

مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

م.د. قاسم محمد الهيمص

كلية القانون - جامعة المستقبل

kassim.Muhammad.Hantosh@uomus.edu.iq

الملخص:

تتمثل إحدى المهام الأساسية للدولة بتحقيق المصلحة العامة، وهي وظيفة اجتماعية كبرى لا يمكن تحقيقها إلا بإطار دولة القانون والمؤسسات. وبحين كان دور الدولة بالماضي يقتصر على ضمان الاستقرار والأمن داخل المجتمع، فإنها اليوم تحتاج إلى مجموعة متنوعة من الوسائل لممارسة المسؤولية، سواء كانت ذات طابع مؤسساتي أو إنساني أو قانوني.

وقد منح القانون الإدارة العامة امتيازات تمكّنها من إصدار قرارات إدارية، سواء كانت تنظيمية أو فردية، بهدف تحقيق مقاصد القانون بالمجتمع، وعلى رأسها العدالة والمصلحة العامة. ويشترط بكل قرار إداري توفر مجموعة من الأركان الأساسية عند إصداره، وهي الاختصاص، والمحل، والشكل، والسبب، والغاية. وبحال تخلف أي من الأركان، يُعد القرار معيباً، مما قد يؤدي إلى إلغائه.

الكلمات المفتاحية: عدم الرجعية، القرار الإداري، الإدارة، السلطة التقديرية، الإرادة المنفردة، تفويض الامضاء، سحب القرار الإداري.

Abstract:

One of the primary responsibilities of the state is to achieve the public interest, a major social function that can only be realized within the framework of the rule of law and institutions. While the traditional role of the state was limited to ensuring stability and security within society, it now requires a variety of tools to fulfill this responsibility, which may be institutional, humanitarian, or legal in nature.

The law grants administrative authorities privileges to issue administrative decisions, whether regulatory or individual, aimed at achieving the law's objectives within society-namely justice and the public interest of the community. Each administrative decision must meet certain essential elements upon issuance: competence, subject matter, form, reason, and purpose. If any of these elements are lacking, the decision is considered flawed and becomes grounds for its annulment.

Keywords: Non-retroactivity, Administrative decision, Administration, Discretionary authority, unilateral will, Signature delegation, Withdrawal of administrative decision.

المقدمة

أولاً: موضوع: تتمثل المهمة الأساسية للدولة بتحقيق المصلحة العامة، وهي وظيفة اجتماعية كبيرة لا يمكن تحقيقها إلا ضمن إطار دولة القانون والمؤسسات. بالماضي، كان دور الدولة مقتصرًا على ضمان الاستقرار والأمن داخل المجتمع، لكن اليوم، ومع تزايد المسؤوليات الملقة عليها، باتت بحاجة إلى مجموعة متنوعة من الوسائل للقيام بـ المهمة بشكل فعال. الوسائل قد تتخذ طابعًا مؤسسيًا أو إنسانيًا، يشمل مجموعة من الأفراد، أو طابعًا قانونيًا يمكنها من اتخاذ إجراءات قانونية مثل القرارات الإدارية أو العقود الإدارية. بشكل عام، يمنح القانون السلطة الإدارية امتيازات أساسية، أبرزها إصدار القرارات الإدارية، سواء كانت تنظيمية أو فردية، بهدف تحقيق أهداف القانون بالمجتمع مثل العدالة والمصلحة العامة، بالإضافة إلى المصلحة الخاصة للأفراد ببعض الحالات.

ومن المبادئ المتعارف عليها أن كل قرار إداري يتطلب توافر مجموعة من الأركان عند إصداره، وهي: ركن الاختصاص، ركن المحل، ركن الشكل والإجراءات، ركن السبب، وركن الغاية. وبحال غياب أي من الأركان، يُعد القرار معيبًا، مما يستوجب إلغائه.

تحظى دراسة ركن السبب بالقرار الإداري بأهمية بالغه تفرض نفسها على واقع الأمر وذلك للاعتبارات الآتية:

الاعتبار الأول. يتمثل بأن ركن السبب هو العصر الأول بالقرار الإداري والذي يطير الطاقة او حجم جسمته من قبل عدم المشروعية فيقع القرار باطل مما يمكن العالم

الاعتبار الثاني. يعتبر السبب عمل قرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه، وذلك إلى القرارات الإدارية تنطوي بمعظم الأحوال على الحد من حريات الأفراد والإصرار بمراكزهم المالية والأدبية.

الاعتبار الثالث. يتمثل بأن ركن السبب هو أحد أهم الوسائل التي تحد من انحراف الإدارة وتعسفها باستعمال سلطتها، والرقابة على ركن السبب تؤدي إلى تقليص السلطة التقديرية الإدارة وذلك عن طريق الرقابة على ملائمة القرار.

ثانياً: تتمثل مشكلة البحث بعدم وضوح مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية الناجمة عن عدم تقنين القانون الإداري

ثالثاً: منهج البحث: تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي والذي يقوم على تحليل الآراء الفقهية واستخراج الأحكام المناسبة واستخلاص النتائج العلمية من أدلتها التفصيلية وتحليل أحكام القضاء ذات الصلة وكذلك على المنهج التطبيقي الذي يقوم على تعزيز المواقف النظرية بمواقف عملية والتركيز على التطبيقات القضائية والحلول الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا مما يثري موضوع الدراسة.

رابعاً: خطة البحث: انتظم البحث الحالي بمطلبين الأول تضمن المطلب الأول مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية والمطلب الثاني تضمن شروط عدم رجعية القرارات الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم عدم رجعية القرارات الإدارية

يتمثل الهدف من تحديد القرار الإداري بفهم النشاط الذي تمارسه الإدارة بوصفه عملاً يتولى فيه القطاع الإداري دوراً محورياً. فالإدارة لا تقتصر على نوع واحد من الأعمال، بل يتنوع نشاطها بحسب الأهداف والمجالات التي تتعامل معها، فضلاً عن الأطراف المعنية بهذا النشاط. ويعكس هذا التنوع بالأنشطة الإدارية بالضرورة طبيعة القرارات الإدارية ونظامها القانوني.

إن القرارات الإدارية تنسم بصفة النفاذ، بفضل خصائصها الانفرادية التي تتبع من السلطة العامة التي تمتلكها الإدارة. ومع ذلك، قد يغيب هذا الطابع الانفرادي ببعض الأعمال التي تقوم بها الإدارة، مما يعني أن بعض الأعمال التي تقوم بها الإدارة قد تتمتع بالطابع الانفرادي، بينما قد لا تتوافر الصفة بأعمال أخرى.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

لم يضع المشرع الإداري تعريفاً معيناً للقرار الإداري، ولهذا كان المجال رحباً لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين بمحاولة لوضع تعريف جامع للقرار الإداري^(١).

وقد استقر كلا من الفقه والقضاء الإداريين على تعريف القرار الإداري على أنه عمل قانوني نهائي صادر من الإرادة المنفردة للإدارة والملزقة لجهة الإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وبالشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً وابتغاء المصلحة العامة.^(٢)

تقوم فكرة الاختصاص على أساس صدور القرار الإداري من الشخص المختص قانونياً بإصداره لا من أي شخص آخر، وذلك طبقاً لمبدأ التخصص.^(٣) وعلى ذلك فإن القانون يعترض باختصاصات معينة لبعض الأشخاص ببعض الأماكن ولفترة محددة وهذا التحديد بصالح الإدارة والعمل الإداري، وهو أيضاً لخير الأفراد، يؤدي تخصص رجل الإدارة بمجال معين إلى زيادة كفاءته بأداء المهام الموكلة إليه، كما يساهم بتحديد المسؤولية داخل الهيكل الإداري. بالإضافة إلى ذلك، يساعد هذا التخصص بتوجيه المواطنين نحو الشخص المناسب لإنجاز أعمالهم، مما يساهم بتقليل التعسفات الناتجة عن تركيز السلطات بيد قلة من الأشخاص.^(٤)

القاعدة العامة تقضي بتحديد الاختصاص بناءً على قانون أو وفقاً لما يقره القانون. ويجب على العضو الإداري المسؤول عن إصدار القرار الإداري أن يلتزم بالحدود التي يحددها الاختصاص. عادة ما ينص القانون بشكل صريح على العضو الإداري المخول بممارسة الاختصاص، ولكن ببعض الحالات قد ينظم القانون بعض الاختصاصات ويخصصها لإدارة معينة، فيصبح ممثل الإدارة أو رئيسها هو المسؤول عن إصدار القرارات المتعلقة بتلك الاختصاصات.^(٥) يجب على كل سلطة إدارية ممارسة الاختصاص الموكول إليها، ولكن من المهم أيضاً أن يتيح هذا المبدأ المجال للتعامل مع الضروريات العملية التي قد تسمح لبعض السلطات بالتنازل عن جزء من المهام الموكلة إليها، وذلك من خلال التفويض. ومن الجدير بالذكر أن التفويض، باعتباره استثناء من مبدأ ممارسة الاختصاص بشكل شخصي، يجب أن يكون

منصوصاً عليه بطريقة واضحة، بحيث لا يقل مستوى النص الذي ينظم التفويض عن النص الصادر بإسناد الاختصاص. وهناك نوعان من التفويض: تفويض الاختصاص وتفويض الإمضاء.^(٦)

يتجلى تفويض الاختصاص بقيام السلطة المفوضة بتكليف سلطة مفوض لها بممارسة بعض اختصاصاتها. وقد أشار الدستور المغربي إلى هذا النوع من التفويض، الذي يؤدي بطبيعة الحال إلى تعديل قواعد الاختصاص بين مختلف جهات الإدارة. فقد نص الفصل ٨٠ من الدستور على أن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية وله حق التعيين بالوظائف المدنية والعسكرية، ويمكنه تفويض هذا الحق إلى غيره. كما منح الفصل ٦٤ من الدستور للوزير الأول الحق بتفويض بعض سلطاته إلى الوزراء.

وبناءً على ذلك، يرتبط التفويض بالوظيفة نفسها بغض النظر عن صاحبها، ويظل ساريًا حتى بحالات حل محل الموظف المعين. وبالتالي، يكتسب تفويض الاختصاص طابعًا مستمرًا ويظل معمولًا به ما لم يتم سحبه. من المهم أن نلاحظ أن المفوض لا يجوز له ممارسة الاختصاصات المفوضة خلال الفترة. أما الأعمال التي يقوم بها المفوض له بإطار التفويض فتظل مرتبطة بالسلطة المفوضة، وتحظى بنفس المكانة بتسلسل الأعمال.

وتجدر الإشارة إلى أن تفويض الاختصاص أو السلطة يجب أن يكون جزئيًا؛ فإذا كان التفويض كليًا، فإنه لا يعد تفويضًا بل تنازلًا من السلطة المفوضة. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يستند تفويض السلطة إلى نص قانوني صريح، كما يجب نشر قرار التفويض بالجريدة الرسمية.

تفويض الإمضاء أو التوقيع لا يؤدي إلى تغيير توزيع الاختصاصات، بل يقتصر دوره على توقيع المفوض إليه أو إمضائه على بعض القرارات الداخلية التي تندرج ضمن اختصاص الأصل، وذلك لحساب الأصل وتحت إشرافه. إنه يعد عملاً ماديًا حيث يقوم المفوض إليه بتوقيع الوثائق التي سبق وأن أعدها الأصل. وقد تم تنظيم هذا النوع من التفويض بنص عام، خاصة فيما يتعلق بالسلطات الوزارية، من خلال الظهير الشريف الصادر بـ ١٠ أبريل ١٩٥٧.^(٧) المغير بالظهير الشريف الصادر بـ ٢٥ غشت ١٩٥٨.^(٨) يتميز تفويض التوقيع بعدة خصائص، منها:

- يجب أن يستند إلى قاعدة قانونية.
 - لا يسمح للسلطة المفوض لها بالتوقيع على القرارات التي تم تفويضها.
- وبما أن هذا التفويض يرتبط بشخص المفوض، فإنه ينتهي تلقائيًا بحال تغير الشخص المفوض أو المفوض إليه.

وأخيرًا، يعتبر تفويض الإمضاء محدودًا بنطاقه، حيث يمكن للسلطة تفويض إمضاءها على جميع القرارات المتعلقة بالمصالح التي تندرج ضمن اختصاصها، باستثناء المراسيم والقرارات التنظيمية. وبهذا السياق، قضى المجلس الأعلى بإلغاء عدة قرارات لأنها صدرت عن جهة غير مختصة مكانياً، مثل قرار محمد بن عبد السلام الحاج الصديق ضد نائب الوزير الأول، حيث تم إلغاء قرار يخص إقليم تازة لأنه لم يكن هناك أي نص قانوني يخول لله اتخاذ قرار الأداء المحصل بلدي.^(٩)

بناءً على ذلك، يمكن تعريف الاختصاص على أنه السلطة أو الصلاحية التي يمتلكها الشخص المخول بإصدار القرارات ضمن الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يحددها القانون. ويعد مخالفة قاعدة الاختصاص بإصدار القرار الإداري عيباً قائماً بذاته، مستقلاً عن غيره، مما يتيح للسلطة القضائية المختصة إثارة هذا العيب والفصل فيه من تلقاء نفسها، حتى وإن لم يثره الخصوم، حيث يُعتبر عيب الاختصاص هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام.^(١٠) بموجب مبدأ المشروعية، فإنه من المقرر أن جميع القرارات الإدارية النهائية، كما تم تفصيله سابقاً، تخضع لرقابة القضاء الإداري، سواء كانت القرارات فردية أو لائحية. وتشمل الرقابة القضائية إما من خلال إلغاء القرار (قضاء الإلغاء) أو من خلال تعويض الأضرار (قضاء التعويض). يتم ذلك بهدف حماية حقوق وحرّيات الأفراد وتحقيق المصلحة العامة.^(١١)

الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وتمييزها عما يشبه به

تقوم الحكومة بتنفيذ أعمال تعتبر ذات طابع سياسي وليس إداري، مثل الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان أو بعلاقتها بالدول الأجنبية. وبالنظر إلى أهمية الأعمال وطبيعتها السياسية والدستورية، فإنها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى نوعين: قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة. **القرارات البسيطة:** هي القرارات التي لها كيان مستقل، مثل القرار الصادر من رئيس الإدارة الذي يقضي بتطبيق عقوبة تأديبية على الموظف الذي يخل بالتزاماته الوظيفية.

القرارات المركبة: هي القرارات التي تشكل جزءاً من عملية قانونية تتم على مراحل، مثل مسألة نزع الملكية التي تتطلب إجراءات محددة. وتكمن فائدة هذا التقسيم بأنه يتيح لقضاء الإلغاء فصل القرار الإداري الذي يساهم بتكوين عملية قانونية مركبة، ومن ثم الطعن فيه مستقبلاً بغرض إلغائه. وإذا قضى القضاء بإلغاء القرار، فإن ذلك يؤثر على العملية المركبة التي كان القرار الباطل جزءاً منها.^(١٢)

يشير الشكل بالقرار الإداري إلى المظهر الخارجي الذي يظهر من خلاله القرار والإجراءات التي يتم اتباعها بإصداره من قبل الأفراد المعنيين. كما يعد الشكل ضماناً للإدارة نفسها، حيث يمنع اتخاذ القرارات بشكل عشوائي أو متسرع، وبالتالي يحمي حقوق الأفراد وحرّياتهم من اتخاذ قرارات غير مدروسة. لذا، لا يُعتبر الشكل مجرد روتين أو عقبات أو إجراءات إدارية بلا قيمة.^(١٣)

كما يقول الفقيه الألماني أبهرينغ، تعتبر الشكليات والإجراءات بمثابة الحاجز الذي يحمي الحرية، فهي تشكل العائق الأكبر أمام التحكم والاستبداد. ومع ذلك، يجب أن نلاحظ أن التشدد بتطبيق الإجراءات قد يؤدي إلى تسهيل بعض العمليات بالنسبة للأطراف المعنية، أو قد يشجع التدخلات من قبل الهيئات السياسية أو الاقتصادية، كما يمكن أن يتسبب بإبطاء شديد بسير العمل بالمرافق العامة.

على الرغم من ذلك، فإن إخضاع السلطات الإدارية لبعض الإجراءات الشكلية يعد ضماناً قوية لحماية حقوق الأفراد. وبالأصل، لا يخضع القرار الإداري لشكل محدد إلا إذا نص القانون على خلاف

ذلك، كأن يشترط كتابة القرار أو تضمينه بيانات معينة مثل ذكر السبب، أو أن يتطلب اتخاذ إجراءات محددة مثل استشارة شخص أو هيئة، أو إجراء تحقيق ضروري. (١٤)

يعرف الفقيه الفرنسي لافيرير الاختصاص بأنه "القدرة القانونية التي يمتلكها موظف عام أو سلطة عامة، والتي تمنحها الحق باتخاذ قرار معين." من ناحية أخرى، ينتقد الفقيه ألبير هذا التعريف، إذ أنه لا يشمل حالات عدم الاختصاص التي يرتكبها أشخاص ليس لديهم ولاية أو صفة لإصدار قرارات من أي نوع، حيث يُعتبر هؤلاء غير مؤهلين كموظفين عامين. لذلك، يقترح تعريفاً أوسع للاختصاص باعتباره القدرة القانونية التي تمنح الحق باتخاذ قرارات معينة.

بناءً على ذلك، يمكن تعريف قواعد الاختصاص بأنها "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات المؤهلة قانوناً لأداء أعمال إدارية معينة." ومن المهم الإشارة إلى أنه ليس من السهل دائماً تحديد السلطة المختصة باتخاذ قرار معين بموضوع معين. عندما تكون النصوص التي تحدد الاختصاص واضحة، يجب على الهيئات والموظفين الالتزام بالحدود التي رسمتها النصوص بشكل صريح أو ضمني. ومع ذلك، قد تحتوي النصوص على بعض الغموض أو اللبس، وبهذه الحالة يمكن الاستناد إلى المبادئ التي استنتجها القضاء والفقه الحقوقي.

غالباً ما يخلط الفقه والقضاء بين عنصر الاختصاص وركن الإرادة فيما يتعلق بالعيوب التي قد تلحق بهما. إذا تمثل العيب باغتصاب سلطة عامة لاختصاصات السلطة الإدارية، فإنهم يعتبرون أن عيب الاختصاص قد يكون جسيماً (تعبيراً عن اغتصاب السلطة) أو بسيطاً (تعبيراً عن عيب عدم الاختصاص أو بالأحرى عدم الاختصاص الفعلي). (١٥)

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية

يعرف الفقيه الفرنسي لافيرير الاختصاص على أنه القدرة القانونية التي يتمتع بها موظف عام أو سلطة عامة، والتي تمنحه الحق باتخاذ قرارات محددة. بالمقابل، يعترض الفقيه ألبير على هذا التعريف، مشيراً إلى أنه لا يتناول حالات عدم الاختصاص التي يرتكبها أشخاص لا يملكون الولاية أو الصفة اللازمة لإصدار قرارات من أي نوع، إذ أنهم لا يتمتعون بصفة الموظف العام. ولذلك، يقترح تعريفاً أوسع للاختصاص باعتباره "القدرة القانونية التي تمنح الحق باتخاذ قرارات معينة." بناءً على ذلك، يمكن تعريف قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات المؤهلة قانوناً للقيام بأعمال إدارية معينة.

من المهم التنبيه إلى أن تحديد السلطة المختصة باتخاذ قرار معين ليس دائماً أمراً يسيراً، حيث يمكن أن تكون النصوص القانونية المنظمة للاختصاص غير واضحة. ب الحالة، يجب على الهيئات والموظفين الالتزام بالاختصاص كما حددته النصوص صراحة أو ضمناً.

إذا كانت النصوص تتسم بالغموض أو الالتباس، يمكن الاستناد إلى المبادئ التي استنتجها الفقه والقضاء بهذا المجال.

ويتمثل الخط الذي يقع فيه كثير من الفقهاء والقضاة بين عنصر الاختصاص وركن الإرادة فيما يتعلق بالعيوب التي قد تصيب كل منهما، ف بحالة اغتصاب سلطة من قبل جهة غير مختصة، يُعتبر العيب بالاختصاص إما جسيماً (كناية عن اغتصاب السلطة)، أو بسيطاً (كناية عن غياب الاختصاص أو عدم توفره).^(١٦)

يرتبط التفويض بالوظيفة دون النظر إلى من يشغلها، ويظل ساري المفعول حتى بحال حلوله محل الموظف المعين. لذا، يكون تفويض الاختصاص مستمراً ويظل معمولاً به حتى يتم سحبه. يجب على المفوض عدم ممارسة الاختصاصات التي تم تفويضها له طوال تلك الفترة. أما الأعمال التي ينفذها المفوض له ضمن نطاق التفويض، فتبقى مرتبطة به وتحفظ بمكانة مماثلة لتلك التي يتمتع بها المفوض. من المهم أن يكون التفويض جزئياً، لأنه إذا كان كلياً، فلا يعد تفويضاً بل تنازلاً من السلطة. كما أن التفويض يجب أن يستند إلى نص قانوني صريح، وأن يُنشر القرار المتعلق به بالجريدة الرسمية.

أما تفويض التوقيع، فلا يغير توزيع الاختصاصات، بل يقتصر على السماح للمفوض إليه بتوقيع بعض القرارات التي تكون ضمن اختصاص الأصل، وعلى مسؤوليته وتحت رقابته. هو إجراء مادي حيث يقوم المفوض إليه بتوقيع الوثائق التي تم إعدادها مسبقاً من قبل الأصل. ويستند هذا التفويض إلى نصوص قانونية تنظم السلطات الوزارية، كما بالظهير الشريف الصادر بتاريخ ١٠ أبريل ١٩٥٧.^(١٧) المغير بالظهير الشريف الصادر ب ٢٥ عشت ١٩٥٨.^(١٨)

يتميز تفويض التوقيع بالخصائص التالية:

- يجب أن يكون مستنداً إلى قاعدة قانونية.
- لا يجوز للسلطة المفوض لها التوقيع على القرارات التي تم تفويضها إليها.
- بما أن هذا التفويض صادر عن شخص، فإنه ينتهي تلقائياً إذا تغير شخص المفوض أو المفوض له.
- وبالنهاية، يُعتبر تفويض التوقيع محدوداً بنطاقه، حيث يجوز للسلطة تفويض إمضاءها على جميع القرارات المتعلقة بالمصالح التي تدخل ضمن اختصاصها، باستثناء المراسيم والقرارات التنظيمية.
- وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص يعد من الشروط الأساسية لصحة القرارات، وأي مخالفة لهذا الشرط تجعل القرار باطلاً. وبجميع الأحوال، يُعتبر عيب عدم الاختصاص من العيوب المتعلقة بالنظام العام، ما يترتب عليه من نتائج، سواء من حيث جواز الدفع به بأي مرحلة من مراحل الدعوى أو من حيث إمكانية إثارة القضية تلقائياً من قبل المحكمة^(١٩)

مدنيا لا يمكن للسلطة الإدارية أن تتخذ قرار الإخلال المدة التي تزاوّل فيها عملها الشيء الذي يمنع معه على سبيل المثال اتخاذ قرارات سابقة لأوانها أو قرارات ذات أثر رجعي أو خلال انتهاء مدة مهامها، لكنه ببعض المجالات يعتبر انقضاء المدة القانونية غير مؤدي لزوال الاختصاص بصفة نهائية. وهذا ما يمكن حدوثه أثناء استقالة الحكومة أو إقالتها بحيث تظل الأخيرة تزاوّل صلاحيتها ومهامها العادية والمستعجلة ريثما تتألف حكومة جديدة تستند إليها مأمورية تسيير شؤون الدولة.^(٢٠)

فلقد أباح الدستور المغربي بأنه باستطاعة البرلمان أن يأذن للحكومة قانون تفويض ممارسة بعض الصلاحيات بمدة تغيبه، فإذا انتهت المدة ورجع البرلمان الاستئناف مهامه فقدت الحكومة صلاحيتها المفوضة لها وأصبحت كل مخالفة لذلك تشكل عملا غير شرعي.^(٢١)

كما يمكن أن تحدد قاعدة الصلاحية الزمنية بالنسبة للعلاقات المتواجدة بين سلطة الوصاية والمجالس فإذا. انتهت المدة فإن كل اعتراض من طرفه بعد باطلا.^(٢٢)

الشكل: إذا كان القرار الإداري هو تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين فإن ذلك يجب أن يتم بالشكل الذي يتطلبه القانون وتحدد الشكليات بالنصوص التشريعية والتنظيمية ويساهم القضاء بدوره بوضعه مستلزما للمبادئ العامة للقانون.^(٢٣)

وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية باختيار الشكل المناسب لقراراتها الإدارية فتكون مكتوبة أو شفوية ماعدا بالحالات التي ينص فيها القانون على ضرورة إصدار بعض أنواع القرارات بشكل معين كوجوب تعليل القرارات مثلا: قرارات توقيف أو حل مجالس الجماعات المحلية أو استشارة هيئة معينة قبل اتخاذ القرار^(٢٤)، كما هو الشأن بالنسبة لبعض العقوبات الإدارية بحق الموظفين والتي لا يمكن اتخاذها من طرف الدولة إلا بعد استشارة اللجنة التأديبية.^(٢٥)

وبمثل الأحوال فإن إغفال الشكل الذي يتطلبه القانون يؤدي إلى وسم القرار يعيب الشكل وإمكان الطعن فيه وإبطاله بدعوى الشطط باستعمال السلطة وقد طبقت الغرفة الإدارية هذا المبدأ بمناسبة فصلها بمجموعة من القضايا التي تهم تأديب الموظفين العموميين، وقد قرر القانون بنصوص صريحة حماية الأفراد افتراض صدور قرار من الإدارة بالرفض إذ طلب منها المواطنون شيئا وامتنعت عن الرد مدة معينة (٦٠) يوم كقاعدة^(٢٦) وعلى العكس فقد يعتبر القانون سكوت الإدارة بمثابة قبول وموافقة لما وجه إليها ومن هذا القبيل حالات المصادقة على بعض القرارات الجماعية.

السبب: يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي السبب بأنه (حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إدارته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما)^(٢٧).

والحالة الواقعية هي التي تجبر الإدارة عن اتخاذ قرارها والسبب يأخذ أحد المظهرين التاليين: إما أن يكون عملا ماديا مثلا فيضان أو زلزال مهدد للنظام العام مما يستوجب تدخل الإدارة متخذة الإجراءات الضرورية لمنع انتشار الأمراض المعدية بحالة الكوارث الطبيعية وطبقا للسلطة التقديرية الواسعة الإدارة. فإنها حرة باعتمادها الطريقة التي تراها مناسبة وملائمة لمواجهة العمل المادي.

وإما أن يكون عملا قانونيا مثل تأديب موظف عمومي تأسيسا على سلطة الإدارة التقديرية الواسعة بتحديد ما إذا كان الفصل الصادر عن الموظف اختلال بالقواعد الوظيفية من عدمه بالاستناد مثلا على المقتضيات القانونية لظهير ٢٤ فبراير ١٩٥٨ الخاص بالوظيفة العمومية.^(٢٨)

واشترط السبب لكل عمل إداري قاعدة منطقية. وتمثل قيда مهما على الإدارة وضمانة مهمة لحماية الأفراد من تعسفات الإدارة، ذلك أنه إذا عملت الإدارة على إصدار قرار إداري غيره مؤسس على سبب

قانوني أو مادي كان تصرفها خاطئا بتطبيق القانون على الوقائع يعيب السبب وهو عمل غير مشروع يمكن الطعن فيه بدعوى

الإلغاء^(٢٩). وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بفاس والتي أكدت من خلاله على أن السبب الذي تعتمد عليه بتعليقها لقرارها يجب أن يكون سببا صحيحا ومعقولا.

إن وقائع هذا الحكم تتلخص بكون التلميذة جلييلة المرابط قد تقدمت بدعوى أمام المحكمة بفاس تلتزم فيها إلغاء القرار الإداري القاضي بمنع إعادة تسجيلها بثنائية محمد القري بالبهايل بفاس، حيث ارتكز موقف الإدارة المعنية على أن اتخاذها للقرار المطعون فيه قد كانت وراءه أسباب أملت اعتبارات الأخلاق العامة السائدة داخل المؤسسات التي يتواجد فيها خاصة الأطفال المراهقون.... علاوة على اعتراض زوج التلميذة للحيلولة دون هذا التسجيل، وقد كان موقف المحكمة من الأسباب موقفا مغايرا، حيث صرحت بأن زوج التلميذة ليس من شأنه أن يسقط حقها بالانتفاع من خدمات مرفق التعليم الثانوي، كما أن تواجدها بهذا المرفق لا ينطوي على أي تأثير سلبي بالأخلاق العامة التي تضرعت بها الإدارة مما يجعل رفض إعادة تسجيل الطاعنة فيه مساس بمبدأ المساواة بالتعليم وغير مرتكز على سبب حقيقي صحيح ويتسم بالشطط باستعمال السلطة بمقتضى إلغاءه^(٣٠).

المحل: محل القرار الإداري هو موضوع القرار وهو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة ويكون ذلك بالتغيير بالمركز القانوني، سواء بالإلغاء أو بالتعديل أو الإلغاء^(٣١).

بالإنشاء: كصدور قرار إداري يقضي بتعيين موظف بوظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو وضع ذلك الموظف بالجهة التي تم تعيينه فيها أو تحويله ممارسة مجموعة معينة من الاختصاص يحددها القانون.

بالتعديل: كصدور قرار إداري يقضي بترقية موظف بوظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو نقل ذلك الموظف من وظيفة معينة على درجة معينة إلى وظيفة أخرى على درجة أقل.

بالإلغاء: كصدور قرار يقضي بفصل موظف من وظيفة معينة، فمحل ذلك القرار هو إلغاء العلاقة القانونية القائمة بين ذلك الموظف وبين جهة الإدارة وكصدور قرار إداري يقضي بإغلاق أحد المحلات التجارية المقلقة للراحة العامة، فمحل ذلك القرار هو توقف نشاط ذلك المحل سواء بصفة دائمة أو مؤقتة حسب ما ينص عليه القرار^(٣٢).

وهكذا فمحل القرار هو جوهره بل أن الأركان الأخرى تعد فقط أركانا مساعدة أو معاونة لكي يخرج المحل إلى حيز الوجود بصورته القانونية السليمة^(٣٣).

ويشترط بالمحل أن يكون متعينا أي يكون المحل قابلا للتعيين مادام قد تضمن كافة العناصر اللازمة لتحديده كما يشترط أن يكون المحل ممكنا حيث ينبغي أن يكون تحقيق المحل بمقدور الإدارة، كما يشترط أن يكون الأثر القانوني للقرار الإداري جائزا وقانونيا بحيث أن يحترم التدرج العام للقواعد القانونية من حيث سموها الواحدة تلو الأخرى فإذا صدر قرار إداري لا يراعي تلك القواعد اعتبر باطلا أي أن المحل لا يقابله شرط على أن غير مخالفة القانون بالقرار الإداري لا يترتب عليه بغالب الأحيان

انعدام القرار بل عدم مشروعيته كما لو اشترط القانون شروط معينة بالعامل لم تكن متوفرة بمن صدر القرار بتعيينه: ف ب الحالة يكون القرار معيبا بمحله ولكنه لا يكون منعما، فمشروعية المحل شرط من شروط صحة القرار أما وجود المحل فهو ركن من أركان القرار. (٣٤)

الغاية: ويقصد بالغاية الهدف النهائي الذي يستهدف مصدر القرار الإداري تحقيقه من اصدار القرار وعليه وعلى سبيل المثال تكون غاية القرار الإداري التي اتخذها السلطات المشرفة على المرافق العامة إشباع الحاجيات، وتقديم خدمات تحقيقا المصلحة العامة فإذا استهدفت تحقيق ذاتي، أو مصلحة خاصة يصبح عملها اعتداء ماديا قابلا للإلغاء أمام القضاء الإداري.

ومفهوم المصلحة العامة لما كان غير محدد فإن المشرع يتدخل ليحدد للعاملين بالمرفق العامة الغاية التي عليهم تحقيقها بذاتها، فالبحث عن غيرها يؤدي إلى بطلان قراراتهم بموجب إساءة استعمال السلطة بمقتضى ما يسمى بمبدأ تخصيص الأهداف والغايات والأصل أن تتمتع الأعمال الإدارية بحجة المشروعية والصحة إذ يفترض فيها جميعها السعي وراء تحقيق المصلحة العامة فكل عمل إداري يهدف إلى تحقيق غاية معينة والقرار الإداري ما هو إلا وسيلة لتحقيق الغاية التي تكون دائما مصلحة عامة أو منفعة عامة، وخلاصة القول فإن توافر القرار الإداري على كل الأركان السابق ذكرها تضيء عليها صبغة الشرعية وتجعله قابلا للنفذ ومحصنا من كل أشكال الطعن الإداري أو القضائي. (٣٥)

ينتهي العمل بالقرار الإداري وينتهي بالتالي تأثيره بالمراكز القانونية التي صدرت يهدف التأثير فيها بإحدى الطريقتين: إما بسحب القرار الإداري وإما بإلغائه.

ويقصد بسحب القرار الإداري تجريده من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، فتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن. وفكرة السحب مقصورة أساسا على القرارات الإدارية المعيبة ويقصد بإلغاء القرار الإداري تجريده من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط مع بقاء ما خلف من آثار بالماضي وفكرة الإلغاء بالنسبة إلى المستقبل هي فكرة عامة تتأثر بالنسبة إلى القرارات الإدارية جميعا.

وقد يتناول الإلغاء أو السحب القرار الإداري بأكمله كما قد يكون جزئيا يصيب بعضا من هذا القرار بالحالات التي يقبل فيها القرار التجزئة، وذلك كسحب أو إلغاء قرار التعيين بالنسبة لبعض من يشملهم القرار من الموظفين.

الخاتمة

تعرضنا ببداية البحث للتعرف على ماهية القرارات الإدارية، وعرفنا سحب القرار الإداري بأنه قيام الجهة الادارية بمحو القرار الإداري وإلغاء كافة آثاره بالنسبة للماضي والمستقبل. لقد تبين أن الحكمة الرئيسية من منح المشرع للجهة الإدارية الحق بسحب قراراتها تكمن بتحقيق احترام القانون، وذلك من خلال التوازن بين اعتبارين متناقضين.

الأول: هو تمكين الجهة الإدارية من تصحيح ما قد يتضمنه قرارها من مخالفات قانونية.

الثاني: يتمثل بضرورة استقرار الأوضاع القانونية التي تترتب على القرار الإداري. وقد توصلنا من خلال دراسة البحث الى بعض النتائج والتوصيات نوجزها بما يلي:

أولاً: النتائج

١. أن القرارات الإدارية تعتبر من الامتيازات الهامة التي عهد بها القانون للسلطة الإدارية وذلك لأداء واجباتها تجاه المواطنين، والقانون لما حول الإدارة الامتيازات كان يهدف إلى تحقيق غاية معينة.
٢. أن القرار الإداري ما هو إلا وسيلة التحقيق الغاية التي تكون دائماً مصلحة عامة أو منفعة عامة، والمخاطبين به ملزمون بتنفيذه طواعية أو إكراهاً، إلا أن عليهم عدم التزام الصمت عن كل قرار إداري مضر بمركزهم القانوني لأن ذلك يكرس انعدام المشروعية.
٣. على الفرد المتضرر من القرار أن يلجأ إلى القضاء لرفع دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، عندما يصاب بضرر من شأنه إعدام القرار الغير المشروع، فإذا كانت القرارات غير مشروعة ومستحقا من حقوق الأفراد ونالت بحرية من حرياتهم فإنها تخضع ب الحالة المراقبة القضاء الذي يتولى رعاية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة وذلك عن طريق إلغائها أو التعويض عنها أو هما معا.
٤. أن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية بجميع الحالات والظروف يعتبر المثل الأعلى لحماية حقوق وحريات الأفراد وبشكل صرحا متينا لدولة الحق والقانون.
٥. أن القرار الإداري لا يعتبر صحيحاً ومشروعاً إلا إذا توافر سبب صحيح يبرر صدوره لكونه يشكل المبرر أو الدافع لاتخاذ القرار وبالتالي يعتبر السبب أحد أركان القرار الإداري الهامة التي تؤدي افتقاده إلى البطلان.
٦. أن لكل قرار إداري سبب مشروع و يشترط بهذا السبب أن يكون حقيقياً لا وهمياً وأن يكون مبنى على تكييف قانوني سليم وأن يكون متناسباً مع محله و تخلف إحدى الشروط تجعل القرار باطلاً وبالتالي يحكم بإلغائه، اختلف الفقهاء بمدى استقلالية ركن السبب بذاته عن باقي الأركان وإذا ما كان يشكله عيباً من عيوب عدم المشروعية بحالة انعدامه حيث لا يرى البعض فيه عيباً إذا ما تخلف بالقرار، و بحين يرى آخرون أن تخلف ركن السبب يشكل عيباً يندرج تحت وجه مخالفة القانون أو عيب انحراف السلطة و الاتجاه الغالب يرى أن تخلف ركن السبب عيب مستقلاً عن باقي العيوب الأخرى وهذا ما أكدته الأحكام المختلفة لمحاكم القضاء الإداري.
٧. الطبيعة القانونية لعيب عدم التناسب بتقدير الجزاء التأديبي بالنسبة للمحكمة الاتحادية العليا يدخل بنطاق عيب الانحراف بالسلطة أي بركن الغاية وهذا مأخذ به بعض المحاكم الإدارية ويبرر البعض هذا الاتجاه بأن الرقابة التي يمارسها القضاء على ركن السبب تقتصر على التحقق من وجود السبب فقط ولا تمتد إلى خطورة القرار وكذلك لأن إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة يعد بمثابة إدانة أدبية لسلوك الإدارة.

ثانياً: التوصيات

١. يجب أن يصدر المشرع قانوناً يفرض التسبب الوجوبي على بعض القرارات التي تؤثر سلباً بالمراكز القانوني للأشخاص مثلما فعل المشرع الفرنسي.



٢. يجب أن يضاف على قانون الإثبات باب خاص متعلق بالإثبات بالمنازعات الإداري وذلك بسبب الطبيعة الخاصة التي تحيط الدعوى الإداري والعلاقة بين المتنازعين.
٣. ضرورة قيام المشرع العراقي بتبني نظام القضاء المزدوج وإنشاء محاكم إدارية مستقلة وفصلها عن المحاكم العادية.

الهوامش

- (١) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، كلية الحقوق الأردن. ص ٢٣٧.
- (٢) د. محمد مرغيني خيري الوجيز بالقانون الإداري، الجزء الثاني، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر، ص ٢٤٤.
- (٣) د. محمد مرغيني خيري، المصدر السابق، ص ٢٥٦.
- (٤) رضوان بوجمعة، المقتضى بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الدار البيضاء، ص ٢٨٢.
- (٥) محمد حلمي موجز مبادئ القانون الإداري، ط ١، دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص ١٥٠.
- (٦) الحاج الشكرة، القانون الإداري، دار القلم للطباعة والتوزيع، ص ٢٣.
- (٧) منشور بالجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٧، تحت عدد ٢٣٢٢، ص: ٩٩٤.
- (٨) منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٣٩٣.
- (٩) مجموعة قرارات المجلس الأعلى لسنة ١٩٦٠-١٩٦١ ص ١٦.
- (١٠) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفقه القاهرة، مصر ١٩٦٦، ص ١٢٦.
- (١١) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع السابق، ص ٢٠٠.
- (١٢) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٧.
- (١٣) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع السابق، ص ٥٦.
- (١٤) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص ١٣٠.
- (١٥) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية/ ٢٠٠٠، ص ١١٧.
- (١٦) الجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٧ تحت العدد ٢٣٢٢.
- (١٧) الجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٨ تحت العدد ٢٣٩٣.
- (١٨) د. محمد مرغيني خيري، مرجع سابق، ص ٩٠.
- (١٩) رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص ١٨٠.

- (٢٠) الدستور المغربي لسنة ١٩٩٩.
- (٢١) قانون الوظيفة العمومية لسنة ١٩٥٨.
- (٢٢) قانون المسطرة المدنية المغربي، الفصل الثالث.
- (٢٣) الجريدة الرسمية المغربية لسنة ٢٠٠٢ العدد ٥٠٥٨.
- (٢٤) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٣٠٣.
- (٢٥) د. محمد يحيى، القانون الإداري، ط ٣، ٢٠٠٤، ص ٣٦١.
- (٢٦) الحاج الشكرة، مرجع سابق، ص ٩٤.
- (٢٧) د. محمد أنوار حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ٢٠٠٣، ص ١٢.
- (٢٨) محمد مرغني خيري، مصدر سابق، ص ٢٥٠.
- (٢٩) الحاج الشكرة، مصدر سابق، ص ٩٦.
- (٣٠) د. حسين سيمو، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد ١٣ سنة ١٩٩٥، ص ٣٠.
- (٣١) د. عبد الرحمان البكريوي، الوجيز بالقانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٩٠.
- (٣٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الطبعة ١٩٩٤، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.
- (٣٣) د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري بجمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية مصر ١٩٧٣، ص ٧٩.
- (٣٤) محمد أنوار حمادة، مصدر سابق، ص ٢٣.
- (٣٥) د. فؤاد مهنا، مصدر سابق، ص ٩٦.

المصادر

- (١) الحاج الشكرة، القانون الإداري، دار القلم للطباعة والتوزيع
- (٢) رضوان بوجمعة، المقتضى بالقانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الدار البيضاء
- (٣) حسين سيمو، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد ١٣ سنة ١٩٩٥
- (٤) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفقه القاهرة، مصر ١٩٦٦
- (٥) د. عبد الرحمان البكريوي، الوجيز بالقانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٩٠.
- (٦) د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري بجمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية مصر ١٩٧٣

- (٧) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الطبعة ١٩٩٤، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.
- (٨) د. محمد مرغيني خيري الوجيز بالقانون الإداري، الجزء الثاني، دار المغرب للتأليف والترجمة والنشر
- (٩) محمد حلمي موجز مبادئ القانون الإداري، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٧٨
- (١٠) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٠
- (١١) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية / ٢٠٠٠
- (١٢) د. محمد يحيى، القانون الإداري، ط٣، ٢٠٠٤
- (١٣) د. محمد أنوار حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ٢٠٠٣
- (١٤) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، كلية الحقوق الأردن.

المنشورات

- (١) منشور بالجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٧، تحت عدد ٢٣٢٢.
- (٢) منشور بالجريدة الرسمية بالعدد.
- (٣) مجموعة قرارات المجلس الأعلى لسنة ١٩٦٠-١٩٦١.
- (٤) الجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٧ تحت العدد ٢٣٢٢.
- (٥) الجريدة الرسمية لسنة ١٩٥٨ تحت العدد ٢٣٩٣.
- (٦) الدستور المغربي لسنة ١٩٩٩.
- (٧) قانون الوظيفة العمومية لسنة ١٩٥٨.
- (٨) قانون المسطرة المدنية المغربي، الفصل الثالث.
- (٩) الجريدة الرسمية المغربية لسنة ٢٠٠٢ العدد ٥٠٥٨.