

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: تنظيم إداري

بعنوان:

مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات

الإدارية «الوظيفة العامة»

إشراف الأستاذة:

رايس سامية ❖

من إعداد الطالبين

بوفرح مهدي ❖

بوغرارة زكرياء ❖

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصّفة في البحث
بن هنية وهيبة	أستاذ مساعد - أ-	رئيسا
رايس سامية	أستاذ مساعد - أ-	مشرفا ومقررا
معمر بوخاتم	أستاذ مساعد - أ-	ممتحنا

السنة الجامعية: 2016-2017 م

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: تنظيم إداري

بعنوان:

مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات

الإدارية «الوظيفة العامة»

إشراف الأستاذة:

رايس سامية ❖

من إعداد الطالبين

بوفرح مهدي ❖

بوغرارة زكرياء ❖

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصّفة في البحث
بن هنية وهيبة	أستاذ مساعد - أ -	رئيسا
رايس سامية	أستاذ مساعد - أ -	مشرفا ومقررا
معمر بوخاتم	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2016-2017 م

الكلية لا تتحمّل أي مسؤولية على

مايرد في هذه المذكرة من آراء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ أَقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ۱ خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ ۲

أَقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ ۳ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ ۴

عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ۵ ﴾

صدق الله العظيم

[سورة العلق: 1-5]

شكر و عرفان

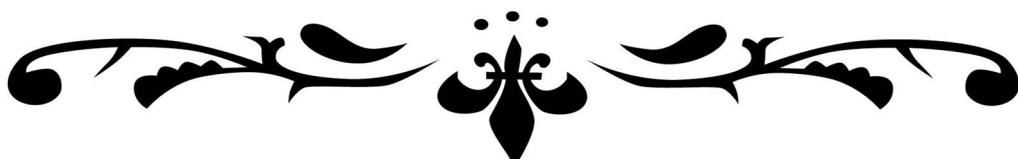
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ والصلاة والسلام على أشرف
المرسلين سيدنا محمد ﷺ، وعلى آله وصحبه
أجمعين، والحمد لله الذي أعاننا على انجاز هذا العمل المتواضع،
فهو أهل الحمد والشكر لقوله تعالى: "وأما بنعمة ربك فحدث".
نتقدم من خلال هذا العمل، بأسمى عبارات الشكر والتقدير
الى الأستاذة المشرفة "رايس سامية"، وهذا لما أحاطتنا به
من توجيه ومتابعة، وتقديم نصائح قيمة لإنجاز هذا العمل
وما منحتنا من وقت وجهد في سبيل إتمام هذا العمل كما نتقدم
بالشكر إلى الأستاذ المناقش "معمر بوخاتم" والأستاذة "بن هنية"
وهيبة" رئيسة اللجنة، كما نتقدم بالشكر الى كافة الأساتذة و الى
موظفي كلية الحقوق، وعمال المكتبة بالجامعة.

إهداء

باسم مسبب الأسباب وفتاح الأبواب وخالق آدم وحواء من تراب
الحمد لله المستجاب، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين
نهدي ثمرة جهدنا إلى من وُضعت الجنة تحت أقدامها؛ إلى من
حَفَرتنا وشَجَّعتنا على الماضي قَدُماً في دربنا "أم" مهدي و"أم" زكرياء
أبقاكما الله تاجاً على رؤوسنا وأطال لنا في عمركما بالخير؛ كما نُهدي ثمرة
جهدينا إلى الغاليان على قلبينا أبويننا. ونهدي كذلك إلى جميع أفراد عائلة
مهدي وجميع أفراد عائلة زكريا مع تمنياتنا لهم بالنجاح والتوفيق في حياتهم؛
وإلى أصدقاء مهدي: ميهوبي طارق، طارق منصار، والسبتي جلال أخص
بالذكر صديق دري بوغرارة زكريا وإلى صاحب الأصابع الذهبية **زواغي**
سمير، وإلى كل أصدقائنا؛ القريب و البعيد ؛ إلى كل من غفل عنه قلبي،
فمن لم يذكر ليس معنى ذلك أنه ليس في
الحسان.

زكريا ومهدي

مقدمة

A decorative flourish consisting of symmetrical, stylized floral and scrollwork elements centered below the title.

مقدمة

تحتل الإدارة في الزمن المعاصر مكانة لاتدانيها مكانة بين سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة فقد بلغ نشاطها درجة كبيرة من التزايد والتعدد والانتساع، إذا أمتد إلى مجالات كثيرة لم تباشرها من قبل، وقد أدى التطور المتزايد في مهام الإدارة إلى أن دورها لم يعد مقتصرًا على حفظ النظام العام في المجتمع، بل تجاوز ذلك ليتمدد إلى مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وإزاء الدور الذي تقوم به الإدارة في الدولة المعاصرة، والتي تربطها بالأفراد علاقات في مختلف مناحي الحياة، فإن الإدارة أثناء ممارسة مهامها تقوم بإستعمال وسائل قانونية يمثل القرار الإداري ركيزتها الأساسية الذي يلزم لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية بأن يكون صادرًا عن سلطة مختصة ومطابقًا للقوانين والأنظمة شكلاً وموضوعاً ومستنداً إلى سبب يبرره، وأن يستهدف تحقيق الغاية التي من أجلها منحت الإدارة سلطة إصدار القرار الإداري.

رغم أن هذه القرارات الإدارية تتمتع بقريضة المشروعية، بمعنى أنه يفترض فيها أنها قد صدرت صحيحة أو مشروعة، وأنها تهدف لتحقيق المصلحة العامة إلا أن ذلك لا يمنع من احتمال استعمال سلطتها في الاعتداء على حقوق وحرريات الأشخاص، سواء بحجج الحفاظ على النظام العام وضرورة استمرارية سريان المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك حين إصدارها لهذه القرارات الإدارية.

ولخطورة هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة على حقوق وحرريات الأشخاص سعت الكثير من الدول إلى وضع ضمانات وآليات من أجل منع الإدارة والحد من تعسفها في إستعمال سلطتها والإضرار بمصالح وحقوق وحرريات الأشخاص، إذ نجد من بين أهم هذه الضمانات تكريس مبدأ المشروعية الذي يعني الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وأن تكون تصرفاتهم في حدود القانون المقرر في الدولة الذي يشمل كافة القواعد القانونية السارية المطبقة أياً كان مصدرها أو شكلها، لأن خضوع الإدارة لدولة القانون يعكس مستوى متقدم من التحضر والديمقراطية إذا أنه يجسد الرغبة العامة في حماية الأفراد من تعسف واستبداد الإدارة فيما لو تركت تتصرف وتعمل دون

إخضاعها لأي قواعد جوهرية وقانونية مسبقا، وبالتالي فإن خضوع الإدارة للقانون مسألة أساسية وجوهرية لتحقيق مقتضيات حريات الأفراد وفاعلية الجهاز الإداري في أي دولة إلى جانب هذه الضمانة المهمة فإن معظم الدول القانونية والديمقراطية عمدت الى وضع الكثير من ضوابط الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري والذي يمثل ضمانه أساسية للأشخاص في مواجهة الإدارة ونجد من بين هذه الضوابط إلزام الإدارة بتسيب قراراتها، الذي يعتبر مبدأ من المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تبنى عليها علاقة الإدارة بالمتعاملين معها هذا من جهة ومن جهة أخرى إذا كان الدستور يعهد إلى الدولة بممارسة نشاطها ألبطبي تحقيقا للأهداف العامة، فإن قيامها بتحقيق هذه الأهداف وممارسته لهذه الأنشطة لايمكن أن يتحقق إلا عبر الموظف العام، ويعتبر التأديب أنجع وسيلة لضمان الإحترام قواعد النظام الوظيفي، ويأتي عن طريق ما يسمى بالقرار التأديبي، والذي بوجوده يطمأن الموظف العام من أسباب إدانته ويلزم القرار التأديبي بضابط أو ضمانة وهي تسيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة.

• أهمية الموضوع: تتجلى أهميته من عدة نواحي:

إنه من أكثر المبادئ التي عملت الكثير من الدول القانونية والديمقراطية على تكريسه في منظوماتها القانونية، ووضع آليات من أجل تجسيده على أرض الواقع وهذا من أجل توفير قدر أكبر من الحماية للحقوق والحريات للأشخاص من تعسف الإدارة ونجد على رأس الدول الأوروبية فرنسا، ومن البلدان العربية المغرب.

- يساهم في الحد من التعسف الإداري، وتعزيز سياسة الوضوح الإداري والشفافية إذا تلزم الإدارة حين إصدارها بقراراتها بأن تزودها بالأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها إلى اتخاذها مما يسمح للمخاطبين بها بالإطلاع عليها وهذا من شأنه أن يحقق التقاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها وتعزز الثقة بين الطرفين ويعمل على تسهيل مهمة الإدارة في تحقيق الصالح العام.

- كذلك تعتبر ضمانة تثبيت قرار تأديبي من أهم الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة فهي الضمانة التي تكفل حق الموظف في مسائلة تأديبية عادلة وتحميه من أي إجرام أو تصرف غير قانوني صادر من الإدارة مهما كانت ذريعتها فيه وتجعل الموظف

- المجال على التأديب على يقين أن تأديبه سيكون للقانون حتى وإن كانت الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت.

• دوافع اختيار الموضوع:

يمكن أن نميز بصددها بين نوعين من الأسباب الذاتية والموضوعية:

أما الأسباب الذاتية تتعلق بالرغبة الشخصية في التعرف على هذه أوضاعه باعتبارها جزئية من الشكل (القرار الإداري) ودراستها بطريقة مفصلة خاصة في مجال الوظيفة العامة.

أما بخصوص الأسباب الموضوعية فتكمن فإن التسبب القرارات الإدارية من المواضيع التي لم يحض بأهمية البحث والدراسة كموضوع مستقل من مواضيع قانون العام خاصة في الجزائر إلى جانب ذلك أن موضوع تسبب الوجوبي في مجال الوظيفة العامة له أهمية بالغة على الحقوق والحريات الأشخاص أو الموظفين في مجال ادارة وتعسفها.

القيمة العلمية والعملية للموضوع لارتباطه بعنصر وشريحة مهمة في المجتمع وهي شريحة الموظفين، وما لهذه الشريحة من أهمية في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة.

• إشكالية الموضوع:

أمام إدراك الكثير من الدول للدور الذي يساهم به مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في تقرير دولة القانون وفي حماية الحقوق والحريات وسعيها إلى تكريسه في منظومتها القانونية، يمكن أن نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تم تكريس مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر؟ وهل نجح تسبب القرار التأديبي في تحقيق مسألة تأديبية عادلة؟

وللإجابة على هاته الإشكالية يجب الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية؟
- ماهي العناصر والشروط التي يجب مراعاتها في تسبب القرارات التأديبية؟
- وماهي الحالات التي يكون فيها تسبب القرار التأديبي غير مشروع؟

• المنهج المتبع:

إن طبيعة الموضوع تفرض علينا أن نتبع المنهج الوصفي التحليلي كمنهج رئيسي وذلك من خلال عرض مواقف التشريعات المقارنة وموقف المشرع الجزائري من المبدأ وبيان مدى تكريسه في المنظومة القانونية الجزائرية والعمل على إظهار كيفية مساهمته في حماية الحقوق والحريات، بالإضافة إلى الاستعانة بالمنهج المقارن بعرض النصوص القانونية والآراء الفقهية في كل من فرنسا والمغرب ومصر وعرض القضاء الإداري المصري والفرنسي والمغربي ومقارنته بأحكام القضاء الإداري الجزائري كلما دعت الضرورة لذلك.

• أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف منها،
- العمل على معرفة التسبب وشروط صحته.
- دراسة أهمية التسبب في مجال الوظيفة العامة بالنسبة للإدارة والأفراد.
- معرفة مدى إلزامية تسبب القرارات الإدارية في الجزائر خاصة في مجال الوظيفة العامة وبالأخص القرارات التأديبية.
- الوصول إلى الحقيقة هو أن التسبب حماية وضمانه لحقوق الأفراد وحرياتهم.

• الدراسات السابقة للموضوع محل الدراسة:

بالرجوع إلى الدراسات السابقة لانجد في هذا الموضوع إلا دراسة واحدة وهي عبارة عن رسالة دكتوراه لسفيان بوفراش من جامعة مولود معمري بتيزي وزو.

• الصعوبات:

تكمن صعوبة هذا البحث أو الدراسة في قلة المراجع بهذا الموضوع حيث نجد أنه لا توجد دراسة فقهية شخصية تعرضت لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في مجال الوظيفة العامة في الجزائر أو حتى في الفقه المقارن مع عدم تناول كتب القانون الإداري موضوع القرارات الإدارية إلا باعتباره جزئية من جزئيات الشكل والإجراءات، وليس كموضوع مستقل.

• التصريح بالخطة:

تحقيقها لأهداف البحث ومحاولة منا للإجابة على التساؤلات قسّم الموضوع إلى فصلين: **الفصل الأول** جاء بعنوان الإطار المفاهيمي لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، وقسّم إلى مبحثين، نتعرض في **(المبحث الأول)** لمفهوم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية ونتناول في **(المبحث الثاني)** شروط هذا المبدأ ومبرراته.

أما **الفصل الثاني** جاء تحت عنوان التسبب الوجوبي للقرارات التأديبية، وهذا الفصل مقسم إلى ثلاث مباحث، جاء في **(المبحث الأول)** الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي، أما في **(المبحث الثاني)** جاء فيه أحكام تسبب القرار التأديبي، ويحتوي **(المبحث الثالث)** على أهمية التسبب القرار التأديبي وعلاقته بالرقابة القضائية.

الفصل الأول



الإطار المفاهيمي لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية

المبحث الأول: مفهوم التسبب

المبحث الثاني: شروط صحة التسبب ومبرراته

لقد لعبت قواعد الشكل في القرارات الإدارية أهمية، كبيرة في تحقيق العدالة منذ العصور القديمة حتى مطلع القرن التاسع عشر، حيث أصبح من الواجب إيجاد وسيلة تقلل من تغول الإدارة الجامحة، وتحمي الأفراد من تعسف الإدارة واستبدادها فيما لو تركت تتصرف وتعمل دون إخضاعها لأي قواعد قانونية موضوعا مسبقا، إذا تتخذ الإدارات الحكومية مئات القرارات يوميا لذا لابد من وسيلة تلبى الشفافية⁽¹⁾، فمستوى رقي الإدارة في بلد معين أصبح يمثل مؤشرا واضحا على درجة تقدم ذلك البلد وازدهاره، لأنها تعتبر القلب النابض الذي أصلح صلحت باقي أجهزة البلد، وإذا فسد فسدت كافة دواليب ومكوناته العضوية⁽²⁾، لذلك أصبحت الدول الديمقراطية تعمل على انتهاج الشفافية والوضوح في العمل الإداري من خلال وضع آليات وضمانات لمنع الإدارة من الإضرار بالمصالح والحقوق الفردية والجماعية للأشخاص ومن بين الآليات نجد تكريس مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، الذي أصبح من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان.

وللإحاطة بهذا المبدأ يقتضي منا التعرض لمفهومه (المبحث الأول) من جهة، ومن جهة أخرى نوضح مختلف الشروط الواجب توافرها في التسبب الوجوبي والتي كرسها سواء الفقه أو الاجتهاد القضائي الإداري أو حتى النصوص القانونية المكرسة لهذا المبدأ إضافة إلى أهم المقاصد والمبررات التي أخذت من أجل تفعيل هذا المبدأ (المبحث الثاني).

1- أحمد محمد بهمن، تسبب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة اليرموك، الأردن سنة 2012 ص 01.

2- مراد الخروبي « إطلالة على تحليل القرارات الإدارية من خلال التشريعين المغربي والفرنسي » منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43 الرباط، المغرب 2003 ص 201.

المبحث الأول: مفهوم التسبب:

تحرص الدول المتقدمة على إتباع سياسة لحماية حقوق وحرريات الأفراد ووضع حاجز واقفي من كل أشكال وصددمات التعسفات البيروقراطية، وتعمل على أن تكون حقوق وحرريات الأفراد موضع اعتبار إصدار الإدارة لقراراتها، وذلك من خلال انتهاجها لسياسة الوضوح الإداري، وتمكين الأفراد من التعبير عن وجهة نظرهم وتقديم ملاحظاتهم قبل إصدار الإدارة لقراراتها، والتي كثيرا ما تُؤثر سلبا على مراكزهم القانونية إلى جانب إقرار حقهم في الإطلاع على الوثائق الإدارية⁽¹⁾.

يعتبر التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري ويشكل ضمانة قانونية مهمة إلى جانب أنه يخلق نوعا من الثقة بين الإدارة والأفراد، ويمد جسور هذه الثقة بينهما بصفة دائمة ومنتظمة، كما يؤدي إلى تعديل السلوك الإداري وتضييق السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة⁽²⁾، إن هذا المبدأ اهتمت به كتابات الفقه الإداري الحديث بإلقاء الضوء على مضمونه من خلال محاولة تعريفه (المطلب الأول)، ومن خلال التفرقة بين التسبب وماتشابهه معه من أفكار، ومصطلحات قانونية أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف التسبب

يعتبر مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية موضوعا على درجة كبيرة من الأهمية، عملت الكثير من الدول على تكريسه من أجل إعادة التوازن المفقود بين الإدارة والمواطن. وعلى ضوء ماسبق سنحاول التعرض للأصل اللغوي لكلمة تسبب والمعنى الاصطلاحي لهذا الأخير (الفرع الأول) ثم نتطرق لتسبب في القانون الإداري (الفرع الثاني).

1- مراد الخروبي، المقال السابق، ص 203.

2- أحمد محمد بهمن، المذكرة السابقة، ص 01.

الفرع الأول: التسبب لغة واصطلاحاً

أولاً: **التعريف اللغوي:** التسبب في اللغة العربية مأخوذ من كلمة سبب، والسبب بمعنى الحبل وهو كل ما يتوصل به إلى غيره⁽¹⁾، والسبب أيضاً بمعنى الطريق، قال الله تعالى: «واتيناه من كل شيء سبباً»، وهو ما يتوصل به إلى الشيء فالباب موصل إلى البيت والطريق موصل إلى ماتريد⁽²⁾.

أما في اللغة الفرنسية ظهر لفظ بسبب (motiver) كاصطلاح لغوي في القرن الثامن عشر وقد عاصر ميلاده ميلاد لفظاً آخر هو مسبب (motive) وهي اشتمال الحكم على الأسباب التي أدت إلى ظهوره، وكلمة (motiver) مشتقة من كلمتين الأولى يحرك أو يدفع (mouvoir) والثانية كلمة أسباب (motifs)، وهو ما يدفع الشخص لاتخاذ إجراء ما ومن الكلمتين تكونت كلمة (motiver)⁽³⁾.

ثانياً: **التعريف الاصطلاحي:** يقصد بالتسبب اصطلاحاً هو مجموعة الأسباب القانونية والواقعية التي يركز عليها الحكم أو القرار، أما العوامل النفسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية فهي مجرد دوافع، ويقصد بكلمة يسبب عند رجال الفقه والقضاء إحتواء الحكم أو القرار على الأسباب القانونية أو الواقعية التي أدت إلى صدور هذا الأخير⁽⁴⁾.

ويعرف كذلك على أنه «إلتزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بنى عليه»⁽⁵⁾.

1- محمد بن أبي بكر الرازي، قاموس عربي مختار الصحاح، الطبعة الرابعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 1990 ص 187.

2- جمال الدين أبي الفضل ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار صدر بيروت، لبنان سنة 1955 ص 316.

3- محمد الأعرج «تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43 الرباط، المغرب سنة 2003 ص 57.

4- صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2015 ص 17.

5- علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع (د ط)، عمان الأردن، سنة 2008 ص 561.

وفي الفقه الإداري المعاصر يُعرف على أنه التعبير الشكلي عن أسباب القرار⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التسبب في القانون الإداري

يقصد بتسبب الإدارة لقراراتها ذكرها في صلبه للدوافع التي حددت بها لإصداره لإحاطة المخاطب بالقرار بالأسباب التي دعتها لإصداره⁽²⁾.

يُراد أيضا بتسبب القرار الإداري أو تعليقه الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذه، وبالتالي يكون القرار مسببا إذا فصح في صلبه عن الأسباب التي أُستند إليها مصدر القرار⁽³⁾.

وبالتالي نجد أن التسبب أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار، وإن القواعد التي تحدده تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري، أي أنه تلك الصورة الخارجية التي تفرض القوانين واللوائح أن يفرغ فيها القرار الإداري مثل أن يكون القرار مكتوبا وموقعا أو مسببا⁽⁴⁾. لهذا يعد التسبب أحد عناصر المشروعية الخارجية للقرار لأنه يتعلق بشكل القرار في ذاته إذا قضت محكمة القضاء الإداري المصري «إذا كانت الجهة الإدارية لا تلتزم بتسبب قراراتها إلا حيث يوجد نص صريح بذلك، إذ أنه في مثل هذه الحالة يكون التسبب مرتبطا ارتباطا وثيقا بشكل القرار ويمكن الدفع في هذه الحالة ببطلان القرار شكلا لعدم تسببيه». كما يعتبر التسبب المفروض بموجب نص قانوني أو اجتهاد قضائي من بين الشكليات الجوهرية الواجب احترامها وأن عدم احترامها يؤدي إلى عدم مشروعية القرار وبالتالي وجوب إلغاءه⁽⁵⁾.

فإذا كان معيار التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير جوهرية، هو مدى مساس إغفال هذه الشكليات بحقوق وحرية الأفراد فإن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها يعتبر من الشكليات

1- أشرف عبد الفتاح أبو مجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية (د ط)، (د. د. ن) سنة 2005 ص 10 .

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث (د ط)، القاهرة، مصر، سنة 2001 ص 104.

3- سعيد نكاوي، تحليل القرارات الإدارية، ط1، دار النشر المعرفة، الرباط، المغرب، سنة 2003 ص 17.

4- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري (د ط)، دار هومة، الجزائر، سنة 2003 ص 75.

5- صفيان بوفراش: الرسالة السابقة، ص 21.

الجوهريّة الواجب احترامها لأنه يعتبر من الضمانات الأساسية المقررة للأشخاص وذلك من خلال تمكينهم من الاطلاع على الأسباب القانونية والواقعية للقرار، وبالتالي الدفاع عن حقوقهم بصورة فعالة سواء أمام الجهة الإدارية أو القضائية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الفرق بين التسبب والمصطلحات المشابهة له

قد يلتبس موضوع التسبب بمواضيع قانونية أخرى تتضمن بعض خصائصه أو قد ترتبط به ارتباطا وثيقا لذا اقتضى تمييزه عن هذه المواضيع لكي تتمكن من التعريف به بشكل وافي ونحيط بكامل تفاصيله.

سنتعرض إلى التمييز بين التسبب والسبب في القرار الإداري (الفرع الأول) وكذا بين التسبب وطلب الإفصاح (الفرع الثاني) وأخيرا بينه وبين المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التمييز بين التسبب والسبب

استقر الفقهاء على أنه لا بد لكل تصرف قانوني من سبب والقرار الإداري باعتباره نوعا من التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة تعبيراً عن إرادتها لا بد أن يقوم بدوره على سبب يبرره⁽²⁾.

ولسبب عدة تعريفات فقهية، إذ يعرف في القرار الإداري على أنه « هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا، مستقلة عن ذهنية وعقلية وإرادة السلطة الإدارية وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة»⁽³⁾.

كما عرف هو بأنه: « الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار هذا القرار أي أن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها»⁽⁴⁾.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق ص 75.

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 23.

3- عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000 ص 114.

4- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى جسر. للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، سنة 2013، ص 64.

ويراد به أيضا «حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته توحى له بأنه يستطيع التداخل باتخاذ القرارات»⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بتعريف القضاء الإداري للسبب فهو لا يختلف عن التعريف الفقهي لاشتراكهم في نفس العناصر، إذ عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر في الطعن رقم 257 لسنة 26 جلسة 1982/02/27 سبب القرار الإداري بأنه: «العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على تدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء الصالح العام الذي هو غاية القرار»⁽²⁾.

كما يعتبر السبب ركن من أركان القرار الإداري، ولقيام السبب والذي يعتبر ركن من أركان القرارات⁽³⁾، لابد من توافر شرطان يتمثل أولهما في أن يكون قائما عند إصداره، أي يجب أن يكون الحالة القانونية أو المادية التي أستاذ إليها القرار قد وجدت بالفعل، وأن يستمر وجودها حتى الوقت الذي صدر فيه القرار، أما الشرط الثاني هو أن يكون السبب مشروعاً، إذ نجد أنه في حالة السلطة المقيدة للإدارة إذا ما استندت إلى الأسباب غير تلك التي حددها المشرع فيكون قرارها غير مشروع، وحتى في مجال السلطة التقديرية، إذا لا يكفي أن يكون القرار صحيحاً من الناحية القانونية⁽⁴⁾، ومن ثم كان إذا كان التسبب يعني الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، هذا يعني وجود علاقة بين التسبب والسبب في القرار الإداري، إلا أنهما مختلفان عن بعضهما البعض إلا أن مجلس الدولة الجزائري قد وقع في الخلط بين استعمال مصطلح السبب والتسبب إذ قضى «...حيث أن النزاع يتطلب إلغاء القرار الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران بتاريخ 1999/08/08، والذي رفض ترشيح المعني لسلك المحاماة وحيث أن القرار جاء غير مسبباً في حين أن كل قرار

1- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي (د ط)، القاهرة، مصر، سنة 2006 ص 200.

2- عبد العزيز عبد المنعم، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر 2002، ص 201 .

3- محمد الأعرج: «تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 60.

4- عبد الغني بيسوني عبد الله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري قضاء الإلغاء (د ط)، الدار الجامعية، للنشر، مصر، سنة 1993 ص 303.

إداري كان أم قضائي يجب أن يكون مسببا وهذا وحده يكفي لإلغائه⁽¹⁾. وتعليقا على هذا القرار ذهب الأستاذ عمار بوضياف أن مجلس الدولة ربط كثيرا بين التسبب وهو ركن الشكل وبين السبب وهو ركن قائم بذاته ومستقبل وذلك باستعماله عبارة «حيث أن القرار جاء غير مسبب، في حين أن كل قرار إداري أو قضائي يجب أن يسبب».

وبالتالي وقع مجلس الدولة الجزائري في الخطأ الواضح في استعمال المصطلح الصحيح ذلك أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها فلماذا يتشدد مجلس الدولة في القرار أعلاه بالنص: إن كل قرار إداري يجب أن يسبب، وكان من الأدق والأسلم لو نص مجلس الدولة أن كل قرار إداري يجب أن يبنى على سبب، إعتبارا أن السبب ركن من أركان القرار الإداري إن تخلف عد غير مشروع، بينها يبقى القرار مشروعا منتجا لأثاره رغم تسببه خاصة في حالة عدم إلزام المشرع الإداري بتسبب قراراتها⁽²⁾.

وبالتالي يمكن القول أن القضاء الإداري الجزائري يخلط بين التسبب والسبب ومنها تظهر أهمية التمييز بين المصطلحين، بتمييز التسبب عن السبب في عدة أوجه منها⁽³⁾ السبب ركن من أركان القرار الإداري، وبالتالي فإن غيابه يجعل القرار باطلا لأنه كأصل عام يجب أن يستند كل قرار إداري إلى أسباب صحيحة وموجودة، أما التسبب فهو إجراء شكلي لا يرقى لمرتبة ركن في القرار فإذا كان التسبب واجبا قانونا أو التزاما فرضه القاضي الإداري، فإن مخالفته تعيب القرار الإداري، أما إذا كان التسبب أمرا اختياريا فإن غيابه لا يعيب القرار وإن كان يضعه موضع الشبهات⁽⁴⁾.

وهذا ما أكدته العديد من الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية المغربية في إطار التمييز بين السبب والتسبب، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية بالرباط «القرار الإداري سواء كان تعليقه كإجراء شكلي أم لم يكن لازما، يجب أن يقوم على سبب يبرره سواء في الواقع أو في القانون».

1- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 26.

2- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية، المرجع السابق 69.

3- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 27.

4- أشرف أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 92.

كما اعتبرت المحكمة الإدارية باغادير « كل قرار سواء كان لازما تعليله كإجراء شكلي أو لم يكن، يجب أن يبنى على سبب يبرره»⁽¹⁾.

الإختلاف الثاني يكمن في أنه إذا كان السبب هو أساس القرار الذي يستند إليه وعنصر من عناصر الرقابة عليه، فإن التسبب هو أساس الرقابة على القرار وعنصر في القرار وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها صادر في جلسة 12 يوليو سنة 1958 حيث قضت « يجب التنبيه إلى الفرق بين وجود تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فلتن كانت الإدارة غير ملتزمة بتسبب قرار ما إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها، وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها إلا إذا كان معيبا بعيب شكلي، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح وذلك كله حتى يثبت العكس...، لئن كان ذلك كذلك إلا أن القرار سواء كان لازما تسببه كإجراء شكلي أم لم يكن التسبب لازما يجب أن يقوم على سبب يبرره أي في الواقع والقانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفا قانونيا ولايقوم أي تصرف قانوني بغير سببه»⁽²⁾.

بما أن التسبب يعني بيان الدوافع والمبررات التي حدت بالإدارة إلى إصدار قرارها فهو يكون معاصر لصدور القرار حيث يرد في صلبه، وعلى العكس من ذلك فإن سبب القرار الإداري يكون سابق لإصداره⁽³⁾.

وخلاصة القول أن التسبب أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار وأن القواعد التي تحدده تتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار، أما السبب فهو أحد العناصر الموضوعية للقرار والقواعد التي تحكمه تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، وإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها فإن جميع القرارات يجب أن تقوم على أسباب تبررها.

1- محمد الأعرج « مدلول تعليق القرار الإداري في الحكم القضاء الإداري » المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 40 ، المغرب 2001 ص 61.

2- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد " المرجع السابق ص 93

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي (د ط)، الإسكندرية، مصر، 2007 ص 97.

الفرع الثاني: التمييز بين التسبب وطلب الإفصاح عن الأسباب

يعرف طلب الإفصاح عن الأسباب بأنه أحد الإجراءات الدعوى القضائية، وهو أحد العناصر الموضوعية للقرار، ذلك أن المنازعة الإدارية تقوم على روابط القانون العام وهي بذلك ملك للمحكمة وليس للخصومة يوجهها القاضي الإداري ويكلف الخصوم بها بما يراه لازماً لإستيفاء تحضيرها وتهيئتها للفصل فيها، ومن هذا المنطلق تكون الإدارة مطالبة بذكر أسباب قرارها من خلال مذكراتها عن دعوى الطعن في القرار الإداري المطعون فيه⁽¹⁾.

وبالتالي يبقى الفرق واضحاً بين التسبب في صلب القرار الإداري كإجراء شكلي يتزامن مع إصدار القرار الإداري ويترتب على تخلفه عدم مشروعية القرار الإداري لعبوب الشكل بينما طلب الإفصاح عن الأسباب خلال الدعوى الإدارية أو ما يسمى بالتعليل اللاحق ورفض طلب الإفصاح عنه يعتبر موافقة صريحة على وقائع الطلب التي تؤدي إلى إلغاء القرار المطعون فيه بسبب موضوعي لعدم صحة السبب⁽²⁾.

الفرع الثالث: التمييز بين التسبب والمواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية

يقصد بالمواجهة هو قيام الإدارة قبل إتخاذ بعض القرارات الإدارية الفردية بالسماح لذوي الشأن من تقديم ملاحظاتهم، والمواجهة لاتعني إبداء ذوي الشأن ملاحظاتهم في المواجهة فقد تتم المواجهة عن طريق المراسلة أو الكتابة، وبالتالي فإن المواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية لها أهمية لأنها تمكن ذوي الشأن من الدفاع عن حقوقهم من خلال إبداء ملاحظاتهم على ما تصدره الإدارة من قرارات تمس بها هذه الحقوق والحريات في غالب الأمر⁽³⁾.

تجد المواجهة في الإجراءات غير القضائية مصدرها من المواجهة في الإجراءات القضائية التي تعني حق كل من المدعي والمدعى عليها في الدعوى، أن يقدم ما يراه من الأدلة والحجج والمستندات ومن حق كل منهما الإطلاع والإحاطة والمناقشة والرد على هذه

1- محمد قصري « إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانه للحقوق والحريات ورقابة القضائية فعالة»، المجلة المغربية

للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43 الرباط، المغرب، سنة 2003، ص 174-75.

2- محمد قصري، المقال نفسه، ص 175.

3- أشرف عبد الفتاح أبو مجد محمد، المرجع السابق، ص 95.

الحجج والمستندات⁽¹⁾، لقد كان نطاق المواجهة في الإجراءات غير القضائية في القانون الفرنسي محدودا، إذا كانت المواجهة غير واجبة الإلتباع إلا بنص قانوني صريح، حتى ولو كان القرار الإداري يؤثر سلبا على حقوق وحرية ومصالح الأفراد، مع الإشارة إلى أن القضاء الفرنسي ومراعاة لمبدأ إحترام حقوق الدفاع ألزم الإدارة باتباع المواجهة في الإجراءات المتعلقة بالجزاءات الإدارية بصفة عامة وفي الإجراءات المتعلقة بالجزاءات في مجال التأديب خصوصا في الوظيفة العامة، بعدها تدخل المشرع الفرنسي بموجب المرسوم المؤرخ في 28 نوفمبر 1983 المتعلق بالعلاقة بين الإدارة والجمهور من أجل توسيع مجال المواجهة، إذ ألزمت الإدارة المعني بالأمر من تقديم ملاحظاتهم في كل حالة يكون تسبب القرار الإداري وجوبيا للقانون 11 جويلية 1979 المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بالجمهور، سواء بنفسه أو عن طريق وكيل، وبالتالي فالقرارات التي تخضع للمواجهة هي تلك القرارات التي يجب تسببها وفقا للقانون 11 جويلية 1979⁽²⁾.

غير أن المرسوم السالف الذكر أستبعد طائفة من القرارات من مجال المواجهة وهي التي تصدرنا على طلب صاحب الشأن مثل القرارات الصادرة برفض التصاريح، كما أستبعد القرارات التي تخضع لتعليق أو التسبب بموجب نصوص قانونية خاصة غير القانون 11 جويلية 1979، كما أستبعد كذلك تطبيق المواجهة في حال الاستعجال أو ظروف الاستثنائية أو ضرورات النظام العام وسير العلاقات الدولية⁽³⁾.

وبالتالي نجد هناك ترابط موجود بين المواجهة في الإجراءات الإدارية والتسبب حيث هذا الأخير يعتبر ضمانا إضافية بجانب المواجهة ذلك أن العلم الفعلي بأسباب القرار لا يكون بديلا عن الإلتزام بالتسبب الشكلي لكن رغم هذه العلاقة غير أنه بوجود إستقلال وظيفي بينهما فبالرغم من أن المواجهة تمكن ذوي الشأن من معرفة أسباب القرار وتمكنهم من إبداء ملاحظاتهم عليه، غير أنه لا يتيح لهم فرصة فحص مضمون القرار، أما التسبب فهو الذي يمكن ذوي الشأن من الوقوف على حقيقة الأسباب ومعرفة الترابط بينه وبين مضمون القرار⁽⁴⁾.

1- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة، الطبعة الثانية، جسر لنشر والتوزيع المحمدية، الجزائر سنة 2008 ص 25.

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 30 .

3- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 31.

4- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق ص 100 .

المطلب الثالث: موقف التشريع الجزائري من مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية.

يعتبر مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسية الوضوح الإداري إذا تلتزم الإدارة حين إصدارها للقرار بأن تزوده بالأسباب القانونية والواقعية مما يسمح لذوى الشأن أو المخاطبين به بالإطلاع 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⁽¹⁾، إذ رغم أهمية تعميم المبدأ في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن غير أن المشرع الجزائري أخذ موقفا سلبيا من ذلك إذا لم يكرس بموجب نص قانوني عام يلزم فيها الإدارة بتسبب جميع قراراتها(الفرع الأول) مع خروجه عن القاعدة بتكريس بعض الاستثناءات(الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأخذ بقاعدة لا تسبب إلا بنص خاص

إنتهج المشرع الجزائري مبدأ عدم إلزامية الإدارة الجزائرية بتسبب قراراتها كقاعدة وذلك بعدم وجود أي نص قانوني عام يلزم الإدارة بتسبب قراراتها بصفة عامة⁽²⁾، وهذا ما أكده القضاء الإداري الجزائري في عدة أحكامه ونجد منها ما قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى: «متى كان من المقرر قانونا أنه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز السفر أو رفض تمديد أجله للمواطنين الجزائريين إذا ما رأت أن تنقلهم إلى الخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام، وهذا دون أن تكون ملزمة بتوضيح أسباب رفضه ودون أن يكون تقديرها هذا قابلا للمناقشة أمام قاضي تجاوز السلطة غير أنه إذ سببت الإدارة رفضها بتطبيق أحكام المادة 11 من الأمر رقم 11/77 الصادر في 1977/01/23 فإن عليها أن تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لنص هذه المادة وإلا تعرض قرارها للإبطال⁽³⁾.

1- أنيس فوزي عبد المجيد، «الإستنادات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا»، مجلة الشريعة والقانون، العدد الإمارات العربية المتحدة سنة 2012 ص 01.

2- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة (د ط)، الجزائر، سنة 2012 ص 151.

3- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 74.

رغم أن المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري ألزم بتسبب القرارات والأحكام القضائية كمبدأ عام وذلك من خلال نص المادة 162 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم⁽¹⁾ والمادة 11 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾، فإنه لم يلزم الإدارة بتسبب قراراتها إلا بصفة إستثنائية وبوجود نص قانوني صريح، وحتى عن إصدار المرسوم رقم 88-131 الذي جاء لتحسين وتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن لم يشر ولو في مادة منه إلى إلزام الإدارة بتسبب قراراتها ولا إلى كيفية تسببها أو شروطه أو الإجراءات الواجب إتخاذها في حالة عدم تسببها وإنما إكتفى فقط بالإشارة إلى حق المواطن في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية وفي حالة منع هذا الأخير لأبد أن يكون بموجب قرار يبين أسباب ذلك، إذ نصت المادة 10 من هذا المرسوم على:

«يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني ويتم هذا الإطلاع عن طريق الإستشارة المجانية في عين المكان أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب، بشرط ألا يتسبب الاستتساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها ويجب على كل مواطن يمنع من الإطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب...»⁽³⁾.

وهذا ما أكدته القرار الصادر عن وزارة الداخلية في 4 سبتمبر 1988 الذي يحدد شروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيهه، إذ نصت المادة 6 منه على: «يعلل سبب رفض أي طلب أو تسليم وثيقة ما عدا أي استثناء ينص عليه التنظيم المعمول

1- تنص المادة 162 من التعديل الدستوري 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 5 مارس 2016 الجريدة الرسمية « 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 7 مارس 2016 على: "تعلل الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علنية تكون الأوامر القضائية معللة".

2- تنص المادة 11 على: « يجب أن تكون الأوامر والأحكام والقرارات مسببة »

3- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق لـ 4 جويلية 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 الصادرة بتاريخ 6 جويلية 1988.

به صراحة بالاستناد الدقيق على الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتعلق به ويبلغ ذلك كتابيا مع إرجاع ما قدمه المواطن أن أقتضى الأمر من ملف أو وثيقة أو ورقة⁽¹⁾.

كما فرض المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن على الإدارة أن تسلم فورا جميع الوثائق والأوراق والعقود التي لايتطلب تسليمها أجلا قانونيا معينا، اما إذا رفض تسليم الوثيقة يجب أن يبلغ الرد معللا لطالبه⁽²⁾.

تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾، قد نص إلى وجوب الإدارة بتسبب قراراتها دون تحديد إجراءات ذلك ونوع القرارات الواجب التسبب، والإدارات الملزمة بذلك والجزاء المترتب عن إغفال ذلك وهذا في المادة 11 الفقرة الأخيرة منه والتي نصت على:

لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العامة يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

-بإعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات فيها.

-بتبسيط الإجراءات الإدارية

-بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية

-بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين

-بتسبب قراراته عندما تصدر في غير صالح المواطن وبتبيين طرق الطعن المعمول بها.

لكن هناك من يرى أن هذا النص القانوني جاء بشكل محدود جدا إذ كرس مبدأ تسبب القرارات التأديبية في نص قانوني خاص قصد تأطير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

1-قرار وزارة الداخلية في 4 سبتمبر 1988 يحدد شروط إستقبال المواطنين في صالح الولايات والبلديات وتوجيههم

وإعلامهم الجريدة الرسمية عدد 39، الصادرة بتاريخ 1988/09/28

2-المادة 25 من المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن.

3-قانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،

الجريدة الرسمية عدد 41 -الصادر بتاريخ 8 مارس 2006، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2

رمضان 1431 الموافق لـ 2 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة بتاريخ

10 أوت 2011 .

ومكافحته فقط، ولا يمكن تعميمه على جميع الهيئات الإدارية لكونه لم يكرس في نص عام ضمن تقنين موحد⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الخروج عن قاعدة عدم إلزامية تسبب القرارات الإدارية.

لقد خرج المشرع الجزائري عن قاعدة عدم التزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية وذلك بتكريس بعض الاستثناءات أين فرض عليها وجوب التسبب وذلك بموجب نصوص خاصة، إذ توجد نصوص تلزم الإدارة بتسبب قراراتها، وإن بدت في الوهلة الأولى أن هذه النصوص متعددة، غير إنها مع ذلك تظل محدودة وغير كافية بالمقارنة مع حجم النشاط الإداري والقرارات الغير مسببة ومن بين القوانين الخاصة التي نص فيها المشرع صراحة عن التسبب الوجوبي نجد: قانون الجمعيات⁽²⁾، في مادته 10: « يجب أن يكون قرار رفض التسليم وصل التسجيل معللا بعدم احترام أحكام هذا القانون وتتوفر الجمعية على أجل ثلاثة أشهر لرفع دعوى إلغاء أمام محكمة الإدارية المختصة إقليمياً...»، وكذلك المادة 60 من قانون البلدية⁽³⁾، والتي تنص: «... يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي...»، وكذلك قانون الولاية⁽⁴⁾، والتي تنص في مادته 45 على «... يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية...»، وكذلك قانون الانتخابات⁽⁵⁾، في مادته 78 على ما يأتي: «يكون رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بقرار من الوالي معللا تعليلاً قانونياً وصراحة»، وكذلك قانون الأحزاب السياسية والذي يعتبر أحد أهم مؤسسات النظام السياسي لعلاقته القاعدية بال جماهير⁽⁶⁾، ونظر إلى هذه الأهمية فقد أطرها المشرع بجملة من ضمانات وعلى رأسها التسبب، حيث نجد في المادة 30 من قانون الأحزاب السياسية⁽⁷⁾، « يمنح

1- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 165.

2- قانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1435 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالجمعيات.

3- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية .

4- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 23 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية.

5- قانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016 المتعلق بنظام الانتخابات

6- سامية عبد اللاوي، أثر الرأي العام على النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة سنة 2013 ص 64.

7- قانون عضوي رقم 12-04 المؤرخ في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية

الوزير المكلف بالداخلية الاعتماد أو برفضه بعد دراسة للملف المودع لديه وفقا للأحكام هذا القانون العضوي ويجب أن يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا ووفقا للأجال المحددة أعلاه».

المبحث الثاني: شروط صحة التسبب ومبرراته

إذ كان تسبب القرار الإداري واجبا تشريع في حالة معينة⁽¹⁾، وحتى يحقق الأهداف المرجوة من إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، فإن ذلك يقتضي أن يتم التسبب وفق مقتضيات وشروط لا بد من توافرها فيها، تكون لزاما على الإدارة وهي تسبب القرار الإداري أن تضع هذه الشروط نصب عينها وأن تحترمها، لكي لا يكون مجرد شكلية خالية من أي مضمون وهدف حتى تخرج الإدارة بأسباب مقبولة تصلح لتبرير القرار الإداري الصادر عنها وبالمقابل لا بد من تجنب إثقال الإدارة بأعباء وشروط شكلية مبالغ فيها مما يحول دون فعالية النشاط الإداري⁽²⁾.

فالتسبب يشكل ضمانه أكيدة ومؤثرا للمواطن من ناحية، ووسيلة لتحسين العمل الإداري من ناحية أخرى، كما أنه يسمح للأفراد ولل قضاء على حد سواء بمراقبة شرعية تصرف الإدارة وبالتالي هنا تكمن أهمية التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية⁽³⁾، ومن هنا سنتناول في (المطلب الأول) شروط صحة التسبب ونتطرق في (المطلب الثاني) إلى مبرراته.

المطلب الأول: شروط صحة تسبب القرارات الإدارية

حتى يكرس مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية وينتج إثارة، وحتى يعتبر ضمانه يعتد بها لا بد أن تقوم على شروط توضع له وتلتزم الإدارة تطبيقها واحترامها وهو ما حاولت تكريسه مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، إضافة إلى سعي الاجتهاد القضائي في مختلف الدول إلى تطبيقه، إذ نجد هناك شروط موضوعية لتسبب (الفرع الأول)، وشروط أخرى متعلقة بالقرار محل التسبب (الفرع الثاني).

1- محمد الأعرج « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها » ، المقال السابق، ص 65.

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 32.

3- محمد الأعرج « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال نفسه ص 101.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لتسبب

إذا كانت الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها فإن مصدر هذا الالتزام قد يكون نصا قانونيا أو اجتهاد قضائيا، ولا يكفي للإدارة أن تبدي أية أسباب في القرار الإداري وبالشكل الذي تريده بل يتعين أن تصاغ هذه الأسباب كتابة في صلب القرار الإداري (أولا)، ولا بد أن يكون التعليل كافيا (ثانيا)، وواضحا ومحددا (ثالثا).

أولا: شروط كتابة الأسباب في صلب القرار الإداري

المقصود بهذا الشرط هو أن يكون التسبب مباشرا بحيث يسمح للمعنى بالقرار أن يشتق الأسباب القانونية والواقعية التي يبني عليها القرار الإداري عليها دون الرجوع إلى وثيقة أخرى⁽¹⁾، وبعبارة أخرى يكون التسبب مباشرا حين يحتوى القرار على أسباب في صلبه والتسبب المباشر وعلى هذا النحو يستبعد أن يكون القرار شفويا لأن التسبب يقتضي إصدار قرار مكتوب⁽²⁾.

وهذا ما أكدته القانون الفرنسي بنصه على وجوب تسبب القرارات الإدارية بواسطة الكتابة وأن يتضمن الدواعي القانونية والواقعية التي يركز عليها القرار الإداري إذ تنص المادة 3 من القانون رقم 587-79 المؤرخ في 11 جويلية 1979 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالجمهور « يجب أن يكون التعليل الذي يفرض هذا القانون مكتوبا وأن يتضمن بيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار»⁽³⁾، كذلك أعتبر القضاء الفرنسي أن إبلاغ المعنى بأسباب القرار الإداري المتخذ ضده شفويا من طرف الإدارة لا يكفي باعتباره قرار معلل وفقا لما نص عليه القانون المتعلق بتعليل القرارات الإدارية⁽⁴⁾.

1- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 33 .

2- سعيد نكاوي، المرجع السابق ص 19 .

3 - Loin 79-587 du 11 juillet 1979 relative a la motivation des actes administratifs et a 1979 modifie par la loi n86-76 du 17 janvier 1986 portant diverse dispositions d'ordre social j-o-r-f . du 18 janvier 1986 modifie par la loi n2011-525 du 17 Mai 2011 relative à la simplification et d'amélioration de qualité du droit J-O-R-F n 0113 du 18 mai 2011.

4- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 34 .

وهذا ما أشار إليه كذلك القانون المغربي 01-03 المتعلق بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها وذلك من خلال النص صراحة على ذلك أن يكون الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وبشكل مكتوب وهذا ما جاء في المادة الأولى من هذا القانون 01-03 «...وذلك بالإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها»⁽¹⁾.

أما في مصر وحتى إن لم تجد الكتابة وذكر الأسباب في صلب القرار المعلل تكريسا تشريعا، إلا أن القضاء الإداري المصري كرسه في أحكامه نجد من بينها حكم محكمة القضاء الإداري التي قضت « أن تسبب القرار عندما يستوجب القانون هو إجراء شكلي جوهري يترتب على إغفاله بطلان القرار، إذ أن التسبب يعتبر في هذه الحالة الضمانة الأساسية المقررة للخصوم، إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي شابه وذلك عن طريق الطعن فيه، من أجل هذا أستقر رأي القضاء على التسبب يجب أن يكون كافيا ومنتجا في فهم الواقع وأن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه»⁽²⁾.

وإذا كان التسبب الوجوبي للقرار الإداري أستبعد أن يكون القرار شفويا فإنه كذلك يستبعد الإحالة إلى قرار آخر أو وثيقة أخرى لتعليه، وقد أستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن إحالة أسباب القرار إلى قرار آخر أو وثيقة أخرى ليس كافيا، خصوصا في مجال التأديب والإحالة إلى رأي الجهات الاستشارية وقد أستبعد المشرع الفرنسي التعليل أو التسبب بالإحالة بموجب المادة 3 من القانون رقم 11 جويلية 1979 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالجمهور وطبقها القضاء الفرنسي وبالأخص مجلس الدولة الفرنسي في عدة قضايا من أهمها قضية "Marco Affati Gato"⁽³⁾ وتتلخص وقائع الحكم أن الحكومة الإيطالية طلبت تسليم أحد رعاياها في فرنسا لمحاكمته

1- ظهير شريف رقم 01-02-202 الصادر في رقم 12 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 23 جويلية 2002 يتعلق بتنفيذ القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، جريدة رسمية عدد 5029 سنة 2002

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 33.

3- محمد الأعرج « شروط صحة التعليل كإجراء شكلي في القرارات الإدارية »، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 78 الرباط، المغرب سنة 2012 ص 63.

جنائيا وذلك لارتكابه جرائم سرقة وتزوير وإخفاء مستندات أعطت غرفة الاتهام رأيا بالموافقة على تسليمه، كما أصدر رئيس الوزراء قرار بتسليم المواطن الإيطالي، استنادا إلى رأي غرفة الاتهام، وقد طعن المدعى في قرار التسليم استنادا إلى أسباب متعددة غير أن المجلس لم يأخذ منها إلا ما تعلق بالتعليل، فقد أثير السؤال عما إذا كانت الإحالة في القرار إلى أوامر القبض التي أصدرتها السلطات الإيطالية ورأي غرفة الاتهام بمحكمة الإستئناف يمكن أن يكون تعليلا وفقا للمادة الثالثة من قانون 11 جويلية 1979 إذا اعتبر المجلس أن عدم تحديد العناصر القانونية والواقعية التي صدر القرار استنادا إليها فإن القرار محل الطعن لا يكون مستوفيا للشروط الواردة في 11 جويلية 1979 كما أن القضاء المصري أستبعد هو كذلك التسبب بالإحالة، إذ قرر أن التسبب يجب أن يكون كافيا ومنتجا في فهم الواقع، وأن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه ودون الإحالة إلى وثيقة أخرى أو إلى قرار آخر.

غير أن القضاء الجزائري قد أخذ بالتسبب عن طريق الإحالة، ونجد ذلك في بعض اجتهادات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا حيث قضت « أن القرار الإداري القاضي بعزل الموظف معللا تعليلا كافيا في حالة إحالته إلى رأي اللجنة المتساوية الأعضاء بشرط أن يكون هذا الأخير معللا»⁽¹⁾.

كما أخذ مجلس الدولة الجزائري بالتسبب عن طريق الإحالة إلى نص قانوني إذ قضى: «حيث وبشأن انعدام التسبب فإن القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت إلى علم بنك الجزائر، ومن شأنها الإخلال بالشروط العادية للتسيير».

حيث أن هذا التسبب كافيا بناء على أحكام المادة 155 من القانون 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 التي تحدد الظروف المستوجبة لتعيين متصرف إداري مؤقت⁽²⁾.

غير أن القضاء الفرنسي أضفى على عدم التسبب بالإحالة مرونة في الحالة التي يعتقد فيها أن اشتراط التسبب المباشر لن يكون إلا مجرد شكلية خالية من أي مضمون حينئذ يجيز القضاء اللجوء إلى التسبب بالإحالة، وبالتالي فإن القضاء الفرنسي لا يشترط أن يكون التسبب مباشرا إذا ما تبنى مصدر القرار الأسباب في الوثيقة المحال إليها، وكذلك في حالة

1- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 36.

2- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 36.

الحضور في الإجراءات وأخيرا يجوز ان يكون التسبب بالإحالة بالنظر إلى طبيعة بعض الموضوعات في حالات محددة، ومن أهم هذه الموضوعات في القانون الفرنسي هو إيداع المصابين بالعاهات العقلية في المستشفيات المتخصصة في فرنسا، إذ يتم إيداع بموجب قرار إداري من المحافظ المختص، وهذا القرار لا يشترط أن يكون معللا في صلبه بل يكفي الإحالة إلى شهادة طبية التي يجب أن تكون مرفقة بالقرار، وأن تحدد الأسباب التي من أجلها تم إيداع صاحب الشأن في مصلحة عقلية⁽¹⁾.

ثانيا: شرط كفاية التسبب

ينبغي أن يكون التسبب كاملا بالقدر الذي يسمح بتحقيق الغرض من إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، فالتسبب الناقص يوازي إنعدامه ليس فقط فيما يتعلق بالقرار أو العمل الإداري، ولكن أيضا بالنسبة للأحكام القضائية استنادا لقاعدة «عدم إتمام الشكل أو نقصانه يعد كعدم إتمامه بالمرة»⁽²⁾.

فيعتبر القرار الواجب التسبب معيب إذ لم يعلل أصلا، أو إذا علل على نحو غير كاف أو كان التسبب مجملا دون تحديد بدقة الأسباب الواقعية والقانونية⁽³⁾.

ونجد من بين صور التسبب الغير الكافي إستعمال عبارات مجملة كعبارة الصالح العام أو عبارة نزولا على حكم القانون، عدم توفر الشروط القانونية، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري بمصر أن التسبب حسبما استهدفه القانون يجب أن يكون كافيا منتجا فهم الواقع في شأن الطلب، حتى يتبين لكل طلب مركزه فيتدارك مافاته إن كان ذلك سبيل، ومن ثم إذا كانت اللجنة قد اقتصرت في تسبب قرارها على القول أنها ترفض طلب المدعي لعدم إستيفاء الشروط المنصوص عليها... فإن التسبب يشوبه القصور المخل الذي لا يمكن معه

1- محمد الأعرج، «مدلول تعليل القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري»، المقال السابق، ص 66 .

2- عبد القادر مساعد «تعليل القرارات الإدارية من الاختيار إلى الوجوب» ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد37، الرباط، المغرب 2001، ص 40.

3- محمد الأعرج، «تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية -والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 71.

أن يتبين منه ما سلف إيضاحه»⁽¹⁾، وهذا من أجل تحقق الإدارة أهداف غير مشروعة أو أن تعمل على إخفاء الأسباب الحقيقية وراء إصدار قراراتها كما يعتبر تسببا غير كافيا، القرار الإداري المسبب بعدم توافر الشروط القانونية والاكتفاء فقط بالإشارة إلى نص قانوني دون بيان هذه الشروط، إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي على أن: « رفض طلب الطاعن في تقييده في جدول المحاسبين الخبراء لعدم توفره على الشروط المنصوص عليها في المرسوم 19 فيفري 1970، دون تحديد هذه الشروط والاكتفاء فقط بالإشارة إلى المادة الثانية من القانون السالف الذكر تسبب غير كافي»⁽²⁾، كما قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بالمغرب «حيث إن كان القرار المطعون فيه يرفض طلب الطاعن بتقييده في جدول الخبراء لعدم توفره على الشروط والمقاييس التي حددتها اللجنة، غير أنه لم يبين هذه المقاييس والشروط الغير متوفرة في الطاعن مما يشكل نقصا في التعليل موازيا لانعدامه ويجعل المقرر المطعون فيه مشوبا بالشطط في استعمال السلطة يستوجب إلغاءه»⁽³⁾.

كذلك قضى مجلس الدولة الجزائري بإبطال قرار ولائي غير معلل والقاضي بإقصاء عضو من مستثمرة فلاحية بحجة أن المعني سلوك معاد للثورة التحريرية دون أن يدعم القرار بأدلة كافية على ما ينسبه للمعني بالأمر⁽⁴⁾، ليعني كفاية التسبب أن تسبب الإدارة قراراتها بأسباب كثيرة لاعلاقة لها بالقرار بل يجب أن تسببه تكون كافية قانونا⁽⁵⁾، إذ قضت المحكمة الإدارية المغربية بحيث وأنه بالرجوع إلى القرار المطعون فيه فإنه تضمن عدة أسباب...وأن

1- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء دار الفكر العربي (د ط)، مصر، 1976 ص 747.

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 40.

3- محمد الأعرج « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 » بشأن إلزام الإدارات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 71.

4- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية، فقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، سنة 2007 ص 144.

5- محمد الأعرج، « مدلول تعليل القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري »، المقال السابق ص 69.

لجنة الفصل لم توضح بدقة السبب المعتمد، مما يجعله غير معلل وبالتالي ناقص التعليل⁽¹⁾.

وقضت محكمة القضاء الإداري بمصر على أنه: إذ أشتراط القانون أن يكون القرار مسبب فيجب أن يكون التسبب كافيا ومنتجا في فهم النتيجة التي إنتهى إليها القرار⁽²⁾.

كفاية التسبب كذلك لاتعني أن الإدارة أثناء تحديد الأسباب الواقعية أن تقوم بذكر جميع العناصر الواقعية للقرار، إذ يمكن ذكر فقط بعض الأسباب الواقعية التي ارتكزت عليها في إصدار قراراتها والتي من شأنها أن تسمح للمخاطب بالقرار أن يتعرف على الإعتبارات القانونية والواقعية التي إستند إليها⁽³⁾.

ثالثا: شرط أن يكون التسبب واضحا ومحددا:

يشترط في التسبب أن يكون واضحا⁽⁴⁾، وافيا لا لبس فيه ولاغموض⁽⁵⁾، أي يبين أسباب القرار على وجه التحديد وبشكل دقيق، ولهذا يجب أن يكون التسبب محددا وواضحا بالقدر الذي فيه الأسباب واضحة للمعنى بالأمر⁽⁶⁾.

إذ أستقر قضاء المحكمة العليا المصرية على أنه كلما ألزم المشرع صراحة الإدارة بتسبب قراراتها وجب عليها ذكر هذه الأسباب التي بنى عليها القرار بوضوح وجلاء حتى يتمكن ذوي الشأن في حالة عدم إقناعهم من ممارسة حقهم في التقاضي⁽⁷⁾، وإذ كان

1- محمد الأعرج « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 » بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، المقابل السابق ص 71.

2- إبراهيم عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية (د ط) مصر، 2003 ص 521.

3- محمد الأعرج « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 » بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، المقابل السابق ص 71.

4- عبد القادر عدو، المرجع السابق ص 152

5- أحمد على أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي (د ط)، سنة 2008 ص 284 .

6- سعيد نكاوي، المرجع السابق ص 20.

7- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 42 .

التسبب واضحا ومحددا فيعني استبعاد التسبب المبهم والتسبب النمطي المختصر⁽¹⁾، فلا يجوز أن يبني القرار على أسباب عامة مجملة⁽²⁾، هو ذكر أسباب غامضة أو مجملة فالتسبب المبهم هو ذكر أسباب غامضة أو مجملة ذات طابع عام وفقا لإجتهااد مجلس الدولة الفرنسي فإن مثل هذا التسبب غير جائز وعلى نفس المسلك الذي إنتهجه القضاء الإداري الفرنسي باستبعاد التسبب المبهم سار عليه القضاء المصري إذ قضت محكمة القضاء الإداري « اتجه الفقه والقضاء على إعتبار القرار الإداري المبني على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة قرارا خاليا من الأسباب»⁽³⁾، وهذا ماسار عليه كذلك القضاء المغربي إذ قضت المحكمة الإدارية برباط «...حيث أن هذا الغموض في تعليل القرار المتخذ في حق المدعي يجعل منه قرارا مبنيا على مجرد عموميات وليس وقائع ثابتة...حيث أنه أمام هذه المعطيات يكون القرار المتخذ في حق المدعي فاقد للمشروعية»⁽⁴⁾، أما التسبب النمطي هو أن تلجأ الإدارة إلى إستعمال مطبوعات معدة سلفا وتتضمن نفس الأسباب لعدة حالات وهذا التسبب لايفي بالغرض، حيث إعتبره مجلس الدولة الفرنسي غير جائز: «...إذ أعتبر أن التسبب الذي يأخذ شكل خطاب موحد الصياغة يوجه إلى مجموعة من الأفراد لا تتوفر فيه شروط المادة 3 من قانون 11 جويلية 1979، وبالتالي لا يؤدي الوظيفة المنوطة له كضمانة شكلية»⁽⁵⁾.

إذ كان القاعدة هي استبعاد التسبب المبهم والنمطي، فإن إجتهااد مجلس الدولة الفرنسي سمح للإدارة أن تسبب قرارها تسبب موجزا جدا في حالة المواجهة في الإجراءات بحيث يتمكن صاحب الشأن أن يبدأ ملاحظاته قبل صدور القرار، فإنه باستطاعة الإدارة في هذه الحالة أن تكتفي بالتسبب الموجز.

- 1- محمد الأعرج: « التعليل كشرط شكلي في القرار الإداري وجزاء الإخلال بشروطه صحة » منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 43 الرباط، المرغب 2003 ص 165 .
- 2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 105 .
- 3- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص ص 41- 42 .
- 4- محمد الأعرج: « التعليل كشرط شكلي في القرار وجزاء الإخلال بشروطه صحته » المقال السابق، ص 165
- 5- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 42.

إلى جانب الحالة سالفه الذكر هناك حالة ثانية، والتي تكمن في القرارات التي تتضمن رفض منح التراخيص، إذ أن الحصول على رخصة معينة يكون باستفاء الشروط القانونية المنصوص عليها في القوانين وبالتالي من غير المفيد للإدارة أن تعلن وتنتقل إلى المخاطب بالقرار تلك الأسباب التي رفض على أساسها منح الترخيص وهو على دراية بها مسبقا وبالتالي يكفي للإدارة أن يقتصر تسببها على مجرد الإشارة على دراسة الملف⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في القرار محل التسبب

تباينت مواقف الدول في القرارات الإدارية محل التسبب الوجوبي، فمنها من تلتزم إدارتها بتسبب جميع قراراتها سواء كانت فردية أو لائحية وسواء تؤثر سلبا على حقوق وحریات ومصالح الأفراد ومنها من تلتزم إدارتها بتسبب قراراتها الفردية التي تؤثر سلبا على الأفراد دون القرارات الأئحية أو التنظيمية وحتى تكون هذه القرارات الإدارية محلا لتسبب الوجوبي لا بد أن تتوفر مجموعة من الشروط، أن يكون قرارا صادرا على السلطة الإدارية (أولا)، أن يكون القرار نهائيا ويلحق أذى بذاته (ثانيا)، أن يكون عملا قانونيا انفراديا (ثالثا).

قبل التطرق إلى هذه الشروط لا بد أن نتعرف على القرار الإداري الذي يكون محلا لتسبب الوجوبي من طرف الإدارة، بالرجوع إلى القانون نجد أنه لم يعرف القرار الإداري نظرا لتنوعه وتعددده وصعوبة حصره إلا أن الفقه والقضاء الإداري المقارن حاول تعريفه ووفق ما اصطلح عليها الفقهاء وذهب إليه القضاء الإداري⁽²⁾، عرف على أنه.

« العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام، والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة»⁽³⁾.

أنه: « العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة وله طابع تنفيذي»⁽⁴⁾، وعرفه القضاء المصري الإداري على أنه: «عبارة عن إفصاح الإدارة عن

1- محمد الأعرج: «التعليل كشرط شكلي في القرار الإداري وجزاء الإخلال بشروطه صحة» المقال السابق ص 166

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 44.

3 - محمد صغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، للنشر والتوزيع (د ط)، الجزائر سنة 2005 ص 127.

4- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان مطبوعات الجامعية (د ط)، سنة 2011 ص 54.

إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة⁽¹⁾.

وبالتالي نطاق التسبب الوجوبي على القرارات الإدارية لا بد أن تتوفر في مجموعة من الشروط وهي:

أولاً: 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 تسبب القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية فقط.

وبالتالي تخضع في فرنسا لتسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية والمتمثلة في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة والأشخاص الغير إدارية عند القيام بأعمالها باسم ولحساب الدولة⁽²⁾.

إذ نجد أن فرنسا أعتمدت على المعيار العضوي والمادي لتحديد السلطات الإدارية وسائره في نفس الإتجاه المشرع المغربي في القانون المكرس لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، إذ نص في مادته الأولى على إلزام أشخاص القانون العام، وكذلك أشخاص القانون الخاص المكلفون بتسيير مرفق عام، والذين يستعملون وسائل القانون العام بتسبب قراراتهم الإدارية⁽³⁾.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده لم يعتمد على المعيار العضوي بصفة مطلقة لتحديد السلطات الإدارية مصدرة القرار الإداري، والمتمثلة في تلك المذكورة في المادة 801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁴⁾، والمتمثلة في السلطات الإدارية المركزية والولاية والمصالح غير الممركزة للولاية والبلدية والمصالح الغير ممركرة للبلدية والمؤسسات

1- سلام عبد الحميد زنكة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة مذكرة لنيل شهادة الماجيستر كلية القانون والسياسة الأكاديمية العربية المفتوحة دنمارك سنة 2008 ص 68 .

2- صفيان بوفراش: الرسالة السابقة، ص 45.

3- محمد قصري: المقال السابق، ص 178.

4- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21 صادر بتاريخ 23 أفريل 2008 .

العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، بل نجد أن القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات المجلس دولة وعمله⁽¹⁾، ذكر سلطات إدارية أخرى غير تلك المحددة في المادتان السالفتان الذكر والمتمثلة في الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وبالرجوع إلى بعض القوانين تجد هيئات أخرى لها طابع إداري وتتميز بامتيازات السلطة العامة حيث تمارس صلاحيات باسم ولحساب الدولة ومنها السلطات الإدارية المستقلة ولقد كيفها المشرع صراحة بأنها ذات طابع إداري في النصوص المنشأة لها، وأن معظم قراراتها تخضع لرقابة مجلس الدولة⁽²⁾.

كما استعان المشرع الجزائري بالمعيار المادي إلى جانب المعيار العضوي في حالات ضيقة لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن بعض أشخاص القانون الخاص إذ أستاذ على طبيعة النشاط الذي تقوم به لتحقيق المصلحة العامة وذلك لتسيير مرفق عام إذا اعتبر أن القرارات الصادرة في هذا المجال قرارات إدارية كما أعتمد القاضي الإداري الجزائري على المعيار المادي للفصل في بعض القضايا المعروضة عليه، حيث ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارا صادرا عن مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري واعتبرته قرارا قابل لطعن فيه أمامها، ذلك أن مضمونه يندرج ضمن المواد التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى المشرع الفرنسي في القانون رقم 587-79 المتعلق بتسبب القرارات الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالجمهور، خرج على قاعدة تسبب القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية والجهات الغير الإدارية بمناسبة القيام بأعمالها باسم ولحساب الدولة، وذلك بإلزام تسبب هيئات الضمان الاجتماعي والهيئات المشار إليها في الفقرة 2 من المادة 301 من تقنين العمل والمتمثلة في هيئات الدفع ومساعدة البطالة

1- القانون العضوي رقم 98_01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة رسمية، عدد 37، صادرة بتاريخ 21 جوان 1998 معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 16 جويلية 2011 الجريدة الرسمية عدد 43 صادرة بتاريخ 3 أوت 2011.

2- سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة بومرداس 2006 ص 35 .

3- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 46.

للعامل المسرحين دون إرادتهم رغم أن هذه الهيئات لاتعد هيئات إدارية وقراراتها لاتعد قرارات إدارية غير أن المشرع فرض وجوب تعليلها وتسببها⁽¹⁾.

ثانيا: أن يكون القرار نهائيا ويلحق أذى بذاته

يقصد بالصفة النهائية للقرار الإداري استنفاد جميع مراحل إصداره، فالقرار النهائي هو ذلك القرار التنفيذي الذي ينشئ مراكز قانونية جديدة، أو يعدل أو يلغي مراكز قانونية قائمة والذي يمس بالمراكز القانونية للمخاطب به بصفة سلبية، أي يلحق أذى بذاته⁽²⁾.

وبالتالي يشترط أن يكون القرار الإداري محل التسبب الوجوبي قرارا نهائيا لأنه لافائدة ترجى من وجوب إطلاع الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين على الأسباب المتعلقة بقرارات غير نهائية كما يشترط أن يلحق هذا القرار أذى بالمخاطبين به أو يمس بالمراكز القانونية للأشخاص بصفة سلبية، أي يصدر في غير صالح المخاطبين به هذا ما أكده المشرع الفرنسي في القانون 79-587 السالف الذكر الذي نص على وجوب إطلاع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين وبدون أي تأجيل على الأسباب المتعلقة بالقرارات الصادرة في غير صالحهم⁽³⁾.

وبموجب المادة 2 من نفس القانون 79-587 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية ألزم المشرع الفرنسي تسبب القرارات الإدارية الفردية التي تخرق القواعد العامة المقررة بموجب القانون أو الأئحة⁽⁴⁾، إذ تسمى هذه القرارات بالقرارات الاستثنائية رغم أن هذه الأخيرة غالبا لاتلحق الأذى بالأفراد بل بالعكس فهي تصدر لصالحهم، لأنها تتضمن استثناءهم من بعض القواعد العامة المنصوص عليها.

أما المشرع المغربي فقد ألزم في المادة 01 من القانون 03-01 الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات بتسبب قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعني، وبالتالي فإنه تخرج من نطاق التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية التي تصدر في

-1 Loin-79 -587 du 11 juillet 1979, cit, op,article sisc

-2 صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص ص 48-49.

-3 - Loin-79 -587 du 11 juillet 1979, 1 bid, article premier.

-4 - Loin-79 -587 du 11 juillet 1979, 1 bid, article deux.

صالح الأشخاص المخاطبين بها، لأن هذه الأخيرة لا يتصور أن تكون محل طعن إداري أو قضائي متى صدرت لفائدته⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك ما أكده مجلس الدولة الجزائرية في قضائه الذي جاء فيه: « لكن حيث أن طعن المرفوع أمام لجنة طعن يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه طبقا للمادة 25 من المرسوم رقم 94-10 المؤرخ في 14 جانفي 1994 المتضمن إختصاصات وتشكيل وتنظيم وسير اللجان التأديبية حيث أنه وبالرجوع إلى دفع المستأنف وإلى أوراق الملف يتضح أن النزاع الحالي ينصب على قرار التسريح وحده، والذي تليه إجراءات أخرى تسبب فيها المستأنف، لرفعه لطعن ضد قرار اللجنة المتساوية الأعضاء أمام لجنة طعن وحيث أنه لايجوز الطعن في قرار إداري غير أن كان نافذا وذلك وفقا للمبادئ العامة للقانون الإداري⁽²⁾.

ثالثا: أن يكون عملا قانونيا إنفراديا

القرار الإداري صادر عن نشاط الإدارة والأعمال الإدارية إما أعمال مادية أو أعمال قانونية وتنقسم هاته الأخيرة إلى أعمال انفرادية وأعمال ثنائية فالقرار الإداري هو من الأعمال القانونية الانفرادية أي صادرة عن إرادة واحدة وهي إرادة الإدارة⁽³⁾. وبالتالي نجد أن الإدارة ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية دون الأعمال المادية الأخرى⁽⁴⁾.

1-مراد خروبي، المقال السابق ص 207.

2-قرار مجلس دولة، الغرفة الثانية ملف رقم 008041 الصادر بتاريخ 18 مارس 2003 ، قضية ع.ب ، ضد مدير القطاع الصحي بالمسيلة، مجلس دولة العدد 5 مجلة دورية تصدر عن مجلس الدولة الجزائري، الجزائر 2004 ص 183 - 185.

3- كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة سنة، 2010-2011 ص 62.

4- يقصد بالأعمال المادية الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن نقصد ترتيب أثر قانوني عليها ولكن القانون نفسه قد يترتب عليها هذا الأثر.

والتصرفات الإدارية الاتفاقية (العقود الإدارية)⁽¹⁾، والأعمال الإدارية التي يترتب عنها أثر قانوني، إذ أن طبيعة هذه الأعمال بحد ذاتها لا يمكن إخضاعها لمبدأ التسبب الوجوبي⁽²⁾.

المطلب الثاني: مبررات تسبب القرارات الإدارية

يعتبر تكريس مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في المنظومة القانونية للدولة من أهم الوسائل التي تساهم في تعزيز مبدأ المشروعية من خلال المساهمة في حماية الحقوق وحرية الأفراد (الفرع الأول)، وكذلك آلية لعقلنة العمل الإداري (الفرع الثاني)، وأخيراً ضمانات لفعالية الرقابة القضائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التسبب ضمانات لحماية حقوق وحرية الأفراد

تسبب القرارات الإدارية من أنجع الضمانات للأفراد، فهو وسيلة للإحاطة التامة بأسباب القرار الإداري (أولاً)، فالقرار المسبب يحمل على الثقة والإقتناع به ويضفي الإطمئنان في نفوس الأفراد موضحاً أن الإدارة قامت بما عليها من واجب تدقيق البحث وإمعان النظر. كما أن علم الأفراد بأسباب القرار تسهل لهم مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه وذلك بالتدليل على عدم مشروعية القرار (ثانياً).

أولاً: أداة لمعرفة أسباب القرار الإداري

حتى يتم الإطلاع المعنيين بالأمر بأسباب القرار الإداري وإقتناعهم به كان لابد من إلزام الإدارة بتسبب قراراتها، فالتسبب يجعل القرار عند الكافة واضحاً ومفهوماً ومبرراً فيقبلونه

1- يعرف العقد الإداري بأنه إرادتين لإنشاء التزامات تعاقدية بين طرفي العقد أي بين الإدارة من ناحية والمتعاقد معها من ناحية أخرى وبالتالي يفقد لعنصر من عناصر القرار الإداري المتمثل في صدوره بالإرادة المنفردة للإدارة لكن نجد مجموعة من الأعمال المرتبطة مباشرة بالعقود الإدارية والتي تعتبر أعمالاً انفرادية تتوفر فيها عناصر القرار الإداري منها القرارات المنفصلة والمتعلقة بإبرام العقود الإدارية كمداولات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية ومنها العمال المتعلقة بتنفيذ العقد الإداري مثل مصادقة على إبرام صفقة ما .

2- أما الأعمال الإدارية التي لا يترتب عنها أثر قانوني، نجد من بين هذه الأعمال، الأعمال التحضيرية للقرار الإداري كذلك الأعمال اللاحقة إلى جانب الأعمال التنظيمية للإدارة والتي يكون الهدف منها حسن تسيير الإدارة والتي تتمثل في تعليمات والمنشورات.

لأنه لا يمكن أن يمثل الفرد لقرار ما وهو يجهل أسبابه⁽¹⁾، فالفرد صاحب الشأن تهمه معرفة سبب القرار حتى يستطيع معالجته في المستقبل فالمرشح الذي رفض تعيينه في إحدى الوظائف العامة يعنيه أن يحاط علما بالسبب الذي من أجله رفض تعيينه هل السبب راجع إلى سوء السيرة والسمعة فيسعى إلى تنقية سيرته وسمعته أم بسبب أنه سبق الحكم عليه جنائيا فيسعى إلى رد باعتباره، أم سبق فصله من الخدمة تأديبا فينتظر رد اعتباره على الفصل... فالإدارة غالبا ما تصدر بعض القرارات دون بيان الشرط أو الشروط التي رأت الجهة المختصة إنها لا تتوفر في المعنى بالأمر وبالتالي فالتسبب ضمانه حاسمة تلزم من يصدر القرار بأن يحدد في قراره المأخذ القائمة ضد المعنى بالأمر بشكل يستطيع معرفة أسباب القرار الذي تعرض له من مجرد قراءة القرار الموجه إليه، أي معرفة الأسباب التي حملت الإدارة على هذا التصرف⁽²⁾.

وعلى أثر ذلك يتمكن الفرد صاحب الشأن العمل على ترتيب أوضاعه على ضوء ذلك بمعرفته أسباب القبول أو الرفض، وبالتالي فإن إعلان الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري يجعله وسيلة للاقتناع، وليس مجرد ممارسة السلطة التي تتمتع بها الإدارة ويقتنع بها كذلك بأن الإدارة تتصرف في إطار المشروعية لأن التسبب يحد من السلطة العامة للإدارة ويجنبها إصدار قرارات تعسفية، وهذا ما يجعل التسبب ضمان للأمان القانوني للفرد اتجاه السلطة الإدارية⁽³⁾.

ثانيا: وسيلة لتسهيل مهمة الإثبات عند الطعن

إن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري يسهل له مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه أو طلب التعويض عنه وذلك بالتدليل على حقيقة الأسباب أما عدم التسبب فيترك الفرد في شك عريض وفي متاهة مظلمة لا يستطيع أن يحدد لنفسه فيها نقص الارتكاز، والتي سيبدأ منها الدفاع عن نفسه فسيتخبط مكرها في اتجاهات مختلفة تستنفذ قواه من جهة ويفقد الثقة في شرعية النشاط الإداري من جهة أخرى - فالفرد في غياب وسيلة

1- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 155

2- محمد الأعرج، «تعليق القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية

والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الإدارية»، المقال السابق، ص 102.

3- محمد قصري، المقال السابق، ص 186.

التسبب يكون في حيرة البحث عن سند متين لدعواه فكيف يناع في قرار يجهل أسبابه فالتسبب يفتح طريق لضمانة هامة وهي الرقابة القضائية إذ أن بيان الأسباب يتيح للأفراد الطعن على أساسها وبالتالي يسهل مهمة الدفاع فالتسبب له علاقة وطيدة مع مبدأ حق الدفاع.

كذلك التسبب يسهل مهمة القاضي الإداري في معرفة مدى إلتزام الإدارة بمبادئ المشروعية المطلقة ومطابقة القانون، أي يتيح له أن يتحرى المشروعية القرار الإداري المطعون فيه بإلغاء، كما يسهل مهمة القاضي الإداري في إستخدام الإجراءات القضائية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التسبب آلية لعقلنة العمل الإداري

يعمل التسبب على تحسين عمل الإدارة فهو يسعى إلى التواصل للوضوح والشفافية والدقة في العمل الإداري فهو يلزم الإدارة على التروي وعدم التسرع قبل أن تصدر القرار وهذا ما يجعل الإدارة تتمتع وتدقق قبل إصدار أي قرار (أولاً)، وكنتيجة يؤدي التروي والتأني إلى الحد من إحتمال وجود أخطاء عند صدور القرار وبالتالي تتجنب الإدارة وجود الطعون أمام القضاء (ثانياً).

أولاً: التسبب آلية لتأني وعدم التسرع في إصدار القرارات الإدارية

إن عملية إتخاذ القرارات الإدارية تعتبر من المهام الجوهرية وأنها قلب الإدارة، لأنها تعد محور العملية الإدارية، وحتى يؤدي هذا العمل الإداري دوره لابد أن يخضع لشروطه شكلية تلزم الإدارة بأن تفكر وتتروي قبل أن تصدر القرار الإداري وتجعل الإدارة تراقب نفسها بنفسها⁽²⁾.

فالتسبب إذن وسيلة يعصم الإدارة من مخاطر التسرع⁽³⁾، ويوفر للسلطات الإدارية فرص التروي الهادئ والتبصر والتدبر الحكيم والرؤية الواضحة والتأني في الوصول إلى

1- محمد الأعرج، « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 104 ص 120 .

2- محمد الأعرج، « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال نفسه، ص 120 .

3- عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 136 .

الحقيقة بسلامة ومعقولية⁽¹⁾، ويدفع إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة⁽²⁾.

كذلك يضمن التسبب تناسق سلوك العمل الإداري، الشيء الذي يؤدي إلى تكوين القناعة التي من شأنها أن تدفع الأفراد تلقائياً إلى الامتثال الطوعي لأن القرار المسبب يحمل على الثقة والاعتناع به.

إذ أن رجل الإدارة بمجرد شعوره بأنه ملزم بأن يسبب قراره وأنه بهذا سيخضع لعدة أنواع من الرقابة، رقابة رؤسائه أولاً ورقابة المعني بالأمر وذوي المصلحة ثانياً ورقابة القضاء ثالثاً كل هذا سيجعله ينجح إلى جانب الروية ويهدئ من نزواته وهمزات نفسه وبالتالي فالتسبب ليس مجرد شرط شكلي في القرار الإداري أو إعلام المعني بالأمر بأسباب القرار الإداري وإنما وسيلة للتأني وعدم التسرع وتمكن السلطة الإدارية من مراقبة عملها الإداري حتى ينسجم مع متطلبات الشرعية⁽³⁾.

ثانياً: التسبب وسيلة للحد من احتمالات الطعون أمام القضاء

يعني أن يصبح القرار المسبب وسيلة للإقتناع وليس مجرد ممارسة لسلطة التي تتمتع بها الإدارة، فالتسبب يؤدي إلى إقتناع الأفراد بمشروعية قرارات الإدارة وبالتالي يكسبها ثقة الأفراد ويدفع عنهم الشك في عدم مشروعية القرار الإداري، كما يعد التسبب قيوداً على الإدارة ويدفعها إلى الحرص عند إتخاذ قراراتها فالفرد إذا تمكن من الإطلاع على أسباب القرار الإداري وتبين له شرعيته فلن يفكر في منازعة هذا القرار المتخذ على أساس المصلحة العامة وعلى أسباب قانونية وواقعية واضحة بشكل كاف والعكس صحيح لذا يبقى التسبب وسيلة للحد من احتمالات الطعون أمام القضاء، أي عدم لجوء الفرد إلى القضاء في القرار إلا إذا كان مقتنعاً أن هناك أسباب فعلية تدعو لمثل هذا الإجراء، فالتسبب يقوم على

1- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي في الجزائر، الجزء الثاني نظري الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية (د ط)، بن كون، الجزائر، سنة 2005 ص 510 .

2- محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع (د ط) عنابة، 2005 ص 73.

3- محمد الأعرج، «تعليق القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق، ص ص، 120 - 127 .

الإقناع، فإذا كانت الأسباب كافية وواضحة ومشروعة فسوف ينصرف الأفراد عن اللجوء إلى ساحة القضاء⁽¹⁾.

الفرع الثالث: التسبب ضمانه لفاعلية الرقابة القضائية

على إعتبار أن السلطة القضائية سلطة محايدة ومستقلة فهي تعتبر ضمانه مهمة لحماية حقوق وحرية الأفراد من اعتداء وتعسف الإدارة وكذلك تصرفاته غير المشروحة إذ أن الإدارة لا تعتبر حرة في تصرفاتها بل لا بد أن تلتزم بمجموعة من المبادئ ومنها مبدأ المشروعية.

فالتسبب بالنسبة للقاضي الإداري مصدر للمعلومات، يؤدي إلى تسهيل مهمته في الرقابة على مشروعية القرار، وإذ كان الإخلال بالتسبب يؤدي إلى إلغاء القرار فهو يساعد القاضي الإداري في الرقابة على عيب السبب (أولاً)، أو الانحراف بالسلطة (ثانياً) وبالتالي سند متين لتسيير رقابة القاضي الإداري (ثالثاً).

أولاً: دور التسبب في الرقابة على سبب القرار الإداري

يقتضي مبدأ المشروعية أن يكون القرار الإداري قد بني على سبب صحيح أي قام على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على إصدار قرارها إذ تشكل الرقابة القضائية الفعالة على أسباب القرارات الإدارية ضماناً هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وضمنان خضوعها للقانون، وبالتالي حماية فعالة لحقوق وحرية الأفراد⁽²⁾.

ذلك أن رجل الإدارة عندما يتخذ قراره فإنه يقيمه في وقت واحد على أساس قاعدة قانونية مكتوبة أو حالة واقعية معينة، فيأتي قراره نتيجة لهاتين المجموعتين من الأسباب⁽³⁾ وبالتالي فإن إلزام الإدارة بتسبب قراراتها يسهل مهمة القاضي في الرقابة على الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار، ومنه التأكد من صلاحية هذه الأسباب، وأن غياب التسبب يصعب من مهمته، وتوجد علاقة وثيقة بين التسبب ورقابة السبب الذي دفع الإدارة

1- محمد الأعرج، «تعليق القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص ص 120-127.

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 115-116.

3- محمد الأعرج، «تعليق القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية

والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال نفسه، ص 140

إلى إصدار القرار الإداري، إذ أنه في كثير من الحالات القاضي الإداري لم يتأكد من إنعدام سبب القرار إلا بفضل التسبب حتى أنه في بعض الحالات فإن تسبب الإدارة لقراراتها يعتبر الوسيلة الوحيدة للقاضي الإداري لمعرفة أسباب هذه القرارات⁽¹⁾، يؤدي التسبب كذلك دورا هاما سواء في مجال السلطة التقديرية للإدارة أو السلطة المقيدة، وذلك بتحديد الاعتبارات القانونية⁽²⁾، أي سند القانوني الذي يقوم عليه القرار الإداري وبالتالي معرفة مشروعية هذا السند من عدمه⁽³⁾، إذ ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار فصل أحد التلميذات من المدرسة ارتدائها الحجاب على أساس نص المادة 13 من لائحة المدرسة والتي سببت بها الإدارة قرارها، إذ قضى بإلغاء القرار على أساس انعدام السند القانوني لكونه أستاذ على نص المادة 13 من لائحة المدرسة والتي تحضر التلميذات ارتداء أية علامات ذات دلالة دينية أو فلسفية أو سياسية حيث اعتبر المجلس أن نص غير مشروع لأنه يتضمن خطرا عاما ومطلقا على حرية التعبير المقررة للتلاميذ في مبادئ حياد وعلمانية التعليم العام⁽⁴⁾.

ويعتبر التسبب سندا متينا للرقابة على المشروعية القرار بصورة فعالة، ويؤدي دورا يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب، إذ يمكن للقاضي من البحث ما إذا كانت من شأن الوقائع بتبرير القرار من جهة ومن جهة أخرى يبحث ما إذا كانت الوقائع تبرر مضمون القرار⁽⁵⁾.

كما يساهم التسبب في إخضاع الإدارة وإلزامها بضرورة بحث كل حالة على حدى سواء في مجال السلطة التقديرية أو السلطة المقيدة، أي البحث الظروف الخاصة بكل موضوع على الاستقلال، ولايجوز لها إصدار قرار استناد إلى السبب العام الغير محدد.

1- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 119.

2- محمد الأعرج، « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 141 .

3- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 120.

4- محمد الأعرج، « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال نفسه، ص 141 .

5- محمد الأعرج، « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال نفسه، ص 141 .

بحيث يكشف التسبب عن إنعدام السبب إن لم تقم الإدارة ببحث كل حالة على حدى وهذا ما يظهر على سبيل المثال في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية التي قضت «إن تسبب 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 يتبين أن يكون سببا صحيحا يبرر إصدارها 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 قرار مسبب بإيقاف إدارة هذه المحلات كليا أو بإلغاء رخص هذه المحلات، إن تقوم ببحث كل حالة على حدى لمعرفة إذا كان في الإدارة كل محل فيه خطر داهم على الصحة أو إخلال خطير بالأمن العام، يتعذر تداركه من عدمه فلا يجوز لها إصدار قرار بسحب كافة التراخيص...».

وبالتالي فإن القرار المطعون فيه جاء مقتصرًا إلى سبب صحيح من الواقع فإنه يكون في طريق الإلغاء⁽¹⁾.

وعليه يعتبر فعالية رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الإداري من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، وإن إلزام هذه الأخيرة بتسبب قراراتها ويساهم كثيرا في فعالية هذه الرقابة⁽²⁾.

ثانيا: دور التسبب في الرقابة على الانحراف بالسلطة

عيب الانحراف في استعمال السلطة هو العيب الذي يلحق بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري أو يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها إذ اتجه هدفه لتحقيق غاية أخرى خارج مقتضيات المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص⁽³⁾، وهكذا تكون أمام الانحراف في استعمال السلطة إذا قامت الإدارة بإصدار قرار لتحقيق غاية أو هدف يتعارض مع المصلحة العامة كما لو أستعمل الموظف

1-أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص ص 376-377 .

2-صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 107 .

3- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د ط)، عنابة، 2009 ص 197.

السلطة لتحقيق غرض شخص له، أو الانتقام من غيره أو عندما تقوم الإدارة بمخالفة الهدف الذي حدده المشرع⁽¹⁾، وبالتالي يتضح أن عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب القصدية والتي تتعلق بالنوايا والأمور الشخصية الداخلية التي تتصل بنفسية الموظف مصدر القرار، أي أنه يتصل بعناصر ذاتية، وهذا شأنه أن يجعل رقابة القاضي على هذا العيب والكشف عنه ليس من الأمور السهلة⁽²⁾.

نظرا للصعوبة التي تحيل بعملية الكشف عن هذا العيب، لكونه اشد العيوب خفاء ودقة وبالتالي يشكل صعوبة أمام القاضي الإداري، إلا أنه ألزم الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية من شأنه أن يسهل في مهمة المدعى في إثبات هذا العيب، وذلك من خلال الإحاطة بأسباب القرار الإداري، إذ يمكن المدعى أو المعني بالقرار من الإطلاع مباشرة على أسبابه، وهذا من شأنه أن يسهل عليه مهمة الإثبات عند اللجوء إلى القضاء الإداري⁽³⁾، والتسبب في الحالة ما إذا كان منتجا وكافيا في فهم الواقع⁽⁴⁾، يساعد كثيرا في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة أثناء المنازعة الإدارية وهذا ما يسمح للقاضي الإداري من ممارسة رقابة فعالة على مشروعية القرارات الإدارية⁽⁵⁾.

كما يلعب التسبب دورا هاما في الكشف عن حقيقة النوايا التي كانت لدى مصدر القرار والهدف الحقيقي الذي قصده من القرار لأن الإدارة من النار أن تصح في الحالة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسها عن حقيقة الدوافع والأسباب التي من أجلها أصدرت القرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى التسبب يسهل مهمة القضائي الإداري في الكشف عيب الانحراف بالسلطة فإذا أعلنت الإدارة عن غرضها في الصلب القرار فإن القاضي الإداري يقوم في هذه الحالة بمقارنة هذا الهدف الذي يقصد الإدارة من استعمال سلطتها والهدف الذي حدده المشرع لتحقيقه، وبالتالي يسهل اكتشاف الانحراف والتسبب ويعمل على تقليل الامتيازات

1- محمد قصري، المقال السابق، ص 193

2- صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 108.

3- صفيان بوفراش، الرسالة نفسها، ص 109

4- إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص 521

5- محمد الأعرج «تعليق القرارات الإدارية على الضوء قانون 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 139.

التي تتخطى بها الإدارة عند مثولها أمام القضاء من خلال الكشف عن الأهداف الحقيقية التي تسعى لها الإدارة، ولهذا يمكن القول أن تكريس إلزامية التعليل أو التسبب للقرارات الإدارية يفضي رقابة فعالة ويعمل على هذا العيب ويعمل على حماية حقوق وحريات الأفراد التي قد تهدرها الإدارة نظراً لاستعمالها لامتيازات السلطة العامة⁽¹⁾.

ثالثاً: التسبب يهدف سند لتسيير رقابة القاضي الإداري

إن التسبب يهدف إلى إعطاء القاضي الحجة بأن القرار الإداري مطابق للقانون وللمبادئ التي تحكم المشروعية، فالإلزام بالإدارة بالتسبب يسهل مهمة القاضي الإداري في الرقابة شرعية قرارات الإدارة ومراقبة مدى شرعيتها حتى في إطار السلطة التقديرية، أي أنه يساهم في تحقيق الرقابة الملائمة لذاتها، إلى جانب مراقبة المشروعية باعتبار أن الإدارة أحياناً تكون لها سلطة تقديرية، ولكن حينما تسبب قرارها فإنها تكون قد قيد قراراتها وتكون بذلك خاضعة لرقابة القاضي الإداري فالإدارة عندما تخضع في قراراتها عن الأسباب فإنها تيسر رقابة القاضي، إذ من أيسر الأمور على القاضي إذا ما ذكرت الأسباب أن يتأكد من صحتها من الناحية الموضوعية ومن تكييفها القانون، ثم يصدر حكم الإدارة أو عليها، وبالتالي هذا سيعجل من إصدار الأحكام في القضايا، ويضع الأمور في نصابها ويخفف العبء على الجميع، وعلى الإدارة وعلى الأفراد وعلى القاضي⁽²⁾.

¹ - صفيان بوفراش، الرسالة السابقة، ص 111.

² - محمد الأعرج، «تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات بتعليل قراراتها الإدارية»، المقال السابق ص 136

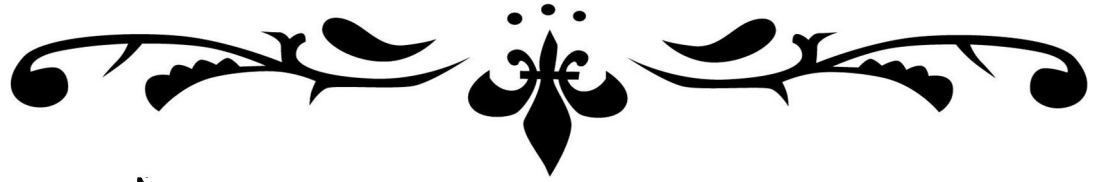
خلاصة الفصل:

من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة ماهية التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية وأنه عبارة عن الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر صدور القرار الإداري وبالتالي يعتبر إجراء شكلي جوهري إذا كان مفروض بموجب نص قانوني، كما درسنا أن التسبب مصطلحات مشابهة له مع وجود فروقات بينها وبينه كالسبب وطلب الإفصاح عن الأسباب والمواجهة في الإجراءات غير القضائية.

هذا التسبب حتى يقوم بدوره المنوط به هناك شروط يتصف بها من شروط موضوعية كالكتابة والكفاية والوضوح والتحديد وشروط تتعلق بالقرار محل التسبب الوجوبي ذاته، فلا بد أن يكون صادرا عن جهة إدارية وأن يكون نهائيا يلحق أذى بذاته وأخيرا عملا قانونا انفراديا.

وعلى الاعتبار أن التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية ضمانه فإن له مبرراته ومقاصده حتى يتم الأخذ به، وبالتالي يخدم كل من الفرد والإدارة والقاضي على حد سواء.

الفصل الثاني



التسبب الوجوبي للقرارات التأديبية

المبحث الأول: الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي

المبحث الثاني: أحكام تسبب القرار التأديبي

المبحث الثالث: أهمية تسبب القرار التأديبي وعلاقته بالرقابة القضائية

لم تكن السلطات الإدارية ملزمة بتسبب قراراتها مع وجود استثناء واحد فقط وهو أن تكشف عن أسباب قراراتها إذا طلب منها القاضي ذلك، انتهج المشرع الجزائري سياسة التأطير القانوني في تسبب القرارات الإدارية بتطبيق قاعدة عدم تقييد الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بذلك، عليه أصبح التسبب استثناء تلتزم به الإدارة في حالات قليلة ونادرة بموجب نص قانوني صريح، وعليه كرس المشرع الجزائري التسبب في مجال الوظيفة العامة في إطار واحد فقط وهو التسبب الوجوبي للقرارات التأديبية حيث انه هناك مجالات يستطيع المشرع الجزائري التسبب فيها في مجال الوظيفة العامة كقرارات التعيين أو قرارات إنهاء مهام الموظفين... ولكن هذه القرارات ليست موجبة أي لم ينص على وجوب تسببها حيث يمكن ذكرها دون الاستعانة بالنصوص القانونية، ويكون التسبب هنا انطلاقاً من وضعية الموظف، حيث أن التسبب في قرارات التعيين يكون مثلاً بذكر الكيفية التي تم قبوله في منصب معين كذكر الشروط الواجب توفرها للمترشح وذكر نوعية المسابقة التي نجح فيها وغيرها، فهذا يمكن اعتباره من قبل التسبب وكذلك قرار إنهاء المهام فيسبب في القرار على أي أساس تم قطع العلاقة بين الموظف والإدارة هل بسبب الاستقالة أو بسبب الإحالة على التقاعد... ولكن في دراستنا هذه سنركز على القرار التأديبي كونه مذكور في النصوص القانونية وقد فرضه المشرع بان يكون معللاً ولإحاطة بالموضوع سنتناول الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي (المبحث الأول).

من جهة نتطرق إلى أحكام التسبب القرار التأديبي (المبحث الثاني)، وأخيراً سنتناول أهمية تسبب القرار التأديبي وعلاقته بالرقابة القضائية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي

القاعدة المستقرة في نطاق القانون الإداري أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية ما لم يلزمها المشرع بذلك ونتيجة ذلك تتمتع الإدارة بقدر كبير من الحرية في عدم التصريح بأسباب قراراتها طالما لا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك، إذ يفترض دائما أن سبب القرار هو المصلحة العامة، وتطبيقا لهذه القاعدة فإن الإدارة حرة في الإلقاء بأسباب قراراتها، لكن تبقى الآراء والمواقف حول وجوب أو عدم وجوب تسبب القرار التأديبي متباينة ومختلفة حسب كل منظومة قانونية ومن هنا سنحاول معرفة رأي التشريعات المقارنة في ضمانات تسبب القرار التأديبي (المطلب الأول) ثم سنتطرق إلى موقف المشرع من تسبب القرار التأديبي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تسبب القرار التأديبي في التشريعات المقارنة

أخذنا التشريع المصري (الفرع الأول)، والتشريع الفرنسي (الفرع الثاني)، كنماذج لتشريع المقارن، ندرس من خلالها رأي كل من هذه التشريعات في تسبب القرار التأديبي للموظف العام.

الفرع الأول: الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي في مصر

إن مدلول تسبب القرار التأديبي يجد أساسه في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية وذلك ابتداء من القانون رقم 210 لسنة 1951 إلى غاية القانون رقم 47 لسنة 1978، فقد نصت في مجملها على ضرورة تسبب القرارات التأديبية، كما نجد أن قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958 في المادة 28 منه نص على وجوب إلزامية تسبب القرارات التأديبية والأحكام التأديبية وهذا ما نص عليه أيضا قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972⁽¹⁾.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر وجوب الالتزام بهذه الضمانة وان لم يتم النص عليها قانونا، فلقد اعتبرت الحد الأدنى من الضمانات التأديبية التي يجب أن تتوفر في كل محاكمة تأديبية، التي تملئها العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات، ولكونها من المبادئ الأولية المقررة في الإجراءات سواء تعلق الأمر

1- محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية (دط)، القاهرة، 2006 ص 351.

بالمحاكمات الجنائية أو التأديبية كما اعتبرت أن القضاء التأديبي في الواقع هو قضاء عقابي عندما يتعلق الأمر بالمخالفات الإدارية، لذلك يجب تسبب القرار التأديبي بما يزرع الاطمئنان في نفس الموظف إلى صحة وثبوت الوقائع التي تم اتهامه بها⁽¹⁾.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه يجب على مجالس التأديب وهي تفصل في خصومة تأديبية أن تراعي الإجراءات والضمانات التأديبية التي من أبرزها تحقيق دفاع المتهم وإصدار القرار التأديبي مسبقا بطريقة تمكن السلطة القضائية المختصة من مباشرة رقابتها على تلك القرارات سواء من حيث صحة الوقائع التي استندت عليها أو من حيث سلامة تطبيقها للقانون⁽²⁾.

«...انه بناء على أن تلك المجالس التأديبية تفصل بحسب طبيعة موضوع ما تختص به في منازعات وخصومات تأديبية، فانه يتعين عليها مراعاة الإجراءات التي تتبع في المحاكمات التأديبية بما يحقق ضمانات العدالة وتحقيق دفاع المتهمين وهذه الإجراءات هي الواجبة الإتباع كنظام عام للعقاب والجزاء أيا كان نوعه والذي قرره أساسا الأحكام الواردة صراحة في الدستور، المواد 66,67,68 من الدستور، ومن ابرز تلك الضمانات و الإجراءات أن يتمكن المتهم من إبداء دفاعه وان يحقق المجلس هذا الدفاع وتصدر قرارات المجلس مسببة على نحو يكفل مباشرة السلطة القضائية المختصة بنظر الطعن فيها لحقها في الرقابة على تلك القرارات سواء من حيث صحة تحصيلها للوقائع أو سلامة تطبيقها للقانون ومن حيث ما توصلت إليه من إدانة أو براءة أو تناسب بين ما وقعته من عقوبات تأديبية وبين الوقائع الثابتة على المتهم الذي وقع عليه الجزاء التأديبي، ولا يتصور عدالة أو قانونا أو منطقا إن يلزم المشرع المحكمة التأديبية في المادة 43 بالقانون رقم 47 بشأن تنظيم مجلس الدولة بتسبب أحكامها ضمانا لكفالة حق الدفاع ولتحقيق الرقابة القانونية للمحكمة الإدارية العليا على هذه الأحكام.

1- حمد محمد حمد الشلحاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية (د ط)، الإسكندرية، 2007، ص 221.

2- شيماء عبد الغاني محمد عطا الله ، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، (د ط). القاهرة. 2002 ص 251.

وتتحلل قرارات مجلس التأديبي من التسبب ومن ضمان حق الدفاع⁽¹⁾، من خلال ما سبق الملاحظ أن القضاء الإداري في مصر أولى أهمية بالغة لضمان تسبب القرار التأديبي وحيث رأى بان تسبب القرار التأديبي لا يقل أهمية عن تسبب الأحكام التأديبية لان الغاية من التسبب الأحكام التأديبية تتوفر في تسبب القرارات التأديبية، والتسبب هو ضمان أو ضمان التي تكفل حق الدفاع للموظف المعاقب ولكون القرار التأديبي يأتي لتوقيع عقوبات لها تأثيرها الكبير على الحياة المهنية للموظف العام فقد نص عليها في التشريعات المختلفة، بل ذهب ابعده من ذلك فقد اعتبرتها تمثل الحد الأدنى من الضمانات التي يجب توفرها عند توقيع أي عقوبة تأديبية، وبالتالي فهي تكسب الصفة الإلزامية حتى في حالة عدم النص عليها قانونا فقد اعتبر القضاء الإداري المصري أن تسبب القرار التأديبي أمر مفروغ منه سواء وجد نص يلزم السلطة التأديبية بتسبب قراراتها أم لم يوجد نص يلزمها بذلك.

الفرع الثاني : الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي في فرنسا

ظاهريا فإن التشريع الفرنسي لا تكون السلطة التأديبية فيه غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يوجد نص يلزمها بالتسبب، وقد كان قانون التوظيف الفرنسي رقم 2249 الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946 يشترط تسبب القرار التأديبي الذي يتضمن توقيع عقوبات الإنذار واللوم، كما يشترط أيضا تسبب رأي المجلس التأديبي الذي يجب استشارته قبل توقيع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبات الإنذار واللوم.

كما اشترط المرسوم الفرنسي رقم 224 الصادر في 4 فبراير لسنة 1959 ضرورة تسبب القرار التأديبي ولم يشترط ذلك في رأي مجلس التأديب.

أما المرسوم الفرنسي رقم 311 الصادر في 14 فبراير 1959 فقد نص على إلزامية تسبب رأي مجلس التأديب الذي يجب أخذه قبل توقيع العقوبات التأديبية ما عدا عقوبات الإنذار واللوم، وجاء القانون الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 يوليو سنة

1- ممدوح الطنطاوي، الأدلة التأديبية، إجراءات جمع الأدلة التأديبية وجمع الاستدلالات، خصائص الإثبات التأديبي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية. 2003-ص270.

1963 لينص على إلزامية تسبب القرار التأديبي وأيضا إلزامية تسبب رأي مجلس التأديب⁽¹⁾.

وصدر القانون المتضمن رقم 587 لسنة 1979 الذي قرر مبدأ التسبب الوجوبي لبعض الطوائف من القرارات الإدارية الفردية في المقابل تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبب القرارات الإدارية التي هي ملزمة في الأصل بتسببها فقد نصت المواد الأولى، الرابعة والخامسة من هذا القانون على ثلاث استثناءات وهي: السرية، الاستعجال المطلق، القرارات الضمنية⁽²⁾.

اعترف المشرع الفرنسي صراحة بضرورة تسبب القرار التأديبي للموظف العام من خلال معظم القوانين المتعاقبة فباعتبار فرنسا الوطن الأم للقضاء الإداري وباعتبارها بلاد حقوق الإنسان فهي لم تغفل عن أهمية تسبب القرار التأديبي وما يشكله من ضمانات مهمة تكفل حقوق الموظف العام أثناء المساءلة التأديبية.

1- محمد إبراهيم الدسوقي علي، المرجع السابق، ص 350 - 351

2- انس فوزي عبد المجيد، المقال السابق، ص 315.

المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي في التشريع الجزائري

يعتبر تسبب القرار التأديبي من أهم المعالم السياسية للوضوح الإداري، إذ تلتزم الإدارة حين إصدارها للقرار بأن تزوده بالأسباب القانونية والواقعية مما يسمح لذوي الشأن والمخاطبين به بالإطلاع عليها، مما يسهل مهمة الإدارة في تحقيق الصالح العام، وهنا نميز بين الموظفين الساميين في الدولة (الفرع الأول) وبين الموظفين العموميين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تسبب القرار التأديبي للموظف العام العالي بالدولة

إن من حالات إنتهاء علاقة الموظف العام العالي بالدولة هي التقاعد والوفاء والاستقالة والفصل التأديبي الذي نحن بصددده، وهو يختلف عن الفصل الجماعي الذي يتم بسبب العجز أو معاناة المؤسسة من مشاكل اقتصادية.

فالموظفون هم يد الدولة، وهم بذلك يمتلكون من السلطة العامة ما يجعل هذه المرافق العامة تسير بانتظام كما أن امتلاكهم قدر كبيرا كان أو صغيرا من الاختصاصات والوظائف والمسؤوليات يجعل تنظيم شؤونهم القانونية في المجال الوظيفي أمرا بالغ الأهمية.

والقانون الذي منح الرئيس الإداري سلطة الإشراف والتسيير للمرفق العام منحه أيضا جزءا من السلطة التأديبية لكي يستطيع أن يمارس اختصاصاته وبالتالي فإن كل خطأ وظيفي يستوجب العقوبة.

وقد عرفت الجريمة التأديبية بأنها « كل إخلال بواجبات الوظيفة العمومية أو بكرمتها أو بسمعتها سواء وقع أثناء العمل أو بعدها»⁽¹⁾.

ونظام تأديب الموظف يستمد أساسه التشريعي من القانون العام للعامل ومن القانون 85-59 في مادته 123، وعلى هذا الأساس فالموظف العالي الذي يرتكب خطأ يستدعي إنهاء مهامه، يصدر بحقه قرار من السلطة الإدارية المختصة أو يكون مرسوما من رئيس الجمهورية إذا كان موظفا عاليا، وبإنهاء مهامه وإدراجه في سلكه الأصلي أو إحالته إلى التقاعد إذا كانت تتوفر فيه الشروط القانونية، وذلك تبعا لجسامة الخطأ

1- عبد القادر الشخاي، « نظام تأديب الموظف العام القاضي في التشريع الجزائري »، المجلة الجزائرية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عدد 4، الجزائر، 1975، ص 10.

المرتكب، وتصنف العقوبات إلى ثلاث درجات وذلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب و جاء هذا الترتيب على سبيل الحصر لا المثال⁽¹⁾.

فقد ينسب الخطأ للعامل الذي ارتكب الجريمة التأديبية، وقد ينسب الخطأ المرتكب إلى رئيسه الإداري المباشر وذلك عندما يكون عالما قد ينسب الخطأ الشخصي للموظف العالي كرئيس إداري على أن تتحمل الإدارة العامة الخطأ المرفقي حسب المادة 124 من المرسوم رقم 59-85. تتراوح العقوبة التأديبية من التوبيخ إلى الطرد أو الفصل التأديبي، وللسلطة المختصة سلطة تقديرية واسعة لتقرير العقوبة التأديبية المناسبة طبقا لجسامة الخطأ المرتكب مع مراعاة طبيعة عمل الوظيفة وما تفرضه ظروف العمل على الموظف العام للواجبات تتصل بعمله الوظيفي و سلوكه خارج الوظيفة.

كما قد يتم توقيع عقوبة جنائية إضافة إلى العقوبة التأديبية، غير أن المبدأ العام أن الجريمة التأديبية مستقلة تمام الاستقلال عن الجريمة الجنائية سواء من طبيعة وأهداف كل منهما ومن حيث الجهة المختصة بتوقيع العقوبة حسب المادة 124 من المرسوم السابق. فالجريمة التأديبية توقع عقوبتها من قبل السلطة الإدارية العليا المختصة دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء إذا كانت العقوبة من الدرجتين الأولى والثانية، أما إذا كانت من الدرجة الثالثة فيجب أخذ رأي اللجنة وتبلغ بقرار معلل، أما العقوبة الجنائية فتوقع من قبل القاضي.

والجريمة الجنائية لا يترتب عليها حتما وجود الجريمة التأديبية إذا كان خطأ الموظف من الدرجتين الأولى والثانية، كما أن بعض الجرائم التأديبية مرتببا حتما بالجرائم الجنائية، وقد أكد عليها كل من القانون المتعلق بالموظفين بصفة عامة والقانون الجنائي فعلى سبيل المثال، ألا يكون الموظف العالي محل أي شبهة فممارسته الجمع بين الوظائف يعتبر جريمة تأديبية في نفس الوقت كما أن قبوله أو تلقيه بشكل مباشر أو غير مباشر هدايا أو مكافآت أو أية منافع أخرى بمقتضى مهامه فيعتبر مرتكبا لجرم جنائي دون الإخلال بالجريمة التأديبية وذلك حسب المادة 126 من المرسوم السابق. ففي هذه الحالة لا يسلم الموظف العالي من عقوبة التأديبية المتبوعة بعقوبة جنائية كما

1- المواد من 69 إلى 71 من المرسوم رقم 82-302، الصادرة في 14 سبتمبر 1982، المتضمن كيفية تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعلاقات الفردية، للجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 37، ص 1797.

أن الجريمة التأديبية لا تتعدم بثبوت الجريمة الجنائية، أما ثبوت الجريمة التأديبية في حال ارتكاب خطأ من الدرجة الأولى أو الثانية فإنه لا يؤدي حتما لثبوت الجريمة الجنائية فهما منفصلتان و مستقلتان الواحدة عن الأخرى.

أولاً: الإجراءات القانونية

تختلف الإجراءات المتعلقة بالجريمة التأديبية وعقوبتها عن الجريمة الجنائية فيحق للموظف العالي الواقعة بحقه عقوبة تأديبية أن يتظلم أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تعطي رأيها في الموضوع شريطة أن تكون هذه العقوبة من الدرجتين الأولى أو الثانية وأن يرفع التظلم خلال شهر من يوم تبليغه بقرار العقوبة⁽¹⁾.

أما في حالة العقوبة من الدرجة الثالثة فيرفع التظلم أمام لجنة الطعن للبت في مدى صحة هذه العقوبة شريطة أن يرفع التظلم خلال المدة المحددة من تاريخ التبليغ إما من طرف المعنى بالأمر أو من طرف الإدارة العامة التي ينتمي إليها هذا الموظف العالي المتضرر.

ثانياً: التفرقة بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية وبين التدابير التنظيم الداخلي
إعتمد فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة على بعض المعايير للتمييز بين

الجزاء التأديبي وبين التدابير الداخلية والعقوبة الجنائية

1 : معايير التمييز بين الجزاء التأديبي و التدابير الداخلية

يتفق الفقه الإداري على أن الإجراء التأديبي متميز عن الإجراء الإداري فإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق العام تصدر بمناسبة تنظيم شؤونه، أما العقوبة الإدارية فهي ذلك الإجراء الذي يسبب ضرار للموظف العام وإذا كانا يتفقان في الشكل بصدورهما عن السلطة الإدارية المختصة إلا أنهما يختلفان في الموضوع.

فالعقوبة الإدارية تهدف إلى ردع إخلال حصل بالوظيفة بينما الإجراءات الإدارية الخاصة بالتنظيم الداخلي تهدف إلى حسن تسيير المرفق العام وتتخذ من طرف السلطة

1-المادة 71 من المرسوم 82-302، المرجع السابق، ص1798.

الرئاسية ضمن الاختصاص التقديرى، فكل قرار يتخذ لمصلحة المرفق العام لا يعد جزءاً تأديبياً رغم أنه قد يكون له نفس الأثر الشبيه بالجزاء⁽¹⁾.

وقد درج القضاء الإدارى الفرنسى على عدم قبول دعوى تجاوز السلطة بالنسبة للتدابير الداخلية بالرغم من مظهرها الدال على كل صفات القرار التنفيذى، لكن يتضح من شكل التدابير الداخلية أن الوزير قد يتعسف فى إستعمال السلطة لتغيير مراكز الموظفين لذا أقر مجلس الدولة الفرنسى بهذه الحالة قبول دعوى تجاوز السلطة ضد هذه التدابير الداخلية التى تأخذ شكل قرار تنفيذى فردى أو تنظيمى، ويلجأ القضاء المقارن إلى تمييز الجزاء التأديبى من التدابير الداخلية للمرفق العام باستخدام معيارين الأول هو المعيار الشكلى والثانى هو المعيار الموضوعى.

2 : تمييز الجزاء التأديبى عن العقوبة الجنائية

مثلاً ميزنا الجزاء التأديبى عن التدابير الداخلية معتمدين على المعيار الموضوعى المتمثل فى السبب والغرض فسنقوم بتمييز الجزاء التأديبى عن العقوبة.

أ: أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة

تعتبر العقوبة التأديبية أقل خطورة من العقوبة الجنائية لأنها تمس الموظف فى وظيفته وتهدف إلى مصلحة المرفق العام، بينما العقوبة الجنائية تمس الفرد فى حاله و شرفه وحياته الخاصة المتصلة فى العقوبة الجنائية، وتهدف لحماية المجتمع والدفاع عنه، كما أن إجراءات الدعوى فى النظام التأديبى تختلف عن إجراءات الدعوى فى القانون الجنائى. والعقوبة التأديبية محصورة بالموظفين وحدهم فى مهنتهم دون بقية المواطنين وتصدر بقرار تأديبى من السلطة الرئاسية بينما تطبق العقوبة الجنائية على أى موظف خالف أحكام القانون الجنائى وتصدر من القاضى⁽²⁾.

1-كلثوم بوخروبة، النظام القانونى للموظف السامى فى الجزائر، شهادة ماجستير، فى الإدارة المالية، كلية الحقوق

والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر، سنة 1990 ص189.

2-عبد القادر الشىخاى، المرجع السابق، ص121.

ب : أوجه التشابه

تشبه العقوبة التأديبية العقوبة الجنائية من حيث استقلاليته وعدم امتداد إثرها إلى أسرة الموظف العالي أو الفرد العادي لأن العقوبة توقع على من ارتكب الخطأ. كما تتشابهان في أنهما يهدفان لغاية واحدة هي حماية مصالح المجتمع والدولة ومنع تكرار الأخطاء، كما يخضع كلاهما لمبدأ الشخصية ويستندان لنص قانوني حيث (لا عقوبة و جريمة إلا بنص)⁽¹⁾.

وهكذا نجد من خلال ما تقدم أن القيادة الإدارية العليا بامتلاكها المسؤولية تمتلك أيضا السلطة المتناسبة معها وبالتالي فلا مسؤولية دون سلطة تساعد على انتظام سير المرافق العامة وعلى هذا الأساس فإن الموظف العالي الممثل للدولة والممتلك لجزء من المسؤولية والسلطة لا يمكن له أن يتصرف كما يشاء فهو يخضع للعقوبة إذا أخطى، لذا منح المشرع القيادة الإدارية جزءا من السلطة التأديبية لمواجهة الأخطاء المرتكبة من طرف بعض الموظفين العالين وتكون عقوبة الخطأ المرتكب على درجات مختلفة فقد تكون عقوبة تأديبية فقط متبوعة بعقوبة جنائية.

كما منح المشرع الجزائري الموظفين العالين المرتكبين لخطأ بعض الضمانات والحقوق للدفاع عن أنفسهم ولكي لا تتعسف القيادة الإدارية العليا بدورها في استعمال سلطتها.

إذا كان من المنطقي أن يسأل الموظف العالي عن أخطائه كلها عن طريق التأديب مع توافر ضمانات التأديب، فهذا المنطق وحده لايسود النظام القانوني خاصة المتعلق بالوظائف العليا في الدولة وإنما هناك اعتبارات أخرى تغلب على حكم المنطق مما يبين أن الموظف العالي لا يخضع لنظام التأديب وحده وإنما يخضع لنظام واسع، من العقوبات الموقعة من طرف القيادة الإدارية العليا، التي لا تقل في آثارها وخطورتها عن السلطة التأديبية رغم أن المشرع لم يعترف لها بصفة التأديب وهذه العقوبات وان

1- المادة1، من قانون رقم 11-14، في 02 أوت 2011، المتضمن قانون العقوبات، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد44.

لم تعتبر جزءاً تأديبياً بالمعنى الصحيح، إلا أن كثيراً من هذه الإجراءات تتشابه مع الجزء التأديبي حيث توقع على من أخل بإحدى الواجبات أو الالتزامات الوظيفية. ومن خلال دارستنا لتسبب القرار التأديبي للموظفين العالين في الدولة نستطيع أن نتبين الصورتين التاليين:

الأولى: هي الفصل التأديبي العزل أو الطرد أو الفصل كجزاء تأديبي.

الثانية: انتهاء العلاقة بإجراء إداري لا يحمل معنى العقوبة، وهو إنهاء المهام بتسبب إلغاء الوظيفة كموظفي الحزب الواحد قبل دستور 1989، والرفع من الوظيفة العليا كتقليص عدد الوظائف العليا وبالتالي فالمشروع هنا يقرر بعض الضمانات غير المقررة في الفصل التأديبي.

الفرع الثاني: تسبب القرار التأديبي للموظف العمومي

تتعدد اختصاصات الإدارة لتحقيق أهدافها العامة التي تصب جميعاً في المصلحة العامة، من أجل المحافظة على هذه الوظيفة تستخدم وسائل تمكنها من البقاء على هدفها في حفظ النظام وتحقيق المصلحة العامة ومن أجل ذلك منح القانون لجهة الإدارة الكثير من الصلاحيات والتي يسميها البعض امتيازات في سبيل تحقيق أهدافها، ومن هذه الصلاحيات سلطة تأديب موظفيها⁽¹⁾.

إذ يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، لأن هذا الأخير يعتبر العنصر البشري من تنظيم الوظيفة والوظيفة العامة يتم تفعيلها بالموظف العام ويقتصر تأديبه مهامه به⁽²⁾.

وبالتالي فكل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط يشكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته لمهامه يعرضه لعقوبة تأديبية⁽³⁾.

1- عبير توفيق محمد أو كشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين 2011 ص 5-

2- محمد بن صديق احمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، دراسة تاصيلية مقارنة وتطبيقية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض السعودية، 2005 ص 24.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، (د ط)، مصر 2008 ص 05.

فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح، لان غرضه الأساسي ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁾. وبالرجوع إلى الأمر 06.03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة نجده قد صنف العقوبات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات، الدرجة الأولى تتمثل في عقوبة التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ، وتضمنت الدرجة الثانية عقوبة التوقيف عن العمل لمدة يوم إلى ثلاثة أيام، الشطب من قائمة التأهيل، أما الدرجة الثالثة فقد تضمنت عقوبة التوقيف عن العمل لمدة أربعة أيام إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين النقل الإجباري وجاء في الدرجة الرابعة عقوبتي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة والتسريح⁽²⁾.

لقد كرس المشرع الجزائري ضمانات تسبب القرار التأديبي كقاعدة عامة⁽³⁾، وذلك بموجب قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة ونجد منها:

الامر 66-133⁽⁴⁾، كما أكد عليه كذلك المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية والإدارات العمومية⁽⁵⁾.

اتخذ المشرع نفس الموقف في الامر 06-03 السالف الذكر، إذ نصت المادة 165 منه على « تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، تتخذ السلطة التي

1- مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية. جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2014 ص.

2- المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادي الثانية 1427 الموافق لـ 13 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، عدد 46 الصادرة بتاريخ 2006/07/16.

3- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، بوزريعة، الجزائر 2006 ص 124.

4- المادة 56 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 8 يونيو 1966 (ملغى).

5- المادة 125 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في أول رجب 1405 الموافق لـ 23 مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 13، الصادرة بتاريخ 23 مارس 1985 (ملغى).

لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد اخذ رأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة...».

كما ألزم نفس القانون اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي ان تسبب قراراتها، إذ نصت المادة 170 من القانون السالف الذكر على « تتداول اللجنة متساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة.

يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة »

ولقد استقر القضاء الجزائري على إلغاء القرارات التأديبية التي تنطق بالعقوبة دون ذكر أسبابها، حيث قضت الغرفة الخامسة بمجلس الدولة الجزائري على انه: « حيث بذلك إن ما جاء بمضمون القرار محل الطعن ليس تسبباً بمفهوم القانون، لأنه على هذه الحالة يتعذر على مجلس الدولة مناقشة مدى شرعية هذا القرار، حيث على هذا الأساس أن الوجه المثار مؤسسا... مما يتعين عليه إبطال القرار»⁽¹⁾.

كما طبق مجلس الدولة الجزائري قاعدة التسبب في قراره بتاريخ 19 فيفري 2001 من خلال إلغاء القرار التأديبي المتضمن عقوبة الشطب من قائمة الخبراء المعتمدين لدى مجلس قضاء الشلف الصادر عن وزير العدل ضد (الخبير. د)، معتبرا أن القرار التأديبي جاء مخالفا للمادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 95-310 التي تقضي بان: « يكون مقرر وزير العدل مسبب تحت طائلة البطلان ».

وقد أكد هذا الموقف قرار مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2001/01/08 في قضية تونسي عبد القادر ضد مدير القطاع الصحي لتيارت، حيث أكد على ضرورة أن يكون تسبب القرار التأديبي وجوبيا، ولا يشكل مجرد إجراء شكلي تقوم به الإدارة، على اعتبار أن التسبب يعد ضمانا أساسية هامة يتوجب على الإدارة الالتزام به⁽²⁾.

1-حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج خيضر، باتنة 2011-2012 ص ص، 49 - 50.

2- مصطفى بوادي، الرسالة السابقة ص 295.

المبحث الثاني: أحكام تسبب القرار التأديبي

إن تسبب القرار التأديبي يقوم على جملة من العناصر، يجب أن تتوفر جميعها حتى يتحقق الغرض منه، وبالتالي إضفاء طابع الشرعية على القرار التأديبي وحتى لا يكون هناك أي شك من طرف الموظف في النوايا الحقيقية للسلطة التأديبية فمن خلال عناصر تسبب القرار التأديبي (المطلب الأول)، من جهة وشروط تسبب القرار التأديبي من جهة ثانية (المطلب الثاني)، وكذلك يعتبر التسبب من المبادئ الأساسية وهو يقتضي من السلطة التأديبية تحديد وصف الوقائع وصفا قانونيا وتكييفها القانوني الصحيح وان تقوم السلطة التأديبية أيضا بإسناد الوقائع إلى الأشخاص ومواد القانون بطريقة صحيحة مع الرد على أوجه الدفاع التي يبديها الموظف المتهم، فتخلف أي عنصر من هذه العناصر يجعل التسبب معيب وقاصرا عن أداء الدور المنوط به (المطلب الثالث).

المطلب الأول: عناصر تسبب القرار التأديبي

يتضمن تسبب القرار التأديبي على جملة من العناصر أبرزها، بيان الواقعة التي استندت إليها العقوبة بحيث يستطيع الموظف المتهم معرفة أسباب القرار الصادر بحقه بمجرد قراءته، لأنه من الصعب تطبيق الوصف القانوني السليم دون تحديد الأفعال الايجابية أو السلبية التي تشكل الركن المادي للخطأ التأديبي، فلا يمكن معاقبة الموظف إلا إذا كانت الواقعة تشكل إخلالا بمقتضيات الوظيفة حيث يترتب عن ذلك عدم جواز تطبيق أوصاف الخطأ الجنائي على الموظف المعني، كما لا يجوز إعمال التكليف القانوني للجرائم الجنائية وتطبيقها على التكليف التأديبي للخطأ الذي يرتكبه الموظف⁽¹⁾. يقصد بالعناصر الواقعية للقرار: هي تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع التي تتحدد بها الجوانب الأساسية لمركز ذي شان والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار⁽²⁾.

1- بدري مباركة، « ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة »، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز

البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 8، الجزائر، 2008، ص 121-122 .

2- اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 227.

فالقرار التأديبي يجب أن يتضمن بيان بالواقعة أو الوقائع التي تستوجب العقاب فالإجراءات التأديبية تتطلب وجود فعل ينطوي على خطأ وهذا الخطأ هو الذي يعطي للسلطة التأديبية المشروعية في ممارستها لسلطتها التأديبية، ولذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الايجابية أو السلبية التي استخلصت منها الخطأ التأديبي، وإذا كان لسلطة التأديب أن تستند لصيغة عامة في تكييفها للجريمة التأديبية فان تقرر أن الموظف قد خرج على ما يتطلبه الواجب في أعمال الوظيفة فانه يجب عليها أن تذكر و تحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإتيانها واعتبرتها خروجاً على مقتضيات الوظيفة⁽¹⁾.

فالوجود المادي للأسباب شرط وعنصر جوهري لصحة التسبب والقول بان التسبب متحقق⁽²⁾، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه « يجب أن تصدر الأحكام مسببة والمراد بالتسبب المعتبر هو تحرير الأسانيد والحجج المبني عليها الحكم والمنتجة له سواء من حيث الوقائع أو القانون، ولكي يتحقق الغرض من التسبب يجب أن يكون فيه بيان جلي ومفصل بان يشتمل الحكم على بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة متضمناً أركان المخالفة والظروف التي وقعت فيها والأدلة التي استخلصت منها حتى يتضح وجه الاستدلال بها وسلامة المأخذ وإلا كان قاصراً⁽³⁾.

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي انه لا يكفي مصدر القرار أن يوقع جزاء تأديبياً على موظف مستندا في ذلك إلى الخطأ الذي ارتكبه الموظف، بل يجب عليه أن يحدد الأفعال المنسوبة إليه تحديداً نافياً للجهالة⁽⁴⁾.

وأكد مجلس الدولة الجزائري بدوره في حكمه الصادر في 8 جانفي 2001 في قضية تونسي عبد القادر ضد مدير الصحة ضد مدير القطاع الصحي بولاية تيارت، على

1- امجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين 2007 ص 73.

2- محمد أمين الخرشنة، تسبب الأحكام الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (د ط)، عمان، 2011 ص 142.

3- عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي والمقارن، دراسة فقهية وقضائية، دار الجامعة الجديدة، (د ط)، الإسكندرية، 2012 ص 373.

4- اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 228.

ضرورة تبيان الأسباب التي تبرر العقوبة وذلك بوصف وبشكل دقيق الوقائع المعاقب عليها والظروف التي ارتكبت فيها، وان اقتضى الأمر وصف الخطأ وكذلك النصوص القانونية المطبقة عليه، كما ينبغي على السلطة التأديبية المختصة تحديد واقعة بذاتها أو أكثر التي اعتبرت إخلالا بالواجبات الوظيفية، فلا يمكن الاكتفاء بذكر اتهامات عامة كالقول أن الموظف خرج عن مقتضى الواجب الوظيفي أو انه لم يبتعد عن أماكن الشبهات، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة قيام القرار الإداري على سبب يبرره صدقا وحقا بمعنى في الواقع والقانون كركن من أركان القيام القرار الإداري، وهذا ما جعله يرفض الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المبررة بسوء تصرفات الموظف في مجملها دون أن تقوم بتحديد واقعة معينة بذاتها⁽¹⁾.

وأیضا يتفرع عن وجوب التسبب وسلامة انه استند لقرار تأديبي على أكثر من واقعة وتثبتت براءة المتهم من إحداها فان القرار يعتبر معيبا، لان الجهة الموقعة للقرار كان يمكن أن يختلف رأيها لو أنها انتبعت إلى ذلك⁽²⁾.

كما انه لا يكفي أن تقوم السلطة التأديبية المختصة بذكر الواقعة محل الاتهام و تحديد الظروف التي وقعت فيها بل يجب أن يتضمن القرار التأديبي المسبب أيضا تحديد الزمان الذي وقعت فيه المخالفة لما له من أهمية في رفع الغموض واللبس الذي يدور حولها وكذلك في حساب مدة تقادم الدعوى التأديبية بالنسبة لتشريعات التي تأخذ تاريخ وقوع المخالفة كأساس لبداية حساب مدة التقادم⁽³⁾.

ومن عناصر تسبب القرار التأديبي كذلك بيان الأسس القانونية المعتمد عليها، فإذا كان قوام الدعوى التأديبية هو ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية والمتمثلة في إخلاله بواجباته الوظيفية، إلا أن هذه الواجبات يجب أن تكون محددة مسبقا بموجب القوانين والقرارات الوزارية والتعليمات التي يجري العمل بها، وإذا كانت المخالفة التأديبية لا تخضع لقاعدة «لا جريمة إلا بنص»، كما هو عليه الحال بالنسبة للجريمة الجنائية إلا أنها تخضع لقاعدة الشرعية بمعناها الواسع، والمتمثلة في إخلال الموظف بواجب من واجباته

1- بدري مباركة، المرجع السابق، ص123.

2- شيماء عبد الغني محمد عطا الله، المرجع السابق ص ص252-253 -

3- بدري مباركة، المرجع نفسه، ص123.

الوظيفية أو الخروج على مقتضياتها، حيث يعد الإخلال بواجب وظيفي أو أكثر هو السند القانوني الذي يجب أن يتحقق قبل توقيع العقوبة التأديبية⁽¹⁾.

وعليه لا يمكن أن يعاقب الموظف تأديبياً إلا في الحدود التي يسمح بها القانون أو التنظيم⁽²⁾، وهذا ما جاء في صريح المادة 161 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة حيث نصت على انه: « يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي أرتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بمصلحة المستفيدين من المرفق العام»⁽³⁾.

والمقصود بالأساس القانوني للتجريم هو إسناد الجريمة أو المخالفة التأديبية إلى المواد القانونية واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت أحكامها، والتزام التعبير الوارد بها في إيراد الوصف ما أمكن، فإذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب وائتانا لحظر حدده التشريعات، وإنما يشكل مخالفة إدارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب، تعين وصفه بذلك⁽⁴⁾.

ومن ناحية أخرى لا بد أن يشتمل التسبب على النص أو القاعدة القانونية المسندة إليها وان تدخل الواقعة ضمن القانون الواجب تطبيقه، وان لا يكون القرار مخالفا في أساسه للقانون أي نتيجة تفسير خاطئ للقانون ومنطبق على الواقعة محل القرار⁽⁵⁾.

وقد اختلف الفقه الفرنسي حول بيان الأسباب القانونية التي يستند إليها القرار الإداري وهناك من يقصره على ذكر الأسباب الواقعية وهناك من يتطلب أن يشتمل على الأسباب القانونية بالإضافة إلى أسبابه الواقعية، وهذا ما أكد عليه بعض الفقه الحديث بحيث لا

1- بدري مباركة، المرجع السابق ، ص124.

2- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، (دط)، دار هومة الجزائر، 2012 ص338.

3- المادة161 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر، عدد 46 لسنة 2006.

4- امجد جهاد نافع عياش، المذكرة السابقة، ص74.

5- حيدر نجيب احمد، «حقوق وضمائمات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي»، مجلة الفتح، تصدر عن كلية القانون، جامعة ديالي، العدد7، العراق، 2007 ص81.

تتبع الإدارة ما يحدث في الأعمال القضائية، وإنما تأتي في إشارتها للقاعدة التي طبقتها مجملة دون توضيح ولا يعتبر الخطأ في الإشارة إلى القاعدة أو عدم ذكر المادة التي يقوم عليها القرار إخلالا جوهريا يعيب التصرف باعتباره خطأ مادي يمكن تداركه ويكفي لقيام الأساس القانوني لتجريم أن ينطوي الفعل الايجابي أو السلبي للموظف على الإخلال بواجب من الواجبات المفروضة عليه نظرا لان المشرع لم يحدد في المجال التأديبي الأفعال التي تشكل مخالفات تأديبية بل اكتفى ببيان الالتزامات الوظيفية واعتبر كل خروج عليها يشكل خطأ تأديبي يعرض صاحبه للمساءلة التأديبية⁽¹⁾.

فمن خلال بيان الأساس القانوني الذي استند عليه في تطبيق العقوبة يمكن مراقبة مدى تطابق النص المشار إليه مع القدر الثابت من الوقائع، وبحث ما إذا كانت هذه العقوبة المقتضى بها تدخل في هذا النص بالذات⁽²⁾.

وبالرغم من عدم نص المشرع الجزائري على ضرورة تبيان الأسانيد المعتمدة في قرار التأديبي غير أن ذلك لا يمنع قيامه على مجموعة من الأسانيد كالإشارة إلى النص الذي منح مصدر القرار الاختصاص، بالإضافة إلى الإشارة إلى النصوص التي تحكم موضوع القرار والوقائع التي يستند إليها وكما يشار في ديباجة القرار إلى الإجراءات المتخذة قبل صدوره لإجراء التحقيق الإداري وتحقيق دفاع المتهم⁽³⁾.

ومن عناصر تسبب القرار التأديبي كذلك الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجهرية، ففي مجال الإجراءات التأديبية يقصد بطلب ما يتقدم به الخصم في الدعوى من أوجه دفاع تستهدف إظهار الحقيقة كطلب إجراء معاينة أو سماع شهود أو ندب خبير، أما الدفع فيقصد به أوجه الدفاع الموضوعية والقانونية التي يثيرها الخصم ليحقق غايته من الخصومة⁽⁴⁾، ويعتبر الطلب جوهريا إذا كان بإمكانه أن يغير من النتيجة التي تم الحصول عليها من دليل معين، أو إذا كان هذا الطلب متعلقا بإظهار

1- بدري مباركة، المقال السابق، ص 125.

2- عمرو عيسى الفقي، ضوابط التسبب الأحكام الجنائية، المكتب الفني للإصدارات القانونية، (د ط)، الإسكندرية سنة 1999 ص 180.

3- بدري مباركة، المقال نفسه، ص 126.

4- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، (د ط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ص 705.

دليل جديد لم يتم التطرق إليه، فالطلب الجوهري بإمكانه تحقيق دفاع المتهم في نفي التهمة المنسوبة إليه، وان يصبح ثبوتها عليه محل شك وبالتالي يجب تبرئته منها أو التخفيف من مسؤوليته عنها⁽¹⁾.

وبالتالي فهذا الشرط يقتضي أن يتناول القرار التأديبي الرد على ما أبداه الموظف المتهم الذي يخضع للمساءلة في معرض الدفاع عن نفسه⁽²⁾.

ويجب أيضا أن تتضمن أسباب الحكم الرد على كل طلب هام أو دفع جوهري، التي من شأنها إذا صحت أن تزيل أو تضعف الأسس المنطقية أو القانونية التي اعتمد عليه الحكم أو القرار التأديبي⁽³⁾، لذا يجب على السلطة التأديبية إذا أصدرت قرار بتبرئة الموظف من التهمة المنسوبة إليه أن تبين سبب رفضها الأخذ بأدلة الإدانة أن وجدت وإذا ما أصدرت قرار بالإدانة فيتعين عليها الرد ورفض الدفوع التي قدمها الموظف المتهم التي لو كانت صحيحة لأدت إلى براءته أو إضعاف الأسس المنطقية أو القانونية التي اعتمد عليها القرار التأديبي⁽⁴⁾.

كما أن السلطة التأديبية ليست ملزمة بالرد على كل ما يثيره المتهم من وقائع غير منتجة ويكفي أن تتضمن الأسباب ما يفيد ثبوت الاتهام من خلال ما قرره المتهم والشهود⁽⁵⁾.

المطلب الثاني: شروط تسبب القرار التأديبي

يتضمن التسبب جملة من شروط لا بد من توافرها لصحته أبرزها أن يكون التسبب في صلب القرار التأديبي ويقصد به أن يكون في ذات السند لان السند يجب أن يجتمع فيه شروط صحته دون الحاجة لأي دليل على ذلك يرد من الخارج⁽⁶⁾، من الضروري أن

1- محمد عبد الغريب، حرية القاضي الجنائي في الاقتناع اليقيني وأثره في تسبب الأحكام الجنائية، النسر الذهبي لطباعة، (د ط)، (د.م.ن)، سنة 1996 ص 176.

2- عماد ملوخية، المرجع السابق، ص 340.

3- محمد عبد الغريب، المرجع السابق، ص 177.

4- بدري مباركة، المقال السابق، ص 126.

5- حمد محمد حمد الشلماني، المرجع السابق، ص ص، 469-470.

6- نبيل إسماعيل عمر، تسبب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، (د ط)، الإسكندرية، 2001 ص 41.

يتضمن القرار التأديبي الأسباب التي أدت إلى حدوث النتيجة التي توصل إليها بشرط أن تكون هذه الأسباب واردة في صلب القرار، حتى يكون من السهل معرفتها والرقابة على مدى صحته، وبالتالي إذا تذرعت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكتفي القاضي بالتأكد من صحته، وإنما يتأكد أيضا من مدى إمكانية حمل القرار عليه وما إذا كان السبب جديا منتجا لأثره في اتخاذ العقوبة من عدمه⁽¹⁾.

وبالتالي فالتسبب المباشر يستبعد فكرة القرار الشفوي وفكرة التسبب بالإحالة فاستبعاد فكرة القرار الشفوي يقصد به أن اشتراط التسبب المباشر يعني اشتراط التسبب المباشر يعني اشتراط أن يتضمن القرار في ذاته لاعتبارات الواقعية والقانونية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذها، وهذا ما ينتج عنه استبعاد فكرة القرار الشفوي أصلا وفي هذا الصدد نصت المادة 3 من قانون 11 جويلية 1979 الفرنسي على أن التسبب يجب أن يكون مكتوبا وان يشتمل على الاعتبارات الواقعية والأسانيد القانونية التي يقوم عليها⁽²⁾، وأما استبعاد فكرة التسبب بالإحالة والذي هو أن يحيل مصدر القرار إلى وثيقة أخرى غير القرار تتضمن أسباب قراره⁽³⁾.

ولقد رفض القضاء الإداري الفرنسي هذا النوع من التسبب في كثير من أحكامه إذا قرر أن الإحالة إلى رأي محقق لا يكون التسبب الذي يتطلبه القانون، واعتبر أن مجرد الإحالة إلى رأي مجلس التأديب لا يغني عن تسبب القرار التأديبي، وتتمثل الحكمة في عدم جواز التسبب بالإحالة وعدم مشروعيته في أن التسبب الشخصي الذي يتولاه مصدر القرار يؤكد انه قام بفحص الأسباب القانونية والواقعية فحفا دقيقا وموضوعيا وجديا قبل أن يصدر قراره⁽⁴⁾.

أما القضاء الإداري المصري فلم يكن مستقرا في موقفه إزاء التسبب بالإحالة، إذا جاءت بعض أحكامه متماشية مع المبدأ الذي اخذ به القضاء الفرنسي مؤكدة على وجوب التسبب المباشر أي أن ترد الأسباب القرار التأديبي في صلبه في حين أجازت أحكام

1- بدري مباركة، المقال السابق، ص ص 127-128

2- عمرأوي حياة، المذكرة السابقة، ص ص 50-51

3- اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 216.

4- علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 769.

أخرى بالتسبب بالإحالة إلى أوراق أو وثائق أو تحقيقات أخرى، مما حمل بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط تحكم جواز التسبب وعدم جوازه حيث اعتبرت أن الأصل هو التسبب المباشر واستثناء يجوز التسبب بالإحالة وذلك بتوفر الشروط التالية:

- أن تكون الأسباب المحال إليها مسببة تسبباً وافية.
- أن يستطيع صاحب الشأن التأكد من خلالها من التناسق بين هذه الأسباب وبين قرار التأديب.
- أن يتطابق قرار السلطة التأديبية مع النتيجة والرأي الذي خلص إليه المجلس التأديبي وأسبابه⁽¹⁾.

وكذلك من شروط صحة تسبب القرار التأديبي أن تكون أسباب القرار التأديبي جدية وكافية وواضحة حيث انه عندما اشترط المشرع تسبب القرار التأديبي وإنما قصد إحاطة من يخاطبه علماً بالأسباب التي بني عليها والأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره حتى يكون بإمكانه الطعن فيه بالإلغاء والمطالبة بالتعويض عنه، ولذلك يجب أن يكون هذا التسبب كافياً وجدياً ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار أي يجب أن يتضمن الدليل والبرهان على أن ما نسب للموظف كان حقيقياً وهو ما يستوجب أن يكون التسبب منطقياً، أي متماشياً مع النتائج التي توصل إليها، والتالي لا يكفي لصحة العقوبة أن يكون التسبب قائماً بل يجب أن يكون كاملاً وشفافاً يحقق الهدف منه، بحيث يشمل على كافة الروابط التي تتيح للإدارة التقريب بين الاعتبارات الواقعية والقانونية للقرار، فإن جاء ناقصاً اعتبر كما لو كان معدوماً مما يؤدي إلى بطلان القرار التأديبي.

ويعني كمال التسبب ذكر الوقائع المنسوبة لصاحب الشأن والتي تمثل انتهاكاً للقانون ما ثبت منها في صالحه وما انتقى منها عنه وأسباب ذلك والحجج التي قدمها مع ضرورة الرد عليها وذكر السبب أو الأسباب النهائية التي بني عليها القرار⁽²⁾، من المفروض في التسبب أن يكون على شيء من الوضوح والتأصيل والجدية، فإذا بني القرار على أسباب عامة أو غامضة أو مجهولة عد القرار خالياً من الأسباب، ولهذا قضت محكمة القضاء

1- عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 51.

2- بدري مباركة، المقال السابق، ص 131.

الإداري بمصر بأن القول بعدم توفر الشروط المنصوص عليها في القانون قول مرسل لا يمكن الاعتماد عليه ليكون سببا للقرار بالمعني الذي يقصده القانون⁽¹⁾، لذلك يتعين أن يكون التسبب مفصلا وإلا فلن يحقق الغرض الذي وضع من أجله فمصدر القرار التأديبي يلزم تسببه ولا يمكن الاستشهاد بتسبب يأخذ صورة عامة أو يكون غير واضح⁽²⁾.

وقد قضى القضاء الإداري الفرنسي لاعتبارات المنفعة العامة بإمكانية الاكتفاء بالتسبب الموجز أي بناء القرار التأديبي على أسباب مختصرة ما دامت قد استنتجت استنتاجا مقبولا من أصول ثابتة في الأوراق، إذا ليست بالضرورة ذكر كل التفاصيل التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار وإنما يجب أن تكون الأسباب كافية واضحة بحيث يتمكن القاضي من مراقبة مدى مشروعيتها، فإهمال الموظف الجسيم في القيام بواجباته من الأسباب الكافية لتبرير عقوبة العزل ولكن رغم ذلك قد يؤدي التسبب الموجز في حالات معينة إلى غموض القرار وعدم كفاية التسبب، بحيث لا يعتبر هذا الأخير كافيا بمجرد ترديد نصوص القانون دون بيان مدى انطباقها على وقائع الاتهام وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 19 نوفمبر 1948 بأنه: «لا يعد تسبب الإشارة إلى القانون نفسه، فقرار الوزير بالإحالة إلى المعاش فالاكتفاء بأن المدعي قد صدرت منه أفعال تعد ذنبا إداريا أشارت إليه المادة الأولى من أحد القوانين يعد تسببا معيبا وغير كافي»⁽³⁾.

المطلب الثالث: الحالات التي يكون فيها تسبب القرار التأديبي غير مشروع

يمكن اعتبار أن التسبب صحيحا عندما يستوفي لجميع العناصر والشروط التي يتضمنها التسبب، فتخلف أي شرط من شروطه أو أي عنصر من عناصره يجعل التسبب غير مشروع، وعليه سنتطرق إلى الحالات التي يكون فيها تسبب القرار التأديبي

1- مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، (دط) الإسكندرية، 2004 ص 342.

2- حمد محمد حمد الشلmani، المرجع السابق، ص 675 .

3- بدري مباركة، المقال السابق، ص ص، 131-132.

غير مشروع ومنها عدم ذكر الوقائع المادية المنسوبة للموظف حيث يعتبر رقابة القضاء الإداري على وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها أول درجات الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري والحد الأدنى لهذه الرقابة control minimum في هذا الميدان⁽¹⁾، ويقصد بعيب انعدام الوقائع المادية أو انعدام الأسباب ألا يتضمن القرار أو الحكم أي سبب يبرر النتيجة المتوصل إليها، فإذا وجد في القرار أو الحكم سبب كاف أو غير كاف سواء كان صريح أو ضمني أو كان أساسه القانوني سليم أو معيب وسواء وردت الأسباب بشكل مختصر أو تام فهذا يعني أن التسبب موجود وبالتالي عدم تحقيق عيب انعدام الأسباب ويختلف عيب انعدام الأسباب عن عيب عدم كفاية الأسباب الذي يؤدي إلى القصور في التسبب أو بما يسمى بنقصان الأساس القانوني، لأن عيب انعدام الأسباب هو عيب شكلي لمخالفته لشروطه الشكلية إما القصور في التسبب فهو عيب موضوعي وليس شكلي⁽²⁾.

وفي حالة ما استند القرار إلى عدة أسباب، فيجب أن تكون كل هذه الأسباب صحيحة⁽³⁾، وقد تحول مجلس الدولة الفرنسي من مرحلة الامتناع عن رقابة مادية الوقائع المبررة لاتخاذ القرار والمكونة لركن السبب فيه إلى فرض رقابته على هذه الوقائع في حكم «monod» سنة 1907⁽⁴⁾.

تتلخص وقائع القضية في صدور قرار إداري يقضي بإحالة احد المحافظين إلى التقاعد وقد أسست الإدارة قرارها إلى واقعة تقديم المحافظ monod طلبا بذلك في حين تبين أن المحافظ لم يقدم طلبا بإحالته إلى التقاعد مطلقا.

طالب المحافظ monod بإلغاء قرار إحالته إلى التقاعد، لاستناده إلى واقعة لا أساس لوجودها أو صحتها، ومع ذلك لم يحكم المجلس بإلغاء هذا القرار لأن الإدارة أوضحت أن

-
- 1- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، (د ط)، الإسكندرية، 1996 ص 638.
 - 2- يوسف محمد المصاروة، تسبب الأحكام، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، (د ط)، الأردن، 2010 ص 192-193.
 - 3- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، (د ط) الإسكندرية 2004، ص 316-
 - 4- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 638.

قرارها اتخذ بناء على مخالفات صدرت من الطاعن لم ترغب في كشفها، وتبع هذا الحكم صدور أحكام أخرى أشهرها حكم dessay سنة 1910 وحكم camino سنة 1916⁽¹⁾.

وتتمثل حيثيات هذه القضية في صدور قرار تأديبي متضمن فصل عمدة إحدى القرى بحجة انه لم يسهر على توفير الاحترام اللازم لجنازة أقيمت في قريته، طعن العمدة بالإلغاء في قرار الفصل أمام مجلس الدولة الفرنسي، مثيرا في ذلك عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه وانه قام بواجبه على أكمل وجه⁽²⁾.

أقدم القضاء الإداري الفرنسي بموجب هذا القرار عن البحث عن ماديات الوقائع في القرار الإداري، مخالفا بذلك موقفه التقليدي المستقر دوما على رفضه لرقابة مشروعية الوقائع التي تدعيها الإدارة في قراراتها الإدارية، ويعد هذا القرار بمثابة نقطة تحول هامة في قضاء الإلغاء الذي مكن القاضي الإداري من إبطال قرارات إدارية عديدة إذا ثبت أن الإدارة استندت في تبريرها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية بغض النظر عن سوء أو حسن نيتها في ذلك⁽³⁾.

ثم قام المجلس بعد ذلك بإلغاء القرار الإداري الصادر بحق بإحالة الطاعن إلى التقاعد في قضية trépointe لعدم ثبوت الواقعة التي اعتمدت عليها الإدارة كسبب قانوني juridique cause للقرار المطعون فيه، وهي تقديم طلب من الطاعن بإحالته إلى التقاعد، وان قرار إحالته على التقاعد صدر بناء على طلب منه⁽⁴⁾.

أصبح القاضي الإداري الفرنسي بهذا الاجتهاد لمجس الدولة الفرنسي يمارس أول قيد على سبب القرار التأديبي، باعتباره أهم أوجه المشروعية الذي يمكن أن يعتمد عليه المتقاضى لإلغاء القرار التأديبي، لذا فالقاضي الإداري وباعتباره قاضي مشروعية ملزم بالتأكد من الوجود المادي للوقائع التي تدعيها سلطة التأديب في حق الموظف، ومدى

1- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، المرجع السابق، ص 639.

2- مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012 ص 88-

3- عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004 ص 549.

4- عبد الغاني بسيوني، عبد الله، القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 639.

اعتبارها سببا كافيا لتبرير القضاء التأديبي فغيابها سيؤثر على مشروعية تسبب القرار التأديبي للموظف العام، ومن الحالات التي يكون فيها تسبب القرار التأديبي غير مشروع كذلك التكييف القانوني الخاطئ للوقائع المادية المنسوبة للموظف، يمتد برقبته إلى مدى صحة التكييف القانوني التي أعطته سلطة التأديب لتلك الوقائع، وذلك بتأكده عما إذا كانت تلك الوقائع قابلة بان توصف بخطأ تأديبي تستلزم عقوبة تأديبية، وان الوقائع التي قام بها الموظف مجرد سلوك عادي ليس فيه ما يجب يعاقب عليه، بحكم طبيعة النصوص القانونية التي تحكم الأخطاء التأديبية في مجال الوظيفة العمومية فإنها تقتصر إلى التعداد والحصر القانوني الكامل لها، الأمر الذي يجعل تحديدها يتأرجح بين التقييد والسلطة التقديرية لسلطة التأديب وتحت رقابة القاضي الإداري الذي يمارس رقابته على الأخطاء التأديبية المحددة على سبيل الحصر بموجب نص قانوني، إضافة إلى ذلك تلك الأخطاء التأديبية غير المحددة قانونا والمقدرة من طرف سلطة التأديب مستعينا بذلك برقابة مشروعية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف⁽¹⁾، تتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع التي سيعاقب عليها الموظف أن يتم إخضاع واقعة معينة أو حالة خاصة للقاعدة القانونية المراد تطبيقها، أي الانتقال من وضع العمومية والتجريد التي تكون عليه القاعدة القانونية إلى وضع الخصوصية والتجسيد للقاعدة على الواقعة التي تكون محل تكييف والمقصود بعملية التكييف هو أن يتم إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية⁽²⁾، وتكمن أهمية ذكر الأسباب القانونية في القرار الصادر بالجزاء التأديبي في إمكانية مراقبة ما إذا كانت السلطة التأديبية قد طبقت النصوص القانونية تطبيقا سليما وإذا كان الجزاء الذي طبقته يدخل في نطاق النص القانوني أم لا، فالخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ «لا جريمة إلى بنص» كما هو عليه الحال في القانون الجنائي، بل انه يجب أن يخضع لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية⁽³⁾.

1- مخلوفي مليكة، المذكرة السابقة، ص 97.

2- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة، (د ط)، الإسكندرية، 2009 ص 329.

3- محمد بن صديق احمد الفلاتي، المذكرة السابقة، ص 137.

تتصف النصوص القانونية المنظمة للمجال التأديبي في إطار الوظيفة العامة بالعمومية والتجريد، كونها لا تخص في الواقع حالات أو مراكز فردية معينة، وإنما تجمع في طياتها الخصائص والحالات الرئيسية التي تكون صالحة للتطبيق على جميع الموظفين⁽¹⁾، وهذا ما يجعل من عملية التكييف تتطلب من القائم بها أن يسعى أولاً للتوصل إلى تخصيص قاعدة القانون التي تتسم بالعمومية والتجريد وإعطائها معنى محددًا أكثر وقل عمومية، ثم القيام بعد ذلك بإسقاط الواقعة الفردية على القاعدة القانونية⁽²⁾. ومن الحالات التي يكون فيها تسبب القرار التأديبي للموظف العام وجود نقص في التسبب أو ما يسمى القصور في التسبب والذي يعني العرض غير الكامل للوقائع « l'exposition incomplète du fait »⁽³⁾، وهذا يعني أن الأسباب موجودة شكلاً لكنها غير كافية من الناحية الموضوعية لتحقيق الغاية التي كان يهدف إليها المشرع من خلال اشتراطه للتسبب⁽⁴⁾.

إذا اشترط المشرع ضرورة تسبب القرار الإداري فيجب أن تكون هذه الأسباب واضحة ومحددة، وبالتالي فإن بناء القرار على أسباب عامة أو مبهمة يجعل هذا القرار يكون معيباً في شكله لتخلف شروط التسبب الصحيح⁽⁵⁾.

1 - مخلوفي مليكة، المذكرة السابقة، ص 97 -.

2- خليفة سالم الجهني، المرجع السابق، ص 329.

3- علي محمود علي حمودة، النظرية العامة في تسبب الحكم الجنائي في مراحله المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، (د ط)، (د م ن)، 2003، ص 672.

4- يوسف محمد المصاروة، تسبب الأحكام، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 193.

5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوة إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، (د ط)، الإسكندرية، 2008، ص 118.

المبحث الثالث: أهمية تسبب القرار التأديبي وعلاقته بالرقابة القضائية

يكن الهدف من إلزام السلطة التأديبية بتسبب القرار التأديبي للموظف العام هو حماية الموظف العام بالدرجة الأولى، وضمان عدم المساس بمستقبله الوظيفي لمجرد الشك أو لأسباب مفتعلة حتى يتمكن الموظف العام من أداء مهامه دون أن يكون لديه هاجس الخوف من أن يرتكب أي خطأ قد يعرض حياته الوظيفية للخطر، كما أن التسبب القرار التأديبي له علاقة بالرقابة القضائية التي تعتبر الطريق الثاني الذي يسلكه الموظف من خلال الطعن في مشروعية القرار التأديبي الصادر بحقه، وعليه سنتطرق إلى أهمية تسبب القرار التأديبي في (المطلب الأول)، وبعدها سنتناول العلاقة بينها وبين الرقابة القضائية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أهمية تسبب القرار التأديبي

سنتطرق إلى أهمية التسبب في مواجهة الأفراد (الفرع الأول)، ثم نتناول أهمية التسبب في قرار تأديبي في مواجهة السلطة التأديبية.

الفرع الأول: أهمية تسبب القرار التأديبي في مواجهة الموظف العام

تقتصر أهمية التسبب على الموظف باعتباره فرد من الأفراد، فهو يمثل حجر الزاوية في النشاط الإداري، وهو سبب وجود الإدارة، إضافة إلى ذلك فالفرد هو أول المستفيدين من ضرورة التسبب لأنه يسعى دائماً لمعرفة الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ قرارها فالتسبب يجيب عن تساؤلات الأفراد عن دوافع إصدار القرار، ومن خلال وقوفه على الأسباب الحقيقية التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار يستطيع بعد ذلك الفرد أن يحدد موقفه من القرار فيكون أمام احد الخيارين أما إن يطعن في القرار لعدم اقتناعه بالأسباب التي بررت بها الإدارة قرارها وأما يقتنع بمضمون القرار وصحة أسبابه⁽¹⁾.

كما أن التسبب يسهل مهمة الموظف في الدفاع عن نفسه لأنه يكفل ضمانة المواجهة، فمن خلاله يستطيع الموظف معرفة طبيعة مخالفته وأسانيدھا وبالتالي معرفة مدى مشروعية الجزاء الذي صدر بحقه، فإذ تبين للموظف المخالف عدم مراعاة السلطة

1- اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 141.

التأديبية للقواعد والضمانات الواجب إتباعها في توقيع الجزاء التأديبي، أصبح من حقه الطعن في القرار التأديبي وفق الطرق المقررة قانوناً (1).

ويعد التسبب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة لان التزام السلطة التأديبية بالتسبب يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتها إلى توقيع الجزاء التأديبي على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف، والتي تعتبر أخطاءً تأديبية تستوجب العقاب (2).

كما أن تسبب القرار التأديبي للموظف العام يمكن الموظف المخالف من مطابقة الأخطاء التي استندت إليها الإدارة في تبريرها للقرار التأديبي إن كانت هي نفس الأخطاء التي تمت مواجهته بها أو إن عقابه تم على أساس مخالفات ليس له علم بها، كما يمكن تسبب القرار التأديبي للموظف المخالف من مراقبة تصرفات الإدارة وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب سبب بنفس الأسباب التي وردت في قرار تأديبي خاص بزميل له وهذا التأكد من تطبيق مبدأ المساواة في العقوبات التأديبية (3).

الفرع الثاني: أهمية تسبب القرار التأديبي بالنسبة للسلطة التأديبية.

يحتوي التسبب على أهمية كبيرة بالنسبة للسلطة التأديبية تكاد تصل إلى نفس الأهمية التي تكتسبها بالنسبة للموظف العام.

فالتسبب يعمل على ديمقراطية العمل الإداري، وذلك لأنه من خلال تسبب الإدارة لقراراتها، تستطيع الإدارة العمل على إشراك المخاطبين بالقرار الإداري في وضع هذه القرارات من خلال إتاحة الفرصة لهم للتقرب من الإدارة ومعرفة الأسباب والأسانيد التي تؤسس عليها الإدارة قراراتها، مما يمكن المخاطبين بالقرار من تحديد موقفهم اتجاه القرار وهذا ما من شأنه أن يحسن علاقة الإدارة بالمواطن، ويشكل التسبب أيضاً مرجعاً إدارياً للموظفين الباقين العاملين بالإدارة فهو يقدم صورة واضحة لظروف والوقائع التي كانت

1- عماد ملوخية، المرجع السابق، ص 341.

2- مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي الأردني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، عمان، (الأردن)، 2011 ص 100.

3- حياة عمراوي، المذكرة السابقة، ص 46.

سببا في اتحاد القرار، مما يسهل عليهم فيما بعد مهمتهم في إصدار قرارات جديدة وذلك من خلال الاستعانة بالقرارات التي صدرت من قبل، وبالتالي الاستفادة من الخبرات السابقة والعمل على عدم تكرار الأخطاء السابقة في المستقبل، والتسبب يعمل أيضا على التقليل من احتمالات صدور قرارات خاطئة، فهو يلعب نفس الدور الذي يلعبه تسبب الأحكام القضائية⁽¹⁾، فهو يجعل السلطة التأديبية تترئث وتتمهل وتفكر في الأمر ما يحول دون العجلة في إصدار القرار⁽²⁾، حتى يصدر قرارها خاليا من كل شائبة تؤدي إلى بطلانه، وبالتالي إحراجها أمام الرأي العام⁽³⁾.

فمراقبة الذات من أعظم الأمور في إتباع الحق والأخذ بالإجراءات القانونية السليمة الأمر الذي يعني أن ضمانه التسبب ليست ضمانه شكلية فقط وإنما تعتبر ضمانه موضوعية أيضا بدليل الأثر الذي تتركه على مضمون التصرف نفسه⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: علاقة تسبب القرار التأديبي بالرقابة القضائية.

أن القول بوجود حد أدنى من الضمانات من المبادئ الأساسية التي نادى بها القضاء وألزم بها جهات التأديب حتى في حالة عدم وجود نص، باعتبارها من الضوابط التي لا تتم بدونها عدالة المساءلة التأديبية، فبالإضافة إلى الضمانات الإدارية فان هناك ضمانات أخرى تكفل وتسد النقص الذي قد ينتج عن الضمانات الإدارية، وتتمثل هذه الضمانات في فرض الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، فالقضاء هو المرجع الأخير وصمام الأمان لضمان حقوق الموظف وغيره، مما يتميز به القضاء من الحياد والتخصص وتطبيق القانون بشكل سليم. ونظرا لما للسلطة التأديبية من حرية في توقيع العقوبات التأديبية على الموظف المخالف، كان لزاما بسط الرقابة القضائية على هذه الحرية والحد منها، ولا يمكن أن تتحقق هذه الرقابة إذا لم يكن القرار التأديبي مسببا ومتضمنا الوقائع أدت إلى عقاب الموظف.

1- اشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 140.

2- علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 514.

3- عماد ملوخية، المرجع السابق، ص 340.

4- مشعل محمد العجمي، المذكرة السابقة، ص 105.

للتسبب دور مهم في الرقابة على ركن السبب في القرار التأديبي (الفرع الأول) وكذلك بالنسبة لرقابة على الانحراف في السلطة (الفرع الثاني)، وأخيراً لرقابة على الانحراف بالإجراءات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دور التسبب في الرقابة القضائية على السبب

السبب في القرار الإداري هو الوقائع والظروف المادية أو القانونية التي تبرر إصدار القرار⁽¹⁾، وتختلف سلطة الإدارة في اختيار سبب القرار الإداري بحسب موقف المشرع فعندما يحدد المشرع سبب القرار الإداري فإن الإدارة ملزمة بالالتزام بهذا السبب حيث تعد سلطتها ذلك سلطة مقيدة لا يترك لها المشرع من خيار إلا في تحديد الوقت الملائم لإصدار القرار إذا لم يحدد المشرع سبب لإصدار القرار الإداري، فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار سبب قرارها، وفي جميع الحالات حدد المشرع سبب القرار الإداري أم ترك للإدارة سلطة تحديد أسباب قرارها وفي التكييف القانون لتلك الوقائع كونها ملزمة بالخضوع لحكم القانون وفي المقابل فإن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تقدير مدى أهمية هذه الوقائع والنتائج التي تترتب على القرار الذي استند إليها، فالإدارة من تقدر مدى الحاجة إلى إصدار أو عدم إصدار قرار باعتبار هي الجهة المسؤولة عن تحديد الإجراء الذي ترى بأنه يحقق المصلحة العامة⁽²⁾.

فسبب القرار التأديبي بصفة عامة هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي دفع الإدارة إلى إصدار القرار فهو حالة واقعية أو القانونية دفعت الإدارة إلى التدخل يقصد إحداث أثر قانوني معين وهو محل القرار لتحقيق المصلحة العامة وللقرار التأديبي سبب عام وهو ما ارتكبه الموظف من مخلفات تأديبية تستوجب معاقبته حيث أن هذه المخلفات تشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية أو القيام بأعمال يمنع عليه القيام بها فإذا إنعدم ما يشوه السلوك

1- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، (د ط)، الإسكندرية، سنة 2004 ص 29
2- مصلح الصرايرة، « مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية الإدارة »، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤتة، المجلد 25، العدد الأول 2009، الأردن، ص 175.

الإداري للموظف ولم يصدر منه أي إخلال بواجباته الوظيفية أو خروج على مقتضياتها في هذه الحالة لا يوجد ما يعاقب عليه الموظف تأديبياً وذلك لانعدام السبب القانوني⁽¹⁾. إن الاعتبارات القانونية والواقعية التي يتضمنها التسبب والتي تشكل كل منها أساس للقرار الإداري هي بدورها أساس فني للرقابة على القرار الإداري، وتؤدي دوراً يتناسب مع درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب⁽²⁾، ولذلك رتب القانون جزاء على مخالفة تلك القواعد، وغالبا الجزاء هو إلغاء العمل المخالف لأحكام القانون، ومن ذلك لزوم تسبب القرار التأديبي الذي يشكل ضماناً للأفراد من حيث إخضاع الأسباب المصرح بها لرقابة القضاء من حيث صحة وجودها المادي والقانوني وصحة تكييفها وأحيانا مدى ملائمتها للقرار، فإذا أهملت الإدارة تسبب القرار كان معيباً في الشكل مستوجب الإلغاء⁽³⁾ فالقرار التأديبي تحكمه القواعد العامة التي تحكم بطلان الشكل في القرارات الإدارية بصفة عامة، والتي تقتضي بالبطلان إذا كان ماتم إغفاله هو شكل جوهري، ولما كان التسبب ضماناً مقرراً للموظف فإنه يعد بذلك شكلاً جوهرياً يرتب تخلفه بطلان الحكم أو القرار التأديبي وهذا ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا بمصر أن التسبب ليس ضرورياً فقط لصحة الحكم التأديبي، فهو ضروري أيضاً لصحة القرارات التأديبية التي تصدر عن مجالس التأديب وأعتبرت أن القول بأن النيابة العامة أجرت تحقيقاً في الموضوع ثبتت من خلاله الواقعة على العامل وعدم ذكر مجلس تأديب في قراره الوقائع التي ثبت من خلالها الواقعة على العامل وعدم ذكر مجلس تأديب في قراره الوقائع التي ثبت من خلالها الإتهام يجعل قراره باطلاً للقصور الشديد في التسبب، كما أعتبرت أنه لا يكفي لصحة العقوبة التأديبية أن يكون التسبب خالياً وقائماً وإنما اشترطت فيه أيضاً أن يكون كاملاً، لأنه إذا كان ناقصاً أعتبر كأنه لم يكن وبالتالي فإن مصيره البطلان، فالتسبب الكامل يعني ذكر

1- فاصل جبير، «الطعن القضائي كضمانة للموظفين في مواجهة سلطات التأديب» مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، المجلد 5، العدد الأول، الكويت، 2012 ص 262 .
2- أشرف عبد الفاتح أبو المجد، المرجع السابق، ص 361.
3- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، (د ط)، الإسكندرية، سنة 1970 ص 12.

الوقائع المنسوبة للموظف والتي تعتبر خطأ تأديبيا والتي تم إثباتها عليه والتي لم يتم إثباتها عليه والحجج التي أتى بها والتي تم الرد عليها والسبب الذي صدر القرار بناءا عليه⁽¹⁾.

الفرع الثاني: دور التسبب في الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة

إن إساءة استعمال السلطة هي وجه لعدم مشروعية القرار الإداري، وهو متصل بغاية إصداره ويقع حينما يخالف القرار الإداري هدف تحقيق المصلحة العامة، كما في حالة استهداف رجل الإدارة مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة، استعمال السلطة لهدف الانتقام أو من أجل تحقيق مصلحة خاصة.

ويقع هذا العيب أيضا إذا خالفت الإدارة الهدف الذي حدده المشرع بالإصدار هذا القرار حتى وإن حققت المصلحة العامة، فلا يكفي لمشروعيه القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة وإنما ينبغي أيضا الالتزام بما حدده المشرع من أهداف، حيث تجاهل قاعدة تخصيص الأهداف من شأنه إبطال القرار الإداري، ونفس القاعدة يخضع لها القرار التأديبي حيث يجب أن يهدف القرار إلى تحقيق مصلحة العامة المتمثلة في تحقيق مصلحة المرفق وضمان سيره بانتظام واطراد، إضافة إلى تحقيق مصلحة هدف الردع العام فالتأديب الوظيفي يعد ضرورة ملحة ينطوي على معنى التهذيب والردع وإعادة النظام والاستقرار في الجماعة الوظيفية⁽²⁾.

فإذا كان الهدف من القرار التأديبي التنكيل بالموظف العام والانتقام منه اعتبر قرار باطلا معيبا بعيب الانحراف بالسلطة، حيث أن السلطة التأديبية لم تمنح حق توقيع الجزاء لكي تجعل منه أداة تستخدمها ضد من لا يعجبها من الموظفين لما يؤدي ذلك من إشاعة

1- عماد ملوخية، المرجع السابق، ص 346.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، (دط)، القاهرة 2001ص65.

للفوضى داخل الإدارة وفقدان الموظفين للثقة في رؤسائهم، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي والذي بدوره يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة⁽¹⁾.
ومن تطبيقات الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص نذكر: إلغاء مجلس الدولة الفرنسي قرار بفصل موظف إلغاء الوظيفة في حين أنها كانت تهدف إلى توقيع جزاء تأديبي، حيث ذهب إلى أن القرار المطعون فيه لا يمثل قرار فصل الإلغاء الوظيفة، ولكنه يمثل قرار عزل حيث أن الجهة الإدارية استبعدت الطاعن من وظيفته على نحو غير مشروع فإنها تكون قدرا تكبت خطأ من طبيعة تبرر قيام مسؤوليتها، كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار جهة إدارية بفصل أحد موظفيها بعد أن تبين له أن جهة الإدارة وبعد أن تركت هذه الوظيفة شاغرة لمدة عام قامت بإحلال موظف جديد محله وهذا ما استدل مجلس الدولة الفرنسي من خلاله أن القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة إنما يمثل عزل دون إتباع الوسيلة المقررة قانونا، وقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري على أنه يشترط لمشروعية فصل موظف لإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها أن يكون هذا الإلغاء حقيقيا وضروريا ويحقق المصلحة العامة، وإلا كان هذا القرار مشوبا بالانحراف بالسلطة⁽²⁾.

لكن يبقى دور التسبب في الكشف عن مدى إساءة استعمال السلطة محدودا فمن غير المعقول أن تفصح الإدارة في حالة إساءة السلطة من تلقاء نفسها عن حقيقة الدوافع التي من أجلها أصدرت القرار بل على العكس من ذلك فإنها تبقى دائما تذكر في قراراتها أنها صدرت لتحقيق المصلحة العامة⁽³⁾.

1- فاضل جبير، المقال السابق، ص 246.

2- امزيان كريمة، المرجع السابق، ص 27.

3- أشرف عبد الفتاح أبو المجد، المرجع السابق، ص 365.

الفرع الثالث: دور التسبب في الرقابة القضائية على الانحراف بالإجراءات

القاعدة العامة أن الإدارة حرة في اختيار الأسلوب أو الطريقة التي تعبر فيها عن إدارتها إلا إذا نص القانون على وجوب إتباع شكلية معينة أو إجراء معين، كأن يشترط القانون أن يكون القرار الإداري مكتوباً أو وجوب استشارة أو أخذ رأي جهة إدارية معينة قبل إصداره، وفي مثل هذه الحالة، فإن الإدارة مزمنة بإتباع هذه الشكلية أو الإجراء وإلا عد قرارها غير مشروع حيث لا تملك الإدارة أي السلطة تقديرية في إتباع هذه الشكلية أو الإجراء أو عدم إتباعه ما دام القانون يوجب عليه ذلك⁽¹⁾.

وفي حالات قد تحاط بعض القرارات الإدارية بقواعد إجرائية شديدة، بهدف حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد على حد سواء، فإتباع الإدارة لتلك القواعد الإجرائية يقي الإدارة من أن تتخذ قرارات متسارعة، مما يؤدي إلى التآني وعدم العجلة في إصدارها وهذا ما ينعكس إيجاباً على فعالية الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة فلا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يكون القرار الإداري سليماً، بل يجب أن يصدر القرار وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع ووفقاً للشكل المرسوم له، فقواعد الشكل، للإجراءات وضعت لحماية المصلح العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، وبالتالي فمخالفتها تؤدي إلى بطلان الإجراء المتخذ دون الحاجة إلى نص على ذلك، لأن الإخلال بقواعد الشكل والإجراءات هو إخلال بالضمانات المقررة للأفراد⁽²⁾.

وقد يحدث أن ترتكب الإدارة انحرافاً في استعمال الإجراءات وهي بصدد استعمال السلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، ويكون ذلك حينما يرتكب موظف لأخطاء وظيفية تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه⁽³⁾.

1-مصلح الصرايرة، المقال السابق، ص171.

2-على خاطر شنطاوي، المرجع السابق، ص771.

3-عبد العزيز عبد المنعم الخليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص421.

وبدلاً من أن تقوم جهة الإدارة بتوقيع الجزاء المناسب عليه، تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها وبالتالي تكون قد فصلت الموظف بوسيلة غير تلك المقررة قانوناً، ولاشك أن الإدارة تريد تحقيق الصالح العام باستبعاد الموظف الذي يرتكب أخطاء إدارية وترى بأنه غير صالح لاستمرار في عمله، ولكن الإدارة كان يتعين عليها اللجوء إلى وسيلة المحددة قانوناً لهذا الغرض ومن ثم فإن لجوءها إلى إلغاء الوظيفة وهي في الحقيقة تهدف إلى عزل الموظف الذي ألغيت وظيفته يمثل انحرافاً بالإجراء طالما ليس هناك إلغاء حقيقي لهذه الوظيفة⁽¹⁾.

ولتسبب دور كبير في الكشف عن إساءة استعمال الإجراءات، فإساءة استعمال الإجراءات تظهر إذا تعمدت الإدارة إخفاء الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه وذلك بإتباع إجراءات بسيطة أبسط من تلك التي كان يجب عليها اتخاذها⁽²⁾.

فلقواعد الشكل والإجراءات أهمية خاصة في مجال حماية المصلحة العامة والمصلحة الأفراد، وذلك من خلال تجنب الإدارة مغبة الزلل والتسرع في اتخاذها لقراراتها ومنحها فرصة معقولة لدراسة وجهات النظر المختلفة وهذا ما من شأنه أن يقلل من القرارات العشوائية، فالإزام الإدارة باستشارة بعض الهيئات قبل إصدار القرار التأديبي المستوفى لكافه المقومات والضمانات أو تسبب القرار أو إتاحة الفرصة للموظف للمتهم للدفاع عن نفسه، كلها إجراءات تفتح المجال أمام الإدارة لإمعان النظر والتحقق من كل التفاصيل الأمر الذي من شأنه أن يجنبها الوقوع في الخطأ وبالتالي تكون قد حققت العدالة والإنصاف⁽³⁾.

1- أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص 27.

2- أشرف عبد الفاتح أبو المجيد، المرجع السابق، ص 370.

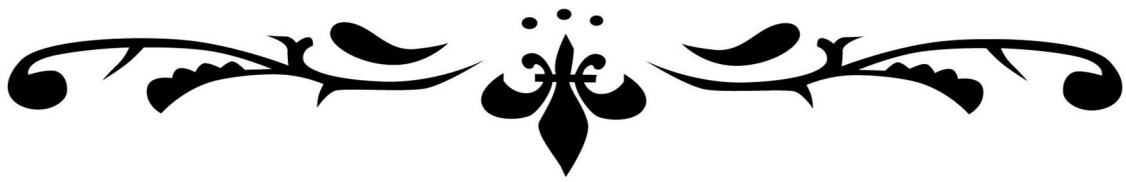
3- فاضل جبير، المقال السابق، ص 262.

خلاصة الفصل:

من خلال هذا الفصل قمنا بدراسة الأحكام المتعلقة بتسبب القرار التأديبي والضوابط التي يجب أن تتقيد السلطة التأديبية في تسببها للقرار التأديبي، فهي ملزمة من ناحية باحترام عناصر التسبب والمتمثلة في تحديد الواقع الموجبة للعقوبة التأديبية وبيان الأسس القانونية المعتمد عليها، وكذلك الرد على ما يبيده الموظف المتهم من أوجه الدفاع الجوهرية، ومن ناحية أخرى عليها التقيد بشروط التسبب المتمثلة في إلزامية أن يرد التسبب في صلب القرار التأديبي أن تكون أسباب القرار التأديبي كافية وواضحة.

فعدم التزام السلطة التأديبية بالأحكام المتعلقة بالتسبب يجعل قرارها يتسم بعدم المشروعية لإصابته بعيب من عيوب التسبب والمتمثلة في عيب انعدام الوقائع المادية وكذلك عيب خطأ في التكيف القانون للوقائع المادية وعبب القصور في التسبب، وهذا ما يجعل القرار التأديبي المصاب بأحد هذه العيوب عرضة للإلغاء في حالة ما إذا كان هناك طعن في صحته، كما أننا بدأنا هذا الفصل بالأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي في كل من مصر وفرنسا، ورأينا كيف أن إفصاح السلطة التأديبية عن الأسباب والدوافع التي أدت بها إلى إصدار القرار التأديبي أمر في غاية من الأهمية، لذلك أجمعت معظم التشريعات المقارنة على إلزاميته، والمشرع الجزائري بدوره لم يغفل عن أهمية التسبب في القرار التأديبي حيث نص على وجوب تسبب القرارات التأديبية في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية كما أن أهمية التسبب ليست مقصورة في شخص الموظف العالم بل هي بنفس الأهمية بالنسبة للسلطة التأديبية.

خاتمة



خاتمة

أمام تعسف الإدارة وتغولها جاء مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية كضمانة وحاجز واقى ضد هذا التعسف، حيث يتمثل في إلزام الإدارة بذكر في صلب قراراتها بالأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدارها، إذا عملت الكثير من الدول القانونية على تكريسه في منظوماتها القانونية وتجسيده على أرض الواقع وذلك نظرا لدور الذي يساهم به في حماية حقوق الأشخاص وحررياتهم، بالإضافة إلى تعزيز مبدأ المشروعية داخل الدولة، وذلك من خلال مساهمته في فعالية الرقابة الذاتية للإدارة على قراراتها من جهة، وفعالية الرقابة القضائية عليها من جهة أخرى، إلى جانب الدور الذي يلعبه في الحد من استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية والحد من تسرعها في إصدار قراراتها.

كما أن التسبب في مجال الوظيفة العامة يعتبر من بين الضمانات الأساسية التي لا يمكن الاستغناء عنها في المجال التأديبي نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها سواء بن النسبة للموظف العام أو للقضاء الإداري، وعليه لا يمكن تصور صدور قرار تأديبي متضمن للعقوبة التأديبية دون أن يتم تسببه باعتبار أن هذا الإجراء يعتبر من المبادئ العامة للقانون التي حرص القضاء الإداري على إبرازها في أحكامه.

ورغم تكريس هذا المبدأ من طرف المشرع الجزائري في مختلف النصوص، غير أنه لم يلعب الدور المنوط به في حماية حقوق وحرريات الأشخاص، وذلك مقارنة بفرنسا التي أصدرت بذلك قانون 11 جويلية 1979 المتضمن لتعليل قرارات الإدارية والمغرب التي بدورها أصدرت قانون رقم 01-03 المتضمن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية ومؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.

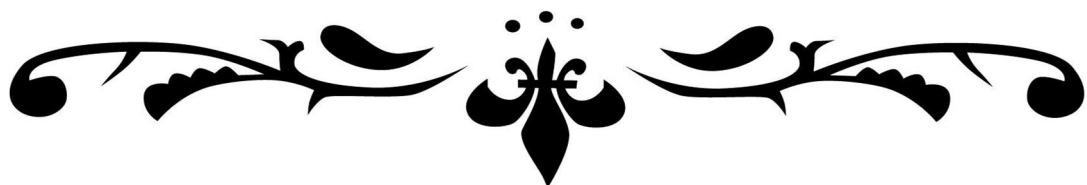
ومن خلال هذه الدراسة يمكن استخلاص النتائج التالية :

- خلط مجلس الدولة الجزائري بين التسبب والسبب وذلك من خلال عدت قضايا يؤدي بضرورة إلى دراسة التمييز بين المصطلحين فالسبب هو الاعتبارات الواقعية والقانونية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار فوجوده ضرورة في حالة ما إذا كانت ملزمة أو غير ملزمة بالتصريح بأسباب قراراتها، لأنه يعد ركن من أركان القرار الإداري، وتخلفه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري.

خاتمة

- إن تسبب القرار التأديبي يعني أن تذكر السلطة التأديبية الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصدار القرار.
 - لقد أجمعت التشريعات المقارنة على أهمية التسبب، فلم يغفل المشرع المصري أو المشرع الفرنسي عن النص على إلزاميته والمشرع الجزائري بدوره نص صراحة على وجوب تسبب القرار التأديبي.
 - يعتبر التسبب كذلك أداة فعالة للكشف عن مدى مشروعية القرار الإداري فمن خلاله يتمكن القاضي الإداري من الكشف عن عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة وكذلك الانحراف بالإجراءات.
 - إن تسبب القرار التأديبي يقوم على عناصر وشروط يجب أن تتوفر جميعها حتى يتحقق الغرض منه، وبالتالي إضفاء طابع الشرعية على القرار التأديبي حتى لا يكون هناك أي شك من طرف الموظف في النوايا الحقيقية للسلطة التأديبية، فمن خلال عناصر وشروط التسبب يمكن التحقق من مدى صحة العقوبة التأديبية التي فرضت على الموظف.
- ومن خلال هذه النتائج المتحصل عليها يمكن أن نقترح ما يلي:**
- كان لزاماً أن على المشرع أن ينص صراحة مع ذكر وجوب التسبب في القرارات التأديبية أن ينص صراحة على ذكر الشروط والعناصر التي يجب أن تتوفر فيه حتى يتحقق الغرض الذي من أجله تم النص على إلزامية التسبب في القرارات التأديبية.
 - يجب أن يتدخل المشرع الجزائري ويقوم بإعادة نص عام يقضى بالزام الإدارة الجزائرية بمختلف أشكالها وأنواعها، بضرورة تسبب جميع قراراتها، وفرض جزاء على مخالفة ذلك وإلزام الإدارة باعتماد مبدأ شفافية والوضوح في النشاط الإداري، والابتعاد عن السرية الإدارية.
 - يجب تفعيل مبدأ التسبب الوجوبي في معظم القرارات الإدارية خاصة تلك القرارات التي تحد من ممارسة الحريات العامة، ومنها حرية الاجتماعات والمظاهرات، حرية إنشاء جمعيات وأحزاب سياسية.

قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: النصوص القانونية

أ - الدساتير:

-القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ5 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، المؤرخ في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ7 مارس 2016.

ب-القوانين العضوية:

-القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية، عدد 37، الصادرة بتاريخ 21 جوان 1998، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 16 جويلية 2011، جريدة رسمية، عدد 43 الصادرة بتاريخ 3 أوت 2011.

-القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة الرسمية، عدد 1، الصادرة بتاريخ 27 غشت 2016.

-القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 21 صفر 1433 الموافق لـ15 جانفي 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية، عدد 2، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.

ج-القوانين والأوامر الجزائرية:

-الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة جريدة رسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 8 جوان 1966 (ملغي).

-القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 14، الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 رمضان 1431 الموافق لـ2 أوت 2011 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 34، الصادرة بتاريخ 2011/8/10 .

قائمة المصادر والمراجع

-الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساس العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

- الأمر رقم 09-08 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008.
- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالولاية.

-قانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات جريدة رسمية عدد 2 الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.

-قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية.

-قانون رقم 11-14 المؤرخ في 02 أوت 2011، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44.

د. المراسيم:

-مرسوم رقم 82-302 الصادر في 14 سبتمبر 1982، المتضمن كيفية تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعلاقات الفردية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 37.

-المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في أول رجب 1405 الموافق لـ 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساس النموذجي لعمال المؤسسات الإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13، الصادرة بتاريخ 23 مارس 1985 (ملغى).

-المرسوم رقم 131-88 المؤرخ في 26 ذي القعدة 1408 الموافق لـ 4 جويلية 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27 الصادرة بتاريخ 6 جويلية 1988-

قائمة المصادر والمراجع

هـ-المقررات:

- القرار الصادر عن وزارة الداخلية في 4 سبتمبر 1988، يحدد الشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم، جريدة رسمية، عدد 39 الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 1988.

النصوص القانونية قي المغرب:

-ظهير شريف، رقم 202-2-1 المؤرخ في 12 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 23 جويلية 2002، يتعلق بتنفيذ القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها جريدة رسمية عدد 5029، الصادرة بتاريخ 12 أغسطس 2002.

النصوص فرنسا:

Du 11 juillet 1979, relative a le motivation des actes administratives et a l'amélioration des relations entre l'administration et le public, j.o.r.f.no 12 du 12 juillet 1979 modifie par la loi no 86-78 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre sociale, j.o.r.f. du 18 janvier 1986 modifie par la loi no 20-1-25 du 17 mai 2011 relative a la simplification et d'améliorations de qualité du droit j.o.r.f. no 115, du 18 mai 2011.

ثالثا: المؤلفات:

1- أحمد على الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دون طبعة، الإسكندرية، 2008.

2- إبراهيم عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، دون طبعة، مصر 2003.

3- أشرف عبد الفاتح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دون النشر، دون بلد النشر، 2005.

4- جمال الدين أبي الفضل ابن المنظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار الصدر، بيروت لبنان 1955.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- حمد محمد حمد الشلماني، ضانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، دون طبعة، الإسكندرية، 2007.
- 6- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دون طبعة، دار الجامعة، الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 7- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دون طبعة، دون مكان النشر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
- 8- سعيد نكاوي، تحليل القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار نشر المعرفة، الرباط، المغرب، 2003.
- 9- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار التفكير العربي، مصر، 1976.
- 10- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2006.
- 11- شيماء عبد الغني محمد عطا الله، مدى أعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة 2002.
- 12- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بسلطة كسب لإلغاء القرار الإداري، دون طبعة دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 13- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 14- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء في قضاء مجلس الدولة الأسباب والشروط دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- 15- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الامتحانات التأديبية في الوظيفة العامة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008.

قائمة المصادر والمراجع

- 16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، 2012.
- 17- عبد الغني عبد الله بيسوني، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء لإلغاء دون طبعة، الدار الجامعية للنشر، مصر، 1993.
- 18- عبد الغني عبد الله بيسوني، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1996.
- 19- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 20- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- 21- علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- 22- علي محمود علي حمودة، النظرية العامة في التسبب الحكم الجاني في المراحل المختلفة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دون دار نشر، دون مكان نشر، 2003.
- 23- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007.
- 24- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة الطبيعة الثانية للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2008.
- 25- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية الطبقة الأولى، جسور لنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2013.
- 26- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، المطبوعات الجامعية دون طبعة، الجزائر، 2000.

قائمة المصادر والمراجع

- 27-عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دون طبعة، دار هومة، الجزائر 2003.
- 28-عمار عوابدي، نظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004.
- 29-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2005.
- 30-عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي المقارن دراسة فقيهة وقضائية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- 31-عمرو عيسى أُلقي، ضوابط تسبب الأحكام الجانبية، دون طبعة، المكتب الفني لإصدار القانونية، الإسكندرية، 1999.
- 32-كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دون طبعة، دار هومة الجزائر، 2004.
- 33-محمد بن ابن بكر الرازي، قاموس عربي مختار الصالح، الطبعة الرابعة، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 1990.
- 34-محمد إبراهيم الدسوقي علي، حماية الموظف العام إداريا، دار النهضة العربية، دون طبعة، القاهرة، 2006.
- 35-محمد أمين الخرشة، تسبب الأحكام الجزائية، دون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2011.
- 36-محمد أنور حمادة ، القرارات الإدارية والرقابة القضائية، دار الفكر الجامعي، دون طبعة الإسكندرية، 2004.

قائمة المصادر والمراجع

- 37- محمد عبد الغريب، حرية القاضي الجنائي في الاقتناع اليقيني وأثره في تسبيب الأحكام الجنائية، دون طبعة، النشر الذهبي، الطباعة، دون مكان للنشر، 1996.
- 38- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- 39- محمد ماجد، ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 40- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004 .
- 41- ممدوح طنطاوي، الأدلة التأديبية، إجراءات جمع الأدلة التأديبية وجمع الاستدلالات خصائص الإثبات التأديبي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 42- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 43- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2005.
- 44- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009.
- 45- نبيل إسماعيل عمر، تسبيب الأحكام القضائية في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001.
- 45- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دون طبعة، دار هومة، الجزائر، الجزائر، 2010.

قائمة المصادر والمراجع

رابعاً: الرسائل الجامعية

أ-رسائل دكتوراه

- 1-صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- 2-مصطفى بوادي، ضمانك الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014.

ب-مذكرات ماجيستر

- 1-أحمد محمد بهمن، تسبيب القرارات الإدارية في قضاء محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق، جامعة اليرموك، الأردن، 2012.
- 2-أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجيستر، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.
- 3-أمجد جهاد نافع عياشي، ضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة، مذكرة ماجيستر، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2007.
- 4-حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
- 5-سامية عبد اللاوي، أثر الرأي العام على النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.

قائمة المصادر والمراجع

6-سلام عبد الحميد زنكة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، 2008.

7-سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، 2006.

8-عبير توفيق أحمد أوكشك، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين 2011.

9-كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.

10-محمد بن صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، دراسة تأصيلية مقارنة وتطبيقية، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض(المملكة العربية السعودية)2005.

11-مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومي مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2012.

12-مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن 2011.

خامسا: المقالات

1-أنيس فوزي عبد المجيد، «الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية في فرنسا»، مجلة الشريعة والقانون، العدد 50، الإمارات العربية المتحدة، 2012.

2-بدري مباركة، «ضمانة تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة»، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، العدد8، الجزائر، 2008.

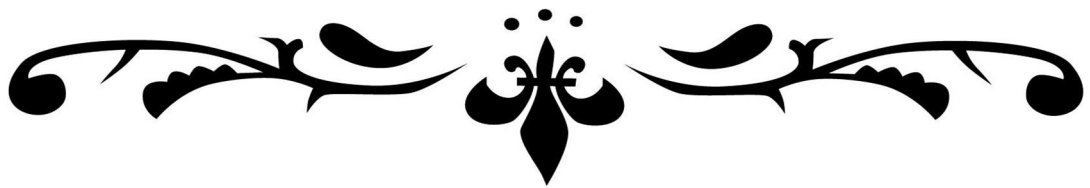
قائمة المصادر والمراجع

- 3- حيدر نجيب أحمد، « حقوق وضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي » مجلة الفتح، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة ديالي، العدد 07، العراق، 2007.
- 4- عبد القدار الشبخاني، « النظام التأديبي للموظف العام في التشريع الجزائري»، المجلة الجزائرية، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، عدد 04، الجزائر، 1975.
- 5- عبد القادر مساعد، « تعليل القرار الإداري من الإختيار إلى الوجوب » المجلة العربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 37، الرباط (المغرب، 2001).
- 6- فاضل جبير، « الطعن القضائي كضمانه للموظفين في مواجهة سلطات التأديب»، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة القادسية، المجلد 5، العدد الأول، الكويت، 2012.
- 7- فيصل شنتاوي، « إجراءات وضمانات المسائلة التأديبية للموظف العام في التشريع الأردني»، مجلة جامعة النجاح للأبحاث والعلوم الإنسانية، تصدر عن كلية القانون، جامعة جدارا، المجلد 26، العدد 7، الأردن 2012.
- 8- لامية حمامة، « الضمانات الإدارية والقضائية لتكوين الأحزاب السياسية في الجزائر، المغرب وتونس»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، العدد 8-2014.
- 9- محمد الأعرج، « مدلول تعليل القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 40، المغرب 2001.
- 10- محمد الأعرج، « تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، الرباط، المغرب 2003.

قائمة المصادر والمراجع

- 11- محمد الأعرج، « التعليل كشرط شكلي في القرار الإداري وجزاء الإخلال بشروطه صحة»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43 الرباط، المغرب 2003.
- 12- محمد الأعرج، « شروط صحة التعليل كإجراء شكلي في القرارات الإدارية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 78 الرباط المغرب سنة 2012.
- 13- مراد الخروبي، « إطلالة على تعليل القرارات الإدارية من خلال التشريعين المغربي والفرنسي»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 43 الرباط المغرب سنة 2003.
- 14- محمد قصري، « إلزام بتعليل قراراتها الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، الرباط، المغرب، 2003.
- 15- محمد اليعكوبي، « تحليل القانون المغربي المتعلق بتعليل القرارات الإدارية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، الرباط، المغرب، 2003.
- 16- مصلح الصرايرة، « مدى تطبيق محكمة العدل العليا للمبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابة على السلطة التقديرية للإدارة» ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤتة، المجلد 25، العدد الأول، الأردن، 2009.

خلاصة الموضوع



خلاصة الموضوع

ومما سبق ذكره نخلص إلى أن التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية يساعد كإجراء شكلي في القرار الإداري الإدارة والمخاطب به أن يتبينوا إذا كانت الأسباب الواقعية والقانونية التي استند إليها القرار أسباب مشروعّة، وبالتالي إن رأّت الإدارة بنفسها عن طريقة أعمال الرقابة الذاتية من تلقاء نفسها، أو بناء على تظلم إداري يقوم به احد الأشخاص المخاطبين بالقرار بأنه غير مشروع فمن حقها أن تقوم بسحبه أو إلغائه.

إذ أن الأسباب القانونية والواقعية التي يقوم عليها القرار الإداري يسهل للمخاطبين به بالإطلاع مباشرة عليها، وبالتالي يسهل عليهم مهمة الإثبات عند قيامهم بالتظلم الإداري أمام الجهات الإدارية المختصة من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى سهولة اكتشاف موطن الخطأ والقصور والانحراف فيه من طرف نفس السلطة الإدارية مصدرة القرار أو من طرف سلطة رئاسية لها والتي تملك سلطة التعديل أو الإلغاء أو السحب أو الحلول وسلطة توجيه الأوامر لسلطات الإدارية الأدنى.

إلى جانب ذلك فإن إلزام الإدارة بذكر الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري وبصورة كافية وواضحة، يساهم في فعالية الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية إذ يسمح بالكشف عن أوجه عدم المشروعية وخصوصا ما تعلق منها بعيب الانحراف عن استعمال السلطة وبعيب السبب، كما يساهم التسبب في إخضاع الإدارة وإلزامها بضرورة بحث كل حالة على حدة، 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 لكل موضوع على حدة بحيث يكشف التسبب عن انعدام السبب إن لم تقم الإدارة ببحث كل حالة على حدة.

فہر س



فهرس المحتويات

رقم الصفحة	المحتوى
5-1	مقدمة
43-6	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
20-7	المبحث الأول: مفهوم التسبب
10-7	المطلب الأول: تعريف التسبب
9-8	الفرع الأول: التسبب في القانون الإداري
10-9	الفرع الثاني: التسبب في القانون الإداري
15-10	المطلب الثاني: الفرق بين التسبب والمصطلحات المشابه له
13-10	الفرع الأول: التمييز بين التسبب والسبب
14	الفرع الثاني: التمييز بين التسبب وطلب الإفصاح عن الأسباب
15-14	الفرع الثالث: التمييز بين التسبب والمواجهة في الإجراءات الإدارية غير القضائية
20-16	المطلب الثالث: موقف القانون الجزائري من مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
19-16	الفرع الأول: الأخذ بقاعدة التسبب إلا بنص
20-19	الفرع الثاني: الخروج عن قاعدة عدم إلزامية تسبب القرارات التأديبية
42-21	المبحث الثاني: شروط صحة التسبب الوجوبي ومبرراته
34-21	المطلب الأول: شروط صحة تسبب الوجوبي للقرارات الإدارية
29-22	الفرع الأول: الشروط الموضوعية
34-29	الفرع الثاني: الشروط الواجب توفرها في القرار محل التسبب
42-34	المطلب الثاني: مبررات التسبب للقرارات الإدارية
36-34	الفرع الأول: التسبب بضمانة لحماية حقوق وحرريات الأفراد
38-36	الفرع الثاني: التسبب بآلية لعقلنة العمل الإداري
42-38	الفرع الثالث: التسبب بضمانة لفعالية الرقابة القضائية
43	خلاصة الفصل
79-44	الفصل الثاني: التسبب الوجوبي للقرارات التأديبية
56-45	المبحث الأول: الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي
48-45	المطلب الأول: تسبب القرار التأديبي في التشريع المصري والفرنسي

فهرس المحتويات

47-45	الفرع الأول: أساس القانوني لتسبب القرار التأديبي في مصر
48-47	الفرع الثاني: الأساس القانوني لتسبب القرار التأديبي في فرنسا
56-49	المطلب الثاني: تسبب القرار التأديبي في التشريع الجزائري
54-49	الفرع الأول: تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظفين السامين في الدولة
56-54	الفرع الثاني: تسبب القرار التأديبي بالنسبة للموظفين العموميون
69-57	المبحث الثاني: قواعد تسبب القرار التأديبي
62-57	المطلب الأول: عناصر تسبب القرار التأديبي
65-62	المطلب الثاني: شروط تسبب القرار التأديبي
69-65	المطلب الثالث: الحالات التي يكون فيها تسبب القرار التأديبي غير مشروع
78-70	المبحث الثالث: أهمية تسبب القرار التأديبي وعلاقته بالرقابة القضائية
72-70	المطلب الأول: أهمية تسبب القرار التأديبي
71-70	الفرع الأول: أهمية تسبب القرار التأديبي في مواجهة الموظف العام
72-71	الفرع الثاني: أهمية تسبب القرار التأديبي بالنسبة لسلطة التأديبية
78-72	المطلب الثاني: علاقة تسبب القرار التأديبي بالرقابة القضائية
75-73	الفرع الأول: دور التسبب في الرقابة القضائية على السبب
76-75	الفرع الثاني: دور التسبب في الرقابة القضائية على الإنحراف بالسلطة
78-77	الفرع الثالث: دور التسبب في الرقابة القضائية على الانحراف بالإجراءات
79	خلاصة الفصل
81-80	خاتمة
-	قائمة المصادر والمراجع
-	خلاصة الموضوع
-	لفهرس