

أهمية التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في دولة القانون

بوفراش صفيان

أستاذ مساعد "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

يكن أساس معرفة الشيء في الإحاطة به، وفهمه بصورة سليمة حتى نتمكن بعد ذلك من بيان دوره وأهميته. حيث تعتبر قاعدة عدم المتزام. الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية هي السائدة ولفترة طويلة إلا أن التطور الحاصل في المجال الإداري وخاصة في مجال حماية الحقوق الفردية وحماية الحريات العامة والرغبة في تكريس دولة القانون، أدى إلى ظهور استثناء على القاعدة والمتمثل في إلزام الإدارة بتعليل بعض قراراتها⁽¹⁾. نجد أن القوانين الوضعية تتخذ مواقف متباينة من مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، فدل ألزمت إداراتها بتعليل

¹ - محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003، ص 55.

قراراتها.⁽¹⁾ ودول أخرى لم تلزم إداراتها بالأخذ به إلا في حالات خاصة، وذلك إستنادا إلى نص قانوني⁽²⁾، ومن بينها الجزائر.

يقصد بتعليل القرار الإداري على أنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه، عن الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصداره، إذ يختلف التعليل (التسبيب) عن السبب في القرار الإداري إذ يعتبر هذا الأخير ركنا في القرار وغيابه يجعله باطلا، أما التعليل فهو إجراء شكلي لا يرقى لمرتبة الركن في القرار، وغيابه لا يؤثر عليه إلا إذا كان واجبا قانونا.⁽³⁾

يظهر أهمية تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في دولة القانون من خلال تعزيز مبدأ المشروعية (المبحث الأول) وكونه آلية فعالة لتحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن (المبحث الثاني).

¹ - نجد من بين الدول الغربية التي كرسّت مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في نصوص خاصة كل من فرنسا

EWALD EISENBERG, L'audition du citoyen et motivation des décisions administratives individuelles, Étude comparative en France et en Allemagne, L'harmattan, paris, 2000, pp153-173. راجع في ذلك:

ELYAGOUBI mohamed, « Analyse de la loi marocaine relative à la motivation des décisions administratives. », revue marocaine d'administration locale et de développement, N04, Maroc, 2003, p43-57 ومن بين الدول العربية نجد المغرب، راجع في ذلك :

² - إبراهيم سليمان الكبيسي، رسالة لنيل شهادة دكتورة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2005، ص452.

³ - أشرف عبد الفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2005، ص81.

المبحث الأول: تعزيز مبدأ المشروعية.

يعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية الواجب الاحترام في الدولة الحديثة، إذ يعتبر من أهم الركائز التي تقوم عليها دولة القانون. ويقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، خضوع الحكام والمحكومين للقانون.⁽¹⁾ وبمفهومه الضيق في المجال الإداري، هو أن تكون تصرفات الإدارة القانونية والمادية خاضعة للقانون وتكون في حدوده.⁽²⁾

منحت للإدارة مجموعة من الإمتيازات لكونها لم تعد تلك الإدارة التقليدية، التي تتدخل فقط لحماية الأمن الداخلي والدفاع الخارجي، بل أصبحت تشرف على جميع مناحي الحياة في الدولة⁽³⁾، وبالتالي فإن تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في المنظومة القانونية للدولة من أهم الوسائل التي تساهم في تعزيز مبدأ المشروعية، من خلال المساهمة في فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وبالأخص القرارات الإدارية (المطلب الأول)، وكذلك من خلال عقلنة العمل الإداري (المطلب الثاني).

¹ - فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011، ص02.

² - لجلط فواز، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات القانونية، كلية الحقوق، الجزائر، 2007، ص91 - ص92.

³ - فريجة حسين، التنفيذ المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 02، 2003، ص02.

المطلب الأول: المساهمة في فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

يعد القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية، التي تباشر الإدارة به وظائفها، بهدف تحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين، كما يعد أيضا من أكثر الوسائل إستعمالا من طرف الإدارة.⁽¹⁾ ومظهرا من مظاهر سلطات الإدارة وامتيازاتها القانونية التي تستمدّها من القانون، والتي لا نجد مثلاً في علاقة الأفراد فيما بينهم.⁽²⁾

لم تتعرض التشريعات المقارنة على مختلف أشكالها وأنواعها، لتعريف القرار الإداري تاركة ذلك للفقهاء والقضاء، فعرفه الفقه المقارن على أنه " كل عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى الجهات الإدارية المختصة ويحدث أثارا قانونية، بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم ". وعرفه القضاء الإداري المقارن على أنه:

" عبارة عن إفصاح الإدارة عن 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 ".⁽³⁾

¹ - أوقارط بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص02.

² - أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 01، سوريا، 2004، ص08.

³ - ختال سعيد، القرارات الإدارية وإلغاءها، نشرة القضاة، العدد 44، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 15.

أما الفقه الجزائري، فلقد عرف القرار الإداري على أنه: " ذلك العمل الذي يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري. " (1)

رغم الفكرة السائدة أن القرارات الإدارية قائمة، على قرينة سلاماتها إلا أن هذه الأخيرة ليست مطلقة، إذ كثيرا ما تمس بمصالح الأفراد بصورة سلبية من خلال عدم مطابقتها للقانون.

إذ تعتبر القرارات الإدارية من أهم الآليات التي تشكل خطرا على حقوق وحرريات الأفراد، إذ تتميز هذه الأخيرة بصدورها بالإرادة المنفردة للإدارة، وتمتعها بالطابع التنفيذي، إذ تسري في حق المخاطبين بها رغم عدم رضائهم، أي أنها ملزمة للأفراد وواجبة التنفيذ دون حاجة الإدارة لتدخل القضاء أو اللجوء إليه، كما خول لها القانون امتياز التنفيذ الجبري في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذها وذلك باستعمال القوة المادية (2).

مما جعل الرقابة القضائية تحتل أهمية كبرى في وقتنا الحاضر (3)، لكونها تكفل للأفراد ضمانات وامتيازات لا وجود لها في باقي صور الرقابة الأخرى. (1)

¹ - جبار عبد المجيد، " مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري "، مجلة إدارة، العدد 01، الجزائر، 1995، ص 03.

² - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 03

³ - لمزيد من التفاصيل حول الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والجهات المختصة بها في الجزائر راجع:

ZOUAMIA Rachid, MARIE CHRITINE- Rouault, Droit administratif, édition Berti, Alger, 2009, pp 255-282

وكذلك من خلال تحقيق التوازن بين مقتضيات تحقيق المصلحة العامة، التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وبين حماية حقوق الأفراد وحياتهم من تعسف هذه الأخيرة، ولا شك أن تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في المنظومة القانونية، وتزويده بآليات تطبيقه، يساهم كثيرا في إرساء دولة القانون⁽²⁾، من خلال جعل رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة وبالخصوص القرارات الإدارية أكثر فعالية.

إذ أن الإعلان عن الأسباب القانونية والواقعية في صلب القرار الإداري، يسهل عملية الرقابة القضائية⁽³⁾، على تلك الأسباب التي أصبحت تشكل ركنا قائما بذاته ومستقلا عن أركان القرار وبخاصة ركن السبب.⁽⁴⁾

- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية قضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص 97-150.

¹ - العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، الجزائر، 2006، ص 118.

¹⁵ BENABDALLAH Mohammed Amine, « Brèves réflexions sur la motivation des actes administratifs », Revue Marocaine d'administration locale et de développement, N° 04, Maroc, 2003, p 15.

³ - MANESSE Jacques, Le problème de la motivation des décisions administratives, thèse doctorat université de droit d'économie et des sciences sociales, paris 2, 1976, p20.

⁴ - علي خطار شنطاوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، العدد 13، الإمارات العربية المتحدة، 2000، ص 141.

باعتبار أن الإدارة في حالة مثولها أمام القضاء، تتمتع بقدر من الإمتيازات تحول دون إعتبارها متقاضيا عاديا⁽¹⁾، فإن التعليل الوجوبي للقرار الإداري قد يقلل من هذا التميز، إذ يسهل على القاضي الإداري إثبات عيب الإنحراف في السلطة، إلى جانب كشف الأهداف الحقيقية التي تسعى إليها الإدارة .⁽²⁾

إن غياب مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، كثيرا ما أدى إلى التقييد من ممارسة رقابة قضائية فعالة، وإن تكريسه كثيرا ما يؤمن للقاضي الإداري رقابة فعالة حول الإعتبارات القانونية والواقعية للقرار⁽³⁾، دون أن يطلب من الإدارة توضيحها.⁽⁴⁾

¹ - ماجي هني موسى، طبيعة النظام القضائي الجزائري، مدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 1985، ص158.

² - في هذا الصدد يقول الأستاذ الطماوي " و إن كان هذا من القليل النادر أن تكشف من مجرد قراءة القرار عن عيب الإنحراف، ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها....فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة ... أنظر: محمد الأعرج، المرجع السابق، ص10.

³ - ELYAAGOUBI Mouhamed, La motivation des actes administratifs, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, université des sciences sociales de gernoble, 1981,p164.

⁴ - BENBACHER Said, « La motivation de l'acte administratif dans son contexte nationale et international », Revue Marocaine d'administration locale et de développement, N° 04, Maroc, 2003, p31.

ولقد أدرك القاضي الإداري الفرنسي⁽¹⁾ أهمية التعليل، ولذا ألزم الإدارة بوجوب تعليل قراراتها في حالات معينة رغم عدم وجود نص صريح، إذ يقول الأستاذان AUBY et DRAGO " يبدو من طبيعة الأشياء لأنه وسيلة القاضي الوحيدة لرقابة المشروعية، فقد ألزم مجلس الدولة الفرنسي الإدارة بالتعليل في حالة القرار الصادر عن الهيئات الإدارية التي تقترب بحكم تشكيلها، وبحكم الإجراءات التي تؤدي وظيفتها وفقا لها من الهيئات القضائية، دون أن تفقد مع ذلك طبيعتها الإدارية الأصلية، وهو ما قرره في قضية BILLARD، بتاريخ 17 جانفي 1950، ووضح من حيثيات الحكم أنه قد إنتهى دون نص قانوني إلى وجوب تعليل قرار إداري صادر عن هيئة إدارية، لتسهيل الرقابة القضائية".⁽²⁾

إن غياب تعليل القرارات الإدارية، يعيق القاضي الإداري على مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية، التي يقوم عليها القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، لهذا كان يتعين على القاضي الإداري إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها، وهو ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة الفرنسي السيد

¹ - تجدر الإشارة إلى أن النظام القانوني الفرنسي، أخذ بمبدأ عدم التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية إلا في حالة وجود نص قانوني، ما عدى هذا فإن الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب القرار الإداري، وكان هذا إلى غاية 1979 أين كرس المشرع الفرنسي صراحة هذا المبدأ، بموجب القانون رقم 587-79، المؤرخ في 11 جويلية 1979 والمتعلق بتعليل القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، لمزيد من التفاصيل راجع:

VIARGUES Robert, *Forme et contenu de la motivation des actes administratifs*, revue de droit public en France et a l'étranger, N° 13, paris, 1983, pp774-781.

² - محمد الأعرج ، المرجع السابق، ص 130 .

LETOURNEUE في تقريره المقدم أمام مجلس الدولة في قضية BAREL عن ذلك في قوله " ستكون الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار، رقابة نظرية مجردة من أية قيمة عملية، وتضحى مقولة أن قاضي تجاوز حدود السلطة، يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه، نوعا من التظاهر والنفاق إذ كان في وسع الإدارة وبإختيارها، أن تمتنع عن الإفصاح عن أسباب قرارها، مثل هذا الحل لا يمكن قبوله، لأنه ما دمنا قد سلمنا بوجود الرقابة القضائية فيجب أن تمارس بفعالية".⁽¹⁾

يمكن القول أن عدم تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية، في المنظومة القانونية للدولة، يحول دون ممارسة رقابة قضائية فعالة على قرارات الإدارة، وإن تكريسه يعتبر ضمانا لتعزيز مبدأ المشروعية إلى جانب كونه آلية من الآليات التي تؤدي إلى عقلنة العمل الإداري (المطلب الثاني) الذي بدوره يساهم في قيام دولة القانون.

المطلب الثاني: المساهمة في عقلنة العمل الإداري

تعتبر الإدارة العمود الفقري للدولة، فهي المرآة العاكسة لصورتها⁽²⁾، فهي تعبر عن قدرة الدولة لقيادة المجتمع وتطوره، في إطار سيادة القانون وعلى تجسيد حقوق وحريات الأفراد.

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق ص142.

² - يوسف كريمة، الإدارة و دولة القانون في الجزائر، مذكرة ماحيستير في القانون فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2006-2007، ص03.

لهذا نجد الكثير من الدول قد زودت الإدارة بصلاحيات وإمكانيات تهدف إلى تمكينها من القيام بمهامها، ومن بين هذه المهام تنفيذ القوانين والعمل على تحقيق المصلحة العامة، فهي على اتصال مباشر ودائم بالمواطن.⁽¹⁾

أصبح تجسيد مبدأ التعليل للقرارات الإدارية ضرورة ملحة لعقلنة العمل الإداري وإقرار التواصل الجيد بين الإدارة والمواطن⁽²⁾، وإحلال علاقة يسودها التفاهم والتعاون والبساطة والوضوح، محل العلاقة التي يشوبها الغموض والتعقيد، إذ يعتبر هذا واقع الإدارة الجزائرية التي أضحت عاجزة على تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، بسبب المشاكل التي تعاني منها ومن أهمها البيروقراطية والمحسوبية وعدم فعالية العنصر البشري وضعف أساليب العمل وغياب الشفافية الإدارية.⁽³⁾

يعتبر تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية دافع أساسي لأن تصدر الإدارة قراراتها بعقلنة وتروي وفقاً للقانون، كما يحول بين الإدارة والتسرع في إصدار قراراتها دون إحترام مبدأ المشروعية.⁽⁴⁾

¹ - حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة و مدى رقابة القضاء عليها، بدون دار النشر، الرياض، 2003 ص59

² - محمد الأعرج، المرجع السابق، ص125.

³ - فريم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2003، ص ص 96-97.

⁴ - MANESSE Jacques, op.cit, p257.

بالتالي يصبح رجل الإدارة مقيدا في إصدار قراراته، سواء في إطار الاختصاص المقيد أو في إطار السلطة التقديرية بناء على أسباب واقعية وقانونية تبرر إصدارها.⁽¹⁾ وإن تبيان تلك الأسباب من شأنها أن تساهم في جودة القرار الإداري، من خلال إعمال الرقابة الذاتية والمراجعة الذاتية بصورة فعالة، سواء كانت هذه الرقابة من نفس الهيئة مصدرة القرار أو من طرف الهيئة الرئاسية أي في إطار رقابة الرؤساء الإداريين على أعمال مرؤوسهم، أو من خلال تكليف لجان إدارية خاصة لممارسة الرقابة على تصرفات الهيئات الإدارية.⁽²⁾

تتحقق هذه المراجعة إما بتدخل الإدارة تلقائيا بموجب ما منحها القانون من صلاحيات و إما بناء على تظلم إداري يرفعه إليها أحد الأفراد.⁽³⁾

هناك من يرى أن وجوب تعليل الإدارة لقراراتها يقيد الإدارة ويضعف في بطنى تسير الشؤون الإدارية، ويذهب الأستاذ DUPUIS إلى القول " بأن كتابة الأسباب القانونية والواقعية في القرار على نحو محدد من شأنه إلقاء عبئ لا تقوى الإدارة على تحمله، فهو يتطلب مجهودا فائقا ووقتا متسعا وأن من شأن هذا الإلتزام أن يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري " وسائره في نفس الاتجاه مفوض الحكومة في

¹ - محمد قصري، إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات، ورقابة قضائية فعالة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003، ص 191.

² - هشام كيالي، تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها وأساليب رقابتها في القانون المقارن، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا، القسم العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1974، ص 62.

³ - لمزيد من التفاصيل حول أنواع التظلم الإداري في الجزائر و مدى فعاليته في حل المنازعات الإدارية راجع: بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع قانون تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

فرنسا GONTOT بقوله " ألا يكفي أن الأفراد يأسفون ويكابدون مشقة تعقيد الإجراءات وبطئ النشاط الإداري، فكيف نلقي على عاتق الإدارة بعبء آخر ثقل غير مهياة له. (1)

تبقى مبررات إستبعاد مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية ضعيفة وغير مقنعة، أمام حقيقة اعتباره أهم وسائل الرقابة الذاتية للإدارة و فعالية الرقابة القضائية وعقلنة العمل الإداري وتحسينه ونجاعته، إلى جانب أهميته في كونه آلية لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن (المبحث الثاني) .

المبحث الثاني: التعليل الوجوبي كآلية لتحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن
يعتبر تحسين علاقة الإدارة بالمواطن من بين أولويات الدولة الحديثة (2)، ولقيام دولة القانون لا بد من تحضير الجو المناسب لذلك، هذا التحضير يكون بالدرجة الأولى من خلال السعي لتحسين العلاقة بين الدولة والمواطن لاسترجاع الثقة بينهما وإن جوهر العلاقة بين الدولة والموطن هي العلاقة بين الإدارة والمواطن، ما دامت هذه الأخيرة الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، من حلال تنفيذ قوانينها وسياساتها وبرامجها (3)، وبالتالي فعلاقة الإدارة بالمواطن تعكس طبيعة علاقة الدولة بهذا الأخير ومدى تحقيق دولة القانون.

¹ - محمد قصري، المرجع السابق ص187.

²- ANICENT ABANDA Atagana, recherche sur la politique d'amélioration des relations de l'administration avec le public au Cameroun depuis l'indépendance, contribution a l'analyse du système administratif camerounais, thèse pour le doctorat, université de droit, d'économie et des sciences sociale , paris 2, 1989, p05 .

³ - يوسفى كريمة، المرجع السابق، ص25.

يشكل مبدأ إلزام الإدارة في صلب القرار الإداري آلية حقيقية لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، ذلك أن التعليل الوجوبي يحمل الإدارة على تجسيد مبدأ الشفافية الإدارية (المطلب الأول) وإلى احترام حقوق وحريات الأفراد (المطلب الثاني)

المطلب الأول: تجسيد مبدأ الشفافية الإدارية.

يقصد بمبدأ الشفافية الإدارية بمفهومه الواسع حسب الدكتور سامي الطوخي على أنه "إلزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة، لصالح ولحساب المواطنين مع الالتزام بإتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداوماتها، وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها، وتوضيح طرق وإجراءات مسائل الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار حقا عاما بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة" (1)

تتجلى أهمية الشفافية الإدارية من خلال تعزيز دولة القانون والديمقراطية، وتعزيز آليات الإطلاع على القوانين والوثائق الإدارية ووضع حد لاحتكار الإدارة لوثائقها ومعلوماتها وتحقيق الثقة بين الإدارة والمواطن والعمل على كشف الفساد والوقاية منه، لهذا حاولت الجزائر وبصورة محتشمة إقرار جملة من القواعد القانونية التي من شأنها أن تحد من ظاهرة اللامشفافية النشاط الإداري من خلال سن بعض القواعد القانونية التي نصت على وجوب إطلاع المواطن من طرف

36- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2009-2010، ص 71.

الإدارة على التنظيمات والتدابير التي تسطرها⁽¹⁾، كذلك وجوب نشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين⁽²⁾، وعلى إمكانية إطلاع المواطن على الوثائق والمعلومات الإدارية.⁽³⁾

يعتبر التعليل من أهم الوسائل الفنية التي تضمن تحقيق الوضوح الإداري ومبدأ الشفافية الإدارية⁽⁴⁾ ويعد بمثابة الأداة التي تحد من النزاع بين الإدارة والمواطن وبالتالي تحسين العلاقة بينهما وهذا ما أشار إليه الأستاذ REVERO " إن تنفيذ القرار يعد أكثر سهولة كلما كان مفهوما فإذا أخذنا على عاتقنا أن نشرح للفرد لماذا أو كيفما هو مفروض عليه فإن حريته وعقله سوف يكونان في الحسبان"⁽⁵⁾

وهذا ما أكدّه الأستاذ الأعرج بقوله " وإذا كان التعليل وسيلة للدفاع فهو كذلك يوثق التواصل بين الإدارة والأفراد ويساعد على خلق جو من الثقة من خلال تمكين المعني بالأمر بالقرار أن تبين فيما إذا كانت الأسباب التي استند إليها القرار الإداري أسبابا شرعية وبالتالي فإن قبوله لتنفيذ القرار المتخذ يكون مبنيا على الاقتناع بمشروعيته أما إذا لم يقتنع به لسبب من الأسباب، فإنه يلجأ

¹ - انظر المادة 08 من المرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27، الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1988.

² - انظر المادة 09 من المرسوم رقم 88-131، السالف الذكر.

³ - انظر المادة 10 من المرسوم رقم 88-131، السالف الذكر.

⁴ - اشرف عبد الفتاح ابو المجد، المرجع السابق، ص 94.

⁵ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 95.

إلى طرق الطعن التي ضمنها له القانون وإذا كان القرار على هذا النحو يكون مقنعا أو على الأقل مفهوما، فانه يقلل من إحتمال المنازعة فيه أمام القضاء" (1).

يلعب مبدأ التعليل دورا فعالا في الحد من تعسف الإدارة بما تملكه من سلطة تقديرية، إذ يجعل هذه الأخيرة تحس دائما بخضوعها للقانون، إذ أن رفض الإدارة لتعليل قراراتها يعد احد أشكال تعسف الإدارة الأكثر إستفزازا ويعتبر جزءا من مضمون مبدأ سرية الأعمال الإدارية وهو ما يتنافى مع شفافية العلاقة بين الإدارة والمواطن (2)

في ذلك يقول أيضا الأستاذ الأعرج "وبخصوص مدلول السرية وتعارضه مع التعليل فعنصر المفاجأة في القرار لم يعد ملائما لأنه ليس إلا تعبيراً عن السلطة الإستبدادية للإدارة، فالإدارة يجب أن تتبع منهج التشاور مع الأفراد وإشراكهم معها في تنفيذ قراراتها فالإدارة بإتباع منهج السرية تفتح باباً للشك والتأويل.... ثم إن الحرية تقيم تميزاً بين الأفراد في الحصول على المعلومات، فمنهم من يتمكن من الحصول عليها وهو الأقوى ومنهم من ينتظر وهو الضعيف" (3).

يعتبر أيضا وسيلة هامة لوضوح العمل الإداري، من خلال إحاطة الشخص بأسباب القرار الإداري إذ يمكنه مباشرة من فهم الواقع والأساس القانوني الذي استند عليه وهذا ما يساعده على فهم مركزه القانوني فيعمل على اتخاذ

¹ - محمد قصري، المرجع السابق، ص 185.

² - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 96

³ - محمد قصري، المرجع السابق، ص 188.

الإجراءات القانونية لمخاصمة ذلك القرار، عن طريق تظلم إداري أو طعن قضائي.⁽¹⁾

إذ أن تعليل القرار الإداري يجعله يحمل في طياته الدليل والبرهان على أن الإدارة لم تضمنه أية إجراءات سرية، وإنما اتخذته بكل شفافية وعبرت عن إرادتها بوضوح وهو ما ينفي معه أي احتمال للغموض أو اللبس وسوء التحكم وعدم الإلتقان⁽²⁾ وبالتالي فهو كفيل في جميع الحالات بالمساهمة في إضفاء الشفافية الإدارية على النشاط الإداري إلى جانب حمل الإدارة على إحترام الحقوق والحريات العامة للأفراد (المطلب الثاني)

المطلب الثاني: حمل الإدارة على احترام الحقوق والحريات العامة للأفراد

يعتبر مبدأ عدم التعليل الوجوبي أحد الامتيازات المباشرة للإدارة، إلى حد اعتباره احد العناصر المميزة للقرار الإداري الذي يعتبر الأداة التنفيذية الفعالة في يد الإدارة ومن أهم الوسائل الجوهرية للنشاط الإداري.⁽³⁾

تتميز علاقة الأفراد بالإدارة بهيمنة هذه الأخيرة من خلال إنتهاج هذه الأخيرة لسلوك يعرف بالعزلة الإدارية وإنفرادها بأعمالها وذلك بعدم إشراك الأفراد في العمل الإداري باعتبارهم تابعين للسلطة الإدارية نتيجة تبعيتهم للسلطة السياسية⁽⁴⁾، وكذلك من خلال إنتهاج منهج السرية الإدارية والغموض في النشاط

¹ - المرجع نفسه، ص184.

² - محمد الاعرج، مرجع سابق، ص121.

³ - اشرف عبد الفتاح ابو المجد، مرجع سابق، ص240.

⁴ - المرجع نفسه، ص 262.

الإداري وهذا لن يستبعد فكرة مساس الإدارة لحقوق الأفراد، إما من خلال تعسفها في استعمال سلطتها أو حجز المعلومات الإدارية عند مستوى إداري معين مما يؤدي إلى علم البعض دون الآخر بهذه المعلومات وهذا ما يعتبر مساساً بمبدأ المساواة بين الأفراد⁽¹⁾

يمكن كذلك المساس بحقوق وحريات الأفراد من خلال خطأ الإدارة في تطبيق القانون أو تفسيره الذي يرجع أساساً، إلى إرتكاب بعض الموظفين أخطاء أثناء مزاولة مهامهم الوظيفية، أو لسوء تقديرهم للمسؤولية الملقاة على عاتقهم⁽²⁾

لهذا فإن تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في المنظومة القانونية للدولة ضماناً مهمة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وحمل الإدارة على احترامها⁽³⁾، إذ أن التعليل بإعتباره عنصر شكلي للقرار يهدف أساساً لحماية الخاضعين للإدارة على وجه الخصوص وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بشأن القضية (cie la préservatrice) ومما جاء في حيثياته " هدف الأشكال المفروضة من طرف القانون على قرارات الإداريين هو حماية الحقوق والحريات أو ملكية الخاضعين للإدارة والمرافق والأعوان العموميين وعلى

¹ - محمد قصري، المرجع السابق، ص 188.

² - محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 120.

³ - علي خطاب الشنطاوي، المرجع السابق، ص 142.

ذلك يشكل عدم احترام تلك الشكليات كقاعدة عامة تعبيراً عن ديكتاتورية الإدارة الماسة بالحرية الفردية بمفهومها الواسع⁽¹⁾.

يساهم مبدأ التعليل للقرارات الإدارية في حماية الحقوق الفردية والجماعية من خلال تأهيل الإدارة وجعلها فعالة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بعقلنة نشاطها والتروي في إصدار قراراتها ونجاعتها. ومن جهة أخرى يساهم كثيراً في الحد من البيروقراطية ومن الغلو في ممارسة السلطة التقديرية من طرف الإدارة وتدعيم وصيانة الحقوق وحفظ المصالح والحريات الخاصة والعامة للأفراد.⁽²⁾

يعتبر التعليل وسيلة هامة لحمل الإدارة على ذكر الإعتبارات الواقعية والقانونية التي كانت وراء إصدار القرار، وهذا من شأنه أن يمكن الأفراد من الإطلاع مباشرة على أسباب القرار الإداري والطعن فيه قضائياً ويكون سنداً متيناً لدعواهم أمام القضاء وفي هذا الصدد يقول الأستاذ حسن عبد الفتاح " إن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري يسهل له مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه أو طلب التعويض ".⁽³⁾

¹ - غزلان سليمة، المرجع سابق، ص 97 .

² - ميمون شيتو، تقديم وشرح مقتضيات القانون رقم 01-03 المتعلق بإلزام إدارات الدولة الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 43، المغرب، 2003، ص 43.

³ - محمد قصري، المرجع السابق، ص 190.

هذا من شأنه أن يفعل الرقابة القضائية من خلال تسهيل مهمة القاضي الإداري في مراقبة مشروعية القرار ومدى ملائمته في آن واحد وبالتالي إلغاء كل قرار غير مشروع، وهذا ما يدفع الإدارة أن تفكر وتتروى وتبحث عن الأسباب القانونية والواقعية بحثا دقيقا وموضوعيا بعيدا عن التسرع وبالكيفية التي لا تؤدي بالمساس بحقوق الأفراد وحياتهم إلا ما كان في إطار القانون.⁽¹⁾

بمعنى أنه كلما كانت رقابة القاضي الإداري فعالة، جاءت قرارات الإدارة أكثر مطابقة للقانون وخالية من تعسف الإدارة في استعمال سلطاته وأقل مساسا بالحقوق الفردية والجماعية للموطن.

بناء على ذلك كله يمكن القول أن لتعليل القرارات الإدارية دور هام في مجال تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وأنه يشكل ضمانا حقيقية لحمل الإدارة على إحترام حقوق الأفراد وحياتهم، وفي هذا الصدد فإن الجزائر قد تبنت مبدأ عدم التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية إلا في حالات خاصة يخشى فيها على حقوق وحيات الأفراد من تعسف الإدارة ومثال ذلك وجوب تعليل قرار وزير الداخلية عند إيقافه لمنتخب ولائي⁽²⁾، والوالي عند إلغاءه لمداولات المجلس الشعبي البلدي أين يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تتعارض مصالحه مع مصالح البلدية سواء كان بأسمائهم

¹ - علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 145.

² - انظر المادة 45 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم من الدرجة الرابعة.⁽¹⁾ وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري نص على وجوب تعليل قرار الوالي عند إيقافه للمنتخب البلدي في ظل قانون البلدية الملغى⁽²⁾ وتراجع عن هذه الضمانة في ظل قانون البلدية الجديد⁽³⁾.

نص المشرع كذلك على وجوب تعليل القرار المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية الذي اشترط فيه القانون أن يبين أهداف نزع الملكية المزمع تنفيذه، مساحات العقارات وموقعها ومواصفاتها⁽⁴⁾

كما ألزم القانون المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة، اللجنة الولائية بتعليل قراراتها⁽⁵⁾ وكذلك القانون المتعلق بالأحزاب السياسية إذ ألزم وزير الداخلية بتعليل

¹ - انظر المادة 60 من القانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.

² - انظر المادة 32 من القانون رقم 08-90، مؤرخ في 07 افريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 افريل 1990.

³ - انظر المادة 43 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر.

⁴ - انظر المادة 10 من القانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 افريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21، الصادرة بتاريخ 08 ماي 1991.

⁵ - - تنص المادة 34 من القانون رقم 81-01 مؤرخ في 07 فيفري 1981، يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات العمومية والهيئات والأجهزة العمومية، ج ر عدد 06، الصادرة بتاريخ 06 فيفري 1981، على ما يلي :

" يتعين على اللجنة الولائية أن تثبت في ظرف شهرين التاليين للطلب، ويجب أن تعلل القرارات التي تصدر في هذا الإطار، وتبلغ إلى صاحب الطلب واللجنة الدائرة المعنية ".

القرار المتعلق برفض الترخيص لعقد المؤتمر التأسيسي للحزب⁽¹⁾ والقرار المتعلق برفض التصريح بتأسيس الحزب⁽²⁾ والقرار المتعلق برفض اعتماد الحزب إذ نصت المادة 30 من القانون المتعلق بالأحزاب السياسية على أن "يمنح الوزير المكلف بالداخلية الإعتماد أو يرفضه بعد دراسة الملف المودع وفقا لأحكام هذا القانون العضوي، و يجب أن يكون قرار الرفض معللا تعليلًا قانونيًا وفقًا للأجل المحددة في المادة 29 أعلاه.

ويكون هذا القرار قابلاً للطعن أمام مجلس الدولة".
خاتمة:

أمام تزايد دور الدولة الحديثة وإتساع مجال نشاطها، وتعاظم تدخل الإدارة في شؤون الأفراد والجماعات، وبطء سير العمل الإداري وتعقيده وإتساع مجال السلطة التقديرية للإدارة وهيمنتها على المواطن وإعتناق مبدأ السرية في التعامل الإداري والبيروقراطية في التسير، أدى إلى إختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية والإدارة بالتبعية، خاصة في الدول النامية ومنها الجزائر، كل هذا من شأنه أن ينعكس سلباً على قيام دولة القانون، وبالتالي فإن أهمية إلزام الإدارة بتعليل قراراتها وتدعيمه بآليات تطبيقه من شأنه أن يعزز خضوع الإدارة للقانون، من خلال جعل الرقابة القضائية أكثر فعالية وسهولة، وعقلنة العمل الإداري، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وذلك بالمساهمة في تجسيد مبدأ الشفافية

¹ - انظر المادة 21 من القانون العضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.

² - انظر المادة 22 من القانون العضوي رقم 12-04، السالف الذكر.

الإدارية، وحمل الإدارة على إحترام حقوق وحرّيات الأفراد كل هذا من شأنه أن يساهم في جعل الإدارة أكثر قبولا وإقناعا للمواطن وفي قيام دولة القانون.