علاقة التسبيب بركن السبب في القرارات الإدارية

أ. بلباقي وهيبة
أستاذة مساعدة قسم "أ"
معهد الحقوق والعلوم السياسية
المركز الجامعي نور البشير البيض (الجزائر)

ملخص :

إن التسبيب يعنى الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار الإداري، مما يدل على وجود رابطة بينهما، إلا أنهما بالرغم من ذلك فكرتان متميزتان، فالتسبيب أحد عناصر الجانب الشكلي، والقواعد التي تحدده تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار، أما السبب فهو أحد العناصر الموضوعية، والقواعد التي تحكمه تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار.

الكلمات المفتاحية : التسبيب، السبب، القرار الإداري، الرقابة القضائية، المشروعية الداخلية للقرار الإداري، المشروعية الخارجية للقرار الإداري.

Summary:

Motivation means disclosure of the reasons for the administrative décision, which means that there is a link between the motivation and the reason for the décision, but they are nevertheless two distinct ideas, motivation is a formal element, and The rules that define it related to the external legality of the décision, and the ground for which it is a substantive element, and the rules that it related to the internal legality of the décision.

The keywords : The motivation, the reason, the administrative décision, the judicial control, the internal legality of the administrative décision, the external legality of the administrative décision.

Résumé:

La motivation signifie la divulgation des motifs de la décision administrative, ce qui signifie l'existence d'un lien entre la motivation et le motif de la décision, mais ils sont néanmoins deux idées distinctes, la motivation c'est un éléments formels, et Les règles qui la définissent liés à la légalité externe de la décision, et le motif pour laquelle il est un élément de fond, et les règles qu'il le connexe liés à la légalité interne de la décision.

Les mot clé :la motivation, Le motif, la décision administrative, Le contrôle judiciaire, la légalité interne de la décision administrative , la légalité externe de la décision administrative.

مقدمة:

إن الأصل في كل قرار إداري أنه يقوم على سبب أو عدة أسباب قانونية وواقعية تشكل أساس إصداره، أما التسبيب فيعنى الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، وهذا يظهر الارتباط بينهما من الناحية الاصطلاحية، إلا أنهما بالرغم من ذلك فكرتان متميزتان، ذلك أن التسبيب يندرج ضمن القواعد المتعلقة بالمشروعية الخارجية للقرار، باعتباره الحالة التي تلزم فيها الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى اصداره، أما السبب فهو أحد العناصر التي تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، ومن ثم سيتم التطرق إلى تعريف السبب والتسبيب في فرع أول، والتفرقة بين السبب والتسبيب في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف السبب والتسبيب في القرارات الإدارية: إن الأصل في كل قرار إداري أنه يقوم على سبب أو عدة أسباب قانونية وواقعية التي تشكل أساس إصداره، وحيث أن المبدأ العام هو عدم التزام الإدارة بتسبيب وتعليل قراراتها إلا إذا أوجب القانون ذلك.

أولا: تعريف السبب في القرار الإداري : عرف السبب في القرار الإداري على أنه مجموعة الأسانيد الواقعية والقانونية التي تحدث بعيدا عن رجل الإدارة فتبرر وتسمح له بالتدخل واتخاذ القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[1]. وقد عرفه الفقيه دوجي على أنه الباعث الملهم الذي يثير مجرد الفكرة لدى رجل الإدارة في أن يقدم على اتخاذ العمل القانوني . أما الفقيه هوريو فقد عرفه على أنه الواقعة الدافعة التي تدرج القرار في طائفة قانونية معينة.

كما عرف الفقيه بونار[2]، السبب في القرار الإداري la motif بأنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والتي دفعت الإدارة إلى التدخل، وعرف الفقيه هوريو السبب القانوني في القرار الإداري بأنه الواقعة الدافعة التي تدرج القرار في طائفة قانونية معينة وأن فكرة السبب القانوني مرتبطة بفكرة الطائفة القانونية.

كما عرف سبب القرار الإداري على أنه مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تحدث أولا ومسبقا وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانونا التدخل واصدار قرار إداري، ويعتبر السبب ركنا لازما لقيام القرار الإداري ويشترط فيه أن يكون صحيحا.

وقد عرفه سليمان الطماوي[3]، على أنه الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عن إرادته، والتي تتم فتوحي له بأنه يستطيع التدخل وأن يتخذ قرارا ما، كما عرف على أنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث منه ابتغاء المصلحة العامة[4].

كما عرف على أنه الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار الإداري، والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة. فسبب القرار التأديبي هو المخالفة الإدارية أو المالية التي ارتكبها الموظف فدفعت الإدارة إلى اصدار القرار التأديبي. وسبب القرار الصادر بمنح الترخيص أو برفض منحه هو استيفائه للشروط التي تطلبها القانون[5].

وعلى ذلك فإن الأسباب القانونية للقرار قد تتخذ شكل قاعدة تشريعية أو دستورية أو قاعدة لائحية أو قرار إداري أو حكم قضائي أو مبدأ من مبادئ القانون العام أو قاعدة عرفية وهذه القواعد القانونية، قد تكون في حالات كثيرة كافية وحدها لإصدار القرار الإداري دون اشتراط قيام الحالة الواقعية.

أما الأسباب الواقعية للقرار الإداري فيمكن تصنيفها إلى ثلاثة أنواع، الأسباب التي تكون في شكل معين مثالها طلب الاستقالة الذي يتقدم به الموظف، كما قد تتخذ الأسباب شكل حالة معينة، وهي عبارة عن مجموعة من الأعمال التي يشكل وقوعها فعليا، أو توقع حدوثها شرطا لاتخاذ القرار.

ومثال ذلك حالة وقوع تهديد للنظام العام، والتي تشكل سببا لإصدار قرار من قبل سلطات الضبط. والأسباب التي تتخذ شكل صفة معينة في شيء من الأشياء أو فرد من الأفراد، ومثالها حالة الأبنية الآيلة للسقوط أو شروط شغل وظيفة معينة[6] .

وأسباب القرار الإداري هي مجموعة العناصر القانونية والواقعية، التي تدفع الإدارة إلى التصرف. وعلى ذلك يتوجب على مصدر القرار الاستناد إلى قاعدة قانونية مكتوبة وإما إلى مبدأ من مبادئ القانون وإما إلى حالة واقعية معينة.

وتعرف أسباب القرار بأنها العناصر القانونية والواقعية التي تحدث أولا ومسبقا وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانونا التدخل واصدار قرار إداري، وعلى ذلك يعتبر سبب القرار الإداري ركنا من أركان القرار الإداري يجب قيامه من الناحية القانونية[7].

وقد فرق عصام البرزنجي[8]، بين الحالة القانونية والواقعية حيث عرف الحالة القانونية بأنها القاعدة أو العمل القانوني السابق الذي تستند إليه الإدارة في قرارها، والتي قد تشترط قيام حالات معينة من الواقع لإصدار القرار وقد لا تشترط ذلك.

فقيام حالة الواقع لا تغني عن وجود الحالة القانونية، بينما هذه الأخيرة قد تغني بذاتها لكي تكون سببا لإصدار القرار دون أن يشترط قيام حالات من الواقع. والقرار الإداري غالبا ما يقوم على حالة قانونية وأخرى واقعية معا.

إلا أنه يبقى صحيحا إن وجد أساسه القانوني بوجود حالة قانونية فقط، في الوقت الذي لا يمكن فيه أن يقوم على أساس من حالة واقعية فقط. وعلى ذلك فسبب القرار الإداري هو العناصر القانونية والواقعية التي تقود الإدارة إلى التصرف، فيتعين على مصدر القرار الإداري الاستناد إما لقاعدة قانونية مكتوبة أو لمبدأ من المبادئ العامة للقانون وإلى حالة واقعية معينة.

غير أن الفقه والقضاء الإداري لم يفرق بين الرقابة على الأسباب القانونية والأسباب الواقعية، بل جعل عيب السبب ينصب على الخطأ في الواقع أو الخطأ في القانون على حد سواء. وعلى ذلك فإن على شطناوي[9]، يرى أنه ليس ثمة فرق بين الرقابة على الأسباب القانونية والأسباب الواقعية فالخطأ في الواقع والخطأ في القانون يجمعهما تعبير واحد هو العيب في الأساس القانوني للقرار.

فمن المفترض أن كل قرار إداري حتى لو كان خاليا من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستندا إلى دواع قامت لدى الإدارة حين أصدرته، وإلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره[10].

فالسبب هو عنصر خارجي وموضوعي ومستقل عن مصدر القرار الإداري، فلا يرجع تحديد السبب إلى مصدر القرار وما يكون قد قام في ذهنه عند إصداره للقرار وإنما يكون بالرجوع إلى الوقائع والظروف المادية أو القانونية.

ثانيا: تعريف التسبيب في القرار الإداري: إن المفردة اللغوية قد تستخدم بمعنى آخر مختلف عن المعنى اللغوي الأصل، فمن خلال الوقوف على المدلول اللغوي للتسبيب يمكن استيعابه وفهمه بشكل أكثر دقة وعمقا. ذلك أن التسبيب لا يزال فكرة غامضة تستخدم بمعان مختلفة. كما أن الفقه أورد عدة تعريفات للتسبيب سنورد أهمها.

1: التعريف اللغوي للتسبيب: إن مصدر كلمة التسبيب في اللغة العربية هو كلمة سبب، ويقول الزمخشري انقطع السبب أي الحبل ومالي إليه سبب، الطريق وأسباب الوصل وسبب الله لك سبب خير وسبب للماء مجرى أي سواه[11].

والسبب هو كل ما يتوصل به إلى غيره ويقال انقطع السبب أي الحبل ويقال انقطعت بينهم الأسباب أي الوصل و جعلت لي فلانا سببا أي جعلت إليه حاجتي، ويقال سبب الأسباب أي أوجدها[12].

والأصل اللغوي لكلمة يسبب motiver يمكن اشتقاقها من كلمتين الأولى يحرك أو يدفع mouvoir، والثانية من كلمة أسباب motifs، وهي ما يدفع الشخص أو رجل الإدارة إلى اتخاذ اجراء معين ومن كلتا هاتين الكلمتين تكونت كلمة motiver.

وقد ظهر لفظ الأسباب كأصل لكلمة التسبيب في القرن الرابع عشر كاصطلاح له مدلول عام اقتصادي أو اجتماعي أو نفسي، وهو مدلول كلمة أسباب السائد في الفكر الانجلوسكسوني والجرماني في مجال نظرية أسباب الأحكام. أما في الفكر اللاتيني فيتخذ المصطلح مدلولا آخر يقصد به الأسباب القانونية والواقعية التي يتركز عليها الحكم أو القرار أما العوامل النفسية والاقتصادية والاجتماعية فهي مجرد دوافع.

وقد ظهر لفظ motiver لأول مرة كاصطلاح لغوي في فرنسا في القرن 18 ويقصد به تضمين الحكم الأسباب الضرورية التي أدت إلى وجوده، وقد اكتسب هذا اللفظ منذ ظهوره مدلولا قانونيا[13].

وقد عاصر ظهوره لفظ آخر هو لفظ مسبب motivé أي اشتمال الحكم فعلا على الأسباب التي أدت إليه، ويقصد بكلمة يسبب اشتمال الحكم أو القرار على الأسباب القانونية والواقعية التي أدت إلى صدوره[14].

وإذا كانت المصطلحات السابقة أسباب ويسبب ومسبب قد ظهرت منذ عدة قرون، فإن اصطلاح التسبيب motivation لم يظهر إلا في القرن العشرين فهو بذلك اصطلاح حديث، وقد استقر الفقه الوضعي على أن التسبيب يطلق على بيان الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة إلى اصدار القرار[15].

ووفقا لعلم المنطق فإن التسبيب هو عبارة عن مقدمات تؤدي إلى نتائج محددة تترتب عليها، ولكي تأتي هذه النتائج صحيحة ومطابقة للواقع يجب أن تكون المقدمات صحيحة أيضا وبالتالي تكون الأسباب منطقية وسائغة، وهي الأساس الذي تستند إليه النتيجة بما يترتب عليه صحة القرار الذي يتوصل إليه[16].

2: التعريف الفقهي للتسبيب :

التسبيب هو مجموعة الحجج الواقعية والقانونية التي استخلص منها الحكم أو القرار منطوقه[17]. وفي تعريف آخر يستند إلى موضوعية التسبيب هو مجموعة الأسانيد والمقدمات المنطقية التي كونت اقتناع رجل الإدارة من خلال استدلاله القانوني، والتي بررت النتيجة التي انتهى إليها عند إصداره للقرار[18].

كما عرفه Eisenberg[19] بأنه "يعني أن السلطة التي اصدرت القرار الاداري الفردي تلتزم بأن يضمن القرار نفسه التسبيب الذي يظهر الاعتبارات الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصدار قرارها".

وعرف أيضا على أنه "عرض الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار"[20]. كما عرف التسبيب على أنه "إيراد الحجج الواقعية، والقانونية التي بني عليها القرار الإداري"[21]. كما يقصد به الإفصاح عن العناصر الواقعية، والقانونية التي استند إليها القرار، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا، أو بناء على التزام قضائي، أو جاء تلقائيا من الإدارة[22].

ويكون التسبيب واجبا قانونا إذا فرضه المشرع على الإدارة بموجب نص قانوني، كما يكون التزاما قضائيا إذا فرض القاضي الإداري عليها بيان الأسباب التي دفعتها إلى إصدار قراراها، وهو ما يطلق عليه بمصطلح التسبيب الوجوبي، كما قد يكون التسبيب تلقائيا إذا صادرا بدون وجود التزام قانوني أو قضائي، وهو ما يعرف بالتسبيب الاختياري.

وقد عرفه علي خطار شطناوي[23]، على أنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على اصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه، ويعرف أيضا على أنه الإعلان الذي يتضمنه القرار للأسباب القانونية والواقعية التي بررت إصدره[24].

كما عرف التسبيب على أنه التزام قانوني تفصح الادارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى اصدار قرارها[25].

كما عرفه أشرف عبد الفتاح على أنه التعبير الشكلي عن أسباب القرار الإداري[26]. ومن ثم فالتسبيب ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار الإداري، فإذا كانت عناصر المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل مسائل الاختصاص والاجراءات والأشكال، فإن التسبيب بلا شك يعتبر أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار.

فالتسبيب على ذلك يجب أن يكون مكتوبا، وذلك بأن يتضمن القرار في صلبه بيان الاعتبارات والأسباب القانونية والواقعية التي تشكل الأساس الذي من أجله صدر القرار وأنتج آثاره القانونية[27].

كما عرفه مصطفى أحمد الديداموني[28]، على أنه ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري وهو يعد من البيانات الشكلية في القرار الإداري وبصفة خاصة في المحرر المكتوب.

وبذلك يكون التسبيب شرطا من الشروط الشكلية في القرار[29]، يدخل ضمن الاجراءات الإدارية غير القضائية التي يرجع تقريرها إلى وجوب صدور القرار الإداري بصورة مكتوبة ومدونة كما هو مقرر في الحالات التي يستلزم فيها القانون بموجب نص قانوني صدوره مسببا ومعللا[30].

وهذا ما ذهب إليه محمد ماهر أبو العينين[31]، فقد عرف التسبيب على أنه الافصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار. فالتسبيب حسب رأيه هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثم فهو ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار.

فالقرار المسبب هو القرار الذي يتضمن في صلبه الاعتبارات القانونية والواقعية التي حملت رجل الإدارة على إصداره[32].

كما عرفه Lachaume بأنه مظهر خارجي من مظاهر شروط صحة الشكل في القرار الإداري تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار، ويترتب على اغفاله في الحالات التي يوجبها فيه القانون بطلان القرار الإداري[33].

وقد عرفه سامي الطوخي بأنه التزام الإدارة بالإفصاح عن وتوضيح الأسباب القانونية والواقعية المبررة لإصدار القرار[34].

كما عرف التسبيب على أنه التزام الإدارة بذكر الاعتبارات، والأسانيد القانونية والواقعية التي بنت عليها قراراها. وعلى ذلك فإن التسبيب يقصد به أن يتضمن القرار المبررات الضرورية، والكافية التي أدت إلى صدوره، بحيث أنه يضمن قيام القرار على أساس من القانون والواقع[35].

أما بالنسبة للقضاء الإداري فلم يعرف تسبيب القرار الإداري بصورة واضحة ودقيقة، وإنما ميز بين التسبيب والسبب في القرار الإداري[36]. فاعتبر التسبيب إجراء شكليا في حالة وجوبه قانونا، أما السبب فهو أحد عناصر القرار الإداري. فالقاعدة العامة أن القرار قائم على قرينة الصحة، وأن جهة الإدارة لا تلتزم كقاعدة عامة بتسبيب القرارات.

وذلك خلافا للأحكام القضائية التي يتطلب المشرع فيها أن تشتمل على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة[37]. وهذه القاعدة تعتبر من المبادئ الأساسية في النظم القضائية في مختلف الدول، التي توجب ضرورة صدور الأحكام القضائية مسببة على نحو يربط بين منطوق الحكم بالأسباب القانونية والواقعية التي بررت إصداره.

كما أن مختلف التشريعات والنظم القانونية المتعلقة بالإجراءات الإدارية لم تورد تعريفا للتسبيب في القرار الإداري، وإنما اكتفت على الإشارة إلى تكريس المبدأ العام، وهو عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها. ومع ذلك فقد فرضت بعض النصوص القانونية استثناءات على هذا المبدأ، وهي الحالات التي يكون فيها التسبيب واجبا قانونيا على الإدارة.

فالتسبيب يندرج ضمن العناصر المكتوبة للشكل، وهو يدخل ضمن الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار، والتي تعرف على أنها الإطار أو القالب الذي تظهر فيه إرادة الإدارة مصدرة القرار، فهو بذلك الصورة الخارجية التي تلزم القوانين أو القضاء أن يفرغ فيها هذا القرار[38] .

وقد سبق القول أنه لا يتعين إفراغ القرار الإداري في شكل أو صيغة معينة، فيجوز أن يصدر بشكل شفهي ولا يؤثر ذلك في صحته. ومع ذلك فقد يستلزم القانون شكلا معينا في القرار ذاته، فيكون التسبيب شكلا أساسيا وجوهريا فيه يترتب على إغفاله أو إهماله قابلية القرار للبطلان.

الفرع الثاني :التفرقة بين السبب والتسبيب في القرار الإداري: من خلال تعريف السبب والتسبيب في القرار الإداري يتضح وجود رابطة بينهما، فالتسبيب يعني الإفصاح عن الأسباب التي استند إليها القرار، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما البعض في عدة جوانب.

أولا: أوجه الاختلاف بين السبب والتسبيب: فمن جهة يوجد فرق بين مصطلح السبب والتسبيب في القرار الإداري في أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره من الواقع والقانون، ويعتبر شرطا لصحته ولا تملك الإدارة أية سلطة تقديرية في ذلك.

وإذا لم يكن للقرار الإداري سبب أو كان سببه غير صحيح يكون قابلا للإلغاء لعيب السبب، أما تسبيب القرار فهو ذكر أسبابه في صلب القرار ذاته وتكون للإدارة سلطة تقديرية في ذلك فهي غير ملزمة كأصل عام بتسبيب قراراتها[39].

فمن المفترض أن القرار يكون قائما على أسباب صحيحة ومن يدعي عكس ذلك يقع عليه عبء إثبات ذلك، وفقا للقاعدة العامة في الإثبات في الدعوى الإدارية وهي قاعدة البينة على من ادعى مع وجود بعض الخصوصية بالنسبة للإجراءات القضائية الإدارية.

فسواء كان التسبيب في القرار الإداري ملزما أم لا، فإن القرار يفترض أنه يقوم على سبب صحيح. ومن ثم فإنه توجد علاقة حتمية بين عدم التسبيب وقرينة قيام القرار على سبب صحيح يبرره.

غير أن عدم الزام الإدارة بالتسبيب يعني سلامة القرار من الناحية الشكلية فقط، دون أن يوثر ذلك في الرقابة على الأسباب المادية والقانونية للقرار[40]. وذلك في الحالة التي يتمكن المدعي في دعوى الإلغاء من إثبات عدم صحة سبب القرار أو عدم قيامه على سبب أصلا أو في الحالة التي يقدم فيها بداية دليل يمكن القاضي من استخدام سلطته التحقيقية في الزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار.

ومن جهة أخرى فإن التسبيب لا يشكل عنصرا من عناصر القرار الإداري، إلا إذا تطلبه القانون على عكس السبب الذي يعتبر عنصرا لازما من عناصر القرار[41]. فالتسبيب يندرج ضمن المشروعية الخارجية أو المظهر الخارجي للقرار وأحد العناصر الشكلية في القرار، أما السبب فهو يشكل أحد عناصر المشروعية الداخلية أو الموضوعية فيه.

ومن ثم فإن عدم تسبيب القرار الإداري في حالة وجوبه قانونا يصبح القرار معيبا بعيب الشكل وليس بعيب السبب. وإذا شاب القرار عيب في سببه سواء كان ذلك في وجوده أو عدم صحته، وكان في نفس الوقت خاليا من التسبيب إذا كان لازما قانونا نكون بصدد عيبين مختلفين ومستقلين عن بعضهما.

أما من جهة ثالثة فإن الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري تختلف عن الرقابة القضائية على تسبيب القرار، فالأولى عرفت تطورا كبيرا وملحوظا، أما الثانية فما زالت متواضعة نظرا لعدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها كقاعدة عامة مع وجود بعض الاستثناءات.

غير أن التطور الذي شهدته الرقابة القضائية على أسباب القرار أوجد قاعدة الالزام القضائي بالتسبيب، والتي تتمثل في سلطة القاضي بالزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الإداري في حالة تقديم ادعاءات تشكك في صحة السبب من جانب المدعي. غير أنه يجب التمييز بين الزام القاضي الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار، والذي هو أحد الإجراءات القضائية في الدعوى، والتسبيب كشرط شكلي في القرار والذي يؤدي تخلفه إلى إلغاءه[42] .

ومن هنا يمكن القول أن الرقابة على أسباب القرار أوجدت نوعا من الالتزام بالتسبيب وهنا تكون هذه الرقابة بمثابة بديل عن التسبيب الالزامي للقرار بموجب نص قانوني، وفي نفس الوقت هو يعتبر بمثابة تسبيب لاحق للقرار. فالتسبيب هنا ليس مطلوبا لذاته، وإنما هو وسيلة يراقب بها القاضي مدى مشروعية الأسباب التي استندت إليها في إصدار قرارها[43].

ثانيا: أوجه الارتباط بين السبب والتسبيب: يظهر الارتباط بين السبب والتسبيب في الحالة التي يكون فيها ملزما للإدارة، فيصبح بذلك التسبيب أساسا للرقابة على أسباب القرار[44]، فمن خلال التسبيب يستطيع القاضي الإداري ممارسة دوره في التحقق من وجود، وصحة الأسباب القانونية والواقعية للقرار بشكل فعال.

إن القرارات الإدارية تحمل قرينة قانونية مزدوجة في صالح الإدارة مقتضاها افتراض قيام السبب وصحته في نفس الوقت[45]، وهي قرينة المشروعية التي لا تزول لمجرد عدم تسبيب القرار في حالة وجوبه، وإنما يشترط أن يقدم المدعي بدعوى الإلغاء الدليل العكسي ليدحض هذه القرينة البسيطة بإثبات عيب السبب[46]، مما يخلق نوعا من انعدام التوازن العادل بين طرفي الدعوى من جهة الإثبات[47].

وعلى ذلك فالتسبيب في حالة وجوبه وإن كان يندرج ضمن عناصر المشروعية الخارجية للقرار، إلا أنه يعتبر وسيلة من وسائل إثبات عيب السبب من خلال تفحص القاضي للتسبيب في وثيقة القرار نفسه فيراقب مدى مطابقة السبب المعبر عنه في القرار للسبب الحقيقي[48].

ففي الحالة التي تفصح الإدارة عن أسباب قرارها، فإن ما تبديه من أسباب يكون خاضعا لرقابة القضاء. ومن هنا يساهم التسبيب في التخفيف من القاعدة العامة في عبء الإثبات الملقاة على عاتق المدعي.

وهنا تظهر فائدة التسبيب في أنه يساعد المدعي في تنظيم دفاعه، وذلك من خلال ما ينقله التسبيب له من معلومات تقدمها الإدارة[49]، وتضعها تحت علمه على اعتبار أنها مكتوبة من أجل التقليل من ظاهرة عدم التوازن بين المدعي الفرد، والإدارة المدعي عليها في مجال الإثبات .

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[50]. وتظهر أهمية التسبيب في إثبات عيب السبب أمام القاضي الإداري في أنه شكلية تعتمد على الكتابة، وهذا يتفق مع طبيعة الإثبات في المنازعة الإدارية.

كما أنه ينقل المعلومات التي من شأنها أن تفيد المدعي في إثبات صحة ادعاءاته ومن ثم فمن المستقر عليه في القضاء الإداري، أنه في حالة المنازعة على صحة الشكليات الإدارية، فإنه يقع على عاتق الإدارة المدعى عليها تقديم الأوراق الكافية التي تثبت بها تحقق هذه الشكليات.

وبذلك ينتقل عبء الإثبات إليها شأنه أن يساعد في إعادة التوازن بين الخصوم في مجال الإثبات في المواد الإدارية، وهذا التدخل يتناسب مع مركز الخصوم في الدعوى الإدارية، والطابع التحقيقي للإجراءات القضائية الإدارية.

ولا يتوقف الأمر على ذلك، وإنما يتعداه إلى حد قلب القاعدة الأصلية للإثبات، وبالتالي يقع عبء إثبات صحة الوقائع المكونة لركن السبب فيه على عاتق الإدارة[51]. لكن ذلك يقابله أن يقدم المدعي ما يثبت جدية ادعاءاته وذلك بتقديم قرائن جدية.

ويظهر ذلك بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي في قضية باريل[52]، ويمكن تلخيص وقائع هذه القضية في أن الإدارة استبعدت من قائمة المترشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية للإدارة مجموعة من الأشخاص كان من بينهم السيد باريل والسيد بجاوي الذين طعنوا في القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي.

وقد استند السيد باريل ورفقائه في دعواهم على عدم مشروعية سبب القرار، وأنه اتخذ لأسباب سياسية وحزبية، وحاولوا تدعيم صحة ادعاءاتهم من خلال تقديم قرينة بسيطة نتجت عن مجموعة من الأسرار أفشاها الموظفون الذين ساهموا من قريب أو بعيد في اتخاذ القرار المطعون فيه.

وهي تصريحات أحد أعضاء مكتب الوزير التي نشرتها إحدى الجرائد حول نية الحكومة في استبعاد أعضاء الحزب الشيوعي من الالتحاق بالمدرسة، وهو ما عبر عنه كذلك مدير المدرسة. فقرر مجلس الدولة الفرنسي مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، وقد حكم المجلس بإلغاء القرار المطعون فيه.

غير أن الصعوبة في إثبات عيب السبب تكون في حالات عدم افصاح الإدارة عن أسباب قرارها فيتعذر أو يستحيل على المدعي إقامة الدليل على عدم صحته[53]. فيمكنه في هذه الحالة أن يكتفي بمجرد تقديم ادعاءات أو ما يطلق عليه في مجال الإثبات في المواد الإدارية بداية دليل على صحة ادعاءاته.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في حكمه الذي صدر في قضية تتشابه وقائعها مع قضية Barel، حيث استبعدت الإدارة السيد Blanc من قائمة المترشحين للالتحاق بالمدرسة الوطنية الإدارة، لكنها استفادت من القضية السابقة، وحرصت على عدم الإفصاح عن أية قرائن أو ملابسات يمكن أن يستدل منها على أسباب قرارها.

لذلك لم يتمكن الطاعن من تقديم أية وقائع، أو قرائن جدية أو ملابسات من شأنها أن تدل على صحة ادعاءاته بعدم مشروعية القرار. واكتفى المدعي بالتأكيد على أنه قد التزم في سلوكه اعتبارات التحفظ والوقار اللازمة للالتحاق بالمدرسة، وعلى أساس ذلك فلا يمكن تفسير قرار استبعاده إلا لأسباب سياسية.

ومن ثم قرر مجلس الدولة في هذه الحالة أن امتناع الإدارة عن الإفصاح عن أسباب قرارها دليل على صحة ادعاءات المدعي، ومن ثم فقد قرر إلغاء القرار المطعون فيه. وعلى ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي يملك إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها المطعون فيه حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي صريح يلزمها بذلك.

أما إذا ذكرت الإدارة الأسباب التي بنت عليها قرارها سواء أوجبها القانون بذلك أو لم يوجبها، فلا يشكل إثبات عيب السبب في هذه الحالة عبئا على المدعي، فكل ما تبديه الإدارة من أسباب يكون خاضعا لرقابة القضاء.

فالقاضي الإداري في هذه الحالة هو المخول تقدير الأدلة التي تدحض قرينة صحة سبب القرار وله في ذلك سلطة واسعة في تقدير الأسباب التي تقدمها الجهات الإدارية لإثبات الوقائع التي تدعي قيام القرار الإداري عليها[54].

كما له سلطة في التثبت من مدى صحته هذه الأسباب، من الناحية المادية ومن الناحية القانونية فإذا تبين له أنها تنطوي على مخالفة للقانون أو انعدام لأساسه أو خطأ في تطبيقه، أو أنها تقوم على وقائع غير صحيحة أو منعدمة. ومن ثم يكون له الحق في الحكم بإلغائها لعدم مشروعية السبب، فالعبرة في تقدير مشروعية السبب تكون بالوقت الذي صدر فيه القرار.

أما في الحالة التي يتبين فيها للقاضي أثناء تفحصه للأسباب المادية والقانونية للقرار عدم صحة بعض الأسباب التي بنت عليها الإدارة قرارها، وصحة الأسباب الأخرى بما يكفي لتبرير صدور القرار الإداري[55]. فإن استبعاد أي سبب من الأسباب غير الصحيحة، لا يؤدي إلى إلغاء القرار لعيب السبب طالما أن الأسباب الأخرى تؤدي إلى نفس النتيجة.

الخاتمة:

يعتبر التسبيب إجراء شكليا تلتزم بموجبه الإدارة بالإفصاح عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار، مما يعني وجود علاقة بينهما. إلا أنهما يتمايزان من حيث أن التسبيب يعتبر مظهرا خارجيا من مظاهر الشكل في القرار الإداري، أما السبب فهو أحد عناصر القرار الإداري. والقاعدة العامة أن القرار قائم على قرينة الصحة، وأن جهة الإدارة لا تلتزم كقاعدة عامة بتسبيب القرارات.

فالتسبيب بالإضافة إلى كونه عنصر في القرار، فإنه يعتبر جزءًا أساسياً من مضمون مبدأ الشفافية. لأنه يعد أساساً للرقابة على القرارات الإدارية، من قبل السلطة الإدارية الأعلى والمعنيين والمواطنين والقضاء على حد سواء.

فبواسطة التسبيب يمكن الرقابة على أسباب القرار واكتشاف الانحراف بالإجراءات. أما دور السبب فلا يتعدى كونه ركنا من أركان القرار الذى يستند إليه، وأحد عناصر محل الرقابة على القرار، ومن ثم فلا يعد أساساً للرقابة على مشروعية القرار الإداري.

الهوامش:

1- ميسون جريس الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2015، ص 56.

2- محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981، ص 340.

3- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2012، ص 200.

4- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون دار نشر، بدون مكان نشر 2010، ص 921.

5- نواف عنعان، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، الأردن، 1999، ص 331.

6- محمد ماهر أبو العينين، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2013، ص 710- 711.

7- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 866.

8- عصام البرزنجي، السلطة التقديرية الإدارة والرقابة القضائية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة مصر، 1971، ص 661.

9- على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 868.

10- منى رمضان بطيخ، مسئولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2014، ص 17.

11- جار الله أبي القاسم الزمخشري، أساس البلاغة ، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان، لبنان، 1996، ص 195.

12- خالد منصور اسماعيل، تسبيب أحكام التحكيم، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، السعودية، 2015، ص 29.

13- عزمي عبد الفتاح، تسبيب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية 2008، ص 14.

14- محمد أمين الخرشة، تسبيب الأحكام الجزائية بين الاقتناع والتسبيب، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2001، ص61.

15- خالد منصور اسماعيل، تسبيب أحكام التحكيم، المرجع السابق، ص31.

16- يوسف محمد المصاروة، تسبيب الأحكام وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2010، ص 22.

17- محمد أمين الخرشة، المرجع السابق، ص61

18- عادل مستاري، الأحكام الجزائية بين الاقتناع والتسبيب، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2006/2005 ، ص101.

19- Eisenberg, l'audition du citoyen et la motivation des décisions administratives individuelles ,hamattan,2000,p 4.

20- H. Pauliat, la motivation des actes administratifs unilatéraux, LGDJ, France, 1999.

21- عبد الحميد الشواربي، تسبيب الأحكام المدنية والجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 90 .

22- داود عبد الرزاق الباز، نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، 2007، ص 143.

23- علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص761.

24- محمد بن مرهون المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، 2002، ص67.

25- Vedel. G, Delvolvé.P, droit administratif, tome1, 12 édition, PUF, 1993, p 296.

26- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر،2008، ص73.

27- محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1996، ص 6-7.

28- مصطفى أحمد الديداموني، الاجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 1992، ص 163.
29- عليوة فتح الباب، القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر،1997، ص 128.
30- مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، بدون دار نشر، مصر،1990، ص 27.
31- محمد ماهر ابو العينين، تطور قضاء الإلغاء، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2015 ص 276.
32- علي خطار شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات للعلوم الإنسانية، المجلد 22، العدد 26، 1995، ص 3091.
33- Jean-François Lachaume, le formalisme, AJDA, n° spécial, 1995, Dalloz, paris, p 137.
34- سامي الطوخي، الاتجاهات العالمية في التحقيقات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر،2014، ص 121.
35- إبراهيم المنجي، المرافعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1999، ص 573.
36- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1987 ص 606.
37- إبراهيم المنجي، المرجع السابق، ص 582.
38- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 334.
39- منى رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 35.
40- محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص 277.
41- منى رمضان بطيخ، المرجع السابق، ص 35-37.
42- مصطفى أحمد الديداموني ، المرجع السابق، ص 176.
43- سعيد عطية ابراهيم هلال، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، الطبعة الأولى، دار الحقانية، القاهرة مصر 2015 ص 154.
44- محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص 289.
45- عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الكويت، العدد 2، السنة الثامنة، 1966، ص 269.
46- محمد مصطفى حسن، مدى التزام الإدارة بإيضاح الأسباب أمام القضاء الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الأول، السنة الخامسة والعشرون، يناير مارس، 1981، ص 93.
47- أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مطابع مؤسسة دار الشعب، 1977، مصر، ص 5.
48- عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 174.
49- Alain PLANTAY - François Charles BARNARD, La preuve devant le juge administratif, Economica, Paris, 2003, p 113.
50- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 535.
51- محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري (النظرية العامة للدعوى الإدارية من إقامتها حتى الحكم فيها)، منشأة المعارف، مصر، 2009، ص 536 .
52- مارسو لونغ ــ بروسير فيل ــ غي بريبان ــ بيار دلفولفيه ــ برونو جينفوا، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ترجمة علي محمود مقلد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان ، 2009، ص 494 وما بعدها.
53- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية مصر، 1994، ص 181.
54- محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2006، ص 643.
55- محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 666.