

April 2012

Exceptions of the principle of Imperative Reasoning of Individual Administrative Decisions in France

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

(2012) "Exceptions of the principle of Imperative Reasoning of Individual Administrative Decisions in France," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2012 : No. 50 , Article 6.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2012/iss50/6

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

Exceptions of the principle of Imperative Reasoning of Individual Administrative Decisions in France

Cover Page Footnote

Anis Fozi Abdulmajeed Ph.D. student in Public Law, Faculty of Law, Damascus University, Syria

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

الأستاذ/ أنيس فوزي عبد المجيد(*)

الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا*

ملخص البحث

يعتبر مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية من أهم معالم سياسة الوضوح الإداري لأنه يعني أن تلتزم الإدارة حين إصدارها للقرار أن تضمنه أسبابه القانونية والواقعية، مما يسمح كقاعدة عامة لذي الشأن بالاطلاع على أسباب القرار في وقت اطلاعهم على القرار المخاطبين به والمؤثر على مراكزهم القانونية الأمر الذي يحقق التفاهم والتعاون بين الإدارة والمتعاملين معها، ويقوي جسور الثقة بين الطرفين مما يسهل على الإدارة مهمتها في تحقيق الصالح العام.

وهذا المبدأ أخذ به المشرع الفرنسي بموجب قانون رقم (٥٨٧) الصادر في ١١ تموز ١٩٧٩، لكن بالمقابل فإنه قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبب القرارات التي تخضع بحسب الأصل لهذا الالتزام، غير أن هذه الاستثناءات لا تنتج أثراً متماثلاً، فكل من الاستعجال المطلق والقرار الضمني يحول دون تسبب القرار ذاته، لكنه لا يمنع من الإفصاح عن الأسباب في وقت لاحق، أما السرية فهي تمنع التسبب بشكل دائم.

(*) طالب دكتوراه في القانون العام - بكلية الحقوق - جامعة دمشق - سوريا.
* أجزى للنشر بتاريخ ١٧/٥/٢٠١١.

المقدمة

يقصد بالتسبب بأنه الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة،^(١) وتعتبر مشكلة تسبب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتمت بها كتابات الفقه الإداري الحديث في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان، على أساس أن أحد أهم هذه الحقوق - بل وفي مقدمتها - حق العلم والمعرفة، الذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبب الوجوبي، والذي يعني عدم التزام الإدارة بالإفصاح عن أسباب قراراتها إلا عند وجود نص يلزمها بذلك،^(٢) وهو ما يتنافى ومقتضيات حق العلم والمعرفة، لذا نجد رياح التغيير تهب في شتى الأنظمة القانونية دافعة هذه الأنظمة لتقرير مبدأ التسبب الوجوبي وصياغته في نصوص ملزمة وصل حد

(١) د. داود عبد الرزاق الباز - نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي - دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي - الطبعة الأولى - لجنة التأليف والتعريب والنشر - جامعة الكويت - ٢٠٠٧م - ص ١٤٣. وانظر في ذلك د. دعاء عبد المنعم شفيق - نظرية القرار الإداري المضاد - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة الزقازيق - بدون تاريخ - ص ١٩٢.

(٢) د. رضا عبدالله حجازي - الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ٢٠٠١م - ص ١٤. وانظر في ذلك أيضاً د. ثروت عبد العال - الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية - رسالة دكتوراه - جامعة أسيوط - بدون تاريخ - ص ٨٤. وانظر في الفقه الفرنسي:

- Rene Hostiou - "procedure et formes de l'acte administrative unilateral en droit français" - L.G.D.J. - Paris - 1975 - p. 169.
- Pacteau (B.) - "Le juge de l'exès de pouvoir et les motif de l'acte administrative" - L.G.D.J. - 1977 p. 47 et s.
- Eisenberg (E) - "L'audition ducitoyen et motivation des decisions adminiatives" - Harmattan - 2000 - p. 41.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

تفديسها إلى إقراره كمبدأ دستوري في بعض هذه الأنظمة، ويعني مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية أن الإدارة تلتزم حين إصدارها للقرار أن تضمنه أسبابه القانونية والواقعية.

ولقد فطن النظام القانوني الفرنسي لأهمية التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، فسعى الفقه الإداري الفرنسي إلى توجيه سهام نقده إلى تمسك الإدارة الفرنسية بمبدأ «لا تسبب إلا بنص»، وجاء دور المشرع الفرنسي الذي تمثل في إصدار سلسلة من التشريعات استهدفت تقرير مبدأ الوضوح الإداري، ومهدت الطريق أمام قانون رقم ٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ بشأن تقرير مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، ولكن إذا كان هذا القانون لم يقرر التسبب الوجوبي كمبدأ عام وإنما اكتفى بقصر نطاق الالتزام به على بعض طوائف من القرارات الإدارية الفردية، فإنه بالمقابل قد تضمن بعض الاستثناءات التي من شأنها إعفاء الإدارة من تسبب القرارات التي تخضع بحسب الأصل لهذا الالتزام، فالمواد الأولى والرابعة والخامسة من القانون تضمنت ثلاثة استثناءات هي السرية: وهذا الاستثناء دائم أي أنه يمنع التسبب بشكل دائم ولكن قيمته محدودة، الاستعجال المطلق: وهو استثناء عام لكنه يتوقف على الظروف والملابسات التي تحيط بمصدر القرار، القرارات الضمنية: وهو استثناء عارض لكنه مؤثر على الالتزام بالتسبب، مع ملاحظة أنه في حالتي الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية لا يستحيل على الإدارة الإفصاح عن الأسباب في وقت لاحق.

وبناء على ما تقدم سوف نبحت في هذه الاستثناءات في ضوء أحكام القانون رقم ٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: القرارات التي تكتنفها السرية

المطلب الثاني: الاستعجال المطلق

المطلب الثالث: القرارات الضمنية

المطلب الأول

القرارات التي تكتنفها السرية LE SECRET

قرر المشرع الفرنسي في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩ استبعاد الحالات التي تكتنفها السرية من الخضوع للالتزام بالتسبب الوجوبي مطلقاً، أي سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر في وقت لاحق،^(٣) ولكن ما المقصود بالسرية التي تحول دون التسبب مطلقاً؟

لقد تضمن مشروع الحكومة مفهوماً واسعاً للسرية فلقد أشارت بجانب السرية التي تقررها نصوص تشريعية إلى تلك التي تقررها النصوص اللائحية، بينما تصدى مجلس الشيوخ لهذه الإشارات مستهدفاً عدم عودة فكرة أسرار الدولة إلى إطارها المبهم وغير المحدد، لذا ووفقاً للنص الفرنسي الحالي فإن السرية التي يحميها القانون والتي تحول دون الخضوع للتسبب هي التي تتعلق بالدفاع القومي وفقاً للمادة (٧٢) والمواد التالية من تقنين العقوبات الفرنسي، وهكذا حرص المشرع الفرنسي على تحديد دائرة السرية في أضيق مجال ممكن حتى لا تتخذها الإدارة ذريعة تخفي وراءها نوايا سيئة تجاه القانون الوليد،^(٤) وللقاضي أن يطلب من الإدارة إحاطته بطبيعة وليس بمضمون المستندات والمعلومات التي في حوزة

(3) (Y) Gaudemet – “La motivation des actes administratifs” – Annales des Mines- Supplément semestriel au numero de Février – Mars – 1983- p. 7.

(4) Sur (S.) – “Motivation ou non motivation des actes administratifs” – A.J.D.A. – 1979 – p. 3.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

الإدارة، والأسباب التي من أجلها رفضت تقديمها إليه حتى يتأكد من توافر السرية التي يحميها القانون،⁽⁵⁾ وأعطى المشرع للإدارة مهلة شهر حتى تسارع في الإجابة على القاضي، ومن التطبيقات القضائية الحديثة على استثناء حالات القرارات التي تكتنفها السرية من الخضوع لوجوب التسبيب حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية «Chemouni» الصادر في ١٠ نيسان ١٩٩١ والذي تتلخص وقائعه في أن السيد «Chemouni» قد تقدم للإدارة المختصة بطلب ترخيص لحمل سلاح ناري ولكن الإدارة رفضت طلبه دون إيضاح لأسباب رفضها، وعندما طعن المذكور في القرار السابق قضى مجلس الدولة بأنه بالرجوع إلى المادة الأولى من القانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩ الصادر في ١١/٧/١٩٧٩ والمعدلة بالمادة (٢٦) من القانون الصادر في ١٧/١/١٩٨٦، نستنتج أن واضعي القانون أظهروا نيتهم في الأعمال التحضيرية في اعتبار القرار الصادر برفض منح ترخيص سلاح أو تجديده من الحالات التي يعتبر فيها الاطلاع على الملفات الإدارية أو الأسباب التي من أجلها صدر القرار انتهاكاً لسرية كفل لها القانون الحماية، وفي تعليق السيد «Dominique-Mailarell»⁽⁶⁾ على الحكم السابق نجده يقرر أن مجلس الدولة كان أمام أحد فرضين: إما أن يقبل الحد الأدنى من الرقابة على أسباب القرار الصادر برفض منح التصريح بحمل السلاح، وذلك بفحص مشروعية الأسباب التي تقدمها له الإدارة، أو أن يتنازل تماماً عن الرقابة على هذه الأسباب باعتبار اكتنافها بالسرية التي كفل لها المشرع الحماية، والحكم السابق يوضح اختيار المجلس للحل الثاني وهذا الاختيار

(5) Julien – Laferriere (F.) – Note sous C.E. – 20 Octobre 1982 “Duffourg” D. – 1983 – p. 112.

(6) Dominique Maillarell – Le refus d'aurorisation ou de renouvellement d'une autorisation de détention ou de port d'armes n'a pas a être motive, D. 1992- comm. – p. 212.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

تم بناء على الأعمال التحضيرية للقانون الصادر في ١٧ كانون الثاني ١٩٨٦، حيث اتجهت الآراء أثناء مناقشة المادة (٢٦) من القانون إلى استثناء حالات القرارات التي تتضمن رفض منح تراخيص السلاح من الخضوع للالتزام بالتسبب إلا أن الصيغة النهائية للمادة راعت عدم تبني وجهة النظر السابقة صراحة حتى لاتفتح الباب أمام الإدارة للتحايل على أحكام الالتزام بالتسبب.

وانتهى السيد « Dominique-Mailarell » إلى أن حكم « Chemouni » لا يتوافق والروح العامة التي تميز بها القانون الصادر في ١٧/ كانون الثاني ١٩٨٦ والذي جاء بتوسع حقيقي لنطاق الالتزام بالتسبب الوجوبي كإحدى الضمانات الفعالة للأفراد.^(٧)

وكذلك الحكم المعروف باسم « MM.Mondange »،^(٨) وتتخلص وقائع هذه القضية في أن السيد « M.Mondange » والسيدة حرمه تقدما بطلب لتبني طفل من محافظ المقاطعة (Saine - Marine) وكانا يبلغان من العمر ٤١ عاماً، و ٣٩ عاماً وكلاهما يعمل أستاذاً، وتضمنت الأوراق المقدمة منها ثلاثة بحوث اجتماعية في تشرين الأول سنة ١٩٨٨ وفي كانون الثاني وشباط ١٩٨٩، وأربعة لقاءات مع أطباء نفسيين في تشرين الأول سنة ١٩٨٨، وفي آذار ١٩٨٩ تم فحص الطلب وأرجئ للبت فيه لمدة ستة أشهر، وفي كانون الأول سنة ١٩٨٩ تم تحويل الطلب إلى الطبيب « NOEI » وهو طبيب أمراض نفسية الذي فحص الطلب في الفترة من آذار

(٧) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد - تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء - مصر - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٧ م - ص ٢١٩ و ٢٢٠.

(8) Jean - Claude Bonichot - Conclusion sur Le Conseil d'Etat - Section - 3 Décembre 1993; "La motivation des refus d'agrément en vue de l'adoption d'un enfant" - R.F.D.A. - Septembre - Octobre 1994 - p. 1048.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

إلى تشرين الثاني سنة ١٩٩٠، وفي أيلول ١٩٩١ صدر قرار برفض طلب التبني وتم التصديق عليه في ١١ أيلول ١٩٩١، وتقدم نوا الشأن بطعن أمام المحكمة الإدارية بفرساي والتي ألغت القرار السابق بموجب حكمها الصادر في ٤ يونيو ١٩٩٢.....، ثم تقدم محافظ فرساي باستئناف هذا الحكم، وقد أثار هذا الطعن تساؤلاً مهماً أمام القضاء الإداري حول كيفية تسبب قرارات طلبات التبني؟ ولقد أجاب مفوض الحكومة في هذه الدعوى على التساؤل السابق كالتالي، إنه بالرجوع إلى المادة (٦٣) من تقنين الأسرة والمساعدات الاجتماعية الفرنسي حيث جاء فيها « ربيب الدولة » الطفل اليتيم بالملجأ» لا يمكن تبنيهم إلا لأشخاص معتمدين لهذا الغرض، تتوافر بهم شروط محددة بموجب مرسوم يصدره الموظف المسؤول عن مصلحة الإعانة الاجتماعية والطفولة»، ويحدد مرسوم ٢٣ آب سنة ١٩٨٥ الشروط ذاتها في المادة الرابعة منه حيث ورد فيها «من أجل فحص طلب التبني فإن مسؤول الإعانة الاجتماعية والطفولة يقوم بعمل كل التحريات التي تسمح له بتقدير مدى توافر الشروط اللازمة في الطالب على المستوى العائلي والنفسي والتربوي ويمارس على القرارات المتخذة رقابة قضائية عادية»^(٩)، وبموجب نص المادة التاسعة من المرسوم ذاته «كل رفض لطلب تبني يجب تسببه وفقاً للشروط المحددة بالمادة الثالثة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩»، ولا يفهم هنا اشتراط التسبب التفصيلي، وإنما يشترط التسبب القانوني الصحيح الذي يتلاءم وطبيعة القرار في الظروف التي اتخذ فيها،^(١٠) وبالرجوع إلى القرار المطعون فيه نجد أن رفض السلطة الإدارية المختصة تأسس على سبب ذكرته في صلب قرارها، وهو عدم

(9) C.E. – sect. – 4 Novembre 1991 – Epoux Happart – Rce. – p. 361 – conclusion Hubert.

(10) C.E. – 22 Mars 1991 – “M.et Mme Bercot” – req. – n. 102030.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

توافر الضمانات النفسية اللازمة لتبني طفل، ولم تذكر الإدارة أكثر من ذلك استناداً إلى أن هذه المعلومات تتعلق بالسرية الطبية التي لا يمكن تبليغها أو نشرها، وإذا كان ذو الشأن يعني على هذا التسبب أنه جاء غير كاف فإنه يجب التركيز على الحقائق الآتية:

أ- التسبب قاعدة شكلية تسمح لمستقبل القرار بمعرفة أسبابه بمجرد قراءته وهذا لا يستبعد التسبب بالإحالة إلى وثيقة أخرى ما دامت هذه الوثيقة ملحقة بالقرار ذاته،⁽¹¹⁾ ولكن يشترط أن تتضمن الوثيقة المحال إليها تسبب القرار الذي يحيل إليها، وهو ما لم يتوافر في القرار المطعون فيه،⁽¹²⁾ ويجب كذلك أن يكون التسبب معاصراً للقرار وهو ما يؤدي إلى رفض التصحيح اللاحق لعيب التسبب،⁽¹³⁾ والخلاصة أن محافظ المقاطعة لو قام بالإشارة في قراره المطعون فيه إلى الإحالة إلى التقرير الطبي الذي قدم إليه من الطبيب المختص، شريطة أن يكون هذا التقرير قد توافرت به الشروط القانونية للتسبب بالإحالة ما كان هناك وجه للنعي على القرار بعدم كفاية التسبب، وادعاء الإدارة أنها لم تقم بهذه الإحالة استناداً إلى السرية الطبية يمثل خطأ واضحاً بين مواد تسليم الوثائق والملفات الطبية بالرجوع إلى قانون ١٧ تموز سنة ١٩٧٨، الذي يقرر حق الغير في الاطلاع على الوثائق غير المسماة، وبين مواد قانون ١١ تموز ١٩٧٩ الذي يقرر وجوب التسبب على بعض القرارات الإدارية لإحاطة ذي الشأن من المخاطبين بالقرار علماً بمبرراته.

(11) C.E. – 1 Juillet 1981- “Besnault” – Rec. – p. 291.

(12) C.E. – 7 Décembre 1983 – “Brassie” – Rec. – tables – p. 595.

(13) C.E. – 5 Mai 1986 – “Ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale C./ le blanc Tissier” – Rec. – P. 128.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

ب- يجب أيضا ملاحظة أن السرية الطبية لا يمكن الاطلاع عليها، ولكن التساؤل هنا حول ما هو المقصود بعدم الاطلاع؟ هل يقصد به ذو الشأن وهو المريض الذي تتعلق به هذه المعلومات أصلاً، وتعتبر بالنسبة له من الأمور الشخصية يجب معرفتها والوقوف على حقيقتها؟ إن المنطق السليم يقودنا إلى الإجابة بالنفي، وهذا ما ورد في تقرير السيد «B.Genvois» في قضية الإدارة المختصة بالمساعدات العامة بباريس،^(١٤) والذي انتهى فيه إلى أن قاعدة السرية الطبية والتي تفرضها أدبيات وأخلاقيات مهنة الطب والمشار إليها في المادة الحادية عشرة من قانون أخلاقيات المهنة الطبية، تهدف أساساً إلى حماية الحياة الخاصة والأسرار التي لا يكون من المرغوب فيه إذاعتها للغير، وبالتالي فإنها موضوعة من أجل مصلحة المريض وهو ما يؤدي إلى أن المريض له الحق في الاطلاع على حالته الصحية، وله الحق في تقرير ما يفعله بالمعلومات الطبية التي تخصه، وهذا ما أكدته المجلس في حكمه الشهير «Pasquier»^(١٥) وبالتالي فإنه فيما يتعلق بطلبات التبني يجب التفريق بين مبادئ حماية السرية المهنية الطبية وبين وجوب التسبب فيجب إذا الانطلاق من الأفكار الآتية:

- لا يمكن الاحتجاج بالسرية المهنية الطبية في مواجهة المعنيين بالمعلومات الطبية.
- يجب تجنب إشهار معلومات مشمولة بالسرية، ويجب أن نتوخى الحذر في مضمون المعلومات الطبية وتحديد الشخص الذي يستقبلها.

(14) C.E. – 22 Janvier 1982 – D. 1982 – Juris – Concl – p. 291.

(15) C.E. – 12 Novembre 1969 – “Pasquier” – Rec. 1969 – p. 495.

• إن حظر الإشهار يمكن تفاديه وتقليل مخاطره فلا يكون من خلال عدم تسبب القرار، وإنما يكون عن طريق التسبب بالإحالة إلى التقارير الطبية التي لا تلتزم الإدارة بإعلانها إلى ذي الشأن، ولكن فقط إحالته إليها إذا طلب الاطلاع.

• إذا كان من الأفضل عدم تسليم تقارير طبية فيجب تسبب القرار بطريقة تجعل ذي الشأن لديه فكرة ولو محددة بما فيه الكفاية عن الأسباب الطبية التي ظهرت للإدارة وتستند إليها في رفض قبول طلب التبني المقدم منه، سواء تعلق الأمر بمسائل ذات طابع نفسي أو جسماني دون أن تكون الإدارة ملتزمة بإعطاء تفاصيل عن هذه الأمور.

إن هذا الحل له فوائد كثيرة ومساوئ قليلة:

الفائدة الأولى: حيث يسمح لذي الشأن أن يكون لديهم دراية مباشرة بأسباب الرفض الموجهة إليهم دون الحاجة إلى الإحالة إلى طبيب وسيط لنقل هذه المعلومات إليه - وهو الحل الذي أتى به قانون ٦ كانون الثاني ١٩٧٨ - لأنه قد يصعب عليه الوصول لهذا الطبيب، ثم إن هذا الطبيب الوسيط يعتبر من الغير الذين قد يحتاج ذو الشأن عدم نشر أو إذاعة أسرارهم أمامهم أو توسيع عدد الذين تم إطلاعهم على هذه الأسرار.

الفائدة الثانية: إذا كانت مواعيد الطعن تبدأ منذ إعلان القرار لذي الشأن، وبالتالي فإن القرار الذي يتضمن رفض طلب التبني يجب ألا يتوقف العلم بأسبابه على الإحالة إلى طبيب وسيط؛ لأن ذلك قد يؤدي إلى فوات مواعيد الطعن.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

وأخيراً يثبت لنا من هذا الحكم أنه لا يوجد ثمة عائق حقيقي أمام تقرير مبدأ التسبب الوجودي غير أن هناك حالات استثنائية، ويجب أن تقدر فيها الضرورة بقدرها بحيث لا يتوسع فيها، وهو ما جعل السيد مفوض الحكومة يقرر « أن المقابلات التي تمت مع الطبيب النفسي السيد (NOEL) كأحد إجراءات الفحص الطبي لطلب التبني والتي ظهر من خلالها أن لدى كل من السيد (M.Mondange) وحرمة مشاكل نفسية تمثل أمراضاً خطيرة تحول دون قبول طلب التبني المقدم منهما، ومن الصعوبة قبول القول إن تقرير السيد (NOEL) بما تضمنه من حقائق طبية كان مفاجأة لذي الشأن عقب الاطلاع عليه فيما بعد؛ لأن هذه المعلومات تتعلق بذي الشأن ومفترض علمه بها من قبل، مما يبرر ما اتبعته الإدارة في تسببها من الإيجاز والاكتفاء ببعض التلميحات كقولها (إن المدعين كانت لهما مقابلات مع طبيب نفسي)، وهو أيضاً ما يغني الإدارة عن اللجوء إلى طبيب وسيط لإعلان ذي الشأن بأسباب القرار.....، ولكل ما تقدم نرى إلغاء الحكم الصادر من المحكمة الإدارية المطعون فيه؛ لأنه لم يفحص دافع الإدارة التي تركزت على تبرير منهجها في التسبب الوارد بالقرار نزولاً على اعتبارات السرية التي يحميها القانون».

ولئن كان هذا هو وضع الاستثناء من التسبب الوجودي نتيجة لسيادة مفهوم السرية الإدارية في النظام القانوني الفرنسي، فإنه لا بد لنا لكي نتكامل الرؤية أمامنا من الاطلاع على هذا الموضوع في النظام القانوني المصري، حيث نلاحظ أن هذا النظام مازال يتمسك بمبدأ « لا تسبب إلا بنص »^(١٦) ويتضح ذلك من خلال ما

(١٦) ومن أمثلة النصوص القانونية في مصر التي نصت على التسبب ما أوضحتها المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ من ضرورة تسبب القرار

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

اطرد عليه مجلس الدولة المصري في أحكامه حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن: «الأصل في القرار الإداري عدم تسببه، إلا إذا نص القانون على وجوب التسبب». (١٧)

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها حيث قضت بأنه: «إذا كان الأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قراراتها، ما لم يلزمها المشرع بذلك، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها طواعية في حين لم تكن ملزمة بذلك، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مدى مشروعيتها طالما أنها طرحت على المحكمة، وأصبحت بذلك عنصراً من عناصر الدعوى، الثابتة بالأوراق». (١٨)

وكذلك قضت أيضاً بأنه: «من المسلمات أن الجهة الإدارية غير ملزمة بإبداء أسباب لقرارها ولكنها إن أقامت قرارها على أسباب معينة فإن القضاء في سبيل إعمال رقابته على هذه القرارات أن يمحس هذه الأسباب ليبين ما إذا كانت تتفق

الصادر برفض التظلم، وكذلك المادة /٤٥/ من القانون رقم /٤٣/ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلي حيث أوجبت تسبب قرار حل المجلس الشعبي للمحافظة أو غيرها من وحدات الحكم المحلي. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها رقم /١٦/١٧٠ ق - تاريخ /١١/٥/١٩٦٥ مجموعة ٥ سنوات ص ٥٤٧. حيث قررت أن «عدم تسبب القرار الإداري حيث يوجب القانون ذلك يعتبر عيباً شكلياً جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار»، وبنفس المعنى أيضاً انظر حكمها رقم /٦/٩٥٩ ق - تاريخ /٦/٢٥/١٩٥٣ - مجموعة ٧ سنوات - ص ٧٩٩.

(١٧) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية - جلسة /٤/٢٤/١٩٦٨ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات - ص ٣٠٤.

(١٨) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - طعن رقم /٣٩٤٥/ لسنة ٣٧ ق - جلسة /٢٩/١/١٩٩٤ - المشار إليه في كتاب د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة - دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب والشروط) - الطبعة الأولى - مصر لم يذكر دار النشر - ٢٠٠٤م - ص ٢١٩.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

وحكم القانون أم أنها تخالفه» (١٩).

وقد استند النظام القانوني المصري في تبنيه لهذا الاتجاه إلى عدد من الحجج منها سيادة السرية الإدارية وقد تعزز ذلك بما قرره المادة /٣٣٩ مكرر/ من تقنين العقوبات المصري من حماية جنائية للسرية الإدارية، وبالتالي فإن السرية الإدارية قد شكلت عائقاً منيعاً أمام التطور نحو تقرير مبدأ التسبب الوجوبي في النظام القانوني المصري، الذي تمسك بما انتهى إليه النظام القانوني الفرنسي من حماية السرية الإدارية في القوانين المتتالية التي قرر فيها هذا الأخير حق الأفراد في الاطلاع على الملفات الإدارية. (٢٠)

ونحن نرى أنه بالرغم من سلامة منطق الحجة المتعلقة بعدم التسبب الوجوبي نتيجة لسيادة مفهوم السرية الإدارية باعتبارها تهدف إلى الحفاظ على مقتضيات أولى بالرعاية، مثل مقتضيات الأمن القومي والسرية المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة ومقتضيات السرية المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد، إلا أن الواقع أثبت أن الأضرار المترتبة على السرية تفوق بكثير الفوائد والميزات المرجوة منها، فإذا كانت السرية الإدارية تهدف إلى تفعيل العمل الإداري، إلا أن لها مساوئ لا يمكن التغاضي عنها بالقول إن هناك شفافية سياسية أو وضوحاً على المستوى السياسي أو أن هناك رقابة قضائية تحول دون انحراف السلطة الإدارية، ويمكن إبراز بعض

- (٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - الطعن رقم /١٧٩٠/ ٦ ق - تاريخ ١٩٦٥/٣/٣١م - المشار إليه في كتاب د. حمدي ياسين عكاشه - القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا - مصر منشأة المعارف في الإسكندرية - ١٩٨٧م - ص ٥١٤.
- (٢٠) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد - تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء - المرجع السابق - ص ٣٠٥.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

هذه المساوئ ومنها: أن مفهوم السرية الإدارية يؤدي إلى عدم المساواة بين الأفراد، أي يعني قصر العلم الكافي والمعرفة على مجموعة معينة من الأفراد دون غيرهم. كما يؤدي إلى تخلف الإدارة وعدم تطورها حيث إن اكتتاف العمل الإداري بالسرية يغل يد الباحثين عن تناول هذه الأعمال بالبحث والدراسة وتقديم الاقتراحات و التوصيات الهادفة إلى تطوير الإدارة.

ويرى الباحث أنه لا بد من أن يكون الأصل في القرارات الإدارية هو التسبب الوجوبي، وليس كما اتجه النظام القانوني المصري الذي جعل القاعدة عدم التسبب ما لم يلزم القانون الإدارة بخلاف ذلك، كما أنه يجب توضيح نطاق السرية الإدارية بحيث تقتصر على مجالات محددة بالذات وذلك صيانة لحقوق الأفراد وحررياتهم من عسف الإدارة، وحبذا لو انتهج المشرع المصري سبيل نظيره الفرنسي في إصدار قانون ينص على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية.

المطلب الثاني**L'URGENCE ABSOLUE المطلق الاستعجال**

أولاً: المقصود بحالة الاستعجال المطلق:

يقصد بحالة الاستعجال المطلق، هي الحالة التي تجد فيها الإدارة نفسها ملزمة بالقيام بعمل ما بسرعة، بحيث إن أي تأخير في القيام بهذا العمل يترتب عليه نتائج سيئة تكون الإدارة في غنى عنها ويصعب تداركها، ورغبة من المشرع في ألا يؤدي التسبب في إعاقه إصدار هذه القرارات نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون رقم (٥٨٧) لعام ١٩٧٩ على أنه « إذا حال الاستعجال المطلق دون تسبب القرار فإن هذا القرار يكون مشروعاً حتى لو كان غير مسبب»، ومن

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

الجدير بالذكر أن مشروع الحكومة لم يكن يتضمن صفة المطلق للاستعجال المبرر لعدم التسبب، إلا أن البرلمان الفرنسي بفضل فطنة أعضائه استطاع أن يضيف المطلق للاستعجال في محاولة منه لتحديد الحالات التي قد تتحايل فيها الإدارة على شكلية التسبب الوجوبي، وحتى لا تتخذ الإدارة من فكرة الاستعجال ذريعة تتهرب بها من الالتزام بالتسبب الوجوبي، وإذا كانت فكرة الاستعجال المطلق ليس لها قائمة من القرارات التي تنطبق عليها فإن الأمر يخضع لتقدير القضاء الإداري لتحديد ما إذا كان القرار المطعون فيه قد اتخذ بصدد حالة استعجال مطلق أم لا،^(٢١) ومن أشهر التطبيقات القضائية حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية «Belkacem-Abina»،^(٢٢) ذلك الحكم الذي انتهى فيه مجلس الدولة إلى إلغاء حكم المحكمة الإدارية بباريس، والتي أيدت فيه قرار الطرد الذي أصدره وزير الداخلية في مواجهة السيد بلقاسم، واستند حكم المجلس بالإلغاء إلى عدم التزام الإدارة بوجوب تسبب قرار الطرد على نحو ما جاء به قانون ١١ تموز ١٩٧٩.

وفيما يلي سنتناول بالتحليل ما جاء بتقرير السيد «Oliver – Schreneck» مفوض الحكومة في هذه القضية حيث بدأ بتساؤل مفاده:

هل تدخل إجراءات طرد الأجانب في إطار الاستعجال المطلق المحدد بما جاء في المادة (٢٦) من الإعلان الصادر في ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، وهو ما يعني صدور هذه القرارات خالية من التسبب بالرغم من خضوعها لمبدأ التسبب

(٢١) د. محمد عبد اللطيف - تسبب القرارات الإدارية- دار النهضة العربية - ١٩٩٦م - ص ١١٥ و١١٦.

(22) C.E. - 13 Janvier 1988 - Rapp. Oliver - Schreneck - req. n. 65856- A.J.D.A. 1988 - III - p. 225.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفرية في فرنسا]

الوجوبي تنفيذاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، وهي التي تتناول كيفية التسبب في حالات الاستعجال المطلق؟

والإجابة بالنفي تقتضي إعادة فحص الأوراق من جديد للتأكد من سلامة التسبب على النحو الذي جاءت به المادة الثالثة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩.

السيد بلقاسم وهو جزائري الجنسية حضر إلى فرنسا سنة ١٩٦٣ وأقام بها بطريقة غير شرعية بصفته مأجوراً بعقد سليم حيث كان يعمل في مجال دهانات الحوائط، ثم تزوج بإحدى الرعايا الفرنسيات سنة ١٩٧٨ وأنجب هذا الزواج أربعة أطفال يحملون الجنسية الفرنسية، وفي ٨ آذار ١٩٨٤ وجه إليه قرار طرد اتخذ بتاريخ ٢٩ شباط ١٩٨٤ واستند إلى ظروف استعجال مطلق وفق ما ادعته السلطة الإدارية متخذة القرار، ولقد طعن السيد بلقاسم - والذي كان عليه بموجب هذا القرار مغادرة فرنسا إلى الجزائر - بالإلغاء ضد هذا القرار أمام المحكمة الإدارية بباريس التي أيدت القرار السابق فاستأنف حكمها أمام مجلس الدولة.

ويرى مفوض الحكومة وجوب إلغاء الحكم المطعون فيه وذلك استناداً إلى أن دفوع الحكومة على لسان وزير داخليتها في تبرير القرار السابق، لم تفحصها المحكمة جيداً ولم تواجهها بدفوع السيد بلقاسم، فهي لم تقم بإخطار السيد بلقاسم بدفوع وزير الداخلية إلا بتاريخ ٢٣ تشرين الثاني ١٩٨٤ أي بعد تاريخ الجلسة التي كانت مقررة سلفاً في ٢١ تشرين الثاني ١٩٨٤، وبالتالي لم يتمكن السيد بلقاسم من دراسة هذه الدفوع وتقديم مذكرة دفاعه بناء على هذه الدراسة، وهو ما يخالف نص المادة (١١٥-R) من قانون المحاكم الإدارية والتي تقرّر وجوب إعلان

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

الخصم في الدعوى بمذكرات ودفوع الطرف الآخر التي يقدمها للمحكمة قبل الجلسة بوقت كاف بطريقة لا تعرقل مواعيد الجلسات.

وهكذا يثار تساؤل هنا حول مدى تطبيق نص المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، وما جاء بقانون ٢٩ تشرين الأول ١٩٨١ والذي ترجم هذه المادة حيث جاء فيها أنه « في حالة الاستعجال المطلق ومخالفة للمواد /٢٣/، /٢٤/، (٢٥) لذا فإن قرار الطرد عندما يشكل ضرورة ملحة لأمن الدولة أو لحماية النظام العام فإنه ربما يكون حاداً»، ويشير السيد مفوض الحكومة إلى أن القضاء يمارس رقابة تامة على شروط ومحتوى قرار الطرد خاصة في حالات الاستعجال المطلق بل إن مدى توافر هذه الحالة يخضع أيضاً للرقابة الكاملة للقضاء، وكما أشار السيد «Bruno-Genevois» في تقريره الشهير في دعوى (Mersad) إلى أن الشروط الموضوعية المتعلقة بالمصلحة العليا تبرر مخالفة ما جاء بالمادة (٢٥) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، والتي تعد الحالات التي يمتنع فيها الطرد لأسباب إنسانية أو عائلية وهي حالات تنطبق منها ثلاث حالات على السيد بلقاسم، فهو متزوج من فرنسية، ولديه العديد من الأطفال الفرنسيين، ويقيم بفرنسا منذ أكثر من ١٥ سنة، أما عن إجراءات المواجهة المنصوص عليها في المادة /٢٤/ من الإعلان فإن ظرف الاستعجال المطلق يبرر عدم الالتزام بها.

وبالرجوع لموضوع الدعوى نجد أن السيد بلقاسم يدفع بأن ما ادعاه السيد وزير الداخلية هو مجرد أقوال مرسلّة تخلو من الأساس السليم والأدلة الحقيقية، وأن عناصر الملف لا تنبئ عن وجود حالة استعجال مطلق وذلك على النحو التالي:

● **الدفع الأول:** وهو حسب رأي السيد مفوض الحكومة لا يمكن الأخذ به فلقد تضمن أنه «حسب بعض المعلومات المتوافرة هناك مجموعة من أربعة أو خمسة أفراد من أصل مغربي أغلبيتهم كانوا يقومون بأنشطة من أجل إنشاء رابطة تحريرية، وظلت هذه الجهود متواصلة لعدة أشهر وكانوا يهدفون من وراء هذا إلى قلب أنظمة الحكم في بلادهم وذلك عن طريق اتباع وانتهاج ما جاء بمؤلف رئيس الجمهورية العربية الليبية الاشتراكية المتحدة (الكتاب الأخضر)».

وبتحليل هذا الدفع نستنتج أنه مجرد أقوال مرسله خلت من أدلة حقيقية كما ادعى الطاعن، إذ كيف يمكن لحرفي بسيط في مجال دهانات الحوائط ومجموعة من أربعة أو خمسة أشخاص من أصدقائه أن يقودوا حركة منتظمة ضد أنظمة حكم مستقرة في بلادها، وحتى على افتراض صدق ادعاء الإدارة كيف تمثل تصرفات السيد بلقاسم ورفاقه خطراً على النظام العام الفرنسي، ثم إن في قرار الطرد الصادر ضده المبني على مجرد اعتناق لأفكار سياسية ما يخالف مبدأ الحرية السياسية.

● **الدفع الثاني:** وهو «استناد الإدارة إلى ظرف الاستعجال المطلق لتبرير عدم التسبب»، ويرى مفوض الحكومة أنه دفع مقبول، فحسب ما جاء بمذكرات السيد وزير الداخلية أنه في كانون الأول ١٩٨٣ كان السيد بلقاسم بصحبه كل من أبو ياسر، وتيسير محمد وإلياس نبيل، يبحثون عن متفجرات لحساب إرهابيين إيرانيين في النهاية اشتركوا في التخطيط مع هؤلاء لتدبير محاولة اغتيال للمغني «Rikazarai»، وهذه الوقائع وبافتراض صحتها تعتبر ذات طبيعة تبرر توافر حالة الاستعجال المطلق حتى وإن مر شهران بين واقعة البحث عن متفجرات وبين

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

القرار المطعون فيه (الطرد) ذلك أن هذه المدة وإن ادعى بلقاسم أنها كانت كافية للإدارة لتواجهه بما لديها من معلومات فإن قي نعي الإدارة بأنها كانت تقوم بالمراقبات السرية على هذه المجموعة ما يبزر كتمانها عن أي معلومات للسيد بلقاسم ورفاقه.

إذا تم التسليم بأن شروط المشروعية الداخلية للقرار كانت متوافرة فيجب إذاً فحص الطعن بعدم المشروعية الخارجية للقرار استناداً لعدم كفاية التسييب. أولاً تحديد ما إذا كان القرار قد اتخذ في ظروف استعجال مطلق والتي حددت بموجب المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ يكون سليماً لأنه لا حجة للقول بعدم المشروعية الشكلية بموجب المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، وعلى هذا فإن تسييب القرار الصادر في إحدى حالات الاستعجال المطلق على النحو الوارد بالمادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ والاستثناء الوارد في المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩ يؤدي إلى إعفاء الإدارة من شكلية التسييب الوجوبي لقرارات الطرد التي تتخذ في حالات الاستعجال المطلق، وبالتالي لا تلتزم الإدارة بإجراءات المواجهة المسبقة مع ذي الشأن.

وثانياً بيان الفرق بين مفهوم الاستعجال المطلق الذي جاء بالمادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، وبين ما جاء في المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، ويمكن طرح السؤال بصيغة أخرى وهي هل يمكن القول إن الحالة التي تكون بموجب المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ حالة استعجال مطلق لا يمكن تكييفها كذلك بالرجوع إلى المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩؟

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي أولاً تحديد مفهوم الاستعجال المطلق، وبالرجوع إلى ما جاء بالإعلان الصادر في ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥ فإن فكرة الاستعجال المطلق هي فكرة قانونية تسمح للإدارة ببعض المخالفات القانونية نظراً للظروف التي تواجهها وتحتاج إلى سرعة في اتخاذ القرار الإداري، وكما يقول السيد «Rivero»^(٢٣) بأنها فكرة قانونية تهدف إلى توسيع نطاق المشروعية، ويضيف السيد «Golbol»^(٢٤) في مقاله الذي كتبه تحت عنوان «استثناء حالة الاستعجال المطلق في القانون الإداري» حيث جاء فيه «لا توجد حدود واضحة وفاصلة بين ما يعتبر من الاستعجال وبين ما يعتبر من الاستعجال المطلق في القضاء الإداري الفرنسي».

ومن كل ما تقدم فإننا نستنتج أن الشروط المحددة لحالة الاستعجال المطلق التي أشارت إليها المادة (٢٦) من الإعلان تختلف عن تلك الواجب توافرها في المادة الرابعة من قانون ١١ تموز ١٩٧٩، وهو ما يتضح من خلال التطبيقات القضائية العديدة والتي جاءت بصدد موضوعات رفض تجديد تصريح الإقامة^(٢٥) ووقف اعتماد منتج تجاري^(٢٦).

لقبول عيب التسبب أو لعدم تأثيره على مشروعية قرار طرد أجنبي لصدوره في حالة استعجال مطلق يجب توافر ثلاثة شروط:

(23) Rivero – “Le juge administrative ; un juge qui gouverne”- D. 1951 – p.21.

(24) Golbol – “L' exception d'urgence en droit administrative” – D. 1952 – p. 39.

(25) C.E. – 30 Juin 1982 – “Malley” – Rec.- Tables – p. 504.

(26) C.E. 7 Juin 1985 – Ste Acoposa. Leb – p. 177.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

أولاً: التحقق من توافر صفة «المطلق» لحالة الاستعجال التي تدعيها الإدارة، فالاستعجال لا يرتب نتائجه القانونية إلا إذا كان مطلقاً وهو ما يعني أن الإدارة لن تستطيع أن تتحرف بسلطتها نحو التذرع بالاستعجال إلا في حالات محددة.

ثانياً: أنه بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية لقانون ١١ تموز ١٩٧٩ نجد أن المشرع اتجه إلى أبعد مما ورد بمشروع القانون أو ما أشارت إليه المادة (٢٦) من إعلان ٢ تشرين الثاني ١٩٤٥، فيما يتعلق بتحديد مفهوم الاستعجال المطلق خاصة في حالات طرد الأجنبي فمصطلح الاستعجال المطلق تم اقتراحه بواسطة مجلس الشيوخ أثناء مناقشة مشروع الحكومة، وهكذا جاءت الصياغة النهائية للفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون أن الإدارة التي تواجه ظرف الاستعجال المطلق وتحتاج لمواجهته اتخاذ قرار سريع فإنها تترخص في إهمال شكلية التسبيب الوجوبي على أن تلتزم بتمكين ذي الشأن - في وقت لاحق - من الاطلاع على أسباب القرارات التي اتخذت بصدد حالة الاستعجال المطلق خلال مدة شهر من طلب ذي الشأن.

ثالثاً: يجب أن تضع الإدارة نفسها في أفضل وضع يمكنها من حسن تقدير مدى توافر حالة الاستعجال المطلق، ذلك أن حالة الاستعجال المطلق تضع الإدارة في موقف معقد فالإدارة وهي بصدد إحدى حالات الاستعجال المطلق تقوم بأدوار كثيرة، فهي مطالبة بتقدير الحالة التي تواجهها ثم مطالبة بسرعة مواجهتها بقرارات حاسمة كما يجب عليها في كل ذلك أن تضع في اعتبارها المنازعات القانونية التي تثيرها هذه القرارات، كل هذا يفرض على الإدارة ضرورة اتباع معايير وقواعد واضحة ومحددة.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

وهكذا ينتهي السيد مفوض الحكومة إلى عدم اشتراط الالتزام بالتسبب الوجوبي في حالات الاستعجال المطلق حتى في مجال إبعاد الأجانب، ونستطيع في سبيل تأييد موقف المشرع الاستدلال بما ذهب إليه السيد «Marc-Masson»، وهو عضو برلماني أثناء مناقشة مشروع القانون حيث قرر «أنه يمكن استخلاص بعض الفوائد من استثناء حالات الاستعجال المطلق من الالتزام بالتسبب الوجوبي، ذلك أن الإدارة لا يكون أمامها الوقت الكافي لكي تفصح عن الأسباب التي دعتها لاتخاذ القرارات في هذا الوقت الضيق»، ومما هو جدير بالذكر أن المشرع الفرنسي لم يعتمد جميع حالات الاستعجال، وإنما اكتفى فقط بحالات الاستعجال المطلق فهي وحدها التي يتغاضى فيها عن الالتزام بالتسبب الوجوبي وهو ما أكدته الأحكام العديدة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي ومنها مثلاً حكم «M.Malley»،⁽²⁷⁾ والذي قرر فيه المجلس «إنه لا يوجد مجال لاستبعاد الالتزام بالتسبب الوجوبي لغياب ملامح الاستعجال المطلق عن الظروف والأحداث التي واجهتها الإدارة في هذا القرار»، وبالتالي لا يوجد مجال أو حجة لاستبعاد التسبب لذا فإنه يعد تطبيقاً قضائياً واضح الدلالة على تدقيق الرقابة القضائية، وهناك العديد والعديد من الأمثلة في مجال إبعاد الأجانب التي ادعت فيها الإدارة وجود حالة من حالات الاستعجال المطلق ورفض القضاء الإداري اعتماد حجتها، ونجد في الوقت نفسه العديد من التطبيقات القضائية التي قبل فيها المجلس استثناء الالتزام بالتسبب الوجوبي لتوافر ظرف الاستعجال المطلق، وبالرجوع إلى موضوع الدعوى نجد أن حالة السيد «بلقاسم آبين» تحل مرتبة متوسطة بين الحالات السابق عرضها - فهي لا تعتبر

(27) C.E. - 30 Juin 1982 - "Malley" - R.D.P. 1983 - p. 516.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

من الاستعجال المطلق ولا من الاستعجال العادي- ولكن في غياب التبرير الوزاري فإننا لا نرى مبرراً حقيقياً لاستبعاد القرار الصادر في ٢٩ شباط ١٩٨٤.

وهكذا استنتج السيد مفوض الحكومة أن الإدارة لم يستحل عليها تسبب قرار الطرد الموجه إلى السيد «بلقاسم» وقت إصداره، وانتهى إلى اقتراح الحكم بإلغاء حكم المحكمة الإدارية بباريس الصادر في ٥ كانون الأول ١٩٨٤ والقرار الوزاري الصادر عن وزير الداخلية والمصدق عليه في ٢٩ شباط ١٩٨٤ والموجه إلى السيد بلقاسم أبينا والمتضمن طرده خارج الأراضي الفرنسية.

ثانياً: آثار الاستعجال:

يؤدي الاستعجال المطلق إلى إعفاء الإدارة من تسبب القرار ذاته وقد أثير التساؤل أثناء مناقشة بنود القانون عن مشروعية هذا الاستثناء الذي يمثل اعتداء على مبدأ التسبب الوجوبي وهل يمكن تجنبه، فقد تساءل مقرر اللجنة التشريعية أمام الجمعية الوطنية هل الحالات التي لا تستطيع الإدارة فيها تسبب القرار ولو بإيجاز كثيرة فعلاً؟ وأضاف إن فائدة الالتزام بالتسبب في مثل هذه الحالات هي أنه يسمح للإدارة أن تتحقق من توافر صفة الاستعجال المطلق للظروف التي تحيط بالقرار الذي تزمع اتخاذه، وأن تتحقق أيضاً من ضرورة إصداره دون تأخير، لهذا اقترح أحد النواب أن يعدل النص بحيث يقرر أنه في حالة الاستعجال فإن التسبب يمكن أن يكون موجزاً، غير أن اللجنة التشريعية بالجمعية الوطنية لم توافق على هذا التعديل بالرغم من جانبه الإيجابي وذلك خشية أن يشجع الإدارة على تعميم هذا النوع من التسبب الموجز، خلاصة القول أن الإعفاء من الإفصاح عن الأسباب حسب نص الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون هو إعفاء مؤقت، حيث يجب

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفرعية في فرنسا]

على مصدر القرار تمكين ذي الشأن من الاطلاع على أسباب القرار خلال شهر من تاريخ طلبه، لذلك وبعبارة أخرى فإن الاستعجال المطلق يمنح مصدر القرار مهلة إضافية للإعلان عن الأسباب لكنه لا يعفيه من الإفصاح عنها بصفة مطلقة، وقد حرص منشور رئيس مجلس الوزراء الصادر في ٣١ آب سنة ١٩٧٩ على إبراز هذا المعنى، فالاستعجال المطلق من شأنه فقط إعفاء الإدارة من التسبب الشكلي للقرار إلا أنه لا يعفي الإدارة من ضرورة الاستناد إلى أسباب صحيحة لقرارها تلك الأسباب التي وإن برر ظرف الاستعجال المطلق عدم ذكرها في صلب القرار إلا أنه لا يعفي الإدارة بعد ذلك من وجوب إعلان ذي الشأن بها خلال شهر من طلبه، وهذا يعني أن التسبب هنا ليس معاصراً للقرار وإنما لاحق عليه.

ثالثاً: جزاء عدم إبلاغ ذي الشأن بأسباب القرار الصادر في ظروف الاستعجال المطلق:

- **موقف القانون:** لقد جاء القانون خالياً من الإجابة على التساؤل السابق، ويرجع ذلك إلى رفض الحكومة اقتراحاً بتقرير عدم مشروعية القرار في هذه الحالة، واستندت في رفضها لهذا الاقتراح إلى أن القرار عندما صدر في حالة الاستعجال المطلق كان مشروعاً ولا يمكن القول إنه أصبح غير مشروع في وقت لاحق، وأن مثل هذا الاقتراح يمثل سابقة لا نظير لها في القانون الإداري تجعل المشروعية الشكلية للقرار متوقفة على ظروف لاحقة عليه.
- **موقف الفقه:** انتقد الفقه الفرنسي هذا الموقف السلبي من القانون، وثار الجدل حول إجابة التساؤل السابق والذي تفرع عنه العديد من التساؤلات، فماذا يفعل صاحب الشأن إذا لم يخطر بأسباب القرار بينما القرار نفسه لا يكون غير مشروع لتأخير الإدارة هذا الإخطار؟ ولم يكن الفقه وحده ينتقد موقف المشرع

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

السابق بل إننا نجد الحكومة الفرنسية نفسها اعترفت على لسان وزير العدل أمام الجمعية الوطنية بقوله: «إن الإجراءات التي قررها القانون في هذا الشأن ليست إلا حرثاً في البحر»،⁽²⁸⁾ ولقد نظر جانب آخر من الفقه⁽²⁹⁾ للموضوع بشيء من التفاؤل، إذ رأى هذا الفقه أنه يمكن الوصول إلى نتيجة مؤداها عدم مشروعية القرار ابتداءً وذلك باتباع أسلوب آخر للتحليل، فالقرار يجب أن يستند دائماً لحظة صدوره لأسباب صحيحة، وإذا كان المشرع قد افترض قرينة السلامة للقرارات الإدارية فإنه في حال عدم إجابة الإدارة لطلب ذي الشأن وتمكينه من الاطلاع على أسباب القرار الصادر في ظل ظرف الاستعجال المطلق فإن قرينة السلامة هنا تنتفي وهو ما يعني سحباً ضمناً للقرار، وبالرغم من إيجابية هذا التحليل إلا أنه لا ينأى عن النقد من ناحيتين:

أ- أنه حين يقرر عدم مشروعية القرار بأثر رجعي فإن عدم المشروعية لا يرجع إلى عدم التسبب أي لعدم إعلان صاحب الشأن بالأسباب وهو الأمر الذي يتعلق بالمشروعية الخارجية، وإنما يقرر عدم المشروعية انطلاقاً من افتراض عدم وجود أسباب أو عدم سلامتها، وهو أمر يتعلق بالمشروعية الداخلية.

ب- إن هذا التحليل السابق عرضه لا يضيف جديداً في نطاق النزاع القضائي؛ لأن عدم إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها يسمح للقاضي باستخدام سلطاته في التحقيق وتوجيه إلزام قضائي للإدارة بالإفصاح عن الأسباب،

(28) J.O. – Deb. – Ass. Nat. – 26 Avril 1979 – p. 3062.

(29) Sur (S.) – “Motivation ou non Motivation des actes administratif” – A.J.D.A. 1979 – p 5.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

فإن هي امتنعت جاز للقاضي اعتبار أن القرار قد صدر مفقداً لركن السبب مما يوجب إلغاءه وبأثر رجعي وهي النتيجة نفسها التي وصل إليها هذا الرأي.

ولم يكن القانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ يتضمن ميعاداً للطعن على قرار الإدارة في حالة عدم الإعلان عن الأسباب بعد انقضاء مدة الشهر، وبالتالي كان الميعاد مفتوحاً، غير أن قانون ١٧ كانون الثاني سنة ١٩٨٦ قد فرض ميعاداً واحداً للطعن في القرارات التي تصدر في حالتها الاستعجال المطلق والقرارات الضمنية.^(٣٠)

وكما ذكرنا فيما يتعلق بالاستثناء من التسبب الوجوبي بسبب السرية فيما يخص النظام القانوني المصري، فإننا نؤكد بخصوص هذا الاستثناء أيضاً أي (الاستعجال المطلق)، أن النظام القانوني المصري كما أشرنا سابقاً يتبنى من حيث المبدأ قاعدة عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية، ويورد على ذلك استثناءات يجب أن ترد ضمن نصوص قانونية، بخلاف النظام القانوني الفرنسي الذي نص في القانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ على مبدأ التسبب الوجوبي، واستثنى منه الحالات التي هي موضع البحث، ولذلك فإننا لا نجد في النظام القانوني المصري ما يتعلق بالإعفاء من التسبب الوجوبي بسبب الاستعجال المطلق؛ ذلك لأن مبدأ التسبب الوجوبي أصلاً هو الاستثناء وليس القاعدة.

(٣٠) د. محمد عبد اللطيف - تسبب القرارات الإدارية - المرجع السابق - ص ١١٧.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

المطلب الثالث**القرارات الضمنية LES DECISIONS IMPLICITES****أولاً: التسبب والقرار الضمني:**

اعتبر المشرع الفرنسي سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر تالية على الطلب المقدم من ذي الشأن بمثابة قرار يرفض هذا الطلب، وترجع فكرة القرار الضمني إلى مبدأ قديم ورد بالإعلان الصادر في ١١ تموز ١٩٤٥ والمتعلق بمجلس الدولة، وكذلك المرسوم الصادر في ١١ كانون الثاني ١٩٦٥ والمتعلق بمواعيد الطعن في المواد الإدارية ولقد كانت فكرة القرار الضمني هي أحد العراقيل التي وضعت أمام تقرير مبدأ التسبب الوجوبي، حيث يثور التساؤل هل من المحتمل اشتراط شكل معين لهذا السكوت الإداري أو الصمت الإداري حتى يعترف له بصفة القرار الضمني؟! خاصة أن فكرة القرار الضمني نشأت في فترة لم تكن تطبيقات تسبب القرار الإداري كثيرة بعد، يجيب مفوض الحكومة السيد (Lasry) على التساؤل السابق قائلاً: «إذا تعلق الأمر بقرار ضمني بالرفض فإن ذلك لا يعني سوى مجرد التخيل أو الافتراض، إنه مجرد حيلة قانونية، إذ كيف يمكن فرض قواعد خاصة بالشكل أو الإجراءات على من يصدر القرار الضمني، وكيف يمكن الطعن في هذا القرار استناداً إلى مخالفة هذه القواعد، إن الصفة المجازية للقرار الضمني تستبعد اتباع أي إجراءات أو احترام أي شكل»،^(٣١) ومن الواضح أن الانسحاق مع منطق

(٣١) وهو ما يتضح أيضاً من موقف القضاء الإداري المصري و الكويتي حيث استقر كل منهما إلى أن هناك بعض القواعد الشكلية الخاصة بالقرار الإداري لا تلتزم بها الإدارة في حالة القرار الإداري السلبي وذلك بسبب طبيعته، ومن هذا وعلى وجه الخصوص الالتزام بتسبب القرار الإداري، بل لقد انتهى الاتجاه الراجح لدى القضاء الإداري المصري والكويتي على أن القرار الإداري السلبي غير مسبب بحكم طبيعته..... للمزيد انظر د. محمد فتوح عثمان - مدخل الإجراءات للمحاكمات التأديبية - بحث منشور في مجلة

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

الرأي السابق يؤدي بنا إلى مفارقة صارخة فإذا صدر قرار صريح يفيد الرفض فإنه يجوز النعي عليه بعدم التسبب إذا كانت الإدارة ملزمة بهذه الشكلية، أما في حالة القرار الضمني فإنه لا يجوز للمدعي التمسك بعدم المشروعية الناشئة عن عدم التسبب، وذلك يؤدي دون أدنى شك إلى فتح الباب على مصراعيه للهروب الإداري من تسبب القرارات، وذلك بالتخفي وراء فكرة القرار الضمني كبديل للقرار الصريح الواجب التسبب،⁽³²⁾ لذا فإن مجلس الدولة الفرنسي رفض الأخذ بمنطق الرأي السابق لمفوض الحكومة، بل وعمل على تقريب النظام القانوني للقرار الضمني من القرار الصريح فقرر إلغاء القرار الضمني في حالة عدم الحصول على رأي سابق من الأقسام الإدارية لمجلس الدولة في الحالات التي يكون فيها أخذ الرأي وجوبياً.⁽³³⁾

ثانياً: موقف مجلس الدولة الفرنسي من فكرة تسبب القرار الضمني قبل سنة

: ١٩٧٩

أ- استبعاد المجلس لفكرة القرار الضمني في حالة اشتراط المشرع التسبب:

يقرر مجلس الدولة الفرنسي صراحة في أحد أحكامه أنه في حالة اشتراط

العلوم الإدارية - التي تصدر عن الشعبة المصرية لمعهد الدولي للعلوم الإدارية - العدد الأول - سنة ١٩٩٤.

(32) Pour M. Sur - la logique de la motivation obligatoire implique la suppression des decisions implicites ; «il parait illogique d'exiger la motivation d'un cote, de se contenter du silence, de l'autre...tout acte adminiatratif doit avoir des motifs, compris une décision implicite, et ces motifs doivent être contemporains de l'acte, à tout le moins ne doivent pas être postérieur. Le cas échéant, le guge pourra en demander la pduction et leur inexistance serait une cause de nullité de l'acte. Donc, si l'acte n'existe pas formellement, l'absence de motif du silence équivaut a un refus de l'administration illégal. Dans ces conditions, exiger une décision explicite et motivée n'alourdirait pas considérablement la tache de l'administration» - Serge Sur - article préci. - p. 354.

(33) Concl. Sur C.E. - 12 Octobre 1956 - "Baillet" - md. 1956 - p.664.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

المشروع للتسبب تصبح فكرة القرار الضمني غير واردة أي أن القرار الضمني يصبح غير مشروع.^(٣٤)

وبالمعنى ذاته تقرر إحدى المحاكم الإدارية أنه إذا كانت هذه النصوص لا تمنع صدور قرار ضمني بالرفض ينشأ عن سكوت الإدارة على الطلب بالترخيص،^(٣٥) فإنها تستبعد مشروعية هذه القرارات التي تكون بالضرورة غير مسببة،^(٣٦) وعدم المشروعية هنا يشمل القرارات الضمنية التي تتضمن الموافقة والرفض.^(٣٧)

ب- موقف المجلس من حالة اشتراط المشروع التسبب وتقريره إمكانية اللجوء للقرار الضمني في الوقت نفسه.

ولتوضيح هذه الحالة نضرب مثلاً لها في نص المادة ١/٨٨ من التقنيين الزراعي الفرنسي، وتنص هذه المادة على أن «يفصل المحافظ في الطلب المقدم بقرار مسبب، والسكوت خلال فترة شهرين يعادل قبولاً للطلب»، ومن الواضح أن هذه المادة تنص على تسبب القرار الصريح أيًا كان مضمونه سواء بالرفض أو الموافقة، لكنها لا تنص على القرار الضمني إلا في حالة واحدة هي الموافقة على التصريح بالجمع في الاستغلال الزراعي، ويرى الأستاذ «Waline» أن «المشروع

(34) C.E. – 16 Février 1948 – “Dame Veve Zuylen” – S. 1948 – p. 59 – Conclusion Letourneur – V. (R.) Hositopréci. – p. 239; C.E. – 17 Novembre 1976 – Société pour le développement de L’hospitalisation – Rec. – p.486.

(35) C.E. – 7 Novembre 1975 – “Mme Laglaine” – Rec – p. 549.

(36) T.A. de grenoble – 19 Juin 1963 – “socite d’ action Mutualiste interprofessionnelle de Rouans et de Bourg de Peage” – Rec. –p. 730 – C.E. – sens C.E. 16 Novembre 1984 – “Dieudonne – Rec. p. 372.

(37) C.E. – 5 Février 1971 – “Siste” – Rec. – p. 104.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفرية في فرنسا]

وقع هنا في تناقض صارخ، بل إن النص يفتقد للإتقان في التشريع، ويبدو أنه لا الحكومة ولا البرلمان أدركا عدم التوافق بين ما تم الموافقة عليه من النصوص»،⁽³⁸⁾ ويقف مجلس الدولة في هذه الحالة حائراً، ولا يجد أمامه سوى التمسك بفكرة القرار الضمني في هذه الحالة، فيقرر أنه إذا لجأت الإدارة إلى فكرة القرار الضمني فإنه لا يجوز التمسك بعدم المشروعية الناتجة عن عدم التسبب، وبالتالي لا يجوز للمدعي أن يطعن في القرار الضمني بالموافقة على الجمع في الاستغلال الزراعي استناداً إلى عدم تسببه، فالقرار الضمني بالموافقة لا يمكن أن يكون مسبباً، وهنا يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي لم يضح بأحد النصين في سبيل الآخر بل عمل على التوفيق بينهما، وقرر مجالاً خاصاً لكل منهما فالتسبب وفقاً للمادة 1/88 من التقنين الزراعي لا ينطبق إلا على القرارات الصريحة سواء جاءت بالموافقة أو بالرفض، أما إذا لجأت الإدارة إلى فكرة القرار الضمني فلا يجوز التمسك بعدم التسبب كأساس للطعن فيه؛ لأن المشرع وقد خول للإدارة حق اللجوء لفكرة القرار الضمني فإنه بذلك يكون قد استبعد الأخذ بالتسبب في هذه الحالة.

وواضح أن القضاء السابق يفتح الباب على مصراعيه للهروب من مبدأ التسبب الوجوبي، فيكفي للإدارة أن تلتزم السكوت حتى تنقضي المدة المقررة لصدور القرار الصريح لكي تنهرب من التسبب، بل إن هذا الاتجاه القضائي يؤدي إلى إهدار حقوق أفراد لم يكونوا هم المخاطبين بفحوى القرار الإداري في هذه الحالة المعروضة، ذلك أن القرار الصادر بالموافقة على الجمع في الاستغلال الزراعي

(38) (M.) Waline – Note sur C.E. – 30 Juin 1978 – “Lenert” – R.D.P. – 1978 – p. 1725.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

والذي تفصل به الإدارة بين مصالح صاحب الأرض الزراعية ومصالح المستأجرين القائمين بشؤون الاستغلال ومصالح المستأجرين الذين يستفيدون فيما بعد بالاستغلال، فإن التسبب يعد ضماناً هامة لجميع هؤلاء فهم غير مخاطبين بفحوى القرار، بالإضافة إلى ما يمثله من ضماناً لصاحب الأرض الزراعية نفسه وهو المخاطب بفحوى القرار الإداري،^(٣٩) وقد اقترح مفوض الحكومة (Morisot) أمام المجلس حلاً جزئياً مؤداه « أن التسبب يقتصر على القرارات الصريحة إلا أنه يتحول بشأن القرارات الضمنية إلى حق للفرد يخول له مطالبة الإدارة بالإفصاح عن أسباب القرار الإداري قبل رفع النزاع أمام القاضي، ومن ثم يجوز لكل ذي مصلحة في رفع الدعوى أن يطلب من الإدارة قبل انتهاء مدة الطعن القضائي أن تحيطه بأسباب القرار الضمني، وإذا لم تستجب إلى طلبه خلال أربعة أشهر فإن هذا التصريح يعتبر أنه لم يستند إلى أسباب تبرره»، غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بهذا الحل الإنشائي وأثر تقرير موقفه السابق (عدم جواز التمسك بعدم التسبب كأساس للطعن في القرارات الضمنية).^(٤٠)

ثالثاً: موقف قانون ١١ تموز ١٩٧٩ من فكرة القرار الضمني:

يقرر المشرع الفرنسي في المادة الخامسة^(٤١) من القانون رقم /٥٨٧/ لعام ١٩٧٩ أنه: « في الحالة التي يجب فيها صدور قرار صريح مسبب فإن القرار الضمني لا يعتبر قراراً غير مشروع - لأنه لا يمكن تسببه - إذ يستطيع ذوو

(٣٩) د. محمد عبد اللطيف - المرجع السابق - ص ١٢٢.

(٤٠) د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد - المرجع السابق - ص ٢٤٠ و٢٤١.

(41) René Chapus - "Droit administrative general" - Tome 1 - 14e edition - Paris - 2000 - p. 1117.

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

الشأن طلب معرفة الأسباب الحقيقية للقرارات الضمنية خلال شهرين من صدورها، وعلى الإدارة أن تستجيب إلى طلب ذي الشأن بتوضيح أسباب القرار خلال الشهر التالي لتقديم الطلب، فإن تأخرت الإدارة أو تقاعست كان لذي الشأن الحق في الطعن القضائي ضد هذه القرارات لعدم مشروعية الأسباب التي تستند إليها»، وهكذا يعلن المشرع الفرنسي مشروعية القرارات الضمنية وفقاً لقانون ١١ تموز سنة ١٩٧٩ وأياً ما كان موقف القضاء المنتقد لهذا الموقف فإنه من الجدير بالذكر أن مجلس الشيوخ قدم اقتراحاً أثناء مناقشة بنود هذا القانون يقضي بعدم مشروعية القرار الضمني في الحالات التي يشترط فيها التسبب وذلك اتفاقاً مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلا أن الحكومة والجمعية الوطنية لم يشاركا المجلس في هذا الرأي إيماناً بالفوائد العملية التي تحققها فكرة القرار الضمني، غير أن المشرع الفرنسي لم يقرر الاستثناء مطلقاً من أي ضمانات لذي الشأن بل قرر له الحق في التقدم بطلب للاطلاع على أسباب القرار الضمني الموجه إليه، وهو ما يعني تحقق الأهداف ذاتها التي يحققها مبدأ التسبب الوجوبي، بل إننا نلاحظ أن المشرع عمل في هذا القانون من خلال مد المهلة القانونية للطعن على هذه القرارات على توفير الوقت الكافي لذي الشأن للاطلاع على أسباب القرارات الضمنية بل وعلى فحصها جيداً والتفكير العميق قبل اللجوء إلى الطعن القضائي فيها، فيقرر أن لذي الشأن التقدم بالاطلاع خلال مدة شهريين تاليين على صدور القرار الضمني وعلى الإدارة الإسراع في تلبية طلبه خلال الشهر التالي على تقديمه لهذا الطلب، وهكذا يكون أمام ذي الشأن مدة زمنية أكبر مما كان معمولاً به من قبل، حيث كان مقرراً أنه في حالة القرار الضمني بالرفض فإن الإدارة تلتزم بإعلان ذي الشأن بالأسباب - إذا طلب ذلك - خلال شهرين من صدور القرار الضمني بالرفض.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

ومن التطبيقات القضائية التي تناولت تسبب القرارات الضمنية حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Testa) الصادر في ٢٩ آذار ١٩٨٥ والذي قرر فيه أن السكوت لمدة أربعة أشهر تالية على تقديم ذي الشأن لطلب الاطلاع على أسباب القرار الضمني لا ينشأ عنه قرار ضمني جديد بالرفض منفصلاً عن القرار الأول؛ لأن القول بغير ذلك يعني توقع سلسلة من القرارات الضمنية التي لا تنتهي، إن التنظيم التشريعي الذي جاء بقانون ١١ تموز لعام ١٩٧٩ ذهب إلى أن تقاعس الإدارة عن الرد على طلب ذي الشأن خلال المدة التي حددها المشرع يوصم القرار بعدم المشروعية، وهو ما يؤدي إلى القول إن التسبب الذي تقدمه الإدارة بعد انقضاء مهلة الشهر التي حددها القانون لا يؤدي إلى مشروعية القرار بأثر رجعي.

وحكمه أيضاً في قضية (Lachasd) الصادر في ٦ تشرين الثاني ١٩٩٥ والذي قرر فيه المجلس أن طلب تبليغ الأسباب لقرار ضمني لا يوقف أو يقطع مهلة الطعن القضائي، إذا كان القرار الصريح الموازي للقرار الضمني لا يخضع لوجوب التسبب الذي جاء به قانون ١١ تموز لعام ١٩٧٩.

أما في مصر فإننا نلاحظ أن الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم /٤٧/ لعام ١٩٧٢ نصت على أنه: «تعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح».

ومن الواضح أن تلك القرارات لا تعبر الإدارة عنها بصورة صريحة بل يستشف من صمتها مدة معينة اتخاذها قراراً ضمناً بالرفض، وكما هو واضح أن مثل هذا القرار هو قرار غير معلن، وبالتالي فإن أسبابه أيضاً ستكون غير معلنة

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفردية في فرنسا]

(أي لا مجال للحديث عن تسببيه)، ناهيك عن أن النظام القانوني المصري يأخذ من حيث المبدأ كما ذكرنا سابقاً بقاعدة عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، وبناء على ذلك فإن الاتجاه السائد في مصر هو أن القرارات السلبيّة غير مسببة بحكم طبيعتها.^(٤٢)

(٤٢) د. محمد فتوح عثمان - مدخل الإجراءات للمحاكمات التأديبية - مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية - المرجع السابق - ص ١٨٥.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

الختام

عرضت فيما سبق الاستثناءات التي قررها المشرع الفرنسي على مبدأ التسبب الوجوبي المقرر بمقتضى قانون ١١ تموز سنة ١٩٧٩، ونجد أن المشرع الفرنسي لم يقر بتقرير وجوب عدم المشروعية عند تقاعس الإدارة في إعلان من له مصلحة في الاطلاع على أسباب القرار الإداري في حالتي الاستعجال المطلق و القرار الضمني، مراعاة لبعض الاعتبارات العملية والتي تتمثل في تجنب عرقلة الإدارة أو لضمان فاعلية النشاط الإداري، ونحن نرى أنه يجب عدم تقاعس الإدارة في إعلان أو الإفصاح عن أسباب القرار الإداري أيا كان طالب ذلك، سواء أكان المخاطب بالقرار أم الغير مما تتوافر لهم مصلحة شخصية- وليس حقاً شخصياً - في الاطلاع ومعرفة الأسباب الحقيقية للقرار الإداري، ولا يخرج عن نطاق القول السابق إلا حالات السرية المتعلقة بمصلحة عليا للبلاد بشرط أن تكون هذه المصلحة مقننة أي مجرم البوح بها في تقنين العقوبات، ونرى أن هدف القول السابق هو عدم تعطيل ثمره الإصلاح الإداري، ذلك أن الملتزم بأحكام قانون وجوب التسبب هي الإدارة، فكيف نجعل لها في النهاية تقدير توافر حالة الاستعجال المطلق أو السرية أو مكنة اللجوء إلى القرار الضمني، ثم نترك لها الحرية في الإعلان والإفصاح عن أسباب قراراتها التي اتخذتها في ظل توافر أي من الحالات السابقة؟! لا شك أن ذلك لا يتفق مع المنطق السليم.

ونحن نرى أيضاً أن المشرع الفرنسي عندما اتبع القائمة في تقرير التسبب الوجوبي، ولم يقره كمبدأ عام كأقرانه في الدول الأوربية الأخرى (كالسويد

[الاستثناءات الواردة على مبدأ التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية الفدرية في فرنسا]

وألمانيا)، كان يجب عليه أن يضيق قدر المستطاع من الاستثناءات السابقة، لذا فإننا نرى أنه كان يجب تقرير عدم مشروعية فكرة القرار الضمني في اشتراط وجوب التسبب، ونحن هنا نؤيد رأي مفوض الحكومة السيد (Lasry) والذي قرر أن فكرة القرار الضمني تتنافر مع قبول أي قواعد شكلية أو إجرائية، وما دام المشرع قرر التسبب كشكلية جوهرية في بعض الحالات فإنه يجب استبعاد فكرة القرار الضمني تماماً، خاصة أن حالات وجوب التسبب محددة بدقة بحيث إنها تشمل القرارات الأكثر خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم والأكثر أهمية في الحفاظ على الشكل الديمقراطي للإدارة.

وأخيراً وأياً ما كان الأمر فإننا نرى أن جملة الانتقادات التي أبدتها الفقه الفرنسي تجاه الاستثناءات الثلاثة، سوف يكون لها صدى واسع إذا ما طبقت هذه الاستثناءات في دولة لم تصل فيها الديمقراطية من النضج مثل ما وصلت إليه فرنسا، ولم يصل فيها الوعي القانوني للأفراد أو بالأحرى الإيمان الكامل بالدور الإنشائي للقضاء الإداري القدر الذي يتمتع به مجلس الدولة الفرنسي، لذا نرى وجوب تحري الدقة في الأخذ بمنهج الاستثناءات عموماً.

أما في مصر فقد وجدنا أن القاعدة هي عدم التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج خطيرة تنعكس سلباً على حقوق وحرريات الأفراد حيث يتيح الفرصة للإدارة بأن تتعسف في استعمال سلطتها دون أن تكون ملزمة بتسبب قرارها؛ لذلك فإن الباحث يتمنى على المشرع المصري أن يسير على نهج نظيره الفرنسي في إصدار قانون ينص على فرض التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية مع تضييق الاستثناءات الواردة على هذا

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

المبدأ، ولكن الالتزام بالتسبب لا يكون ممكناً - بحسب تقديري - إلا من خلال حركة إصلاحية تتضمن:

أولاً: وجود إدارة تعتنق مبدأ الشفافية والوضوح الإداري وتبعد بنشاطها عن صبغة السرية فلاشك أن التسبب وسرية النشاط الإداري ضدان لا يجتمعان.

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

ثالثاً: وجود رقابة قضائية غير تقليدية تضمن فرض الالتزام بالتسبب وفاعليته، بحيث لا يقتصر دور القاضي على إلزام الإدارة بالتسبب كقيد شكلي بل لا بد أن يكون لهذا الالتزام مضمون.

وأخيراً نحن نعتقد أن التسبب الوجداني للقرارات الإدارية سوف يساهم في تعديل العلاقة الأزلية التي تربط المواطن العربي بالإدارة. تلك العلاقة التي يشوبها الإحساس بالتبعية وعدم الثقة من جانب، والرغبة في السيطرة والتحكم من جانب آخر، إنه يعني أن حواراً يمكن أن يبدأ في ظل مفهوم إنساني جديد.

مراجع البحث

أولاً- المراجع باللغة العربية:

● المؤلفات:

- أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد - تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء - مصر - منشأة المعارف بالإسكندرية - ٢٠٠٧م.
- حمدي ياسين عكاشه - القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة في ضوء أحكام محكمتي القضاء الإداري والإدارية العليا - مصر - منشأة المعارف في الإسكندرية - ١٩٨٧م.
- داود عبد الرزاق الباز - نفاذ القرار الإداري المرتبط بالاعتماد المالي - دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة في القانون المصري والكويتي - الطبعة الأولى - لجنة التأليف والتعريب والنشر - جامعة الكويت - ٢٠٠٧م.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة- دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب و الشروط)- الطبعة الأولى - مصر - لم يذكر دار النشر - ٢٠٠٤م.
- محمد عبد اللطيف - تسبب القرارات الإدارية - مصر - دار النهضة العربية - ١٩٩٦م.

[أ.أنيس فوزي عبد المجيد]

● المجلات والدوريات:

- محمد فتوح عثمان - مدخل الإجراءات للمحاكمات التأديبية - بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية - التي تصدر عن الشعبة المصرية لمعهد الدولي للعلوم الإدارية - العدد الأول - سنة ١٩٩٤.
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية - (المكتب الفني) - مجلس الدولة.
- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية - (المكتب الفني) - مجلس الدولة.

● الرسائل:

- ثروت عبد العال أحمد - الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات الإدارية رسالة دكتوراه - جامعة أسيوط - ١٩٩١م.
- دعاء عبد المنعم شفيق - نظرية القرار الإداري المضاد - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة الزقازيق - بدون تاريخ.
- رضا عبدالله حجازي - الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - ٢٠٠١م.

ثانياً - المراجع باللغة الفرنسية:

● **Ouvrage generaux:**

- Chapus René – “Droit administrative général” – Tome 1 – 14e edition – Paris – 2000.
- Eisenberg (E.) – “L'audition ducitoyen et motivation des décisions administratives individuelles” – Harmattan – 2000.
- Actualite juridique-Droit dministratif (A.J.D.A.).
- Julien – Laferriere (F.) – Note sous C.E. – 20 Octobre 1982
- “Duffourg” D. – 1983.
- Rene Hostiou – “procedure et formes de l'acte administrative unilateral en droit français” – L.G.D.J. – Paris – 1975.

● **Thésés:**

- Pacteau (B.) – “Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administrative” – L.G.D.J. – 1977.

● **Articles notes et conclusions:**

- Gaudemet (y) - «la motivation des a actes administratif»- Annales des Mines- supplément semestriel an numéro de Février – Mars – 1983.
- Golbol- «L'exception d'urgence en driot administrative»D. 1952.
- Rivero (J.) - «Le Juge administratif Français;un Juge qui gouverne»- D.1951.
- Sur (S.) – “Motivation ou non Motivation des actes administratif” – A.J.D.A. – 1979.
- Waline (M.) – Note sur C.E. – 30 Juin 1978 – “Lenert” – R.D.P. – 1978 – p. 1725.

● **Périodiques et recueils:**

- Jugement du Tribunal administratif (T.A.).
- Journal officiel(J.O.).
- Revue de droit public et de la science politique (R.D.P.).
- Recueil Sirey (S.).
- Recueil Dalloz (D.).
- Recueil des arrêts du conceil d'Etat «Recueil Lebon» (Rec).