جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

تسبيب القرارات الإدارية كضمانة للحقوق ورقابة قضائية فعالة

مذكرة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : إدارة ومالية

إعداد الطالبة

✓ حدة راقع

إشراف الأستاذة:

فاطمة الزهراء فيرم

الموسم الجامعي : 2016/2015م

جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

تسبيب القرارات الإدارية كضمانة للحقوق ورقابة قضائية فعالة

مذكرة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : إدارة ومالية

إعداد الطالبة

✓ حدة راقع

إشراف الأستاذة:

فاطمة الزهراء فيرم

أعضاء لجنة المناقشة :

د/.....بن احمد عبد المنعم .....رئيسا

د/.....فيرم فاطمة الزهراء.....مشرفا و مقررا

د/.....خلدون عائشة.....عضوا ممتحنا

الموسم الجامعي : 2016/2015م

بسم الله الرحمن الرحيم

اهداء

الشكر الأول كله لله وحده على توفيقه لنا فله الحمد وله الشكر على تفضله بإلهاء هذا العمل المتواضع فمن لم يشكر الناس لم يشكر الله.

إلى من أدين لهما بوجودي بعد إذن الله عز وجل إلى والدي الكريمين.

إلى كل نفس طيبة سخت عليا ولو بالدعاء.

إلى كل أخوتي وكل صديقاتي بالخصوص نصيرة خليفي وسعدية عبد المولى وحليمة وحنان وسارة.

والى كل من كلل وجوده وتعبه بالصبر للوصول إلى الحقيقة.

كلمة شكر

الحمد لله الذي أسبغ علي نعمائه الكثير لإكمال هذا العمل وفي هذا المقام أجدني عاجة عن تقديم الشكر لأستاذتي الكريمة والأستاذة الدكتورة فيرم فاطمة الزهراء التي أشرفت على هذه المذكرة منذ أن كانت فكرة إلى أن تبلورت بالصورة التي هي عليها الآن، وإذا كان هناك من كلمة في هذا المقام فهي دعواتي الصادقة لها بمزيد من النجاح والرقي في سيرتها العلمية والعملية وأن يوفقها الله ليستفيد من نخر علمها الكثيرون.

كما لا يسعني إلا أن أتقدم بخالص التقدير والشكر والعرفان لكل أساتذتي كلية الحقوق والعلوم السياسية خاصة أعضاء لجنة المناقشة لتكرمهم مشكورين بالموافقة على مناقشة هذه المذكرة رغم كثرة مشاغلهم فجزيل الشكر لهم على ما قاموا به كما أتمنى عرفانا وجميلا لكل من مد لي يد العون والمساعدة وساهم في إخراج هذه المذكرة سواء بكلمة طيبة أو بنصيحة قيمة، متمنية للجميع توفيق الله جلت قدرته وأخيرا فلكل شيء وإذا ما تم نقصان.

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحا ترضاه"

نسأل الله التوفيق والنجاح.

قائمة المختصرات

م . م . د : مجلة مجلس الدولة .

د . م . ن : دون مكان نشر .

د . ت . ن : دون تاريخ نشر .

د . س . ن : دون سنة نشر .

د . د . ن : دون دار نشر.

م . ج . ع . ق إ . س : المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية.

م . ق : المجلة القضائية .

م . ش . ق : مجلة الشريعة والقانون .

مقدمة

مقدمة

إن خضوع الإدارة للقانون يعكس مستوى متقدم عن التحضر والديمقراطية، إذ أنه يجسد الرغبة العامة في حماية الأفراد من تعسف واستبداد الإدارة فيما لو تركت تتصرف وتعمل دون إخضاعها لأي قواعد قانونية موضوعة مسبقا، وبالتالي فان خضوع الإدارة للقانون مسألة أساسية وجوهرية لتحقيق مقتضيات حريات الأفراد وفاعلية الجهاز الإداري في أي دولة.
والقرار الإداري ليس حقا شخصيا يمارس وفق أهواء العاملين في الإدارة فيتصرفون ويتخذون القرارات الإدارية ويأتون الأعمال المادية حسب أهوائهم واجتهاداتهم الشخصية البحتة، بل أن رجل الإدارة يجب أن تستند تصرفاته إلى أسباب واقعية وقانونية تسوغ له القيام بها وبالتالي فان الالتزام بمبدأ المشروعية والتطبيق الكامل لقواعده العامة ونصوصه النافذة نصا وروحا دون استثناء أو تمييز بعد ضمانه مهمة وحيوية لحقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة اتجاههم ولعل الرقابة القضائية على أسباب القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء تعد ضمانة ضرورية وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون.

ذلك أن إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري يسهل الرقابة القضائية على تلك الأسباب التي أصبحت تشكل ركنا قائما بذاته ومستقلا عن بقية الأركان الأخرى، وبالتالي فان الرقابة القضائية تقتضي أن يكون القضاء الإداري ملما بسبب القرار حتى يتمكن من بسط الرقابة عليه.

لعله من أشد أنواع التعسف أن تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية تنطوي فيها مساس بحقوق وحريات الأفراد، دون أن يعلم الأشخاص بالأسباب الواقعية والقانونية التي دفعات الإدارة لإصدار قراراتها، ومن هذا المنطلق فان تسبيب القرارات الإدارية يعد من أنجع الضمانات لحماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف وظلم الإدارة.

ويكاد يجمع الفقه والقضاء الإداريان على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية ما لم يوجد نص صريح يلزمها تسبيب قراراتها، إلا أن ذلك لا يمنعها أن تسبب

قراراتها إذا أرادت ذلك طوعا واختيارا كما أن القضاء الإداري في بعض الأحيان يلزم الإدارة بتسبيب قراراتها، وفي هذه الحالة يؤدي تخلف التسبيب إلى إلغاء القرار لعيب في الشكل ويختلف التسبيب عن سبب القرار الإداري من حيث أن مشروعية السبب تندرج ضمن المشروعية المادية، بينما تندرج مشروعية التسبيب ضمن المشروعية الخارجية، كما أن ركن السبب لازم لقيام القرار الإداري وشرط أساسي لمشروعيته، بينما التسبيب عنصر غير لازم لمشروعية القرار الإداري، إلا في حالة النص على ضرورة تسبيبه.

ولتسبيب القرارات الإدارية فوائد ومزايا لا تقتصر على الإدارة مصدرة القرار بل تمتد لتشمل الأشخاص والقضاء الإداري.

وتظهر **أهمية الموضوع** في أنه لم يفرد بدراسة قانونية مستقلة كما تكمن في أن معظم الدول العربية حديثة النشأة ومن هنا فان الهدف من هذه الدراسة هو محاولة الوقوف على:

1 –دراسة عامة للموضوع.

2 –دراسة الأساس التاريخي لتسبيب القرارات الإدارية.

3 –دراسة مدى إلزامية الإدارة بتسبيب قراراتها الإدارية.

4 –دراسة أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة والأفراد.

5 –دراسة مدى فاعلية التسبيب في الرقابة القضائية على ركن السبب والانحراف في استعمال السلطة.

وكل باحث يريد أن يدرس موضوعا إلا وله **أسباب** وراء ذلك وهي شبيهة بالعلاقة السببية التي تكون وراء الفعل والنتيجة **فأسباب اختيارنا** لهذا الموضوع تكمن في أسباب موضوعية وأسباب ذاتية وتعود الأسباب الذاتية إلى البحث عن مدى إلزامية الإدارة بتسبيب قراراتها وإلقاء الضوء على فاعلية التسبيب في الرقابة القضائية على السبب والانحراف بالسلطة.

والأسباب الموضوعية تعود إلى أن ما ذكر في الموضوع غير معمق ولا كافي إذ هو معمم يجعل من الموضوع يحتاج إلى دراسة معمقة.

ومن هنا نطرح الإشكالية:إلى أي مدى يمكن أن تكون الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها وما هو الدور الذي يلعبه التسبيب في الرقابة القضائية على ركن السبب والانحراف في استعمال السلطة ؟

سنحاول الإجابة على الإشكالية المطروحة بإتباع منهج وصفي يتبين من خلاله المقصود بتسبيب قرار الإداري كما سنحاول تحليل بعض النصوص القانونية التي نظمت موضوع تسبيب القرارات الإدارية فان اعتماد هذا المنهج بعينه كان من أجل أحداث تكامل وترابط بين مختلف أجزاء الدراسة التي ليست بمنأى عن الصعوبات، مما يجعل الدراسة.

– أكثر اتساقا مع منهجية البحث في موضوع تسبيب القرارات الإدارية ضمانه للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة فقد حددت خطة الدراسة لمعالجة الموضوع بتقسيمه إلى فصلين، **الفصل الأول** تحت عنوان القرار الإداري بين إلزامية السبب وضرورة التسبيب بمبحثين تناولنا في:

-**المبحث الأول:** ماهية التسبيب في القرار الإداري.

-**المبحث الثاني:** موقف القانون المقارن والجزائر من تسبيب القرار الإداري.

وفي **الفصل الثاني** دور تسبيب القرارات الإدارية في حماية الحقوق والحريات ثم تقسيمه إلى مبحثين.

-**المبحث الأول:** أهمية التسبيب في القرار الإداري وعلاقته بالسلطة التقديرية للإدارة.

-**المبحث الثاني:** دور التسبيب في الرقابة القضائية على القرار الإداري.

وأخيرا خاتمة تتضمن أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات تتعلق بموضوع تسبيب القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة.

الفصل الأول

القرار الإداري بين إلزامية التسبيب وضرورة السبب

يعتبر القرار الإداري ذلك التصرف القانوني الذي بمقتضاه تعبّر الإدارة عن إرادتها المنفردة في إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه. وسواء كان هذا القرار فرديا أو تنظيميا فالقاعدة هي عدم إلزام السلطة الإدارية بتسبيب قراراتها استنادا "لقرينة السلامة المفترضة" في القرار الإداري ، على سبب أساسه الواقع القانوني بحيث لا يتصور أن تصدر الإدارة أي قرار دون سبب ويفترض فيه أنه صدر وفقا للقانون و أنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة. هذه القرينة تصحب كل قرار إداري لم يذكر أسبابه وتبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة.

واستثناءا من ذلك قد يلزمها القانون بذكر الأسباب التي أسست عليها قراراتها ، وفي هذه الحالة فقد استقر القضاء في القانون المقارن وقضاء مجلس الدولة الجزائري على أن هذا التسبيب يعد أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار يترتب على إلغائه بطلان القرار ولو كان له سبب صريح.

إذ أننا في هذا الفصل سوف نتعرض لماهية التسبيب (التعليل) في **(المبحث الأول)** وموقف القانون المقارن والجزائري من تسبيب القرار الإداري في **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: ماهية التسبيب (التعليل) في القرار الإداري

يعتبر مبدأ إلزام الإدارة بتعليل قراراتها موضوعا على درجة كبيرة من الأهمية، عملت الكثير من الدول على تكريسه من أجل إعادة التوازن المفقود بين الإدارة والمواطن.

وهو مبدأ اهتمت به كتابات الفقه الإداري الحديث وعليه سنحاول إلقاء الضوء على مضمونه من خلال الإلمام بمفهومه في **(المطلب الأول)** والتمييز بينه وبين ما يشابهه كالسبب في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: مفهوم التسبيب في القرار الإداري

للإلمام بمبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية يستوجب علينا الوقوف عند مختلف التعاريف المقدمة له **(الفرع الأول)** وشروط صحته **(الفرع الثاني)** والرجوع إلى أساسه التاريخي **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: تعريف التسبيب

للإحاطة بمعنى التعليل في القرار الإداري سنحاول التعرض للأصل اللغوي لكلمة التعليل والتسبيب والمعنى الاصطلاحي (أولا)، والتعليل في القانون الإداري (ثانيا) وتعريف الفقهاء لتسبيب القرار الإداري (ثالثا) وموقع التعليل في القرار الإداري (رابعا).

أولا: التسبيب والتعليل لغة واصطلاحا

أ-**التسبيب لغة***: التسبيب في اللغة العربية مصدر كلمة صب والسبب بمعنى الحبل، وهو كل شيء يتوصل به إلى غيره، والسبب يكون أيضا بمعنى الطريق، قال الله تعالى: ﴿وَآتَيْنَاهُ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ سَبَبًا (84) فَأَتْبَعَ سَبَبًا ﴾[1]، والسبب هو ما يوصل به إلى الشيء، فالباب موصل إلى البيت والحبل طريق إلى الماء والطريق موصل إلى ما تريد[2].

التعليل لغة واصطلاحا: يعود الأصل اللغوي لكلمة motiver في الفكر اللاتيني إلى اشتقاقها من كلمتين، الأولى يحرك أو يدفع mouvoir والثاني كلمة motif الباب، وهي ما يدفع الشخص إلى اتخاذ إجراءات ما، ومن الكلمتين معا تكونت كلمة motiver وقد ظهر لفظ التعليل لأول مرة في فرنسا كمصطلح لغوي، وكان يقصد به تضمين الحكم بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجوده، والتعليل في اللغة مصدره علل إذ يقال أن علل الشيء أي بين علته وأثبته بالدليل، وتعلل الشخص أي أبدى الحجة وتمسك بها.[3]

ويقصد بالتعليل اصطلاحا هو مجموعة الأسباب القانونية والواقعية التي يرتكز عليها الحكم أو القرار، أما العوامل الاقتصادية والاجتماعية والنفسية فهي مجرد دوافع .

* قاموس الوسيط الحديث ، منشورات دار أيوب ، باتنة ، الجزائر ، ط 1 ، 2013 .

[1] سورة الكهف ، الآية 84 -85 .

[2] علي محمود علي حمزة، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، د،د،ن، د،م،ن، 2003، ص 23 .

[3] صرفيان بوفراش ، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 16.

يقصد بكلمة يعلل عند رجال الفقه والقضاء احتواء الحكم أو القرار عن الأسباب الواقعية والقانونية التي أدت إلى صدور هذا الأخير.[1]

ثانيا: التعليل في القانون الإداري

ويقصد بتعليل الإدارة لقراراتها أن تذكر في صلبه دوافع إصداره، بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها قامت الإدارة بإصدار قرارها في شأنه.[2]

يقصد أيضا بتعليل القرار الإداري، الكشف عن الأسباب في صلب القرار ذاته وبشكل واضح لا غموض فيه ولا يجوز في هذا الخصوص الإشارة إلى وثيقة أو قرار آخر. [3]

كما يراد أيضا بتعليل القرار الإداري إحاطة من يخاطبه علما بالأسباب التي بني عليها والتي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهو ما يجعله في وضع أفضل عند الطعن في القرار بالإلغاء أو عند المطالبة بالتعويض عنه. [4]

وهناك من يرى أنه إفصاح أو تعبير شكلي للأسباب في القرار الإداري. [5]

---

[1] صفيان بوفراش ، مرجع سابق، ص 17.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري في الفقه ومجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003، ص 120.

[3] صفيان بوفراش ، مرجع نفسه، ص 17.

[4] حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، شرح وتعليل لموضوعات القرارات الإدارية في ضوء أحكام محكمة القضاء الإداري والإدارية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 355.

[5] صفيان بوفراش ، مرجع سابق، ص 18.

وبالتالي يمكن القول أن تعليل القرارات الإدارية هو التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها إلى إصدار القرار الإداري. [1]

ثالثا: تعريف الفقه لتسبيب القرارات الإدارية.

يعرف التسبيب بأنه: " التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه". [2]

ويعرف: " الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويبقى هذا المبدأ أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار الفردي أن يتضمن هذا القرار في ذاته الأسباب التي دعت إلى اتخاذه". [3]

رابعا: موقع التعليل في القرار:

اعتبر مجلس الدولة الجزائري تعليل القرار الإداري شكلية يجب احترامها، عندما قضى بتاريخ 31 جانفي 2000 في قضية (م) ضد رئيس بلدية الكاليتوس، بإلغاء قرار مجلس قضاء الجزائر المؤرخ في 19 نوفمبر 1955، وتصديا من جديد بإلغاء وإبطال عقد البيع الإداري، المؤرخ في 19 نوفمبر 1989 تحت رقم: 225/ 89 الصادر لصالح عثماني عيسى، وهذا لعيب الشكل المتمثل في عدم التعليل لعدم إشارته في ديباجة المداولة أن عقد

[1] عبد الفتاح عبد الحليم السبراي، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار التأليف للنشر، مصر، ب.س.ن، ص 520.

[2] علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 561.

[3] أشرف عبدالفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب قراراتها الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008، ص 73.

البيع الإداري اتخذ بعد المداولة القانونية للمجلس الشعبي البلدي والمصادق عليها من طرف السلطة الوصية.[1]

كما قضى مجلس الدولة الجزائري بإلغاء قرار ولائي غير معلل والقاضي بإقصاء عضو من مستثمرة فلاحية، بحجة أن المعني سلك سلوكا معاديا للثورة التحريرية دون أن يدعم القرار بأدلة كافية على ما نسبه للمعني بالأمر. [2]

وبالتالي يعتبر التعليل أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار وأن القواعد التي تحدده تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار، أي أنه ذلك الصورة الخارجية التي تفرض القوانين واللوائح أن يفرغ فيها القرار الإداري مثل ذلك أن يكون القرار مكتوبا وموقعا ومعللا. [3]

وإذا كان معيار التمييز بين الشكليات الجوهرية والغير جوهرية، هو مدى مساس إغفال هذه الشكليات بحقوق وحريات الأفراد، فإن إلزام الإدارة بتعليل قراراتها يعتبر من الشكليات الجوهرية الواجب احترامها، لأنه يعتبر من الضمانات الأساسية المقررة للأشخاص وذلك من خلال تمكينهم من الاطلاع على الأسباب القانونية والواقعية للقرار،

[1] لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة للنشر، الجزائر، 2006، ص 172-174.

[2] قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، ملف رقم 150297، بتاريخ 1999/02/01، م، م.د، العدد 01، الجزائر، 2002، ص 95.

[3] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 141.

وبالتالي الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم بصورة فعالة سواء أمام الجهة القضائية أو الجهة الإدارية. [1]

الفرع الثاني: شروط صحة التسبيب في القرار الإداري

لتحقيق الأهداف المتوخاة من إلزام الإدارة بتعليل قراراتها، لا بد من وضع شروط وإلزام الإدارة بإحترامه حتى لا يكون مجرد شكلية خالية من أي مضمون وهدف.

إذ نجد هناك شروط متعلقة بمضمون التعليل **(أولا)** وشروط متعلقة بالقرار الإداري محل التعليل **(ثانيا)**.

أولا: الشروط الواجب توفرها في مضمون التعليل (التسبيب):

أ- شروط صياغة الأسباب كتابة في صلب القرار: المقصود به التعليل مباشرة، بحيث يسمح للمعني بالقرار الإداري أن يستقي الأسباب القانونية والواقعية التي بني عليها القرار الإداري، دون الرجوع إلى وثيقة أخرى.[2]

ب- شروط كفاية التعليل: يشترط أن يكون التعليل كافيا بالقدر الذي يسمح بتحقيق الغرض من إلزام الإدارة بتعليل قراراتها، فالتعليل الناقص شأنه شأن عدم وجوده.

ج- شرط أن يكون التعليل واضحا ومحددا : لا يجوز للإدارة أن تعلل قراراتها من أجل استيفاء الشكل فقط، وإنما يكون التعليل من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة من وراء ذلك،

[1] عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الدار الجامعية للنشر، القاهرة، 1993، ص 303.

[2] طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 162.

وهي إحاطة المعني بأسباب القرار، ولهذا يجب أن يكون التعليل محددا وواضحا بالقدر الذي تبدو فيه الأسباب واضحة للمعني بالأمر. [1]

إذ استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنه كلما ألزم المشرع صراحة الإدارة بتعليل قراراتها وجب عليها ذكر هذه الأسباب التي بني عليها القرار بوضوح وجلاء حتى يتمكن ذوي الشأن في حالة عدم إقناعهم من ممارسة حقهم الثقافي[2].

إذا كان التعليل واضحا ومحددا، فمعنى استبعاد التعليل المبهم la motivation vague والتعليل النمطي المختصر la motivation stereotypée والتعليل المبهم هو ذكر أسباب غامضة أو مجملة ذات طابع عام. [3]

ثانيا: الشروط الواجب توفرها في القرار محل التعليل

تباينت مواقف الدول في القرارات الإدارية محل التعليل الوجوبي، فمنها من تلزم إدارتها بتعليل جميع قراراتها سواء كانت فردية أو لائحية.[4]

وبالرجوع إلى مختلف القوانين الجزائرية التي كرست التعليل الوجوبي لبعض القرارات الإدارية ركزت على القرارات الإدارية الفردية دون القرارات التنظيمية .

ووفقا للقانون 11 جويلية 1979 نجد أن المشرع الفرنسي ألزم الإدارة بتعليل قراراتها الفردية التي تمس بحقوق وحريات الأفراد.

---

[1] صفيان بوفراش ، مرجع سابق، ص 39 – 41.

[2] المرجع نفسه.

[3] محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 28.

[4] يوجد فرق بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية. راجع في ذلك: عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص 91.

كما نجد القانوني المغربي 01/ 03 يستبعد القرارات التنظيمية ويقتصر نطاق التعليل الوجوبي على القرارات الإدارية التي يجب أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط وهي:

أ- أن يكون القرار صادر عن سلطة إدارية: نجد أن مجمل الدراسات تستند إلى السلطة الإدارية، لتأكيد الطابع الإداري للقرار الإداري بحيث يكون صادرا عن جهة الإدارة وحدها، إذ يلزم تعليل القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية فقط.

إذ نجد فرنسا تعتمد على المعيار العضوي والمادي لتحديد السلطات الإدارية وسايره في ذلك المشرع المغربي.

أما المشرع الجزائري فقد استعان بالمعيار المادي إلى جانب المعيار العضوي في حالات ضيقة لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن بعض الأشخاص في القانون الخاص.[1]

ب- أن يكون القرار نهائيا ويلحق الأذى بذاته: يقصد بالصفة النهائية للقرار الإداري استنفاذ جميع مراحل إصداره، فالقرار الذي يصدر عن سلطة إدارية مختصة لكنه يحتاج إلى تصديق سلطة أخرى أعلى منها، لا يكتسب الصفة التنفيذية والنهائية.[2]

القرار الإداري النهائي هو ذلك القرار التنفيذي الذي ينشيء مراكز قانونية جديدة، أو يعدل أو يلغي مراكز قانونية قائمة، والذي يمس بالمراكز القانونية للمخاطب به بصفة سلبية أي يلحق أذى بذاته.[3]

---

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 44-47.

[2] علي رياض، دعوى الإلغاء في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق ، العدد 04، الكويت، 1989، ص 31.

[3] Broyelle, Camille, Contentieux administratif, 2dition L.G.D.J, Paris, 2011, P 67 et 68.

ج- أن يكون عملا قانونيا انفراديا: بمناسبة ممارسة الإدارة لنشاطها قد يصدر عنها أعمال قانونية وأخرى مادية[1].

والقرار الإداري من الأعمال القانونية الانفرادية والصادر عن إرادة الإدارة وحدها، وهو ذلك العمل الذي يمكنه الطعن فيه أمام القضاء الإداري.[2]

وبالتالي نجد أن الإدارة ملزمة بتعليل قراراتها الإدارية، دون الأعمال المادية الأخرى والتصرفات الاتفاقية (العقود الإدارية)، والأعمال الإدارية التي لا يترتب عنها أثر قانوني، إذ أن طبيعة هذه الأعمال بحد ذاتها لا يمكن إخضاعها لمبدأ التعليل الوجوبي.

الفرع الثالث: الأساس التاريخي لتسبيب القرارات الإدارية

لمبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية علاقة وطيدة بالمراحل التي مرت بها المنازعات الإدارية في فرنسا، إذ يعتبر نتيجة للتطور الحاصل في مجال تسوية هذه الأخيرة، إذ عرفت عبر التاريخ مرحلتين الأولى تتمثل في تسوية المنازعات من طرف الإدارة نفسها، والثانية تتمثل في تسوية المنازعات الإدارية من طرف القضاء.

أولا: مرحلة تسوية المنازعات من طرف الإدارة:

تميزت هذه المرحلة بهيمنة الإدارة على المواطن، إذ لم يكرس المشرع الفرنسي مبدأ إلزام الإدارة بتعليل قراراتها انطلاقا من فكرة إلزامها بذلك، يحد كثيرا من سلطتها، ونشاطها بل أكثر من ذلك فلم تكن تخضع أعمال الإدارة لأدنى رقابة من جانب القضاء إذ أنه ليس

[1] Louvaris Antoin, Droit Administratif, P.U.F, Paris, 2011, P 73.

[2] جبار عبدالمجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الإداري، مجلة إدارة، عدد 01، الجزائر، 1995، ص 03.

للفرد في هذه المرحلة سوى رفع الشكوى إلى الإدارة المتخصصة من أجل مخاصمة الإدارة نفسها إذ كانت تعتبر خصما وحكما في نفس الوقت.[1]

وكان هذا كنتيجة للتفسير الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات حتى تجسد هذا المبدأ عمليا بموجب مجموعة من القوانين التي أصدرتها الهيئات النيابية والمسماة بالجمعية الوطنية ومن أهمها القانون رقم 16- 24 الصادر في أوت 1970 المتضمن التنظيم القضائي الجديد، والذي بموجبه منعت فيه السلطة القضائية النظر في المنازعات الإدارية وتخويل ذلك للإدارة وهذا بتوجيه تظلم سواء إلى مصدر العمل الإداري الغير المشروع أو سلطة رئاسية إلى لجنة إدارية تم إنشاؤها لغرض الفصل في شكاوي الأفراد[2].

ثانيا: مرحلة تسوية المنازعات من طرف جهة قضائية

تعرضت نظرية الإدارة القاضية إلى عدة انتقادات نظرا لضياع حقوق الأفراد وعدم كشف الإدارة عن أوجه عدم مشروعية أعمالها وأخطائها للرأي العام، هذا ما أدى إلى إحجام الأفراد عن مخاصمة الإدارة.[3]

لمواجهة هذا الوضع قام "نابليون بونابرت" بإنشاء هيئات استشارية مستقلة عن الإدارة العامة وهي مجالس المديريات ومجلس الدولة الفرنسي في العاصمة، وكانت مهمته تنحصر في إعطاء المشورة والرأي للأمبراطور ورئيس الدولة في الشؤون القانونية والإدارية.

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 13.

[2] نوري عبدالعزيز، المنازعات الإدارية في الجزائر وتطورها وخصائصها، دراسة مقارنة، م.م.د، العدد 08، الجزائر، 2006، ص 17.

[3] بن السنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 1994، ص 13.

كما عهد إليه فيما بعد دراسة التظلمات التي يتقدم بها الأفراد ضد الإدارة واقتراح الحلول المناسبة لها بصفة استشارية، والتي تصبح بعد توقيعها من طرف رئيس الدولة قرارات قضائية وبفضل اجتهادات مجلس الدولة وتوصله إلى تكريس التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم ومقتضيات الإدارة العامة، وتبني الحلول التي يقدمها إلى رئيس الدولة بدون أي تعقيد اكتسبت صفة القاضي الحقيقي، إذ فوض له الاختصاص القضائي بصورة صريحة بموجب قانون 24 ماي 1872، إذ أصبح بمثابة محكمة تصدر أحكاما في النزاعات الإدارية، ومنع الأفراد من اللجوء مباشرة إلى مجلس الدولة، من أجل عرض قضاياهم قبل أن يرفعوا تظلما أمام الوزير المختص، الذي يفصل فيه كقاضي درجة أولى، ثم بعد ذلك يرفع الأمر أمام مجلس الدولة الذي يفصل فيه كقاضي استئناف، وهذا ما عرف بـ "نظرية الوزير القاضي" "La théorie de minister juge" . ويرى أنصار هذه النظرية أنه لو كان للفرد حق اللجوء مباشرة إلى القضاء، فإن ذلك من شأنه أن يشل وظيفة الإدارة.

وتميزت هذه المرحلة بإلزام القضاء بتعليل أحكامه، وتهميش وجوب إلزام الإلزام بتعليل قراراتها،[1] الأمر الذي يصلح كتغير تاريخي لمبدأ عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها.[2]

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 14.

[2] محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 28.

المطلب الثاني: التمييز بين السبب والتسبيب في القرار الإداري

عرف السبب بأنه: "الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع جملة الإدارة لإصدار قرار إداري".[1]

فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، فغيابه يجعل القرار منعدما لأنه كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وموجودة...، أما التسبيب فهو إجراء شكلي لا يرقى إلى مرتبة ركن في القرار فإذا كان التسبيب واجبا قانونيا أو التزاما فرضه القاضي الإداري، فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبيب إما اختياريا فإن غيابه لا يعيب القرار لكنه يضعه محل شبهة، تقبل إثبات عكسها، وبالتالي فإن الرقابة على السبب تقتضي بالضرورة وجود التسبيب، فكون الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالاستناد إلى أسباب صحيحة في إصدارها لقراراتها [2]، وقد يصدر القرار بدون ذكر التسبيب كإجراء شكلي وفاقدا للسبب الدافع لإصداره، فيكون القرار قابلا للإبطال لتخلف القرار الإداري، فركن السبب يجب توفره في حالة ذكر التسبيب أو عدم ذكره، فالقرار الإداري يجب أن يقوم على سبب حقيقي وواقعي يبرره وإن كانت جهة الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قراراتها إلا في الحالات التي يتطلب فيها القانون ذلك.

ولقد دعت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ضرورة التمييز بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه كسبب يبرره صدقا وحقا،

[1] شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دراسة النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 72.

[2] أشرف عبدالفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 74-75.

فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا أوجب عليها القانون ذلك، إلا أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره [1] سواء تم ذكر الأسباب أم لا، وذلك باعتبار أن القرار الإداري تصرف قانوني يجب أن يقوم على سبب يبرره.

أما في المغرب فقد جاءت مقتضيات القانون 01- 2003 لتكمل المادة 20 من القانون 41- 90 المحدث للمحاكم الإدارية ذلك أن المشرع المغربي لم يميز بين السبب والتعليل في القرار الإداري في المادة المذكورة عندما جاء بعبارة انعدام التعليل أي Démotivation باللغة الفرنسية وهي على خلاف انعدام السبب الذي تقابله Démotif وإذا أخذنا بعين الاعتبار النص العربي لأمكننا القول أن الأمر يتعلق بانعدام التعليل كأحد أسباب إلغاء القرار الإداري لكن إذا أخذنا النص بحسب معناه لأدركنا أن المقصود هو انعدام السبب ويراد بتعليل القرار الإداري بنص المادة الأولى من قانون 01- 203 الإفصاح كتابة في طلب القرار الإداري عن الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت وراء اتخاذه، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بمكناس التي ربطت بين مشروعية القرار الإداري وبين إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلبه، قضية حسين البوقالي ضد وزير الفلاحة فإذا كان السبب من العناصر الموضوعية للقرار الإداري فإن التعليل يعتبر شرطا شكليا يقصد منه إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في طلبه وقت اتخاذه، ويتجلى مما ذكرنا أن هناك فرق واضح بين السبب والتعليل والإدارة إذا كانت غير ملزمة بتعليل قراراتها إلا حينما يلزمها القانون بذلك، فإن باقي القرارات يجب أن تكون معللة مبنية على سبب يبررها، ولذلك يبقى

[1] شريف يونس حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 74.

التعليل شرطا للشرعية الخارجية للقرار الإداري، أما السبب يعتبر ركنا للشرعية الداخلية للقرار، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بمكناس في تعليقها بقولها: "إذا كانت القاعدة أن لكل قرار إداري ركن السبب الذي يبرره والذي يقصد به الحالة الواقعية والقانونية التي حدث بالإدارة لاتخاذ ذلك القرار فإن مسألة التسبيب أو التعليل إجراء شكلي".

مجمل القول في هذه النقطة أن لكل قرار إداري سبب يقوم عليه لكنه لا يكون معللا إذا نص القانون على ذلك.[1]

أما مجلس الدولة الجزائري قد وقع في الخلط بين استعمال مصطلح السبب والتسبيب (التعليل)، إذ قضى "حيث أن النزاع يتطلب إلغاء القرار الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 08. 08. 1999 والذي رفض ترشيح المعني لسلك المحاماة، وحيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائي يجب أن يكون مسببا وهذا وحده يكفي لإلغائه.[2]

وفي هذا الصدد وتعليقا على هذا القرار يقول الأستاذ عمار بوضياف أن مجلس الدولة ربط كثيرا بين التسبيب وهو ركن الشكل، وبين السبب وهو ركن قائم بذاته ومستقل

[1] عبدالرحيم الحضري، القرار الإداري بين إلزامية التعليل وضرورة التسبيب، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الثالث، 1956، ماي 2008، ص 110- 111.

[2] قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية بتاريخ 2002/02/11، تحت رقم 005951، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 141.

وذلك باستعماله "حيث أن القرار جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري أو قضائي يجب أن يسبب".[1]

وبالتالي وقع مجلس الدولة في خطأ واضح في استعمال المصطلح الصحيح ذلك أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، فلما تشدد مجلس الدولة في القرار أعلاه بالقول أن كل قرار إداري يجيب أن يسبب فلو قال مجلس الدولة أن كل قرار يجب أن يبنى على سبب لكان القول أدق وأسلم، اعتبارا أن السبب ركن من أركان القرار الإداري وإن تخلفه عد غير مشروع بينما القرار مشروعا منتجا لآثاره رغم تسبيبه، خاصة في حالة عدم إلزام المشرع الإدارة بتعليل قراراتها.[2]

كما وقع خلط في القرار الصادر من الغرفة الرابعة بتاريخ 31. 01. 2000 في قضية بين والي مستغانم ضد الجمعية المسماة منتجي الحليب، إذ يتعلق الأمر بإصدار قرار بوقف نشاط جمعية منتجي الحليب الذي تم إلغاؤه من طرف قضاة الدرجة الأولى معللين قضاءهم بأن قرار الوالي خالي من ذكر أي سبب مما يجعله غير شرعي وساير مجلس الدولة هذا القرار معتبرا عدم ذكر السبب مخالفة لمبدأ قانوني.[3]

ويمكن القول أن القضاء الإداري الجزائري يخلط بين التعليل (التسبيب) والسبب وهنا تظهر أهمية التمييز بين المصطلحين بتمييز التعليل عن السبب في عدة أوجه منها:

---

[1] عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 157.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 203.

[3] لحسن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة للنشر، الجزائر، 2004، ص 193.

1- يجب أن يقوم قرار الإدارة على سبب صحيح يبرره سواء كان اختصاصها مقيدا أو تقديريا إذ أنه في الحالة الأولى أين يكون اختصاص الإدارة مقيدا أي أن المشرع فرض عليها أن لا تتدخل إلا إذا قام سبب بعينه، وبالتالي لا بد من توافر السبب بالشروط التي حددها المشرع حتى يكون القرار مشروعا، أما في الحالة الثانية إذا لم يفرض المشرع على الإدارة سببا محددا فلها أن تختار ما تشاء من ألأسباب التي تبرر تدخلها شرط أن يكون صحيحا، أما تعليل القرار الإداري فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بخلاف ذلك وفي هذه الحالة يتعين عليها ذكر أسباب تدخلها.[1]

بناء على ذلك قضت المحكمة العليا بأن:

القرار المطعون فيه هو قرار فصل بغير طريق التأديبي صدر بالاستناد إلى الفقرة 06 من المادة 107 من القانون رقم 21 لسنة 1951 الخاص بنظام موظفي الدولة، وهو قرار تلزم الإدارة بتسبيبه كإجراء شكليا لا لأنه يجب أن يقوم على سبب يبرره، وإذا كان يفترض إبداء قيامه على سبب صحيح حتى يثبت العكس، وبالتالي فإنه على من يدعي العكس أن يقدم الدليل على ذلك، إلا أنه إذا ذكرت الإدارة أسبابا له فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، كما أنه إذا كان القرار الصادر من وزير الدفاع الاستغناء على أحد العاملين لا يخضع للتسبيب إلا أنه يجب أ يكون قائما عن سبب.

بالتالي إذا لم يقدم الوزير أي تبرير ولم يتمسك بأية واقعة محددة فإنه لا يكون قد أقام الدليل على صحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى العامل.

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 27.

كما قضت أيضا: " يجب التفرقه بين وجوب تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقا وحكما كركن من أركان انعقاده فلئن كانت الإدارة غير ملزمه بتسبيب قرارها إلا إذا اوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبيب قرارها وإلا كان معيبا بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبيب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته بل ويحمل القرار على الصحة وذلك حتى يثبت العكس إلا أن القرار سواء كان لازما تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازما يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقا وحقا أي في الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفا قانونيا ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه".[1]

ومجمل القول أن كل قرار إداري سواء كان لازما تعليله أم لا يجب أن يقوم على سبب يبرره والذي يعتبر ركنا من أركانه ويكون لاغيا في حالة عدم وجوده إما تعليل القرار الإداري إلا بنص صريح.

2- يختلف كذلك السبب في القرار الإداري عن التعليل في كون هذا الأخير إجراء شكلي يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار ويندرج ضمن العيوب الخارجية للقرار، أما السبب فيعتبر ركنا من أركان القرار ويندرج ضمن العيوب الداخلية للقرار الإداري إلى جانب ذلك فإن التعليل يعتبر عنصرا في القرار الإداري وأساسيا للرقابة عليه على عكس السبب الذي يعتبر أساس القرار الإداري وعنصرا في الرقابة عليه.[2]

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 28.

[2] محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص 11.

المبحث الثاني: موقف القانون المقارن والجزائري من تسبيب القرار الإداري

المشرع في العديد من الدول الأوروبية وعلى رأسها فرنسا قد أصدر العديد من القوانين تلزم الإدارة بتعليل قراراتها، لأن الأمر يعود بالأساس إلى إدراك هذه الدول أهمية هذا المبدأ ودوره في تعزيز دولة القانون وحماية حقوق وحريات الأشخاص، فإننا نجد عكس ذلك في معظم الدول العربية التي لم تعمل على إقرار نص قانوني عام يلزم إدارتها على ذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصدار قراراتها لهذا سنتعرض في هذا المبحث لموقف بعض الدول العربية من مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية منها القانون المغربي الذي يعتبر استثناءا عن باقي القوانين العربية وذلك باتجاه نحو تعميم هذا المبدأ وموقف الجزائر الذي تميز بدوره بالتكريس الجزئي لهذا المبدأ **(المطلب الأول)** وسنتناول المبدأ في فرنسا والاستثناءات الواردة عليه **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: موقف المغرب والجزائر من تسبيب القرار الإداري

تعتبر ضرورة حماية الحقوق الفردية والحريات العامة للأشخاص، أحد العوامل التي ساهمت في ظهور وتبلور مبدأ إلزام الإدارة بتعليل قراراتها، والذي عملت معظم الدول الغربية على تكريسه في قوانينها وتجسيده عن أرض الواقع، الشيء الذي لم تواكبه معظم قوانين الدول العربية ومنها القانون المغربي **(الفرع ألأول)** والجزائر **(الفرع الثاني)** وأخيرا سنتطرق إلى بعض الإشكالات المرتبطة بتسبيب القرار الإداري **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: موقف القانون المغربي من تسبيب القرار الإداري

عرف القانون المغربي موقفين من مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، إذ تبنى قاعدة عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها إلا بموجب نص خاص وذلك إلى غاية 2003 **(أولا)** لكن تراجع عن هذا الموقف وذلك بتكريسه لقانون عام يلزم جميع إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الفردية السلبية **(ثانيا)**.

أولا: مرحلة تبني قاعدة لا تعليل إلا بنص خاص

القاعدة السائدة قبل صدور القانون رقم 01/ 03 الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها، أي أنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم الإدارة المغربية بتعليل قراراتها بصفة عامة [1]، مع وجود نصوص قانونية متفرقة في بعض المجالات تلزمها بذلك. إذ نجد أغلبها مجسدة في القانون المتعلق بتنظيم الجماعات المحلية وهيئاتها وقانون الجهة وقانون الصحافة ومجال التأديب في الوظيفة العمومية وبعض القرارات المتعلقة بالحقوق والحريات [2]، إذ نذكر على سبيل المثال:

- القانون الصادر بـ 15 أكتوبر 1991 المتعلق بالتعليم الخاص إذ يلزم بتعليل القرارات الإدارية الرافضة بفتح مدارس خاصة.

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 68.

[2] محمد الاعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارة العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003، ص 55.

- القانون الصادر بتاريخ 07 أوت 1997 المتعلق بالبريد والاتصالات إذ يلزم الإدارة المعنى بتعليل قرارات رفض تقديم الاعتمادات والرخص لممارسة نشاط له علاقة بالبريد والاتصالات.

- القانون الصادر بتاريخ 05 جوان 2000 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة الذي يلزم تعليل قرارات الوزير الأول المتعلقة بمنع النشاطات الاقتصادية المنافية للمنافسة.

- قانون الصحافة رقم 00- 77 نجد أنه يلزم الإدارة على تعليل قرارها المتعلق بالحجز الإداري.

- القانون المتعلق بتنظيم الجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتاريخ 1976/09/30.

استقرت أحكام القضاء الإداري المغربي على أن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها ما لم ينص القانون صراحة على ذلك، وهذا ما قضت به الغرفة الإدارية بالمجلي الأعلى وذهبت المحاكم الإدارية كذلك في نفس الاتجاه.

وأن حجة الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها تقوم فقط في مواجهة الأفراد وليس في مواجهة القاضي، هذا ما قضت به المحكمة الإدارية بالرباط والمجلس الأعلى. [1]

[1] محمد الاعرج، مرجع سابق، ص 63.

ثانيا: مرحلة محاولة تعميم مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية:

شكل تحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها أحد الأهداف الأساسية التي ألزمت الحكومة المغربية بالعمل على تحقيقها في إطار سياسة شمولية الإصلاح الإداري والتي كان على أساسها تأهيل الإدارة وإعدادها لكسب رهانات التحولات الاقتصادية والاجتماعية الحاضرة والمستقبلية. [1]

ونتيجة إلى للجهود الرامية إلى الإصلاح الإداري وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتخليق الحياة العامة، كرس المشرع صراحة مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية بموجب القانون 01- 03 المتعلق بإلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، إذ ألزم هذا الأخير الإدارة أن تعلل قراراتها السلبية كقاعدة عامة أصلية في تعاملها مع المواطنين والمتعاملين معها تحت طائلة عدم الشرعية. [2]

مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات التي يقتضيها الأمن الداخلي والخارجي للدولة، وكذلك حالة الضرورة والظروف الاستثنائية والتي يتعذر تحليل قراراتها وقت إصدارها، لكن مع إبقاء حق المعني بالأمر بالاطلاع على الأسباب التي كانت وراء اتخاذ

[1] لحسين الوزاني الشاهدي، تشخيص الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطن، مداخلة ألقيت خلال اليوم الدراسي الذي نظمته ولاية البيضاء الكبرى حول جودة الخدمات العمومية في 26 جانفي 2003، ص 02. www.mmsp.gov 30 : 11 ، 20 /2016/04 .

[2] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 72.

القرار لغير فائدته هذا القانون شكل خطوة هامة نحو إصلاح إداري فعال ونحو فاعلية حماية الحقوق والحريات وتأسيس دولة القانون. [1]

الفرع الثاني: موقف الجزائر من تسبيب القرار الإداري.

يعتبر مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري، إذ تلتزم الإدارة حين إصدارها للقرار بأن تزوده بالأسباب القانونية والواقعية، مما يسمح لذوي الشأن أو المخاطبين به الاطلاع عليها، كل هذا من شأنه أن يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها ويعزز الثقة بين الطرفين، مما يسهل مهمة الإدارة في تحقيق الصالح العام[2]، إذ رغم أهمية تعميم المبدأ في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، إلا أن المشرع الجزائري أخذ موقفا سلبيا من ذلك إذ لم يكرسه بموجب نص قانوني عام يلزم فيها الإدارة بتعليل جميع قراراتها (أولا) مع خروجه عن القاعدة بتكريس بعض الاستثناءات (ثانيا).

أولا: تبني قاعدة لا تعليل إلا بنص خاص:

تبنى المشرع الجزائري مبدأ عدم إلزام الإدارة الجزائرية بتعليل قراراتها كقاعدة عامة وذلك بعدم وجود أي نص قانوني عام يلزم الإدارة بتعليل قراراتها بصفة عامة، وهذا ما أكده القضاء الإداري الجزائري في عدة أحكام.

[1] صفيان بوفراش ، المرجع السابق، ص 73.

[2] أنيس فوزي عبدالمجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا، م.ش.ق، العدد 50، الإمارات العربية المتحدة، 2012، ص 328.

ثانيا: الخروج عن قاعدة عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها كاستثناء:

لقد خرج المشرع الجزائري عن قاعد عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها بتكريس بعض الاستثناءات، أين فرض عليها وجوب التعليل وذلك بموجب نصوص خاصة، إذ تلزم الإدارة بتعليل قراراتها، وإن بدت في الوهلة ألأولى هذه النصوص متعددة إلا أنها مع ذلك تظل محدودة وغير كافية بالمقارنة مع حكم النشاط الإداري والقرارات الغير معللة، إذ سنكتفي بعض أهم القرارات الخاضعة للتعليل الوجوبي في مجال رفض الاعتماد وفي المجال التأديبي بالنسبة لبعض المهن وفي مجال التعمير.

أ- القرارات الصادرة بغرض الاعتماد: نجد من النصوص القانونية التي تفرض تعليل القرارات الصادرة بغرض الاعتماد القانون الذي ينظم مهنة المرقي العقاري، إذ ينص على وجوب الحصول على اعتماد لممارسة المهنة المقدم من طرف وزير السكن، إذ يجب إيداع طلب الاعتماد سواء بالنسبة للشخص الطبيعي أو المعنوي لدى المصالح المختصة للوزير [1]، وفي حالة عدم استيفاء الشروط المطلوبة أو كان التحقيق سلبيا أو كان قد سحب من قبل عند الاعتماد بصفة نهائية، يتم رفض الاعتماد بقرار معلل من طرف وزير السكن.

كما نجد النصوص التي تقرر تعليل القرارات الرافضة لمنح الاعتماد القانون رقم 10- 01. والمرسوم التنفيذي رقم 11-03 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات منح الاعتماد.

[1] أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 12-84 السالف الذكر المعدل بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-98 المؤرخ في 26 فيفري 2013، الذي يحدد كيفية منح الاعتماد لممارسة مهمة المرقي العقاري وكذا كيفيات مسك الجدول الوطني للمرقين، ج ر عدد 13، الصادر بتاريخ 16 مارس 2013.

ب- تعليل القرارات الإدارية في المجال التأديبي: يفرض المشرع في بعض القوانين تعليل بعض القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التأديبية مثل:

1 -تعليل القرارات التأديبية في مجال الوظيف العمومي:

لقد كرس المشرع الجزائري ضمانة تعليل القرار التأديبي بموجب قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة ونجد منها الأمر 66-133 وأكد عليه كذلك المرسوم رقم 85-59. كما نجد الأمر 06-03 المادة 165 والمادة 170.

2-تعليل القرارات التأديبية في مجال مهنة التوثيق:

أقر القانون المنظم لمهنة التوثيق أن المجلس التأديبي الموجود على مستوى كل غرفة جهوية حين فصله في الدعوى التأديبية يكون بموجب قرار معلل حسب المادة 57 من القانون المنظم لمهنة التوثيق.

3- تعليل القرارات التأديبية في مجال مهنة المحضر القضائي:

المجلس التأديبي الموجود على مستوى كل غرفة جهوية حين فصل في الدعوى التأديبية يكون بموجب قرار معلل حسب نص المادة 53 من القانون المنظم لمهنة المحضر القضائي.

4-تعليل القرارات التأديبية في مجال مهنة المحاماة:

أقر القانون المنظم لمهنة المحاماة وجوب تعليل القرارات التأديبية التي تصدر في حق المحامي الذي يخل بالتزاماته، إذ أنه لا ينعقد المجلس التأديبي قانونا إلا بحضور أغلبية أعضائه الحاضرين في جلسة سرية بموجب قرار مسبب حسب نص المادة 119 من القانون 13-07 فقرة 01.[1]

ج- تعليل القرارات الإدارية في مجال التعمير:

أما في مجال التعمير فإن القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، فرض على كل من يريد إنجاز بناية جديدة أو ترميم بناية قديمة أو هدم إنجاز تسييج أو تغيير واجهة العمارات الخارجية[2] من الحصول على رخصة بناء صادرة عن الجهات الإدارية المختصة، وهي كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتعمير، كل واحد في حدود اختصاصاته مع استثناء البنايات المحمية بسرية الدفاع الوطني من الحصول على رخصة، ولقد فرض القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير تعليل قرارات رفض رخص البناء والتجزئة والهدم كما نص القانون الخاص بنزع الملكية للمنفعة العامة حسب نص المادة 10 من القانون 11/ 91 ، أن يكون قرار التصريح بالمنفعة العمومية مسببا وعلى الخصوص ذكر أهداف نزع الملكية.[3]

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 81.

[2] رمزي حوحو، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، العدد 04،جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2005، ص 218.

[3] لحسن بن الشيخ آث ملويا،المنتقى في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)،2011، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ص 90.

الفرع الثالث: بعض الإشكالات المرتبطة بتسبيب القرار الإداري

إن التعليل الوجوبي للقرار الإداري يثير عدة إشكالات منها:

أولا: هل انعدام التعليل من النظام العام؟

يترتب على اعتبار إجراء ما من النظام العام عدة نتائج قانونية أهمها أن القاضي يمكن إثارته من تلقاء نفسه أن يجوز الدفع به في أية مرحلة من مراحل الدعوى وأنه لا يجوز التنازل عنه.

يرى بعض الفقه أن أسباب الطعن التي تتعلق بالنظام العام هي التي تتصل بموضوعات تعتبر من النظام العام ومن ثمة توجد علاقة وطيدة بين النظام العام كفكرة إجرائية وبين النظام العام كفكرة موضوعية ومن هنا يجب أن ننظر إلى انعدام التعليل وعلاقته بالموضوع المعني بالتعليل، فإن كان الموضوع من النظام العام اعتبر التعليل بدوره من النظام العام من المسلم به أن المسائل المتعلقة بالاختصاص من النظام العام.

ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأن عدم تعليل القرار في الحالة التي يكون فيها وجوبيا لا يعتبر من الوسائل المتعلقة بالنظام العام، وفي المقابل هـ ناك من الفقه اتجاه يرى أن رفض قواعد الشكل بصفة عامة وشكلية التعليل بصفة خاصة من النظام العام أمر صعب التسليم لأكثر من علة، فمن ناحية فإن علاقة الاختصاص والشكل بصفة عامة من صنع المشرع.[1]

[1] محمد قصري، تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، د.در، د.ت–ن، د.م.ن، ص 67.

فالفقه التقليدي يرى أن من يستخدم سلطة من خارج الإجراءات والشكليات القانونية التي تحمي الحقوق الفردية يرتكب عيبا شبيها بعيب اعتداء السلطة على أخرى، ومن ناحية أخرى فإن قواعد الإجراء والشكل تؤدي وظيفة هامة في حماية حقوق الأفراد لذلك تعتبر من النظام العام.

ونعتقد أن الإخلال بالتعليل الوجوبي يجب اعتباره من النظام العام باعتبار أن الأمر يتعلق بخرق إجراء جوهري يتطلبه القانون وقد رتب عن الإخلال به عدم مشروعية القرار الإداري علاوة لما لهذا الخرق من علاقة وطيدة بحق الدفاع علما بأن حقوق الدفاع تعتبر من النظام العام ومن هنا يجب على المحكمة أن تثيره تلقائيا في أي مرحلة من مراحل الدعوى وحتى نعطي لقاعدة التعليل الوجوبي فعاليتها ونرتب عنها نتائجها المتوخاة ، إلا سوف يترتب على ذلك إفراغ تلك القاعدة والقانون المتعلق بها من محتواه .

ثانيا: هل يجوز للإدارة إذا ما كان تعليلها غامضا أن تعمل على توضيحه وقت إصداره؟

نعتقد أنه في حالة صدور حكم قضائي يقضي بإلغاء قرار إداري ما في إطار ترتيب جزاء انعدام التعليل كإجراء شكلي وجوهري في القرار الإداري الواجب التعليل بنص القانون فإنه لا يجوز للإدارة أن تتدارك الأمر من جديد لتعيد صياغة القرار الإداري الملغى لأن القرار المذكور نشأ باطلا اللهم إذا تغيرت الظروف التي من شأنها أن تحمل الإدارة على إصدار قرار جديد بتعليل جديد كما أنه لا يصح للإدارة أن تصحح تعليلها الناقص أو الغامض بمناسبة قانون النزاع القضائي لأن التعليل الناقص أو الغامض ينزل منزلة انعدام

التعليل ذلك أن العبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري في الوقت الذي صدر فيه والحالة التي كان عليها وقت اتخاذه ,وإذا كان القرار المعيب بعيب انعدام التعليل يعتبر غير مشروع بنص القانون.[1]

ثالثا: هل يرتب إلغاء القرار لعيب انعدام الحق في التعويض

لقد سار القضاء المصري حدود القضاء الفرنسي في هذا المجال لذلك فالقضاء الفرنسي ومثيله المصري يميز بين الحكم بعدم مشروعية القرار الإداري لعيب في الشكل ويفرق بين ما إذا كان الشكل ثانوي أو جوهري ويرتب الحكم بالتعويض إذا كان الأمر يتعلق بخرق لإجراء جوهري يترتب عنه الإخلال بحقوق الأفراد أما إذا كان عيب الشكل غير ذلك ولا يؤثر على سلامة القرار موضوعا وكان بالإمكان تصحيحه لاحقا وتفادي الشكلية المذكورة أو كان المعني بالأمر هو المتسبب بخطأه في هذا الخرق الشكلي فلا يرتب الحق في التعويض على خلاف الأسباب الموضوعية كعيب السبب والانحراف في استعمال السلطة حيث يرتب مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الحكم بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الموضوع .

وبخصوص موقف القضاء الإداري المغربي في الموضوع فقد صدر عن المحكمة الإدارية بفاس حكم يقضي بتعويض في مواجهة الجماعة بعد إلغاء قرارها القاضي بتوقيف الطاعن لعدم مشروعيته.[2]

[1] محمد قصري، المرجع السابق، ص 68.

[2] المرجع نفسه، ص 69.

رابعا: الإشارة في صلب القرار إلى أن المصلحة العامة أو الأمن العام اقتضى اتخاذ القرار هل يجعل هذا الأخير معللا تعليلا كافيا ومقنعا، أم أنه ناقص التعليل الموازي لانعدامه؟

لقد ذهبت المحكمة الإدارية بمكناس إلى اعتبار الدفاع بالمصلحة العامة أو الأمن العام لاتخاذ القرار، كان سليما من ناحية التعليل كمشكلة خارجية له، فإنه بالمقابل غير كافي لإثبات سبب القرار المتخذ، بل لا بد من تبيان وجه المصلحة العامة في إصدار القرار أو مظاهر الإخلال والمساس بالأمن العام وعدم المساس بحقوق ومصالح الأفراد.[1]

المطلب الثاني: موقف فرنسا من تسبيب القرار الإداري

يعتبر مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري لأنه يعني أن تلتزم الإدارة حين إصدارها للقرار تضمنه أسبابه الواقعية والقانونية مما يسمح كقاعدة عامة لذي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار في وقت اطلاعهم على القرار المخاطبين به والمؤثر على مراكزهم القانونية، الأمر الذي يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها، ويقوي جسور الثقة بين الطرفين مما يسهل على الإدارة مهمتها في تحقيق الصالح العام وهذا المبدأ أخذ به المشرع الفرنسي **(الفرع الأول)**، لكن في المقابل فإنه قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبيب قراراتها التي تخضع بحسب الأصل لهذا الالتزام **(الفرع الثاني)**.

[1] عبدالرحيم الحضري، مرجع سابق، ص 112.

الفرع الأول: مبدأ التسبيب الوجوبي للقرار الإداري

كان السائد في فرنسا هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهي مرحلة ما قبل صدور قانون 11 جويلية 1979 **(أولا)**، وبعد انتهاج سياسية الإصلاح الإداري من أجل إدارة حديثة في خدمة الوطن، ثم تعميم مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية بموجب قانون 11 جويلية 1979 **(ثانيا)**.

أولا: مرحلة تبني قاعدة لا تعليل إلا بنص:

تتمثل هذه المرحلة قبل صدور قانون 11 جويلية 1979، حيث استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن الإدارة ليست ملزمة بتعليل قراراتها، ما لم يوجد نص صريح يلزمها بذلك سواء كان نصا تشريعيا أو لائحيا يترتب على إغفال التعليل بطلان القرار بسبب توفر عيب شكلي وجوهري، وعلى هذا استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي كقاعدة.

رغم أن الإدارة في هذه المرحلة غير ملتزمة بتعليل قراراتها كقاعدة إلا أنه كاستثناء هناك العديد من النصوص القانونية تفرض عليها تعليل قراراتها، ومن بين هذه النصوص نجد رفض منح الترخيص للممارسة بعض الأنشطة والمهن.

كما نجد أيضا وجوب تعليل قرارات بعض اللجان مثل لجنة مراقبة البنوك وهذا عند إصدارها قرارات تأديبية.

كما ألزم قانون التعمير الفرنسي الإدارة المعنية بتعليل قراراتها في حالة رفض طلب المعني.

كما نجد أيضا في مجال الضرائب إذا لزم القانون مدير الضرائب أن يعلل قرارات الرفض الكلي أو الجزئي لشكاوي الأفراد.[1]

وكل هذا ما هو إلا مجرد استثناء على المبدأ المتمثل لا إلزام التعليل بدون نص[2].

إلا أنه خرج عن هذه القاعدة وتدخل وألزم الإدارة بتعليل قراراتها رغم عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك.

ثانيا: مرحلة تعميم مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية:

بدأت هذه المرحلة بصدور قانون 11 جويلية 1979 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن من أجل مواكبة باقي الدول الأوروبية في هذا المجال، ولقد وضع هذا القانون نهاية لقاعدة لا تعليل إلا بنص كما وضع حدا لتعسف الإدارة في هذا المجال، حيث فرض على الإدارة بمختلف أنواعها أن تعلل قراراتها.

نجد أن المشرع حصر طوائف القرارات الفردية الواجب تسبيبها من طرف الإدارة والتي أوردها هذا المشرع في المادة الأولى والثانية من القانون 11 جويلية 1979 كما أوردها كذلك في مختلف اللوائح التي تعاقبت على هذا القانون من أجل شرحه وتفصيله وتطبيقه.

وبالرجوع إلى هذه المواد نجد أن المشرع حصر القرارات الواجب تعليلها في فئتين، الفئة الأولى تتمثل في القرارات التي تلحق ضررا بالمخاطبين بها، والفئة الثانية تتمثل في القرارات التي تصدر استثناءا من القواعد العامة المقررة بمقتضى القوانين واللوائح.

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 55.

[2] محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القرار الإداري في التصرفات الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.ن، ص 99.

وتجدر الإشارة إلى أنه هناك قرارات تخضع للتعليل الوجوبي رغم أنها ليست قرارات إدارية ومصدرها ليست بهيئات إدارية وهي قرارات هيئات التأمين الاجتماعي.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرار الإداري

وسع المشرع الفرنسي من دائرة القرارات الخاضعة للتعليل الوجوبي، غير أنه في نفس الوقت أورد بعض الاستثناءات أين يع فيِ الإدارة من وجوب تعليل بعض قراراتها، وهي القرارات التي تكتنفها السرية **(أولا)**، والقرارات الضمنية **(ثالثا)**، والقرارات اللائحية والقرارات الوسطية **(رابعا)**.

أولا: القرارات التي تكتنفها السرية

نص المشرع الفرنسي في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون 11 جويلية 1979 على استبعاد تعليل القرارات الإدارية في الحالات التي تكتنفها السرية، ولقد ضيق المشرع من دائرة السرية حتى لا تتخذها الإدارة ذريعة للتهرب من التزامها.

وبالتالي فالنصوص القانونية التي تجسد السرية قليلة جدا، ومن بينها تلك المتعلقة بالدفاع والأمن الوطني وهذا وفقا للمبدأ 72 وما بعدها من قانون العقوبات، والمادة 20 فقرة 02 من قانون 78-17 المتعلق بالمعلوماتية الإلكترونية للبيانات والمعلومات والبطاقات والحريات، وقانون 78- 753 المتعلق بمختلف الإجراءات لتحسين علاقة الإدارة بالجمهور.[1]

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 60.

ثانيا: القرارات التي تصدرها في حالة الاستعجال المطلق

يقصد بحالة الاستعجال المطلق هي الحالة التي تجد فيها الإدارة نفسها ملزمة لقيامها بعمل ما بسرعة، بحيث أي تأخير في هذا العمل يترتب عليه نتائج يصعب تداركها.[1]

ولهذا أكد المشرع الفرنسي في القانون 11 جويلية 1979 أنه في حالة الاستعجال المطلق فالقرار الصادر رغم أنه غير معلل فهو مشروع تجدر الإشارة إلى أن القرار الإداري الفرنسي يسمح دائما للإدارة بإمكانية الخروج على قواعد الشكل والإجراءات المنصوص عليها في القوانين في حالة الاستعجال، وحتى ولو لم يكن هناك نص قانوني يقضي بذلك ولو كان ذلك في الظروف العادية لوصف القرار بعدم المشروعية.[2]

وتوافر حالة الاستعجال لا يترتب عليه إعفاء الإدارة من إعلام المخاطب بأسباب القرار، وإنما يعطي لها مهلة إضافية فقط للإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى إصداره وذلك بطلب من المعني بالأمر.

ثالثا: القرارات الضمنية

تعتبر القرارات الضمنية بطبيعتها غير قابلة للتعليل وكرس هذا المنطق المشرع الفرنسي في قانون 11 جويلية 1979 مع محاولته غلق الباب أمام الإدارة لكي لا تتعسف في اللجوء إلى هذا الاستثناء، وذلك بالسماح للأفراد بالتقدم إليها بطلب الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية للقرارات الضمنية، الصادرة بالرفض خلال أجل الطعن القضائي

[1] أنيس فوزي عبدالمجيد، مرجع سابق، ص 328.

[2] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 61.

مع إلزام الإدارة بالرد خلال شهر من تقديم الطلب، وأنه في حالة عدم إجابة الإدارة على الطلب فإن ميعاد الطعن القضائي في القرار المطلوب تعليله يمدد ويبقى مفتوحا لغاية انقضاء شهرين تبدأ من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بأسباب القرار، ولقد سلك المشرع الفرنسي مسلكا مغايرا لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي قبل صدور قانون 11 جويلية 1979 إذ قرر أن القرارات الخاضعة للتعليل الوجوبي والتي عبرت عنها الإدارة ضمنيا بالرفض هي قرارات صعيبة لعدم احترامها للشكل المنصوص عليه في القاون وهو أن تكون معللة، أما القرارات الضمنية الصادرة بالموافقة قراراتها صحيحة بالرغم من النص على وجوب تعليلها.

رابعا: القرارات اللائحية والوسطية

المشرع الفرنسي لم يشأ أن يلزم الإدارة بتعليل قراراتها اللائحية الوسطية أو المختلطة إذ استبعدها بموجب القانون 11 جويلية 1979.

لقد تم استبعاد القرارات اللائحية من طائفة القرارات الواجب تعليلها على أساس أن الهدف من إلزام الإدارة بتعليل قراراتها هو حماية الحقوق والحريات الفردية من تعسف الإدارة، واعتبار أن اللوائح تحوي على قواعد عامة مجردة ولا تخاطب شخصا بذاته وبالتالي فحقوق وحريات الأفراد غير خاضعة لهذا النوع من القرارات خضوعا مباشرا ولهذا تنت في الحكمة من التعليل.[1]

كذلك هناك من يرى أن إلزام الإدارة بتعليل لوائحها سيؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري الذي يعتمد كثيرا على هذه الأخيرة وبالتالي ففاعلية النشاط الإداري مرهون بعدم اثقالها

[1] أشرف عبدالفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 152.

بشروط شكلية وذهب في نفس الاتجاه وزير العدل الفرنسي " M. Peyrefitte" على أن إلزام الإدارة بتعليل القرارات اللائحية مجرد إسهاب طويل وممل لنصوص تتكامل وتقيد بعضها وتشرح نفسها بنفسها.

ولقد كان هذا محل إع تراض من الفقه إذ يرى أنه ليس هناك ما يحول دون تعليل القرارات الغير الفردية، فتعليل هذه الأخيرة ممكن ومهم في نفس الوقت خاصة إذا كان يتعلق بحقوق وحريات الأشخاص، فإذا كان الهدف من إلزام الإدارة بتعليل قراراتها هو احترام الإدارة لمبدأ المشروعية والبعد عن التعسف فإن ذلك يستوجب عليه تعليل جميع قراراتها سواء كانت فردية أو غير فردية.[1]

خلاصة الفصل الأول:

تعتبر مشكلة تسبيب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي لحقوق الإنسان بموجب قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر بتاريخ 1946 والحامل لرقم 59 والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، على أساس أن أحد أهم الحقوق بل وفي مقدمتها "حق العلم والمعرفة" الذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبيب الوجوبي والذي هو عدم التزام الإدارة

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 63.

بالإفصاح عن أسباب قراراتها إلا عند وجود نص يلزمها بذلك وهو ما يتنافى ومقتضيات حق العلم والمعرفة ، لذا نجد رياح التغيير تهب في شتى الأنظمة القانونية دافعة هذه الأنظمة إلى تعزيز تقسيمها إلى إقراره كمبدأ دستوري في بعض هذه الأنظمة (كالمغرب، السويد، فنلندا...)، أن الشفافية مبدأ أساسي يحكم العلاقات بين الإدارة والمسيرين، ويعتبر مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالمها لأنه يعني أن تلتزم الإدارة في إصدارها للقرار الإداري أن تضمن أسبابه القانونية والواقعية.

بحيث يسمح كقاعدة عامة لذوي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار المؤثر على مراكزهم القانونية ألمر الذي يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها، ويقوي جسور الثقة بين الطرفين ويسهل على الإدارة مهمتها في تحقيق الصالح.

ولكن الالتزام بالتسبيب لا يكون ممكنا إلا من خلال حركة إصلاحية تتضمن:

1 وجود إدارة إنسانية بعيدة عن البيروقراطية، فقيام الإدارة بشرح أسباب القرار يعني أنها تأخذ المخاطب به في الاعتبار وأن هناك حوار قد بدأ بين الإدارة والأفراد.

2 وجود إدارة تعتنق مبدأ الشفافية والوضوح الإداري وتبعد بنشاطها عن صبغة السرية ، فلا شك أن التسبيب وسرية النشاط الإداري ضدان لا يجتمعان.

3 وجود رقابة قضائية غير تقليدية تضمن فرض الالتزام بالتسبيب وفاعليته بحيث لا يقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبيب كقيد شكلي بل لا بد أن يكون لهذا الالتزام مضمون وبالتالي لا بد من حوار بين الطرفين قوامه علاقة إنسانية محضة.

الفصل الثاني

دور تسبيب القرارات الإدارية في حماية الحقوق والحريات

رغم أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية، بمعنى أنه يفترض فيها أنها قد صدرت صحيحة ومشروعة، وأنها تهدف لتحقيق المصلحة العامة، إلا أن ذلك لا يمنع من احتمال استعمال الإدارة سلطتها في الاعتداء على حقوق وحريات الأشخاص، سواء بحجة الحفاظ على النظام العام وضرورة استمرارية سريان المرافق العامة أو لحجج أخرى.

ونظرا لخطورة هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة على حقوق وحريات الأشخاص سعت الكثير من الدول إلى وضع ضمانات وآليات، من أجل منع الإدارة والحد من تعسفها في استعمال سلطتها والإضرار بمصالح وحقوق وحريات الأشخاص.

إذ نجد من بين هذه الضمانات مبدأ الفصل بين السلطات كما نجد كذلك تكريس مبدأ المشروعية.

ولم تكتفي الدول القانونية والديمقراطية التي تسعى لتحقيق الحماية الفعالة لحقوق وحريات الأشخاص من التعسف الإداري، بتكريس المبادئ السالفة الذكر فقط، بل عمدت إلى وضع الكثير من ضوابط الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري، والتي تمثل الضمانة الأساسية للأشخاص في مواجهة الإدارة، ونجد من بين هذه الضوابط إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، الذي يعتبر مبدأ من المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تبنى عليها علاقة الإدارة بالمتعاملين معها.

وفي هذا الفصل سوف نتكلم عن أهمية التسبيب وعلاقته بالسلطة التقديرية للإدارة **(المبحث الأول)** ودوره في الرقابة القضائية على القرار الإداري **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: أهمية التسبيب في القرار الإداري وعلاقته بالسلطة التقديرية للإدارة

يدخل موضوع تسبيب القرارات الإدارية في نطاق دراسة الإجراءات الإدارية غير القضائية وهو مجال بدأت تتجه إليه جهود الباحثين مؤخرا، ويهيمن على هذا الموضوع هدفان من السهل التوفيق بينهما وهما: تبسيط الإجراءات الإدارية ضمانا لفاعلية النشاط الإداري. مراعاة حقوق وحريات الأفراد وذلك بتقرير ضمانات لهم قبل إصدار القرارات، وتجتهد الإدارة الحديثة في العمل على إشباع سياسة الوضوح الإداري وتحقي الإصلاح الإداري ويعتبر التسبيب من أهم الوسائل الفنية التي تضمن تحقيق الوضوح الإداري وهو أساس الرقابة القضائية، فالتسبيب له أهمية سواء بالنسبة للأفراد أو الإدارة **(المطلب الأول)** كما أن له أهمية بالغة في حالة الاختصاص التقديري للإدارة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد والإدارة

للتسبيب أهمية إيجابية بالنسبة للأفراد ولجهة لإدارة بمعنى أنه يحقق فوائد كثيرة لكل المتعاملين أو المتصلين بالقرار الإداري سواء كانوا أفرادا مخاطبين به أو تتعلق به مصالحهم ومراكزهم القانونية، أم جهات قضائية تراقب هذه القرارات وحتى الإدارة ذاتها مصدرة القرار تستفيد من التسبيب وعليه سوف نتطرق إلى أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد **(الفرع الأول)**، وأهميته بالنسبة للإدارة **(الفرع الثني)**.

الفرع الأول: أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد

التسبب ضمانة مهمة لا يمكن التنازل عنها، فهو يقدم لذي الشأن توضيحا كافيا لظروف وملابسات اتخاذ القرار، ويحيط علما بالعناصر القانونية والواقعية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذه، وهو بذلك يتيح الفرصة لذي الشأن بأن يحدد موقعه من القرار، فإما يقتنع به وإلا فله الطعن فيه بعد أن يضع يده عن طريق ما ينقله التسبيب على موطن العيب الذي يصيب القرار [1]، ويعتبر التعليل وسيلة هامة للإحاطة بأسباب القرار الإداري ليعمل على ترتيب أوضاعه على ضوء ذلك بمعرفته أسباب القبول أو الرفض، فالتعليل في حالة إذا كان كافيا ومنتجا في فهم الواقع والقانون يساعد المعني بالأمر على تفهم مركزه القانوني ، فيعمل على تدارك ما فاته أن وجد لذلك سبيلا، واستيفاء الشروط التي كانت وراء رفض طلبه فالمقصود بالتعليل وأهميته كما يقول د. أبو زيد فهمي: "يعد إفصاح وجهة نظر الإدارة في الطلب الذي ترفضه حتى يكون صاحب الأمر على بينة من أمره ويتخذ موقفه على أسباب هذا الإيضاح عليه أن يستكمل أوجه النقص".

فهو يهدف بالأساس إلى اطلاع المعني بالأمر مباشرة على أسباب القرار حتى يرتب أوضاعه من جديد على ضوئها أو يقتنع بصحة ذلك القرار وبهذا المعنى يختلف التعليل بصلب القرار الإداري عن الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية خلال إجراءات الدعوى القضائية التي تماثل ضمانة التعليل المسبق للقرار في هذا الإيطار يق ال "إن التعليل يلزم لإدارة بالإفصاح عن الأسباب في صلب القرار الإداري ليتمكن الفرد من

[1] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 106.

الاطلاع عليها ومعرفتها وهذا التعليل ك شرط شكلي في القرار الإداري ليست له أي علاقة مع م صلحة طالب الإفصاح عن الأسباب أثناء ممارسة الرقابة القضائية على الأسباب فخاصية التعليل كثروا شكلي في القرار الإداري لها خاصية قبلية والثانية لها خاصية لاحقة ولا يمكن أن تكون بديلا كافيا لشكلية التعليل فهذا التعليل اللاحق لا وجود له إلا في إطار علاقة الإدارة بالقاضي وعيب هذا التعليل اللاحق أنه يفرض قبل كل شيء وجود دعوى قضائية".[1]

لذلك فالتعليل من شأنه أن يحيط الأفراد علما تاما بأسباب القرار الإداري لتسبيب أوضاعهم المادية والقانونية على ضوئها مجانا ودون اللجوء إلى إجراء الطعن القضائي للتعرف على الأسباب خلالها وبتكاليف مهمة، ثم إن التعليل إذا كان من شأنه الإحاطة علما بأسباب القرار الإداري وبالاعتبارات الواقعية والقانونية التي كان وراء إصداره فهو من هذا المنطق يسهل عملية الإثبات عند الطعن القضائ ي يقول د. حسن عبد الفتاح: " إن علم صاحب الشأن لأسباب القرار الإداري يسهل مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه أو طلب التعويض عنه وذلك بالتدليل عن حقيقة هذه الأسباب..." ، أما عدم التعليل فيترك الفرد في شك عريض وفي هاته مظلمة لا يستطيع أن يحدد لنفسه فيها نقط الارتكاز والتي يبدأ منها الدفاع نفسه فيتخبط مكرها في اتجاهات مختلفة ومتباينة تقطع أنفاسه وتستنفذ قواه من جهة وتفقد الثقة في شرعية النشاط الإداري من جهة أخرى.

[1] محمد قصري، مرجع سابق، ص 55.

فالفرد في غياب التعليل يكون في حيرة للبحث عن سند دعواه إذ كيف له أن يطعن في قرار يجهل أسبابه وهذا ما يفسر بعض الطعون في القرارات الإدارية التي تستند إلى جميع وسائل الطعن والتعليل يمكن الفرد من التأكد من صحة الوقائع وتكييفها القانوني، فمتى أدرك أن تلك الوقائع لا مبرر لها أو أنها لا ترتكز على أساس قانوني صحيح بادر بالطعن حولها، ثم إنه من شأنه الإفصاح عن تلك الوقائع وأساسها القانوني، تسهيل إقامة الدليل أمام القضاء الإداري ذلك أن هناك علاقة وطيدة بين التعليل كشرط شكلي وحق الدفاع في التعليل يمكن المعني بالأمر بالمعرفة المسبقة للاعتبارات الواقعية والقانونية التي أسند عليها في اتخاذ القرار وترتيب وسائل الطعن. [1]

الفرع الثاني: أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة

لقد تضاربت الآراء حول فاعلية التعليل بالنسبة للإدارة، فهنالك من يرى بأن التعليل يدفع الإدارة بأن تفكر وتروي قبل أن تصدر قرارها ويلزمها باحترام القانون والتصرف في إطار الشرعية ويحول بينها وبين التحكم والتعجل في إصدار القرار الإداري ويذكرها باستمرار بضرورة النظر في إطار قواعد الشرعية والقانون.

وهنالك من يرى بأن التعليل يقيد نشاط لإدارة وتصرفاتها ويضاعف الروتين والبطء في سير الشؤون الإدارية ويؤدي إلى تعقيد مسطرة إصدار القرارات الإدارية وبالتالي يعقد نشاط الإدارية. [2]

[1] محمد قصري، مرجع سابق، ص 55.

[2] مرجع نفسه، ص 57.

فالتسبيب بالنسبة لرجل الإدارة يعد بمثابة المرجع أو الأرشيف الذي يستطيع الرجوع إليه لمعرفة الأسلوب الذي تم به من قبل مواجهة الظروف والملابسات المعروضة أمامه ويحدد موقفه من اتخاذ القرار أو العدول عنه، لذا فإن موضوع التسبيب يزداد يوما بعد يوم أهمية خاصة إذا لاحظنا ازدياد دور السلطة التنفيذية وارتيادها مجالات لم تكن تقتحمها من قبل حتى أصبحت أعمال السلطة التنفيذية تمثل الغالب الأعظم لأعمال السلطات الدستورية الأخرى خاصة أنها في غالبها تمس المراكز القانونية للأفراد. [1]

والتعليل كشرط شكلي في القرار الإداري مدعاة للتفكير والتروي والتدبر لتجنب الخطأ واحترام القانون والتصرف في إطار الشرعية بالنسبة لرجل الإدارة، كما أن التعليل يعتبر أحسن وسيلة للرقابة الذاتية قبل الرقابة القضائية يحمل الإدارة على أن تراقب نفسها بنفسها مما يجنبها اتخاذ قرارات متنوعة وطائشة وإن من شأن التعليل

وان من شأن التعليل كشرط شكلي أن يؤدي إلى تناسق سلوك العمل الإداري في إطار مرجعية قانونية قائمة، ثم إن رجل الإدارة بمجرد أن يفكر بأنه ملزم بأن يعلل قراره وأنه سيخضع في ذلك لعدة أنواع من الرقابة، رقابة رؤسائه، رقابة القضاء كذلك يجعله ينجح إلى التريث والتصرف في إطار الشرعية لذلك يبقى التعليل ليس فقط ضمانة شكلية بل ضمانة موضوعية كذلك لها تأثير على مضمون القرار الإداري، وإذا كان التعليل بهذا المعنى فهو يحمل في طياته الدليل والبرهان على صحة القرار الإداري ويحول دون التعسف في استعمال

[1] أشرف عبد الفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 107 .

السلطة ، لذا يعتبر التعليل ضمانة لتناسق سلوك العمل الإداري يضمن السير المنتظم والموضوعي لعمل الإدارة.

والتعليل يبقى أهم الوسائل القانونية لتحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة فهو خير وسيلة لتصالح الإدارة مع المواطنين وفي هذا الشأن يقول الفقيه RIVERO: "إن تنفيذ القرار الإداري يغدو أكثر سهولة كلما كان مفهوما إذا أخذنا على عاتقنا أن نشرح للمواطنين لماذا وكيف ما هو مفروض عليه... إذا كان القرار على هذا النحو يكون مقبولا أو على الأقل مفهوما... فإنه سيقلل من احتمال المنازعة أمام القضاء لذلك يبقى التعليل وسيلة ناجعة للحد من المنازعات أمام القضاء فهو بمعنى يصبح وسيلة للإقناع والاقتناع وليس للإجبار، فالمواطن كلما ثبت له شرعية القرار الإداري وكانت وقائعه وأسبابه صحيحة فلن يفكر أبدا في المنازعة فيه أمام القضاء على العكس من ذلك إذا كانت الأسباب معيبة والتعليل منعدم أو محمل أو ناقص فإن من شأن ذلك أن يجبر المواطنين إلى إقامة دعاوى قضائي".[1]

المطلب الثاني: التسبيب والسلطة التقديرية للإدارة

تعتبر الرقابة القضائية على السلطة التقديرية أيا كان مداها أسلوبا لتحقيق التوازن الأمثل بين تمكين الإدارة من القيام بنشاطها مما يحقق الصالح العام وبين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، ما دامت هذه السلطة باقية ما بقيت الإدارة، فهي ظاهرة تلازم النشاط الإداري بقدر كبير في جميع مستوياته وكافة أشكاله.[2]

[1] محمد قصري، مرجع سابق، ص 60.

[2] رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، مصر، 1996، ص 56.

ومما لا شك فيه أن فاعلية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة التقديرية، يشكل ضمانا مهما لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف هذه الأخيرة من استعمال سلطتها التقديرية، ومن بين الوسائل التي تساهم في فاعلية هذه الرقابة نجد إلزام الإدارة بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي بنيت عليها قراراتها، إذ أن إلزام الإدارة بتعليل قراراتها يعتبر وسيلة لإقناع القاضي بمشروعية القرار الإداري الصادر عن السلطة التقديرية للإدارة من جهة، ومن جهة أخرى تمكنه من بسط رقابته على كافة جوانب القرار وهذا من شأنه أن يحد من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية. [1]

لذلك يبقى التعليل وسيلة فعالة لبسط رقابة فعالة على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التقديرية، ووسيلة فعالة لحماية الحقوق والحريات، إذ بقدر ما تعلل الإدارة قراراتها بقدر ما تصبح سلطتها مقيدة، والسلطة المقيدة هي الأسلوب الإداري الأمثل في حماية الأفراد وحرياتهم، لأنه يحدد للإ دارة الدائرة التي ينبغي التصرف فيها خاصة في الدول أين تكون رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية محدودة مثل الجزائر.

وإذا كان القاضي الإداري الفرنسي كما رأينا سابقا قد اجتهد وعمل على الحد من غلو الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، بالرقابة على الوجود المادي للوقائع والتأكد من صحتها القانونية ثم وسع من صلاحياته بالرقابة على التكييف القانوني للوقائع، بل ذهب أبعد من ذلك بعد أن رأى أن هاتان الوسيلتان غير كافيتان لوقف تعسف الإدارة، وغير كافيتان لحماية فعالة لحقوق الأفراد وحرياتهم، عمد إلى خلق نظريتين وهما رقابة الخطأ

[1] صفيان بوفلاش ، مرجع سابق، ص 144.

الواضح للتقدير ورقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا، لمواجهة تدخل الإدارة في المجالات الحديثة خاصة الاقتصادية والمالية أين تملك سلطة تقديرية واسعة .

في الواقع هاتان النظريتان خطوة هامة وأساسية للحد من السلطة التقديرية للإدارة وذلك بما تفرضه على رجل الإدارة من الالتزام بضرورة التحلي بالمنطق والموضوعية عند إجراء عملية التكييف للوقائع التي يستند إليها في قراره التقديري. [1]

والقيام بعملية الموازنة بين الأفراد والمنافع التي قد تنجم عن هذه القرارات رغم الخطوات الهامة التي خطاها القاضي الإداري الفرنسي في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة والفعالية التي توصل إليها، لم يمنع المشرع الفرنسي من تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية.

بالرجوع إلى الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري الجزائري على السلطة التقديرية نجد أنها محدودة جدا، إذ اكتفى في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة بتبني الأساليب التقليدية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث يقتصر على رقابة الوقائع ورقابة التكييف القانوني لهذه الوقائع، دون أن يتبنى الاتجاهات الحديثة في القضاء الإداري الفرنسي والمتمثلة في الرقابة على الخطأ الواضح في التقدير ورقابة الموازنة بين المزايا والتكاليف، دون الحسم على الإطلاق أن القضاء الجزائري لم يتدخل في مراقبة ملائمة القرارات الإدارية

[1] زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها، م.م.د، العدد 08، الجزائر، 2006، ص 117.

الصادرة عن السلطة التقديرية في بعض المنازعات مثل ذلك منازعات الوظيف العمومي ولو بصورة محتشمة واستثنائية وفي نطاق محدود جدا.

هذا ما دفع البعض إلى القول أن القاضي الإداري الجزائري لم يواكب النضج الفكري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، وأن الطريقة يرفض بها بسط رقابته على القرارات الصادرة عن الإدارة في إطار سلطتها التقديرية[1]، تماثل التي ترفض بها نظر أعمال السيادة، وهذا المنحى الثاني سيؤثر حتما على دور القاضي الإداري في حماية حقوق وحريات الأفراد. [2]

وبالتالي يمكن أن نسلم أن رقابة القاضي الإداري الجزائري على السلطة التقديرية في الجزائر محدودة وضعيفة، وليس له الجرأة الكافية لمراقبة جميع أعمال السلطة التنفيذية، وحين تكون الرقابة بهذا الشكل لا بد على المشرع أن يعمل على خلق ضمانات شكلية سابقة ومن أهم هذه الضمانات نجد إلزام الإدارة بتعليل قراراتها : إذ أن إلزام الإدارة بهذه الشكلية يساهم كثيرا في فاعلية رقابة القاضي الإداري على سلطتها التقديرية، وإن امتناع هذه الأخيرة عن تعليل قراراتها يخلق عقبة منيعة أمام الرقابة القضائية على الأسباب وخصوصا في مجال السلطة التقديرية.

إلى جانب ذلك فإن القاضي الإداري يجد صعوبة كبيرة في التعرف على أسباب القرار الإداري، نتيجة للدور المتزايد للإدارة في المجال الاقتصادي والاجتماعي أين اتسعت

[1] صفيان بوفراش ، مرجع سابق، ص 146.

[2] دادو سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 71.

سلطتها التقديرية[1]، وبالتالي فإن البحث عن أسباب القرارات الإدارية في هذا المجال صعبة، وفعالية رقابة القاضي الإداري عليها محدودة، في هذا الصدد هناك من يرى:

" إن عملية البحث الاستقصائي عملية صعبة، كما أن فعالية المراقبة تبقى مشكوك فيها إذا لم يطلع القاضي بكفاية على القضية، ذلك أنه في حالة ممارسة الإدارة السلطة التقديرية فإن القاضي لا يتأكد من الممارسة الشرعية لهذه السلطة، إذا لم يتمكن من مراقبة الأسباب، وعلى هذا الأساس فإن هذه الرقابة الفعالة تتم مع ذكر الأسباب في القرار ".[2]

يسمح التعليل بإعطاء القاضي الإداري الذريعة لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التقديرية للإدارة، بدل التهرب من ذلك بحجة أن الإدارة أصدرت قراراتها بناء على سلطتها التقديرية، إذ أنها حين تعلل قراراتها فإنها تكون قد قيدت قراراتها، وتكون بذلك خاضعة لرقابة القاضي الإداري. وهذا ما أكده على سبيل المثال القضاء الإداري المغربي، إذ قضت المحكمة الإدارية بمكناس: "وإن كان يدخل في صميم السلطة التقديرية للإدارة إلا أن ذلك لا يمنع القاضي من مراقبة تصرف الإدارة في حالة تعليل قرارها".[3]

وبالتالي يمكن القول أنه للكشف عن تعسف الإدارة في ممارستها لصلاحياتها وسلطتها التقديرية، قد لا يظهر أحيانا بمجرد تطبيق الأساليب التقليدية في الرقابة، بل لا بد

[1] صفيان بوفلاش ، مرجع سابق،ص 147.

[2] محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 134.

[3] حكم المحكمة الإدارية بمكناس، بتاريخ 27 جويلية 1995، في قضية بين البقالي ضد وزير الفلاحة، أشار إليه: محمد قصري، مرجع سابق، ص 190.

من التعرض لبحث ملاءمة التصرف مع أسباب التدخل للتعرف ما إذا كانت الإدارة قد تعسفت حال ممارسة سلطتها، أم أنها لا تتعسف.

فدرجة الغلو في مدى تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، أمر لا يستطيع القاضي الكشف عنه من خلال بحثه وتصحيحه بجوانب التقدير والملائمة في عمل الإدارة، وأن التعليل في هذا المجال يعتبر سندا متينا للقاضي الإداري ويؤدي دورا مهما في فعالية الرقابة القضائية على غلو الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية. [1]

[1] صفيان بوفلاش ، مرجع سابق، ص 148.

المبحث الثاني: دور التسبيب في الرقابة القضائية على القرار الإداري

رغم كون الرقابة الإدارية وخاصة في الدول المتقدمة تحقق ضمان سير المرافق العامة واحترام القانون وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية، إلا أنها غير كافية لضمان حماية فعالة لحقوق الأشخاص وحرياتهم [1]، لأنها تعتبر رقابة ذ اتية تجعل من الإدارة خصما وحكما في نفس الوقت، ففي كثير من الأحيان لا تنصف الأشخاص إما برغبة مصدر القرار أو سلطة رئاسية بعدم الاعتراف بالخطأ أو الرجوع عنه، أو رغبة منها في التحرر والتنصل على القوانين. [2]

ومن ثمة فإن غالبية الدول ومنها الجزائر قد أسندت إلى سلطة محايدة ومستقلة برقابة أعمال الإدارة وتتمثل في السلطة القضائية، إذ تعتبر هذه الأخيرة ضمانة مهمة لحماية حقوق وحريات الأشخاص من اعتداء وتعسف الإدارة، وتجسيد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ليس الهدف بحد ذاته وإنما الهدف هو ضمان حماية للأشخاص من تصرفات الإدارة غير المشروعة، إذ أن هذه الأخيرة لا تعتبر حرة في تصرفاتها، بل لا بد أن تلتزم بمجموعة من المبادئ ومنها مبدأ المشروعية، ولا يكفي للدولة أن تقوم بإنشاء جهات قضائية بغرض الرقابة على أعمال الإدارة بل يتعين جعل هذه الرقابة فعالة وإن تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في المنظومة القانونية لأي دولة وتزويده بآليات تطبيقية، يساهم كثيرا في

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 106.

[2] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات، دراسة مقارنة، الطبعة الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 20.

فاعلية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، من خلال المساهمة في فاعلية الرقابة على مشروعية القرار الإداري إذ يسمح بالكشف عن أوجه عدم المشروعية وخصوصا ما تعلق بعيب الانحراف في استعمال السلطة (**المطلب الأول**)، وبعيب السبب (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: دور التسبيب في الرقابة على الانحراف في استعمال السلطة

المقصود بعيب الانحراف بالسلطة هو استعمال الإدارة سلطاتها التقديرية لتحقيق غرض آخر غير المصلحة العامة، وغير معترف لها به وقد عرف الفقيه لافرييرLAFERRIERE عيب الانحراف بالسلطة على أنه: "... استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة".

أما هوريو HAURIO عرف عيب الانحراف حين تتخذ قرار يدخل في اختصاصها مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانية فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها، أي لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة، وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها".[1]

ويظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة في ثلاث صور، فالصورة الأولى تظهر عندما تقوم الإدارة باستعمال سلطتها بإصدار قرار إداري لإدراك أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة، ويمكن أن تكون على شكل استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي، ومثال ذلك نقل الموظف إلى وزارة أخرى لترقية بها ، وإعادته إلى الوزارة الأولى التي كان يعمل بها، ويمكن

[1] سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 02 نوفمبر 2011، ص 168.

أن تكون على شكل استعمال السلطة بقصد الانتقام، ويمكن أن تكون كذلك على شكل استعمال السلطة لتحقيق غرض سياسي أو حزبي، مثل إصدار قرار منح إعانة مالية لجهة ما بقصد تحقيق أغراض سياسية معينة بعيدة عن الصالح العام تتمثل الصورة الثانية في مخالفة تخصيص الأهداف، تظهر عندما تقوم الإدارة بمخالفة الهدف الذي حده المشرع، والأمثلة كثيرة على مخالفة تخصيص الأهداف نجد منها استخدام وسائل ا ضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية، استخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق أهداف الضبط الإداري، مباشرة إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد نزع الملكية، اتخاذ إجراء نقل المواطنين كجزاء تأديبي.

وتتمثل الصورة الثالثة في الانحراف في الإجراءات، والذي يظهر في إخفاء الإدارة الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، وذلك بإتباع إجراءات أكثر بساطة من تلك التي يجب اتخاذها.

وعلى ضوء ما تعرضنا له يتضح لنا أن عيب الانحرا ف في استعمال السلطة من العيوب القصدية قوامه أن يكون للإدارة عند إصداره قرارها نية إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ولما كانت النية أو القصد لا يعد من الأمور الموضوعية الخارجية، وإنما يعد من الأمور الشخصية الداخلية التي تتصل بنفسية الموظف مصدر القرار [1] أي أنه يتصل

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 108.

بعناصر ذاتية وشخصية بالموظف مصدر القرار ولذلك فإن إثباته والكشف عنه ليس من الأمور السهلة. [1]

إن إلزام الإدارة بتعليل قراراتها من شأنه أن يساهم في تسهيل مهمة المدعي في إثبات هذا العيب **(الفرع الأول)**، ومن جهة أخرى يسهل في مهمة القاضي الإداري في الكشف عن هذا العيب **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تسهيل مهمة المدعي في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

يكتسي موضوع إثبات الانحراف في استعمال السلطة أهمية بالغة، نظرا للصعوبة التي تحيط بعملية الكشف عن هذا العيب، من حيث كونه أشد العيوب خفاء ودقة [2] لأنه عيب يستقر في بواعث الإدارة الخفية ودوافعها الباطنية.

ومما لا شك فيه أن إثبات وجود انحراف بالسلطة من جانب الإدارة في قرار ما يشكل صعوبة أمام القاضي الإداري إلى حد كبير، مع الإشارة إلى أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي أو المتضرر من هذا القرار، والذي يعتبر الطرف الضعيف في الدعوى بحيث أن عجز عن تقديم الدليل على الانحراف خسر دعواه، وذلك ما لم .... قرينة من الأوراق وغيرها على عكس ذلك، إلى جانب القاعدة المستقرة فقها وقضاء أن القرارات الإدارية سليمة حتى يثبت العكس.

[1] يقول في هذا الإطار الأستاذ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: "إثبات الانحراف بالسلطة يختلف عن إثبات غيره من أوجه عدم مشروعية القرار الإداري الأخرى، حيث يكتنفه مصاعب جمة فرضتها طبيعته الخاصة". **راجع** عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب لإلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2001، ص 272.

[2] دادو سمير، مرجع سابق، ص 71.

بجد أن المدعي لا يملك من الوثائق والمستندات ما يثبت به انحراف الإدارة بسلطتها، لكون هذه الأخيرة في حوزة الإدارة، والتي في الغالب لا تسلمها للمدعي وحتى للقضاء وحتى لو وجدت الإدارة نفسها مرغمة بتسليمها تحت ضغط القضاء، فإنها بوسعها العمل على إخفاء ومحو فيها ما يثبت أنها انحرفت في سلطتها، وما على المدعي إلا استناد على استنتاجات شخصية أو وقائع ليست لها علاقة مباشرة مع الواقعة المنسوبة بعيب الانحراف.

فمما يزيد من صعوبة إثبات الانحراف في استعمال السلطة، عزوف القاضي الإداري وعدم اقتناعه بمجرد إثارة شبهات أو أدلة غير كافية عن الانحراف في استعمال السلطة. وبالتالي لا يحكم بالإلغاء إلا إذا تأكد فعلا من وجود هذا الانحراف، مراعاة لعدم المساس بهيبة الإدارة وعدم شل نشاطها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها. [1]

يعتبر إلزام الإدارة بتعليل قراراتها وسيلة هامة للإحاطة بأسباب القرار الإداري إذ يمكن المدعي أو المعني بالقرار من الاطلاع مباشرة على أسباب القرار الإداري، وهذا من شأنه أن يسهل مهمة الإثبات عند اللجوء القضاء الإداري، إذ يقول الأستاذ حسن عبدالفتاح: "إن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري يسهل مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغاءه أو طلب التعويض عنه وذلك بالتدليل على حقيقة هذه الأسباب... أما عدم التعليل فيترك الفرد في شك عريض وفي متاهة مظلمة، لا يستطيع أن يحدد لنفسه فيها نقاط الارتكاز ويبدأ الدفاع عن نفسه، فيتخبط في اتجاهات مختلفة ومتباينة تقطع أنفاسه وتستنفذ قواه من جهة، وتفقد الثقة في شرعية النشاط الإداري من جهة أخرى، فالتعليل في حالة ما

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 110.

إذا كان منتجا وكافيا في فهم الواقع والقانون، فإنه يساعد كثيرا المدعي أو المعني بالأمر إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة أثناء المنازعة الإدارية وهذا ما يسمح للقاضي الإداري من ممارسة رقابة فعالة على مشروعية القرارات الإدارية ووضع حد لتعسف الإدارة".[1]

نجد من النادر أن نفصح الإدارة في حالة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسها، عن حقيقة الدوافع والأسباب التي من أجلها أصدرت القرار، وإنما بعكس ذلك فإنها تحتج دائما أنها أصدرت قراراتها تحقيقا للمصلحة العامة، ولهذا فإن التعليل يلعب دورا هاما في الكشف عن حقيقة النوايا التي كانت لدى مصدر القرار والهدف الحقيقي الذي قصده من القرار، وبالتالي يكشف عن مدى انحراف رجل الإدارة بسلطته عن الهدف الذي حدده المشرع إلى تحقيق هدف آخر غيره حتى ولو كان هدفا مشروعا[2].

إذ يكون المدعي في غياب تعليل القرار الإداري في حيرة للبحث عن سند دعواه ودليل إثبات، إذ كيف له أن يرفع دعوى إلغاء في قرار يجهل أسباه، وهذا ما يفسر بعض الطعون في القرارات الإدارية التي تستند على جميع العيوب منها عيب مخالفة القانون وعيب الاختصاص، وعيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة وعيب مخالفة الإجراءات لجهل أصحابها المسبق بأسباب القرار الإداري حتى يمكنهم ملاءمة السبب الذي يصح للمطالبة بإلغائه.

[1] محمد قصري، مرجع سابق، ص 184.

[2] أشرف عبدالفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 362.

وبالتالي نظرا لما يتصف به عيب الانحراف في استعمال السلطة من طبيعة خاصة تجعل من إثباته أمرا بالغ الصعوبة بحيث يثقل كاهل مدعي الانحراف الذي يختصم قرارا إداريا، والذي لا يملك في الغالب من أدلة انحراف الإدارة بسلطتها، إذ أن كافة المستندات والوثائق وأدلة الانحراف ذاتها توجد في حوزة الإدارة، لذلك فإنه من المصلحة ضرورة إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار، لتمك ين المدعي من إقامة الدليل أمام القضاء الإداري من انحراف الإدارة في استعمال سلطتها وهذا من شأنه أن يكفل التوازن بين طرفي النزاع.

الفرع الثاني: تسهيل مهمة القاضي الإداري في كشف عيب الانحراف في استعمال السلطة.

تساهم فعالية رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة بصفة عامة، وعلى القرارات الإدارية بصفةخاصة في إلزام الإدارة على احترام القانون، وبالتالي إرساء دولة القانون، إذ أن إلزام الإدارة بتعليل قراراتها يساهم كثيرا في تسهيل عملية الرق ابة القضائية[1]، فإذا أعلنت الإدارة عن غرضها في صلب القرارا فإن القاضي الإداري يقوم في هذه الحالة بمقارنة هذا الهدف الذي قصدته الإدارة في استعمال سلطتها، والهدف الذي حدده المشرع لتحققه وبالتالي يسهل عليه اكتشاف الانحراف في استعمال السلطة، والمتمثل في مخالفة الأهداف إن وجد توافقا بين الهدفين فإن القرار يكون صحيحا، أما إذا اتضح للقاضي أن هناك تباين واضح بين الهدفين وأن الإدارة استخدمت سلطتها لتحقيق غاية تختلف عن الغاية التي حددت لها،

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 111.

فإن القرار يكون في هذه الحالة منسوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.باعتبار أن الإدارة في حالة مثولها أمام القضاء تتمتع بقدر من الامتيازات تحول دون اعتبارها متقاضيا عاديا، فإن التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية قد يقلل من هذا التمييز [1]، إذ يسهل على القاضي إثبات عيب الانحراف في السلطة، من خلال كشف الأهداف الحقيقية التي تسعى إليها الإدارة، في هذا الصدد يقول الأستاذ الطماوي: "وإن كان هذا من القليل النادر أن تكشف من مجرد قراءة القرار من عيب الانحراف، ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها... فغن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روا بط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة..." [2].

إن غياب مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية كثيرا ما أدى إلى التقييد من ممارسة رقابة قضائية فعالة، وإن تكريسه كثيرا ما يؤمن للقاضي الإداري رقابة فعالة حول الاعتبارات القانونية والواقعية للقرار دون أن يطلب من الإدارة توضيحها. [3]

وبالتالي يسهل له إثبات عيب الانحراف بالسلطة مع الإشارة إلى أن القاضي في غياب التعليل لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد انحراف الإدارة بسلطتها، حيث أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية معيب الشكل أو عدم الاختصاص يسهل الكشف عنه، كما

[1] محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 185.

[2] المرجع نفسه، ص 10.

[3] بوخراش، صفيان، مرجع سابق، ص 113.

أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب أو المحل حيث يمكن استخلاصه بسهولة، ولكن على خلاف ذلك فهو عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد موظف الإدارة. [1]

كما يزيد من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة، أن القاضي الإداري في فرنسا في بداية الأمر وهو بصدد تحري بواعث الإدارة ودوافعها، لا يملك حق استجواب رجل الإدارة، أو الأمر بإجراء تحقيق لتوضيح أمر غامض عليه، وهذا احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات، سايره في ذلك القاضي الإداري الجزائري إذ حصر دوره في مراقبة مدى مطابقة الأعمال الإدارية محل دعوى للقانون، والحكم بإلغائها في حالة مخالفتها لذلك أو الحكم بالتعويض، إذ أنه لا يستطيع أن يحل قراره محل قرار الإدارة [2]، ولا يستطيع توجيه أوامر للإدارة أن عدم توجيه أوامر للإدارة بمثابة ممارسة القضاء لاختصاصاته لا مبرر له، حيث اعتبر القاضي الإداري الجزائري نفسه غير قادر على توجيه أوامر للإدارة إذ وضع بنفسه حدودا لسلطته في مراقبة الإدارة، رغم أنه لا يوجد أي نص يمنعه من ذلك. [3]

لقد تم تأسيس هذه الفكرة على أساس نظري يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، الذي كثيرا ما استند عليه القضاء الجزائري لتبرير عدم جواز توجيه أوامر للإدارة، مع الإشارة إلى أن المشرع تدارك الأمر بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ سمح للقاضي الإداري توجيه الأوامر للإدارة يلزمها من خلالها تنفيذ أوامره وأحكامه أو قراراته، مع تحديد

[1] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مرجع سابق، ص 261.

[2] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 261.

[3] عزيزة بغدادي، مراقبة شرعية أعمال المجموعات المحلية من طرف القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، ص 60.

أجل للتنفيذ عند الاقتضاء، ذهب أبعد من ذلك حيث يجوز لتشكيلة الحكم أو القاضي المقرر حق إجراء التحقيق واستدعاء أعوان الإدارة، لسماع أقوالهم وتقديم الإيضاحات [1]، مما يعين على الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة.

يساعد كذلك القرار المعلل تعليلا كافيا القاضي الإداري في الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة بما فيها الانحراف بالإجراءات، والذي يتمثل في إخفاء الإدارة الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه وذلك بإتباع إجراءات أكثر بساطة من تلك التي يجب اتخاذها.

وإساءة استعمال الإجراءات صورة من صور إساءة استعمال السلطة وذلك لأن القاضي لا يراقب مشروعية الإجراءات ذاته ولكن مدى تناسب الإجراء مع الهدف.[2]

وبالتالي فحين تثير الإدارة إلى الإجراء القانوني المتبع في قرارها، فإنه يكون باستطاعة القاضي تحديد ما إذا كان الهدف الذي تسعى إليه الإدارة يمكن تحقيقه بواسطة هذا الأجراء، أم كان يجب إتباع إجراء قانون آخر.

ولقد أدرك القاضي في الإداري الفرنسي أهمية التعليل ولذا ألزم الإدارة بوجوب تعليل قراراتها في حالات معينة رغم وجود نص صريح إذ يقول الأستاذ AULOY: "يبدو من طبيعة الأشياء لأنه وسيلة القاضي الوحيدة لرقابة المشروعية، فقد ألزم مجلس الدولة الفرنسي الإدارة بالتعليل في حالة القرار الصادر ن الهيئات الإدارية التي تقترب بحكم شكلها وبحكم

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 114.

[2] محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص 198.

الإجراءات التي تؤدي وظيفتها وفقا لها من الهيئات القضائية دون أن تفقد مع ذلك طبيعتها الإدارية الأصلية، وهو ما قرره في قضية BILLARD بتاريخ 17 جانفي 1950 وواضح من حيثيات الحكم أنه قد انتهى دون نص قانوني إلى وجب تعليل قرار إداري صادر عن هيئة إدارية لتسهيل الرقابة القضائية".[1]

ولهذا يمكن القول أن عدم تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في المنظومة القانونية للدولة يحول دون ممارسة رقابة فعالة على قرارات الإدارة، وخصوصا على عيب الانحراف في استعمال السلطة، وأن رقابة فعالة على هذا العيب يضفي مزيدا من الحماية لحقوق الأفراد وحرياتهم التي قد تهدرها نظرا لاستعمالها لامتيازات السلطة العامة.

المطلب الثاني: دور التسبيب في الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري

تحتل الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري أهمية كبيرة في وقتنا الحاضر، بعد أن استقل عيب السبب عن بقية العيوب الأخرى التي يمكن أن تشوب القرار، إذ تشكل الرقابة القضائية الفعالة على أسباب القرارات الإدارية ضمانة هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وضمان خضوعها للقانون وبالتالي حماية فعالة لحقوق وحريات الأفراد.

[1] سكاكني باية، إشكالية الموازنة بين السلطة والحرية في ظل الظروف الاستثنائية، م.ج.ع.ق.إ.س، عدد01، تيزي وزو، 2009، ص 36.

يتمثل عيب السبب في عد المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه وذلك أن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني.

تمتد الرقابة على عنصر السبب إلى الوقائع المادية، والتكييف القانوني لهذه الوقائع مع الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يبسط رقابته على الوقائع أوائل القرن العشرين وهو تاريخ حديث نسبيا، إذ كان يعتبر نفسه قاضي قانون وليس قاضي وقائع، وأنه تنحصر مهامه في حسن تطبيق القانون وتفسيره.

وبعد ذلك تطور قضاءه إلى مراقبة الوجود المادي للوقائع، وأول قرار فحص فيه مجلس الدولة الفرنسي ماديات الوقائع التي تدعيها الإدارة كسند لقرارها الإداري، هو الحكم الصادر في تاريخ 28 جويلية 1907 في قضية Monod.

أقدم مجلس الدولة بموجب هذا القرار على البحث عن ماديات الوقائع في القرار الإداري، مخالفا بذلك موقفه التقليدي المستقر دوما على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، ولقد تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي فأصبح يراقب الوقائع المادية حتى في الموضوعات التي تملك الإدارة فيها السلطة التقديرية [1]، وأضحى حاليا يراقب مادية الوقائع ووصفها القانوني.

انتهج القضاء المصري نفس المسلك الذي انتهجه القضاء الفرنسي إذ امتدت رقابية على الوقائع المادية والتكييف القانوني لهذه الوقائع في القرارات الإدارية، نجد من قضائه ما

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 116.

قضت به المحكمة الإدارية العليا: السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني، إلا أن للإدارة حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها، وتقدير الجزاء الذي تراه مناسبا في حدود النصاب القانوني المقرر.

ورقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب، تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا عن أصول تتبعها ماديا أو قانونيا، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكيف الوقائع عن فرض وجودها ماديا لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقدا لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفا للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا فقد قام على سبب وكان مطابقا للقانون.[1]

سار القضاء الإداري الجزائري على نهج نظيره الفرنسي والمصري في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، ونجد من قضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا، رفض إلغاء القرار التأديبي نظرا للثبوت المادي للوقائع المنسوبة للموظف، وأن السلوك الذي أتاه هذا الأخير موجودا وصحيحا، وقد يشكل سببا للقرار التأديبي المتخذ في حقه.[2]

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 118.

[2] أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 188.

تأكد نفس الموقف في اجتهادات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أين اعتبرت واقعة رفض الموظف للالتحاق بمنصبه رغم إعذاره من الإدارة بمثابة إهمال لمنصبه وكافية لتبرير قرار العزل المتخذ من طرف رئيس المجلس البلدي بحقه.[1]

وأكد كذلك نفس الموقف لمجلس الدولة في عدة اجتهادات ومن قضائه "أن إبطال قرار التنازل عن أملاك الدولة يكون في حالة الغش والتدليس الذي لم يثبت الوالي حصوله، ومن ثم قرار الوالي القاضي بإلغاء مقرر التنازل عن المحليين التجاريين".

تبعا لما توصل إليه القرار لإداري فإن رقابة الوجود المادي والقانوني للوقائع تعد وسيلة لتقوية وتوسيع من رقابة المشروعية، إذ يلجأ إليها القاضي الإداري لتعميق نطاق الرقابة على القرارات الإدارية.

ومما لا شك فيه أن إلزام الإدارة بتقليل قراراتها يسهل مهمة القاضي الإداري في الرقابة على الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار وإن غياب التعليل يصعب من مهمته، لهذا يتعين عليه إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها [2]، والذي يكون بدون جدوى في كثير من الحالات وهو ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة الفرنسي Letourneur في تقريره المقدم أمامه في قضية Barel عن ذلك قوله:

"ستكون الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار، رقابة نظرية محررة من أي قيمة عملية، تضحي مقولة أن قاضي تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي والقانوني

[1] المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرارا رقم 124053، مؤرخ في 05 ماي 1996، قضية (ي.ب) ضد (ك.ع، ر.ج) م ق، العدد 02، الجزائر، 1996، ص 139-142.

[2] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 119.

لأسباب القرارات المطروحة عليه نوعا من التظاهر والنفاق، إذ كان في وسع الإدارة وباختيارها أن تمتنع عن الإفصاح عن أسباب قرارها، مثل هذا الحل لا يمكن قبوله لأنه ما دمنا قد سلمنا بوجود الرقابة القضائية فيجب أن تمارس بفاعلية".[1]

يعتبر غياب قادة إلزام الإدارة بتعليل قراراتها حاجزا أمام رقابة قضائية فعالة على أسباب القرارات الإدارية، إذ تتم بصورة محدودة القرارات الإدارية، إذ تتم بصورة محدودة، إذ يقول في هذا الصدد الأستاذ اليعقوبي:

"أدى في الكثير من الحالات إلى التقييد من ممارسة رقابة قضائية فعالة على أسباب القرار الإداري، باستثناء الحالات التي تكون الإدارة ملزمة بتعليل قراراتها بنص قانوني، وهذا ما يؤمن للقاضي الإداري رقابة فعالة حول الاعتبارات القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري توجد علاقة وثيقة بين التعليل ورقابة السبب الذي دفع الإدارة إلى إصدار القرار الإداري إذ أنه في كثير من الحالات القاضي الإداري لم يتأكد من انعدام سبب القرار، إلا بفضل التعليل [2]، حتى أنه في بعض الحالات فإن تعليل الإدارة لقراراتها يعتبر الوسيلة الوحيدة للقاضي الإداري لمعرفة أسباب هذه القرارات كما هو الحال في قضية " Billard " إذ يقول فيه مفوض الحكومة Letourneur في تقريره:

[1] علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص142.

[2] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 120.

"كيف يمكن التأكد من أن لجنة جميع الأراضي قد ضمت على سبيل الخطأ أراضي مملوكة لصاحب الشأن، إن التعليل هنا يبدو الوسيلة الوحيدة لمعرفة ما إذا كانت اللجنة لم تخالف القانون، وهي تفضل في نظم صاحب الشأن.[1]

يؤدي التعليل دورا هاما سواء في مجال السلطة التقديرية للإدارة أو السلطة المقيدة وذلك بتحديد الاعتبارات القانونية، أي السند القانوني الذي يقوم عليه القرار الإداري وبالتالي معرفة مشروعية هذا السند من عدمه، إذ ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار فصل أحد التلميذات من المدرسة لارتدائها الحجاب على أساس نص المادة 13 من لائحة المدرسة والتي عللت بها الإدارة قرارها، إذ قضى بإلغاء القرار على أساس انعدام السند القانوني، لكونه استند على نص المادة 13 من لائحة المدرسة والتي تحظر على التلميذات ارتداء علامات ذات دلالة دينية أو فلسفية أو سياسية، حيث اعتبر المجلس أن نص المادة غير مشروع لأنه يتضمن حظرا عاما ومطلقا واعتداءا على حرية التعبير المقررة للتلاميذ في مبادئ حياد وعلمانية التعليم العام.[2]

فالإدارة عندما تكون غير ملزمة بالإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري، قد تتخذ قرارات مبنية على أسباب غير مشروعة ومخالفة للمصلحة العامة خاصة في المجال الاقتصادي، أين تتصرف فيه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، إذ يقول في هذا الصدد " Demesto" "أن غياب قاعدة التعليل تخلق أحيانا عقبة منيعة أمام الرقابة

[1] أشرف عبدالفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 376.

[2] محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص 195.

القضائية على الأسباب خصوصا مع تزايد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، فهذا الميدان غالبا تتصرف فيه الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، الشيء الذي أدى إلى زيادة حالات مخالفة القوانين..."

ولهذا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي ألزم الإدارة أن تفصح عن الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ قرارات إدارية في المجال الاقتصادي، إذ قضى في قضية Genestal "أنه فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية، فالإدارة في هذا المجال ملزمة أن تفصح عن الأسباب التي دفعت بها إلى تعديل الأوضاع الاقتصادية، حتى تحت نظر القضاء وتسهل مهمته في رقابة تلك القرارات.[1]

يعتبر التعليل سندا متينا للرقابة على مشروعية القرار بصورة فعالة ويؤدي دورا يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب، إذ يمكن للقاضي الإداري عن البحث ما إذا كانت من شأن الوقائع تبرير القرار من جهة ومن جهة أخرى يبحث ما إذا كانت هذه الوقائع تبرر مضمون القرار.[2]

كما يساهم التعليل في اجتماع الإدارة إلزامها بضرورة كل حالة حدى سواء في مجال السلطة التقديرية أو السلطة المقيدة، إذ لا يجوز لها إصدار قرارات إدارية مستندة على سبب مشترك وعام وغير محدد أي لا بد لها من البحث عن الظروف الخاصة بكل موضوع على حدى، بحيث يكشف التعليل عن انعدام السبب إن لم تقم الإدارة ببحث كل حالة على

[1] محمد الاعرج، مرجع سابق، ص 134.

[2] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 122.

حدى[1]، وهذا ما يظهر على سبيل المثال في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية التي قضت: "أن تسبيب القرار الصادر بإيقاف إدارة المحل وفقا للمادة 12 من القانون رقم 453 لسنة 1954 ليس مجرد إجراء شكلي تطلبه القانون يترتب على عدم قيامه أن يكون القرار معيبا بعيب شكلي فقط، وإنما هو بالإضافة إلى ما تقدم يتعين أن يكون سببا صحيحا يبرر إصدار هذا القرار، بحيث يكون ركنا من أركان القرار باعتباره تصرفا قانونيا يجب أن يقوم على سببه.

كان من المتعين على جهة الإدارة إذا ما أرادت إصدار قرارا مسبب بإيقاف إدارة هذه المحلات كليا أو بإلغاء رخص هذه المحلات، أن تقوم ببحث كل على حدى لمعرفة إذا كان إدارة كل محل فيها خطر داهم على الصحة أو إخلال خطير بالأمن العام، يتعذر تداركه من عدمه، فلا يجوز لها إصدار قرار بسحب كافة تراخصيه...

وبالتالي فإن القرار المطعون فيه جاء مفتقرا إلى سبب صحيح من الواقع والقانون، فإنه يكون خليقا بالإلغاء".[2]

وبالتالي يمكن القول أن التعليل يلعب دورا في تمكين القاضي الإداري من بسط رقابته على الوقائع التي بني عليها القرار وتكييفها القانوني، وأنه إذا ما تبين له أن وقائع القرار غير صحيحة وغير ثابتة، أو غير محددة أو كان التكييف منحته إياها الإدارة غير صحيح ولا يوصل إلى النتيجة القانونية للقرار الإداري، قضى بإلغائه لعيب السبب.

[1] محمد عبداللطيف، مرجع سابق، ص 196.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، مؤرخ في 14 ديسمبر 1985 للسنة القضائية الواحدة والثلاثون، أشار إليه: أشرف عبدالفتاح أبو المجد، مرجع سابق، ص 377.

كما يهدف كذلك تعليل للقرار الإداري إلى اطلاع المعني بالأمر مباشرة على أسباب القرار الإداري، وهذا من شأنه أن يسهل عليه عملية الإثبات عند مباشرة إجراءات رفع الدعوى القضائي [1] مع العلم أن المدعي أو المعني بالقرار هو الطرف الضعيف في المنازعة، فهو غريب عن الإدارة ولا يستطيع أن يقدم بشكل محدد أدلة لادعائه والتي تحتفظ بها الإدارة في الغالب [2] من جهة، ومن جهة أخرى فهو يصطدم بقرنية الصحة في القرارات الإدارية أي القرارات الغير مسببة تعتبر قد صدرت صحيحة وقائمة على سبب صحيح، وعلى من يدعي العكس إقامة الدليل على ذلك وهذا وفقا للقضاء الإداري.

نجد من بين القضاء المصري على سبيل المثال ما قضت به محكمة القضاء الإداري: "من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشتمل على ذكر الأسباب التي استند عليها يفترض فيه أ نه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة تصحب كل قرار إداري لم يذكر أسبابه وتبقى قائمة إلى أن يثبت المدعى أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة ولا تبث بصلة إلى المصلحة العامة".

وعليه يعتبر فاعلية رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الإداري من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، وأن إلزام الإدارة هذه الأخيرة بتعليل قراراتها يساهم كثيرا في فعالية هذه الرقابة.

[1] صفيان بوفراش، مرجع سابق، ص 123.

[2] مراد يدران، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية، م، م/ د، العدد 09، الجزائر، 2009، ص 13.

خلاصة الفصل الثاني

إذا كان الأفراد ينعون عن الإدارة تداخل الاختصاصات وبطء سير العمل الإداري وتعقيده واتساع مجال السلطة التقديرية لها، وبالتالي يتهمونها بالمغالات والبيروقراطية فإن التعليل الوجوبي يبقى خير وسيلة لضمان شفافية الإدارة، وتصالحها مع الأفراد وتحقيق تناسق العمل الإداري وتكريس المفهوم الجديد للسلطة وضمان الحقوق والحريات وتفعيل الرقابة القضائية وتعميقها على أسباب القرار الإداري وكل انحراف في استعمال السلطة.

وإن جميع الفعاليات المهتمة متفقة على أهمية ودور التعليل في ضمان الحقوق والحريات والرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها وتحقيق رقابة قضائية عميقة وفعالة.

الخاتمة

الخاتمة:

تعتبر مشكلة تسبيب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي لحقوق الإنسان بموجب قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة بتاريخ 1946 والحامل لرقم 59 والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة.

على أساس أحد أهم الحقوق بل وفي مقدمتها "حق العلم والمعرفة" الذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبيب الوجوبي والذي يعني عدم التزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها إلا عند وجود نص يلزمها بذلك وهو ما يتنافى ومقتضيات حق العلم والمعرفة.

لذا نجد رياح التغيير تهب في شتى الأنظمة القانونية دافعة هذه الأنظمة إلى تعزيز مبدأ التسبيب الوجوبي وصياغته في نصوص ملازمة وصل حد تقسيمها إلى إقراره كمبدأ دستوري في بعض هذه الأنظمة (كالمغرب، السويد، فلندا...).

إن الشفافية الإدارية مبدأ أساسي يحكم العلاقات بين الإدارة والمسيرين، ويعتبر مبدأ التسيير الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالمها لأنه يعني أن تلتزم الإدارة في إصدارها للقرار الإداري أن تضمن أسبابه القانونية والواقعية، بحيث يسمح كقاعدة عامة لذوي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار المؤثر على مراكزهم القانونية الأمر الذي يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها، ويقوي جسور الثقة بين الطرفين ويسهل على الإدارة مهمتها في تحقيق الصالح.

ولكن الالتزام بالتسبيب لا يكون ممكنا الأمن خلال حركة إصلاحية تتضمن:

1 –وجود إدارة إنسانية بعيدة عن البيروقراطية، فقيام الإدارة بشرح أسباب القرار يعنى أنها تأخذ المخاطب به في الاعتبار وأن هناك حوار قد بدأ بين الإدارة والأفراد.

2 –وجود إدارة تعتنق مبدأ الشفافية والوضوح الإداري وتبعد بنشاطها عن صبغة السرية فلا شك أن التسبيب وسرية النشاط الإداري ضدان لا يجتمعان.

3 –وجود رقابة قضائية غير تقليدية تتضمن الالتزام بالتسبيب وفاعليته بحيث لا يقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبيب كفيد شكلي بل لابد أن يكون لهذا الالتزام مضمون، وبالتالي لابد من حوار بين الطرفين قوامه علاقة إنسانية محضة.

إذا كان الأفراد ينعون عن الإدارة تداخل الاختصاصات وبطء سير العمل الإداري وتعقيده واتساع مجال السلطة التقديرية لها، وبالتالي يتهمونها بالمغالات والبيروقراطية فإن التسبيب الوجوبي يبقى خير وسيلة لضمان شفافية الإدارة، وتصالحها مع الأفراد وتحقيق تناسق العمل الإداري وتكريس المفهوم الجديد للسلطة وضمان الحقوق والحريات وتفعيل الرقابة القضائية وتعميقها على أسباب القرار الإداري وكل انحراف في استعمال السلطة.

وإن جميع الفعاليات المهتمة متفقة على أهمية ودور التسبيب في ضمان الحقوق والحريات والرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها وتحقيق رقابة قضائية عميقة وفعالة.

ومن خلال ما تطرقنا إليه في هذه الدراسة تكون قد توصلنا إلى النتائج التالية:

1 -إن تسبيب القرارات الإدارية يعتبر ضمانة هامة في الرقابة على عدم الانحراف في استعمال السلطة وعدم الانحراف بالإجراءات.

2 -تسبيب القرارات الإدارية يلعب دورا أساسيا في تحسين عمل الإدارة وبسط رقابة داخلية على القرار الإداري مما يجنبها اتخاذ قرارات متسرعة.

3 -تسبيب القرارات الإدارية علم عقلاني يعتمد على التنسيق والتحليل والتدقيق ومن شأنه أيضا أن يؤدي إلى الانسجام والاستمرارية التي يجب أن تطبع العمل الإداري.

ووفقا لهذه النتائج فانه يجب:

4- على المشرع الجزائري إصدار قانون خاص بتسبيب القرارات الإدارية وتنظيم العلاقة بين الفرد والإدارة وتحسين هذه العلاقة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع :

القرآن الكريم .

المراجع باللغة العربية

الكتب:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
2. أشرف عبدالفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب قراراتها الإدارية، الشركة العربية للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2008.
3. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، شرح وتعليل لموضوعات القرارات الإدارية في ضوء أحكام محكمة القضاء الإداري والإدارية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
4. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية، مصر، 1996.
5. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996.

6. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات، دراسة مقارنة، الطبعة الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

7. شريف يونس حلمي خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دراسة النهضة العربية، القاهرة، 2006.

8. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

9. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري في الفقه ومجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003 .

10. عبد الفتاح عبد الحليم السبراي، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار التأليف للنشر، مصر، ب.س.ن.

11. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الدار الجامعية للنشر، القاهرة، 1993.

12. علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

13. علي محمود علي حمزة، النظرية العامة في تسبيب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، د،د،ن، د،م،ن، 2003.

14. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

15. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.

16. لحسن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني ، دار هومة للنشر، الجزائر، 2004.

17. لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة للنشر، الجزائر، 2006.

18. لحسن بن الشيخ آث ملويا،المنتقى في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2011.

19. محمد جمال عثمان جبريل، السكوت في القرار الإداري في التصرفات الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.ن.

20. محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

الرسائل الجامعية :

1. بن السنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل المنازعات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 1994.

2. دادو سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.

3. سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 02 نوفمبر 2011.

4. صفيان بوفراش ، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

المجلات :

1. أنيس فوزي عبدالمجيد، الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا، م.ش.ق، العدد 50، الإمارات العربية المتحدة، 2012.

2. جبار عبدالمجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الإداري، مجلة إدارة، عدد 01، الجزائر، 1995.

3. رمزي حوحو، رخصة البناء وإجراءات الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، العدد 04،جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2005.

4. زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها، م.م.د، العدد 08، الجزائر، 2006.

5. عبدالرحيم الحضري، القرار الإداري بين إلزامية التعليل وضرورة التسبيب، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الثالث، 1956، ماي 2008.

6. علي رياض، دعوى الإلغاء في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق ، العدد 04، الكويت، 1989.

7. محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارة العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003.

8. محمد قصري، تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، د.در، د.ت-ن، د.م.ن.

9. مراد يدران، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية، م، م/ د، العدد 09، الجزائر، 2009.

10. نوري عبدالعزيز، المنازعات الإدارية في الجزائر وتطورها وخصائصها، دراسة مقارنة، م.م.د، العدد 08، الجزائر، 2006.

القرارات والمراسيم :

1. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرارا رقم 124053، مؤرخ في 05 ماي 1996، قضية (ي.ب) ضد (ك.ع، ر.ج) م ق، العدد 02، الجزائر، 1996.
2. المرسوم التنفيذي رقم 12-84 السالف الذكر المعدل بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-98 المؤرخ في 26 فيفري 2013.
3. قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية بتاريخ 2002/02/11، تحت رقم 005951، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
4. قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، ملف رقم 150297، بتاريخ 1999/02/01، م، م.د، العدد 01، الجزائر، 2002.

مراجع باللغة الفرنسية :

1. Broyelle, Camille, Contentieux administratif, 2dition L.G.D.J, Paris, 2011.
2. Louvaris Antoin, Droit Administratif, P.U.F, Paris, 2011.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

العنـــــــوان	الصفحة
الإهداء	/
شكر وعرفان	/
مقدمة	1
الفصل الأول: **القرار الإداري بين إلزامية التسبيب وضرورة السبب**	
المبحث الأول: ماهية التسبيب (التعليل) في القرار الإداري	06
المطلب الأول: مفهوم التسبيب في القرار الإداري	06
الفرع الأول: تعريف التسبيب	06
الفرع الثاني: شروط صحة التسبيب في القرار الإداري	11
الفرع الثالث: الأساس التاريخي لتسبيب القرارات الإدارية	14
المطلب الثاني: التمييز بين السبب والتسبيب في القرار الإداري	**17**
المبحث الثاني: موقف القانون المقارن والجزائري من تسبيب القرار الإداري	23
المطلب الأول: موقف المغرب والجزائر من تسبيب القرار الإداري	23
الفرع الأول: موقف القانون المغربي من تسبيب القرار الإداري	24
الفرع الثاني: موقف الجزائر من تسبيب القرار الإداري	27
الفرع الثالث: بعض الإشكالات المرتبطة بتسبيب القرار الإداري	31
المطلب الثاني: موقف فرنسا من تسبيب القرار الإداري	34
الفرع الأول: مبدأ التسبيب الوجوبي للقرار الإداري	35
الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبيب الوجوبي للقرار الإداري	37

خلاصة الفصل الأول	41
الفصل الثاني: **دور تسبيب القرارات الإدارية في حماية الحقوق والحريات**	
المبحث الأول: أهمية التسبيب في القرار الإداري وعلاقته بالسلطة التقديرية للإدارة	44
المطلب الأول: أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد والإدارة	44
الفرع الأول: أهمية التسبيب بالنسبة للأفراد	45
الفرع الثاني: أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة	47
المطلب الثاني: التسبيب والسلطة التقديرية للإدارة	49
المبحث الثاني: دور التسبيب في الرقابة القضائية على القرار الإداري	55
المطلب الأول: دور التسبيب في الرقابة على الانحراف في استعمال السلطة	56
الفرع الأول: تسهيل مهمة المدعي في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة	58
الفرع الثاني: تسهيل مهمة القاضي الإداري في كشف عيب الانحراف في استعمال السلطة	61
المطلب الثاني: دور التسبيب في الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري	65
خلاصة الفصل الثاني	74
خاتمة	76
قائمة المصادر والمراجع	80
فهرس الموضوعات	