تاريخ الإرسال:2017/07/06 تاريخ القبول:2018/02/20

دور التسبيب في الرقابة على مشروعية السبب في القرار الإداري

The role of causation in controlling the legality of the reason in the administrative decision

بلباقي وهيبة
Wahibabelle3@gmail.com
المركز الجامعي نور البشير البيض

الملخص:

تتجلى أهمية دور التسبيب في الرقابة على عيب السبب في القرار الإداري، فيما يتضمنه من أسباب واقعية وقانونية مكتوبة في صلب القرار ذاته، وهذا ما يجعله مرجعا وأساسا يعتمد عليه القاضي الإداري أثناء رقابته على مشروعية السبب، فهو وسيلة اثبات مباشرة لعيب السبب في القرار الإداري.

الكلمات المفتاحية: التسبيب، السبب، القرار الإداري، الرقابة القضائية على مشروعية السبب، إثبات عيب السبب.

Abstract:

The importance of the role of causation in controlling the defect of the reason for the administrative decision, including the factual and legal reasons written in the very same decision, which makes it a reference and basis on which the administrative judge depends on the legitimacy of the reason, it is a direct proof of the reason why the administrative decision.

Keywords: causation, reason, administrative decision, judicial control over the legality of the cause, Proof of cause defect.

المنارة للاستشارات

المقدمة:

يعرف التسبيب بأنه مظهر خارجي من مظاهر شروط صحة الشكل في القرار الإداري، تقوم الإدارة من خلاله بذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعتها لإصدار القرار، ويترتب على اغفاله وعدم وجوده في الحالات، التي يوجبها فيه القانون بطلان القرار الإداري لعيب الشكل[1]، كما قد يكون التزاما قضائيا إذا فرض القاضي الإداري عليها بيان الأسباب، التي دفعتها إلى إصدار قراراها.

أما السبب فيعرف بأنه مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تحدث أولا ومسبقا وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانونا التدخل واصدار قرار إداري، ويعتبر السبب ركنا لازما لقيام القرار الإداري، ويشترط فيه أن يكون صحيحا[2].

ويظهر الفرق بين السبب والتسبيب أن القرار الإداري، إذا لم يقم على سبب أو كان سببه غير صحيح، يكون قابلا للإلغاء لعيب السبب، أما التسبيب فهو ذكر أسبابه في صلب القرار ذاته، وتكون للإدارة سلطة تقديرية في ذلك، فهي غير ملزمة كأصل عام بتسبيب قراراتها[3].

غير أن العلاقة بين السبب والتسبيب تظهر في الحالة التي يكون فيها ملزما للإدارة فيصبح أساسا للرقابة على أسباب القرار[4]، فمن خلال التسبيب يستطيع القاضي الإداري ممارسة دوره في التحقق من وجود، وصحة الأسباب القانونية والواقعية للقرار بشكل فعال، ومن هنا يظهر دور التسبيب في الرقابة على عيب السبب في القرار الإداري. وعلى ذلك سيتم التطرق إلى أهمية دور التسبيب في الرقابة على عيب السبب في فرع أول، ودور التسبيب في اثبات عيب السبب في فرع ثان.

الفرع الأول: أهمية دور التسبيب في الرقابة على عيب السبب

يعتبر تسبيب القرارات الإدارية ضمانة هامة لفاعلية الرقابة على عيب السبب، فمن خلال ما يتضمنه التسبيب من أسباب واقعية وقانونية مكتوبة في وثيقة القرار يتمكن القاضي من التأكد من وجود السبب، ومن مدى كفايته في تبرير إصداره أثناء ممارسته للرقابة على مشروعية السبب.

المنارة للاستشارات

أولا: أهمية دور التسبيب القانوني في الرقابة على مشروعية عيب السبب

تبرز أهمية التسبيب في أنه يمكن القاضي من تحقيق رقابة قضائية فعالة على أسباب القرار الإداري، ففي الحالات التي تكون الإدارة ملزمة بتسبيب قراراتها، يستطيع القاضي التأكد من انعدام سبب القرار[5] .

ومن ثم فإن التسبيب القانوني يؤدي إلى تسهيل المهمة الصعبة للقضاء الإداري في الرقابة على مدى مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي بني عليها القرار، والتي بررت إصداره، خاصة في حالة امتناع الإدارة عن الإفصاح عن أسباب قراراتها، إذا طلب القاضي الإداري منها ذلك.

ومن ثم فإن التسبيب القانوني يؤدي إلى تسهيل المهمة الصعبة للقضاء الإداري في الرقابة على مدى مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي بني عليها القرار، والتي بررت إصداره، خاصة في حالة امتناع الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها، إذا طلب القاضي الإداري منها ذلك.

وقد أكد ذلك مفوض مجلس الدولة في تقريره في قضية Barel[6]؛ بقوله أن "الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار ستكون مجردة من كل قيمة عملية، وإن القول بأن قاضي تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي والقانوني، لأسباب القرارات المطروحة عليه، سيكون نوعا من التظاهر والنفاق، إذا كان في وسع الإدارة باختيارها أن تمتنع عن الافصاح عن سبب قراراها، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله، لأنه ما دمنا سلمنا بوجود هذه الرقابة، فيجب أن تمارس بطريقة فعالة".

كما تظهر أهمية التسبيب في أنه يعتبر في بعض الحالات الوسيلة الوحيدة والأساسية التي يمكن القاضي من خلالها من معرفة أسباب القرار الإداري، كما هو الحال في قضية Billard[7]؛ فقد نص تقرير مفوض مجلس الدولة Letourneur على أن" التسبيب هنا يبدو الوسيلة الوحيدة لمعرفة ما إذا كانت اللجنة لم تخالف أحكام القانون، وهي تفصل في تظلم صاحب الشأن".

فالتسبيب في حالة غيابه أو عدم كفايته، يلعب دورا مزدوجا في الرقابة على سبب القرار، فهو من ناحية يجعله قابلا للإلغاء لعيب خارجي هو عيب الشكل، دون حاجة من

المنارة للاستشارات

القاضي للتعرض لموضوع القرار، كما أنه من ناحية أخرى يترجم عدم توافر ركن السبب أو عدم صحته.

وقد اعتبر جانب من الفقه[8]؛ أن القول بانعدام أهمية دور التسبيب، في الرقابة على مشروعية السبب في القرار أمر لا يمكن التسليم به، فهو ليس مجرد شكلية جوهرية، يجب على الإدارة احترامها في حالة وجود نص قانوني يوجبها، بقدر ما هو وسيلة إثبات مكتوبة في القرار ذاته تبين مدى وجود وصحة السبب.

وتبرز هذه الأهمية في أن الإجراءات المتاحة أمام القاضي الإداري، غير كافية في تحقيق الرقابة الفعالة على عيب السبب، خاصة في الحالات التي يكون فيها التسبيب الوسيلة الوحيدة، والمتاحة أمام القاضي لإثبات عيب السبب.

كما أن أهمية التسبيب تتساوى في حالة سلطة الإدارة المقيدة أو التقديرية، ومن ثم فإن القول بأن دور التسبيب لا يظهر إلا من خلال رقابة الملائمة، التي يمارسها القاضي في حالة الاختصاص التقديري للإدارة، أمر غير مقبول ذلك المشرع قد يوجب التسبيب في القرارات، التي تصدر في حالة الاختصاص المقيد.

ومن أمثلة هذه القرارات التي تحتج فيها الإدارة في مواجهة أصحاب الشأن بالتقادم أو السقوط خاصة في مجال التصاريح المتعلقة بالمباني، أو القرارات رفض منح ميزة يكون الحصول عليها حقا للأشخاص الذين يستوفون شروط الحصول عليها[9]، وعلى ذلك فلا يمكن حصر دور وأهمية التسبيب، في الرقابة على مشروعية السبب في أحد مجالات الاختصاص التقديري أو المقيد.

وتظهر أهمية التسبيب في اظهار عدم مشروعية الأساس أو السبب القانوني الذي قام عليه القرار[10]، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته[11]؛ أن القرار فقد سنده القانوني، لأنه استند إلى المادة 13 من لائحة المدرسة، التي تحضر على التلميذات ارتداء أية علامات ذات دلالة دينية أو فلسفية أو سياسية، وهذا النص غير مشروع، لأنه يتضمن حظرا عاما ومطلقا، واعتداء على حرية التعبير المقررة للتلاميذ، في إطار مبادئ، وعلمانية التعليم العادي.

المنارة للاستشارات

كما يظهر دور التسبيب في أنه يكشف عن عدم وجود السبب، خاصة في الحالات التي تقوم الإدارة فيها بإصدار قرار بناء على سبب عام وغير محدد، في حين يكون عليها بحث كل حالة على حدة[12].

وتطبيقا لذلك فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها[13]، قرارا إداريا متعلقا بوقف إدارة بعض المحال التجارية وإلغاء رخص هذه المحال، وذلك لحماية الأمن العام والآداب العامة، وقد كان تسبيب القرار مستندا إلى المادة 12 من القانون رقم 453 الصادر سنة 1954.

وقد أسست حكمها على أنه "كان من المفترض على الإدارة، إذا ما أرادت إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة هذه المحال أو إلغاء رخص إدارتها، أن تقوم ببحث كل حالة على حدة لمعرفة ما إذا كان في إدارة كل محل فيها خطر داهم على الصحة أو إخلال خطير بالأمن العام يعذر تداركه من عدمه، فلا يجوز لها إصدار قرار بسحب كافة التراخيص دون بحث..."، وقد انتهت المحكمة من هذا كله إلى أن "القرار جاء مفتقرا إلى سبب صحيح من الواقع والقانون، فإنه يكون خليقا بالإلغاء".

ثانيا: أهمية دور التسبيب القضائي في الرقابة على مشروعية عيب السبب

نظرا لأهمية دور التسبيب في تسهيل، وتحقيق الرقابة القضائية الفعالة على عيب السبب، فقد اتجه القضاء الإداري إلى الزم الإدارة بالإفصاح عن الأسباب المادية والقانونية التي بررت إصدار قرارها، دون التقيد بالمبدأ العام الذي يقضي بأنه لا تسبيب إلا بنص[14] .

ويندرج هذا الإلزام القضائي للإدارة ببيان أسباب قرارها، ضمن الدور التحقيقي والإنشائي الذي يمارسه القاضي، أثناء رقابته على مشروعية السبب، وعلى ذلك فهو مستمد من سلطات القاضي الإداري في توجيه إجراءات الدعوى الإدارية.

ويختلف التسبيب القانوني الذي يتضمن الزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها بموجب نص قانوني، باعتباره شرطا شكليا جوهريا يندرج ضمن الإجراءات الإدارية غير القضائية[15]، الذي يترتب عليه قابلية القرار للإلغاء أمام القضاء، عن التسبيب القضائي الذي يتمثل في الطلب الذي يوجهه القاضي الإداري للإدارة، ببيان أسباب قرارها، باعتباره

المنارة للاستشارات

أحد الإجراءات القضائية اللازمة، لاستكمال ملف الدعوى الإدارية المنظورة أمامه، وذلك في الحالات التي لا يكون فيها التسبيب واجبا بموجب نص قانوني.

كما يختلف التسبيب القانوني عن التسبيب القضائي، في الآثار المترتبة عن كل منهما فالتسبيب الواجب قانونا يترتب على تخلفه عدم صحة القرار الإداري لعيب الشكل، أما بالنسبة لطلب الافصاح القضائي، فيكون فيه القرار سليما من الناحية الشكلية لعدم وجوب التسبيب فيه، لكن رفض الإدارة للطلب يترتب عليه قرينة عدم صحة القرار لعيب السبب.

ويعتبر هذا الالزام القضائي بمثابة بديل عن مبدأ التسبيب الواجب بموجب نص قانوني، خاصة في الدول التي تتبنى قاعدة عدم التسبيب، وتطبقه في حدود ضيقة، وعلى ذلك فقد طالب بعض الفقهاء[16]؛ بالتوسع في هذا الإلزام كخطوة نحو تقرير مبدأ التسبيب الوجوبي القانوني.

وقد تبنى القضاء الإداري الفرنسي[17]؛ هذا النوع من التسبيب في الفترة التاريخية التي سبقت صدور قانون 1979[18]، وأورد عدة أسس لتبرير هذا الالزام القضائي لعل من أهمها الاعتبارات العملية، التي تقضي بأن الرقابة القضائية على مشروعية السبب لا يتصور أن تؤدي دورها، إلا إذا تم تقرير سلطة القاضي في الزام الإدارة بالإفصاح عن سبب القرار.

وذلك لعدم وجود وسائل أخرى يمكن للقاضي، أن يستخلص منها الأسباب الحقيقية للقرار، خاصة مع وجود القاعدة العامة المتعلقة، بعدم التزام الإدارة بالتسبيب القانوني، وعدم افصاحها عن هذه الأسباب من تلقاء نفسها، ومن ثم فإن عدم اعطاء القاضي الإداري هذه السلطة، يجعل المدعي عاجزا عن اثبات عدم مشروعية السبب الذي استندت إليه الإدارة.

ومن المبررات المنطقية التي أوردها القضاء الإداري الفرنسي، أن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على السبب، ستصبح مجرد رقابة وهمية وصورية، إذا لم يستخدم سلطاته التحقيقية في توجيه الاجراءات، للتخفيف من عبء الاثبات الواقع على المدعي، بالزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراها.

المنارة للاستشارات

وقد انتهج مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في العديد من قراراته، فقد ألزم الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها في فترة ثمانية أيام[19] ، كما كرس هذا المبدأ القضائي في القضية الشهيرة Barrel[20]، واستمر المجلس على هذا النهج في القضايا اللاحقة[21]، غير أنه ألزم المدعي بتقديم الإثبات على صحة ادعاءاته بعدم مشروعية السبب، حتى يتمكن من مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، غير أنه خفف من التزام المدعي بالإثبات الكامل لادعاءاته، بتقديم وقائع تمثل قرائن على صحتها في عدة أحكام[22]، أبرزها قضية Blanc[23].

والجدير بالذكر أن هذا الاتجاه القضائي كان سائدا في فرنسا بشكل واسع قبل صدور قانون 1979، وبالتالي فمن المفترض أن ينحسر العمل به، بعد صدور هذا القانون، ليحل محله مبدأ التسبيب القانوني، وتصبح التطبيقات القضائية للتسبيب القضائي محدودة ومحصورة، فقط في الحالات التي لا تلزم فيها الإدارة بالتسبيب بموجب نص قانوني.

أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري، فلم يكن موقفه واضحا كما هو الحال بالنسبة لنظيره الفرنسي[24]، فقد جاء متذبذبا بين تقرير حق القاضي الإداري في طلب الإفصاح عن أسباب القرار، وبين تأكيد حق الإدارة في عدم ابداء الأسباب التي بررت اصدار قرارها أمام القضاء، مما لا يمكن من خلاله استقراء موقف محدد، بالنسبة لتبنيه مبدأ التسبيب القضائي كبديل عن مبدأ التسبيب الواجب قانونا.

فقد أشارت محكمة القضاء الإداري في أحد قراراتها[25]، إلى أن "عدم التزام جهة الإدارة بتسبيب القرارات الإدارية لا يعني إلا عدم قبول الدفع قبل هذه القرارات ببطلانها شكلا، ولكن الإدارة ملتزمة ببيان أسباب القرار أمام المحكمة المختصة عند نظر الدعوى، وامتناعها عن بيان الأسباب يجعل القرار غير قائم على سبب يبرره".

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك في أحد قرارتها[26]؛ بل وذهبت إلى أبعد من ذلك فقد اعتبرت أن امتناع الإدارة عن الإفصاح عن سبب قرارها، بمثابة قرينة على عدم صحة السبب، وقد جاء في حيثيات الحكم أن "...للقضاء الإداري في سبيل مباشرة ولايته في تسليط الرقابة القضائية، على القرارات الإدارية لتمحيص مشروعيتها، أن يكلف جهة

المنارة للاستشارات

الإدارة الإفصاح عن سبب قرارها، وامتناع الإدارة عن الإفصاح عن سبب قرارها، قرينة على عدم قيام القرار على صحيح سببه".

غير أن المحكمة الإدارية العليا أكدت عكس ذلك في قرارات أخرى[27]، فقد أقرت مبدأ مفاده أن الإدارة غير ملتزمة بذكر أسباب قرارها، إلا إذا ألزمها القانون بذلك، وأن خلو القرار من أسبابه، يحمل على القرينة العامة، التي تقضي بافتراض قيامه على أسباب صحيحة، وأن على من يدعى العكس إثبات ذلك.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فقد ترتب على حصر وتحديد التسبيب في نصوص خاصة ومحدودة، باعتباره استثناء يطبق فقط عند وجود نص قانوني يلزمه، أن مجلس الدولة الجزائري تقيد بالقاعدة العامة، التي تقضي بأنه لا تسبيب إلا بنص.

فمن خلال استقراء قرارات المجلس يمكن القول، أنه تبنى نفس موقف المشرع في قصر دلالة قاعدة عدم التسبيب على سلامة القرار من الناحية الشكلية، ويظهر تبنى مجلس الدولة الجزائري، لهذا الموقف في عدة قرارات[28].

وعلى ذلك فلم يتبن مجلس الدولة الجزائري موقف نظيره الفرنسي، الذي يقضي بسلطة القاضي في الزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، حتى باعتباره إجراء استثنائيا تفرضه ضرورة تحقيق رقابة فعالة على مشروعية السبب.

الفرع الثاني: دور التسبيب إثبات وجود عيب في سبب القرار

إن التسبيب الوجوبي في القرار الإداري، لا يعتبر مجرد ضمانة شكلية، تمكن المخاطب بالقرار من معرفة أسبابه، بل هو ضمانة هامة ترتبط بحقوق الدفاع أثناء سير الدعوى الإدارية، باعتباره وسيلة فعالة تمكن المدعي من اثبات عدم وجود، أو عدم صحة الأسباب التي بني عليها القرار أثناء الطعن فيه بهدف إلغاءه.

أولا: اثبات عيب السبب في حالة عدم وجود التسبيب

يقصد بالإثبات بصفة عامة إقامة الدليل أمام القضاء، بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثار معينة[29]، ويختلف الإثبات في الدعوى الإدارية عن الإثبات في المواد المدنية اختلافا جوهريا، من حيث طبيعته القانونية، خاصة فيما يتعلق بعبء الإثبات، ودور القاضي الإداري فيه .

المنارة للاستشارات

وذلك نظرا لأن أحد طرفي هذه المنازعة، هو شخص من أشخاص القانون العام، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الإجراءات القضائية الإدارية ذات طابع تحقيقي، ومن ثم فإن طبيعة المنازعة الإدارية تكشف عن عدم ملائمة قواعد الإثبات المدنية لها في كثير من جوانبها[31].

ويقصد بعبء إثبات عدم مشروعية القرار الإداري، تحديد أي من طرفي الدعوى يقع عليه عبء إثبات عدم وجود، أو عدم صحة أحد عناصر القرار[32]، وبذلك يكون مركزه أكثر صعوبة فيها، في الوقت الذي يكون فيه الطرف الآخر في موقف أفضل، وهذا يؤكد المعنى الذي يطلق على هذا التكليف، وهو عبء الإثبات، لأنه تكليف ثقيل يؤدي عدم تحقيقه في أغلب الأحوال، أن يخسر من ألقي عليه الدعوى.

فالقاعدة الأصولية البينة على من ادعى، تطبق في الإثبات في المواد الإدارية، باعتبارها قاعدة عامة[33]، وعليه فإن عبء إثبات عيب السبب يلقى على المدعي، وذلك على أساس أنه هو من بادر برفعها أمام القضاء الإداري، فالخصومة الإدارية ما هي إلا نتيجة طبيعية لنشاطه في تقديمها للقضاء[34]، يقدم من خلالها ادعاءات من شأنها تغيير الأوضاع، والمراكز القانونية القائمة، وبالتالي يكون عليه تبرير دعواه.

ومن ثم فإن الأصل العام فيما يخص عبء الإثبات يسري في مجال القانون العام والخاص[35]، فمن المقرر أن من أنكر في الدعوى الإدارية أمرا خلاف الظاهر فيها، يقع عليه عبء إثبات ما يخالفه، وبالتالي فعلى المدعي أن يقدم على الأقل بداية إثبات على صحة ادعاءاته[36].

وما يزيد صعوبة إثبات عيب السبب، هو عدم وجود تكافؤ بين الطرفين في دعوى الإلغاء، فالإدارة هي طرف أساسي فيها، بوصفها سلطة عامة تتمتع بامتيازات، وسلطات تفوق إمكانيات الطرف الذي يقاضيها، الأمر الذي ينتج عنه عدم المساواة بين طرفي المنازعة.

فالمدعي في الدعوى الإدارية، والذي هو في الغالب شخص من أشخاص القانون الخاص، يكون ملزما بتقديم الإثبات على عدم مشروعية السبب، بينما يعفى الشخص العام من ذلك، بالرغم من أنه يحتفظ بجميع المعلومات المتعلقة بإثبات هذا العيب،

المنارة للاستشارات

خاصة في الحالة التي لا تكون فيها الإدارة، ملزمة بذكر أسباب ما يصدر عنها من قرارات، فلا يملك المدعي الوثائق التي يمكنه من خلالها، اثبات عدم مشروعية هذه الأسباب.

ويترتب على ذلك أن الأصل العام المتعلق بوقوع عبء الإثبات، على عاتق المدعي في الدعوى يخضع من حيث تطبيقه لظروف، وطبيعة الدعوى الإدارية، بحيث يطبق أمام القضاء الإداري بما يتوافق معها[37].

وعلى ذلك فإن تطبيق القاعدة العامة، بالشكل الذي تطبق فيه في القانون الخاص، يزيد من عدم المساواة بين الأطراف، ومن ثم وجب التحقق من المعنى الحقيقي لهذه القاعدة في الإجراءات القضائية الإدارية[38].

وهنا يظهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري فيما يخص عبء الإثبات، بحيث يمكنه أن يلزم الإدارة بتقديم ما تحوزه من أوراق ومستندات ووثائق منتجة في الدعوى للتخفيف من عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي، بشكل ييسر من هذا العبء عليه، ويحقق التوازن العادل بين طرفي المنازعة الإدارية[39].

ومن ثم فمن المستقر عليه في القضاء الإداري الفرنسي[40]، أنه يمكن قلب القاعدة الأصلية في إثبات ركن السبب في القرار، وبالتالي يقع عبء إثبات صحة الوقائع المكونة لركن السبب فيه على عاتق الإدارة.

وهذه القاعدة لا تخص فقط نقل عبء إثبات سبب القرار التأديبي، بل تمتد إلى عبء إثبات سبب القرار الإداري بصفة عامة، لكن ذلك يقابله أن يقدم المدعي ما يثبت جدية ادعاءاته وذلك بتقديم قرائن جدية، ويظهر ذلك بالنسبة بشكل واضح في قضية باريل المذكورة سابقا.

ولم يكتف المجلس بذلك بل فقد قرر المجلس مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها، واعتبر أن امتناعها عن ذلك دليلا على صحة ادعاءات المدعي، في قضية Blanc التي تتشابه وقائعها مع قضية Barrel، ومن ثم فيمكن القول أن القضاء الإداري الفرنسي، اعتبر إلزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قرارها المطعون فيه، تخفيفا من القاعدة العامة في عبء الإثبات.

المنارة للاستشارات

أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري[41]؛ فقد استقر على أنه إذا كان الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال، نظرا لما تتسم به الدعوى الإدارية من طبيعة خاصة ترجع إلى كون جهة الإدارة طرف فيها.

وعليه فإنه من المبادئ الراسخة في المجال الإداري، إلزام الإدارة بتقديم ما تحت يدها من أدلة منتجة في النزاع[42]، من خلال تكليف الإدارة بإيداع الوثائق والمستندات اللازمة للفصل في النزاع، ومن هنا يظهر أنه في مجال الإثبات، لا يشترط أن يقدم المدعي دليلا كاملا على ما يدعيه، وإنما يكفي مجرد واقعة يمكن أن تؤدي إلى استخراج قرائن جادة على ما يدعيه، ومن ثم يكفي مجرد مبدأ دليل أو بداية دليل[43].

فعبء الإثبات لا يقع كله على المدعي، وإنما على المدعى عليه أيضا، ويتحقق ذلك بإثارة الشك في نفس القاضي الإداري، يدفعه إلى أن يطلب من الإدارة تقديم ما بحوزتها من أوراق، ومن ثم فيكفي الأول أن يقدم دليل غير كامل أو بداية دليل، وعلى الثاني تكملته بما في حوزته من أوراق، وإيضاحات بناء على طلب القاضي[44].

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري بالنسبة لعبء الإثبات، فمن الملاحظ، أنه قد طبق القاعدة العامة المتعلقة، بإلقاء عبء الإثبات على المدعي، في عدة قرارات منها قرار مجلس الدولة الجزائري[45]؛ الذي أكد فيه على أن الإثبات يقع على عاتق المدعي، وقد جاء في أسباب القرار ما يلي "حيث أن الدفوع يتعين رفضها لكون العارض لم يقدم دليلا على مزاعمه حول هذه الوقائع بالرغم من أن عبء الإثبات يقع عليه، ومن ثم تعدو دفوعه هذه مجردة من كل قيمة قانونية لاسيما أنه يوجد بالملف ما يثبت خلاف هذا الادعاء".

كما قرر المجلس الدولة الجزائري في قرار آخر له[46]؛ أن "القاعدة هي أن يكون عبء الإثبات على عاتق المدعي حتى ولو كان إدارة، فالمدعي ملزم بالإتيان بالإثبات على ما يصدر عنه من ادعاءات، وأن هذه القاعدة تنطبق على جميع أطراف الدعوى".

المنارة للاستشارات

ثانيا: اثبات عيب السبب في حالة وجود التسبيب

تظهر أهمية التسبيب في إثبات عيب السبب أمام القاضي الإداري، في أنه شكلية تعتمد على الكتابة، وهذا يتفق مع طبيعة الإثبات في المنازعة الإدارية، فهو ينقل المعلومات التي من شأنها أن تفيد المدعي في إثبات صحة ادعاءاته(47)، فالتسبيب يندرج ضمن الوسائل الكتابية، التي لها أهمية كبيرة في الإثبات في المنازعة الإدارية(48).

وبالتالي فإن التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، يعتبر بديلا كليا لعملية نقل عبء اثبات عيب السبب، فمن خلاله يستطيع المدعي اثبات ما يدعيه، من عدم مشروعية في سبب القرار الإداري، ومن ثم فهو يؤدي إلى تيسير عملية الإثبات أمام القضاء.

ويمكن القول أن هناك علاقة وطيدة بين عدم تسبيب القرار، وبين القاعدة العامة التي تقضي بإلقاء عبء اثبات عيب السبب على عاتق المدعي، فالتسبيب إلى جانب أنه عنصر من عناصر الشكل، فهو يمارس وظيفة هامة أثناء الرقابة على مشروعية القرار، تتمثل في تسهيل مهمة اثبات عدم مشروعية السبب.

فلا يشكل اثبات عيب السبب أية صعوبة في حالة وجوب التسبيب، وإنما الصعوبة تكمن في حالة عدم الزام الإدارة به، ويتجلى ذلك في ظل القرينة العامة التي تفترض صحة القرار الإداري، وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك، بزحزحة هذه القرينة بالدليل القاطع أو بتقديم بداية دليل ينقل عبء الإثبات إلى الإدارة.

وتكمن أهمية التسبيب في الإثبات أمام القضاء الإداري، في أنه يقتضي أن يصدر معاصرا للقرار، لكي يتمكن القاضي من تبين حقيقة مشروعيته وقت صدوره(49)، ومن ثم فإن القول بأن الزام القاضي الإدارة، بالكشف عن أسباب قرارها، يغني عن التسبيب القانوني المعاصر للقرار أمر غير صحيح.

ويظهر ذلك في أن التسبيب القانوني يؤدي في الأصل إلى تقليص حجم المنازعات الإدارية، لأنه يفرض على متخذ القرار الدارسة الجيدة والمناسبة للموقف قبل اصدار القرار النهائي، لعلمه المسبق بوجوب تبريره. أما التسبيب القضائي فيمكن أن يؤدي إلى إطالة أمد النزاع أمام القضاء، وذلك في حالة امتناع الإدارة عن الإفصاح عن أسباب

المنارة للاستشارات

قرارها، كما أنها قد تلجأ إلى التحايل عن طريق ذكر أسباب لم تكن أساسا حقيقيا وقت صدور القرار.

وحتى في حالة المنازعة أمام القضاء، فإن التسبيب كشكلية جوهرية نص عليها القانون، تظهر فائدته في أنه يمكن المدعي من الوقوف في مركز أفضل من وضعه، في الحالة التي يكون غير موجود فيها، ومن ثم فمن المستقر عليه في القضاء الإداري[50]، أنه في حالة المنازعة على صحة الشكليات الإدارية، فإنه يقع على عاتق الإدارة المدعى عليها تقديم الأوراق الكافية، التي تثبت بها تحقق هذه الشكليات، وبذلك ينتقل عبء الإثبات إليها.

فالتسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية، يخفف من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها طرفا في الدعوى الإدارية، ويؤكد ذلك Mourgeon[51] بقوله «أن عبء الإثبات في الجزاءات الإدارية يقع على الفرد المدعي، نتيجة إعمال قرينة السلامة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، إلا أن هذا العبء يخفف عن طريق التسبيب».

وبالتالي فهو يؤثر في توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية، غير أن فاعلية التسبيب في إثبات عيب السبب، لا تؤدي إلى قلب القاعدة العامة المتعلقة بإلقاء عبء الإثبات على المدعي.

ويظهر ذلك من خلال قرارات مجلس الدولة الفرنسي، التي نقلت عبء الإثبات المتعلق بشكليات القرار الإداري إلى عاتق الإدارة[52]، ولم يقتصر اجتهاد المجلس عند هذا الحد بل تعداه إلى نقل عبء اثبات عيب سبب القرار التأديبي إلى الإدارة[53].

وطبق المجلس القاعدة السابقة على عبء إثبات عيب السبب بصفة عامة، من خلال عدة قرارات[54]، حيث ألزم الإدارة بإثبات صحة قرارها عن طريق تقديم المستندات، التي تثبت صحة الأسباب، فإذا تقاعست في ذلك أو فيه، أو التزمت الصمت، حيال تم الغاءه لعدم صحة السبب الذي قام عليه.

ومن الملاحظ أن اتجاه مجلس الدولة الفرنسي السابق لم يتغير مع مرور الوقت، حتى بعد صدور قانون 1979، فقد أكد في أحد قراراته[55]؛ أنه للبت في طلب المدعي، يجب أن ترافقه ادعاءات جدية موجهة ضد قرار رفض التأشيرة المبرر بأسباب متعلقة بالنظام

المنارة للاستشارات

العام، ويستخدم القاضي سلطاته التقديرية للبحث في الأسباب التي ساقتها الإدارة، للتأكد من سلامتها، وله في سبيل ذلك أن يطلب منها تزويده بالمعلومات الضرورية، التي تمكنه من المعرفة الكاملة للأسباب.

بعبارة أخرى فإنه متى تذرع المدعي بعدم مشروعية القرار لعيب في الأسباب، فإن الإدارة ملزمة بشرح هذه الأسباب، ويمكن للقاضي أن يستخدم صلاحياته التحقيقية لإجبارها على ذلك، لذلك فإن التسبيب حتى عندما يكون موجودا، فهو أساسا غير لازم بالنسبة للقاضي، وبالتالي يبقى مجرد مصدر للمعلومات تمكن المدعي من فهم القرار.

وجهة النظر هذه تؤكد أن السياسة القضائية المطبقة من قبل القاضي في فرنسا أثناء الرقابة الداخلية على مشروعية القرار الإداري، يمكن أن تؤدي إلى افراغ التسبيب من مضمونه الذي فرض من أجله(56).

الخاتمة:

من خلال ما سبق نستنتج أن التسبيب باعتباره شكلية جوهرية يوجبه القانون، يمكن الفرد المدعي من الوقوف في مركز أفضل من وضعه في الحالة التي يكون فيها غير ملزم قانونا. وهنا تظهر أهمية التسبيب في إثبات عيب السبب أمام القاضي الإداري فهو شكلية تعتمد على الكتابة، وهذا يتفق مع طبيعة الإثبات في المنازعة الإدارية.

غير أن هذا الدور بالرغم من أهميته في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار إلا أنه مازال يعتبر ذو طبيعة زائدة وغير ضرورية، لأن القاضي يفضل أن يستخدم سلطاته في إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب، بدلا من استخدام التسبيب كوسيلة من وسائل الإثبات المباشرة لعيب السبب.

وتبرز هذه الأهمية بشكل واضح بالنظر إلى أن التسبيب القانوني له خاصية قبلية لصيقة بالقرار، ويجب أن يكون مباشرا ومعاصرا لصدور القرار، أما التسبيب القضائي أو طلب الإفصاح عن الأسباب له خاصية لاحقة، لأنه يتم بعد صدور القرار الإداري، وفي إطار منازعة قضائية، وبالتالي فالتسبيب القانوني يحقق الحماية السابقة لمبدأ المشروعية، لأنه يجعل الإدارة تتقيد بالقانون والتصرف في إطاره.

المنارة للاستشارات

على ضوء ما سبق نقدم توصيات أهمها جعل مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية قاعدة عامة، نظرا لدوره الفعال في الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار الإداري.

وجعل الرقابة الإدارية المعاصرة والشكلية على التسبيب القانوني، بمثابة رقابة مكملة للرقابة القضائية الموضوعية اللاحقة على عيب السبب، على اعتبار أن التسبيب له دور كبير في الكشف عن هذا العيب.

أو على الأقل توسيع سلطات القاضي الإداري، في الزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار، كبديل عن التسبيب المفروض بنص، خاصة في الدول التي تتبنى القاعدة العامة التي تقضي بأنه لا تسبيب إلا بنص ومنها الجزائر، إلى حين تعميم مبدأ التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية.

الهوامش والمراجع المعتمدة

(1) Jean-François Lachaume, le formalisme, AJDA, n° spécial, 1995, Dalloz, Paris, p 137.

(2) ميسون جريس الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2015، ص 57.

(3) منى رمضان بطيخ، مسئولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2014، ص 35.

(4) سعيد عطية ابراهيم هلال، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، الطبعة الأولى، دار الحقانية، القاهرة مصر، 2015، ص 154.

(5) M Elyaagoubi, la motivation des actes administratifs, thèse de doctorat, université de Grenoble, France, 1981, p 166.

(6) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 28 ماي 1954. مأخوذ عن على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 762.

المنارة للاستشارات

(7) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 17 جانفي 1950. مأخوذ عن أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر،2008، ص 376.

(8) من بينهم Auby ومحمد عبد اللطيف. أشار إلى ذلك أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 376.

(9) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 376.

(10) محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 1996 ص 195.

(11) قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية M.Kherouaa et autre الصادر بتاريخ 2 نوفمبر 1992. أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 376.

(12) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 376.

(13) القرار الصادر في 14 ديسمبر 1985. أشار إليه محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 196.

(14) محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء، المجلد الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2015، ص 283.

(15) مصطفى محمود عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، بدون دار نشر، مصر،1990، ص 52.

(16) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 442.

(17) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 435.

(18) القانون رقم79-578 المؤرخ في 11 جويلية 1979 المكمل بالقانون رقم 86- 76 المؤرخ في 17 جانفي 1986 المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور.

(19) القرار المؤرخ في 1 ماي 1936 في قضية Couespel du Mesnil أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 436.

المنارة للاستشارات

(20) القرار المؤرخ في 28 ماي 1945 في قضية Barel أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 436.

(21) القرار المؤرخ في 3 جانفي 1959 في قضية grange أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 437.

(22) القرار المؤرخ في 26 أكتوبر 1960 في قضية Rioux أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 437.

(23) القرار المؤرخ في 21 ديسمبر 1960 في قضية premier ministre– Vicat Blanc أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 437.

(24) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 447.

(25) الحكم الصادر بتاريخ 2 ماي 1973. أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، بدون دار نشر، بدون مكان نشر 2010، ص 945.

(26) الحكم الصادر بتاريخ 10 نوفمبر 1990. أشار إليه حمدي ياسين عكاشة، نفس المرجع، ص 950.

(27) الحكم الصادر بتاريخ 22 ماي 1965، والحكم الصادر بتاريخ 31 مارس 1956. أشار إلى هذه الأحكام أشرف عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 448.

(28) القرار المؤرخ في 01 فيفري 1999، الغرفة الثانية في قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود (ق.غ.م)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2001، ص 95. والقرار المؤرخ في 11 فيفري 2002، الغرفة الثالثة (ق.غ.م)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 147. والقرار الصادر بتاريخ 19 فيفري 2001 في قضية (د) ضد وزير العدل أشار إلى هذا القرار لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 337 وما بعدها.

(29) جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري (وسائل الإثبات في نطاق قضاء الإلغاء) الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009، ص 61.

المنارة للاستشارات

(30) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الوجيز في الإثبات وإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة مصر، 2008، ص 245.

(31) إبراهيم المنجي، المرافعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1999، ص 465.

(32) عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان الأردن، 2007، ص 352.

(33) بدران مراد، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 9.

(34) علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 608.

(35) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 518.

(36) Marie Christine ROUAULTE, Contentieux administratif, 3éme édition, Gualino, Paris, 2006 p 211.

(37) أحمد كمال الدين موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة مصر، 1977، ص 590.

(38) لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 68.

(39) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 25.

(40) القرار المؤرخ في 17 أفريل 1963 في قضية dame marsa، والقرار الصادر في 8 جوان 1966 في قضية Banse. أشار إلى هذه القرارات محمد عبد الحميد مسعود، إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر 2009، ص 536.

(41) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 1986، والقرار رقم 327 جلسة 13 فيفري 1988، والقرار بتاريخ 14 أفريل 1990. أشار إلى هذه الأحكام إبراهيم المنجي، المرجع السابق، ص 522 وما بعدها.

المنارة للاستشارات

(42) إبراهيم محمد غنيم، المرشد في الدعوى الإدارية، دار الكتب القانونية، مصر 2008، ص25.

(43) بدران مراد، المرجع السابق، ص16.

(44) جورجي شفيق ساري، قواعد وأحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر)، الطبعة السادسة، منشأة المعارف الإسكندرية مصر، 2006، ص 627.

(45) القرار المؤرخ في 31-05-1999 في قضية درياس مالك ضد والي ولاية سطيف. قرار غير منشور مأخوذ عن لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 87.

(46) القرار المؤرخ في 14-06-1999 في قضية والي ولاية تلمسان ضد (أ . م)، الغرفة الثانية، فهرس 228. مأخوذ عن لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 62 – 64.

(47) أشرف عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 534.

(48) عايدة الشامي، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، اليمن، 2008، ص 31.

(49) سامي الطوخي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية دراسة تطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2016، ص 202.

(50) قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 5 جوان 1953 في قضية Babonneix فبالرغم من أن المجلس قد أمر الإدارة بإيداع الوثائق اللازمة فقد التزمت الصمت، وبالتالي اعتبرها المجلس مسلمة بصحة الوقائع الواردة في عريضة المدعي. مأخوذ عن أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 535.

(51) أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 555.

(52) القرار الصادر بتاريخ 5 جوان 1953 المذكور سابقا.

(53) القرار الصادر بتاريخ 17 أفريل 1963 في قضية dame marsa المذكورة سابقا.

المنارة للاستشارات

(54) القرار الصادر في 30 نوفمبر 1959 في قضية Grange؛ والقرار المؤرخ في 30 سبتمبر 1963 في قضية Decremiers أشار إليه أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، المرجع السابق، ص 555.

(55) C.E, 1 juin 2011, M. Beddiqf. cité par Syline Caudal, la motivation en droit public, éditions Dalloz, Paris France, 2013, p 99.

(56) Syline Caudal, la motivation en droit public, op cite, p 99.

المنارة للاستشارات