تسبيب القـرارات الإداريـة
دراسـة مقـارنة بيـن الجـزائر وفـرنسا

أ/ وافية داهل
كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة سطيف2
bouketira@yahoo.fr

ملـخص:

لتسـبيب القرارات الإدارية أهمية بالنسـبة للأفراد والإدارة على السـواء، فكما أنه ضـمان للحقوق والحريات من تعسـف الإدارة، يعتبر سـببا لنجاعة العمل الإداري، كما يسهّل مهمة القاضي الإداري خاصة في رقابة المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية.

رغم ذلك لم يتقرر مبدأ التسـبيب الوجوبي للقرار الإداري في الجزائر إلا بموجب المادة11من القانون06/01المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، التي فرضت تسبيب القرارات الصادرة في غير صالح المواطن، وهو غير كاف لتجسيد المبدأ فعليا في مقابل الثراء التشريعي والقضائي الفرنسي في هذا الموضوع.

الكلمات المفتاحية: التسـبيب، القرار الاداري، الإدارة، المواطن، المشـروعية الداخلية..

Abstract:

The causation of administrative decisions is important for the administration and as well as for the individuals in protecting their rights and freedoms against the abuse of power. It causes the perfection of administrative action and specifically, it eases the judicial control of the internal legality of the administrative decisions.

Despite of this significance, the principle of the obligatory motivation of administrative decisions was only adopted in Algeria by article 11 of law 06/01. This article is not sufficient for the implementation of the principle compared to the French legislation and judicial system which is very rich and full of articles concerning this theme.

ISSN. 2352-975X

Key words: causation; administrative decision; administration; citizen; internal legitimacy.

مقدمة:

من المبادئ التقليدية الموروثة عن النظام الفرنسي الذي كان سائدا إلى ما قبل 1978 السرية الإدارية، حيث لم تكن الإدارة ملزمة بالإفصاح عن أسباب قراراتها والتي تصدر متمتعة بقرينة الصحة. إلاّ أن متطلبات نجاح التنمية الإدارية والإصلاح الإداري أبانت عن مساوئ هذا الموروث وما يقتضيه من عدم التزام بالتسبيب، وما نجم عنه من عرقلة للعمل الإداري والحيلولة دون إدراك المواطن لحقيقة أسباب اتخاذ القرار الذي يؤثر في مركزه القانوني خاصة في ظل السلطة التقديرية للإدارة في كثير من المواضع.

ولذلك فقد دفعت هذه الوضعية الكثير من الدول إلى تبني مبدأ وجوب تسبيب القرار الإداري في منظومتها القانونية باعتباره من المكونات الجوهرية للإدارة الحديثة التي تقوم على الشفافية بدل السرية الإدارية تعزيزا لحقوق وحريات الأفراد وحمايتها من تعسّف الإدارة، وتحقيقا لجودة وفعالية صناعة القرار الإداري، في الوقت الذي يبدو فيه تجاوب المشرع الجزائري مع هذا الاتجاه محتشما.

نبحث في هذا المقال إشكالية مدى ضرورة تسبيب القرار الإداري في ظل عدم التوازن في العلاقة بين الإدارة والمواطن، والذي ينعكس على الرقابة القضائية لمشروعية القرار الإداري، وما كرّسه المشرع الجزائري في سبيل ذلك مقارنة بالمشرع الفرنسي.

يتطلّب الأمر بيان أهمية التسبيب للأفراد والإدارة (المطلب الأولّ) ثمّ بيان التكريس القضائي والتشريعي لوجوبية التسبيب (المطلب الثاني) وإبراز دوره كأداة لضمان رقابة قضائية فعّالة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري (المطلب الثالث).

المطلب الأولّ: أهمّية التسبيب بالنسبة للأفراد والإدارة.

تسبيب القرار الإداري التزام قانوني تفصح بمقتضاه الإدارة عن الأسباب الواقعية والقانونية لاتخاذه، في صلب القرار، تلقائيا بناءً على إلزام قانوني أو قضائي.[1]

ISSN. 2352-975X

وللتسبيب أهمية بالنسبة للأفراد والإدارة معا، فطبيعة علاقة الإدارة بالأفراد تتطلب تقرير ضمانات كافية في مواجهة تعسّفها، كما أنّ طبيعة العمل الإداري تحتّم التفكير أولا قبل اتخاذ القرار.

الفرع الأوّل: التسبيب ضمانة هامّة للأفراد.

إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها كفيل بالوقوف حاجزا دون التصرفات التحكمية لرجل الإدارة، إذ يغدو التسبيب شرطا لصحة القرار الإداري، ويكفل للفرد اطّلاعا وافيا على أسباب القرار ويبيّن له مركزه القانوني ويسهل عليه اتخاذ الموقف المناسب اتجاهه.[2]

وإلزام الإدارة بالتسبيب يقيّد سلطتها؛ فالسلطة المقيدة تحمي حقوق الأفراد وحرياتهم، لأنها تحدد الدائرة التي تتصرف فيها الإدارة،[3] والتسبيب الواضح والمنطقي يحيط الفرد بأسباب القرار مجّانا دون اللجوء المكلف والمجهد للقضاء، ويسهّل عليه الإثبات وبناء ادّعاءاته وترتيبها عند الطعن قضائيا.[4]

أما عدم التسبيب فيتركه غير قادر على تحديد نقاط الارتكاز التي يبدأ منها الدفاع عن نفسه، فيستنفد كل قواه و يفقد ثقته في شرعية النشاط الإداري.[5]

الفرع الثاني: التسبيب سبب لنجاعة العمل الإداري.

يرى بعض الفقه أن إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها يقيّد نشاطها، ويضاعف البطء في تسيير شؤونها[6]. لكن البعض يراه سببا لنجاعة العمل الإداري، فالأستاذ Riverro يرى أن تنفيذ القرار يغدو أكثر سهولة كلما كان مفهوما، ويسهل قبوله من طرف الأفراد فيقل احتمال مخاصمته[7].

كما أنه وقاية من الاستعمال التحكّميّ للسلطة التقديرية، بجعل العمل الإداري أكثر شفافية؛ حيث تنأى الإدارة عن استعمال العبارات الغامضة لإخفاء دوافعها، مما يحقق اقتناع المخاطبين به فيقبلون على تنفيذه طوعا.[8]

والتسبيب وسيلة للرقابة الذاتية، إذ يبعث على التروّي والتدقيق والاستفادة من وجهات النظر المختلفة تفاديا للقرارات غير المدروسة، ويجنّب رجل الإدارة القرارات الانفعالية، إذ يكون إصدار القرار بعد البحث الموضوعي والدقيق.[9] و بهذا يكون

ISSN. 2352-975X

ضمانة موضوعية مؤثّرة في مضمون القرار الإداري؛ إذ يحمل في طياته الدليل على صحته[10].

إن إلزام الإدارة بالتسبيب لا يعرقل العمل الإداري لأن كل قرار يجب أن يكون له سبب جدّي و قائم وقت إصداره؛ إلاّ إذا حاولت الإدارة اختراع أسباب شكلية لا علاقة لها بالأسباب الحقيقية وفي هذه الحالة هي من يتحمل نتائج ذلك.[11]

المطلب الثاني: تكريس مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية.

تمسك القضاء الإداري في فرنسا لفترة طويلة بقاعدة لا تسبيب دون نص، لكن نداءات الفقه توّجت بإقرار وجوب تسبيب القرارات الإدارية من القضاء والمشرع.

الفرع الأول: موقف القضاء من مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية.

لم يتنازل القضاء الإداري في فرنسا عن مبدأ عدم وجوبية تسبيب القرارات الإدارية، إلاّ بعد تدخّل المشرع الذي كرّس المبدأ العكسي، أما في الجزائر فإن اعتراف القضاء الإداري بمبدأ وجوبية تسبيب القرارات الضارة بالمواطن جاء قبل تدخّل المشرّع، وإن كان تاريخيا بعد إقراره في فرنسا بحوالي عقدين من الزمن.

أوّلا: موقف القضاء الإداري الفرنسي.

لم تكن الإدارة ملزمة بالتسبيب إلاّ في حالات نادرة، ودعّمها في ذلك القاضي الإداري، حيث لعبت نظرية الوزير القاضي دورا كبيرا بتمييزها بين الإجراءات القضائية وغير القضائية الذي ترتب عنه اشتراط تسبيب الأولى دون الثانية، ولم يحل زوال النظرية دون استمرار المبدأ.[12]

وقد طبّق مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عدم وجوب تسبيب القرارات الإدارية اعتبارا من قضية Harouel et Morin[13] ولم يقبل أي استثناء عليه إلاّ بموجب حكم Billard[14] وبعدها بعشرين عاما بحكم Agence Maritime Marseille -Fret[15] ثمّ أكّد بصورة قطعية في حكم Lang[16] أنّ: "الاستثناء من عدم التسبيب ليست له سوى قيمة احتياطية وليست له قيمة مبدأ قانوني عام"[17] ويبرر مجلس الدولة تمسكه بالمبدأ على أساس:

1. ندرة النصوص القانونية المستوجبة للتسبيب مما لا ينشئ مبدأ قانونيا عاما.

ISSN. 2352-975X

2. العيوب الناجمة عن وجوبية التسبيب لا تقابلها ضمانات أعلى من تلك المعترف بها للأفراد في مواضيع أخرى.

3. تسبيب الإدارة قراراتها تلقائيا لا يمكن النظر إليه على أنّه ملزم.

ورغم قيام بعض الدول الأوربية بتنظيم قواعد الإجراءات الإدارية غير القضائية، التي فرضت بموجبها تسبيب القرارات الإدارية، إلاّ أن مجلس الدّولة الفرنسي لم يتخلّ عن توجّهه، وأمام إحجامه تدخّل المشرّع ليقرّر المبدأ من خلال القانون رقم 587/79 بشأن تسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد، ثم تلته سلسلة من القوانين في الموضوع.

ثانيا: موقف القضاء الإداري الجزائري.

استقرّ قضاء المحكمة العليا[18] ومن بعده قضاء مجلس الدولة على عدم إلغاء القرار الإداري لتخلف التسبيب في غياب النص عليه، بالمقابل ألغى المجلس قرارات إدارية لتخلّف التسبيب في وجود نصوص ملزمة،[19] لكنه تبنى المبدأ في سنة 1999 واعتبره مبدأ عاما للقانون، بمناسبة حكمه في قضية بنك يونيون ضدّ محافظ بنك الجزائر وجاء فيه: "...حيث أن قرار رفض الاعتماد غير مسبب وهذا مخالف للمبادئ العامة للقانون التي تفرض تسبيب القرارات الإدارية الصادرة ضدّ الأفراد..."[20] واستمر مجلس الدولة في هذا القضاء من خلال قرارات مشابهة.[21]

الفرع الثاني: التكريس التشريعي لمبدأ وجوبية التسبيب.

تطلب تمسك القضاء الإداري الفرنسي بمبدأ عدم وجوبية التسبيب، رغم المطالبات الفقهية تدخّل المشرّع لإقرار وجوبيته، أما في الجزائر فلم يكن المبدأ محل مطالبة ولا نقاش فقهي، لهذا جاء تكريسه تشريعيا متأخّرا جدّا بل مصادفة بمناسبة إدماج معاهدة الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، ولهذا فالحديث في الحقيقة عن اعتراف تشريعي بالمبدأ وليس تكريسا.

ISSN. 2352-975X

أولا: التكريس التشريعي لمبدأ وجوبية التسبيب في فرنسا.

أمام تمسّك الإدارة بالمبدأ التقليدي"لا تسبيب إلا بنص"، وإحجام القضاء الإداري عن تقرير مبدأ وجوب التسبيب، تدخّل المشرّع لإقراره بدعم من انتقادات الفقه الرافض لطغيان مبدأ السرية و اقتناع السلطة التنفيذية.[22]

ولإرساء سياسة الوضوح الإداري صدرت سلسلة من التشريعات، بدءا بقانون وسيط الجمهورية، والنصوص المتعلقة بتبسيط الإجراءات الإدارية كقانون المعالجة الآلية للبيانات الشخصية للأفراد[23] ثم القانون753/78 المتعلق بالاطلاع على الوثائق الإدارية، وتوّجت هذه السلسلة بالقانون587/79 بتاريخ1979/07/11 المتعلق بالتسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، الذي اعتبره الفقه ثورة فكرية واجتماعية في فرنسا وإصلاحا يدعم حقوق الإنسان،[24] ورغم أنّه لم يفرض تسبيب كافة القرارات الإدارية إلاّ أنّه وسّع من دائرة القرارات الفردية الواجب تسبيبها بما يحقق التوازن بين السير الحسن للإدارة وضمان حقوق الأفراد؛ فجاء في المادة الأولى منه:" للأشخاص الطبيعية والمعنوية الحق في الاطلاع ومعرفة-دون تأجيل- أسباب القرارات الإدارية الفردية الصادرة في غير صالحهم" ووضعت قائمة بالقرارات التي يجب تسبيبها.

وأوجبت المادة الثانية تسبيب كل القرارات الإدارية الفردية المخالفة للقواعد العامة المحددة بالقانون أو التنظيم، واستثنت المادة الرابعة حالة الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية والقرارات السرية.

وبموجب القانون 76/86المؤرّخ 17جانفي 1986 المتمم للقانون 587/79 وسّع المشرّع نطاق التسبيب الوجوبي، ثم صدر القانون 525/2011 بتاريخ 11ماي2011 المتعلق بتبسيط وتحسين نوعية القانون ووسّعت المادة 1/14 منه المبدأ ليشمل أيضا قرارات رفض الطعون الإدارية متى كانت هذه الطعون لازمة للطعن القضائي، وهكذا تراجع مبدأ عدم وجوبية التسبيب بسبب الاستثناءات الواردة عليه إلى الحد الذي أصبح يبدو فيه استثناءً، وأصبح التسبيب من ملامح القانون العام.[25]

ISSN. 2352-975X

ثانيا: التكريس التشريعي لمبدأ وجوبية التسبيب في الجزائر.

مقابل الثراء التشريعي في موضوع وجوبية التسبيب في فرنسا لا نجد في الجزائر نصّا عامّا يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية عدا نص المادة11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته[26]، ورغم أنّ المشرّع الجزائري بادر إلى وضع ضوابط العلاقة بين الإدارة والمواطن بموجب المرسوم 131/88[27] لكنّه لم يعترف فيه بمبدأ وجوبية التسبيب.

إنّ الوضع الذي ساد قبل 2006 هو اشتراط المشرّع من خلال نصوص خاصة تسبيب الكثير من القرارات التي تمس حقوق الأفراد وحرياتهم، كقرارات نزع الملكية، والضبط الإداري، والقرارات التأديبية، وقرارات رفض الاطلاع...[28].

لكن مبدأ وجوبية التسبيب لم يتقرر إلاّ بموجب المادة 11 من القانون 01/06 التي نصت: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعيّن على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا...بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتبيين طرق الطعن فيها."

وفي سنة 2012 صادقت الجزائر على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة،[29] ونصت المادة01/06 منه:"...تقوم الإدارة العامة بتبليغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن المتاحة لهم".

نلاحظ فرقا كبيرا بين سيرورة التحول من مبدأ عدم وجوبية التسبيب نحو وجوبيته في فرنسا والتحوّل الفجائي في الجزائر، فالتكريس في فرنسا جاء بموجب قانون داخلي وتعبير عن إرادة داخلية للسلطة التنفيذية كانت نتيجة لاقتناعها بحتميته و تبعا لنقاش فقهي أشبع الموضوع دراسةً، بينما لم يكن للسلطة الداخلية في الجزائر دور في صياغة أي من النصّين، فالنص الأول من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، هو نقل حرفي عن معاهدة الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته، والنص الثاني مادة في الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العمومية والإدارة، فالنصان في الأصل دوليان، ومع ذلك فإن تبنّي المشرّع الجزائري لهما كاف لتمتعها بالقوة الإلزامية في مواجهة الإدارة.

ISSN. 2352-975X

رغم هذه الإلزامية التي تعتبر خطوة في صـــــالح الحقوق والحريات، إلاّ أنّها غير كافية، لأنها تعبّر عن اعتراف بالحق ولا تقدّم آليات عضـــوية وإجرائية وموضـــوعية لضمانه وهو ما يتطلب قانونا مستقلا في هذا الشأن.

ومقارنة النظام القانوني الفرنســي لمبدأ وجوبية التســبيب مع النصــوص في الجزائر تقودنا إلى الملاحظات التالية:

1-مقـارنـة المـادة11 من القـانون01/06 والمـادة01/06 من الميثـاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة مع المادة الأولى من القانون587/79 الفرنســـــي تُظهر الصـــياغة غير الدقيقة لهذين النصـــين؛ إذ لم يحددا القرارات واجبة التســـبيب أهي القرارات الإدارية الفردية –وهذا هو المنطقي وهو ما جاء في القانون الفرنسي- أم تشمل أيضـــا القرارات الإدارية التنظيمية والتي قد تمس بحقوق الأفراد فقط عند تطبيقها، وقد برّر الفقه هذا المسلك من المشـرّع الفرنسـي بعدم رغبته في عرقلة النشـاط الإداري الذي قوامه أســاســا النصــوص اللائحية والتي لا تتوجه إلى الأفراد مباشــرة[30] وهو ما أكّدته أحكام مجلس الدولة الفرنسي.[31]

2-اعتمدت المادة الأولى من القانون الفرنســـــي معيار مدى تأثير القرار الإداري في المراكز القـانونيـة للأفراد ومثّلت لـذلـك بطـائفـة من القرارات، وأوردت المـادة11 من القانون 01/06 في الجزائر عبارة "الصـادرة في غير صـالح المواطن" وهي أضيق نطاقا، لكن القاضـي الإداري بموجب دوره التفسـيري بإمكانه إعطاءها تفسـيرا واسـعا تأسـّيا بما عليه الحال في فرنسا[32].

3-لم تبيّن المادتان11و01/06 المذكورتان شـروط التسـبيب، بينما اشـترط المشـرّع الفرنسي الكتابة وأن يتضمن الاعتبارات الواقعية والقانونية التي ارتكز عليها القرار.

4-كما لم تحدد المادتان جزاء عدم التسبيب هل هو عدم مشروعية القرار الإداري، أم أن هناك إمكانية للتصحيح بالإفصاح اللاحق عن الأسباب، ونحن نرى أن الإفصاح اللاحق لا يمكن أن يكون بديلا عن شـكلية التسـبيب التي تحيط الفرد مجانا علما تاما بأسـباب القرار، وتجنبه اللجوء إلى القضـاء، أو الطعن الإداري وما يطغى عليه من

ISSN. 2352-975X

بيروقراطية، كما أن المعروف أن الشكليات المقررة لصالح الأفراد شكليات جوهرية لا تقبل التصحيح.

5-إن المبدأ العام الذي جاءت به المادة11 من القانون01/06 وعززته المادة 1/6من الميثاق الإفريقي، لا يلغي العمل بأحكام النصوص الخاصّة التي تستوجب تسبيب بعض القرارات الإدارية، كقرارات رفض منح التراخيص بالبناء[33]، والقرارات التي تتضمن عقوبات تأديبية على الموظفين[34]. كما يشمل المبدأ قرارات الجهات الوصائية الصادرة في غير صالح الهيئات المحلية وأعضائها بمناسبة ممارستها رقابتها عليها، خاصة وأن قانوني البلدية والولاية الحاليين لم يلزما الجهات الوصية بتسبيب هذه القرارات إلا في حالات نادرة.

6-استثنت المادتان4 و5 من القانون الفرنسي من مبدأ التسبيب الوجوبي حالة الاستعجال المطلق، والقرارات الضمنية، والقرارات السرية، و لم تبيّن المواد المعترفة بالمبدأ في الجزائر ما إذا كانت ترد عليه استثناءات، ولكون الاعتراف بالمبدأ جاء في مادة واحدة وبمناسبة تنظيم موضوع ذو طبيعة جزائية فإن القاضي الإداري في الجزائر يمكنه إعمالا لروح القانون تبنّي الاستثناءات الواردة بالقانون الفرنسي.[35]

المطلب الثالث: التسبيب ضمانة لفعالية الرقابة القضائية على المشروعية الدّاخلية للقرار الإداري.

إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها ضمانة فعلية لرقابة قضائية فعالة على سبب القرار الإداري وغايته، إذ أنه مصدر للمعلومات فيسهّل مهمّة الطاعن والقاضي[36].

الفرع الأوّل: دور التسبيب في الرقابة على السبب.

للتسبيب دور بارز في الرقابة على سبب القرار الإداري من حيث صحة الوجود المادي للوقائع، وتكييفها القانوني، ومدى أهميتها وخطورتها، ومدى تناسبها مع محله؛ فإلزام رجل الإدارة ببيان الاعتبارات الواقعية والقانونية التي بني عليها قراره يسهّل على القاضي رقابة السبب، لأنّ الإدارة التي تذكر الأسباب في صلب قرارها تصبح أسيرة لها، والقاضي لا يتحسس ظاهر الأمر فقط بل يتعمق على ضوء الملف بحثا عن السبب الحقيقي للقرار.[37]

ISSN. 2352-975X

وعدم تسبيب القرار يصعّب مهمّة القاضي في رقابة الأسباب، ويجعله في إطار دوره في توجيه الإجراءات يطلب من الإدارة الإفصاح عنها، وقد أقر القاضي الإداري لنفسه بهذه السلطة بمناسبة حكمه الشهير في قضية Barel، حيث قدّم مفوض الحكومة LETOURNEUR في تقريره حول القضية أساسا منطقيا وقانونيا لهذه السلطة بقوله:"... ويترتب على هذه الرقابة أن يكون للمجلس الحق في أن يطالب الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها وتقديم جميع المستندات التي يرى لزومها للوصول إلى تكوين اقتناعه، وإلاّ فإنّ الرقابة التي يمارسها ستكون رقابة نظرية مجرّدة من كلّ قيمة عملية... ".[38]

و لقد استقر قضاء مجلس الدّولة بعدها على إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها شرط إثبات الطاعن جدّية ادّعاءاته، غير أنّه بدأ بالتخلّي عن هذا الشرط في قضية Grange.[39]وبعدها في قضيتيRioux[40] وVicat Blanc[41] حتى لا تكتسب الإدارة بامتناعها عن الإفصاح عن الأسباب ميزة غير عادلة نتيجة لموقفها السلبي. وحتّى في الحالات المبرّرة بواجب المحافظة على السرّية، فإنّ القاضي لا يكتفي بادّعاء الإدارة ما لم تقدّم شروحا إضافية، وإلاّ عُدّت سيّئة النّية.[42]

لكنّ التحوّل العميق في قضاء مجلس الدولة في هذا المجال كان بمناسبة حكمه في قضيةMaison Genestal التي طلب فيها من الإدارة تقديم الأسباب الواقعية والقانونية لقرارها، ولم يكتف بأسباب مبهمة وشديدة العموم، كما لم يطلب من المدعي تقديم قرائن جدّية تمثّل بدايات إثبات.[43]

ولقد أقر مجلس الدولة الجزائري بسلطته في أن يطلب من الإدارة الإفصاح عن أسباب قراراها حيث قرّر:"... حيث لا يمكن لوالي ولاية معسكر التأكيد على أنه غير ملزم بتقديم شرح لتبرير قراره، ذلك لأنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب كل قرار من قراراتها، فإن عليها تقديم كافة الشروحات التي تسمح للعدالة بممارسة سلطتها للرقابة في أحسن الظروف".[44]

كما عبّر عن عدم إمكانية مباشرة الرقابة القضائية على مشروعية الأسباب في حالة عدم كفاية التسبيب بقوله:"...حيث أنّه يتبيّن بعد الاطّلاع على القرار المطعون فيه

ISSN. 2352-975X

بالإلغاء وعلى محضر لجنة التأديب أنّه لا يذكر بصفة واضحة ما هي الأفعال التي سببها المستأنف عليه والتي تمّ تكييفها حسب العقوبة المسلطة عليه بأخطاء من الدرجة الثالثة، وبالتالي فإنّ قضاة الموضوع لم يتمكنوا من مراقبة مشروعية الأسباب التي أدّت لاتّخاذ القرار المطعون فيه..."[45].

إنّ سلطة طلب القاضي الإداري من الإدارة الإفصاح عن أسباب القرار المطعون فيه لا توفّر كامل مزايا التسبيب المعاصر لصدور القرار، حيث يمكن أن تكون الأسباب التي تفصح عنها الإدارة لاحقا أمام القاضي مختلفة، فضلا عن دور التسبيب المعاصر في تحقيق اقتناع المخاطب بالقرار مما يجنّبهما ساحة القضاء.

الفرع الثاني: دور التسبيب في الرقابة على الغاية.

إذا جانب القرار الإداري المصلحة العامة أو قاعدة تخصيص الأهداف كان مشوبا بالانحراف باستعمال السلطة، الذي يتميز بأنه خفي يصعب الكشف عنه، لأنه يكمن في البواعث الخفية للإداريّ.

إنّ عدم إلزام الإدارة بتسبيب قرارها يجعلها تكتفي بالتذكير باستهدافها المصلحة العامة، أمّا إلزامها به فيوفّر للقاضي والطاعن المعلومات الكافية للكشف عن وجود انحراف بالسلطة أو انحراف بالإجراءات.

وكما هو معروف فإن صلة سبب القرار الإداري بغايته وثيقة، حتى أن بعض الفقه هوّن من صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة بسبب وجود بعض القرارات التي ألزم القانون الإدارة بتسبيبها.[46]

أوّلا: دور التسبيب في الرقابة على الانحراف بالسلطة.

التسبيب وسيلة هامة للكشف عن نوايا وأهداف رجل الإدارة فهو يمكّن من كشف انحرافه بالسلطة؛ غير أنّ ما يحدّ من هذا الدور أنّ الإدارة عندما تسيء استعمال السلطة لا تكشف عن الأسباب الحقيقية للقرار بل تختلق أسبابا لها علاقة بالمصلحة العامة.

بالمقابل فإنّ الظروف اللاحقة على إصدار القرار المغشوشةُ أسبابُه تبيّن عادة أنّ الأسباب التي أعلنتها الإدارة مختلقة لتبرير القرار المشوب بالانحراف، ومن هذا القبيل

ISSN. 2352-975X

حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Castanping الذي طعن في قرار وزير الصحّة الرافض منح الترخيص بفتح صيدلية، بحجة أن المدينة لا تحتاج إلى صيدليات جديدة، لكن الطّاعن اكتشف لاحقا أنّ الوزير وافق على الترخيص بفتح صيدليتين في نفس المدينة وفي تواريخ لاحقة لطلبه، رغم أنّ احتياجات المدينة لم تتغيّر، وهذا يدلّ أن أسباب الرفض مختلقة.(47)

ثانيا: دور التسبيب في الرقابة على الانحراف بالإجراءات.

يتحقق الانحراف بالإجراءات عندما تسعى الإدارة لتحقيق هدف معين باتباع إجراءات أكثر بساطة من تلك الواجب اتّباعها، وهذا فيه إهدار للضمانات المقررة في إطار الإجراءات التي تلافاها مما يجعل القرار مشوبا بالانحراف بالإجراءات.

إنّ إفصاح الإدارة عن أسباب قرارها كثيرا ما يدل على الغاية الحقيقية من القرار الإداري(48)، إذ يسمح للقاضي بمراقبة مدى توافق الإجراء مع هدف القرار، ويمكّن من الكشف عن الانحراف بالإجراء من خلال الشكل الخارجي للقرار، وبالتالي فضح أيّ تلاعب بالإجراءات للوصول إلى أهداف مشروعة فرض القانون الوصول إليها بإجراءات أخرى.

ولقد حرص مجلس الدولة الفرنسي في بداية ظهور عيب الانحراف بالسلطة على أن يكون واضحا وصريحا في نص القرار ذاته تحت طائلة رفض الدعوى، وحينها كان تسبيب القرار الإداري مصدرا مهما للاستدلال على عيب الانحراف بالسلطة في جميع صوره، إلاّ أنّه من غير المنطقي أن يضع رجل الإدارة المتعسّف نفسه في هذا المأزق بأن يضمّن نص القرار الدليل على تعسّفه، ولهذا فإنّ القاضي عدل عن ذلك حيث أصبح بإمكانه الكشف عن الانحراف بالسلطة بالاستعانة بعبارات القرار ذاته - خاصة التسبيب-ومن خلال قرائن أخرى خارجه.

خاتمة:

رغم أهمية تسبيب القرارات الإدارية ودورها في تسهيل رقابة القاضي الإداري على مشروعيته الداخلية؛ إلاّ أنّه لم ينل الاهتمام التشريعي اللازم لتكريسه كضمانة لحماية حقوق وحريات الأفراد ووسيلة لفعالية العمل الإداري.

ISSN. 2352-975X

لقد خطا المشـــرّع الجزائري خطوة هامة باتجاه إلزام الإدارة بتســـبيب القرارات الصـــادرة في غير صـــالح المواطن بموجب نص المادة 11 من قانون الوقاية من الفســـاد ومكافحته إلا أنّ تكريســـه للمبدأ بموجب فقرة في مادّة واحدة وضـــمن تشـــريع ذو طبيعة جزائية غير كاف لمعالجة موضـوع التسـبيب بدقة، مما يتطلب إصـدار نصـوص مفصلة تبيّن نطاق التسبيب وشروطه وجزاء تخلفه و الاستثناءات الواردة عليه، للموازنة بين الســـرية اللازمة للعمل الإداري وضـــمان حقوق الأفراد وحرياتهم، أســـوة بالمشـــرّع الفرنسي الذي كرس المبدأ وظل يوسع نطاقه إلى درجة أ صبح معها مبدأ لا تسبيب إلا بنص يظهر في حد ذاته كاستثناء.

إنّ التجسيد الفعلي لمبدأ إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها في الجزائر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال:

-تكوّن قناعة به أولا لدى الإدارة التي تلازمها ســـياســـة تهميش المتعاملين معها والرغبة في إحاطة أعمالها بالسرية، وبذلك يتم إعمال رقابة ذاتية فعالة.

-تكريسه تشريعيا بموجب نصوص خاصة مفصّلة تبيّن نطاق التسبيب وشروطه وجزاء تخلفه والقرارات المستثناة من المبدأ، للموازنة بين السرية اللازمة للعمل الإداري وضمان حقوق الأفراد.

-وجود قاضي إلغاء يؤمن بأن ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم يعزز العمل الإداري ولا يعرقله، و يلزم الإدارة بالإفصـاح عن الأسـباب فيسـد النقص الذي قد يخلّفه غياب أو ندرة النصوص.

الهوامش:

(1)- George Vedel, P. Delvolvé, Droit administratif, P.U.F., Paris, S.D., p.262 ;Céline Weiner, "La motivation des décisions administratives en droit comparé"R.I.D.C., 1969, V.21, N^0 4, p.779

(2)- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط4، 1979 ،ص.606

-عبد الرحمن بوكثير، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر2، الجزائر، 2014/2013، ص.103

ISSN. 2352-975X

(3)- محمد قصري، " إلزام الإدارة بتعليل قراراتها ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة"(م. م.إ.م.ت. سلسلة مواضيع الساعة، عدد43، 2003،ص ص.171-199)، ص.186

(4)- Alain Plantey, preuve devant le juge administratif, Ed. ECONOMICA, Paris, 2003, p. 115

(5)- خديجة حيزوني، "أهمية إلزامية تعليل القرارات الإدارية في بلورة المفهوم الجديد للسلطة، ومدى فعالية تلك الإلزامية في استيعاب ثقافة هذا المفهوم "(م. م.إ.م.ت.، عدد 51-52، 2003، ص ص.39-52)، ص.49

(6)- فلا جدوى لذكر الأسباب في صلب القرار طالما هناك إمكانية للتسبيب اللاحق من خلال الرقابة القضائية على السبب، كما يرون فيه اعتداءً على الحياة الداخلية للإدارة، وكشفا لمعاملات يجب الاحتفاظ بسريتها لتعلقها بمصلحة الإدارة أو الغير أو المعني بالأمر، والتسبيب يتعارض كذلك مع قاعدة عدم خضوع القرار لشكليات، وهذا من شأنه العصف بفكرة القرار الشفوي والقرار الضمني.

(7)- Jean Rivero, A propos des métamorphoses de l'administration, Mélanges Réné Savatier, p. 385in Mustapha KhARADJI, Sorya CHAIB,"le droit à la motivation des actes administratifs en droit français et algérien", (IDARA, V.5, N.1-2005, N. 29,pp.109-122) p. 109

(8)- محمد الأعرج، " تعليل القرارات الإدارية على ضوء القانون01/ 03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية" (م. م.إ.م.ت. سلسلة موا ضيع الساعة، عدد43، 2000، ص ص.55-148)، ص.127؛ علي خطار شطناوي، " دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه" (مجلة الشريعة والقانون، العدد13، 2000، ص ص.134-199)، ص.142

(9)- المرجع نفسه، ص.144

(10)- محمد قصري، المرجع السابق، ص.189

(11)- عبد الرحمن بوكثير، المرجع السابق، ص.106

(12)- محمد الأعرج، " مدلول التعليل في أحكام التشريع الإسلامي وأحكام القوانين الوضعية " (م. م.إ.م.ت. سلسلة مواضيع الساعة، عدد 43، 2003، ص ص.25-41)، ص ص.33-34

(13)- C.E., 30/04/1880, Harouel et Morin c/ Min. Guerre, Rec.1880, p.419 in Jean Yves VINCENT, Motivation de l'acte administratif, actualisé par Guy QUILLEVRE, juris-classeur, 01/04/2014, Fasc.107-30, p.2

(14)- C.E. Sec., 27/01/1950 ,Billard, Rec.1950 , p.58,Ibid.,p.03

(15)- C.E. Sec., 27/11/1970, Agence Maritime Marseille-Frét, R.D.P.,1971, p.987.

(16)- C.E. Lang,26/01/1973 أشار إليه محمد الأعرج،"مدلول..."،المرجع السابق، ص.37

(17)- محمد الأعرج، "مدلول..."،نفس المرجع، ص.37

ISSN. 2352-975X

(18)- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، 11/06/ 1965، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد3-4، 1965، ص.60؛ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، 10/03/1991، ج.م. ضد والي تيزي وزو، الحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، ط.3، دار هومة، الجزائر، 2007، ص.170.

(19)- مجلس الدولة، 30/09/2000، مبارك نفيسة ضد رئيس بلدية الكاليتوس، قرار غير منشور؛ مجلس الدولة، 08/05/2000، بنك يونين ضد محافظ بنك الجزائر، قرار غير منشور أشار إليهما :عبد الرحمن بوكثير، المرجع السابق، ص.108.

(20)- مجلس الدولة، 09/02/1999، بنك يونين ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، عدد 1، 1999، ص.197

(21)- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، 11/02/2002، مجلّة مجلس الدولة، عدد2002، 1، ص.147؛مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، 24/04/2000، غير منشور، أشار إليه: كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه، الجزائر، 2013، ص.149

(22)- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص.13

(23)- Loi n°78 /17 du 06/01/1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, J.O.R.F. du 07/01/1978, p .227

(24)- محمّد الأعرج، "مدلول..."، المرجع السابق، ص ص.38-40

(25)- S. Doel, concl. Sur C.E., Sect., 07/05/1993, n° 135815, La blemand et a., Juris Data n°1993-041847 in Jean Yves VINCENT, Op.Cit., p.03

(26)- القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/ 2006، المتعلّق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.14

(27)- المرسوم 131/88، المؤرخ في 04 جويلية 1988 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج. ر.27

(28)- عبد الرحمن بوكثير، المرجع السابق، ص ص.107-108

(29)- تمت المصادقة بموجب المرسوم الرئاسي 415/12 المؤرخ في 11/12/2012، ج.ر.68

(30)- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص ص.187-189

(31)- Voir par exemple C.E., Sect. 17/10/1980, Bert, Rec.1980, p.370, concl. Labtoule ; C.E., 30/06/1999, Bert, Rec.1999, Tables, p. 596 ;C.E., 05/04/2002,S.C.P. Patrick Coulon eta, R.F.D.A. 2002, p.674

ISSN. 2352-975X

(32)- عبد الرحمن بوكثير، المرجع السابق، ص.112؛ وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي أن عدم رضا المعني بالقرار غير كاف وحده لاعتبار القرار في غير صالحه، كما أن مبدأ التسبيب الوجوبي لا يشمل القرارات التي تؤثّر بالإيجاب في المركز القانوني للمعني.

(33)- القانون 05/04المؤرخ 2004/08/14 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.51

(34)- المواد 166، 165، 164، 170 من الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر.46

(35)- عبد الرحمن بوكثير، المرجع السابق، ص.113

(36)- خديجة حيزوني، المرجع السابق، ص.50

(37)- S.Sur,"sur l'obligation de motivation formellement des actes administratifs ", A.J.D.A. 1974, p.350

(38)- C.E.,Ass. 28/05/1954, BAREL, G.A.J.A., DALLOZ, 1998, pp.5O7-513

(39)- C.E.Ass., 30/01/1959, Grange, Rec.1959, p. 85

(40)- C.E., 26/10/1960, Rioux, Rec.1960, p. 558

(41)- C.E., 21/12/1960, Vicat Blanc, Rec.1960, p.1093

(42)- C.E., Ass., 11/03/1955, Secrétaire D'état A La Guerre C. Coulon, Rec.1955, p.150

(43)- Jean-Philippe COLSON, "Le juge administratif et la preuve dans le contentieux de la légalité des décisions à caractère économique", Gaz. Pal.,1968, N°2203

(44)- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، 2003/12/16 رقم 010953، ب. ن. ضد والي معسكر، غير منشور

(45)- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، 2005/02/15 رقم 014359، فهرس رقم 94، مشار إلى في كوسة فضيل، المرجع السابق، ص ص.149-150

(46)- محمد سليمان الطماوي، "نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، 1978، ص.155.

(47)- C.E., 02/02/1957, Castanping, Rec.1957, p.78

(48)- محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص.769

ISSN. 2352-975X