا يكون وجوبيا يظل جوازا⁵⁹.

⁵⁷ سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط 1، دار النشر معرفة، المغرب، 2009، ص 132.

⁵⁸ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 45.

⁵⁹ أحمد إسماعيل، مهند النوح، تسبب القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، دار النهضة العربية، جامعة دمشق، سوريا، 1996، ص 26.

غير أن لجوء الإدارة إلى التسبب في الحالة التي يكون فيها جوازيا Motivation spontanée، يثير التساؤل عما إذا كان هذا السلوك يعكس نوعا من الإحساس بالالتزام بحيث يحدث التسبب "التلقائي" من جانب الإدارة نفس الآثار التي يحدثها التسبب الوجدوبي.

يرى البعض أن التسبب في هذه الحالة يحدث نفس آثار التسبب الوجدوبي، فالإدارة وقد تنازلت عن إمكانية مقرر لها، فالقرار أصبح مسببا، ولا يمكن أن يتحول إلى قرار غير مسبب، والقاضي حينئذ يأخذ في الاعتبار هذا التسبب كأساس للرقابة.⁶⁰ غير أن مجرد أخذ التسبب التلقائي أو الجوازي في الاعتبار كأساس للرقابة على الأسباب، لا يعني مطلقا اعتبار هذا التسبب معادلا للتسبب الوجدوبي، لأن القاضي يظل مع ذلك رافضا اجراء رقابة على "التسبب" نفسه كعنصر شكل، ومن ثم فإن عدم كفايته لا تؤثر على البطلان، خلافا للتسبب الوجدوبي⁶¹، وقد أعتق القضاء في مصر هذا الاتجاه مؤكدا أنه إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا إنها إذا ما ذكرت أسبابا فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقيق من مدى مطابقتها و أثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار⁶²، وهذا الحكم واضح تماما في أن أثر التسبب، حينما لا يكون وجدوبيا، هو أنه ليس "عنصرا" في القرار، و إنما "أساس" للرقابة على الأسباب فقط.

الفرع الثاني: الاعتبارات التاريخية لقاعدة عدم التسبب الوجدوبي

لقد تقرر مبدأ عدم تسبب القرارات الإدارية في عصر مبكر من قضاء مجلس الدولة الفرنسي وذلك اعتبارا من 1880، إذ يؤكد المجلس أن القرار الصادر من وزير الحربية بشأن رفض منح تعويضات للمدعي لا يلزم تسببه، لأنه ليس من بين القرارات التي تطبق بشأنها المادة 7 من قانون 20 أبريل 1810 المتعلق بتنظيم القضاء وإقامة العدل، غير أن المجلس تطلب التسبب في قضايا أخرى مشابهة.

⁶⁰ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 27.

⁶¹ المرجع نفسه، ص 27.

⁶² المرجع نفسه، ص 27.

ومع ذلك من الصعب تفسير هذا القضاء. ففي خلال هذه الحقبة من الزمن كانت نظرية "الوزير القاضي"، والتي مقتضاها قيام الإدارة العاملة بوظيفتي القضاء والإدارة في آن واحد.

مازالت قائمة لم تندثر، وبالتالي كانت المناقشة تدور حول ما إذا كانت قرارات وزير الحربية ذات طبيعة قضائية أم لا، ومن ثم إذا كان الوزير يصدر قرار بصفته قاضيا فيجب أن يكون القرار مسببا، وإذا كان القرار ذات طبيعة إدارية فإنه لا يشترط التسبب.

مما سبق يتضح أن القاعدة التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر هي الفصل بين الإجراءات الإدارية القضائية والإجراءات الإدارية غير القضائية، وهذا يستتبع بالضرورة التسبب الوجوبي للأحكام القضائية وعدم الالتزام بالتسبب بالنسبة للقرارات الإدارية، وقد أصبح هذا التمييز أساسيا خلال هذه الحقبة من الزمن.

غير أن عجلة التاريخ لم تقف عند حدود القرن التاسع عشر، فإذا كانت نظرية "الوزير القاضي" قد جعلت التمييز بين الإجراءات الإدارية القضائية وغير القضائية امرا ضروريا، الأمر الذي يصلح كتفسير تاريخي لمبدأ عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها، إلا أن اندثار هذه النظرية لم يؤد على التخلص من المبدأ ذاته، وإنما اقتضى الأمر البحث عن مبرر جديد.

ومن الملاحظ أيضا، أن قاعدة عدم الالتزام بالتسبب ظهرت في الفترة التي كان القاضي الإداري يقصر رقابته على المشروعية الخارجية للقرار، وبالتالي لم تكن الإشارة في القرار إلى "الأسباب" ذات أهمية لذي الشأن، وكان المفروض أن تختفي هذه القاعدة بواسطة القاضي نفسه، بعد أن امتدت رقابته إلى المشروعية الداخلية، باعتبار أن الرقابة على الأسباب تعتبر جزءا أساسيا في هذه الرقابة.⁶³

إن قاعدة عدم الالتزام بالتسبب فقدت الأساس التاريخي والمنطقي الذي قامت عليه، ورغم ذلك ظلت قائمة كأطلال باقية رغم قيمتها البالية.

⁶³ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 28.

الفرع الثالث: الاعتبارات الفقهية والقضائية لمبدأ عدم التسبب الوجوبي

إن عدم الالتزام بتسبب القرارات الإدارية كان هو "المبدأ" السائد أما التسبب فهو "الاستثناء" وليس ذلك محل خلاف في الفقه سواء في فرنسا أو مصر. وتؤكد أحكام القضاء وتكرر باستمرار هذه القاعدة، ومن أحدث التطبيقات في فرنسا قبل قانون 11 يوليو 1979، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية BISCHMEN والتي يقرر فيها أنه في حالة عدم وجود نص، فإنه لا يوجد مبدأ قانوني عام يلزم السلطة الإدارية بتسبب القرارات الصادرة عنها في مجال التأديب، كما يرفض المجلس إلغاء قرار بحل إحدى الجمعيات، أو أي قرار يتضمن إجراء ضبطيا نظرا لأن المشروع لم يفرض تسبب هذه القرارات. ويطبق القضاء في مصر هذه القاعدة باستمرار، ويقرر أن الأصل أنه لا لإلزام على الإدارة بتسبب القرار، إلا إذا أوجب القانون ذلك وبناء على ذلك، استقر القضاء على أنه لا يلزم بتسبب القرار الصادر بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبي وفقا للمادة 107 من القانون رقم 210/ 1951 المتعلق بنظام موظفي الدولة بإقليم مصر.

المطلب الثاني: مبررات تكريس مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية

رغم أن مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية لا يخلو من النقد، إلا أنه أيضا لم يفتقد التبرير، ومن الطبيعي أن تتعاقب أو تجتمع مبررات عديدة لهذا المبدأ الذي مازال قائما الآن وسوف يكون ملائما أن نوزع هذه المبررات إلى طائفتين، الأولى تضم تلك التي تتعلق بسير النشاط الإداري (الفرع الأول)، أما الثانية فهي تشمل المبررات المتعلقة بالاعتبارات القانونية للإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المبررات المتعلقة بسير النشاط الإداري

يرى أنصار مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية أن هذا المبدأ هو الذي يكفل فاعلية النشاط الإداري، وأن العمل على تسهيل أداء هذا النشاط والمحافظة على سرية عنصران هاما لضمان الفاعلية ويقضيان في نهاية الأمر إلى ضرورة عدم التزام الإدارة بتسبب القرارات، وسوف نتناول فيه تعارض التسبب مع تسهيل العمل الإداري (أولا) تعارض التسبب مع سرية العمل الإداري (ثانيا).

أولاً: التسبب يتعارض مع تسهيل العمل الإداري

مضمون هذا الاعتراض هو كونه يأتي في مقدمة الأسباب التي تدفع بأصحابها إلى مهاجمة مبدأ التسبب الوجوبي⁶⁴ لأن التسبب كضمانة شكلية يشكل ببساطة زيادة عبء العمل على عاتق السلطة الإدارية إن كتابة الأسباب في القرار على نحو ملابس Circonstanciée أي يطابق الظروف الخاصة لكل قرار على حدة، من شأنه إلقاء عبء لا تقوى الإدارة على حمله، أنه يتطلب مجهوداً فائقاً ووقتاً متسعاً، أن مثل هذا الالتزام لن يؤدي إلا إلى عرقلة الإداري. أليس من الأفضل ادن تخليص الإدارة من هذا العبء تحكينا لها من تسيير نشاطها بفاعلية وبساطة وقد اعتنق هذه الحجة مفوض الحكومة في فرنسا GENTOT،⁶⁵ ففي نظره أنه من غير الملائم إحاطة النشاط الإداري بطوق خانق بالالتزامات، لأن ذلك من شأنه إهدار الفكرة الفرنسية عن الإدارة، ألا يكفي أن الأفراد يتأسفون ويكابدون المشقة لتعقد الإجراءات الادارية وبطء النشاط الاداري، فكيف تلقى على عاتق الإدارة بعبء اخر ثقيل غير مهياة له؟ الا يؤدي فرض التسبب الوجوبي الى نوع من "تكاثر" الدعاوي امام القضاء استنادا الى الاخلال في التسبب، الامر الذي سيحدث قلقا وخوفا للإدارة فيزيد من اعاقتها مرة أخرى؟

إن مبدأ عدم التسبب يفسر أساساً باعتباريات ترجع الى ضرورة كفالة حسن سير العمل الإداري حتى لو ترتب على ذلك بعض الصعوبات امام الافراد والقضاء بشأن الإحاطة بأسباب القرار. أن عدم التسبب يؤدي إلى سرعة اتخاذ القرار، ومن ثم لا يجوز فرض التسبب الا في الحالات الهامة.

وقد كانت مثل هذه الاعتبارات العملية هي التي كانت تقف وراء قانون 79-587 المؤرخ في 11 يوليو 1979 المتعلق بدوافع الأعمال الادارية وتحسين العلاقات بين الادارة والجمهور في فرنسا. فقد دافعت الحكومة في بسالة عن سهولة أداء العمل الإداري، ونظرت

⁶⁴ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 33.

⁶⁵ المرجع نفسه، ص 34.

الى التسبب على انه عبء باهظ يجب الحد من نطاقه، لهذا جاء نطاق الالتزام بالتسبب في هذا القانون محدودا من نواحي عديدة.⁶⁶

الرد على هذا الاعتراض:

بالرغم من أن هذا التبرير لعدم التسبب الوجوبي يؤدي ظاهره إلى "الاقتناع" الا ان باطنه لا يقوى امام النقد على "الدفاع"، وذلك على النحو التالي:

(1) إن كل قرار يجب ان يقوم على سبب خاص به وهذا يعني انه يجب ان يسبقه بحث كاف ومحاييد للظروف، وبناء على ذلك اذا كان القانون يخول للإدارة أيقاف المحلات كليا أو جزئيا أو الغاء حق هذه المحال، يجب عليها أن تقوم ببحث كل حالة على حدة لمعرفة ما اذا كان في إدارة كل محل خطر داهم على الصحة أو اخلال خطير بالأمن العام يتعذر تداركه من عدمه، وبالتالي لا يجوز لها اصدار قرار بسحب كافة التراخيص دون بحث،⁶⁷ ويجب أيضا أن تكون الأسباب قائمة وصحيحة وقت صدور القرار، أما التسبب فليس من شأنه "اكراه" الإدارة إلا على "التعبير" عن هذه الأسباب؛ صحيح أن هذا الالتزام ليس مجرد "شكل" فقط، لأنه يجب عليها أن تقوم بالتسبب على نحو منطقي ومتناسق ومحدد.

(2) إن التسبب يعتبر وسيلة "تربوية" للإدارة، لأنه عن طريق التسبب المنتظم لقراراتها سوف يترسخ لديها نوع من الفقه الذي ستطبقه فتجيء قراراتها المستقبلية متناسقة مع قراراتها الماضية، وهذا عنصر هام خصوصا إذا كانت الإدارة تمارس اختصاصا تقديريا، ومن ناحية أخرى فإن التسبب من شأنه تسهيل وظيفة الرئيس الأعلى اذ يمكنه بسهولة أن يستخدم سلطاته في الرقابة على القرار.⁶⁸

(3) أما عن التخوف من كثرة عدد القضايا في حالة فرض التزام بالتسبب فان ذلك أمر غير متوقع ضمن ناحية. فإن التسبب يقوم على الاقتناع فإذا كان كافيا وواضحا، فسوف يكون من شأنه انصراف أصحاب الشأن عن اللجوء إلى ساحة القضاء، ومن ناحية أخرى،

⁶⁶ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 34.

⁶⁷ المرجع نفسه، ص 35.

⁶⁸ المرجع نفسه، ص 35.

فقد أشارت الدراسات أن قانون 11 يوليو 1979 في فرنسا لم يترتب عليه ارتفاع عدد القضايا.

(4) وأخيرا، فانه أمام هذه المكاسب لا يجوز أن تبخل الإدارة ببعض الوقت أو الجهد الإضافي ولن يكون التسبب عبئا ثقيلا يعوق الإدارة لسببين:

الأول: ان الإدارة يجب أن تستفيد من الثورة العلمية بشأن برمجة المعلومات في الحاسبات الآلية (الكمبيوتر)، ومن شأن ذلك توفير الوقت والجهد ويبقى التسبب كتعبير عن "علاقة إنسانية" بين الفرد والإدارة، فسوف يكون شيئا مؤسفا أن يتلقى المواطن دائما كشف الحساب الختامي من الكمبيوتر.⁶⁹

ثانيا: التسبب يتعارض مع سرية العمل الإداري

ليس من المبالغة القول إن السرية هي كلمة السر Mot de passe للإدارة فهي تلوذ بالصمت في نشاطها، وتجعل من السرية "ساترا" يحيط بأعمالها، إن الإدارة تريد أن تكون لها حياة خاصة مثل الأفراد بحيث تكون دواوين الموظفين مستودع للأسرار لا يجوز للجمهور الاقتراب منه أو العلم بما فيه.

وتبدو السرية في القانون الإداري واضحة في نطاق العلاقة بين الإدارة والأفراد، وتستند إلى ما درج عليه العمل بالدرجة الأولى وليس إلى نصوص قانونية، إن السرية ليست سوى مجرد ميراث تاريخي للإدارة سواء في فرنسا أو في مصر، فالفكرة التقليدية هي أنه ليس من مصلحة الدولة أن تكشف عن نشاط الإدارة،⁷⁰ وإن حق الإدارة في السرية ناشئ عن عدم وجود نص يعترف بشكل عام للأفراد بالحق في المعلومات.

- تبرير السرية:

يقال عادة أن السرية بالنسبة للإدارة تعني الفاعلية والاستقلال، فلا يجوز أن تكون الإدارة مجرد "منزل من الزجاج" مكشوف لكافة الأفراد على اختلاف اتجاهاتهم، إن السرية للإدارة تعني حرية القرار، إنها تضمن السير العادي والفعال للمرافق العامة، إن اتخاذ

⁶⁹ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 36.

⁷⁰ المرجع نفسه، ص 36.

القرارات يفترض اعداد تقارير ودراسات وصياغة مذكرات، ولا شك أن سرية الملفات تجنب الإدارة كثير من الضغوطات التي يمكن ان تؤدي الى التخلي عن بعض هذه المشروعات.⁷¹

ومن شأن "علانية" القرارات والوثائق إعاقاة النشاط الإداري، لأن العلانية سوف تؤدي إلى بقاء الإجراءات وتوفير مناخ ملائم للمنازعات، وبالإضافة إلى ذلك فإن عنصر العلانية أو الوضوح يعتبر اعتداءً على حياة الإدارة الداخلية، فاستقلال الإدارة الذي توفره السرية هو في النهاية استقلال الأفراد، فالموظفين سيعملون بقدر أقل من الحرية والاستقلال إذا ما خطر في أذهانهم أن آراءهم سوف يطلع عليها الآخرون غير أن هذا التبرير لا يمكن التسليم به.

فمن ناحية، فإن فاعلية النشاط الإداري تتحقق ان تتبع الإدارة سياسة أكثر وضوحاً وإذا كانت السرية تجنب الإدارة الضغوط الخارجية التي قد تثمر عن التخلي عن بعض مشروعات الإدارة، إلا أنها - بالمقابل - لا تضمن إلغاء القرارات بعد صدورها، بينما المنطق يقضي بأن الوقاية السابقة خير من العلاج اللاحق.

ومن شأن السرية أن تشجع الضغط على الإدارة فعنصر "المفاجئة" الذي تعتمد عليه الإدارة لم يعد أسلوباً ملائماً، لأنه ليس إلا تعبيراً عن السلطة الاستبدادية للدولة فالسلطات العامة خصوصاً في الدول المتقدمة تتبع منهج التشاور مع الأفراد Concertation واشتراك Participation الآخرين معها في تنفيذ مشروعاتها وكما يؤكد البعض، فإن مبدأ السرية والذي يقال إنه يحمي الإدارة، يعد سلاحاً يرتد نحوها، فالدولة باتت باتباع منهج السرية تفتح باباً للشك والتأويل.⁷²

⁷¹ أحمد إسماعيل، مهتد النوح، مرجع سابق ، ص 37.

⁷² المرجع نفسه، ص 37.

الفرع الثاني: المبررات المتعلقة بالاعتبارات القانونية للإدارة

قصد تسهيل ممارسة الإدارة لنشاطها وأعمالها المتعددة في شتى المجالات بقصد تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام.⁷³ يمنحها القانون امتيازات السلطة العامة التي نجد من بينها السلطة التقديرية، وحققها في إجبار على تنفيذ قراراتها.

تعتبر قاعدة عدم وجوبية تسبب القرارات أحد نتائج هذه الامتيازات نتيجة استقرار هذه القاعدة في أدهان القائمين على شؤون الإدارة، عندما لا يوجد نص قانوني صريح يلزم الإدارة بتسبب قراراتها استنادا لمبدأ " لا تسبب إلا بنص" وبذلك تعتمد الإدارة من خلال عدم التزامها بتسبب على مبررات متعلقة بمفهوم القرار الإداري (أولا)، ومبررات متعلقة بقرينة سلامة القرار الإداري (ثانيا)، ومبررات تتعلق بكفاية الرقابة القضائية على ركن السبب (ثالثا).

أولا: عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها استنادا لمفهوم القرار الإداري

أن مبررات قاعدة عدم وجوبية التسبب القرارات الإدارية تعود إلى اعتبارات ومقتضيات مستمدة من مفهوم القرار الإداري، فالإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها، حيث يأخذ القرار أشكالا متعددة ومتنوعة لصدوره، فقد يتخذ شكل قرار شفوي أو قرار كتابي أو حتى ضمني، وعليه فإن الكتابة ليست شرطا ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، والتسبب يتعارض مع هذه الفكرة، لأنه إذا ألزمت الإدارة بالتسبب يتعين بالضرورة استبعاد القرار الشفوي والضمني، واستنادا إلى ما سبق فإن الإدارة غير ملزمة بالتسبب ما دام القرار يصدر بهذه الأشكال.⁷⁴

والقرار الإداري الوسيلة القانونية الأساسية للنشاط الإداري الذي من خلالها يخاطب الفرد، وتفرض الإدارة إرادتها عليه، إن إلزام الإدارة بالتسبب بقراراتها، يترجم على أنه تقييد ذاتي للإدارة، يؤثر سلبا عليها ويقلل امتيازاتها.⁷⁵

⁷³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 15.

⁷⁴ سعيد نكاوي، مرجع سابق، ص 133.

⁷⁵ المرجع نفسه، ص 284-285.

ورغم أن القرارات الإدارية هي الأداة والوسيلة الأساسية لتنشيط عمل الإدارة على مستوى علاقاتها وتفاعلاتها مع البيئة الخارجية، وبذلك فإن تسبب تلك القرارات الإدارية التي اتخذتها الإدارة ستساهم في تحسين العمل الإداري.⁷⁶

إلا أن كون القرار الإداري يمثل مظهر من مظاهر السلطة الإدارية، وأداة تنفيذية فعالة في يد الإدارة العامة، يجعل قاعدة " لا تسبب إلا بنص " ضرورية لفاعلية ونجاعة القرارات الإدارية الصادرة عنها، مما يدعو إلى استبعاد كل مظاهر تضيق وتكبير إرادة الإدارة، من خلالها إلزامها بتسبب قراراتها.⁷⁷

وما دام القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة، ويتم تنفيذه ولو لم يتوفر عنصر الرضا من جانب الآخر، فلا جدوى عند إذ من تسببه، باعتبار أن الإدارة لديها الوسائل القانونية التي تكفل تنفيذ القرار، وترتيب آثاره ولو باستخدام القوة عند الاقتضاء.⁷⁸

ولكون الإدارة تستمد اختصاصاتها من القانون يجعلها غير ملزمة بإقناع الأفراد بقرارتها، حيث يكون عليهم في حالة عدم اقتناعهم الطعن فيها أمام القضاء، وهناك يمكنهم معرفة أسباب القرارات التي اتخذت في حقهم.⁷⁹

وبما أن القاضي الإداري يمكنه معرفة أسباب القرار من خلال رقابته على ركن السبب فلا داعي إذا إلزام الإدارة بتسبب قراراتها.⁸⁰

وبعبارة أخرى يمكن للأفراد اللجوء إلى القاضي المختص في الذي يكرس لهم حق الاطلاع ومعرفة أسباب القرار عن طريق دعوى الإلغاء، وهي رقابة فعالة بديلة عن التسبب الشكلي الذي تلتزم به الإدارة، فالقاضي الإداري له من الإمكانيات والوسائل التي تلزم الإدارة

⁷⁶ 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.
⁷⁷ سنية البجاوي، تعليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1999، ص 44.

⁷⁸ بوكثير عبد الرحمن، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 80.

⁷⁹ أشرف عبد الفتاح، مرجع سابق، ص ص 284، 285.

⁸⁰ سنية البجاوي، مرجع سابق، ص 44.

بالإفصاح عن أسباب القرار بناء على طلب المعني المتضرر من القرار، وذلك قبل فصل القاضي في الدعوى محل المنازعة.⁸¹

ثانياً: عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها استناداً إلى قرينة سلامة القرار الإداري

تمارس الإدارة العامة المعاصرة نشاطات هامة وواسعة، 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.⁸²

لضمان التوازن بين متطلبات الحقوق والحريات العامة للأفراد واعتبارات نجاعة العمل الإداري في ظل ظروف متغيرة دوماً، ولتحقيق المصلحة العامة كرسست 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 التسبب نتيجة غير مباشرة لقرينة سلامة القرارات الإدارية.⁸³

ونلاحظ أن عدم إلزام الإدارة بتسبب 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.

⁸¹ بوكثير عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 80.

⁸² صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 124.

⁸³ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 291.

وتكريسا لقرينة سلامة القرارات الإدارية وما تستجوبه من عدم تسبب الإدارة لقراراتها، ألغى مجلس الدولة حكم المحكمة الإدارية لمدينة CLERMONT – FELRAND القاضي بوجود تسبب القرارات الصادرة عن اللجنة الشهرة الطبية.⁸⁴

إذ أن إلزام الإدارة بتسبب القرارات الإدارية يعتبر قرينة على عدم الثقة في النشاط الذي تقوم به الإدارة في عملية اتخاذها لقراراتها ويكون بالتالي مصدرا للتناقضات، إذ من جهة يكرس القانون لها حرية التقدير والملاءمة، ومن جهة ثانية تكون مطالبة بكشف الأسباب التي أسست عليها قرارها، نتيجة لذلك ظهرت أو برزت العلاقة السببية بين مقتضيات سلطة التقديرية للإدارة ومبدأ عدم وجوبية التسبب.⁸⁵

ثالثا: عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها لكفاية الرقابة القضائية على ركن السبب

إن فعالية الرقابة القضائية على ركن السبب نستبعد آليا إلزام الإدارة بتسبب قراراتها ما دام القاضي الإداري يستطيع الوصول والاطلاع على أسباب القرار عن طريق رقابة ركن السبب، فلا جدوى إذا من تسبب الإدارة لقراراتها، لأن ذلك يعتبر مضيعة 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 اختراق أو تعسف، وبالتالي يكون لهذه الرقابة أثر فعلي ملموس.⁸⁶ وما دام قاضي الإلغاء يستطيع أن يأمر الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار وتمكين المعني بالأمر باطلاع على هذه الأسباب، فلا داعي إذا لإلزام الإدارة بتسبب قراراتها مادام المشرع لم يتدخل ويلزم بذلك.

حيث إذا لم يفتتخ الأفراد بمضمون القرار أو وجدوا غموضا فيه أو تم حجب أسباب القرار، فلهم اللجوء إلى القاضي الإداري مدعين بذلك عدم وجود أسباب أو عدم

⁸⁴ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 292.

⁸⁵ سنية البجاوي، مرجع سابق، ص 16.

⁸⁶ 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 127.

مشروعيتها، وبذلك إلزام الإدارة بالإفصاح عنها من أجل تمكين القاضي من تقدير مدى مشروعيتها.

والدور الذي يقوم به التسبب 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 سندا متينا لرقابته.⁸⁷

والأمر الذي نلاحظه أن رقابة قاضي الإلغاء على أسباب القرار بلغت مستوى كبيرا من الفاعلية والنجاعة وهي بذلك تجعل مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية أمرا ثانويا يمكن الاستغناء عنه ما دامت رقابة قاضي الإلغاء، تمتد إلى تقصي أسباب القرار الإداري بنفسه. من خلال مدى وقوفه على جدية الادعاء الذي تمسك به الطاعن بعدم سلامة أسباب القرار التي تدعيها الإدارة، وبناء عليه يحمل الإدارة على الإفصاح على الأسباب التي أسست عليها قرارها حتى ولو لم يوجد نص قانوني يلزم الإدارة بتسبب قراراتها.⁸⁸

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.⁸⁹

ويضيف الأستاذ Dupuis أن الاستخدام الجيد للإجراءات الموجهة من طرف القاضي يجعل من التسبب لا فائدة ترجى منه ففي خضم 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 يعتبر 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

⁸⁷ خديجة حيزوني، مرجع سابق، ص 51.

⁸⁸ محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 53.

⁸⁹ سنية البجاوي، مرجع سابق، ص 67.

في تحديد الأسباب المذكورة في الدعوى، بل تمتد سلطته إلى إلزام الإدارة بتقديم شرحا مفصلا للأسباب التي اتخذتها في قراراتها من حيث طبيعتها، ومن حيث تكييفها القانوني⁹⁰. ونلاحظ أن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أسباب القرار توجب بدها أن يكون القاضي على علم بهذه الأسباب حتى يتسنى له بسط رقابته 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 بتسببها 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 القرار⁹¹.

إن الحكمة من استبعاد التسبب وتقرير الرقابة القضائية كبديل عنه، هي نتيجة لفاعلية ونجاعة رقابة القاضي الإداري على الأعمال الإدارية حيث نجده قد بسط رقابته على جميع جوانب المشروعية الخارجية للقرار بما في ذلك سلطة الإدارة في اختيار البدائل المتاحة أمامها أو الأسباب القانونية التي تأسست عليها قراراتها، وذلك بإقرار رقابة القاضي لإلغاء على السلطة التقديرية للإدارة حتى ولو كانت في حدود ضيقة، مما يعني كنتيجة مباشرة تقرير مبدأ عدم وجوبية التسبب الذي يكرس قاعدة "لا تسبب إلا بنص"، وبذلك نجد مفوض الحكومة **Le tourneur** الذي قدم تقريره في قضية باريل، حيث يرى أن غياب التسبب لا يؤثر على صحة الأسباب القرار وذلك بقوله " القاعدة المستقر العمل بما أن الأصل في القرار الإداري عدم التسبب...، وأن أسباب القرار الإداري المطعون فيه تقدمها الإدارة بناء على إلزام قضائي لها بذلك"⁹².

إن الرقابة القضائية ضمانا 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.

⁹⁰ محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 53.

⁹¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، ط 01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 452.

⁹² أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 293.

بالمقابل يعجز التظلم الإداري في الإجراءات الإدارية غير القضائية عن تحقيق الأهداف المتوخاة من الحفاظ على الحقوق الأفراد وحررياتهم 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 التسبب الذي يكتفي بالدلالات والاستنتاجات العامة، وعليه فإن الرقابة القضائية على أسباب القرار تعني عن إلزام الإدارة بالتسبب.⁹³

ومما تقدم نستنتج أنه رغم أهمية تسبب القرارات كضمانة شكلية، حيث يؤدي وظيفة هامة للكشف عن أسباب القرار غير أن الرقابة الموضوعية على السبب تسمو على الرقابة الشكلية على التسبب⁹⁴. لأن رقابة قاضي الإلغاء على السبب تعني عن رقابته على التسبب، مما يعني أن رقابته تتعمق في باطن الموضوع، وصولاً للسبب الحقيقي والمبرر الفعلي للقرار وبذلك تتحقق الفائدة للمدعي، فهو يحيط أيضا أصحاب الشأن علما بأسباب القرار، بينما التسبب الشكلي يكون بمثابة شاشة أو واجهة للأسباب الظاهرة التي ربما تكون غير حقيقية أو وهمية أو صورية.⁹⁵

المطلب الثالث: نتائج تكريس مبدأ عدم التسبب الوجودي للقرارات الإدارية

يعتبر الالتزام بتسبب القرارات الإدارية استثناء من القاعدة العامة، ولهذا يجب تفسير النصوص التي تفرض أو تقرر التسبب تفسيرا ضيقا (الفرع الأول)، عدم جواز اللجوء إلى فكرة توازي الأشكال في هذا الخصوص (الفرع الثاني)، وأخيرا فإن الالتزام بالتسبب لا يجد مصدره في المبادئ القانونية العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تفسير النصوص التي تقرر التسبب تفسيرا ضيقا

إن الالتزام بالتسبب وفقا لنص خاص لا ينصرف إلا إلى القرارات المنصوص عنها صراحة في هذا النص، ولا يجوز التوسع في التسبب، حتى ولو بدأ هذا التوسع أمرا منطقيًا، أو أدى عدم التوسع إلى مفارقة غير منطقية، ومن التطبيقات:

⁹³أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص294.

⁹⁴بوكنير عبد الرحمن، مرجع سابق، ص80.

⁹⁵محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص54.

1- إذا نص القانون على تسبب قرارات جهة معينة، فإن هذا الالتزام لا يمتد إلى قرارات السلطات الرئاسية للسلطة مصدرة القرار، ولو كان ذلك بمناسبة الفصل في تظلم من القرار الصادر من السلطة الأدنى، وبناء على ذلك، إذا كانت قرارات لجان المحافظات للتنظيم العمراني من فرنسا خاضع للتسبب، فإن قرار وزير التجارة بالفصل في التظلمات الموجهة إلى قرارات هذه اللجان لا تخضع لهذا الإجراء⁹⁶.

2- إذا أُلزم القضاء بعض الجهات الإدارية التي تتوفر فيها الشروط التي حددها في أحكامه خصوصا وجود سلطة جماعية *autorité collégiale*، فإن مؤدى ذلك بمفهوم المخالفة هو استبعاد التسبب في حالة السلطة الشخصية *autorité personnelle*، فلا تخضع للالتزام بالتسبب إلا بقدر ما يكون ذلك واردا في نص خاص.

3- إذا أُلزم القانون تسبب القرار الصادر من الوزير بالاعتراض على قرار لجنة شؤون العاملين، فإنه لا إلزام بتسبب القرار الصادر بتأجيل اعتماد قرار هذه اللجنة.

4- إذا نص القانون على تسبب القرار الذي يتضمن جزاءً معيناً، فإن هذا الجزاء هو الذي يخضع للتسبب حتى ولو كان جزاء أقل، بينما لا تخضع للتسبب أي جزاءات أخرى حتى ولو كانت جزاءات أشد. ومن أشهر التطبيقات ما يتعلق بإجراءات التطهير في الجزائر. فقد كان أمر 6 ديسمبر 1943 بشأن التطهير الإداري في الجزائر، ينص على ضرورة تسبب أربعة جزاءات هي النقل التلقائي *Déplacement d'office*، تنزيل الرتبة *Rétrogradation*، الإحالة إلى الاستيداع *Mise en disponibilité*، والإحالة إلى المعاش *mise à la Retraite*. وعلى ذلك قرر مجلس الدولة، أن قرارات الفصل *Révocation* لا تخضع للتسبب⁹⁷.

⁹⁶ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 30.

⁹⁷ المرجع نفسه، ص 31.

5- إذا كان القانون (م 44 من تقنين البلديات في فرنسا) يلزم المحافظ بتسبب القرار الصادر بتقرير بطلان قرار المجلس المحلي، فإن هذا النص ليس من شأنه إلزام المحافظ بتسبب قراره برفض تقرير هذا البطلان.⁹⁸

الفرع الثاني: عدم جواز تفعيل قاعدة توازي الأشكال

وفقا لقاعدة توازي الأشكال أنه إذا لم تحدد النصوص الأشكال التي يجب مراعاتها لإلغاء أو سحب أو تعديل قرار إداري فإنه يجب بالنسبة للقرار إلغاء اتبع نفس الأشكال المقررة بالنسبة للقرار الأصلي، ويطبق القضاء هذه الفكرة على وجه خاص فيما يتعلق بالقرارات اللاتحوية.

وبناء على ذلك، إذا كان القانون يوجب تسبب قرار معين، فإن سحب هذا القرار لا يكون مسببا من ذلك، أنه لا يلزم تسبب القرار الصادر بسحب القرار المتضمن جزاء تأديبيا، فقاعدة توازي الأشكال والإجراءات لا تطبق إلا إذا كانت الأسباب التي دعت المشروع إلى فرض أشكال خاصة بالقرار الأصلي تصلح أيضا للقرار المضاد.⁹⁹

الفرع الثالث: النصوص التي تقرر التسبب لا تعكس مبدأ قانونيا عاما

يبالغ القضاء كثيرا في تقديره للطبيعة الاستثنائية للنصوص التي تقرر التسبب الوجوبي، فهذه النصوص لا تعكس مبدأ قانونيا عاما. وبعبارة أخرى إذا كان المشروع وحده وهو الذي يستبعد المبادئ القانونية العامة، فمن ثم فهي تطبق حتى ولو لم يرد النص عليها صراحة، ولا يكون النص عليها إلا انعكاسا أو تطبيقا للمبادئ.

غير أن الأمر خلاف ذلك فيما يتعلق بالتسبب فالنصوص التي تقرره هي نصوص استثنائية، فهي لا تعتبر تطبيقا لأي مبدأ قانوني عام.

⁹⁸ أحمد إسماعيل، مهند النوح، مرجع سابق، ص 31.

⁹⁹ المرجع نفسه، ص 32.

المبحث الثاني: مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية

يكتسي الأمن القانوني أهمية بالغة في مجال الدراسات القانونية إلا أن هذه الأهمية تزداد بشكل كبير في القانون الإداري نظرا لخاصية عدم التقنين مما يصعب فهمه والإحساس بعدم الاطمئنان إلى المراكز القانونية والحقوق و الواجبات التي يخلقها وينظمها هذا القانون الحديث.¹⁰⁰

المطلب الأول: أهمية تسبب القرارات الإدارية

استطاع القانون الإداري أن يتكيف مع خصائصه و يطور مقومات خاصة به تمكن من تحقيق نفاذ مادي وفكري لأحكامه بما يحقق الموازنة بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة.¹⁰¹

الفرع الأول: أهمية التسبب بالنسبة للمعنيين بالقرار وبالنسبة للإدارة

تجبر السلطات الإدارية أثناء نشاطها باحترام القانون و مبدأ المشروعية الذي يعتبر مفهوما واسعا، إذ يشكل هذا المبدأ قيدا أمام السلطات الإدارية كأحد المظاهر الليبرالية للقانون الإداري الذي يسهر القضاء الإداري على حماية قواعده الموضوعية عبر التصدي لكافة أشكال التعسف الذي تمارسه الإدارة في حق الأفراد عبر وسائل قانونية توضع تحت تصرفهم للتحرك أمام أي مظهر من مظاهر الابتعاد عن مبدأ المشروعية.¹⁰²

أولا: بالنسبة للمعنيين بالقرار

القاعدة التقليدية التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي هي أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إذ يفترض أنها تتخذها بمقتضى أسباب مشروعة و صحيحة و على من يدعي

¹⁰⁰ بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2018، ص 189.

¹⁰¹ المرجع نفسه، ص 191.

¹⁰² André De Laubadère, Jean Claude Venezia, Yvez Gaudemet, Droit administratif, 16^{ème}

édition.l.g.d.j,Paris,p81.

خلاف ذلك اثباته¹⁰³، إلا أن مضمون هذه النظرية تراجع بشكل كبير إذ أصبحت النصوص القانونية تفرض على الإدارة أن تسبب قراراتها لاعتبارات كثيرة،¹⁰⁴ وذلك بالرغم من أن هناك إلزام قانوني بتسبب بعض القرارات التي تصدر عن الإدارة مثل رفض تسليم رخصة البناء والقرارات التأديبية للموظفين، إلا أن هذه الحالات لا تعبر عن قاعدة عامة لتسبب القرارات الإدارية و هذا ما تؤكد في العديد من المواقف القضائية مثل قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 11 جوان 1965 والقرار الصادر عن نفس الجهة بتاريخ 4 أفريل 1977،¹⁰⁵ وقد تؤكد تبني القانون الجزائري لمبدأ تسبب الإدارة لقراراتها بموجب قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 9 فيفري 1999 بمناسبة النظر في قرار تعليق اعتماد جمعية والذي قدر من خلاله أن التعليق جاء مخالف للقانون كونه لا يتضمن التسبب القانوني و بالتالي فان قرار الإدارة مخالف للمبادئ العامة التي تقضي بالزامية تسبب القرارات ذات المضمون السلبي، وبهذا القرار فإن القاضي الإداري و من خلال هذا القرار الشجاع وحتى وإن لم يجعل من التسبب قاعدة عامة إلا أنه استطاع فرضه على جزء من عمل الإدارة و المتمثل في القرارات ذات المضمون السلبي *défavorables* ومن هنا بدأت بوادر المبدأ القاضي بتسبب القرارات الإدارية جميعا في الظهور وأخذ منحى جديا¹⁰⁶، وتتمثل أهمية تسبب القرارات الإدارية بالنسبة للمخاطبين بالقرار في تمكينهم من تقييم الاعتبارات القانونية والمادية التي أسس عليها القرار الإداري، ومن جهة أخرى فإن تسبب القرار الإداري بشكل مكتوب يسمح للمخاطب بالقرار من معرفة الأسباب التي أدت إلى اتخاذه وتدعيم موقفه بشكل مادي أمام القاضي، ويجب الإشارة إلى أن الإدارة في بعض الأحيان و عندما تريد

¹⁰³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 45.

¹⁰⁴ المرجع نفسه، ص 45.

¹⁰⁵ Mustapha Karadji, Soraya Chaib, LE droit à la motivation des actes administratifs en Droit français et Algérien, Revue Idara, pp 110–111.

¹⁰⁶ Ibid, p111.

إخفاء الأسباب الحقيقية التي جعلتها تتخذ بعض القرارات فإنها تلجأ إلى آلية القرار الضمني¹⁰⁷، وتكمن أهمية التسبب بالنسبة للمخاطبين بالقرار في أنه يؤدي إلى احترام الحقوق والحريات وضمان حق الدفاع المعترف به في جميع الأنظمة القانونية كقيمة من قيم العدالة، ومن جهة أخرى فإن التسبب يقلل من الدعاوى المرفوعة ضد الإدارة وجعل المخاطبين بالقرار الإداري ملمين بمضمون القرار والأسباب التي أدت لاتخاذها من طرف الإدارة و بالتالي معرفة مصيره في المنازعة في حالة التوجه إلى القضاء¹⁰⁸.

ثانيا: بالنسبة للإدارة

تسعى الإدارة في تعاملها مع الأفراد إلى تحسين الخدمة العمومية و التكفل الحسن باحتياجات المرتفقين و هذا ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم التنفيذي 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة مع المواطن، حيث نصت على: "يجب على الإدارة تحسين نوعية خدماتها باستمرار و تحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها و طرقها و دوائر تنظيم عملها و على تخفيف ذلك"¹⁰⁹، ومن هذا المنطلق فإن تسبب القرارات الإدارية هو مظهر من مظاهر الديمقراطية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية حيث أن رجل الإدارة يكشف عن الأسباب و الدوافع التي جعلته يتخذ هذا القرار، وبهذا فإنه يضيف الشفافية على العمل الإداري وبالتالي الابتعاد عن كل مظاهر الفساد و الشبهة، وأكثر من ذلك فإن إجراء التسبب يقوي الثقة بين الإدارة و الجمهور و دفع مصدر القرار إلى الاهتمام بنوعية القرار الإداري الذي يتخذه والابتعاد عن الشكليات التي لا

¹⁰⁷ Ibid, p115.

¹⁰⁸ سعد علي البشير، عرين سمير بدوان، تسبب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والحريات، ص 59.

¹⁰⁹ المرسوم التنفيذي 131/88 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ج ر عدد 27 مؤرخة في 06 يوليو 1988.

فائدة منها و بذلك يتم الوصول إلى النجاعة في اتخاذ القرار الإداري و التقليل من عمليات إلغائه أمام القضاء.¹¹⁰

الفرع الثاني: أهمية التسبب بالنسبة للقضاء

لتفعيل رقابة القاضي الإداري على القرار الإداري يجب توفر مجموعة من الشروط : أن يتم احترام شرط الاختصاص القضائي وأن يرتب القرار الإداري أثرا قانونيا¹¹¹، وقد كان للقضاء رأي في مسألة التسبب و اهتم بها بشكل كبير كما تمت الإشارة إليه سابقا، وللتسبب كإجراء أثر جوهري على مراقبة القضاء لبعض أركان القرار الإداري المتمثلة في ركن السبب و ركن الغاية.

أولا: دور التسبب في الرقابة على ركن السبب

يساعد التسبب القاضي الإداري على مراقبة مشروعية الأسباب القانونية و الواقعية التي أدت إلى اتخاذ القرار الإداري كما يثبت التسبب عيب السبب أمام القضاء الإداري فو يظهر المعلومات التي من شأنها أن تصب في مصلحة المدعي حين اثبات ادعائه و هذا ما أكده القضاء الإداري الفرنسي بقوله أن: "الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أسباب القرار ستكون مجردة من كل قيمة عملية وأن القول بأن القاضي تجاوز حدود السلطة حين يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه سيكون نوعا من التظاهر والنفاق إذا كان في وسع الإدارة الإفصاح عن سبب قرارها، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله لأنه ما دمنا سلمنا بوجود هذه الرقابة فيجب ان تمارس بطريقة فعالة"¹¹²، ويمكن أن يكون غياب أو عدم كفاية التسبب سببا لإلغاء القرار الإداري وبالتالي عدم

¹¹⁰ سعد علي البشير، عرين سمير بدوان، مرجع سابق، ص 59.

¹¹¹ Gustave Peiser, contentieux administratif, 16ème édition, DALLOZ, paris, 2014, p218.

¹¹² بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص 103.

التعرض لمضمون القرار في ركن السبب يجعل من التسبب ينتقل من ركن شكلي تلتزم الإدارة باحترامه في حالة وجود النص الى وسيلة إثبات مكتوبة في القرار الإداري تبين مدى وجود وصحة السبب وتتساوى أهمية التسبب سواء في إطار السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية،¹¹³ وقد اتجه القضاء الإداري إلى إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب المادية والقانونية التي بررت إصدار قرارها دون التقيد بالمبدأ العام الذي يقضي بأنه لا تسبب إلا بنص تجسيدا للدور التحقيقي و الإنشائي الذي يمارسه القاضي أثناء رقابته على مشروعية السبب، و على ذلك فهو مستمد من سلطات القاضي الإداري في توجيه إجراءات الدعوى الإدارية،¹¹⁴

ثانيا: دور التسبب في الرقابة على الغاية

يعرف ركن الغاية على أنه النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار،¹¹⁵ ونكون أمام عيب الغاية عندما يتم اتخاذ قرار إداري للوصول إلى هدف غير الهدف الذي حدد في نص القانون و مغايرا لمقتضيات الاختصاص القانوني للجهة الإدارية التي أصدرته، والمبدأ العام يقضي بعدم وجود سلطة تقديرية في مسألة تحديد الأهداف لأن الهدف يكون محدد مسبقا في النص القانوني الذي تستند إليه الإدارة،¹¹⁶ حيث يقع على الإدارة التزام يتمثل في أن قراراتها يجب أن يكون هدفها ذو مصلحة عمومية فقط ولا يمكن لأي قرار إداري أن يتضمن غاية أو هدف لمصلحة خاصة (انتقام - تمييز... الخ) تجعل القرار الإداري عرضة للإلغاء من طرف القضاء،¹¹⁷ وتحقيقا لذلك فإن كل رجل إدارة مهما كان موقعه سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي وأيا كان توجه

¹¹³ بلباقي وهيبة، مرجع سابق، ص 104.

¹¹⁴ المرجع نفسه، ص 105

¹¹⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 70.

¹¹⁶ André De Laubadère, Jean -Claude Venezia, Yvez Gaudemet, pp 126-127.

¹¹⁷ Ibid, p 127.

المرفق : مرفقا محليا أو مرفقا مصلحيا، فالمفترض في القرارات التي يصدرها أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فمثلا قرار الوالي بنزع ملكية عقار يفترض فيه أنه لا يقصد حرمان المالك من ملكه أو إلحاق ضرر به أو الانتقام منه بل يقصد تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في إقامة مشروع عام فوق العقار المنزوع كإقامة جسر أو إنشاء مدرسة أو مستشفى أو شق طريق وغيرها من الخدمات التي خصصت بالأساس لإشباع حاجات الجمهور.¹¹⁸

ثالثا: دور التسبب في الرقابة على الانحراف بالسلطة والإجراءات

تعرف الإجراءات على أنها : "التراتب والتصرفات التي تتبعها الإدارة وتقوم بها قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائيا"،¹¹⁹ وأمام الانتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم إلزامية الإدارة بتسبب قراراتها تعدل الوضع نحو تبني مبدأ تسبب القرارات الإدارية في العديد من المجالات دعما لشفافية العمل الإداري، و قد ميز القضاء الإداري بين الشكليات والإجراءات الجوهرية والثانوية حيث يترتب عن إغفال الأولى جعل القرار الإداري مشوبا بعيب في الشكل والإجراءات مما يقتضي إغائه من طرف القاضي الإداري حيثما يطعن فيه خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري،¹²⁰ أما فيما يتعلق بالانحراف بالسلطة فيتم استتباطه بناء على الظروف والملابسات المرتبطة بالقرار والوثائق المدرجة في الملف ولا يتم كشفه عن طريق التحقيق الذي يقوم به القاضي الإداري بمناسبة النظر في النزاع وإنما التحقيق القضائي من شأنه فقط أن يسهل من الكشف عن هذا العيب أي الانحراف بالسلطة، وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أبعد من ذلك عندما منح للقاضي صلاحية

¹¹⁸ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 71.

¹¹⁹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 74.

¹²⁰ المرجع نفسه، ص 79.

إجبار الإدارة أن تبرر الأسباب القانونية و الوقائع المادية التي استندت إليها في تسبب القرار الإداري محل النزاع،¹²¹

المطلب الثاني: تكريس مبدأ وجوبية التسبب في الجزائر

على النقيض من فرنسا حيث جاء تدخل المشرع رغم تأخره كحتمية للمطالبات والنقاشات الفقهية التي أثرت بخصوص الموضوع رغم سعي القضاء إلى التمسك بمبدأ عدم التسبب، فإنه لم تكن هناك أي مطالب ولا نقاشات فقهية في الجزائر بخصوص مبدأ التسبب وهو الأمر الذي أجل كثيرا تجسيد أو إقرار مبدأ التسبب.

الفرع الأول: التكريس التشريعي لمبدأ التسبب قبل 2020

ان مبدأ تسبب القرارات الادارية من الأهمية بمكان وهو يعتبر توجه حديث انتهجته العديد من الدول من أجل الوصول بالنشاط الاداري الى أرقى وأسمى مراتبه ومن هذا المنطلق سنتتبع في هذا الفرع كيف تعامل المشرع الجزائري مع هذا المبدأ قبل التعديل الدستوري 2020

أولا: قبل 2006

لم يكن في الجزائر في هذه الفترة ما ينص على وجوبية التسبب للقرارات الإدارية رغم أن المشرع سنة 1988 عمل على وضع إطار تنظيمي وضوابط للعلاقة بين الإدارة والمواطن أو الأفراد وهذا من خلال المرسوم 131/88¹²²، إلا أن هذا المرسوم أو هذه الضوابط لم تلتفت إلى مبدأ وجوبية تسبب الإدارة لقراراتها.

¹²¹ André De Laubadère, Jean Claude Venezia, Yvez Gaudemet, p 128.

¹²² المرسوم 88 / 131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ج. ر.

ويبقى أن ما كان سائدا قبل 2006 هو مبدأ عدم التسبب إلا ما جاء أو ما دعا إليه المشرع وفق نصوص خاصة من أجل تسبب الكثير من القرارات ذات الصلة بحقوق الأفراد وحررياتهم كقرار نزع الملكية والضبط الإداري والقرارات التأديبية وقرارات رفض الاطلاع.¹²³

ثانيا: بعد 2006

ابتداء من هذه السنة أقر المشرع الجزائري وبطريقة فجائية مبدأ التسبب من خلال ما نصت عليه المادة 11 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي جاء فيها: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتبيين طرق الطعن فيها"، وهذا النص هو نقل حرفي عن معاهدة الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته ولم يكن نتاج رغبة داخلية في سلوك ونهج هذا المبدأ، ومن قراءة النص يتضح أن التسبب هنا وجوبي للقرارات التي تحمل مضمون سلبي بالنسبة للمخاطبين بها.

وكذلك سنة 2012 وهي السنة التي صادقت فيها الجزائر على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة¹²⁴ حيث نصت المادة 01/06 منه: "...تقوم الإدارة العامة بتبليغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن المتاحة لهم". ونلاحظ دائما أن النصين سواء الأول أو الثاني لا يعبران عن إرادة داخلية في التوجه نحو مبدأ التسبب وإنما تجسيدا لاتفاقيات دولية ومن باب الالتزام بها.

إن إسقاط هذين النصين في التشريع الجزائري دون وجود إرادة داخلية سبب نوعا من القصور والغموض في تطبيق هذا المبدأ وهذا لانعدام الآليات الإجرائية والموضوعية

¹²³ عبد الرحمن بوكثير، مرجع سابق، ص 107-108.

¹²⁴ تمت المصادقة بموجب المرسوم الرئاسي 12 / 415 المؤرخ في 11/12/2012 ج.ر. 68.

لتكريسه، وكذلك شروط التسبب وجزاء عدم التسبب هل يعيب القرار أو كيف يتم التعامل معه وهو ما يثقل كاهل الأفراد باللجوء إلى القضاء وتحميلهم أعباء هم بغنى عنها.

الفرع الثاني: التكريس التشريعي لمبدأ التسبب على ضوء التعديل الدستوري 2020

لقد عمد المشرع الجزائري وبصورة صريحة خلال التعديل الدستوري 2020 إلى مبدأ تسبب القرارات الإدارية كما ضمن مواد أخرى حماية وتكريس هذه الإجراءات الشكلية الذي يصب في ترسيخ مبادئ الشفافية والمشفرة وهذا ما سنسعى لبيانها من خلال هذا الفرع

أولاً: التكريس بنص المادة 09

جاء في المادة 09 من الدستور الجزائري 2020 حينما أبرز المؤسس الدستوري الأهداف الدستورية الكبرى والسامية التي تسعى المؤسسات الشعبية إلى تحقيقها، جاء في الفقرة الخامسة منها مبدأ الشفافية حيث وردت كالتالي: "ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية"¹²⁵، وهو مبدأ حديث يحكم تسيير المرفق العام والمقصود منه هو توضيح وإعلان ما تقوم به الإدارة وإبعاد كل سبل الريبة وعدم الوضوح في تعاملات هذه الأخيرة. ورغم أن هذه المادة لا تنص على مبدأ التسبب إلا أن ضمان الشفافية في تسيير المؤسسات الشعبية والمرافق العامة يقتضي بالضرورة تسبب ما تقوم به هذه الأخيرة وكذلك ما يصدر عنها من إجراءات وقرارات حتى تحقق الهدف المرجو والمبدأ المقصود وهو الشفافية.

¹²⁵ المادة 9 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، ص08.

ثانيا: التكريس بنص المادة 26

حيث ولأول مرة عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى وضع ما ينص ويلزم الإدارة بمبدأ التسبب من خلال الفقرة الثالثة من المادة 26 " تلزم الإدارة برد معطل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري"، وهذا على نقيض ما تم تشريعه سابقا والذي كما قلنا جاء إفراغا لمعاهدات دولية صادقت الجزائر عليها وبالتالي فهي مجبرة بتطبيق ما جاء فيها لكن هذه المرة نجد المؤسس الدستوري هو من اتجه بكل إرادة نحو هذا المبدأ ولو أنه اختزله في الطلبات التي تستوجب إصدار قرارات إدارية.

ثالثا: التكريس بنص المادة 55

حيث من استقرائنا لها نجد أن المؤسس الدستوري عزز ما جاء في الفقرة 3 من المادة 26 من خلال إعطاء الحق لكل مواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها.

رابعا: التكريس بنص المادة 77

والتي من خلالها استحدثت المؤسس الدستوري حقا دستوريا جديدا حين أعطى الحق لكل مواطن في تقديم ملتمسات إلى الإدارة، بشكل فردي أو جماعي لطرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات تمس بالحقوق الأساسية. هذه الأخيرة التي يكون الرد عليها بتوضيح الأسباب التي أدت إلى اتخاذ إجراء معين أو عدمه من أجل إزالة الغموض.

يمكن القول بأنه ولأول مرة أورد المؤسس الدستوري صراحة ما ينص على مبدأ وجوبية التسبب ورغم أنه يبدو من الوهلة الأولى أنه حصر هذا المبدأ في الرد على طلبات الأفراد التي تستوجب إصدار قرارات إدارية إلا أن دستور 2020 حمل كذلك العديد من المواد كما بينا التي تحمل في طياتها وضمن ثناياها هذا المبدأ وتكريسه.

خلاصة الفصل الثاني

في الأخير إن الإدارة بين عدم تسبب قراراتها والتسبب فهذا الأخير أضمن لتحقيق التوازن بين المشروعية والممارسة الإدارية وتكريس لمبدأ الشفافية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن بالإضافة إلى فائدته على الفرد والقضاء، والملاحظ أن المشرع ومن خلال دستور 2020 قد غير موقفه من المبدأ واتجه ولو تدريجيا نحو تجسيد وجوبية التسبب، ويبقى تكريس هذا المبدأ ينتظر المزيد من العمل والكثير من الإرادة السياسية.

خاتمة

خاتمة:

تعد الإدارة من أهم الأجهزة التي تسيّر الدولة كما تعتبر واجهتها، ومن بين أهم ما تمارس به الإدارة نشاطها القرارات الإدارية، هذه الأخيرة التي يفترض فيها أنها تصدر صحيحة ومشروعة وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أن هذا الاحتمال قد تشوبه شوائب تطعن في مشروعية هذه القرارات لعدة أسباب منها رغبة الإدارة في فرض هيمنتها أحيانا أو بحجة الحفاظ على النظام العام واستمرار سريان المرفق العام أحيانا أخرى، وعليه فالمبدأ التقليدي الداعي لعدم التسبب لا يخدم الأهداف والمبادئ السامية التي باتت المجتمعات تنشدّها على غرار المشروعية وضمان الشفافية في التسيير والحق في المعلومة، ومن دراستنا لهذا الموضوع يمكن الإشارة إلى ما يلي:

1- رغم تمتع الإدارة بميزات السلطة إلا أن التسبب يعد من أكبر الضمانات لمشروعية عملها وشفافيتها.

2- إن تسبب القرارات الإدارية له أهمية كبيرة وأثر بليغ على الفرد من حيث اطلاعه على أسباب القرار واطلاعه عليها.

3- أن التسبب له أهمية بالغة بالنسبة للإدارة في حد ذاتها، فالتسبب يعد مرجعا بالنسبة لها وإضفاء للشفافية وتوثيق للعلاقة بين الإدارة والمواطن.

4- أن التسبب من الأهمية بمكان بالنسبة للقضاء كذلك، إذ يسهل به عمل القاضي أثناء بحثه عن الأسباب والدوافع المؤدية لإصدار القرار.

5- لم يلتفت المشرع الجزائري ومنذ الاستقلال إلى التسبب حتى أثناء سنه للقانون الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن 131/88.

6- أول ظهور لمبدأ التسبب في الجزائر كان بمصادقة الجزائر على معاهدة الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، والمصادقة على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة.

7-تبنى المشرع الجزائري لمبدأ تسبيب القرارات الإدارية بصراحة وإيراداً كاملة من خلال التعديل الدستوري 2020.

ومن خلال دراستنا المتواضعة هاته والنتائج التي استخلصناها والتي ذكرناها آنفا فإننا في هذا الصدد يمكن أن نقترح ما يلي:

1-ضرورة إعطاء مبدأ تسبيب القرارات الإدارية الحيز الكافي من الاهتمام والدراسة والنقاش الفقهي من طرف القانونيين.

2- العمل على جعل مبدأ تسبيب القرارات الادارية قاعدة عامة لما له من دور في الرقابة على المشروعية

3-التوسيع من سلطات القاضي في الزام الادارة بالكشف عن الأسباب الحقيقية للقرار كحل يمكن القول انتقالي الى غاية التكريس التشريعي

4-ضرورة تبني المشرع الجزائري لهذا المبدأ بصورة أكثر جرأة وبنصوص صريحة.

5-الأخذ بما ذهبت إليه بعض الدول من سن قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا المراجع باللغة العربية

1-القرآن الكريم

أ- الكتب

1. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
2. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تثبيت قراراتها الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008.
3. بلخير محمد آيت عودية، الامن القانوني و مقوماته في القانون الاداري، دار الخلدونية، الجزائر، 2018، ص189
4. بن كدة نور الدين، مبدأ المشروعية في القرار الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.
5. خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2017.
6. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.
7. 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.
8. سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، ط 1، دار النشر معرفة، المغرب، 2009.

9. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 04، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
10. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، ط 01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
11. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (دراسة تشريعية وقضائية وفقهية)، د، ط، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
12. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003.
13. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
14. محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
15. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2009.
16. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
17. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006.

ب- المذكرات والرسائل الجامعية

18. أحمد إسماعيل، مهند النوح، تسبيب القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، دار النهضة العربية، جامعة دمشق، سوريا، 1996.
19. بلال عماري، تسبيب القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2016/2015.
20. بلباقي وهيبية، تسبيب القرارات الإدارية في الإجراءات القضائية الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2019/2018.
21. بوزحافي نسيم، أحكام تسبيب القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2020/2019.
22. بوكثير عبد الرحمن، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.
23. تتوم زينب، السبب والتسبيب في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2020، 2019.
24. حريد فادي إسحاق، يعقوبي سيف الإسلام، تسبيب القرارات التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، 2020/2019.
25. سلماني مسعودة، مقومات مشروعية القرار الإداري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجلفة، 2016/2017.
26. سنية البجاوي، تحليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1999.

27. صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص " القانون "كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2015.
28. عبد الرحمن بوكثير عبء الإثبات في دعوى الإلغاء أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة الجزائر 2 الجزائر 2013 / 2014
29. كامل سمية، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2017.
30. كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، 2010.

ج- المقالات

31. بلباقي وهيبة، دور التسبيب في الرقابة على مشروعية السبب في القرار الإداري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية.
32. 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، يوليو - أكتوبر 2003.
33. سعد علي البشير، عرين سمير بدوان، تسبيب القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والحريات.
34. 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.

د - النصوص القانونية والتنظيمية

35. الدستور الجزائري 2020
36. الميثاق الافريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة: اعتمد هذا الميثاق من طرف الدورة 16 للاتحاد الافريقي المنعقد بأديسا بابا بتاريخ 2011/01/31 وصادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 425/12، المؤرخ في 2012/12/11، ج ر، العدد 68 لسنة 2012.
37. القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ بتاريخ 2006/02/20، ج ر، العدد 14 لسنة 2006 .
38. مرسوم رقم 131/88 الذي ينظم العلاقة بين الادارة والمواطن، الصادر بتاريخ 1988/07/04، ج ر، العدد 27 لسنة 1988.

ثانيا: المراجع باللغة لفرنسية

39. HAURIOU. A, précis de droit administratif, 12ème.
40. BONNARD, Précis de droit administratif, 4ème, 1942.
41. André De Laubadère, Jean Claude Venezia, Yvez Gaudemet, Droit administratif, 16^{ème} édition. l.g.d.j, Paris
42. Mustapha Karadji, Soraya Chaib, LE droit à la motivation des actes administratifs en Droit français et Algérien
43. Gustave Peiser, contentieux administratif, 16^{ème} édition, DALLOZ, paris, 2014
44. DUGUIT. L. Traité de droit constitutionnel, tome 01, 3ème édition.

فهرس

الموضوعات

فهرس الموضوعات

الصفحة	العنوان
	إهداء
	شكر وتقدير
	قائمة الكلمات المفتاحية
أ	مقدمة
5	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لتسبيب القرارات الإدارية
5	المبحث الأول: ماهية القرارات الإدارية والطبيعة القانونية لتسبيبها
5	المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري
6	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري
8	الفرع الثاني: الأركان المتعلقة بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري
11	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لتسبيب القرارات الإدارية
12	الفرع الأول: مفهوم التسبيب في القرار الإداري
14	الفرع الثاني: علاقة التسبيب بركن السبب في القرار الإداري
16	المبحث الثاني: شروط صحة التسبيب في القرارات الإدارية
16	المطلب الأول: الشروط الخارجية لصحة التسبيب في القرارات الإدارية
16	الفرع الأول: أن يكون التسبيب مباشرا
18	الفرع الثاني: أن يكون التسبيب معاصرا لصدور القرار الإداري
19	المطلب الثاني: الشروط الداخلية لصحة تسبيب القرارات الإدارية
19	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالعناصر القانونية والواقعية للقرار الإداري
21	الفرع الثاني: أن يكون التسبيب محددًا وملابسا
	الفصل الثاني: القرارات الإدارية بين عدم التسبيب وتوجه المشرع الجزائري إلى تكريس مبدأ التسبيب
25	المبحث الأول: تكريس مبدأ عدم وجوبية تسبيب القرارات الإدارية
25	المطلب الأول: مضمون مبدأ عدم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية

26	الفرع الأول: كقاعدة عامة لا تسبب بدون نص
27	الفرع الثاني: الاعتبارات التاريخية لقاعدة عدم التسبب الوجوبي
28	الفرع الثالث: الاعتبارات الفقهية والقضائية لمبدأ عدم التسبب الوجوبي
29	المطلب الثاني: مبررات تكريس مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
29	الفرع الأول: المبررات المتعلقة بسير النشاط الإداري
33	الفرع الثاني: المبررات المتعلقة بالاعتبارات القانونية للإدارة
40	المطلب الثالث: نتائج تكريس مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
40	الفرع الأول: تفسير النصوص التي تقرر التسبب تفسيراً ضيقاً
42	الفرع الثاني: عدم جواز تفعيل قاعدة توازي الأشكال
42	الفرع الثالث: النصوص التي تقرر التسبب لا تعكس مبدأ قانونياً عاماً
42	المبحث الثاني: مبدأ وجوبية تسبب القرارات الإدارية
43	المطلب الأول: أهمية تسبب القرارات الإدارية
43	الفرع الأول: أهمية التسبب بالنسبة للمعنيين بالقرار وبالنسبة للإدارة
46	الفرع الثاني: أهمية التسبب بالنسبة للقضاء
49	المطلب الثاني: تكريس مبدأ وجوبية التسبب في الجزائر
49	الفرع الأول: التكريس التشريعي لمبدأ التسبب قبل 2020
51	الفرع الثاني: التكريس التشريعي لمبدأ التسبب على ضوء التعديل الدستوري 2020
55	خاتمة
58	قائمة المراجع
64	فهرس الموضوعات