تسبيب القرارات الإدارية من السّرية إلى الإدارة بالشفافية

Causing administrative decisions from secrecy to transparency management

طواهرية الشيخ [1]*،شعشوع قويدر [2]،

[1]مخبر البحث في تطوير التشريعات الاقتصادية، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)،

touahria.cheikh@cuniv-tissemsilr.dz

[2] مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، جامعة تيارت (الجزائر)،

kamanmoly70@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021/09/01 تاريخ القبول: 2021 /11/06 تاريخ النشر: 2021/12/01

****

ملخص:

يعدّ التسبيب الوجوبي بحق أحد أهم المكنات القانونية المكرسة للانتقال بالقرار الإداري من طور السرية إلى عالم الشفافية وذلك كونه يجسد الإعلان والكشف في صلب القرار عن الحالات القانونية والواقعية التي تشكل أساسه، على نحو يسمح للأفراد معرفة الأسباب الحقيقة والفعلية التي تقف وراء اتخاذها، وهو ما من شانه أن يرفع أيّ شك، ويزيل أي لبس أو سوء تأويل، ما يبعث على تفهمه والاطمئنان إليه، ويجعل المعني على بينة من أمره؛ فله إما الاقتناع والرضا بمضمونه أو رفضه وبالتبعية منازعته، وإدراكاً منه بأهمية الدور الهام والمفصلي الذي يلعبه التسبيب الوجوبي، فقد خطى المؤسس الدستوري الجزائري خطوة معتبرة في سبيل تكريسه؛ وذلك بموجب التعديل الأخير لسنة 2020، أين ألزم الإدارة كمبدأ عام بضرورة تعليل الردود على الطلبات المستوجبة لإصدار القرار الإداري، وهو ما يعتبر تعبيداً للطريق أمام المشرع في انتظار تدخله باستحداث قانون خاص ومستقل ومتكامل ينظم تسبيب القرارات الإدارية، على غرار باقي التشريعات الإدارية المقارنة السابقة في هذا المجال.

كلمات مفتاحية:

التسبيب، الشفافية، السرية الإدارية، القرارات الإدارية.

Abstract:

Mandatory causation is one of the most important legal mechanisms devoted to moving the administrative decision from the stage of secrecy to the world of transparency, as it embodies the declaration and disclosure at the heart of the decision the legal and factual cases that form its basis in a way that allows individuals to know the real and actual reasons behind their adoption,

*المؤلف المراسل

which is what he would To raise any doubt and remove any confusion or misinterpretation that inspires his understanding and reassurance, and makes the concerned person aware of his matter.

He has the mother of conviction and satisfaction with its content, or his rejection and dispute, realizing the importance of the important and critical role that

the obligatory reasoning plays. The way to consecrate it, according to the last amendment of the year 2020, where is the administration obligated, as a general principle, to explain the responses to the requests required to issue the administrative decision, which is considered paving the way pending the intervention of the legislator by creating a special, independent and integrated law that regulates the causation of administrative decisions, similar to the rest of the previous comparative administrative legislation in this field.

Key words:

Causation, Transparency, Administrative Secrecy, Administrative.

مقدمة:

إنّ التحولات الطارئة التي عرفتها الإدارة العامة حدثياً، وذلك تحت تأثيرات و تداعيات تنامي الفكر الديمقراطي وضرورات تعزير حماية حقوق الإنسان وحرياته، أدّت إلى بروز مفاهيم جديدة أضحت بمثابة مراجع يحتكم إليها ويقرّر على ضوئها مدى جودتها وفاعليتها، يأتي في مقدمتها مبادئ الحكامة الإدارية والإدارة المواطنة ، هذه الأخيرة التي تفرض مقتضيات تنزيلها ضرورة إعادة صياغة أسس ومعالم العلاقة التي تربط الإدارة بالمتعاملين، من علاقة قائمة على الإخضاع والتبعية، إلى علاقة أساسها الإقناع والحوار والمشاركة، يُنظر فيها إلى الأفراد بصفتهم مواطنين لا مجرد خاضعين، بل وشركاء في تسير الشؤون العامة التي تخصّهم والماسة بحقوقهم وحرياتهم، باعتبارهم سبب وجود الإدارة والمعنيين بخدماتها؛ وهذا ما عجَّل بإعادة النّظر ومراجعة العديد من المبادئ القديمة والبالية وعلى رأسها السرية الإدارية وتهذيبها، لتنسجم من المتغيّرات العالمية في مجال الإدارة؛ وذلك بتبنّي سياسية الشفافية والوضوح، والتي يعدُّ من أهم تطبيقاتها الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية الكامنة وراء إصدار واتخاذ القرار الإداري فيما يعرف حديثاً بالتسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية.

هذا وتحظى دراسة موضوع تسبيب القرارات الإدارية بأهمية جدّ بالغة للحداثة هذا الدارسة نسبياً من جهة، ونظراً لما يحققه التسبيب من مزايا متعددة مكّنته من أداء وظائف هامة على أصعدة مختلفة من جهة أخرى، سواء بوصفه عنوان للإدارة الجيدة من حيث تحقيقه لجودة صناعة القرار الإداري وشفافيته، أو بالنظر إليها كضمانة شكلية فعّالة لعدالة القرار اتجاه المخاطبين بأحكامه؛ ممّا يسمح كهدف للدراسة - بتسليط المزيد من الأضواء عليه بغية لفت الانتباه إليه علّه يستجلب اهتمام المشرع الجزائري لمواكبة التطوّر الحاصل في الأنظمة الإدارية المقارنة التي ذهبت بعيداً في هذا الصدد، إلى حدٍّ وصل إلى إفراد المشرع في بعض الدول تقنين شامل ومستقلّ خاص بالتسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، وهو يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية: **إلى أي مدى يساهم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في تجسيد سياسية الشفافية والوضوح، كأحد المرتكزات المحورية، والمتطلبات الضرورية لإعادة بناء الثقة في العلاقة بين الإدارة والمواطن؟**، معتمدين في ذلك على المنهج الوصفي للمعالجة مختلف المضامين والتساؤلات التي تنطوي تحت هذا الإطار، وسبيلنا إلى ذلك خطّة قُسمت على النحو التالي:

المبحث الأول: السرية الإدارية كقاعدة تقليدية هيمنت على أعمال الإدارة.

المبحث الثاني: التسبيب الوجوبي سبيل الإدارة إلى تكريس مبادئ الشفافية في القرارات الإدارية.

المبحث الأول
السرية الإدارية كقاعدة تقليدية هيمنة على أعمال الإدارة

المطلب الأول: مقاربة عامة حول السرية الإدارية

إلى وقت قريب نسبيا يعود إلى ظهور مبادئ الشفافية الإدارية كانت السرية تغلف معظم أعمال السلطة الإدارية سواء أكانت هذه الأعمال مادية أم قانونية، عن طريق وقوف الإدارة موقفا سلبيا حيال ذكر الأسباب التي دفعتها للقيام بتلك الأعمال بغض النظر عن الباعث لذلك، بذريعة أن هذه السرية هي التي تمكنها من أداء عملها بنجاح واقتدار في سبيل الصالح العام، وهي وسيلتها للهيمنة وفاعلية نشاطها[1]أين كانت الفكرة السّائدة أن الأفضل للمصلحة العامة أن تبقى الشؤون العامة بعيدة عن عيون الجمهور وتقتضي السرية ألاّ يعلم بالسر إلا الأشخاص الذين تحتم الظروف اطلاعهم عليه, ومن ثَم فإن السرية تقتضي أن يجري العمل المراد كتمانه ً بعيدا عن كل شخص ليس ً طرفا فيه. ومن ثم فقد غرست البيروقراطية منذ زمن طويل في ضمير الإدارة أن تدعيم سلطتها واستقلالها، لن يتجسد إلا بالعمل ضمن حلقة مغلقة بدلاً من سماء مكشوفة[2].

وفي ذلك يقول الأستاذ محمد عبد اللطيف: " ليس من المبالغة القول أن السرية هي كلمة السر mot de passe للإدارة فهي تلوذ بالصمت في نشاطها وتجعل من السرية ساترا يحيط بأعمالها، فهي تريد أن تكون لها حياتها الخاصة مثلها مثل الأفراد بحيث تكون دواوين الموظفين دواوين أسرار لا يجوز للجمهور الاقتراب منه والعلم بما فيه"[3].

الفرع الأول: التعريف بالسرية الإدارية

وتعرف السرية في مجال الإدارة بأنها: " حالة عدم العلم الكافي أو غياب المعلومات الكاملة لدى بعض الذين لا يُصرَّح لهم بالاطلاع على هذه المعلومات، ويقرّر الأستاذ A.LEVEY أنّ للسرّية ثلاثة صور:

- عدم التمكين ذي الشأن من الاطلاع على الوثائق والمعلومات التي تهمهم.
- رفض الطلبات التي يتقدم بها الغير للمعرفة.
- السكوت أو الصمت الإداري.[4]

الفرع الثاني: الدواعي مبررة لمبدأ السرية الإدارية

يقال عادة أنّ السرية بالنسبة للإدارة تعني الفاعلية والاستقلال؛ فلا يليق بالإدارة أن تكون بمثابة "بيت من زجاج" مكشوف لكافة الأفراد على اختلاف اتجاهاتهم، وأنّ السرية للإدارة تعني حرية القرار، فضلا على أنها تضمن السير العادي الفعّال للمرافق العامة، لأنّ اتخاذ القرارات يفترض إعداد تقارير ودراسات وصياغة مذكرات، ولا ريب من أنّ سرية الملفات تجنِّب الإدارة

---

[1]- خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، نقلا عن موقع: https://khalifasalem.wordpress.com/ ، تاريخ الاطلاع 2021/02/5 على الساعة 10صباحا.

[2] - مهند نوح، الإدارة بالشفافية، محاضرة ألقيت في قاعة المحاضرات في مجمع اللغة العربية بتاريخ 28 ربيع الأول 1430ه الموافق لـ 20 مارس، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2002، ص 05.

[3]- محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص: 46.

[4] -A.Levy, Evalution étymologique et sémantique du mot secret nouvelle de psychanalyse, n.14, 1976, p 12.

الكثير من الضغوط التي يمكن أن تؤذي الى التخلي عن بعض هذه المشروعات، فمن شأن علانية القرارات والوثائق إعاقة النشاط الإداري، لأنّ العلانية تؤدي إلى بُطء الإجراءات وتوفير مناخ ملائم للمنازعات، كما أنّ العلانية تعتبر اعتداءً على حياة الإدارة الداخلية، فاستقلال الإدارة الذي توفِّره السرية هو في النهاية استقلال موظفيها؛ فالموظفين سيعملون بقدر أقل من الحرية والاستقلال إذا ما خطر في أذهانهم أنّ آراءهم وأفكارهم سيطلع عليها الجمهور[1].

السرية الإدارية تضمن للإدارة عدم الخوض في محاولات قد يكون لها طابع سياسي مما يحافظ على حيادها، فإذا كانت الإدارة العامة هي الأداة التنفيذية التي تتولى تنفيذ السياسات العامة التي تضعها الحكومات المنتخبة من قبل الشعب صاحب السيادة الحقيقي، فإنّ الواقع العملي يؤكد ضرورة إبعادها عن المشاحنات والتخندقات ذات الطابع السياسي بين طوائف المعارضة والحكومة، وعليه كانت السرية والتحفظ هي الضمانة المثلى لحياد الإدارة العامة[2].

ويتعلق الأمر هنا بالحالات التي يكون فيها من مصلحة الأفراد أو صاحب الشأن نفسه أن يبقي المعلومات والوثائق الإدارية المتعقلة بوضعيته أو مركزه محاطة بالسرية؛ مراعاة للخصوصية والاعتبارات الشخصية وحرمة الحياة الخاصة، كما هو الحال بالنسبة للملفات الطبية للمرضى، الشيء نفسه ينطبق على الأضرار التي من الممكن أن تلحق من جرَّاء تسريب معلومات، أو مستندات، أو وضعها في متناول العامة كما هو الشأن بالنسبة للأسرار التجارية وتلك المتعلقة بحرية المنافسة[3].

الفرع الثالث: تفنيد مبررات السرية الإدارية

وعلى الرغم من أنّ المبررات السابقة لا تنقصها الحجية والوجاهة؛ إلاّ أنها في المقابل لا تصمد أمام النقد والتنفيذ: فمن ناحية فإن فاعلية النشاط الإداري تتحقق في حالة تتبعت الإدارة سياسية أكثر وضوحاً، ومن ناحية أخرى إذا كانت السرية تجنِّب الإدارة الضغوط الخارجية، إلا أنها بالمقابل لا تضمن إلغاء القرارات بعد صدورها، بينما المنطق يقضي بأنّ الوقاية السابقة خير من العلاج اللاحق، ومن شأن السرية أيضا أن تشجع الضغط على الإدارة؛[4] فعنصر المفاجأة الذي تعتمد عليه الإدارة، لم يعد أسلوباً ملائماً؛ ذلك لأنه ليس إلاّ تعبيراً عن السلطة الاستبدادية للدولة؛ فالسلطات العامة- خصوصاً في الدول المتقدمة - تتبع منهج التشاور مع الأفراد واشتراك الآخرين معها في تنفيذ مشروعاتها، وكما يؤكد البعض فإنّ مبدأ السرية يقال إنه يحمى الإدارة، ويعدُّ سلاحا يرتد نحوها، فالدولة بإتباع منهج السرية تفتح باباً للشك والتأويل[5].

---

[1]- محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص:37.

[2]- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، مصر، 2007، ص: 305.

[3]- سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة على التسبيب الوجوبي لقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر،2016 ص: 74.

[4]- محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص :37.

[5]- محمد القصري،إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة - إلزام الإدارة بتعليل قراراتها - أعمال اليوم الدراسي الذي نظمته المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية والجمعية المغربية للعلوم الإدارية يوم 26 فيفري 2003 بالمدرسة الوطنية للإدارة وبمساهمة مؤسسة هانس سايدل الألمانية، الرباط،2003، ص:75.

كما أن الواقع العملي أثبت أنّ مفهوم السرية الإدارية لا ينطبق على جميع الأفراد؛ لأنه وكما سبقت الإشارة أن السرية الإدارية تعني قصر العلم الكافي على مجموعة معينة من الأفراد دون غيرهم، وبالتالي هناك طوائف سوف تتميز عن غيرها بالمعرفة أو العلم الكافي؛ الأمر الذي يهدِّد - ولو نظرياً- مبدأ المساواة بين الإفراد[1].

وإذا كانت ضرورات مراعاة المصلحة العامة تفرض- دون شك- وجوب أن تظلّ بعض المجالات والأنشطة والأعمال ًبعيدة عن النشر والإفصاحلأهميتها ومساسها بالمصالح الحيوية المختلفة للدولة، أو لتعلقها باحترام الحياة الخاصة للأفراد؛ ولما يترتب على ذلك من تأثير ضار عليها، فإن ذلك لا يعدُّ قاعدة عامة بالنسبة لأنشطة الدولة الأخرى.ولكنً بعيداً عن هاتين الحالتين، نجد أنّ الإدارة العامة التقليدية قد درجت على إتباع نهج السرية المطلقة في كافة وجوه نشاطها، لتصبح أصلا ًعاماً يحكم جلَّ عمل الإدارة العامة[2] كما سنرى ذلك من خلال استظهار تجلياتها في القانون الإداري عامة.

الفرع الرابع: مظاهر السرية في القانون الإداري

تتنوّع مظاهر السرية الإدارية وتتعدد بتنوع واختلاف أوجه وأساليب النشاط الإداري في الدولة، وتبدو هذه الأخيرة واضحة بجلاء في إطار تفاعلها واحتكاكاها المستمر بجمهورها، وتستند غالباً إلى الأعراف الإدارية الدارجة نتيجة استحكام الثقافة الإدارية المغلقة، والممارسات البالية المورثة تاريخياً عن الإدارة الاستعمارية، وأحياناً أخرى إلى كمٍّ معتبر من النصوص القانونية التي تفرض واجب المحافظة على الأسرار - كما سنرى لاحقاً-، والتي بدورها وإن كان الكثير منها يعدُّ منطقياً ويتماشى مع ما تقتضيه طبيعية الأشياء؛ إلاّ أنّ البعض منها يظلّ غير مبرّر على نحو مثير للاستفهام، ويجوز معه القول أنّ المشرع الجزائري لم يُوفَّق بعد إلى تنظيم مسألة السرية الإدارية بشكل يضمن التوفيق والتوازن بين موجبات حماية ما ينبغي لبعض أوجه أنشطة الدولة من سرية، وبين ضرورات ضمان حقوق وحريات الأفراد في الوصول إلى المعلومة.

فلئن كانت الإدارة من الناحية النظرية بعيدة عن مظنة التضليل أو الكذب أو ذكر غير الحقيقة، إلاّ أنّ الواقع يقدِّم لنا نماذج مختلفة لصور السرية السابقة، فمثلاً نجد الإدارة تمتنع عن تقديم المعلومات التي يحتاج إليها الأفراد من تلقاء نفسها، ونجدها في حالات كثيرة تتوارى خلف الصمت الإداري لتهرب من الكشف عن الحقائق المطلوبة منها[3]. وعلى أنه تبقى أبرز مظاهر السرية تتجلى فيما يلي:

أ)- لاعدم الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية.

ب)- الصفة غير الحضورية لإعداد القرارات الإداريةً استناد إلى عدم المشاركة في صنع القرارات الإدارية التي تهم الأفراد.

ج)- عدم علانية المداولات المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية.

---

[1] - أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص:311

[2]- مهند نوح، المرجع السابق، ص: 05

[3] أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص: 123.

د)- عدم التزام الإدارة بإتباع إجراءات المواجهة في الإجراءات الإدارية الغير قضائية ما لم يوجد نص خاص[1]. ومن المفيد الإشارة إلى أنّ موقف القضاء الإداري كان من العوامل المساهمة في تدعيم أركان السرية الإدارية؛ وذلك على أساس أنّ الإدارة غير ملزمة مع غياب النص القانوني الصريح بإطلاع الأفراد على المعلومات المتوفرة لديها، أو في تسبيب قراراتها بوجه عام، ومما دعم ذلك أنّ المشرعين في الدول المختلفة قد اتجهوا نحو إقرار السرية مبدءا قانونياً عاماً يطول حياة الإدارة العامة الداخلية، ويفرضً واجباً وظيفياً على العاملين لديها[2].

فبالرجوع إلى القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية 06-03 نجده يحرص أشدَّ الحرص على الحفاظ على الأسرار التي يطَّلع عليها الموظف العام بحكم مزاولتها لوظيفتها أو بمناسبتها، وذلك تحت طائلة توقيع أشدّ العقوبات التأديبية، والذي يشير صراحة في المادة 48 منه بأنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسرّ المهني، ويُمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته وأيّ حدث أو أيّ خبر عَلِم به واطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرّر الموظف من واجب السرّ المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"[3].

إلاّ أنّ ما ينبغي أن يكون واضح في الذهن، أنَّ حق المواطن في العلم والإطلاع على الوثائق الإدارية لا يعدُّ حقاً مطلقاً، ولا يمكن أن يكون كذلك، فليس في علم القانون شيء اسمه المطلق؛ فلكل قاعدة استثناء يقيده ويضيّق من نطاقها، وإنما الحرج في أن يحل الاستثناء محل القاعد العامة.

ولا تفوتنا الإشارة إلى أنه وبالقدر الذي يشكل فيه مبدأ سرية النشاط الإداري أسلوباً عقيماً يؤثِّر سلباً على متعامل الإدارة، ويُحدِث انعزالية حادة بين الجهاز الإداري والجمهور، بقدر ما يوجّه في بعض الأحيان لحمايتهم، من أجل ذلك وجدت العديد من النصوص التي تشترك فيها كل القوانين التي تقرُّ بحرية الإطلاع والحصول على الوثائق الإدارية وإن اختلفت من حيث درجتها؛ [4]ففي الجزائر نجد المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والجمهور، والذي أقرَّ وللأول مرة حرية الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية بأن جعل منها مبدئاً عاماً، ولكنه في المقابل أورد بعض الاستثناءات التي تمنع بموجبها للإدارة عن تمكين المواطن من هذا الحق؛ وذلك مراعاة للأحكام التنظيم المعمول بها في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السرّ المهني، أو تلك التي تتصل بحياة الفرد الخاصة أو المرتبطة بوضعيته الشخصية[5].

إلاّ أنه ومع ذلك يبقى عدم تسبيب القرارات الإدارية أهم مظهر من مظاهر السرية وأشدّها وقعاً على الأفراد وهو ما سنعرض له بشي من التفصيل فيما يلي:

المطلب الثاني: عدم التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية نتيجة لسيادة مبدأ السرية

---

[1]- مهند نوح، المرجع السابق، ص: 08.

[2]- مهند نوح، المرجع السابق، ص:06.

[3]-المادة 48 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية، ج.ر.رقم: 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

[4]-غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة تندرج ضمن متطلبات الحصول على دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون العام، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص: 86 و87.

[5]- المادة 25 من المرسوم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المتضمن علاقة الإدارة بالجمهور، ج.ر. رقم 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.

إنّ السرية ولئن كان يمكن تبريرها أحياناً فيما يتصل بالمعلومات المتعلقة بأعمال الحرب والأمن القومي وحرمة الحياة الخاصة، فإنها قد امتدت إلى ما لا يمكن تبريره، وهو القرار الإداري الذي تستطيع الإدارة بواسطته وبإرادتها المنفردة باعتباره أحد امتيازاتها، إنشاء الحقوق وفرض الالتزامات، خلافاً للقاعدة العامة في القانون الخاص الذي يسوده مبدأ سلطان الإرادة، ومردُّ ذلك إلى أنّ الإدارة تمثل الصالح العام الذي يتعين تغليبه على المصالح الفردية؛ الأمر الذي لم يسع معه المشرع أن يُلزم الإدارة بأن تذكر أسباب قراراتها الفردية في جميع الأحوال كقاعدة عامة، وإنما جعل الإفصاح عن تلك الأسباب في متن القرار مرهوناً بوجود نصّ يوجب عليها ذلك، وفي حالات معينة تخضع لاعتبارات يقدّرها هو وذلك على سبيل الاستثناء[1].

ومن هنا أصبح المبدأ في فرنسا والدول التي تبنَّت نفس عقيدتها الإدارية هو عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية الفردية والاستثناء هو وجوب تسبيبها، وأضحت قاعدة السرية لها السيادة على أعمال السلطة الإدارية حتى ولو تعلق الأمر بما تصدره من قرارات إدارية فردية من شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم[2].

وقد شايع قضاء مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه التشريعي، فقد ظلّ هذا الأخير يؤكّد وباستمرار بأنه في حالة عدم وجود نص، فإنه لا يوجد مبدأ قانوني عام يلزم الإدارة بتسبيب القرارات الصادرة عنها ويعبّر حكم دولاهايDE LAHAY عن هذه القاعدة بقوله:" في غياب حكم تشريعي أو لائحي مضاد، فإنّ قرارات اللجان المتساوية التمثيل، فيما يتعلق بالتسجيل في قائمة الإشهار الطبي غير ملزمة باحتوائها على الأسباب التي تأسّست بموجبها"، إنّ هذا القضاء الفرنسي ما قبل 1978، كان منتقداً بشدة من جانب الفقه الفرنسي، الأمر الذي دعا الفقيه LE MASURIERإلى القول بأنه إذا كانت فرنسا دولة ديمقراطية سياسياً فإنها ليست تماماً ديمقراطية إدارياً.[3]

وتسبيب القرار الإداري من حيث هو -أيّ مفهومه-، فيعرّفه الفقيهان فيدال " Vedel"و دولفوف" Delvolve" تسبيب القرارات الإدارية بصفة عامة بأنه: التزام قانوني تفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قرارها الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه[4]. أما الأستاذ "R.Hostiou" فيعرفه بأنه التعبير الشكلي عن أسباب القرار الإداري، [5]لتبزر فيه دوافعها الكامنة وراء إصداره[6].

هذا وتدقُّ الحاجة إلى التمييز بين مفهومي السبب و التسبيب نظراً للالتباس القائم حيالهما مبنى ومعنى والذي أدّى إلى الخلط بينهما في العديد من المناسبات، ولعلّ المحكمة الإدارية العليا المصرية هي الأقدر على التصدي لهذا المهمة بوصفها مصدر إنشائي وتفسيري في آن واحد؛

---

[1]- سعيد النكاوي، تعليل القرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار نشر المعرفة، المغرب، 2014، ص: 26.

[2]- خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص: 16.

[3]- سامي الطوخي، المرجع السابق، ص: 35.

[4]- مرهون بن سعيد الذيب المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2002، ص: 67.

[5]-R. Hostiou ,proceduer et formes de l'acte administratif en droit française, L.G.D.J ,1975 , P 69 .

[6] - A.Galogeropoulos, le contrôle de la légalité des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J 1983 , p 281.

حيث فصلت أسسه في كثير من أحكامها، ومن أدقها في هذا الخصوص حكمها الصادر في 12 يوليو سنة 1985؛ حيث جاء فيه:" يجب التنبيه إلى الفرق بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون، وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقاً، فلئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، وعندئذ يتعيَّن عليها تسبيب قراراها، وإلا كان معيبا بعيب شكلي، ..... لأنَّ القرار الإداري، سواء كان لازماً تسبيبه أم لم يكن هذا التسبيب لازماً، يجب أن يقوم على سبب يبرّره في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده؛ باعتبار القرار الإداري تصرفاً قانونياً ولا يقوم أيّ تصرف قانوني بغير سببه".[1]ويقصد بالعناصر القانونية للقرار الاعتبارات القانونية التي تشكل الأساس القانوني له، والتي قصدت الإدارة مصدرة القرار تطبيقها على المخاطب، وهي تتشكل في الواقع من النصوص التشريعية أو اللائحية، أو مبادئ العامة للقانون. أما العناصر الواقعية فالمقصود بها الاعتبارات المتعلقة بالواقع، والتي تتحدّد بها الجوانب الأساسية لمركز المخاطب بالقرار؛ فهي إذن العناصر المادية الجوهرية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، والتي ما كان يمكن أن يقوم القرار إلا استناداً إليها[2].

التراجع عن المبدأ:

ولم يكن من العسير تفنيد المبررات التي سيقت كأساس لمبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية الفردية ما لم يوجد نصّ يوجب ذلك، خاصة في ظلّ الإدراك التام لأهمية تسبيب القرارات الإدارية الفردية التي تواتر الفقه والقضاء الإداريين على إبرازها حماية للمصلحة العامة والخاصة على حدٍّ سواء، ومن قبيل ذلك ما يلي:

- يقوم تسبيب القرار الإداري الفردي بالنسبة للإدارة بذات الوظيفة التي يقوم بها تسبيب الحكم بالنسبة للقاضي، فهو يستهدف التأني والتروي والبحث والدراسة، لكي تنأى الإدارة بنفسها عن التسرّع والارتجال في اتخاذ قراراتها، وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة.

- يكفل تسبيب القرار الإداري الفردي تناسق سلوك الإدارة في المواقف المتشابهة، ويفرض عليها التزاماً ذاتياً باتخاذ نفس الحلول للأوضاع المتماثلة، وفي ذلك ضمان لحسن سير العمل الإداري.

- يؤدّي تسبيب القرار الإداري الفردي إلى تركيز القاضي الإداري رقابته على مشروعية أسباب القرار بمناسبة دعوى الإلغاء أو التعويض المطروحة عليه، وإعمال رقابته بصورة فعَّالة على موطن العيب الذي يشوب القرار[3].

وهكذا بات من غير المشكوك فيه أنّ هناك أهمية وضرورة قصوى لتسبيب القرارات الإدارية الفردية، ممّا دفع بجانب من الفقه الإداري إلى نقد مبدأ عدم وجوب تسبيب هذه القرارات إلاّ بنصّ ، فقد شخَّص أحد الفقهاء الفرنسيين استمرار الأخذ بهذا المبدأ في ظلّ المتغيرات العالمية في شتى مناحي الحياة العصرية بالداء الناجم عن شيخوخة مزمنة تعاني منها الإدارة يجعلها غير قادرة على التكيُّف مع الواقع المعاش، ويؤدي بها إلى حالة شلل شبه كامل، وتضخُّم في بعض

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر، ص: 202.

[2]- بلباقي وهيبة، تسبيب القرارات الإدارية، دار الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2020، ص: 82.

[3]- عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، العدد:2، القاهرة، 1966، ص: 65.

الأجهزة نتيجة التسلُّط والاستبداد وعدم الشعور بالمسؤولية؛ ممّا يباعد بينها وبين تحقيق أهدافها وتوثيق العلاقة بجمهور المتعاملين معها.[1]وشايع فقهاء آخرون في فرنسا هذا الرأي مقرّرين أنّ التطور الذي طرأ على النظام السياسي الفرنسي لم يمتد أبداً إلى النظام الإداري الفرنسي، وأنهم يحسّون بشيء من الخجل إزاء غياب الديمقراطية في المجال الإداري لاسيما في الأحوال التي تتعلق فيها أعمال الإدارة بحقوق الأفراد وحرياتهم[2].

وبناء على هذه الانتقادات لمبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية إلا بنصّ، التي تبرز الدور الكبير المناط بالفقه في تتبُّع المعوقات القانونية والدعوة إلى تلافيها، خاصة وأنه قد تبدّى أمامه أنّ القضاء يسير في ذات الدرب نحو التقليص من عمومية هذا المبدأ عن طريق ابتداع استثناءات عليه، دون أن يستطيع إهداره كلية لخروج ذلك عن حدود ولايته، فقد وجد المشرع الفرنسي نفسه مدفوعاً إلى إحداث إصلاحات جذرية في النظام الإداري الفرنسي يجاري بها من ناحية ما طرأ في هذا الشأن على الأنظمة القانونية لدول الاتحاد الأوربي التي فرضت على إداراتها التزاماً عاماً بوجوب تسبيب قراراتها، كألمانيا، والسويد، وسويسرا، فضلاً عما يفرضه قانون الاتحاد الأوربي الذي تمّ التصديق عليه في معاهدة روما، وفرنسا عضو فيه، على أجهزة الاتحاد من وجوب تسبيب قراراتها، واعتبار هذا التسبيب من المسائل التي يمكن للمحكمة الأوربية إثارتها من تلقاء نفسها،[3]ويواكب بها من ناحية أخرى تطورات العصر التي أدّت إلى قلب مبدأ لا تسبيب إلاّ بنص رأسا على عقب، أو بالأقل خلخلته عن طريق تغليب مفاهيم الشفافية الإدارية على مبادئ السرية الإدارية بهذا الصّدد.[4]

بالرغم من الحاجة الماسّة لتعديل قاعدة " لا تسبيب إلاّ بنص" فإن المشرع الفرنسي لم يرنوا إليها إلا في إطار رؤية عامة، تتمثل في تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، لذلك فقد صدرت نصوص عديدة متعاقبة، تستهدف الحدّ من السرية في القانون الإداري وتحقيق سياسة الوضوح، وبناء عليه بدأت أولى خطوات الإصلاح باستحداث نظام Mediateur (الوسيط الإداري)،[5]ثم أعقبه بعد ذلك صدور قانون 6 يناير 1978 بشأن معالجة البيانات الشخصية للأفراد عن طريق الحاسبات الآلية، ولم يلبث المشرع أن وافق بعد ذلك على قانون 11 يوليو 1979 بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالجمهور؛ والذي أقرَّ من خلاله نظام قانوني متكامل للتسبيب الوجوبي لقرارات الإدارة الفردية وغير الملائمة، وإذ لم يرقى هذا القانون إلى فرض التسبيب كمبدأ عام يطول جميع قرارات الإدارة – كما هو الحال بالنسبة للبعض الأنظمة السبّاقة في هذا المجال- كألمانيا وسويسرا؛ إلاّ أنه شكَّل ومع ذلك خطوة هامة ونقلة نوعية في تاريخ

---

[1] -Manesse (J.) : Le problème de la motivation des décisions administratives, Thèse pour le doctorat d'Etat, CUJAS,1976, p.126 Ets.

[2] -Issac(G.): La procedure administrative non contenticuse, L.G.D.J.,1968, p.220 ets.

[3]- محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الافراد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص: 144 وما بعدها.

[4]- سعيد النكاي، المرجع السابق، ص: 29.

[5]- وتنحصر وظيفته في فحص الشكاوى التي يتقدم بها الأفراد، ويقدر فيها أن الإدارة لا تسير وفقاً لمهمتها كمرفق عام، وبعبارة أخرى فإن المركز الذي يؤذي إلى تدخل المدياتير هو " سوء سير الإدارة " من ناحية، ووجود منازعة بالمعنى الواسع من ناحية أخرى. انظر في ذلك محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص: 82.

الإدارة الفرنسية نحو سياسية أكثر انفتاح وعدالة وترسيخ للمبادئ الشفافية والنزاهة تجسيداً لمقتضيات بناء دولة الحق والقانون.

في الوقت الذي جاءت فيه استجابة المشرع الجزائري متأخرة نسبياً ومحتشمة إلى حدٍّ بعيد، أين كان أول نصّ يتحدّث عن إلزامية تسبيب قرارات الإدارة صراحة بمناسبة صدور قانون 06-01 والمتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه؛ حيث أقرّت المادة 11 منه وجوبية تسبيب الإدارة لقراراتها التي تكون في غير صالح المواطن، وتبيين طرق الطعن المعمول بها.[1]إلاّ أنّ تكريسه للمبدأ بموجب فقرة في مادّة واحدة وضمن تشريع ذو طبيعة جزائية غير كاف لمعالجة موضوع التسبيب بدقة مما يتطلب معه إصدار نصوص مفصّلة تبيّن نطاق التسبيب وشروطه وجزاء تخلُّفه والاستثناءات الواردة عليه للموازنة بين السرية اللازمة للعمل الإداري، وضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، أسوة بالمشرع الفرنسي الذي كرّس المبدأ وظل يوسّع من نطاقه إلى درجة أصبح معها مبدأ التسبيب إلاّ بنص يعتبر في حد ذاته كاستثناء.[2] وهو الأمر الذي حاول المؤسس الدستوري الجزائري تداركه بموجب التعديل الأخير لسنة 2020 أين أقر وبمقتضى المادة 26 منه الفقرة الثالثة،[3] إلزام الإدارة كأصل عام بتعليل الردود المستوجبة لإصدار قرارات إدارية بشأنها، وهي خطوة مهمة على طريق تجسيد مبدأ التسبيب الوجوبي تستحق التنويه والتثمين، على الرغم من الإشكالات التي قد تثور بمناسبة تطبيقيها بالنظر لعمومية النص وإطلاقه.

المبحث الثاني

التسبيب الوجوبي سبيل الإدارة إلى تكريس مبادئ الشفافية في القرارات الإدارية

بداية يقصد بالشفافية الإدارية التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة، التي تمارسها الإدارة في صالح المواطنين ولحسابهم، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة، عن كافة خططها، وأعمالها، وأنشطتها، ومشروعاتها، وموازناتها، ومداولاتها، وإعلان الأسباب القانونية والواقعية لها، وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة وإقرار حق عام بالإطلاع والوصول الغير مكلف وللمعلومات ووثائق الإدارة[4].

وانطلاقا من هذا المفهوم يعتبر التسبيب أو ما يُعرف أيضا بتعليل القرارات الإدارية جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية لا تقوم من دونه، ووسيلة لعقلنة نشاط الإدارة، فمع أواخر القرن 19 بدأ المشرع يدرك أهمية الموضوع وحقيقة أنّ الإدارة في ظل الدولة القانونية وفضلاً عن وجوب خضوع تصرفاتها لسلطان القانون، ينبغي أن تلتزم بإعلام أفرادها بأسباب قراراتها باعتبارها قواعد قانونية تؤثر في المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامها، فيما يعرف

---

[1]- المادة 11 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. رقم 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

[2]-وافية داهل، تسبيب القرارات الإدارية دارسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، العدد: 11، جوان،2017، ص: 440.

[3]- المادة 26 من المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر. رقم: 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

[4]-سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص: 230.

بالحق في العلم أو المعرفة، ولقد ذهبت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان بعيداً في ذلك ضمن مقولتها الشهيرة: "مجتمع غير المطلع جيّدا ليس مجتمعاً حراً"[1].

وبذلك فقد تعاظمت مكانته في سياق الاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان لدرجة أضحى معها مبدأ عالمي تنادي به كل الاتفاقيات والمواثيق الدولية، على غرار قانون الاتحاد الأوربي الذي تم التصديق عليه في معاهدة روما، هذا ويمكن إبراز الدور الهام والحيوي الذي ينهض به التسبيب في تكريس مبادئ الشفافية من خلال النقاط التالية:

المطلب الأول: التسبيب ضمانة للحق في الإعلام الإداري الذي يحمل المواطن على الاقتناع والأمن القانوني

من المسلَّم به أنّ مناط نفاذ أي قرار إداري في مواجهة الغير وترتيبه للآثار المراد له ترتيبها، إنما يتوقف على العلم به وبمضمونه؛ سواء كان ذلك عن طريق النشر، أو التبليغ، أو العلم اليقيني به من ظروفه وملابسته، ولكن هذا العلم يظلّ قاصراً وناقصاً لانحصاره على منطوق القرار وما انتهى إليه دون أن تمتد خلفيات علله، وبواعثها المحركة والدافعة لاتّخاذه على نحو لا يستساغ معه تفهُّمه، وبالتبعية تقبُّلها خاصة إذا جاء في غير صالح صاحبه، وليس بالإمكان أن يتحقق هذا العلم الكافي والشافي به إلاّ عبر مكنة التسبيب.

لذلك، يعدُّ التعليل وسيلة هامة لا غنى عنها للإحاطة علماً بأسباب القرار الإداري، إذ يمكّن الأفراد من الاطلاع المباشر على أسباب القرار ليعمل على ترتيب أوضاعه على ضوء ذلك بمعرفته أسباب القبول أو الرفض؛ فالتعليل في حالة ما إذا كان كافياً ومنتجاً في فهم الواقع والقانون يساعد المعني في تفهُّم مركزه القانوني، فيعمل على تدارك ما فاته إن وجد الى ذلك سبيلاً، واستيفاء الشروط التي كانت وراء رفض طلبه. فالمقصود بالتعليل وأهميته كما يقول د. أبو زيد فهمي:" يعدُّ إفصاح وجهة نظر الإدارة في الطلب الذي ترفضه، حتى يكون صاحب الشأن على بيّنة من أمره ويتخذ موقفه على أسباب هذا الإيضاح علَّه يستكمل أوجه النقص"[2].

وبناء عليه فإنّ التسبيب يشكّل ضمانة مهمّة لا يمكن التنازل عنها؛ لأنه يقدم لذوي الشأن توضيحاً كافياً لكل ظروف وملابسات القرار، وهو بذلك يتيح الفرصة لذوي الشأن بأن يحدد موقفه من القرار؛ فإما أن يقتنع به، وإلاّ فله أن يتظلَّم منه إدارياً، أو أن يطعن فيه قضائياً. ومن هنا يغدو التسبيب أساساً لديموقراطية إدارية بين الإدارة وجمهور المواطنين.[3]

فبيان الأسباب هو سبيل المواطنين والمعنيين في الاستيثاق من أنّ القرارات لم تصدر وليدة الأهواء ولأغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، وإنما صدرت بعد بحث واستنتاج معقول، فالتسبيب بذلك يلعب دوراً عظيماً في تحقيق التوازن القانوني والأخلاقي بين الإدارة والمواطن،[4]كما أنّ التسبيب من شأنه أن يحيط الأفراد علماً تاماً بأسباب القرار الإداري دون اللجوء إلى إجراءات الطعن القضائي المعقدة والمكلفة ، ثم أن التسبيب إذا كان من شأنه الإلمام

---

[1]- سليمة غزلان، المرجع السابق، ص: 88.
[2]- سعيد النكاي، المرجع السابق، ص: 58.
[3]- مهند نوح، المرجع السابق، ص: 15.
[4]- سامي الطوخي، المرجع السابق، ص: 160.

باعتبارات القانونية والواقعية التي كانت وراء إصدار القرار، فهو من هذا المنطلق يسهّل عملية الإثبات عند الطعن القضائي[1].

وفي هذا يقول الأستاذ حسن عبد الفتاح: " إن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري يسهّل عملية الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه أو طلب التعويض عنه؛ وذلك بتدليل على حقيقة الأسباب، أما عدم التعليل فيترك الفرد في شك عريض ومتاهة مظلمة لا يستطيع أن يحدّد لنفسه فيها نقاط الارتكاز التي يبدأ منها الدفاع عن نفسه، فيتخبط مكرهاً في اتجاهات مختلفة ومتباينة تقطع أنفاسه وتستنفذ قواه من جهة، وتفقد الثقة في شرعية النشاط الإداري من جهة أخرى"[2]. وتأسيساً على ذلك يغدو التسبيب وسيلة للاقتناع بمشروعية القرار الإداري؛ ذلك أنّ التعليل يمنح القرار القوة الاقناعية والقوة الحقيقية لأيّ قرار تكمن في وضوحه وفي قناعة الكافة به. وفي ذلك يقول د. اليعقوبي: " فتعليل القرار الإداري يتطلب فضلاً عن اقتناع الإدارة بأسباب القرار أن تقنع أصحاب الشأن وكل من يطّلع على القرار، لذلك هناك علاقة وثيقة بين التعليل والاقتناع.

وفي هذا الإطار يقول الفقيه " Rivero": "إن تنفيذ القرار يغدو أكثر سهولة كلما كان مفهوما، فإذا أخذنا على عاتقنا أن نشرح للفرد لماذا وكيف ما هو مفروض عليه؛ فإن حريته وعقله سوف يكونان في الحسبان"[3].

لذلك وانطلاقاً مما ذكر يمكننا القول أنّ القرار الإداري كلما كان معللاً كلما كان مفهوماً، وكلما كان مفهوماً كلما شكّل وسيلة إقناع؛ وبالنتيجة الرضوخ لتنفيذه بكل طواعية من جانب الأفراد. والتسبيب بالمعنى السالف الذكر ليس مجرد أداة إقناع بمشروعية القرار الإداري فقط، بل هو أيضا ضمان للأمان القانوني للفرد اتجاه السلطة الإدارية، يمنح للأفراد قناعة بأنّ الإدارة تتصرف في إطار الشرعية ولا تحيد عنها من جهة، ويحدُّ من السلطة التقديرية للإدارة العامة ويجنّبها إصدار قرارات تعسفية وتحكُّمية من جهة أخرى.[4]

المطلب الثاني: التسبيب خطوة نحو التشاور والمشاركة في صناعة القرارات الإدارية

في ظلّ إدارة ديمقراطية يغدو الحديث عن فكرة القرار القائم على الجبر– الذي لطالما ولّد نزاعاً دائماً بين الإدارة والأفراد- أمراً متجاوزاً خصوصاً مع مستجدات العصر الحالي، ويعتبر تسبيب القرارات الإدارية إحدى الوسائل القانونية لتعديل مفهوم السلطة وبالتبعية لتطوير العلاقة بين الإدارة والمواطن؛ إذ يدلل التسبيب على نهاية القرار الاستبدادي باعتباره عنصر موازن لامتياز التنفيذ المباشر الذي تتسلح به الإدارة في مواجهة الأفراد، فالنزوع المتزايد نحو الديمقراطية سوف يؤدّي إلى تآكل صدور القرار عن إرادة منفردة واحدة، وسيكون التسبيب هو أداة الوصول إلى هذه النتيجة؛ فالأستاذ DUPUIS يرى: "إن الاتجاه نحو التشاور والاتفاق سوف يؤثر على النشاط الإداري، وأنّ القرار الفردي سواء في مجال العلاقات الأسرية،أو علاقة

---

[1]- محمد القصري، المرجع السابق، ص: 53.

[2]- حسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص: 123.

[3]- بوفراش سفيان، أهمية التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في دولة القانون، المجلة النقدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دون ذكر عدد، دون سنة نشر،ص: 198.

[4]- سعيد نكاوي، المرجع السابق، ص: 62.

العمل،أو في المجتمع السياسي يعبِّر عن السلطة؛ أي سيطرة إنسان على آخر، وهو الأمر الذي لا يتفق مع النزعة الديمقراطية، وأن التسبيب فيهذا الخصوص يبدو كعنصر يؤدّي إلى تعاقد CONTRACTUALISATIONS العلاقات بين السلطة العامة والأفراد الذين يخضعون للقرار بدلاً من المطالبة به أو على الأقل القبول به ".

وتجسيداً لهذا المسعى أنشأ المشرع الفرنسي بموجب المرسوم 83-1025 بشأن العلاقة بين الإدارة والجمهور تلازماً بين التسبيب ومبدأ المشاركة أو المواجهة لارتباط التسبيب أصلاً وكما قدمنا في قانون 17 يوليو 1979 بالقرارات الفردية الغير ملائمة، والتي من شأنها المساس بالحقوق والحريات ومصالح الأفراد، ووفقاً لهذا المرسوم يجب على الجهات الخاضعة لأحكامه إخطار صاحب الشّأن أو المخاطب بالقرار مقدَّماً وفي وقت كافٍ بالأجراء الذي تزمع الإدارة أن تتخذه في مواجهته، وتمكينه من تقديم ملاحظاته على هذا الإجراء سواء تمَّ ذلك كتابة أو شفاهه.

وهو الوضع لذي جعل الفقيه LAUBADERE يتساءل عما إذا كان مبدأ التشاور من شأنه أن يؤدي إلى وجود طائفة جديدة من الأعمال الإدارية تقع في مرحلة وسطى بين القرار من جانب واحد، وبين العقد؟ فيما بات يعرف بالقرار الاتفاقي: هو ذلك القرار الصادر بناء على رضا وموافقة المخاطب به؛ بمعنى أنّ هذا النوع من القرارات لا يصدر إلاّ بموافقة من يمسّه هذا القرار، ففي هذه الحالة لا تقوم إدارة ما بإصدار القرار بإرادتها المنفردة، إنما يشترك معها من يمسُّه القرار بآثاره في اتخاذه؛ وذلك يعني أنّ القرار لا يكون موجوداً ومنتجاً لآثاره القانونية، إلا إذا شارك في تكوينه المخاطب به بعد التفاوض مع الإدارة. ولعل الإدارة تكون في هذه الحالة في أعلى درجات الشفافية؛ لأنّ المخاطب بالقرار يكون على علم مفصَّل بكافة الخلفيات والحيثيات والظروف التي بُني على أساسها القرار، بعدما شارك في إبرامه، وبذلك تتحوّل العلاقات بين السلطة الإدارية والأفراد من علاقات قائمة على فرض الإرادة المنفردة لهذه السلطة على الأفراد، إلى علاقات تقوم أساساً على التفاوض والحوار والاتفاق. ودون أدنى شك فإنّ هذا المظهر الاقتناعي للعلاقات بين الإدارة والأفراد يجعل الإدارة في مركز أكثر تساوياً معهم من جهة، ويجسّد في الوقت نفسه تطوراً حاسماً لمبدأ المشروعية من جهة أخرى.

إنّ تغليب المنطق التدبيري العقلاني داخل الإدارة من أجل ضمان انسجامها الاجتماعي مع محيطها الخارجي، وفعالية أدائها الإداري يقتضي الأخذ بالمقاربة التشاركية في تعليل القرارات الإدارية من أجل خلق علاقات منتظمة مع مختلف المرتفقين؛ فإشراك المواطنين في تسبيب القرارات الإدارية يرفع من جودة هذه القرارات ويساهم في دمقرطتها، كما يساعد على تحرير الطاقات، ويخلق أوضاعاً جديدة تتجاوز في كثير الأحيان الإطار الضيق الذي تنص عليه النصوص القانونية، ويفتح آفاقاً واسعة للتواصل الإداري العمومي والمحلي.

المطلب الثالث: التسبيب الوجوبي يعزز مبدأ المساءلة والمحاسبة

إنّ الإدارة حينما تتخذ قراراتها، سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية؛ إنما تتخذها بواسطة موظفيها أو عمالها، وسواء كان التسبيب وجوبياً مفروضاً بنص قانوني أو جوازي، فإنّ المسلم به أن هذا التسبيب يعد جزءاً هاماً من مضمون مبدأ الشفافية؛ والذي يعني الكشف عن

الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار، ويبرهن على النتيجة التي يقصده القرار هي نتيجة منطقية وتتفق مع مبدأ المشروعية من ناحية والملائمة من ناحية ثانية[1].

يقتضي تسبيب القرارات الإدارية اتخاذها من طرف جهة مختصة تكون مسؤولة عن جميع ما جاء في مضمون هذا التسبيب، ومن ثمَّ تتحمّل مسؤولية جميع الأضرار الناتجة دون أن يترك لها المجال لتكييف الأسباب والغايات مع ما استجدّ من وقائع؛ وهو ما يعتبر ضمانة قانونية وقضائية تنقل المرتفق من وضعية الموظّف المدعي إلى «المواطنة الحقيقية»، وتحقق المصلحة بين الإدارة والمواطن؛ لأنّ هذا الأخير يكون على بيّنة من الأسباب والغايات التي جعلت الإدارة تتخذ قراراً معيناً في حقه لها ما يبررها، وهو ما يعتبر ضمانة أساسية تضع الإدارة تحت طائلة المسؤولية عندما تكون قراراتها غير مشروعة. ومن هنا تتجلى أهمية قانون التعليل في وضعه لآليات قانونية وتواصلية تحدُّ من البيروقراطية ومن غلوّ السلطة التقديرية للإدارة، وتدفع الموظف إلى اتخاذ أكبر قدر من الحيطة والحذر عند تعليله لأيّ قرار إداري فردي سلبي؛ لأن التسبيب يعتبر وثيقة إدارية تمكِّن من رقابة سلوك هذا الموظف ومجازاته إذا أحسن ومعاقبته إذا أساء،[2] فهو بذلك خطوة تندرج ضمن تعزيز الرقابة على الإدارة وعقلنة علاقتها بمحيطها الخارجي بما يضمن التواصل الإداري ويدعمه، إنه ليس مجرد ضمانة شكلية فقط، وإنما هو أسلوب للتقييد الذاتي للإدارة يبعدها عن التحكم والمزاج[3].

خاتمة:

بناءً على ما تقدّم واستنتاجاً منه نخلص إلى أنه و انطلاقا مما أثبتته الدراسات المقارنة فضلاً عن ما كشف عنه واقع التجارب العملية؛ فإنّ تقرير التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية كمبدأ أساس يحكم سائر الأعمال التقريرية للإدارة، لهو إحدى أهمّ وأنجع المكنات التي كان القسط الأكبر–إلى جانب الآليات الأخرى طبعاً-، في المساهمة بإخراج الإدارة العامة من عتمة السرية إلى وضوح الشفافية، والتي تعدُّ اليوم المؤشر الحقيقي لمدى تطوُّر وتقدُّم النظم الإدارية وديمقراطيتها؛ وذلك بإعادتها للتوازن المفقود في معادلة التوفيق بين مقتضيات السرية ومتطلبات الشفافية، عبر ترجيحها كفَّة العلانية على حساب الغموض والتستر، وهي المعضلة التي لطالما أرَّقت المشرع في مختلف دول العالم في سعيه الحثيث بحثاً عن إدارة مثلى تحظى برضى جمهورها، وبذلك مثَّل مبدأ التسبيب الوجوبي ثورة في مجال تحديث الإدارة وعصرنتها؛ باعتباره تراجع عن المبادئ التقليدية الراسخة والمتجذرة في القانون والقضاء الإداري، بشكل بلغ حدّ تبجيله بأن تمت صياغته كمبدأ دستوري في بعض الدول على غرار جنوب إفريقيا، في وقت لازال فيه الوضع في النظام القانوني الجزائري يراوح مكانه، ولم يلتحق بعد بركب التشريعات الحديثة التي قطعت أشواطاً في هذا المجال، وهذا راجعٌ أساساً الى ضعف ومحدودية المعالجة

---

[1]- سامي الطوخي، المرجع السابق، ص: 360.

[2]- خالد أحمد محمد إبزيم، تسبيب القرارات الإدارية بين الفعالية وغياب النص القانوني، مجلة الجامعي، العدد السادس والعشرون، النقابة العامة لأعضاء هيئة التدريس الجامعي، ليبيا،2017، ص: 124.

[3]- محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص: 51.

التشريعية لموضوع التسبيب كمّاً و نوعاً؛ بالرغم من وجود نصّ صريح يوجب التسبيب الإلزامي للقرارات الضارة، ولعلّ ما يبدِّد هذه الصورة القاتمة ويبعث على التفاؤل هو أنَّ المؤسس الدستوري وبموجب التعديل الأخير قد عمد إلى دسترة مبدأ إلزامية تعليل الردود على الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، وهو ما يمكن اعتبارها فاتحة الطريق والأرضية القانونية الأساسية التي يجب البناء على مقتضاها.

وعليه لم يبقى أمام المشرع الجزائري والذي نستغلّ هذه الفرصة - كتوصية - لتوجيه نداء إليه لاستدراك ما فاته ولمواكبة التطورات الحاصلة في الأنظمة المقارنة، من خلال التفكير الجدّي في إطلاق ورشة إصلاح شامل للمنظومة القانونية الناظمة للإدارة،مبنية على رؤية متبصِّرة وحازمة تمرُّ عبر مراحل مدروسة وبتدرج ممنهج ومحكم بغية تهيئة البيئة الملائمة لاحتضانه وهي البيئة التي تستدعي ضرورة تحضيرها بداية و مقدما الشروع في إعداد نصوص تقر مبادئ الشفافية و الحق في الوصول و الاطلاع على الوثائق بكل حرية، على أن تأخذ في الحسبان الوضعية الراهنة للإدارة العامة ومؤهّلاتها ومدى استيعابها له ضماناً لفاعليتها من جهة، وتراعي الدروس المستفادة من التجارب المقارنة وليس مجرد استنساخ لتجربة الآخرين وتقليده تقليداً أعمى، بل على نحو يمكِّن من تثمين المكاسب وتلافي العيوب لضمان نجاعتها من جهة أخرى، إلى أن يتوّج هذا المسعى في الأخير بإصدار قانون خاصّ بالتسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، يتكفل بتحدّيد مضمونه ونطاق إعماله، وشروط صحته وإجراءاته، وكذا الاستثناءات الواردة عليها وأخيراً الجزاء المترتب على مخالفته تمهيداً للخروج بتقنين متكامل ومستقلّ يتضمن في طياته جميع الإجراءات الإدارية غير القضائية، كما هو معمول به في سائر النظم المعاصرة، حماية لحقوق وحريات وتكريساً لمتطلبات إعادة الثقة الضائعة بين الإدارة والمواطنين بوصفها من آليات تجسيد غايات العدالة الإدارية و تخليق المرفق العام.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر:

أ- القوانين:

1-المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر. رقم: 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

2-القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. رقم 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

3-الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية، ج.ر.رقم: 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

4-المرسوم الرئاسي رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المتضمن علاقة الإدارة بالجمهور، ج.ر. رقم 27، الصادرة في 06 يوليو 1988.

ثانياً: قائمة المراجع:

أ-الكتب:

1-أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء،منشأة المعارف، مصر، 2007.

2-بلباقي وهيبة، تسبيب القرارات الإدارية، الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2020.

3-محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الإفراد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
4-محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1996.
5-مرهون بن سعيد الذيب المعمري، تسبيب القرارات الإدارية، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2002.
6-سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة على التسبيب الوجوبي لقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر،2016.
7-سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر.
8-سعيد النكاوي، تعليل القرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار نشر المعرفة، المغرب، 2014.
9-سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

ب-رسائل الدكتوراه:

1-غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن، أطروحة تندرج ضمن متطلبات الحصول على دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون العام، جامعة الجزائر، 2009-2010.

ج-المقالات العلمية:

1-بوفراش سفيان، أهمية التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في دولة القانون، المجلة النقدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دون ذكر عدد، دون ذكر سنة نشر.
2-وافية داهل، تسبيب القرارات الإدارية دارسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، العدد 11، جوان، 2017.
3-عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية العدد2، القاهرة، 1966.
4-خالد أحمد محمد إبزيم، تسبيب القرارات الإدارية بين الفعالية وغياب النص القانوني، مجلة الجامعي، العدد السادس والعشرون، النقابة العامة لأعضاء هيئة التدريس الجامعي، ليبيا، 2017.

د- المداخلات في الملتقيات والندوات العلمية:

1-محمد القصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة - إلزام الإدارة بتعليل قراراتها، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمته المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية والجمعية المغربية للعلوم الإدارية، يوم 26 فيفري 2003 بالمدرسة الوطنية للإدارة، وبمساهمة مؤسسة هانس سايدل الألمانية، الرباط،2003.

ه-المقالات على مواقع الانترنيت:

1-خليفة سالم الجهمي، تراجع بعض المبادئ التقليدية في القضاء الإداري الفرنسي، نقلا عن موقع: https://khalifasalem.wordpress.com/، تاريخ الاطلاع 2021/02/5 على الساعة 10صباحا.

و- المحاضرات:

-مهند نوح، الإدارة بالشفافية، محاضرة ألقيت في قاعة المحاضرات في مجمع اللغة العربية بتاريخ 28ربيع الأول1430ه الموافق 20 مارس، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2002.

*** المراجع باللغة الفرنسية:**

1-A. Levy, Evalution étymologique et sémantique du mot secret nouvelle de psychanalyse, n.14, 1976, p 12.

2-R. Hostiou,proceduer et formes de lacte administratif en droit française, L.G.D.J ,1975.
3-A.Galogeropoulos, le contrôle de la légalité des actes administratifs unilatéraux, L.G.D.J 1983 -
4-Manesse(J.) : Le problème de la motivation des décisions administratives, Thèse pour le doctorat d'Etat, CUJAS,1976.
5- Issac(G.): La procédure administrative non contenticuse, L.G.D.J.,1968 .