

السلطة التقديرية للإدارة

د. عليوات ياقوتة

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية-قسنطينة

الملخص:

التزامات الإدارة متعددة ومتنوعة ولا تقبل بطبيعتها التحديد وذلك لعدة اعتبارات تكمن في أن الأعمال الإدارية في حد ذاتها ليست امتيازاً مخولاً للجهة الإدارية بل هي عبارة عن التزامات ومسؤوليات تؤدي إلى مساءلة الإدارة تأديبياً عن الأخطاء والمخالفات التي قد تقع منها أثناء تأدية هذه الأعمال الإدارية. وذلك بغض النظر عن الأسلوب الذي انتهجته الإدارة (سلطة تقديرية أو سلطة مقيدة).

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الإدارة التقديرية مسألة ضرورية لا بد من التسليم بما إذ هي ترتبط بطبيعة الوظيفة الإدارية، ويفرضها الصالح العام، ويؤكدتها عجز المشرع عن تنظيم جزئيات وتفصيلات الأعمال الإدارية، ولكن هذه السلطة ليست مطلقة بل أنها مقيدة بما استهدفه التشريع من صالح عام.

Abstract :

The obligations of the administration are several and various, due to their nature, they don't accept the determination for many reasons that the administrative works are not a privilege provided to the administration, but they are obligations and responsibilities which lead to the disciplinary process of the administration concerning the errors and infractions that can be happened during the achievement of these administrative works, and this, regardless to the style which is adopted by the administration (appreciative authority or restrictive authority).

It should be noted that the appreciative authority of the administration is an obligatory matter that must be recognized because it is related to the nature of the administrative function, and imposed by the public interest, it is also confirmed by the deficit of the legislator to organize the details of the administrative works, but this authority is not absolute, it is

restrictive through which is aimed by the legislator concerning the public interest.

مقدمة:

الإدارة العامة هي مرآة الدولة وأداتها، بواسطتها تخضع الدولة خططها وبرامجها وترسم سياستها وتحقق أهدافها، ونجاح الإدارة العامة في تحقيق الأهداف المرسومة لها يتوقف إلى حد بعيد على مدى احتضانها لعناصر بشرية كفئة منتجة وخلوقة، تؤثر المصلحة العامة على كل ما عداها وتضع نصب أعينها إنجاز الأعمال المؤكولة إليها بأسرع ما يمكن وبأدنى كلفة ممكنة وبأفضل نوعية.¹

والأصل في مجال الأعمال الإدارية هو أن هذه الأعمال تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المرفق العام تحقيقاً للمصلحة العامة وذلك وفقاً للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، فالأعمال العامة أساسها استخدام السلطة العامة لتحقيق خدمة عامة، ومن ثم فإن الأساس هو إشباع حاجات الناس من الخدمات العامة وليس مجرد ممارسة السلطة.

علماً بأن الإدارة تمارس نشاطها بإتباع أسلوبين: الأول أن تمارس اختصاصاً مقيداً وفيه يحدد المشرع الشروط لاتخاذ قرارها مقدماً، مثلما هو الحال في إحالة موظف على التقاعد، فإذا توافرت السن القانونية فإن الإدارة مجبرة على التدخل وإصدار قرارها بإحالة الموظف على التقاعد، والأسلوب الثاني يكمن في ممارسة الإدارة لاختصاص تقديري إذا ترك المشرع للإدارة حرية اختيار الوقت المناسب والأسلوب المناسب للتدخل في إصدار أعمالها وفقاً للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة، مثلما هو الحال في ترقية موظف على أساس الكفاءة، كيف تحدد الكفاءة؟ بالأقدمية بالاختراعات، بالانضباط في العمل، إذ تعطى السلطة التقديرية للإدارة لتحديد كفاءة الموظف وبالتالي إصدار قراراتها بالترقية بناء على الأسلوب المناسب.

¹ - د. فوزي حبيش، القانون الإداري العام، الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2011، ص3.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

فالمشرع يكتفي بوضع القواعد العامة التي تتصف بالمرونة تاركا للإدارة تقدير ملاءمة التصرف، شريطة أن تستهدف الصالح العام في أي عمل تقوم به وأن لا تنحرف عن هذه الغاية وإلا كان قرارها أو عملها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة.

وبالتالي لا يجوز للإدارة إحالة موظف على التقاعد قبل السن المقررة قانونا عملا بمبدأ الخاص يقيد العام، فإن عمدت الإدارة تنفيذ هذا القرار يتحول هذا القرار إلى عمل مادي، لأنه يفقد طبيعته الإدارية ويتحول إلى عمل من أعمال الغضب للسلطة ومن ثم يكون هذا القرار منعدا لأن مخالفة القانون والانحراف عن السلطة من العيوب المترتبة على استعمال الإدارة السلطة التقديرية رغم أن سلطتها مقيدة.

ويعتبر هذا العيب من ضمن الأخطاء الشائعة للإدارة بحيث تلجأ الجهة الإدارية المختصة في مباشرة اختصاصها المقرر قانونا بأن تستخدم سلطتها التقديرية في حين أن سلطتها مقيدة طبقا للقانون ويلزمها بالتصرف على نحو معين لا خيار فيه.

ولالإحاطة بمختلف جوانب البحث ثم طرح التساؤل التالي: ما هي مبررات وحدود السلطة التقديرية للإدارة؟ وبهدف الإجابة على الإشكالية اعتمدنا المحاور التالية:

المحور الأول: معني السلطة التقديرية والتميز بينها وبين السلطة المقيدة

المحور الثاني: معيار السلطة التقديرية

المحور الثالث: مبررات السلطة التقديرية

المحور الرابع: حدود السلطة التقديرية

المحور الخامس: القاضي والسلطة التقديرية للإدارة

المحور الأول:

معني السلطة التقديرية والتميز بينها وبين السلطة المقيدة:

لا يقتصر دور الإدارة على أن تكون مجرد أداة لتنفيذ القوانين حرفيا، لأن من شأن ذلك أن يصيب نشاطها بالجمود والركود وتنعدم لديها ملكة الابتكار والتجديد، ومن ثم فإنه يتعين أن تكون للإدارة سلطة تقديرية حتى تتمكن من ممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها على وجه سليم، مما يكفل حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وكفاية، بما يحقق

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

المصلحة العامة². وتبعاً لذلك قسمنا هذا المحور إلى قسمين، تناولنا في القسم الأول معنى السلطة التقديرية (أ) وعرضنا في القسم الثاني التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة (ب).

أ - معنى السلطة التقديرية:

امتيازات الإدارة كثيرة ومتنوعة نذكر منها على سبيل المثال امتياز نزع الملكية للمنفعة العامة، التنفيذ المباشر، التنفيذ الجبري، السلطة التقديرية ... الخ، فالمشرع يمنح الإدارة أحياناً سلطة تقديرية في ممارسة بعض الصلاحيات، بحيث يكون لها قدر من الحرية في الاختيار والتقدير أثناء اتخاذها لقراراتها الإدارية، وفي مجالات معينة يمنع القانون الإدارة من ممارسة السلطة التقديرية وبالتالي تكون اختصاصات الإدارة مقيدة.

تملك الإدارة حق استعمال السلطة التقديرية في كل الحالات التي يخولها القانون حرية تقدير الظروف واختيار الوقت المناسب في اتخاذ القرار المناسب، وانطلاقاً من ذلك فإن المرجع في وجود الإدارة في حالة سلطة تقديرية هو القانون في حد ذاته، فالمشرع يكفي بالنص على المبادئ الكلية التي تتناول الأحكام الأساسية العامة التي تخضع لها الإدارة في مجموعها ويترك للإدارة السلطة التقديرية في بقية الجزئيات التطبيقية المحتملة.

إذ ارتكب موظف مخالفة لواجبات وظيفته، مهما كانت هذه المخالفة فالإدارة تكون أمام ظروف واقعية تمثل سبباً معقولاً لأن تتدخل حتماً، فلها برغم وقوع المخالفة أن تتغاضى عن استعمال سلطة الجزاء ولا تتدخل بقرار تأديبي، فهي قد ترى أنه من الملائم عدم التدخل لحداثة الموظف مثلاً بالإضافة لحسن نيته، وإذا رأت الإدارة أن تتدخل وتصدر قرارها التأديبي، فإن القانون لم يجبرها على جزاء معين بذاته أي على القرار بمضمونه محدد بذاته، بل وضع القانون عدة جزاءات متتالية في شدتها، وترك الإدارة حرة في توقيع

² - د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1987، ص 39.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

الجزء الذي تناسب مع المخالفة أي مع الظروف الواقعية، هنا الإدارة توجد في حالة سلطة تقديرية واضحة³.

مثال ثاني: الإدارة في استعمالها لسلطات الضبط الإداري، منحها القانون سلطة تقديرية، بمعنى أنه لم يفرض عليها مقداً اتخذ مسلك معين بالذات بطريقة مسبقة، إذا ما حدثت اضطرابات تمثل إخلالاً بالأمن العام، فإذا تصورنا أن هناك مظاهرة ما تجمعت في الطريق العام، فإن الإدارة من حقها بالطبع التدخل وفقاً للقانون لحماية الأمن العام، ولكن لم يفرض عليها أن تتدخل حتماً، فقد ترى سلطة الأمن الاكتفاء بإحالة المتظاهرين دون تفريقهم بالعنف أو القبض عليهم، فهي قد ترى عدم التدخل مثلاً لأن المظاهرة لا تمثل خطورة على الأمن العام وأنها في سبيلها للانفضاض تلقائياً. ولكن قد ترى سلطات الأمن أن الظروف تستدعي تدخلها، وهنا أيضاً هي تملك التقدير والملائمة في اختيار نوع القرار الذي يتناسب مع شدة الظروف ولكن تحت رقابة القضاء الإداري⁴.

ونؤكد أن ركائز دولة الحق والقانون، واحترام مبدأ المشروعية، يقتضي بالأساس وبالخصوص حضور السلطة القضائية كمؤسسة دستورية لغرض احترام القانون بالمعنى الواسع، وهنا تحضر الرقابة القضائية كآلية وأفضل آلية لمراقبة النشاط الإداري.

مثال ثالث: في حالة إخلال المتعاقد مع الإدارة بالالتزامات التعاقدية، بأن أهمل في تنفيذ العقد، أو لم يحترم المدة المحددة للتنفيذ، أو التنازل عن العقد للغير، أو بالتنازل الجزئي عن تنفيذ العقد، أو التنفيذ بخلاف الشروط والمواصفات المحددة في العقد، جاز للإدارة أن توقع عليه الجزاء المناسب والمحدد في العقد كما تملك توقيع كل أنواع الجزاءات المقررة قانوناً، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الوقت المناسب لتوقيع الجزاءات، بيد أن هذا لا يمنعها من إعفاء المتعاقد معها من تطبيق كل هذه الجزاءات أو بعضها وفقاً لتقديرها لظروف التنفيذ وظروف التعاقد وظروف المتعاقد في حد ذاته.

³ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 587.

⁴ - المرجع نفسه، ص 588.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

مثال آخر: يخص الترقية، حيث تدخل الترقية في نطاق السلطة التقديرية للإدارة ففي حالة سكوت المشرع أو النص على أن الترقية تكون على أساس الأقدمية أو الكفاءة أو الخبرة، ففي جميع هذه الحالات يكون إجراء الترقية من عدمه مسألة ملائمة تستقل جهة الإدارة بتقديرها حسب الظروف التي تراها مناسبة وملائمة لذلك، وإذا اختارت طريقة معينة فعليها أن تلتزم بأحكامها وقواعدها حتى لا تكون قراراتها مشوبة بعيب التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف في استعمال السلطة.

ويقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف لها به، فمن المعروف أن الإدارة تملك السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية التي تراها مناسبة في إطار ممارستها لمهامها، إلا أن الإدارة في الكثير من الممارسات تتخذ قرارات تدخل في اختصاصها لكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى، غير التي من أجلها منحت هذه السلطة وهذا ما يعرف بعيب الانحراف.⁵

وتبعاً لذلك يحق لكل فرد من أفراد المجتمع تعسفت الإدارة في حق من حقوقه أن يتابعها أمام الجهات القضائية المختصة لجرها على احترام القانون، وذلك تطبيقاً لنص المادة 22 من الدستور التي تنص على أنه "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"⁶. هذا وقد نصت المادة 3 من المرسوم رقم 131/88 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطنين على أنه: "... يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها..."⁷

ب - التمييز بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة:

قد يلجأ المشرع في تشريعاته إلى تبيان الأمور الجوهرية والفرعية، أي أنه يحدد الهدف الذي يبتغيه والوسيلة الواجب اتباعها لتحقيقه والوقت الملائم لقيام الإدارة بالتصرف

⁵ - المقصود بالترقية أن يتقلد الموظف المرقي مهام وظيفته ذات درجة أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية. وبالتالي يقوم الموظف المرقي بواجبات ومهام وظيفته الجديدة.

⁶ - المادة 22 من دستور 1996. الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، ص 3.

⁷ - المادة 3 من المرسوم رقم 131/88 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطنين.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

الكفيل بإنجاز هذا الهدف أي أن القانون هنا هو الذي يبين للإدارة المنهج أو السلوك الذي يجب عليها اتباعه في مباشرة نشاطها وبالتالي يكون اختصاصها مقيدا وبالتالي تلتزم الإدارة بإصدار القرار المطلوب والذي توافرت أركان إصداره وشروطها، كما أنها لا تستطيع إصدار قرار آخر بدل القرار المطلوب.⁸

كما لو نص القانون على أن يكون الالتحاق بمنصب معين على أساس المسابقة أو أن التعاقد مع مؤسسات إنجاز الأشغال العمومية يكون بناء على المنافسة وذلك عن طريق الإعلان عن مناقصة عامة وإتباع كل الإجراءات المنصوص عليها قانونا أو نص القانون على أن عزل الموظف يكون بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، ففي جميع هذه الحالات يتعين على الإدارة اتباع هذه الاجراءات في إصدارها لقراراتها، خاصة وأن الاختصاص في كل هذه المجالات هو اختصاص مقيد.

فالسلطة المقيدة تعني أن الإدارة لا تملك الخيار بين عدة مقررات كما هو الحال بالنسبة للصلاحيات التقديرية، ومن بين الأمثلة أيضا فإن شروط منح رخصة السياقة أو رخصة البناء أو رخصة شق الطريق لوضع قنوات صرف المياه، أو تنظيم حفل زفاف كلها محددة بموجب نصوص قانونية تنظيمية.

فعلى عكس السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في بعض الأحيان كامتياز من الامتيازات الهامة قد توجد الإدارة في أحيان أخرى في حالة سلطة مقيدة أو اختصاص مقيد، وتتحقق حالة الاختصاص المقيد في تلك الفروض التي تكون فيها القواعد القانونية قد حددت بطريقة مسبقة وأمرة تصرف ومسلك معين يجب على الإدارة سلوكه إذا ما تحققت شروط وظروف معينة، ففي هذه الفروض أو هذه المجالات تكاد تنعدم حرية الاختيار للإدارة، فهي على عكس حالة السلطة التقديرية تعد سلطتها المقيدة لأنها ملتزمة

⁸ - د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، الطبعة الثامنة، منشورات جامعة دمشق، 2005، 2006، ص 31.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

بالتدخل في هذه المجالات وملتزمة بإصدار القرار على النحو الذي حدده القانون طالما تحققت الشروط والظروف التي نص عليها القانون.⁹

هذا وقد شبه المؤلف أميل جيران السلطة الادارية، المقيدة صلاحياتها، بالشخص المكلف في صالة الأوبرا، باستلام بطاقة الدخول المرقمة، وإرشاد صاحبها إلى المقصد المخصص له، بدون أن يملك حق المبادرة بتغيير المكان المرقم على البطاقة.¹⁰

أما السلطة التقديرية فيقصد بها تمتع الإدارة بسلطة التقدير عندما يكون لها حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه مثال ذلك سلطة الإدارة في اختيار ممثلي الإدارة في لجنة معينة أو مجلس معين (مجلس علمي، لجنة علمية، مجلس تأديبي...) أو (لجنة دراسة العطاءات أو لجنة تقنية لفتح المطارييف...)

بقي أن نقول أن التعارض والاختلاف بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد هو اختلاف في الدرجة وليس اختلافًا في الجوهر أو الطبيعة، أي أن الاختلاف والتعارض بينهما نسبي، فليس هناك في الواقع سلطة تقديرية مطلقة في أي مجال أو اختصاص كما لا يوجد اختصاص مقيد بصفة مطلقة فمن ناحية أولى وجود الإدارة في مجال سلطة تقديرية لا يعني تحررها تماما من الخضوع للقانون والمشروعية، أو تحررها الكامل من رقابة مجلس الدولة. من ناحية أخرى وجود الإدارة في مجال اختصاص مقيد لا يعني اختفاء أي قدر من التقدير على وجه الإطلاق، فمن المستقر فقها وقضاء أنه في هذا المجال وإن كانت حرية الإدارة تنحصر وتضعف إلى حد بعيد، إلا أنه يبقى للإدارة كقاعدة عامة حرية اختيار وقت تدخلها أي تقدير الوقت الملائم لإصدار قرارها الذي تلتزم بإصداره.

المحور الثاني:

⁹ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 589.

¹⁰ - Girard(E), étude sur la nation du pouvoir discrétionnaire, revue générale d'administration, Mai, juillet, 1924, P16.

معيار السلطة التقديرية:

تعددت المعايير الفقهية بصدد السلطة التقديرية للإدارة، وإن كانت أهم هذه المعايير ثلاثة ظهرت بالترتيب الآتي: عندما يعطي القانون نفسه للإدارة سلطة تقديرية، عندما يسكت المشرع أي لا يأتي على ذكر قواعد أو شروط معينة لاتخاذ تدبير معين، عندما لا يمكن أو لا يجوز بفعل القانون أو غيره إجراء الرقابة القضائية على التدبير المتخذ.

أ- عندما يعطي القانون نفسه للإدارة سلطة تقديرية ويكون ذلك إما بنص صريح أو باستعمال القانون التعبير الذي يسمح للإدارة باختيار التدبير الذي تراه مناسباً، ففي الحالة الأولى تتحلل الإدارة من الروتين والجمود وتتخذ قرارات تتمتع ببعض الحرية في تقدير محلها. ومن صور ذلك وضع الموظف المعين قبل تثبيته في الوظيفة تحت التجربة لمدة معينة من أجل التحقق من صلاحيته لشغلها والبقاء فيها، مع احتفاظ الإدارة بسلطتها في فصله خلال هذه المدة وذلك في حالة تبينها لعجزه عن القيام بأعباء العمل المسند إليه.

وفي مجال العقود الإدارية، من المبادئ الأساسية التي تخضع لها المناقصة العامة حرية المنافسة بين المتنافسين بحيث يحق لكل شخص التقدم للمناقصة العامة دون منع الإدارة لأحد منهم أو حرمانه من حقه في التنافس للوصول إلى إرساء المناقصة، إلا أنه تعطى الإدارة السلطة التقديرية في استبعاد بعض الأفراد الذين يثبت لها عدم قدرتهم الفنية أو المالية لأداء هذه الأعمال.

ب- عندما يسكت المشرع أي لا يأتي على ذكر قواعد أو شروط معينة لاتخاذ تدبير معين، فسكون المشرع وعدم وضعه قيود أو شروط هو الدليل على الاستنساب وعدم تقييد الإدارة، وعلى سبيل المثال تملك الإدارة المختصة فيما يتعلق بطرد الأجانب سلطة تقديرية، بمعنى أنها حرة في تقدير ما إذا كان سلوك الأجنبي يبرر طرده أم لا، ولا يملك القضاء في هذه الحالة صلاحية مناقشة الإدارة في هذا الأمر، وإجراء رقابته بالتالي على قرارها، لأن القانون تركه لتقديرها المطلق لتعلقه بسلامة البلاد.¹¹

¹¹ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 590 و- د. فوزي حبيش، المرجع السابق، ص

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

يلجأ المشرع إلى هذا الأسلوب ليتمكن الإدارة من التحرك وذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة فإن تقييدها المطلق قد يشل نشاطها وبالتالي قد يقف عرقلة أمام تحقيق هذه المصلحة العامة.

ج- عندما لا يمكن أو لا يجوز، بفعل القانون أو غيره، إجراء الرقابة القضائية على التدبير المتخذ.

مبدأ المشروعية يقتضي خضوع الإدارة للقانون بمعناه الواسع عند مباشرتها لنشاطاتها ولكن لا يصح أن ننظر إلى هذا الموضوع من جانب واحد وهو جانب الأفراد، حماية حقوق الأفراد بل يجب مراعاة وضع الإدارة وهي تمارس تلك النشاطات المتعددة، فيجب أن تخول قدرًا من الحرية في مباشرتها لوظيفتها، لكي تواجه الظروف والملابسات المختلفة وتحقق رسالتها في خدمة الصالح العام، واختيار الوسيلة المناسبة أو الوقت المناسب لاتخاذ قراراتها.

وبالتالي قد ينص القانون على إعفاء الإدارة من الرقابة القضائية على إجراء معين وتبعًا لذلك تستفيد الإدارة من عدم خضوعها لرقابة القضاء، وطالما أن الرقابة القضائية هي رقابة المشروعية فقط، أي أن القاضي يبحث مشروعية العمل الإداري ولا يملك بحث الملائمة.

وفيما عدا الحالات الثلاث المشار إليها أعلاه، فإذا حام الشك حول طبيعة الصلاحية، وما إذا كانت استثنائية أو مقيدة، نتيجة لعدم وضوح الرؤيا من خلال النص القانوني، فإنه يعود عندئذ للقاضي بث الموضوع.¹²

وهكذا فإن للسلطة التقديرية حدود، لا يحق للإدارة المختصة تحطيمها، فالإدارة لا تتمتع بسلطة تحكيمية، بل بسلطة تحدها حدود الشرعية، وإن تجاوزت هذه الحدود اعتبرت أعمالها باطلة، وإذا كان القاضي الإداري يعتبر كمبدأ عام قاضي مشروعية لا قاضي ملائمة، بمعنى أن اختصاصه يقتصر على بحث مشروعية القرارات الإدارية، دون التعرض لبحث عنصر الملائمة فيها، فإنه عندما يتدخل في بحث تقدير ملائمة الظروف والمناسبات

¹² - د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، ص 263.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

التي تدفع الإدارة إلى إصدار قراراتها، لا يصبح القاضي ملائمة، بل يبقى قاضي مشروعية، ذلك أن الملائمة قد تكون في بعض الأحوال شرطاً من شروط مشروعية القرار الإداري، ويتحقق ذلك عندما يجد القاضي نفسه في موقف يملئ عليه بحث الملائمة، ويجد في هذا البحث ضرورة لازمة لا غنى عنها، للكشف عن مشروعية القرار الإداري محل الطعن.¹³

وقد تتمثل هذه الحدود، بسلطة أقوى، منافسة أو مضادة، وقد تتمثل بسلطة القانون والسلطة الإدارية عندما تسيء استعمال سلطتها التقديرية، تواجه بسلطات أقوى منها هي سلطة القضاء الإدارية، بما لها من سلطات في إلغاء قرارات السلطة الإدارية، وحتى وإن لم تلتزم الإدارة بتنفيذ قرارات الإبطال الصادرة عن القضاء الإداري، فإن هذا الأخير يبقى المنافس الأول للإدارة في الحد من تصرفاتها وأعمالها.¹⁴

المحور الثالث:

مبررات السلطة التقديرية:

يقصد بمبدأ المشروعية احترام القانون أي خضوع جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول، حيث نصت المادة 4 من المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن كالاتي: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبهذه الصفة، يجب أن تصدر التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها".¹⁵

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة المقيدة أو الاختصاص المقيد هو المناسب في مجال احترام القانون من حيث ضمان حقوق وحرية الأشخاص ضد تعسف السلطات الإدارية، فسلطة المقيدة يتدخل المشرع ويضع ضوابط وقيود للجهة الإدارية، ويلزمها في نفس الوقت باحترامها.

¹³ - د. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، 1966، ص 123.

¹⁴ - د- فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 367.

¹⁵ - المادة 4 من المرسوم رقم 31/88 .

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

ولكن ومع ذلك، ليس من الممكن كما أنه ليس من المصلحة العامة في شيء أن تبقى الإدارة دائما حبيسة في إطار تلك السلطة المقيدة التي تنزع فيها كل قدر من التقدير وحرية الاختيار، ومن ثم يبدو من الضروري أن يجمع التنظيم القانوني العامل لاختصاص الإداري قدرا من السلطة التقديرية في بعض المجالات وقدر من السلطة المقيدة في مجالات أخرى وذلك لعدة اعتبارات.

الاعتبار الأول:

هو أنه ليس من الممكن على المشرع وهو يضع القواعد العامة المنظمة للمجتمع أن يحيط مقدما وبطريقة مسبقة بكافة الحالات التطبيقية المحتملة، وقد يكون ذلك ممكنا نظريا في بعض المجالات ولكنه يصبح مستحيلا في مجالات أخرى، ولا مناص أولا مفر في مثل تلك المجالات من أن يكتفي المشرع بوضع الضوابط العامة أو القيود العامة، ويترك الإدارة في نطاقها تتصرف بقدر من الحرية والتقدير، لأنها أقدر بحكم اتصالها بالواقع اليومي والمشكلات أن تواجه الأمور بالوسائل المناسبة والملائمة.¹⁶

الاعتبار الثاني:

هو أنه ليس من المصلحة العامة في شيء أن تصبح السلطة الإدارية آلة صماء تقوم بالتنفيذ الحرفي والتلقائي لأوامر المشرع، فالإدارة بحكم تنظيماتها الضخمة هي أصلا مآلها في كل الدول إلى الحركة البطيئة الثقيلة، وإذا جاء المشرع - أو القاضي - ليحدد لها بدقة كل ما يمكن عمله بنصوص مقيدة دائما فإن النتيجة لذلك هي قتال روح الخلق والابتكار والمبادأة لدى الجهاز الإداري، وهذا بلا شك ضار بالمصلحة العامة للمواطنين لأن الإدارة هي ذراع الدولة في البناء والتعمير وإنشاء المرافق العامة وحماية الأمن الداخلي والخارجي، وهي لا تستطيع القيام بتلك المستويات بدون قدر هام من حرية التقدير، وبالذات بدون أن يترك لها حق اختيار الوسائل التي تراها ملائمة لتحقيق المصالح والأهداف العامة.¹⁷

¹⁶ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 591.

¹⁷ - المرجع نفسه، ص 592.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

فالأوامر والتوجيهات ليس من شأنها حرمان الإدارة من حريتها في التقدير وإنما يكون لها بعد إجراء الفحص الخاص لكل حالة على حده، أن تقرر الالتزام بالتوجيهات أو إلى أن سلطة الإدارة تكون مقيدة عندما يقيدتها القانون بتوافر شروط معينة لكي تمارس نشاطها وعلى العكس تكون الإدارة في حالة سلطة تقديرية عندما يكون لها حرية الأوامر أو الخروج عنها، إما لبواعث تتصل بالصالح العام أو لأسباب مستخلصة من خصوصية المراكز القانونية لهذه الحالة.

المحور الرابع:

حدود السلطة التقديرية:

سبقت الإشارة تقدير الظروف المناسبة في اتخاذ القرارات المناسبة والملائمة من عدمه مثل ذلك.

قواعد الاختصاص قواعد أمرة لا يجوز للسلطات الإدارية أن تستعمل فيها السلطة التقديرية والاعتداء على حدود الاختصاص المحددة مسبقاً من قبل المشرع. يقصد بقواعد الاختصاص تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة ولأن قواعد الاختصاص - ومصدرها القانون واللوائح المختلفة - هي التي تحدد مدى اختصاص كل موظف في إصدار القرارات الإدارية سواء من حيث الاختصاص الإقليمي أو الزمني أو الموضوعي أو الشخصي.¹⁸ ففي مجال الاختصاص لا تتمتع الإدارة بأي سلطة تقديرية، إذ يجب أن يصدر القرار من الجهة التي تملك الاختصاص بإصداره، لأنه لو صدر القرار من جهة غير مختص، فإنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص ومعرضاً للإلغاء عند الطعن فيه أمام القضاء الإداري. علماً بأن عيب عدم الاختصاص من النظام العام يستطيع القاضي التمسك به من تلقاء نفسه حتى ولو لم يتمسك به الفرد الطاعن بالإلغاء في القرار الإداري.

¹⁸ - د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، 1976، ص 2 - 3 - 8.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية لا يعفيها من ضرورة احترام قواعد الشكل الجوهرية التي يستلزمها المشرع.

ويقصد بالشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري، الذي تسبغه الإدارة عليه والإجراءات التي تتبعها في إصداره، والقاعدة العامة في القرار الإداري لا يشترط أن يتم في شكل معين ومن ثم فقد يكون شفويا وقد يكون مكتوبا، مسببا أو غير مسبب، صريحا أو ضمنيا فتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في اتباع الشكل الملائم وذلك كله في غير حالة تقييد المشرع للإدارة بالتزام شكل معين أو اجراءات محددة.¹⁹

في حين تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فيما يخص الأشكال غير الجوهرية التي يوجب القانون مراعاتها ولم يرتب البطلان على مخالفتها إذ يكون بإمكانها اتخاذ الشكل الذي تراه مناسبا لإصدار قرارها.

يلحق بعنصر الاختصاص في القرار الإداري والشكل والإجراءات عنصر السبب وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدعو الإدارة إلى إصدار قراراتها، الأصل العام أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك.

إلا أنه في جميع الحالات مهما كانت سلطة الإدارة التقديرية كل قرار يجب أن يكون له سبب خارجي يمثل مبرر وعللة إصداره ومن ثم يجب أن يكون هذا السبب قد تحقق وحدث فعلا من الناحية المادية والواقعية وإلا بطل القرار برغم من صدوره في مجال تقديري. والأصل أن تلتزم الإدارة حتى في مجال سلطتها التقديرية بأن يكون لسبب القرار الوصف القانوني الصحيح، إذ لا يكفي تحقق السبب ماديا وواقعيًا، بل يجب أيضا أن

¹⁹ - حكم المحكمة الإدارية العليا في 18/12/1975 في دعوى رقم 1329، لسنة 1 ف مجموعة أحكام السنة الحادية عشر، ص 189: بقولها: أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة ما لم يحتتم القانون بإتباع شكل خارجي خاص بالنسبة لقرار معين ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبا كما قد يكون شفويا.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

يكون صحيحا من ناحية الوصف القانوني، أي من شأنه أن يبرر قانونا النتيجة التي انتهت إليها الإدارة في قرارها.²⁰

تسبب القرارات الإدارية كإجراء شكلي يمثل ضمانا هامة للأفراد، لأنها تسمح لهم وللقضاء في نفس الوقت بمراقبة مشروعية القرار من حيث السبب، وفي ذلك استقر القضاء الإداري على أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها، إلا أنها إذا ما ذكرت أسبابا فإن هذه الأسباب، ولو في غير الحالات التي يوجب القانون ذكر الأسباب فيها، تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري.²¹

وقد كانت الضمانة أساسا لتحويل رافع جدي في فرنسا في هذا الصدد، فقد كانت حتى وقت قريب تسير على القاعدة العامة سالف الذكر، فلا تفصح الإدارة عن أسباب القرار إلا عندما يطلب القاضي ذلك بصدد قرار مطعون فيه أمامه، مع استثناء بعض القرارات التي يلزم القانون تسيبها، أو يفرض القضاء ذلك عليها مثل قرارات الضبط الإداري.²²

وأخيرا قد يشترط القانون تسبب بعض القرارات الإدارية وحينئذ يجب على الإدارة احترام هذه الشكلية، أما إذا لم يلزمها المشرع بذلك، فلا حرج عليها، إن اخفت أسباب قراراتها، والملاحظ أن المشرع الفرنسي أصدر تشريعا حديثا تلتزم الإدارة بمقتضاه بتسبب جميع قراراتها الفردية التي تلحق ضررا بالأفراد وهو ما قلب القاعدة التقليدية رأسا على عقب بالنسبة لهذا النوع من القرارات.²³

وبناء على ذلك لا يكون القرار الإداري صحيحا إلا إذا كان له سبب صحيح، وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية والقانونية السابقة على القرار والدافعة لاتخاذ، أي الحالة القانوني أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري.

²⁰ - د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 593.

²¹ - د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأ المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 225.

²² - C.E 12/11/1975 rodes A.J DA. 1976 P147.

²³ -Plantey (A), traité pratique de la fonction publique ,aomel. Paris. L.G.D.J 1971, P499 - 506.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

فإذا حدد المشرع أسبابا معينة بإصدار القرار فإن الإدارة تكون مقيدة بضرورة مراعاة هذه الأسباب واتخاذ القرار مسندا إليها، أما إذا لم يحدد القانون السبب أو الأسباب التي بناء عليها يصدر القرار، أو أن يحدد هذه الأسباب دون تعيين نوعية القرار الذي يصدر استناد إليها، فإن الإدارة تملك سلطة تقديرية في هذه الحالة، كما هو الشأن فيما يتعلق بواجب الإدارة في المحافظة على النظام العام عند حدوث إخلال به.

ومن هنا تبدأ أهمية تحديد وتقييد السلطات الإدارية وذلك للحد من السلطة التقديرية للإدارة وتنظيم العمل وتسيير مباشرة النشاط الإداري وضمان التنسيق بين مختلف القرارات الصادرة في موضوعات متماثلة، وذلك بما تتضمن هذه الحدود والقيود من مفهوم محدد لسياسة الرئيس الإداري بصدد قيادة العمل داخل الإدارة التي يترأسها، تجنبا لمخاطر التعارض في القرارات والتمييز غير المتعمد بين المواطنين والذي من شأنه إظهار الإدارة بمظهر التعسف والرعونة والتسرع في تطبيق القوانين واللوائح.

وبناء على ما تقدم نلاحظ أن للسلطة التقديرية حدود لا يجوز للإدارة أن تتخطاها وتتمحور هذه الحدود بالأساس حول ضرورة احترام مبدأ المشروعية وضرورة تحقيق الإدارة الحسنة والمصلحة العامة وضرورة عدم وقوع الإدارة في الخطأ الفاضح.

أ- ضرورة احترام مبدأ المشروعية:

في نطاق التكامل بين مختلف المؤسسات المكونة للدولة، من اللازم أن تحترم الإدارة في نشاطها المتمثل في مختلف الأعمال التي تقوم بها، مبدأ المشروعية، بالحرص على تطبيق واحترام إرادة المشرع في فهم وتأويل وتطبيق النصوص القانونية، وكذلك احترام مضامين وآليات النصوص التنظيمية التي تصدر دستوريا عن السلطات الحكومية المكلفة بالمجال التنظيمي أو السلطات الادارية المخولة اتخاذ مختلف القرارات المتنوعة، تجسيدا للنشاط الإداري في الواقع اليومي المعاش داخل الإدارة، أو في علاقة هذه الأخيرة مع المواطنين، المتساويين في الحقوق والواجبات تجاه ذلك النشاط الإداري.²⁴

²⁴ - د. عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص 12.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

ب- ضرورة تحقيق الإدارة الحسنة والمصلحة العامة:

يستهدف النشاط الإداري بالأساس تحقيق الإدارة الحسنة خدمة للمصالح العام، التي تعلق على المصالح الشخصية أو الفردية أو الجماعية، كل ذلك في نطاق احترام وتعزيز دولة الحق والقانون.

فإذا تعلق الأمر بإنجاز أشغال ما مثلاً، تستطيع الإدارة اختار المقابلة التي تريد التعاقد معها، ولكن لا يحق لها اختار المقابلة التي تتقدم بأرخص الأسعار ولا تتوفر على الكفاءة اللازمة بينما يمكنها اختيار مقابلة أخرى وبسعر معقول تستطيع إنجاز الأشغال وبدرجة عالية من الجودة والإتقان، وإذا تعاقدت مع مقابلة لا تتوفر على الشروط المطلوب ولا اعتبارات أخرى كالقراية أو الرشوة... الخ كان قرارها معيها لتجاوز حدود الإدارة الحسنة والمصلحة العامة وبالتالي قابل للبطلان بسبب الانحراف عن السلطة. لذلك يجب أن يكون هدف الإدارة من تحقيق المصلحة العامة وإلا اعتبر عملها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

علماً بأنه لا يجوز للإدارة الانحراف عن السلطة لتحقيق أغراض شخصية أو لأغراض سياسية أو لتحقيق نفع شخص.

وعلى الرغم من تلك المزايا فقد استقرت في الفقه والقضاء لسنوات عديدة خلف المبدأ القاضي بأن الإدارة لا تلتزم بتسيب قراراتها إلا إذا ألزمها بذلك نص قانوني أو لائحي²⁵. وهذا المبدأ يجد تبريره في أنه أثر لمحاولة القضاء التوفيق بين مزايا التسيب، وبين مثالبه المتمثل بعضها في أنه يكبل الإدارة ربما لما يتطلبه من إعداد وتمحيص وتحضير للقرار

²⁵ - C.E 24 Avril 1964 Villard, Delahaye, Ministre du travail C/Sieur - Dulfot Rec. P243.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

قبل صدوره²⁶. ويقلل من فاعلية أدائها لواجبها في ضمان السير المنظم للمرافق العامة، بل وعلى فرض أن الإدارة لم تحسن التحضير لقرارها فأصدرته مسببا بأسباب وهمية أو عجز مصدره عن التعبير عن سببه فزل في ذكره على نحو لم يقتنع معه قاضي الطعن بالتسبب فقضى بعدم مشروعية القرار، فإن هذا يكون له أثره الوخيم - على الأقل في بعض الحالات - على موظفي الإدارة فيصيبهم الوجل من إصدار قرارات لها ذات الطبيعة مما يضر ضررا بالغا بالمصلحة العامة²⁷.

وبصدور القانون رقم 578 لسنة 1979 الصادر في 11 يوليو 1979 بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور والمعدل بقانون 17 يناير 1986، انقلبت الأوضاع بشأن هذا المبدأ، فأصبح التسبب قاعدة لا سيما بالنسبة للقرارات التي تضر بحقوق الأفراد. ولم يعد للإدارة في مجالها سلطة تقدير ذكر سبب قرارها من عدمه، بل صار لزاما عليها بيانه²⁸ غير أن هذا القانون وهو يصوغ هذا المبدأ الجديد حدد نطاقه بأمر ثلاثة: أولها يقتصر سريانه وفقا للمادة الأولى منه على القرارات الفردية التي تنال من حقوق الأفراد فحسب، وقد عدتها هذه المادة بست حالات، أضافت إليها المادة 26 من قانون 17 يناير 1986 حالة سابعة، نذكر من أبرزها: القرارات الإدارية المقيدة للحريات العامة أو بوجه عام إجراءات الضبط الإداري، القرارات الإدارية التي تنطوي على الجزاءات أيا كان نوعها....، أما الثاني فإن مجال أعمال قاعدة التسبب ينطبق فحسب على القرارات الإدارية الفردية.²⁹

ج- ضرورة وقوع الإدارة في الخطأ المبين أو الخطأ الساطع:

²⁶ - Mégret (J) de l'obligation pour l'administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire avant de prendre une décision, R.E.D.C.E 1952 p77.

²⁷ - Dupuis (G), les motifs des actes administratifs. R.E.D.C.E 1974, 1975. P13 et S.

²⁸ - Vincent (J.Y), acte administratif J.C ad 1994. P11.

²⁹ - Vingt(G), forme et contenu de la motivation administrative. R.D. p1982, P773.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

يتحقق هذا النوع من الخطأ في حالة عدم التعادل أو التشابه في عملها المطعون فيه، كأن تقرر الإدارة أنه يوجد تعادل بين شهادة ممنوحة من جامعة وشهادة متحصل عليها من جامعة أجنبية، بينما يبدو وبصورة واضحة أن تعادل أو موازنة بينهم أو تقرر التعادل بين نظام التدريس الكلاسيكي والنظام الجديد ففي حالة ارتكاب الإدارة لهذه الأخطاء يجوز للقاضي مراقبة أعمالها المعيبة والقضاء ببطلانها.

وبما أن التقدير الذي تجرّبه الإدارة فيما يتعلق بكفاءة موظفيها، يخرج من حيث المبدأ عن نطاق الرقابة القضائية، باعتبار أن القرارات الصادرة في هذا الشأن تدخل في إطار الملائمة والتقدير الذي يعود للإدارة، ويمتنع مجلس شورى الدولة من فرض رقابته عليها، خارج إطار الرقابة الدنيا التي تتناول التثبيت من صحة الوقائع وتطبيق القانون والخطأ الساطع في التقدير السلطة.³⁰

علما بان هذه السلطة ليست مطلقة بل أنها مقيدة بما استهدفه التشريع من صالح عام وما قرره القضاء من مبادئ عامة وينجم عن ذلك، أن تخضع سلطة الإدارة التقديرية لمبدأ الشرعية، ويقوم القضاء الإداري بمهمة التحقيق من مدى مشروعية القرارات التي صدرت استنادا إليها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للغاية المنشودة في التشريع دون التعرض إلى فحص ملائمة هذه الأعمال، إذ لا يدخل في ولاية سلطة التعقيب على عنصر الملائمة فهذه تدخل في نطاق حرية الهيئات العامة في التحرك للقيام بالأعباء الموكولة لها، التي لا معقب عليها فيها.³¹

المحور الخامس:

القاضي والسلطة التقديرية للإدارة:

نظرا لدور القاضي الإداري في الحفاظ على احترام مبدأ المشروعية وانطلاقا من أن نظرية السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة هي استثناء ينطبق على تطبيق هذا المبدأ،

³⁰ - مجلس شوري الدولة، قرار 2004/538 مجلة القضاء الإداري، عدد 20، المجلد الثاني، ص 1005.

³¹ - د. عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 33.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

فيطرح نقاش حول دور القاضي الإداري في مراقبة أعمال الإدارة المسندة على سلطتها التقديرية.

كقاعدة عامة يجوز للأفراد الطعن (إداريا وقضائيا) في أعمال الإدارة سواء استعملت السلطة التقديرية أو لم تستعمل السلطة التقديرية، فإذا كانت قرارات الإدارة غير مشروعة فإن هذا العيب يمتد إلى القرارات المستندة إليها بدورها فما يبنى على باطل يعتبر باطلا ولا يخل التزام الإدارة عند مباشرتها لسلطتها التقديرية، بما يصدر من توجيهات بشأن اختصاصاتها، بقاعدة ضرورة الفحص الخاص لكل حالة على حده.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا سلمنا بضرورة الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية في حالات معينة، وانتقلنا إلى بحث رقابة القضاء على أعمالها وجدنا أن هذه الرقابة محدودة بحدود رقابة المشروعية، ولا تمتد إلى رقابة ملائمة هذه الأعمال ويذهب الفقهاء وإلى تبرير هذا المبدأ على أنه يستحيل من الناحية العملية ممارسة الرقابة على الملائمة نظرا لبعد القاضي من حيث المكان ومن حيث الزمان عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية.³²

ومن ناحية قانونية الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات لأن القاضي إذا تصدى لتقدير ملائمة العمل الإداري فإنه يعتبر كأنه من نفسه سلطة رئاسية لجهة الإدارة أو حل محلها في ممارسة الوظيفة الإدارية ولذلك يتحدد اختصاص القاضي برقابة مشروعية الإدارة دون الملائمة.³³

ومع ذلك فإن الأمر اختلف بعد عام 1970 في تقدير بعض الفقهاء، حيث انتقل عبء الإثبات لوقوع هذا الفحص من على عاتق الإدارة إلى عاتق الأفراد، فبعدها أن كان القاضي الإداري يطالب الإدارة بأن تقيم الدليل على أنها قد باشرت مقدما وبطريقة فعالة

³² - د. فهد عبد الكريم أبو الغنم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 90.

³³ - المرجع نفسه، ص 91.

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

سلطتها التقديرية، بقيامها بفحص خصوصيات الحالة الصادر بشأنها القرار الإداري، أصبح على الفرد المستهدف بتطبيق التوجيه إقامة الدليل على أن الإدارة تخلت عن مباشرة تقديرها في هذه الحالة، بالرغم من خصوصية مركزه القانوني إزاء الضوابط التي جاء بها التوجيه، أو إثبات أن مقتضيات الصالح العام كانت تستوجب الالتفات عن تطبيق هذا التوجيه.

وقد ظهرت أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا السبيل واضحة التوجهات باصلاح القاعدة التنظيمية العامة، تمييزا لها عن القوانين واللوائح، بدلا من اصلاح التعليمات أو المنشورات أو النظام، فألزمت الإدارة بتطبيقها على الكافة، ومثال ذلك ما قضت به من أن كان الأصل أن ترقية الموظف أو عدم ترقيته من الأمور التي تتركز الإدارة في تقديرها إلا أنها إذا التزمت في ذلك بقاعدة تنظيمية عامة معينة وإن لزاما عليها أن تطبقها في شأن الجميع بحيث إن خالفها في التطبيق الفردي كان ذلك بمثابة مخالفة القانون، والجدير بالملاحظة أن الرقابة القضائية تنصب على المشروعية وليس على مدى ملائمة القرارات الإدارية إلا أن ذلك ليس مطلقا، حيث أن مجلس الدولة الفرنسي يفرض رقابته على مدى ملائمة أو مناسبة قرار الإدارة للظروف التي صدر فيها.

الخاتمة:

نخلص مما سبق إلى أن الإدارة تملك حق استعمال السلطة التقديرية في كل الحالات التي يخولها القانون حرية تقدير الظروف واختيار الوقت المناسب في اتخاذ القرار المناسب، وأن المرجع في وجود الإدارة في حالة سلطة تقديرية هو القانون في حد ذاته، فالمرجع يكتفي بالنص على المبادئ الكلية التي تتناول الأحكام الأساسية العامة التي تخضع لها الإدارة في مجموعها ويترك للإدارة السلطة التقديرية في بقية الجزئيات التطبيقية المحتملة.

هذا، وأن التعارض والاختلاف بين السلطة التقديرية والاختصاص المقيد هو اختلاف في الدرجة وليس اختلافا في الجوهر أو الطبيعة، أي أن الاختلاف والتعارض بينهما نسبي، فليس هناك في الواقع سلطة تقديرية مطلقة في أي مجال أو اختصاص كما لا يوجد اختصاص مقيد بصفة مطلقة فمن ناحية أولى وجود الإدارة في مجال سلطة تقديرية لا

السلطة التقديرية للإدارة ----- د. عليوات ياقوتة

يعني تحررها تماما من الخضوع للقانون والمشروعية، أو تحررها الكامل من رقابة. كما أن وجود الإدارة في مجال اختصاص مقيد لا يعني اختفاء أي قدر من التقدير على وجه الإطلاق، فمن المستقر فقها وقضاء أنه في هذا المجال وإن كانت حرية الإدارة تنحصر وتضعف إلى حد بعيد، إلا أنه يبقى للإدارة كقاعدة عامة حرية اختيار وقت تدخلها أي تقدير الوقت الملائم لإصدار قرارها .