

التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيد لمبدأ الوضوح الإداري
 بقلم: الأستاذة معزوي نوال
 أستاذة مساعدة قسم "أ"
 جامعة الجيلاي بونعامة خميس مليانة

ملخص :

يتمثل مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في إلزام الإدارة بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدارها، ولقد ذهبت الكثير من الدول على رأسها فرنسا على تكريسه في منظوماتها القانونية، لدوره الكبير في حماية حقوق وحرية الأفراد وتجسيد معالم سياسة الوضوح الإداري.

ورغم أهمية هذا المبدأ إلا أن المشرع الجزائري اتبع مبدأ لا تسبب إلا بنص قانوني، رغم وجود بعض النصوص القانونية الخاصة التي تلزم الإدارة بتسبب قراراتها، ولقد أصبح من الضروري الآن تكريس هذا المبدأ في القانون الجزائري.

الكلمات المفتاحية: التسبب - القرار - الإداري - الوضوح الإداري

Résumé :

Le principe de motivation obligatoire des décisions administratives, oblige l'administration à justifier les raisons de ses décisions en fait et en droit considérant son rôle dans la protection des droits et des libertés contre les abus de pouvoir, plusieurs Etats l'ont adopté et veillent à son respect, la France en premier lieu.

Malgré l'adaptation du principe de non-motivation en droit algérien, il y a certain textes spécifiques qui exigent la motivation des décisions administratives. il est donc nécessaire de légiférer le principe de l'obligation de motivation en droit algérien.

مقدمة :

تحرص الدول المتقدمة على اتباع سياسة "الوضوح الإداري"، والتي بمقتضاها تبتعد أعمال الإدارة عن السرية، و تكون حقوق الأفراد موضع اعتبار قبل إصدار أي قرار إداري.

ويعتبر التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري، لأنه يلزم الإدارة حين إصدارها للقرار أن تضمنه أسبابه القانونية والواقعية، مما يسمح كقاعدة عامة لذوي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار في وقت اطلاعهم على القرار المخاطبين به، الأمر الذي يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معه، ويقوي جسور الثقة بين الطرفين.

وتعتبر مشكلة تسبب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان على أساس أن أحد أهم هذه الحقوق - بل وفي مقدمتها - حق العلم والمعرفة، الذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبب الوجوبي، والذي يعني عدم التزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها إلا عند وجود نص يلزمها بذلك⁽¹⁾، لذا نجد رياح التغيير تهب في شتى الأنظمة القانونية دافعة لتقرير مبدأ التسبب الوجوبي وصياغته في نصوص ملزمة وصل حد تفديسها إلى إقراره كمبدأ دستوري في بعض الأنظمة⁽²⁾.

فجسدت كثيرا من الدول الأوروبية مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، إما بنص قانوني أو اجتهاد قضائي، وهذا عملا بالقانون الأوروبي المتعلق بالسلوك الحسن للإدارة لسنة 1999، وكذلك بموجب المادة 41 فقرة 03 من الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالحقوق الأساسية إذ نصت صراحة على وجوب تعليل الإدارة لقراراتها⁽³⁾.

ورغم هذه الحقائق فإن المبدأ التقليدي في القانون الجزائري هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك، وبالمقابل فإن المشرع الفرنسي التفاتا منه حول أوضاع الإدارة في الماضي، وتجاوبا منه لمتطلبات الإدارة في الحاضر، فرض التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية وفقا لقانون 11 يوليو 1979 وذلك في إطار سياسة عامة تهدف إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، ولقد تبنت دول مجاورة النهج الفرنسي مثل المغرب عندما أصدرت نصوصا مماثلا للقانون الفرنسي جسده القانون 03/01 المؤرخ في 23 جويلية 2002 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية في المغرب.

يعتبر تسبب القرار الإداري على درجة كبيرة من الأهمية وذلك لاعتبارين فمن ناحية: أن تسبب القرارات الإدارية هو أحد الموضوعات

التي تدخل في نطاق دراسة الإجراءات الإدارية غير القضائية، ويهيمن على هذه الموضوعات هدفان ليس من السهل التوفيق بينهما وهما: تبسيط الإجراءات الإدارية ضمانا لفاعلية النشاط الإداري من جهة، ومراعاة حقوق الأفراد وذلك بتقرير ضمانات لهم قبل إصدار القرارات من جهة أخرى، ومن ناحية ثانية: أن تسبب القرارات الإدارية يعتبر أيضا أحد الموضوعات الهامة في مجال الرقابة على القرارات الإدارية فهو يعتبر أحد الوسائل التي لا بديل عنها للقاضي حتى يتمكن من ممارسة الرقابة على مشروعية القرار الإداري خصوصا في مجال الرقابة على السبب وإساءة استعمال الإجراءات.

غير أنه على قدر الوظيفة الهامة للتسبب الجوهري للقرارات الإدارية، فإن المنطق يفترض توفير الحماية الكافية للالتزام بالتسبب.

لذا الإشكال المطروح : ما مدى فعالية التسبب في تجسيد مبدأ الوضوح الإداري؟.

لذا نهدف من هذا الموضوع إلى تحديد معنى تسبب القرارات الإدارية، و أهمية الدور الذي يؤديه وتقييم الآراء الفقهية والطلول القضائية لمختلف المشاكل المحيطة به من خلال المراحل التي مر بها هذا المبدأ.

وبالتالي قسمنا دراسة هذا الموضوع إلى مبحثين:

المبحث الأول : المبدأ التقليدي / لا تسبب بدون نص قانوني صريح

المبحث الثاني : الاتجاه الحديث / التسبب الجوهري للقرارات الإدارية

المبحث الأول: المبدأ التقليدي / لا تسبب بدون نص قانوني صريح

يرجع المبدأ التقليدي والذي مؤداه أنه لا تسبب إلا بنص إلى اعتبارات كثيرة منها ما يتعلق بفاعلية النشاط الإداري، ومنها ما يرتبط ببعض الأفكار المستمدة من القرارات الإدارية، غير أن هذه التبريرات لم يعد ممكنا التسليم بها في عالم اليوم الذي لا يسمح إلا بإدارة واضحة، تأخذ وجهات نظر الأفراد في الاعتبار قبل اتخاذ القرار الإداري.

إن عرض المبدأ التقليدي الذي يقضي بأنه لا تسبب إلا بنص يقتضي تعريف التسبب (المطلب الأول)، وعرض مضمون عدم التسبب الجوهري للقرارات الإدارية (المطلب الثاني)، وبحث تبريرات المبدأ

(المطلب الثالث)، وأخيرا بيان الاستثناءات التي ترد على المبدأ (المطلب الرابع).

المطلب الأول : تعريف التسبب

التسبب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري⁽⁴⁾، وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار الإداري⁽⁵⁾، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار⁽⁶⁾، ومن ثم فهو ينتمي إلى المشروعية الخارجية للقرار.

وإذا كانت المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية تشمل المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل، فإن التسبب بلا شك يعتبر أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار⁽⁷⁾ مثله في ذلك مثل الكتابة، الإمضاء، التاريخ... إلخ.

وهذا التعريف السائد في الفقه قد تضمنه القانون الصادر في 11 يوليو 1979 بشأن تسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ تنص المادة الثالثة منه: "يجب أن يكون التسبب الذي يفرضه هذا القانون مكتوبا، وأن يتضمن بيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار"⁽⁸⁾.

إن التسبب هو بيان شكلي، يظهر على متن القرار وبذلك فهو يختلف عن سبب القرار الإداري، الذي يعد ركن يقصد به الحالة القانونية والواقعية البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عن إرادته⁽⁹⁾.

لهذا فالتسبب لا يشكل إلا بيان يرتديه القرار بينما السبب هو ركن من أركان القرار الإداري، فإذا أصدرت الإدارة قرارا ولم يثبت السبب كواقعة قانونية أو مادية، فإن القرار هنا يفقد أحد ركائزه فهو قرار معدوم، أما إذا خلى القرار الإداري من التسبب فإن القرار لا يكون معدوما إنما غير صحيح في شكله وليس في مضمونه، وهذا تترتب عليه نتيجة هامة، أن القضاء الإداري إذا أبطل القرار لأن أحد أركانه غير موجود، فإن القرار يكتسي حجية، ولا يجوز للإدارة في هذه الحالة أن تصدر قرارا آخر، يتعلق بنفس الأطراف لأنها إذا فعلت ذلك فمعناه أنها خرقت حجية الشيء المقضي فيه وفي هذا السياق جاء في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا :

" متى صدر قرار قضائي فصل في طعن من أجل تجاوز السلطة ونطق ببطلان جزئي أو كلي للقرار الإداري، اكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه، فيتعين على الإدارة أن تتجنب اتخاذ بعده قرار آخر يتناول نفس الأطراف وينصب على نفس المحل ويقوم على نفس السبب. إن الإدارة التي تجاهلت قرار المجلس الأعلى بإبطال قرار متخذ منها على تجاوز للسلطة، وأصدرت قرارا آخر يخص نفس الأطراف والسبب والمحل تكون بتصرفها المذكور، قد خرقت مبدأ حجية الشيء المقضي فيه للأحكام القضائية مما يستوجب الإبطال" (10).

على العكس من السبب فإذا غاب التسبب عن القرار الإداري إذا كان وجوبيا فإن القضاء يبطل القرار بسبب عدم احترامه للمشروعية الخارجية، لكن الإدارة يحق لها أن تصدر القرار من جديد بعد أن تسببه. **المطلب الثاني : مضمون مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية**

القاعدة العامة لا تسبب بدون نص، حيث يؤكد القضاء في كل من فرنسا مصر والجزائر، على القاعدة التي مؤداها أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا وجد نص خاص، فالتسبب هو الاستثناء، ولا يتقرر إلا بنص قانوني.

وبطبيعة الحال، فإن عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها ليس من شأنه أن يحول بينها وبين إجراء هذا التسبب إن رأت وجها لذلك، غير أن لجوء الإدارة إلى التسبب في الحالة التي يكون اختياريًا، يثير التساؤل عما إذا كان يحدث نفس الآثار التي يحدثها التسبب الوجوبي؟.

يرى البعض أن التسبب في هذه الحالة يحدث نفس آثار التسبب الوجوبي، فالقرار يصبح مسببا، ولا يمكن أن يتحول إلى قرار غير مسبب، والقاضي حينئذ يأخذ في الاعتبار هذا التسبب كأساس للرقابة (11).

غير أن مجرد أخذ التسبب الاختياري في الاعتبار كأساس للرقابة على الأسباب لا يعني مطلقا اعتبار هذا التسبب معادلا للتسبب الوجوبي، لأن القاضي يظل مع ذلك رافضا إجراء رقابة على "التسبب" نفسه كعنصر شكلي، ومن ثمة فإن عدم كفايته لا يؤثر على البطلان، خلافا للتسبب الوجوبي، وقد اعتنق القضاء في مصر هذا الاتجاه مؤكدا : " أنه إذا

كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا أنها إذا ما ذكرت أسبابا فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدى مطابقتها وأثر ذلك على النتيجة التي انتهى إليها القرار.⁽¹²⁾

وهذا الحكم واضح في أن أثر التسبب حينما لا يكون وجوبيا، لا يعتبر عنصرا في القرار، وإنما أساس للرقابة على الأسباب فقط.

وهذا ما ذهب إليه القضاء الجزائري في قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا بتاريخ 1984/12/29⁽¹³⁾: "متى كان من المقرر قانونا أنه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز السفر أو رفض تمديده للمواطنين الجزائريين إذا ما رأت أن تنقلهم إلى الخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام وهذا دون أن تكون ملزمة بتوضيح أسباب رفضها ودون أن يكون تقديرها هذا قابلا للمناقشة أمام قاضي تجاوز السلطة، غير أنه إذا سببت الإدارة رفضها بتطبيق أحكام المادة 11 من الأمر 01/77 الصادر في 1977/01/23 فإن عليها أن تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لنص هذه المادة وإلا تعرض قرارها للإبطال ..."

المطلب الثالث : تبريرات مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
رغم أن مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية لا يخلو من النقد، إلا أنه أيضا لم يفتقد التبرير، ويمكن تقسيم هذه المبررات إلى طائفتين وهما:

الفرع الأول: المبررات المتعلقة بسير النشاط الإداري

يرى أنصار مبدأ عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، أن هذا المبدأ هو الذي يكفل فاعلية النشاط الإداري من النواحي التالية:

أولا: التسبب يتعارض مع تسهيل العمل الإداري فهذا الاعتراض يأتي في مقدمة الأسباب التي تدفع بأصحابه إلى مهاجمة مبدأ التسبب الوجوبي⁽¹⁴⁾، لأن التسبب كضمانة شكلية يشكل ببساطة زيادة عبء العمل على عاتق السلطة الإدارية واعتنق هذه الحجة مفوض الحكومة في فرنسا GENTOT⁽¹⁵⁾، ففي نظره أنه من غير الملائم إحاطة النشاط الإداري بطوق خانق من الالتزامات.

ثانيا: تعارض التسبب مع سرية العمل الإداري لأنه يؤدي إلى الكشف عن معلومات يجب الاحتفاظ بسريتها، إما لأنها تتعلق بأمن الدولة، أو مصالح الغير أو صاحب الشأن.

الفرع الثاني: المبررات الخاصة بمفهوم القرار الإداري

إن مبررات قاعدة عدم تسبب القرارات الإدارية لا ترجع فقط إلى اعتبارات مستمدة من سير النشاط الإداري بيسر وفعالية، ولكن أيضا إلى اعتبارات مستمدة من المفهوم الفرنسي للقرار الإداري تتمثل فيما يلي (16):

أولا : الالتزام بالتسبب يتعارض مع خضوع القرارات الإدارية للشكليات: ومؤدى هذا الاعتراض أن الالتزام بالتسبب يتعارض بصفة عامة مع القاعدة التي مؤداها أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين، كما أن التسبب يعصف ببعض المبادئ التقليدية مثل القرار الضمني.

أ - التسبب يتعارض مع مبدأ عدم خضوع القرار للشكليات التي هي إحدى الخصائص الأساسية للقرار الإداري، فهو لا يخضع لشكل معين فقد يكون مكتوبا أو شفويا.

ب - التسبب يتعارض مع فكرة القرار الضمني، فسكوت الإدارة خلال فترة معينة، يعتبر قرارا ضمنا غالبا ما يكون بالرفض، إن العناصر الأساسية لهذه القرارات معروفة، ومن أهمها أن القواعد القابلة للتطبيق على القرار الصريح تطبق من حيث المبدأ على القرار الضمني.

و يخلص هذا الرأي إلى نتيجة واضحة، وهي أنه إذا كانت كافة القرارات الصريحة يجب أن تكون مسببة، فإن كافة القرارات الضمنية ستكون باطلة، وهذا الحل غير مقبول على الإطلاق.

ثانيا: الالتزام بالتسبب يتعارض مع خاصية صدور القرار عن سلطة عامة

إن السلطة العامة تعني "الإجبار" أكثر من الإقناع، فالقرار يصدر من جانب واحد، فهو يفرض التزامات يمكن تنفيذها دون توقف على رضا الأفراد، بل وباستعمال القوة عند الاقتضاء، وقد عبر عن هذا المعنى بوضوح الأستاذ RIVERO فيقول: "يجب على الإدارة أن تتولى إشباع الحاجات العامة، ولا يمكن أن تضطلع بذلك إذا كانت على قدم المساواة مع الأفراد، ونظرا لأن إرادتهم تحركها بواعث شخصية محضة، فإنهم قد يعرضون الإرادة للفشل، في كل مرة تضعهم في مواجهة الجبر أو التضحيات التي تتطلبها المصلحة العامة، إن الإدارة تملك سلطة قهر هذه المقاومة، إن قراراتها ملزمة، دون أن تطلب الحصول على رضا أصحاب الشأن، وتستطيع رغم معارضتهم الاستمرار في تنفيذها" (17).

و يقول مفوض الحكومة ROMIEU في فرنسا "أن السلطة العامة تتصرف بأسلوب الأمر، وبمجرد إعطاء الأمر، فإنه يجب على المواطن تنفيذه"⁽¹⁸⁾، وفي ظل هذا المفهوم الذي يحيط بالقرار الإداري بسياج قوي من الامتيازات، فما الجدوى من تسببيه؟ لقد تعرض الأستاذ RIVERO لهذه المشكلة ليس فقط بفكر قانوني، وإنما ببلاغة الأديب وسخرية الناقد⁽¹⁹⁾، فيقول "أن القرار الإداري يتم تحضيره في غياهب المعبد الإداري، وحين يتجلى في البهو الخارجي فلن يكون بحاجة إلى التسبيب، بينما يزهو في موكبه المهيب."

ثالثاً: عدم فعالية التسبيب بسبب فاعلية الرقابة القضائية على الأسباب لعل أهم الحجج التي استند إليها المعارضين للتسبيب الوجوبي، تلك التي مؤداها أن رقابة قاضي الإلغاء على أسباب القرار بلغت درجة من الفاعلية، إلى حد أن اشتراط التسبيب الوجوبي للقرار يكون أمراً لا فائدة منه، فقاضي الإلغاء يمكنه دائماً أن يطلب من الإدارة أن تكشف عن أسباب قرارها، حتى ولو كان القانون لا يلزمها بالتسبيب، وقد عبر عن ذلك مفوض الحكومة GENTOT صراحة بقوله: "إن الذي يهم لوجود رقابة المشروعية، ليس أن يكون القرار مسبباً، وإنما أن يتمكن القاضي أثناء سير الإجراءات من الإحاطة بأسباب النشاط الإداري، وأن يستخلص منه النتائج"⁽²⁰⁾.

لذا فالرقابة على السبب تبدو أفضل من التسبيب المعاصر للقرار.

المطلب الرابع : الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التسبيب الوجوبي
ما زال المبدأ التقليدي يخلص أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها غير أن هذا المبدأ كغيره من المبادئ يخضع لبعض الاستثناءات، وكانت أولى هذه الاستثناءات وأكثرها عدداً وتنوعاً هي التي وردت في نصوص خاصة، غير أن القضاء في تطور لاحق أضاف إلى الاستثناءات عدداً آخر محدود لا ينال من المبدأ بل يؤكد⁽²¹⁾.

وهو ذات الأسلوب الذي ذهب إليه المشرع الجزائري حيث جعل من مبدأ عدم إلزام الإدارة بالتسبيب هو الأصل، مالم يلزمها القانون بذلك، وهو الموقف الذي اعتمده وأكد عليه القضاء الإداري في العديد من المناسبات، كقراره الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقاً في 1965/06/11 الذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي: "أن الإدارة غير

ملزمة بتسبب قراراتها ..." وقراره الصادر في 1977/05/04 (22)، ونستشف من وراء هذا الموقف (القاضي بالاعتماد على قاعدة عدم الزام الإدارة بتسبب قراراتها كمبدأ)، هو الرغبة في عدم تقييد الإدارة بمثل هذا الإجراء الشكلي، إلا في الحالات التي يحددها القانون صراحة، وبموجب نصوص خاصة (كتسبب القرارات المرفوضة⁽²³⁾، تسبب القرارات التي تمس بحقوق وممتلكات الأفراد، تسبب القرارات التي تتضمن عقوبات تأديبية⁽²⁴⁾، أو بعبارة أخرى إلزام الإدارة بتسبب قراراتها التي تصدر في غير صالح المواطن⁽²⁵⁾).

الفرع الأول: الالتزام التشريعي بتسبب القرارات الإدارية

يفرض المشرع بنصوص خاصة تسبب بعض القرارات الصادرة في موضوعات معينة، وهذه النصوص وإن بدت متعددة، إلا أنها مع ذلك تظل محدودة وغير كافية، ومن بين هذه الموضوعات نجد مثلا ما يلي:

أولا: تسبب القرارات الإدارية في مجال الوصاية

إن التسبب يبدو في هذا المجال ضمانا هامة تضاف إلى ضمانات أخرى، تمنح للوحدات المحلية بمناسبة الاجراءات الخطيرة التي تصدر عن سلطة الوصاية، ويكون من شأنها أن تؤثر إما في سير هذه الوحدات أو في وجودها.

ومن الملاحظ في هذا الخصوص، أن القانون الفرنسي قد حقق تقدما كبيرا في اتجاهين:

الأول : إلغاء الوصاية الإدارية للدولة على القرارات الصادرة من الوحدات المحلية، و قد تحقق ذلك بالقانون الصادر في مارس 1983، أما قبل هذا التاريخ كان المحافظ يملك سلطة إلغاء قرارات هذه الوحدات، على أن يكون القرار " مسببا "⁽²⁶⁾.

الثاني : تسبب القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بحل المجالس المحلية، والقرارات الصادرة عن المحافظ بوقف المجلس، على أن لا يتخذ هذا الإجراء إلا في حالة الاستعجال وبشرط ألا تزيد مدة الوقف عن شهر⁽²⁷⁾.

أما في الجزائر فإن قانون الولاية 07/12⁽²⁸⁾(29) يقضي في المادة 45 مثلا : يمكن توقيف أي عضو منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا

تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية.

ثانيا: تسبب قرارات المنظمات المهنية : يفرض المشرع تسبب القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية، ويرجع ذلك إلى أنها تملك سلطات هامة في مواجهة أعضائها، إذ يمكنها أن ترفض الانضمام إليها، توقيع الجزاء على الأعضاء الذين يرتكبون أخطاء أثناء ممارسة المهنة.

أ - القرارات الصادرة برفض القيد: وهذه القرارات من طبيعة إدارية محضة، والقاعدة بشأنها أن الالتزام بالتسبب لا يكون إلا وفقا لنص خاص، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على ذلك، فقد قرر في قضية BAYO أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى لنقابة الأطباء البيطريين برفض القيد في الجدول، ليس لها صفة القرارات القضائية بصرف النظر عن الشكل الذي تصدر فيه (30).

ومن النصوص التي تقرر تسبب القرارات الصادرة برفض القيد المادة 18 من القانون 17 / 1983 بشأن المحاماة والتي تنص على أن: "تصدر اللجنة قرارها بعد التحقق من توافر شروط القيد وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب، وإذا كان القرار برفض القيد، تعين أن يكون مسببا ويخطر به طالب القيد."

وهذا ما أشارت إليه كذلك المادة 19 و 20 من قانون المحاماة الجزائري 04/91 المؤرخ في 08/01/1991 الملغى و المادة 119 من القانون 07/13 المنظم كذلك لمهنة المحاماة(31).

ونظرا للطبيعة الاستثنائية للتسبب، فإنه لا يمتد إلى القرارات الأخرى التي لا تتعلق برفض القيد (32) في الجدول، كما أنه لا يكون ملزما في المجال الأخير إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة.

ب - القرارات التأديبية : يجب تسبب القرارات التأديبية دائما، سواء نص القانون على ذلك أم لا، ويرجع سبب ذلك في فرنسا إلى أن قرارات مجالس نقابات المهن في مجال التأديب تعتبر أحكاما يجوز الطعن فيه بالنقض أمام مجلس الدولة (33)، وبالتالي يجب أن تكون مسببة استنادا إلى القواعد العامة للإجراءات القضائية، وحتى ولو لم يوجد نص يلزم بالتسبب.

ثالثاً: تسبب القرارات التأديبية في مجال الوظيفة العامة: إن العقوبة التأديبية هي عبارة عن عقوبة وظيفية تسلطها السلطة التأديبية المختصة على الموظف العام، بناء على الخطأ التأديبي الذي ارتكبه، بما يتوافق مع القواعد والقوانين واللوائح التنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية، وبذلك لا بد أن تحدد العقوبة التأديبية تحديدا واضحا، ويجب أن تخضع لمبدأ: "لا عقوبة إلا بنص"⁽³⁴⁾، كما لا بد أن يكون قرارها مسببا، وهذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي في قانون 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين الذي لم يفرض فقط تسبب القرارات الصادرة بتوقيع الجزاء، وإنما أيضا بتسبب رأي مجلس التأديب⁽³⁵⁾ كما أزم المشرع الجزائري السلطة التي لها صلاحية توقيع العقوبة التأديبية بتسبب قراراتها حسب المادة 165 من الأمر 03/06⁽³⁶⁾ حيث تنص: "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر، العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، كما تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما من تاريخ إخطارها."

ما يمكن قوله فيما يخص الالتزام التشريعي بتسبب القرارات الإدارية من خلال النصوص التي عرضناها تظل محدودة القيمة سواء من الناحية الكم أو من ناحية النوع، رغم أن النصوص القانونية التي تفرض التسبب تبدو ظاهريا كثيرة، إلا أنها ليست سوى فئة ضئيلة، وذلك مقارنة بالقرارات الإدارية اللامحدودة والمتنوعة غير خاضعة للتسبب.

الفرع الثاني: الالتزام القضائي بتسبب القرارات الإدارية

ظل القاضي الإداري في فرنسا ومصر والجزائر مخلصا لفترة طويلة لمبدأ عدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها إلا بنص خاص، غير أنه مؤخرا اتجه القضاء إلى ضرورة تسبب بعض القرارات الإدارية حتى ولو لم يرد نص خاص، غير أن هذا الاستثناء لم يكن أسعد حظا من ذلك الذي قرره المشرع، ف جاء بدوره محدودا لا ينال من المبدأ ولا يؤثر فيه⁽³⁷⁾.

أولاً : موقف القاضي الإداري الفرنسي : ظل مجلس الدولة الفرنسي متمسكا بقاعدة لا تسبب إلا بنص حتى سنة 1950، غير أنه اعتبارا من هذا التاريخ فرض التسبب على طائفتين من القرارات : قرارات لجان تجميع الأراضي الزراعية، وقرارات التنظيمات المهنية الجماعية.

أ - تسبب قرارات لجان تجميع الأراضي الزراعية: يعتبر حكم BILLARD فاتحة قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن ضرورة تسبب هذا النوع من القرارات⁽³⁸⁾، فقد ادعى المدعي أمام اللجنة الإقليمية لتجميع الأراضي، أن الأراضي مملوكة له قد دخلت عن طريق الخطأ في عملية التجميع⁽³⁹⁾، غير أن اللجنة رفضت هذا الطلب دون أن تسبب قرارها فطعن المدعي بالإلغاء لهذا السبب.

وقد ساير المجلس تقرير مفوض الحكومة LETOURNEUR الذي رأى أن هذه اللجان هي جهات إدارية، بالرغم من بعض العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى الاعتراف لها بالصفة القضائية، وبالرغم من ذلك فإن قراراتها تخضع للتسبب، استنادا إلى الطبيعة شبه القضائية لهذه اللجان، والإرادة الضمنية للمشرع وطبيعة القضية، فالتسبب الصريح هو الوسيلة الوحيدة للتأكد من احترام هذه القيود، ومن الواضح أن هذا الحكم يرجع الالتزام بالتسبب إلى إرادة المشرع الضمنية.

ب - تسبب القرارات التنظيمات المهنية الجماعية : لقد أقدم مجلس الدولة الفرنسي على خطوة حاسمة في حكمه الشهير Agence Maritime Marseille- Fret⁽⁴⁰⁾ فقد قضى مجلس الدولة، بالرغم من سكوت النصوص القانونية، بوجود تسبب القرارات الصادرة عن اللجنة الدائمة التي أنشئها مرسوم 3 يونيو 1967 والتي كانت مكلفة بتحديد حقوق مجهزي السفن، والناشئة عن استغلال التجارة البحرية بين فرنسا والجزائر، في حالة عدم وجود اتفاق ودي بين المجهزين.

ثانياً: موقف القاضي الإداري المصري والجزائري: يعتبر حكم المحكمة الإدارية العليا في 21 مارس 1959⁽⁴¹⁾ طليعة الأحكام التي أرست ضرورة تسبب القرارات التأديبية، حتى ولم يرد نص خاص، فهي تقرر في هذا الحكم أن "ثمة قدرا من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية

وهذا القدر يمكنه العدالة المجردة وضمير الانصاف والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص، ويستلهم المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية أو التأديبية، ذلك أن القرار التأديبي في واقع الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، ومن هذه الضمانات تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه وتحقيق دفاعه، وحيدة الهيئة التي تتولى المحاكمة، وتسبب القرار الصادر بالجزاء التأديبي ..."

لكن تسبب القرار التأديبي لا يستند فقط إلى صفته القضائية، ولكن يستند أيضا إلى خطورة الإجراءات، الأمر الذي يتطلب تسببه لأن التسبب هو الذي يكفل الاطمئنان إلى صحة الأسباب، التي بني عليها القرار. وما تجدر الإشارة إليه أن القرارات الإدارية التي تلتزم الإدارة الجزائية بتسببها هي القرارات الإدارية الفردية الصريحة التي تصدر في غير صالح المخاطبين بها، وبمفهوم المخالفة فإن القرارات الإدارية الفردية الإيجابية التي تصدر في صالح المخاطبين بها تخرج من نطاق التسبب الوجوبي وهو ما عبر عنه وزير العدل الفرنسي في قوله: "أنه يتنافى مع العقل تسبب القرارات التي تجيب المخاطبين بها إلى طلباتهم" (42)

وتتمثل القرارات التي تؤثر سلبا على المخاطبين بها في: القرارات الإدارية المرفوضة ومن بينها قرارات رفض الطلبات أو رفض تسليم الوثائق الإدارية، قرارات رفض طلب المواطن بممارسة حقه في الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية (المادة 10 و المادة 25 من مرسوم 131/88 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن)، قرارات رفض منح الرخص، كرفض لجنة الضبط منح رخصة استغلال الكهرباء(المادة 07 من قانون 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز) (43)، قرارات رفض منح رخصة البناء ... الخ .

وإذا كانت التشريعات الجزائرية قد جعلت من تسبب القرارات الإدارية الفردية المرفوضة استثناء من الأصل فإن القاضي الإداري قد ذهب إلى أبعد من ذلك في هذا المجال، وذلك حين جعل من تسبب هذه القرارات "مبدأ أساسي على الإدارة أن تحترمه وإلا تكون قد خالفت

مبدأ قانوني عام في هذا المجال، على الرغم من غياب قانون خاص بالتسبيب في الجزائر⁽⁴⁴⁾.

لكن رغم ذلك لا يمنح القاضي الإداري من وضع قواعد قضائية، تسد هذا الفراغ خاصة وأن قانون الإجراءات المدنية والإدارية منح له سلطة توجيه أوامر للإدارة⁽⁴⁵⁾، وذلك من أجل تكريس معالم مبدأ الشفافية والوضوح الإداري، لذا يبقى على المشرع الجزائري أن يحذو حذو الدول التي انتهجت سياسة التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، وإدراج حماية قضائية⁽⁴⁶⁾ تكفل فرض اجراءات ردعية في حالة الإخلال بالمبدأ، طالما أن ذلك لا يعوق السير الحسن للعمل الإداري هذا من جهة، ومن جهة أخرى يحمي حقوق المواطن اتجاه الإدارة.

المبحث الثاني : الاتجاه الحديث/ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية

لقد فطن النظام القانوني الفرنسي لأهمية التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، فسعى الفقه الإداري الفرنسي إلى توجيه سهام نقده إلى تمسك الإدارة الفرنسية بمبدأ "لا تسبب إلا بنص"، وجاء دور المشرع الفرنسي الذي تمثل في إصدار سلسلة من التشريعات استهدفت تقرير مبدأ الوضوح الإداري، ومهدت الطريق أمام قانون رقم 587 لعام 1979 بشأن تقرير مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، ولكن إذا كان هذا القانون لم يقرر التسبيب الوجوبي كمبدأ وإنما اكتفى بقصر نطاق الالتزام به على بعض الأنواع من القرارات الإدارية الفردية، فإنه بالمقابل قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبيب القرارات التي تخضع من حيث الأصل لهذا الالتزام.

ومن الدول التي انتهجت مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية نذكر على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية، استراليا، جنوب إفريقيا، ومن الدول العربية نجد المغرب التي انهجت النهج الفرنسي عندما أصدرت نصوصا مماثلا للقانون الفرنسي جسده القانون 03/01 الموافق 23 جويلية 2002، المتعلق بتعليق القرارات الإدارية، كترجمة فعلية وملموسة للمناظرة الوطنية التي نظمتها وزارة الوظيفة العمومية سنة 2002 تحت عنوان "موضوع الإدارة المغربية وتحديات 2010"، وذلك في إطار تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وعلى الرغم

من هذه الخطوة الهامة التي خطتها المغرب هناك من يعيب عليها التأخر في إصدار مثل هذا القانون مقارنة بفرنسا (47).

وعلى ضوء ما تقدم فإن توضيح المبدأ الحديث التي يقضي بالتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية يتطلب عرض فعالية التسبب في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن (المطلب الأول)، وتوضيح نطاق التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية (المطلب الثاني)، كذلك بحث الاستثناءات الواردة على المبدأ (المطلب الثالث)، وأخيرا شروط صحة التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية (المطلب الرابع).

المطلب الأول : فعالية التسبب في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن

لقد أصبح يحق للأفراد بصفتهم مواطنين وليس بصفتهم تابعين أو خاضعين للإدارة، حق التمتع بمعرفة الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري وقت صدوره (48)، حتى يتمكنوا من فهمه والافتناع به، وللتسبب فعالية كبرى بالنسبة للعديد من الأطراف عامة وللمواطن خاصة وتتجلى هذه الأهمية فيما يلي:

1 - إذا كان القرار الإداري يوصف بذلك العمل الانفرادي الذي تقوم به الإدارة دون وضع المخاطب به في الاعتبار قبل صدور القرار باعتباره عنصر خارجي، فإن التسبب وعلى خلاف ذلك يوجد نوع من العلاقة بين الإدارة والمواطن بوضع هذا الأخير في الحسبان عند إصدار القرار.

2 - يعتبر التسبب بمثابة الأداة التي تحدد من النزاع بين الإدارة والمواطن، وبالتالي تحسين العلاقات بين الطرفين. (49)

3 - يعتبر التسبب وسيلة السلطة الإدارية في التدليل على صحة النتائج والآثار التي انتهى إليها القرار الذي أصدرته، ووسيلة المواطن في الرقابة على مدى مشروعية قرارات الإدارة، فإما أن يوافق عليها أو ينتقدها أو يطعن فيها أمام القضاء متى كانت مخالفة لمبدأ المشروعية (50)

4 - للتسبب دورا فعالا في الحد من تعسف الإدارة بما تملكه من سلطة تقديرية، إذ يعطي للإدارة إحساسا دائما بالخضوع للقانون.

5 - يعد عدم تسبب القرارات الإدارية جزء أساسيا من مضمون مبدأ السرية، وهو يتنافى مع شفافية العلاقات بين الإدارة والمواطن

وشرعيتها، ذلك أن التسبب من شأنه أن يقوي الثقة بالإدارة حتى لا تحاط قراراتها بالسرية (51).

6 - التسبب يحد من الطابع السلطوي للقرار الإداري، فبخضوع السلطة الإدارية للقانون يتحقق ضمان ممارسة المواطن لحقوقه وحياته اتجاه الإدارة (52)، ويتم تصحيح الانحرافات التي قد تنتج عنه.

بناء على ما تقدم يمكن القول أن لتسبب القرارات الإدارية فعالية كبرى، لأنه يشكل ضمانا حقيقية لحماية حقوق المواطن وحياته اتجاه الإدارة، والوسيلة القانونية الأكثر أهمية في تحسين العلاقة بين الطرفين وتطويرها من علاقة أساسها الإكراه والتسلط إلى علاقة يسودها الاقتناع، تعتمد على الشفافية والانفتاح، مما يجعل من السلطات الإدارية أكثر قبولاً، فاعلية وانفتاحاً وقرباً من المواطن، وهذا من شأنه تقوية دولة القانون وتحقيق الديمقراطية الإدارية.

المطلب الثاني : نطاق التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية (في القانون الفرنسي والمغربي)

سنتناول نطاق تسبب القرارات الإدارية في القانون الفرنسي (الفرع الأول)، ثم في القانون المغربي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في القانون الفرنسي

لم يشأ قانون 11 يوليو 1979 أن يفرض التزاماً عاماً بتسبب القرارات الإدارية، وإنما اقتصر على فرض التسبب الوجوبي لبعض هذه القرارات، وبالتالي استبعد القرارات التنظيمية من نطاق هذا الالتزام، والسبب في ذلك أن هذه القرارات بعموميتها فإنها توجد مسافة بينها وبين المخاطبين بها، فحقوق الأفراد ومصالحهم غير خاضعة لهذه القرارات بطريق مباشر.

وبالتالي وسع هذا القانون من دائرة القرارات الفردية التي تخضع للتسبب الوجوبي، وبعبارة أخرى فقد اختار القانون منهج القائمة التي تقتصر على الإشارة على وجه الحصر إلى الحالات التي يكون فيها التسبب وجوبياً.

وفقاً للمادة الأولى من قانون 11 يوليو 1979 يستفيد من التسبب الوجوبي كل شخص طبيعي أو معنوي، وبالتالي لم يفرق هذا القانون بين

الفرنسي والأجنبي كما يستفيد منه كل شخص معنوي سواء عاما أو خاصا.

ويسري هذا الالتزام بصفة عامة على جميع القرارات الصادرة من جميع الوحدات التي تخضع للقانون الإداري بل أيضا القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص المكلفة بمهمة مرفق عام وتستعمل امتيازات السلطة العامة.

ولقد تضمنت المواد: 01، 02، 03 القرارات الفردية الخاضعة للتسبب الوجوبي ويمكن تقسيم هذه القرارات إلى ثلاث أنواع :

أولاً: القرارات الإدارية الفردية الضارة

وهي القرارات التي تؤثر سلبا في المركز القانوني للمخاطبين بها، من ذلك يتضح أن القرارات الايجابية لا تخضع لهذا الالتزام، حتى ولو أضرت بالغير. (53)

وقد حدد المشرع على سبيل الحصر القرارات الضارة التي يجب تسببها، وبالتالي نستنتج أن المشرع لم يوجب تسبب جميع القرارات الفردية الضارة، وتتمثل هذه الاستثناءات فيما يلي:

1 - القرارات التي تفيد ممارسة الحريات العامة، أو بصفة عامة التي تشكل إجراء ضبطيا،

2 - القرارات التي تتضمن جزاء،

3- القرارات الصادرة برفض التصاريح، أو تلك التي تخضع منحها لشروط مقيدة، أو تلك التي تفرض قيودا،

4 - القرارات التي تسحب أو تلغي قرارا منشأ للحقوق،

5 - القرارات التي تحتج بالتقادم أو السقوط،

6 - القرارات التي ترفض ميزة يكون منحها حقا للأشخاص الذين يستوفون الشروط القانونية للحصول عليها.

ثانياً: القرارات الادارية الصادرة استثناء من القواعد العامة الواردة في القوانين واللوائح

وفقا للمادة الثانية من القانون السابق الذكر، يجب تسبب القرارات الفردية التي تتضمن استثناء من القواعد العامة المنصوص عليها في القوانين واللوائح، إن هذه القرارات غالبا ليست ضارة بالأفراد، بل على العكس تكون صادرة لصالحهم، لأنها تتضمن استثناءهم من بعض القواعد

العامة المنصوص عنها في القوانين واللوائح، ورغم ذلك يجب تسبب هذه الطائفة من القرارات وذلك لاعتبارين فمن ناحية، فإن هذه القرارات الاستثنائية تفترض أن التطبيق العادي للنصوص القانونية مستبعد تبعا لظروف خاصة، ولكن في إطار المصلحة العامة، ومن ناحية أخرى أن التسبب هنا يهدف إلى حماية مصالح الغير أكثر من المخاطبين بالقرار، لأن هذا القرار قد يكون ضارا بهم، ومن أهم هذه القرارات إعفاء المقاول من تطبيق بعض القواعد الخاصة بالتنظيم العمراني، وإعفاء رب العمل من القيود اللائحية في مجال الصحة وأمن العمل، ومدة العمل والراحة...إلخ.

ومن أهم التطبيقات القضائية في هذا المجال، القرارات الخاصة بفتح صيدليات خروجها على القواعد العامة⁽⁵⁴⁾، إذ وفقا للمادة 571 L من تقنين الصحة العامة فإنه: "لا يجوز التصريح بفتح صيدلية استثناء من القواعد المنصوص عليها إلا إذا اقتضت ذلك حاجة السكان"، ومن الملاحظ أن شرط فتح الصيدلية هنا هو حاجة السكان، وهو شرط خارجي عن صاحب الشأن.

ثالثا: قرارات هيئات التأمين الاجتماعي⁽⁵⁵⁾

إن القرارات السابقة التي تخضع للتسبب هي قرارات إدارية، غير أن الطائفة التي نحن بصددنا الآن لا يصدق عليها هذا الوصف، فهيئات التأمين الاجتماعي باستثناء الهيئات القومية، ليست من أشخاص القانون العام، وبالتالي فإن مركزها يخضع للقانون الخاص.

ولقد أخضعت هذه القرارات الإدارية لهذه الضمانة باعتبار أن مركز المؤمن عليهم في مواجهة هيئات الضمان الاجتماعي، في مركز مماثل للمتعاملين مع الإدارة وحسب المادة 6 من القانون فإن التسبب يقتصر على القرارات الفردية الصادرة برفض منح مزايا تشكل حقا لمن يستوفون شروط الحصول عليها، غير أن القانون الصادر في 17 يناير 1986 اشترط أيضا تسبب القرارات التي بمقتضاها ترفض الهيئات المشار إليها منح مساعدات أو إعانات في إطار نشاطها الاجتماعي والصحي، ومن ثم فإن رفض تقديم المساعدات - حتى ولو كانت اختيارية - يجب أن يكون مسببا.

الفرع الثاني: في القانون المغربي

لقد أُلزم القانون 03/01 أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص المكلفون بتنفيذ مهام المرفق العام والذين يستعملون امتيازات السلطة العامة بتسبب القرارات الإدارية السلبية الصادرة في غير صالح المخاطبين بها.

ولقد أورد القانون في مادته الثانية القرارات الإدارية التي تلتزم الإدارة بتسببها وهي قرارات واردة على سبيل الحصر لا المثال وهي:

1 - القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة و التي تكتسي طابع ضبطي،

2 - القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبات إدارية أو ضبطية،

3 - القرارات الإدارية التي تفيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل،

4 - القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشئ لحقوق،

5 - القرارات الإدارية التي تستند إلى تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق،

6 - القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية.

إن هذا التسبب الحصري للقرارات الإدارية يعتبر مجرد استثناء و ارد على المبدأ العام الذي يقضي بعدم إلزام الإدارة بتسبب قراراتها إلا بنص قانوني صريح.

المطلب الثالث : الاستثناءات الواردة على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية

إذا كان قانون 11 يوليو 1979 الفرنسي والقانون 03/01 المغربي لم يقررا التسبب الوجوبي كمبدأ عام، وإنما فرضاه بالنسبة لبعض القرارات الإدارية الفردية، فإنه قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبب القرارات التي تخضع بحسب الأصل لهذا الالتزام .

وتتمثل هذه الاستثناءات في السرية، الاستعجال المطلق، و القرارات الضمنية.

الفرع الأول : السرية

وهو استثناء حقيقي، فلا يجوز في حالة السرية مطلقا، سواء بشكل مباشر في القرار نفسه، أو بشكل غير مباشر في وقت لاحق، والسرية التي يحميها القانون هي التي تتعلق بالدفاع القومي، وإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب هذا النوع من القرارات المتعلقة بالأمن القومي، فإن ذلك لا يعفيها من رقابة القاضي الإداري، وللقاضي صلاحية مراقبة مدى مادية وصحة ارتباط عدم التسبب بالأمن الداخلي أو الخارجي.

الفرع الثاني: حالة الاستعجال المطلق

يحدث أحيانا أن تجد الإدارة نفسها ملزمة بالتصرف بسرعة كأن تقرر حجز المصابين بعاهات عقلية، أو توقيع جزاء إداريا، أو تسحب امتياز... الخ، ورغبة من المشرع الفرنسي في ألا يؤدي التسبب إلى عاقبة إصدار هذه القرارات فقد نصت المادة الرابعة في فقرتها الأولى على أنه: " إذا حال الاستعجال المطلق دون تسبب القرار، فإن هذا القرار لا يكون غير مشروع ".⁽⁵⁶⁾

ومن الواضح أن المشرع يفرض أن يكون الاستعجال مطلقا، حتى لا تلجأ الإدارة إلى استعمال هذا النص إلا في الحالات الاستثنائية، فمصطلح الاستعجال المطلق أكثر تحديدا من مصطلح الاستعجال، وهذا على خلاف المشرع المغربي الذي استعمل مصطلح حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية اللذان يعتبران أوسع من مصطلح الاستعجال المطلق. ومن أشهر التطبيقات في هذا المجال نجد حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية **BELKACEM ABINA**⁽⁵⁷⁾ فقد صدر قرار من وزير الداخلية بطرد أحد الرعايا الجزائريين استنادا للمادة 26 من أمر 2 نوفمبر 1945، حيث يمارس مجلس الدولة رقابة كاملة على قرارات الطرد استنادا إلى هذه المادة، وخصوصا يراقب عنصر الاستعجال المطلق، غير أن المجلس قرر أن عنصر الاستعجال المطلق لا تتوافر في هذه الحالة.

فمجلس الدولة في الحكم السابق لم يشر إلى الظروف التي صدر فيها القرار، غير أن تقرير مفوض الحكومة **Schrameck** ألقى الضوء على هذه الظروف فالمدعي قد أقام في فرنسا في المدة الممتدة من 1963 إلى 1984، وصدر قرار وزير الداخلية بطرده في 29 فبراير 1984 استنادا إلى الأمر المذكور سابقا، إلا أن صاحب الشأن لم يخطر به إلا في

8 مارس 1984 أي بعد ثمانية أيام، وهذا يدعو إلى التساؤل عن أسباب الانتظار طوال هذه المدة إذا كانت حالة الاستعجال المطلق قائمة، ومن ناحية ثانية أنه نسب إلى المدعي أنه يقوم بالتحضير لأعمال عنف، وهو أمر غير محدد.

ومن الآثار المترتبة على الاستعجال المطلق أنه يؤدي إلى الإعفاء المؤقت من الإفصاح عن الأسباب، فمن ناحية من شأن الاستعجال المطلق إعفاء الإدارة من تسبب القرار ذاته، ومن ناحية أخرى فإن الإعفاء من الإفصاح عن الأسباب يكون مؤقتاً، بحيث يجب على السلطة الإدارية بناء على طلب ذوي الشأن، أن تبلغه بأسباب القرار خلال شهر من تاريخ الطلب، وبعبارة أخرى فإن الاستعجال يمنح مصدر القرار مهلة إضافية للإعلان عن الأسباب، أما القانون المغربي أعطى لذوي الشأن مهلة شهر من تاريخ علمه بالقرار لتقديم طلبه للإدارة من أجل إحاطته بأسباب القرار، وللإدارة مهلة 15 يوماً لتجيب المعني لطلبه.

والسؤال المطروح في هذا المجال: إذا لم تستجب الإدارة لطلب المخاطب بالقرار، فما هو الجزاء المترتب عن هذا الامتناع؟.

لقد قرر القانون الفرنسي مشروعية القرار في حالة امتناع الإدارة عن الإفصاح عن الأسباب، وبعبارة أخرى لم يفرض جزاء عن هذا الامتناع، وهو نفس ما ذهب إليه المشرع المغربي في القانون 03/01، ولعل السبب في ذلك هو مراعاة بعض الاعتبارات العملية والتي تتمثل في عدم عرقلة النشاط الإداري وضمن فعاليته.

الفرع الثالث: القرارات الضمنية

لقد تضمن القانون 11 يوليو 1979 نصاً خاصاً بشأن تحديد العلاقة بين التسبب والقرار الضمني إذ تنص المادة 05 منه على أنه: " في الحالة التي كان يجب فيها صدور قرار صريح مسبب، فإن القرار الضمني لا يكون غير مشروع لعدم إمكانية تسببه." (58)

غير أن المشرع لم يدع صاحب الشأن مجرداً من أي ضمانات، وإنما قرر له بعض الضمانات المشابهة لتلك المنصوص عليها في الاستعجال، إذ يجب على الإدارة أن تعلن صاحب الشأن بأسباب القرار الضمني بالرفض، لذا يجب على المعني خلال مدة شهرين من القرار الضمني

بالرفض أن يطلب من الإدارة إبلاغه بأسباب القرار، وعلى الإدارة أن تجيب صاحب الشأن إلى طلبه خلال الشهر التالي لتقديمه الطلب. وإذا لم تجب الجهة الإدارية الطالب إلى طلبه، فيجوز لصاحب الشأن أن يلجأ للقضاء للطعن في القرار الضمني بالرفض الأول.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال نجد قرار المحكمة الإدارية ب lille الصادر في 02 يوليو 2004، حيث قضت بإلغاء القرار الضمني بإبعاد المدعي من الأراضي الفرنسية وذلك لعدم تسببه حسب المادة 05 من قانون 11 يوليو 1979⁽⁵⁹⁾.

المطلب الرابع : شروط صحة التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
يجب أن تتوفر في التسبب عدة شروط هي :

الفرع الأول : يجب أن يكون التسبب مباشرا ومعاصرا للقرار
معناه أن يرد ضمن حيثيات القرارات الإدارية⁽⁶⁰⁾، وهذا الشرط يفرض بدهاءة أن يكون القرار مكتوبا، ومن ثم فإنه يستبعد أن يكون القرار شفويا، وفي فرنسا وجدت هذه القاعدة تطبيقا لها في المادة 02 من قانون 11 يوليو 1979.

وبالتالي هذا الشرط يستبعد فكرة التسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى، وهذا الأصل مطبق في القضاء الفرنسي والمصري، غير أن القضاء الفرنسي يخرج عن هذه القاعدة في الحالة التي يعتقد فيها أن اشتراط التسبب المباشر لن يكون إلا مجرد شكلية خالية من أي مضمون، حينئذ يجيز القضاء اللجوء إلى التسبب بالإحالة.

الفرع الثاني : ينبغي على التسبب أن يكون شاملا للأسباب القانونية والواقعية

ويشكل هذا العنصر ضمانا إضافية لأطراف الدعوى الإدارية، إذ يجعل الإدارة على بينة من القرارات التي تتخذها وعلى يقين من الآثار المترتبة على ذلك.

الفرع الثالث : يجب أن يكون التسبب كاملا

فالتسبب الناقص يوازي انعدامه، لذلك يعتبر مرفوضا سواء أمام القضاء الفرنسي أو أمام القضاء الإداري المغربي حيث جاء في حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Belasri⁽⁶¹⁾ ما يلي :

" فلا يكفي القول بأن السيد Belasri ارتكب أعمالا تضر بأمن الأفراد مما يصبح وجوده في الأراضي الفرنسية مقلقا للنظام العام فهذا التسبب غير كاف وعلى الإدارة أن توضح الوقائع التي استندت عليها "

وهو ما ذهب إليه المحكمة الإدارية بمراكش (62) "التعليل كإجراء يحقق هدفين: الأول يجب كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تخلف التعليل وانعدامه ولكون التعليل عند هذا الحد مجرد إجراء شكلي، أما الهدف الثاني فهو كفاية التعليل. وهذه الكفاية هي التي تجعل التعليل موجودا بشكل فعال يحقق وظائف التعليل، فهذا الآخر لا يتحقق إلا بكفاية الأسباب أما إذا كان الهدف في التعليل شكلا هو رقابة المحكمة فإن التعليل لابد أن يتضمن العناصر التي تكفل تحقيق هذه الرقابة بشكل فعال."

الفرع الرابع : يجب أن يكون التسبب واضحا لا غموض فيه

خصوصا إذا علمنا أن الإدارة قد تتجه إلى ذكر عدة أسباب، أي ما يعرف بظاهرة تعدد الأسباب والتي هي مؤشر على فساد أسباب قراراتها، وعلى ضعفها في اعتماد السبب الرئيسي الكامن وراء اتخاذها للقرار. وبالتالي يستبعد في هذا الصدد التسبب المبهم و التسبب النمطي، ويقصد بالتسبب المبهم ذكر أسباب غامضة أو مجملة ذات طابع عام، أما التسبب النمطي هو الذي تستخدم فيه الإدارة صياغة واحدة بشأن حالات مشابهة وقد تلجأ الإدارة إلى استخدام مطبوعة معدة سلفا تتضمن هذا التسبب الموحد، والقاعدة هي عدم مشروعية هذان النوعان من التسبب، ومع ذلك فإن القضاء الفرنسي يجيزهما أحيانا(63).

خاتمة:

ما يمكن استنتاجه من دراستنا هذه، أن التشريع الجزائري في الوقت الراهن لا يلزم الإدارة بتسبب قراراتها شكلا، إلا إذا نص القانون على ذلك، وهو ما يؤدي إلى ترك الحرية لها في تحديد أو عدم تحديد جزء من الشكليات، وهو وضع مخالف للفكر الإداري السليم، لذلك لا يمكن معالجة الواقع الحالي إلا بصياغة قانون ينظم تسبب القرارات الإدارية من الناحية الشكلية، ويقيد الاختصاص الإداري لتحقيق الانسجام بين نظرية المشروعية والممارسة الإدارية.

و في هذا الإطار نعتبر أن ما ذهب إليه المشرع الفرنسي، عندما وضع قانون 11 يوليو 1979 خطوة نحو تحقيق الانسجام بين مبادئ المشروعات ومقومات العمل الإداري، وهو خطوة كذلك نحو تحرير المواطن الفرنسي وتخفيف الأعباء على القاضي الإداري، رغم أن المشرع الفرنسي اتبع أسلوب القائمة في تحديد القرارات الخاضعة لمبدأ التسبب الوجوبي، ولم يقره كمبدأ عام كأقرانه في الدول الأوروبية الأخرى (السويد ، ألمانيا)، و كان عليه أن يضيق قدر المستطاع من الاستثناءات الواردة على المبدأ.

فالالتزام بالتسبب لا يكون ممكنا أولا إلا في إدارة واضحة بعيدة عن السرية، إن التسبب والسرية ضدان لا يجتمعان، والالتزام بالتسبب لا يكون ناجحا ثانيا، إلا في ظل إدارة إنسانية وبعيدة عن البيروقراطية، فقيام الإدارة بشرح أسباب القرار يعني أنها تأخذ المخاطب به بعين الاعتبار، وإذا كان ذلك لا يعني حوارا كاملا بين الإدارة والأفراد، إلا أنه يعني أن الكلمات الأولى للحوار قد بدأت، والالتزام بالتسبب لا يكون فعالا ثالثا، إلا بوجود رقابة قضائية غير تقليدية تضمن فرض الالتزام وفعاليتها.

إن التسبب الوجوبي للقرارات سوف يساهم في تعديل العلاقة الأزلية التي تربط المواطن العربي بالإدارة، تلك العلاقة التي يشوبها الإحساس بالتبعية وعدم الثقة من جانب والرغبة في السيطرة والتحكم من جانب آخر، غير أنه بالرغم من الوظائف الهامة للتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، إلا أنه ليس الدواء الوحيد لجميع أمراض الإدارة.

الهوامش:

1 - رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في اجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 2001، ص 14. وانظر كذلك ثروت عبد العال، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه جامعة أسيوط، بدون تاريخ، ص 84 .

2 - مثل دستور جنوب إفريقيا.

3- يوفراش صفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015 ، ص 53 .

- Galogero poulos (A), le contrôle de la légalité externe des 4 p281 . actes administratifs unilatéraux, LGDJ 1983,

- Pacteau(B), le juge de l'excès de pouvoir et la motif de l'acte 5
p 47. LGDJ 1977, administratif,
- Pacteau(B), op cit, p 47. 6

7- عبد الفتاح حسن، التسبب كشرط شكلي في القرار الإداري، تعليق حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1963/02/30، مجلة العلوم الإدارية 1966، العدد الثاني، ص 172.

« la motivation exigée par la présente loi doit être écrite et 8
comportes l'énoncé des considération de droit et de fait qui
» constituent le fondement de la décision.

9- انظر على سبيل المثال الخلط بين مفهومي السبب والتسبب الوارد بمناسبة التعليق على قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الرابعة بتاريخ 2000/01/31 بشأن والي ولاية مستغانم ضد منتجي الحليب، ولتفاصيل أكثر أنظر الأستاذ بودريوه عبد الكريم، القضاء الإداري الجزائري الواقع والأفاق، مجلة مجلس الدولة عدد 06، 2006، ص 21 و 22.

10- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 43308 بتاريخ 1985/12/12، منشور بالمجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 03 لسنة 1989، ص 205.

- CE, 04 juillet 1952 Boussgui Rec p396, CE 23 juillet 1979, 11
caisse d'assurance maladie du jura, AJDA, p 416.
- 12- المحكمة الإدارية العليا، 15 فيفري 1956، مجموعة 1956/55، ص 1168.
- 13 - قرار رقم 38541، قضية (ح س ق) ضد والي ولاية البلدية، المجلة القضائية، العدد 04، 1989، ص 227.

- Weiner (c), la motivation des décision administratives en 14
p 738. droit comparé, R I D C, 1969,

- concl, sur CE(ass) 27 novembre 1970, Agence maritime 15
p 995. Marseille- fret, RDP 1971,

16- محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية 1996، ص 41 .

- Rivero (j), droit administratif, Dalloz 1990, p 95.17

- Romieu, conclu, TC, 02 décembre 1902 Ste immobilière de 18
saint Just S 1904, p 317.

19- محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 49.

sur CE, 27 novembre 1970, Agence maritime – Gentot, concl,20
p 987. Marseille, fret RDP 1971,

21- محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 58.

- Mustapha Karadji et Soraya chaib, le droit à la motivation des 22
actes administratifs en droit Français et Algérien, revue idara,
ENA N°01 2005 p 110.

23 .كتوتيف رؤساء البلديات أو مساعديهم (المادة 32)، أو الحلول محلهم (المادة 82)
من قانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 15

بتاريخ 11 أبريل 1990 الملغى ، المادة 45 من قانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 15 بتاريخ 11 أبريل 1990 الملغى. انظر في ذلك المادة 03 و 04 من الأمر الصادر في 25/05/1976 المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة، الملغى بموجب القانون 11/91 المؤرخ في 27/04/1991، المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة ج ر عدد 21 بتاريخ 08/05/1991. ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال، قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في 10/03/1991، بشأن قضية (ح م) ضد والي ولاية تيزي وزو، قرار مجلس الدولة في 31/01/2000 بشأن قضية مبارك نفيسة ضد رئيس بلدية الكاليتوس، راجع في ذلك لحسين بن شيخ أنث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، دار هومة الطبعة الرابعة، 2009، ص 160 .

24 - في هذا الصدد جاء نص المادة 126 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 13 بتاريخ 24/03/1985: " تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين، عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب. "

25 - نصت المادة 11 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج ر عدد 14 بتاريخ 03/03/2006: "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تلتزم أساسا بتسيير قراراتها في غير صالح المواطن، وتبين طرق الطعن فيها."

26 - راجع في خصوص إلغاء الوصاية الإدارية في فرنسا: -Auby (J F), organisation administrative du territoire, sirey 1985 p186.Luchaire (fety), le droit de la décentralisation, puf 1983, p165.

- Article 121- 4 code des communes.27

28 - قانون رقم 07/12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

29 . قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 بتاريخ 03 جويلية 2011 .

- CE, 12 décembre 1953, BAYO, AJDA 1954, p 135.30

31. قانون رقم 04/91 المؤرخ في 08 يناير 1991، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر عدد 20 بتاريخ 09 يناير 1991، قانون 07/13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر عدد 55 بتاريخ 30 أكتوبر 2013.

32 . CE , 09 février 1966 docteur A ,JCP 1966

- AUBY (J M) , Drago ® , traité de contentieux administratif , 2 33 .vol , paris LGDJ 1984 , P 314

34. زياد عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو 2011، ص 09.

35 . المادة 09 من هذا القانون، راجع أيضا:

- André de laubadère, Venézia, et Gaudemet (G), traité de droit
p 211. LGDI. T2, 1986, administratif,
36. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 بتاريخ 16 يوليو 2006.
37. محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 70 .
- CE, 27 janvier 1950, Billard, concl Letourneur 1950.38
39. تجميع الأراضي الزراعية، عملية بمقتضاها تتدخل السلطة العامة لإعادة توزيع قطع الأراضي المتفرقة والصغيرة، وذلك عن طريق إجراء تبادل جبري لهذه القطع بهدف تحسين الاستغلال الزراعي.
- André Delaubadère et autre, op cit, T 2, p 1023.
- CE (Ass), 27 novembre 1970, Rec, p 704 . RDP 1971 concl 40
Gentot AJDA 197, p 150.
41. المحكمة الإدارية العليا، 21 مارس 1959، سنة 4 ص 982 .
42. وكان ذلك أثناء مناقشة قانون 11 يوليو 1979 المتعلق بتسييب القرارات الإدارية وتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور بفرنسا أثناء انعقاد الجمعية الوطنية.
- 43 . قانون 01/02 المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8 لسنة 2002.
44. فاهمية التسييب بحسبهم قد فرضت نفسها حيث أصبحت من المبادئ العامة للقانون، ولو لم يوجد نص يلزم الإدارة بذلك، وفي هذا الصدد جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 1999/02/09 ما يفيد: " حيث أن القرار المتعلق بتوقيف الرخصة غير مسبب، هذا مخالف للمبادئ العامة للقانون، التي تفرض تسييب القرارات المرفوضة للأفراد." "
45. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص 149 .
- 46 . عبد الرحمان بلعياط، نظرة حقيقية حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002، ص 79.
47. محمد الخروبي، إطلالة على تحليل القرارات الإدارية من خلال التشريعين المغربي والفرنسي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 43، 2003 ص 204 .
48. محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 1.
49. و في هذا الصدد يقول الأستاذ الأعرج: " وإذا كان التعليل وسيلة للدفاع فهو بذلك يوثق التواصل بين الإدارة والأفراد، ويساعد على خلق جو من الثقة من خلال تمكين المعني بالأمر بالقرار... " محمد الأعرج، تحليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03/01 المتعلق بالزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 43، 2003.
50. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية " الطريق للتنمية والإصلاح الإداري "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 52.
51. سامي الطوخي، المرجع السابق، ص 59 .
52. محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 84.

53. أما في السويد والنمسا، فالقاعدة أن القرارات الصادرة لصالح المخاطبين بها لا يجوز تسببها، إلا إذا أضرت مباشرة بحقوق الغير، فحينئذ يحق لذوي الشأن أن يطلبوا تسبب القرار، راجع محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 101.
54. CE , 3 novembre 1982, Mugler; AJDA, 1983, p 328.
55. محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 113 .
- 65 « lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas légalité de cette décision »
- 75 CE, 13 janvier 1988, Belkacem Abina, AJDA, 1988, p 230 .concl Olivier Schrameck, p 255.
58. دايم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد جامعة تلمسان، 2010، ص 77 .
59. TA, de LILLE 02 juillet 2004, préfet du Nord, N°041145.
- 60 . عبد القادر مساعد، تسبب القرارات الإدارية من الاختيار إلى الوجوب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37، 2001، ص 40 .
61. قضية BELASRI مجلس الدولة الفرنسي 1958 .
62. حكم المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 1999/6/30 تحت رقم 88 قضية بركوش ضد قيدوم كلية الطب والصيدلة بمراكش.
- 63 . محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، 164.