تعليل القرارات الإدارية ودوره في تخليق المرفق العمومي

The Justification of Administrative Decisions and Its Role in Promoting Public Service Integrity

Hamza Bahi حمزة بهي

طالب باحث بسلك الدكتوراه بالكلية المتعددة التخصصات ببني ملال

جامعة السلطان مولاي سليمان – بني ملال

ملخص:

يشكل القانون الإداري منظومة من القواعد التي تنظم العلاقة بين المؤسسات الإدارية والمرتفقين، إذ يستند إلى مبادئ قانونية دقيقة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق الأفراد. إلا أن التطبيق العملي لهذه القواعد غالبًا ما يفتقر إلى المرونة والفعالية الضروريتين، مما يؤدي إلى اعتماد نهج إداري يتسم بالجمود. ومن هنا يبرز دور علم الإدارة باعتباره إطارًا منهجيًا يسعى إلى تحقيق التكامل بين قواعد القانون الإداري وممارسات الإدارة الحديثة، بهدف إرساء حكامة إدارية ناجعة تُوازن بين الامتثال القانوني وعقلنة الأداء الإداري. وتُعد قاعدة تعليل القرارات الإدارية السلبية، التي أقرها المشرع المغربي من خلال القانون رقم 03.01، نموذجًا واضحًا لهذا التكامل. إذ ألزم هذا القانون الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها السلبية تجاه الأفراد، من خلال تقديم مبررات قانونية وواقعية تتيح للمرتفقين فهم أسس هذه القرارات. وقد أسهم هذا الالتزام في تعزيز الشفافية الإدارية وترسيخ الثقة بين الإدارة والمرتفقين، إلى جانب عقلنة العمل الإداري عبر الحد من العشوائية ودفع الإدارة إلى اتخاذ قرارات مدروسة. وعليه، يمثل تعليل القرارات الإدارية نموذجًا عمليًا لتطبيق قواعد القانون الإداري في إطار يواكب مبادئ الحكامة الجيدة، مما يجعله أداة فعالة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمرتفق وضمان جودة الأداء الإداري.

الكلمات المفاتيح: تعليل القرارات الإدارية، القرار الإداري، الشفافية الإدارية، تخليق المرفق العمومي، الحكامة الجيدة، الأمن القانوني.

Summary:

Administrative law establishes rules governing the relationship between institutions and users, aiming to ensure public interest and individual rights. However, its application often lacks flexibility, leading to rigid practices. Administrative science complements this by integrating legal principles with modern management practices to enhance governance. Law No. 03.01 exemplifies this integration by requiring public institutions to justify negative decisions with clear legal and factual explanations, promoting transparency, trust,

and rational decision-making. This approach strengthens the relationship between administrations and users while improving administrative performance within the framework of good governance.

Keywords: Justification of Administrative Decisions , Administrative Decision, Administrative Transparency, Public Service Integrity, Good Governance, Legal Certainty.

مقدمة:

تُعدّ الإدارة العامة في الدولة الحديثة إحدى الدعائم الأساسية لضمان تحقيق الصالح العام وتدبير شؤون المجتمع، باعتبارها الجهاز المسؤول عن تنظيم حياة الأفراد وتلبية حاجاتهم وفق قواعد القانون العام. ولتحقيق هذه الغايات، خُوِّلت لها مجموعة من الصلاحيات والامتيازات التي تمكّنها من التدخل في الميدان العام بكيفية منفردة، يأتي في مقدمتها القرار الإداري الذي يُعدّ أبرز تجليات السلطة العامة وأقواها[1]. فالقرار الإداري يمكّن الإدارة، بإرادتها المنفردة، من إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديلها أو إنهائها دون حاجة إلى الحصول على موافقة المخاطبين به، وهو ما يميّزه عن القواعد السائدة في القانون الخاص، ويُبرز الطبيعة الإلزامية للسلطة الإدارية وقدرتها على التأثير المباشر في مراكز الأفراد القانونية[2].

غير أنّ اتساع نفوذ الإدارة وتنامي سلطتها يفرضان عليها التزامًا موازياً بقواعد العدالة والشفافية، تفاديًا لاحتمالات التعسف أو الانحراف بالسلطة. وفي هذا السياق برز مبدأ تعليل القرارات الإدارية بوصفه أحد أهم الضمانات المقررة للأفراد في مواجهة الإدارة، لما يتيحه من إلزام هذه الأخيرة بالإفصاح عن الأسس الواقعية والقانونية التي بُني عليها تدخلها. ويأتي التعليل باعتباره شكلاً من أشكال الرقابة الذاتية التي تُمارسها الإدارة على نفسها، كما يعد من الشكليات الجوهرية التي تكفل للمرتفق الحق في معرفة دوافع القرار الذي يمس مركزه القانوني، سواء تعلق الأمر بحقوقه أو التزاماته.

وقد استقر الفقه الإداري بمختلف مدارسه على اعتبار التعليل[3] إفصاحًا داخل صلب القرار عن الأسباب المادية والقانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذه. فقد عرفه الفقه الحديث بأنه "بيان الإدارة للدوافع التي أسست عليها تدخلها"، بينما يرى الأستاذ ابن البشير أنّه "الإفصاح عن السبب القانوني والمادي الذي شكل أساسًا لاتخاذ القرار". وفي الفقه الفرنسي، الذي استقى منه التشريع المغربي جانبًا مهمًا من قواعده الإجرائية، يُنظر إلى التعليل باعتباره آلية تمكّن المرتفق من فهم المنطق الذي وجّه تدخل الإدارة.

وقد كُرّس هذا التوجه على مستوى التشريع المقارن والوطني[4]، حيث نصت المادة الثالثة من القانون الفرنسي المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن على إلزامية التعليل[5]، شريطة أن يكون مكتوبًا ومشتملًا على الاعتبارات الواقعية والقانونية.

---

[1] _ محمد سليمان الطماوي،" النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1976، ص:155.

[2] _ محمد كرامي،" القانون الإداري المغربي (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دون ذكر المطبعة، 2015، ص: 228.

[3] _ التعليل في اللغة هو مصدر "علل". يقال: "علل الرجل"، أي سقاه سقياً بعد سقيا، ومنه "العلل"، وهو الشرب الثاني بعد الارتواء، والثمرة التي تُجنى مرة بعد أخرى. يُقال أيضًا: "علل فلان بطعام غيره"، أي شغله به، و"علل فلان المال"، أي أحسن القيام عليه. كذلك، يُقال "علل الشيء"، أي بيَّن علته أو أثبته بالدليل؛ اما اصطلاحا يذهب الإمام الشاطبي إلى القول بأن "العلة" هي الحكم والمصالح التي تعلقت بها الأوامر، والمفاسد التي تعلقت بها النواهي. فقد اختار تعريف "العلة" بمعناها الحقيقي والأصلي في الاصطلاح. بناءً على هذا المعنى، يقول الأستاذ الريسوني: "تفرع مصطلح التعليل بمعناه العام، والحقيقة أننا لو أردنا أن نضع لمصطلح التعليل مرادفًا واضحًا يبعد بنا عن الجدل الذي دار حول مسألة التعليل، لكان المرادف هو التقصيد".

[4] _ سعيد نكاوي، " تعليل القرارات الإدارية-دراس مقارنة-"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014 ص 20.

[5]_ La loi n° 79.587 du 11 juillet 1979 " relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ".

وهو نفس النهج الذي سار عليه القانون المغربي 03.01[1]، الذي عرف التعليل بأنه الإفصاح كتابةً داخل القرار الإداري عن الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت وراء اتخاذه. كما أكّد القضاء الإداري المغربي هذا الاتجاه من خلال العديد من اجتهاداته، معتبرًا التعليل "إفراغًا للأسباب في صلب القرار" وضمانة أساسية لمشروعية العمل الإداري.

وانطلاقًا من هذا الإطار، يُفهم أن التعليل يشكّل الوجه الشكلي للتعبير عن السبب، ويمثل أحد عناصر المشروعية الخارجية للقرار الإداري[2]. فالمشرّع يلزم الإدارة ببيان سبب القرار داخل متنه كلما نص القانون على ذلك، ضمانًا للشفافية ولتمكين القضاء من مراقبة مدى مطابقة القرار لسببه القانوني. ويُعدّ تخلف التعليل، حيث يكون واجبًا، سببًا لإلغاء القرار لعيب شكلي جوهري[3]، لِما يشكله من مساس بحقوق الأفراد ومن فتح المجال أمام التعسف والانحراف بالسلطة.

وإلى جانب وظيفته الشكلية، يؤدي التعليل دورًا جوهريًا في تخليق العمل الإداري وترسيخ قيم النزاهة. فاضطرار الإدارة إلى تعليل قراراتها يدفعها إلى التروي قبل اتخاذ أي قرار، ويحثّها على الموازنة بين أسباب التدخل ومبدأ المشروعية، مما يُسهم في عقلنة القرار الإداري والحد من الاستعمال غير السليم للسلطة التقديرية[4]. كما يعزز التعليل الثقة بين الإدارة والمرتفقين، من خلال تمكينهم من فهم مبررات القرارات المتخذة في حقهم، وهو ما يرسخ علاقة قائمة على الوضوح والمسؤولية المشتركة.

وبناءً على ذلك، تتجلى أهمية التعليل باعتباره ليس ضمانة شكلية فحسب، وإنما آلية عملية تضمن احترام حقوق الأفراد، وتحدّ من تعسف الإدارة، وتدفع نحو ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة داخل المرفق العمومي[5]. ومع تنامي تدخلات الإدارة الإدارة في الحياة اليومية للأفراد، يزداد الاحتياج إلى تقييم مدى التزامها بمبادئ الشفافية والمشروعية عند اتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم.

ومن هنا تبرز الإشكالية المركزية لهذا الموضوع :**إلى أي حد يمكن لمبدأ تعليل القرارات الإدارية أن يسهم في تعزيز التواصل بين الإدارة والمرتفقين، وترسيخ مبادئ الشفافية وتخليق المرفق العمومي، وفي الوقت ذاته أن يشكل آلية فعّالة للحد من تعسف السلطة التقديرية وضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم؟**

---

[1] _ الظهير شريف رقم 1.02.202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 01 - 03 بشأن إلزام الإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.

[2] _ حسن عبد الفتاح، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية " ، العدد الثاني 1966 ص 20.

[3] _ يقوم القرار الإداري على خمسة أركان أساسية هي :**الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، والغاية** .ولا يُعتبر القرار الإداري صحيحاً وقابلاً للتنفيذ إلا إذا كانت هذه الأركان سليمة ومستوفاة، بحيث يكون كل ركن منها موافقاً للشروط القانونية المحددة له. فإذا شاب القرار عيب في أي من هذه الأركان، فإنه يُعد غير مشروع، مما يجعله عرضة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وبالتالي قد يتم إبطاله لحماية حقوق الأفراد وضمان مشروعية تصرفات الإدارة.

[4] _ دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الزقازيق، مصر بدون تاريخ، ص:192.

[5] _ بهاء احمد سليم الأحمد،" الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 177، ص: 245.

وانطلاقًا من هذا التساؤل المحوري، تطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية، من بينها: **كيف يساهم تعليل القرارات الإدارية في توطيد العلاقة بين الإدارة والمرتفقين وتعزيز الثقة والشفافية؟ وإلى أي حد يساهم التعليل في عقلنة العمل الإداري والحد من تعسف السلطة التقديرية وضمان مشروعية القرارات؟**

وسيتم معالجة هذه الإشكالية من خلال محورين رئيسيين:

المحور الأول: تعليل القرارات الإدارية كآلية لتعزيز التواصل والشفافية بين الإدارة والمرتفقين.

المحور الثاني: تعليل القرارات الإدارية كمدخل لعقلنة الممارسة الإدارية وترشيد القرار العمومي.

المحور الأول: تعليل القرارات الإدارية كآلية لتعزيز التواصل والشفافية بين الإدارة والمرتفقين.

يبرز تعليل القرارات الإدارية كأداة محورية في تحديث أساليب العمل الإداري، من خلال الانتقال من ممارسة سلطوية مغلقة إلى أخرى قائمة على الوضوح والانفتاح. فبيان الأسباب التي يقوم عليها القرار الإداري يساهم في إزالة الغموض الذي قد يحيط بتدخل الإدارة، ويجعل عملها أكثر قابلية للفهم من قبل المرتفقين. كما يُسهم هذا الالتزام في إرساء بيئة إدارية قوامها الشفافية وتبادل الثقة، ويحدّ من مظاهر التوتر والنزاع الناتجة عن القرارات غير المفهومة. وإلى جانب ذلك، يساهم التعليل في تحقيق الاستقرار والأمن القانونيين، من خلال تمكين الأفراد من توقع تصرفات الإدارة والاطمئنان إلى خضوعها لمبدأ المشروعية. وانطلاقًا من هذا التصور، يهدف هذا المحور إلى إبراز دور تعليل القرارات الإدارية في تعزيز التواصل بين الإدارة والمرتفقين (الفقرة الأولى) ، ووسيلة للإقناع وضمانة للأمن القانوني داخل المرفق العمومي(فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: التعليل وسيلة لتعزيز العلاقة بين الإدارة والمرتفق

يشكّل التعليل إحدى الوسائل الأساسية لتطوير العلاقة بين الإدارة والمرتفق، إذ يفرض على الإدارة التخلي عن منطق الغموض والسلطوية لصالح أسلوب يقوم على الوضوح والتواصل. فإفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها لا يكتفي بتمكين المرتفق من استيعاب خلفيات التدخل الإداري، بل يفتح أمامه مجالًا للتفاعل وإبداء الرأي بشأن ما يمس مركزه القانوني. كما يرسّخ هذا الأسلوب ثقافة التشاور داخل العمل الإداري، من خلال جعل القرار نتيجة تفكير متأنٍ يأخذ بعين الاعتبار معطيات الواقع ومطالب المرتفقين. ويساهم التعليل، بذلك، في تقليص التوتر وسوء الفهم، ويؤسس لعلاقة قائمة على الثقة والتعاون والمشاركة بدل منطق الإكراه والصراع.

أ –إقرار التواصل بين الإدارة والأفراد

من بين الأهداف الأساسية لتعليل القرارات الإدارية، تعزيز التواصل بين الإدارة والأفراد، والذي بدوره يسهم في إرساء قنوات تواصل فعالة بين الدولة والمجتمع ككل. إذ تعتبر المكاتب والمؤسسات الإدارية الوجه الظاهر للدولة، وهي تمثل بالنسبة للفرد الجهة التي يلجأ إليها لقضاء مصالحه. هذا يشمل مختلف المصالح الإدارية التي تلعب دوراً حيوياً في الحياة اليومية، مثل مصالح الجوازات والأوراق الشخصية، الضرائب، التسجيل، تسليم الرخص التجارية، رخص البناء والسكن وغيرها.

ومع ذلك، فإن تعقيد الإجراءات الإدارية وتعدد السلطات المتداخلة يشكلان تحديات كبيرة أمام الأفراد، إذ يؤديان إلى بطء تقديم الخدمات ونقص الشفافية في القرارات. هذا الوضع يزداد سوءاً بمتطلبات كثرة الوثائق، والانتقال المتكرر بين الإدارات، وعدم وضوح مبررات القرارات الإدارية، مما يخلق فجوة بين الإدارة والمرتفقين ويعزز تصورات سلبية عن الإدارة باعتبارها بيروقراطية[1] معقدة وغير متعاونة.

وفي هذا السياق، تتجه الإدارة في الدول الديمقراطية إلى اعتماد التعليل كأداة لتعزيز التواصل مع المواطنين، باعتبار أن تعليل القرارات يمثل وسيلة رئيسية لتحسين العلاقة بين الإدارة والمرتفقين[2].

من هذا المنطلق فالتعليل يُعدّ إحدى الوسائل الهامة لتحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة من خلال خلق ما يُعرف بالتواصل الإداري؛ فالتعليل يعني الابتعاد عن السلطوية والتحكم، ويشير إلى أن القرار قد دُرس بعناية وأصبح بذاته موضحًا لمضمونه، مما يجعل المخاطبين به أكثر قبولاً له. وقد أشار إلى ذلك الأستاذ "ريفيرو(RIVERO) "، حيث اعتبر أن: "القرار يصبح أكثر سهولة كلما كان مفهوماً، إذا أخذنا على عاتقنا أن نشرح للمواطن لماذا وكيف فُرض عليه[3].

يُعدّ التعليل في جميع الحالات وسيلة كفيلة بتحسين علاقة الإدارة بالأفراد، حيث تعمل هذه الآلية القانونية، بالإضافة إلى تعزيز التواصل بين الإدارة والأفراد، على ترسيخ ما يُعرف بالديمقراطية الإدارية والتواصل الإداري، كما تقلل إلى حد كبير من احتمال منازعة الأفراد للقرارات الإدارية.

ب- تكريس التشاور.

إن فكرة القرار الإداري القائم على الإكراه والإجبار قد ولدت نزاعًا دائمًا بين الإدارة والأفراد؛ فالإدارة ترى نفسها في مركز أسمى، بينما يشعر الأفراد بأنهم في مركز أدنى نتيجة لعدم أخذهم بعين الاعتبار. ومن الطبيعي في هذا السياق أن يولد القرار الإداري نزاعات قضائية بين الإدارة والأفراد[4]، حيث يُعدّ رفض الإدارة تعليل قراراتها أحد مظاهر الاستبداد الإداري الذي يثير استياء الأفراد. فرفض الطلبات أو التظلمات المقدمة من الأفراد إلى الإدارة دون إبداء أسباب للرفض يعكس موقف الإدارة بعدم إيلاء أي اعتبار لمطالب الأفراد.

يُعدّ تعليل القرارات الإدارية إحدى الوسائل القانونية لتعديل المفهوم التقليدي للإدارة، ومن ثم تطوير العلاقة بين الإدارة والأفراد، ليصبح طابعها أكثر تشاورًا وانفتاحًا.

---

[1] _النموذج التنموي الجديد الصادر سنة 2021 ص: 32.

[2] - M.EL YAAGOUBI: Les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité , R.E.M.A.L.D. N °' themes actuels, n ° 25 / 2001. p.24.

[3]- J.RIVERO: A propos des métamorphoses de l'administration aujourd'hui , Melanges SAVATIER , Paris.1965,P 828 أورده محمد الأعرج ،فعالية قواعد الاجراء والسطل في القرارت الإدارية أطروحته لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام جامعة محمد الخامس طلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، س 2001-2002 ، ص 280.

[4]- M.El Yaagoubi , les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité R.E.M.A.L.D N ° thèmes actuels n° 25/2001 Thès précité. P.38

فإذا كانت الإدارة التقليدية تقوم على أساس الإكراه، فإن التعليل، على العكس، يشير إلى اعتماد الإدارة على ثقافة التشاور. لذا نشأ تعارض بين فكرة الإدارة التقليدية وفكرة التعليل؛ فالتعليل، وفقًا للمفهوم التقليدي، يؤثر سلبًا على سلطة الإدارة لأنه يقلص من امتيازاتها[1].

وعليه، يبدو التعليل كعنصر موازن لامتياز الإرادة المنفردة الذي تتسلح به الإدارة في مواجهة الأفراد، إذ يُعتبر إقرارًا مسبقًا بالعناصر التي استند إليها القرار. إضافة إلى ذلك، لا يُعد التعليل مجرد ضمانة شكلية، بل أسلوبًا للتقييد الذاتي للإدارة، حيث يعني بالنسبة لها وسيلة للتأثير على مضمون القرار، فهي ملزمة بالبحث عن العناصر القانونية والواقعية التي يقوم عليها قرارها، مما يبعدها عن التحكّم المطلق. كما يمنح التعليل للإدارة شعورًا مستمرًا بالخضوع للقانون، فهي تستمد سلطاتها من نصوص قانونية، لا من مبدأ السلطة المطلق الذي تغلفه السرية بشكل سلبي. ويحثّ التعليل الإدارة على اعتبار أن النصوص القانونية ليست عقبات شكلية تعوق نشاطها، بل هي عناصر أساسية تؤسس حقها في التصرف أو التزامها بذلك.

الفقرة الثانية: التعليل وسيلة للإقناع والأمن القانوني

يسهم التعليل، باعتباره إجراءً شكليًا جوهريًا في القرار الإداري، في تمكين المعنيّ بالقرار من التحقق من مدى شرعية الأسباب التي بُني عليها. فإفصاح الإدارة عن خلفيات قرارها يسمح للمرتفق بتقييم مشروعيته، مما يجعله أكثر قدرة على اتخاذ موقف واعٍ؛ إما القبول بالقرار على أساس الاقتناع بمبرراته، أو اللجوء إلى القضاء للطعن فيه إذا رأى أن الأسس التي استند إليها تفتقر إلى الشرعية.

كما يشكّل التعليل ركيزة أساسية لضمان الأمن القانوني وتعزيز شعور الأفراد بالاطمئنان تجاه السلطة الإدارية. فمن جهة، يمنح التعليل المواطنين الثقة في أن حقوقهم ستظل مصونة ما داموا يمارسونها في نطاق المشروعية، دون خشية من تعسف أو تجاوز. ومن جهة أخرى، يوفّر التعليل ضمانة حقيقية للأفراد في مواجهة أي شبهة تجاوز إداري، إذ يجعلهم على يقين من أنهم سيكونون محميين من كل قرار تعسفي أو غير مشروع، بالنظر إلى إمكانية إخضاع القرار المعلل لرقابة قضائية فعالة[2].

أ: إقناع بمشروعية اسباب القرار الإداري

يُعدّ إبراز المشروعية في القرار الإداري أحد أهم الأبعاد التي يقوم عليها التعليل، إذ يُمكّن الإدارة من كشف الأسس القانونية والوقائع الصحيحة التي بُني عليها قرارها، بما يترجم احترامها لمبدأ المشروعية باعتباره أحد الركائز الكبرى للعمل الإداري السليم. فالتعليل لا يكتفي بمجرد عرض الأسباب، بل يجعل هذه الأسباب خاضعة لمعيار الرقابة القانونية، مما يسمح للمرتفق بأن يتحقق بنفسه من مدى قانونيتها وانسجامها مع النصوص المؤطرة لسلطة الإدارة[3]. ومن خلال هذا الإفصاح، يتحقق عنصر بالغ

[1] محمد الأعرج ، تعليل القرارات الإدارية على ضوء. – قانون رقم 03.01 بشان إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مزاصيع الساعة، عدد 43 س 2003، ص 117.

[2] كلمة وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في الندوة الوطنية حول "دعم الأخلاقيات بالمرفق العام"، أكتوبر 1999، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 25، سلسلة "مواضيع الساعة"، 2001، ص. 7.

[3] محمد سليمان الطماوي، "السلطة التقديرية والسلطة المقيدة"، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة 4، العدد 1-4، 1950، ص. 9.

الأهمية، وهو الإقناع بمشروعية القرار؛ ذلك أن الفرد حين يطّلع على الأسباب التي استندت إليها الإدارة ويتبين له أنها أسباب قائمة على نصوص قانونية واضحة ومرتكزة على وقائع ثابتة، يصبح أكثر استعدادًا لتقبّل القرار وتنفيذه طوعًا دون مقاومة أو شعور بالغبن.

وفي المقابل، فإن التعليل الذي يكشف عن ضعف في الأساس القانوني أو عن غموض في الوقائع، يضع المرتفق في موقع يمكنه من تقييم مشروعية القرار وقد يدفعه للطعن فيه، وهو ما يحقق توازنًا ضروريًا بين الإدارة والمتعاملين معها. وهنا يتجلى الدور الوقائي للتعليل، إذ يجبر الإدارة على الالتزام الحرفي بقواعد المشروعية قبل إصدار القرار، لأنها تعلم أن أسبابها ستكون معروضة على الأفراد وعلى القضاء عند الاقتضاء. وبذلك يصبح التعليل وسيلة رقابة ذاتية، تمنع الإدارة من التسرع أو الانحراف في استعمال السلطة، وتعزز لديها ثقافة اتخاذ القرار المبني على أسس سليمة ومحكمة.

ومن زاوية المرتفق، فإن التعليل يشكل ضمانة مركزية للأمن القانوني، لأنه يمنحه يقينًا بأن القرار لم يصدر اعتباطًا، وإنما اتخذ استنادًا إلى معيار قانوني يمكن التحقق منه. فالإقناع بمشروعية القرار لا يتحقق فقط من خلال سرد الأسباب، بل من خلال طبيعتها ومصداقيتها وقدرتها على إقامة علاقة منطقية بين وقائع معينة وحكم إداري معيّن. وكلما كانت هذه العلاقة واضحة ومبنية على حجج قانونية متينة، ازدادت ثقة الأفراد في الإدارة، وازدادت قابلية القرارات للقبول والتنفيذ، وانخفضت حدة النزاعات الإدارية. ومن ثمّ، فإن التعليل يشكل الجسر الرابط بين إبراز المشروعية و إقناع المخاطبين بالقرار، وهو بذلك ليس مجرد شكلية، بل آلية فعّالة لخلق تواصل مؤسس على الوضوح والشرعية والثقة المتبادلة بين الإدارة والمرتفقين.

ب: توفير الأمان والاطمئنان القانونيين

يسعى التعليل إلى تكريس الأمن القانوني للفرد في مواجهة السلطة الإدارية؛ فهو من جهة يبعث في نفس المواطن الطمأنينة بأنه لن يكون عرضة لأي إجراء إداري ما دام يمارس حقوقه وحرياته في نطاق الشرعية، ومن جهة ثانية يمنحه الثقة في أن أي اشتباه بشأن تجاوزه للقانون وما قد يترتب عنه من جزاء، سيكون مؤطراً بضمانات تحول دون صدور قرارات تعسفية. وفي هذا السياق، حددت المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الشروط الدنيا التي يتطلبها الأمن القانوني للفرد[1]، حيث نصت خصوصاً على حق كل فرد في الحرية والأمان على شخصه، وضرورة إبلاغ كل موقوف بأسباب توقيفه فور وقوعه.

وقد اعتبر عدد من الباحثين أن هذه المقتضيات الدولية الدقيقة دفعت العديد من الدول إلى تعزيز منظوماتها الإجرائية والشكلية بضوابط تضمن حماية فعّالة للفرد. فتكريس المبادئ العامة في الدساتير لا يكفي وحده، بل لا بد من وضع شكليات وآليات عملية لتطبيقها داخل الإدارة.[2] ومادام النشاط الإداري في عدد من الدول كان لوقت طويل يخضع لقاعدة عدم التعليل، فإن التطور الذي شهده القانون الإداري، خاصة على مستوى حماية الحقوق والحريات من التعسف، أدى إلى تبني تشريعات وأحكام قضائية تجعل التعليل التزاماً قانونياً أساسياً، لما له من دور محوري في صون الحقوق والحريات وإرساء الأمن القانوني.

[1] _ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 16 ديسمبر 1966، كما أورده محمد الأعرج، المرجع نفسه، ص. 1.

[2] _ يوسف الفاسي الفهري، "القانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال دستور المغرب"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، الرباط90-91، ص. 256.

وفي إطار المقارنة، يبرز المشرع المصري مثالاً على ذلك من خلال المادة 71 من الدستور، التي تلزم بإبلاغ كل شخص يتم القبض عليه أو اعتقاله بأسباب ذلك فوراً، وهو ما يفترض صدور قرار معلل منذ البداية. وقد استند بعض الفقهاء إلى هذا المقتضى للقول بعدم دستورية المادة 3 من القانون رقم 37 /1972 التي تجيز صدور أوامر القبض أو الاعتقال شفوياً قبل تعزيزها كتابياً خلال ثمانية أيام[1].

أما في التشريع المغربي، وقبل صدور القانون رقم 03.01 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية، فقد وجد عدد من النصوص التي تلزم الإدارة بتعليل فئات معينة من القرارات ذات الصلة المباشرة بأمن الأفراد وحقوقهم، خصوصاً تلك الصادرة في إطار الضبط الإداري (الشرطة الإدارية). فهذه الأخيرة، باعتبارها تمارس مهام ذات طبيعة وقائية لحماية النظام العام، تصدر قرارات تستوجب احترام جملة من القواعد الأساسية، ونظراً لانعكاسها المباشر على أمن الأفراد وطمأنينتهم القانونية، فقد أخضع المشرع العديد منها لوجوب التعليل ضماناً لحماية الحقوق والحريات.

المحور الثاني: تعليل القرارات الإدارية كمدخل لعقلنة الممارسة الإدارية وترشيد القرار العمومي.

يُعدّ التعليل، باعتباره شكليّة أساسية في القرار الإداري، آلية ذات أهمية بالغة بالنسبة لجهة اتخاذ القرار؛ إذ يُحوّل الإدارة إلى رقيب على نفسها من خلال إلزامها بتقديم أسباب متجانسة ومتناسقة لقراراتها، بما يحدّ من احتمال وقوع الأخطاء أو التسرّع في اتخاذ المواقف. كما يشكّل التعليل، بصفته شرطاً شكلياً، وسيلة جوهرية لإحداث توازن وضبط لسلطات الإدارة الواسعة والخطيرة في مجال اتخاذ القرارات، لما يتضمنه من ضمانات تهدف أساساً إلى حماية المصلحة العامة. فهو يمنح الإدارة فرصة للتروي والتأمل ودراسة مختلف وجهات النظر المرتبطة بالقرار قبل اعتماده، مما يساهم في الحدّ من القرارات المرتجلة أو "الطائشة"[2]، ويُقرب الإدارة أكثر من الأفراد عبر تعزيز سلوك إداري قائم على الفهم، والموضوعية، والشفافية.

الفقرة الأولى: التعليل وسيلة للحد من التصرفات الانفرادية والتحكمية للإدارة.

يشكّل التعليل أحد أهم الآليات التي تحمل الإدارة على التريث والتفكير المتأني قبل التدخل واتخاذ القرار، إذ إن مجرد شعور رجل الإدارة بأنه مُلزم بتبرير قراره وتعليل أسبابه يجعله واعياً بأنه سيخضع لثلاثة مستويات من الرقابة: رقابة رؤسائه الإداريين أولاً، ورقابة المعنيين بالقرار وذوي المصلحة ثانياً، ثم رقابة القضاء ثالثاً. ويؤدي هذا الوعي المتعدد المستويات إلى جعل الإدارة أكثر حذراً وحرصاً عند صياغة قراراتها، لما قد يترتب عن أي خطأ أو تعسف من مسؤوليات ومساءلات.

كما أن التزام الإدارة بإدراج الأسباب القانونية والواقعية داخل صلب القرار الإداري يفرض عليها التروي في البحث والتدقيق قبل صدوره، ويحول دون التسرع أو التحكم في اتخاذه. ومن البديهي أن ينعكس هذا التريث على مضمون القرار نفسه،

[1] _ محمد الأعرج، "تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون رقم 01.03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية"، مرجع سابق، ص. 150.

[2] _ سليمان محمد الطماوي، *النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة*، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1961، ص. 28.

إذ إن القرار الذي يُتخذ بعد فحص جدي ودراسة دقيقة يكون في الغالب أكثر سلامة واستقامة. وهنا تتجلى الأهمية الحقيقية للتعليل؛ فهو لا يعد مجرد ضمانة شكلية ترتبط بإجراءات إصدار القرار، بل يمثل أيضاً ضمانة موضوعية تؤثر مباشرة في محتوى القرار وجودته ومشروعيته.

وإضافة إلى دوره في ضبط السلوك الإداري، يعمل التعليل كآلية تمنع الأخطاء الناجمة عن سوء تقدير النصوص القانونية أو الخروج عن مقاصدها، إذ يجعل الإدارة ملزمة بتقدير دقيق للقواعد التي ينبغي تطبيقها، ومراعاتها أثناء عملية اتخاذ القرار. فالتعليل لا يكتفي بالكشف عن إرادة الإدارة، بل يحمل بين طياته الدليل والبرهان على مشروعية تلك الإرادة، من خلال تقديم الأسباب الحقيقية للقرار بصورة واضحة لا لبس فيها، وهو ما يستبعد الغموض ويمنع التأويلات التعسفية أو الانحراف في استعمال السلطة[1].

ومن الأمثلة العملية على ذلك:

1. قرارات رفض الرخص الإدارية (مثال الترخيص بالبناء)[2]؛

عندما تتقدم شركة أو فرد بطلب رخصة بناء، فإن رفض الإدارة لهذا الطلب دون تعليل يؤدي غالباً إلى شعور بعدم العدالة، وقد يفتح المجال للطعن القضائي. غير أن الإدارة، حين تُلزم بتعليل قرار الرفض، فإنها تكون مضطرة إلى فحص الملف بعناية؛ هل الوعاء العقاري متعرض لحق ارتفاق؟ هل المنطقة خاضعة لتصميم التهيئة يمنع البناء؟

وبذلك يصبح القرار أكثر دقة، ويقل احتمال الطعن فيه. فلو كان سبب الرفض هو كون الأرض تُشكل جزءاً من الملك العمومي المائي، فإن ذكر هذا السبب بوضوح يجعل القرار مقنعاً ويحمي الإدارة من اتهامها بالتعسف.

2. قرارات الضبط الإداري (إغلاق محل تجاري مثلاً)[3].

عندما تتخذ السلطة المحلية قراراً بإغلاق محل لعدم احترامه شروط الصحة العامة، فإن التعليل يفرض عليها تحديد المخالفات بشكل دقيق:

- عدم التوفر على التراخيص الإدارية اللازمة لممارسة النشاط التجاري،
- عدم احترام شروط النظافة،
- تهديد الصحة العامة.

هذا التفصيل يجعل القرار أكثر مشروعية، ويمنع عنه وصف "التعسف". وهو ما أكدته عدة أحكام قضائية مغربية، إذ اعتبرت أن قرارات الإغلاق غير المعللة باطلة لافتقادها الأساس القانوني.

---

[1] _ محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية على ضوء القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، م.س، ص. 189.

[2] _ الظهير الشريف رقم 1.92.31 الصادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير.

[3] _ الظهير الشريف رقم 1.15.85الصادر في 7يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 20 يوليو 2015.

3. قرارات الموارد البشرية (مثل التنقيل أو التأديب)[1].

في مجال الوظيفة العمومية، يشكل التعليل أداة أساسية لضمان حقوق الموظفين. فقرار تنقيل موظف، إذا لم يكن معللاً، قد يُعتبر إجراءً تعسفياً، لكن إذا صدر معللاً بأسباب كحاجة المرفق العمومي أو إعادة توزيع الموظفين وفق متطلبات المصلحة العامة، فإن هذا يجعل الموظف أكثر تفهماً، ويقلل من النزاعات الإدارية.

وبذلك، يصبح التعليل أداة مزدوجة الوظيفة: فهو من جهة ضمانة شكلية تهدف إلى احترام الإجراءات القانونية، ومن جهة أخرى ضمانة موضوعية ترتقي بجودة القرار الإداري وتضبط سلوك الإدارة، مما يؤدي في النهاية إلى تعزيز الثقة في المرفق العام وترسيخ مبادئ الشرعية والشفافية.

الفقرة الثانية: تناسق سلوك العمل الإداري

يُعدّ التعليل أحد أهم الآليات التي تُسهم في توحيد العمل الإداري وضبطه، ذلك أن الإدارة حين تُدرج الأسباب الداعية إلى اتخاذ قرار ما، فإنها تُخضع نفسها – بصورة غير مباشرة – لقاعدة مفادها" :المعالجة الموحدة للحالات المتشابهة ."فمتى أعلنت الإدارة الأسباب التي بنت عليها قرارها، أصبحت ملزمة باتخاذ القرار نفسه كلما تكررت تلك الأسباب في المستقبل. وبالتالي، فإن أيّ انحراف عن هذا النهج سيظهر جلياً، ويُعد عدولاً غير مبرر يثير الشك في مشروعية السلوك الإداري.

إن غياب التعليل يمنح الإدارة مساحة واسعة من الحرية قد تُساء ممارستها، فتتخذ قرارات متباينة في قضايا متماثلة دون سند موضوعي، مما يُفقد العمل الإداري اتساقه ويضرب مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي. ولأجل ذلك، اعتبر الفقيه Sauvel أن للتعليل أهمية بالغة بالنسبة لمتخذ القرار[2]، إذ يجعله "رقيباً على نفسه"، ويدفعه إلى الالتزام بمنطق واحد في معالجة الحالات المتشابهة، ويحُول دون وقوعه في الأخطاء أو التناقضات. كما يُعد التعليل – حسبه – أداة عقلانية لتنظيم العمل الإداري، نظراً لدوره في ضمان الانسجام والاستمرارية في القرارات المستقبلية.

أمثلة عملية توضح ذلك:

1. مثال في مجال رخص البناء:

إذا رفضت جماعة ترابية منح رخصة بناء بسبب عدم احترام العلو المسموح به في تصميم التهيئة، فإنها تكون ملزمة – مستقبلاً – برفض كل الطلبات التي تتضمن المخالفة نفسها. وإذا قامت بمنح رخصة لشخص آخر رغم وجود نفس المخالفة، فإن التعليل المكتوب سابقاً سيُظهر التناقض، ويُسقط عنها حجية القرار، وقد يجعل قرارها القابل للطعن أمام القضاء الإداري أقرب إلى الإلغاء.

---

[1] _ الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 237.2 بتاريخ 11 /4 / 1958.

[2]_ T. Sauvel, Histoire du jugement motivé, R.D.P., 1955, p. 42. أورده محمد الأعرج في محمد الأعرج، تعليل القرارات الإدارية في ضوء القانون رقم 01.03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، مرجع سابق، ص. 12.

2. مثال في تسوية وضعيات الموظفين:

إذا بررت الإدارة ترقيتها لموظف بسبب توفر شرط الأقدمية والخبرة المهنية، فإن عليها تطبيق المعيار نفسه مع باقي الموظفين في الوضعيات المشابهة وأي تراجع عن ذلك سيكون "عدولاً غامضاً" كما وصف الفقه، ويُعد تمييزاً غير مبرر، ويعرض القرار للطعن بدعوى الشطط في استعمال السلطة.

3. مثال في منح الامتيازات العقارية أو الشواهد الإدارية:

إذا امتنعت الجماعة عن منح شهادة إدارية بسبب غياب وثيقة محددة، أو لعدم مطابقة العقار لوضعيته القانونية، فإنها تصبح ملزمة بتطبيق هذا السبب على جميع الملفات المشابهة. أما إذا منحت الشهادة لشخص آخر دون توفر الوثيقة نفسها، فإن التعليل السابق سيكشف التفاوت ويُظهر غياب الانسجام في العمل الإداري.

مجمل القول، يظلّ التعليل آلية أساسية لصيانة تناسق سلوك العمل الإداري وضبطه، إذ يضمن السير المنتظم والموضوعي للمرفق العام، ويُبعد الإدارة عن الارتجال أو التناقض. فكل قرار تُلزم الإدارة نفسها بتعليل أسبابه كتابة، يكون – في الغالب – قراراً أكثر دقة ونضجاً، لأن صياغة الأسباب تُحتم على متخذ القرار فحص المعطيات وإحكام وزنها قبل إصداره. وهكذا يُصبح التعليل عاملاً جوهرياً يرفع من جودة القرار الإداري ويُعزز عقلانية، ويُسهم في ترسيخ الانسجام والشفافية في العمل الإداري.

وخلاصة القول، يثبت مبدأ تعليل القرارات الإدارية أنه أداة جوهرية لا غنى عنها في ترشيد القرار الإداري وضمان شفافية العمل الإداري وحسن سير المرفق العمومي. وقد أكد المشرّع المغربي هذا الاختيار من خلال إدماج هذا المبدأ ضمن التشريعات المنظمة للإدارة، ولاسيما القانون رقم 55.19[1] والقانون رقم 54.19[2]، بما يعكس توجهًا تشريعيًا واضحًا نحو تخليق المرفق العمومي وترسيخ أسس الحكامة الجيدة.

1 _ الظهير الشريف رقم 1.20.06 الصادر في 19مارس 2020 بتنفيذ القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ 19مارس 2020.

2 _ الظهير الشريف رقم 1.21.58 الصادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

لائحة المراجع:

❖ الكتب والمقالات:

- مُحَمَّد سليمان الطماوي،" النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1976،
- مُحَمَّد كرامي،" القانون الإداري المغربي (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دون ذكر المطبعة، 2015.
- بهاء احمد سليم الأحمد،" الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.
- حسن عبد الفتاح، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية " ، العدد الثاني 1966
- سعيد نكاوي، " تعليل القرارات الإدارية-دراس مقارنة-"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014.
- مُحَمَّد الاعرج، "تعليل القرارات الإدارية على ضوء قانون رقم 03.01 بشان إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 43 ، سنة 2003.
- بهاء احمد سليم الأحمد، " الشفافية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 117

❖ الاطاريح:

- مُحَمَّد الاعرج،" فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الادارية"، أطروحة لنيل الدكتوراه الدولة الحقوق، القانون العام، جامعة مُحَمَّد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2001_2002.
- دعاء عبد المنعم شفيق، نظرية القرار الإداري المضاد، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الزقازيق، مصر 2000

❖ القوانين والتقارير:

- الظهير الشريف رقم 1.92.31 الصادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير.
- الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 237.2 بتاريخ 1958 / 4/ 11.
- الظهير الشريف رقم 1.15.85الصادر في 7يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 20يوليو 2015.

- الظهير الشريف رقم 1.20.06الصادر في 19مارس 2020 بتنفيذ القانون رقم 55.19المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ 19مارس 2020.
- الظهير الشريف رقم 1.21.58 الصادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.
- النموذج التنموي الجديد للمملكة 2021.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 16 ديسمبر 1966.

❖ **مراجع باللغة الفرنسية:**

- M.EL YAAGOUBI: Les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité , R.E.M.A.L.D. N °' themes actuels, n ° 25 / 2001.

❖ **قوانين أجنبية:**

- La loi n° 79.587 du 11 juillet 1979 " relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public "