الطعن بالإلغاء كآلية لمواجهة القرارات الإدارية السلبية: دراسة في العمل القضائي المغربي

https://doi.org/10.23918/ilic10.21

د. وفاء رزوق
جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس – المغرب
wafaerazzouk@gmail.com

Annulment Actions against Negative Administrative Decisions in Moroccan Law: Administrative Silence, Judicial Review, and the Effectiveness of Enforcement in Administrative Case Law

Dr. Ouafae Razzouk
Sidi Mohamed Ben Abdellah University, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences – Fez, Morocco

الملخص

يركز المقال على دعوى الإلغاء كوسيلة لمراقبة مشروعية القرارات الإدارية السلبية في القانون المغربي، مبينا أن سكوت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار يفرضه القانون يعد في حالات معينة قرارا سلبيا قابلا للطعن، يعرض الإطار القانوني المنظم لهذه الدعاوى من خلال قانون ٤١,٩٠ المحدث للمحاكم الإدارية وقانون ٥٥,١٩ المتعلق بتبسيط المساطر، مع بيان شروط قبول الطعن بسبب الامتناع، وحدود رقابة القاضي على القرارات الضمنية، وآثار الحكم بالإلغاء على تصرف الإدارة، كما يستحضر بعض توجهات القضاء الإداري المغربي مع إشارة مقارنة إلى مجلس الدولة الفرنسي في موضوع سكوت الإدارة، في اتجاه تقوية الضمانات الإجرائية لفائدة المتقاضين.

الكلمات المفتاحية: القرار الاداري السلبي، سكوت الادارة، دعوى الالغاء، القضاء الاداري المغربي، وقف التنفيذ القرارات السلبية

Abstract

a means associated with controlling negative administrative decisions, especially when the administration remains silent or unlawfully abstains from acting. It outlines the main legal framework (Laws No. 41-90 and 55-19), the basic conditions for bringing such actions, and the main effects of annulment judgments, while briefly referring to Moroccan case law and comparative lessons from the French Conseil d'État on administrative silence.

Keywords: Administrative silence, Negative administrative decision, Action for annulment, Moroccan administrative law Judicial review.

المقدمة

تحظى دعوى الإلغاء بمكانة مركزية ضمن منظومة الرقابة القضائية على المشروعية، إذ تعد الآلية الأهم لتقييد الإدارة باحترام القانون في ممارستها لاختصاصاتها، دون تعسف أو تجاوز، وتزداد هذه الأهمية وضوحا حين يتعلق الأمر بـ القرارات الإدارية السلبية، أي تلك الحالات التي تلزم فيها الإدارة الصمت أو الامتناع عن اتخاذ إجراء، بالرغم من وجود موجب قانوني يستدعي تدخلها. ففي هذا السياق، لا يصدر عن الإدارة عمل إيجابي يمكن الطعن فيه بسهولة، بل يتبلور النزاع حول أثر الصمت ذاته، ما يثير تحديات قانونية وإثباتية وقضائية ذات طبيعة معقدة.(١)

يتجلى الاهتمام العملي والفقهي بهذا الموضوع في كونه يمس أحد أبرز صور الانحراف الإداري غير المعلن، حيث يصعب التعرف على القرار السلبي وتوثيق لحظة نشوئه، ما يربك آليات الطعن والإثبات ويؤثر على الضمانات القضائية للمرتفق، كما أن سكوت الإدارة قد يخفي في كثير من الحالات إرادة رفض أو تأجيل أو إفراغ المطلب من مضمونه، فيغدو صمتا منظما ينازع فيه المرتفق أمام قضاء ويطلب دليلا على قرار لم يصدر بصيغة صريحة.(٢)

ومن هذا المنطلق، تبرز أهمية تحليل التأصيل النظري والتفعيل القضائي للطعن بالإلغاء ضد القرارات السلبية، سواء من حيث تحديد الشروط الإجرائية لقيامه، أو من حيث رسم حدود رقابة قاضي المشروعية على صور الامتناع، وصولا إلى تبين المآلات القانونية للحكم الصادر بالإلغاء في هذا النوع من الدعاوى، وما يرتبط به من إشكالات في التنفيذ والتعويض.

صعوبات الموضوع

تتعدد التحديات النظرية والعملية التي يطرحها الموضوع، من أبرزها:

- صعوبة تحديد القرار السلبي ومعايير تمييزه عن مجرد تأخر إداري غير محقق الأثر القانوني.
- إشكالات إثبات تحقق السكوت القانوني كقرار ضمني بالرفض أو القبول، وتحديد نقطة انطلاق الأجل القانوني للطعن.
- تعقيد العلاقة بين قانون ٤١,٩٠ وقانون ٥٥,١٩، لا سيما في تحديد الأثر القانوني للسكوت، وتعارض حالات "الرفض الضمني" و"القبول الضمني."
- حدود تدخل القاضي الإداري في إلزام الإدارة باتخاذ قرار إيجابي بعد الحكم بالإلغاء، في ظل مبدأ عدم الحلول.

---

(١) سعد الشتيوي العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة القضاء الاداري، العدد الأول: السنة الأولى ٢٠١٢، ص ١٥.

(٢) محمد الأعرج، فاعلية قواعد الإجراءات والشكل في القرارات الإدارية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، القانون العام السنة الجامعية ٢٠٠١/٢٠٠٢، ص١.

• ضعف فعالية التنفيذ في مواجهة تعنت الإدارة، وما يطرحه من تساؤلات حول الغرامة التهديدية، الأوامر الوقتية، ودعوى التعويض.

الإشكالية العامة

تتفرع عن هذه الصعوبات إشكالية محورية يمكن صياغتها على النحو الآتي:

إلى أي مدى استطاع النظام القانوني والقضائي المغربي تنظيم الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية السلبية وضمان فعاليته من حيث الشروط والإجراءات والآثار، في ظل تداخل النصوص وتباين الاجتهادات القضائية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الدقيقة، منها:

١. ما الضوابط القانونية لتوصيف القرار السلبي؟ ومتى يعد سكوت الإدارة موقفًا قابلا للطعن؟
٢. كيف يتم احتساب ميعاد دعوى الإلغاء في حالة السكوت، وما وسائل الإثبات الممكنة؟
٣. ما هي شروط قبول الدعوى في مواجهة الامتناع؟ وهل يختلف الوضع باختلاف ما إذا كان التظلم اختيارياً أو إلزامياً؟
٤. ما مدى قابلية القرار السلبي للفحص القضائي؟ وهل تشمل الرقابة القضائية عناصر السبب والمحل؟
٥. ما النتائج القانونية المترتبة على الحكم بالإلغاء في هذه الحالة؟ وهل يمكن للقاضي إلزام الإدارة باتخاذ قرار معين؟
٦. كيف يواجه الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء؟ وما موقع الغرامة التهديدية والأوامر الوقتية ودعوى التعويض في هذا السياق؟
٧. ما موقف القضاء الاستعجالي من وقف تنفيذ القرارات السلبية؟ وهل يمكن وقف أثر الصمت الإداري وفقًا للشروط المعروفة؟

المنهج المعتمد

ارتكزت هذه الدراسة على منهج تحليلي، تم من خلاله تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة لدعوى الإلغاء، وفي مقدمتها قانون ٤١,٩٠ وقانون ٥٥,١٩ وقانون ٠٣,٠١، مع الاستئناس بمقتضيات قانون المسطرة المدنية ذات الصلة بالتنفيذ والتعويض.

كما تم اعتماد المنهج المقارن في عدة مواضع، عبر الرجوع إلى مقتضيات القانون الإداري الفرنسي، خاصة في موضوع الغرامة التهديدية (astreinte)والأوامر القضائية، وقرارات مجلس الدولة الفرنسي بشأن القرارات السلبية، كما استحضرت التجارب التشريعية لبعض الدول العربية التي نظمت صراحةً آثار سكوت الإدارة، مثل مصر من خلال المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، التي تعتبر القرار الإداري السلبي قابلا للطعن بدعوى الإلغاء، وتونس التي كّست ذلك في مجلة الإجراءات الإدارية أمام المحكمة الإدارية، حيث تتيح هذه المقارنات إبراز تباين الأنظمة في ضبط آثار السكوت الإداري من حيث الشكل، الأجل، ومدى إلزامية الرد".

أما على مستوى التطبيقات، فقد تم استثمار الاجتهاد القضائي المغربي الصادر عن محكمة النقض، المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، مع التركيز على الأحكام التي تناولت سكوت الإدارة والامتناع عن التنفيذ وطلبات التعويض أو وقف التنفيذ.

المبحث الأول

التأسيس النظري للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية السلبية

تُعرَف القرارات السلبية، في الأدبيات والاجتهاد، باعتبارها امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء تلزم به قواعد القانون أو سكوتها على طلب مقدم إليها، كما يرتبط المجال بتمييزٍ مفاهيمي بين السكوت ذي الأثر الرافض والسكوت ذي الأثر القَبولي في بعض المساطر الحديثة، ويظهر الطعن هنا بوصفه وسيلة ذات طبيعة عينية تعنى بمطابقة فعل الإدارة للقانون، لا بمنازعة حق شخصي فحسب.

المطلب الأول

الإطار الإجرائي والقانوني للطعن بالإلغاء في حالات السكوت

يتحدد المسار القانوني للطعن في حال سكوت الإدارة عبر مستويين متكاملين: مستوى التقاضي الإداري الذي يضع آجال الطعن وشروط القبول (قانون ٤١,٩٠)، ومستوى المساطر الإدارية التي تنظم آجال رد الإدارة ومفعول سكوتها (قانون ٥٥,١٩)، حيث تشير المنظومة الأولى إلى قاعدة "الرفض الضمني" بعد انقضاء أجل معين، بما يفتح ميعادا محددا لرفع دعوى الإلغاء، وتضيف المنظومة الثانية آجالا قصوى لجواب الإدارة، وتقرر ـ في الأصل ـ مفعولا قبوليا للسكوت في خدمات معينة مع ضمان حق التظلم والطعن.

الفرع الأول

إشكالية التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني

يثير التمييز بين القرار الإداري السلبي والقرار الضمني صعوبة نظرية وتطبيقية، لها أثر مباشر على القبول الإجرائي لدعوى الإلغاء وعلى ميعاد رفعها، ويكمن الإشكال في أن كلا المفهومين يرتبط بسكوت الإدارة، غير أن الأثر القانوني والتكييف القضائي لكل منهما مختلفان.

الفقرة الأولى: القرار السلبي مفهومه ومرجعه القانوني

يقصد بالقرار السلبي امتناع الإدارة أو إحجامها عن اتخاذ قرار كان يتوجب عليها إصداره بمقتضى واجب قانوني صريح، تشريعي أو تنظيمي، ويشكل هذا السكوت، في نظر القاضي الإداري، سلوكا مخالفا للمشروعية متى ثبت أّ ثمة التزاما قانونيا سابقا كان ينبغي الوفاء به.

وفي غياب تعريف فقهي للقرار الإداري السلبي في القانون المغربي يمكن أن نستشف تعريفه من الاجتهاد القضائي لمختلف المحاكم المغربية التي عرفة القرار الإداري السلبي بأنه القرار الذي لا يتضمن القيام بأي إجراء تنفيذي فهو ينفذ بنفسه وينتج آثاره عند صدوره في الحال، وهو بذلك لا يتقيد بأجل الستين يوما للطعن بالإلغاء على اعتبار أنه قرار مستمر في آثاره، وأن الطعن فيه يظل مفتوحا طالما تستمر حالة الامتناع من جانب الإدارة المصدرة له سواء كان قرارا صريحا أو قرارا ضمنيا بالرفض.

فالقضاء المغربي في مختلف أحكامه وقراراته اعتمد على اجتهادات الفقه والقضاء المقارن[١].

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأنظمة القانونية، كالنظام المصري، اعتمدت تعاريف قانونية أكثر وضوحا للقرار السلبي، حيث عرفه القضاء الإداري المصري بأنه "امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون"، بينما نجد الاجتهاد التونسي يكرس المفهوم نفسه ضمن قرارات السكوت، لكن بتوسيع مجال قابلية الطعن ضمن أجل مفتوح طالما استمر الامتناع.

---

[١] محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، السنة ٢٠٠٢، ص،٤٢.

وقد نصت المادة ٢٣ من قانون[١] ٤١,٩٠ المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن سكوت الإدارة لمدة ٦٠ يوما عن طلب معين يعد بمثابة رفض ضمني قابل للطعن، ما لم يوجد نص خاص يقرر خلاف ذلك، وهو ما يكرس القاعدة العامة للطعن في القرارات السلبية، ويعتبر القرار السلبي بذلك قرارا ضمنياً بالرفض، لكنه يكتسب تكييفه السلبي من كونه ناتجا عن تقاعس في أداء واجب قانوني.

فإذا تقدم شخص بطلب رخصة تجارية منصوص عليها بظهير تنظيمي ولم تجب الإدارة داخل الأجل القانوني، فإن سكوتها يعد قرارا سلبيا قابلا للطعن بالإلغاء، بناء على مخالفة القانون أو الانحراف في استعمال السلطة.

أما القرار الضمني فهو تصرف ينسب إلى الإدارة نتيجة سكوتها، لكن على خلاف القرار السلبي، فإن القانون هو من يقرر مسبقا الأثر القانوني لهذا السكوت، سواء بقبول الطلب أو برفضه، بحسب النصوص الخاصة.

وقد نظّم قانون ٥٥,١٩ المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية هذا النوع من القرارات، لا سيما في المادة [٢]٤، التي تلزم الإدارات بتحديد أجل أقصى لمعالجة الطلبات، والمادة 5التي تقرر أنه متى انقضى هذا الأجل دون رد، وضمن الشروط المحددة (مثل استكمال الملف وغياب نص مخالف)، فإن سكوت الإدارة يعتبر قبولا ضمنيا للطلب.

ففي ملفات الاستثمار، إذا تم إيداع طلب داخل اللائحة التنظيمية المقررة، وكان الملف كاملا، وانقضى الأجل دون رد من الإدارة، فإن سكوتها ينتج قبولا ضمنيا بحكم القانون، وهو ما يعد قرارا ضمنيا إيجابيا له حجية قانونية، ويمكن لصاحب الطلب المطالبة بإصدار وثيقة تثبت هذا القبول وفق المادة 6من نفس القانون.

الفقرة الثانية: الإشكال القضائي في التكييف

يظهر الخلط في الممارسة عندما يطعن في سكوت الإدارة دون توضيح إن كان هذا السكوت محلا لقرار سلبي أو ضمني، إذ أن التكييف يؤثر على ميعاد الطعن وعلى وسائل الإثبات.

وقد سجلت بعض الأحكام القضائية المغربية هذا التباين، منها قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد ٢٠٠٨/٧٠٣، الذي اعتبر الامتناع المستمر عن تنفيذ إجراء قانوني قرارا سلبيا قابلا للطعن في أي وقت، طالما لم يصدر قرار صريح.

في المقابل، فإن القرارات الضمنية المنظمة بنصوص خاصة (مثل قانون ٥٥,١٩) تحاط بضوابط شكلية دقيقة، كالوصل المؤرخ وإثبات استكمال الوثائق، ويبدأ احتساب الأجل من تاريخ نهاية المهلة الإدارية المنصوص عليها.

التمييز بين القرار السلبي والضمني لا يقوم على أساس لغوي، بل على مرجعية قانونية مختلفة: فالسلبي يبنى على تقاعس في احترام واجب قانوني، ويكيّف قضائيًا؛ أما الضمني فمبني على نص صريح يحدد الأثر القانوني للسكوت الإداري، ويترتب على هذا التمييز اختلافات في الأثر القانوني، وميعاد الطعن، وعبء الإثبات، ما يستوجب دقة عالية من جهة المتقاضي والقاضي على حد سواء.

كما أن القضاء الفرنسي كرس، في رأيه المتعلق ببولينيزيا الفرنسية، قاعدة عامة مفادها أن سكوت الإدارة لأكثر من شهرين في غياب نص خاص يعد قرارا ضمنيا بالرفض قابلا للطعن، استنادا إلى الحق في اللجوء إلى القاضي، مع الإشارة إلى قيمتها كمرجع مقارن يدعم التأصيل النظري للسكوت كقرار سلبي حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي أن قواعد السكوت المنصوص عليها في *code des relations entre le public et l'administration* لا تنطبق على المجالات التي تدخل في اختصاص بولينيزيا الفرنسية، وأن هذا الإقليم لم يحدد هو نفسه آثار سكوت الإدارة، انطلاقا من الحق الدستوري في اللجوء إلى القاضي، يستخلص المجلس قاعدة عامة للإجراءات مؤداها أن سكوت الإدارة عن الطلب لمدة تتجاوز شهرين، في غياب نص خاص، يعد قرارا ضمنيا بالرفض يمكن الطعن فيه، وبذلك يبقى حق المتقاضين في بولينيزيا الفرنسية في اللجوء إلى القضاء محفوظا رغم غياب رد صريح من الإدارة.[٣]

الفرع الثاني

شروط قبول دعوى الإلغاء عند الامتناع، خصوصية القرارات السلبية

يتميز الطعن بالإلغاء ضد القرارات السلبية بخصوصيات إجرائية وقانونية لا تطرح بنفس الحدة في القرارات الصريحة، لأن أساس هذا النوع من القرارات هو السكوت الإداري أو الامتناع عن اتخاذ إجراء ملزم قانونا .لذلك يتعين إبراز الشروط الخاصة التي يقوم عليها قبول الدعوى في هذه الحالة، وفقا لما تقرره نصوص قانون ٤١,٩٠ والقوانين الخاصة، ولا سيما قانون ٥٥,١٩.

الفقرة الأولى: موقع التظلم الإداري السابق ودوره في القرارات السلبية

يطرح التظلم الإداري، في سياق القرارات السلبية، بوصفه وسيلة أساسية لإثبات تحقق السكوت، وتنظيم الأجل القضائي للطعن.

وتنص المادة ٢٣ من قانون ٤١,٩٠ على ما يلي:

- التظلم اختياري كأصل، لكن إذا نص قانون خاص على وجوبه يصبح شرطا لقبول دعوى الإلغاء.
- سكوت الإدارة عن التظلم لمدة ٦٠ يوما يعتبر رفضا ضمنيا جديدا، يفتح ميعادا آخر للطعن.
- إذا كان التظلم موجها إلى هيئة تداولية، فإن أجل السكوت يمتد إلى نهاية أول دورة قانونية تلي الإيداع.

وهذه المقتضيات تكتسي أهمية خاصة في القرارات السلبية، لأنها:

١. تحدد بدقة لحظة نشوء القرار الضمني؛

٢. وتعطي للطاعن وسيلة الإثبات الضرورية لإثبات تحقق الامتناع؛

٣. وتعيد تكييف النزاع من "رفض ضمني" إلى "امتناع مستمر" حين يتبين أن الإدارة تستمر في عدم اتخاذ الإجراء رغم مضي الوقت.[٤]

ويرتبط ذلك بما قررته بعض الأحكام، ومنها اجتهاد محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، قرار ٢٠٠٨/٧٠٣، التي اعتبرت أن الامتناع المستمر يعد وضعا قابلا للطعن طالما لم يعبر عن موقف نهائي، وهو تمييز خاص بالقرارات السلبية لا نجده في القرارات الصريحة.

---

[١] القانون ٤١,٩٠، المادة ٢٣ تنظم ميعاد دعوى الإلغاء "والرفض الضمني" بعد سكوت الإدارة ستين يوما، وتمييز حالات التظلم والهيئات التداولية.

[٢] ظهير شريف رقم ١,٢٠,٠٦صادر في ١١ من رجب ١٤٤١، ٦ مارس ٢٠٢٠، بتنفيذ القانون رقم ٥٥,١٩ المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. إعتبار سكوت الإدارة على طلبات المرتفقين المتعلقة بالقرارات الإدارية، بعد انصرام الأجل المحدد، بمثابة موافقة، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

[3] CE, 23/10/2017, n° 411260, M. Ramain, maître des requêtes, M.Crépey, rapporteur public, SCP de Chaisemartin, Courjon, av, URL https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT0000360 212, consulté 22.11.2025, a12h30m.

[٤] الصديق بوشهاب، " القرار الإداري السلبي بين غياب النص والعمل القضائي "، Juridika منشور بتاريخ ١٦ أبريل ٢٠٢١, اطلع عليه في ١٠-١٠-٢٠٢٥ عل الساعة ١٠س٢٠د.

كما يتقاطع التظلم مع قانون 55.19، الذي يعزز وظيفته عبر:
- المادة ١٠ :إلزام الإدارة بتسليم وصل الإيداع،
- المادة ١٢ :الاعتداد بالوصول لإثبات تقديم التظلم أو الطلب.

وهذه المقتضيات ضرورية لأن الطعن ضد القرار السلبي لا يقبل دون إثبات تقديم الطلب والتظلم.
أما قاعدة الدعوى الموازية الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣، فتكتسي أهمية مضاعفة في القرارات السلبية، لأن الطاعن قد يوجه نحو القضاء الشامل إذا كان بإمكانه الحصول على نفس النتيجة بدعوى شخصية لا عينية.
ويقوم قبول دعوى الإلغاء في مواجهة القرارات السلبية على نفس الشروط العامة للقرارات الصريحة، لكن مع خصوصيات دقيقة تجعل عبء الإثبات أكثر صرامة، وهي:
- ضرورة إثبات تقديم الطلب أو التظلم بوثائق رسمية؛
- ضرورة تحديد بداية الأجل القانوني بدقة (المادة ٢٣ من قانون ٤١,٩٠ والمادة ١٠ من قانون ٥٥,١٩)؛
- إمكانية تكييف الامتناع كقرار سلبي مستمر؛
- خصوصية تطبيق قاعدة السكوت موافقة المادة ٥ من قانون ٥٥,١٩ وما ينشأ عنها من مراكز قانونية جديدة.

وبذلك، فإن دعوى الإلغاء في القرارات السلبية ليست مجرد نسخة من دعوى الإلغاء ضد القرارات الصريحة، بل تحمل حمولة إجرائية مغايرة تتطلب معالجة دقيقة من القاضي ومتقاضيه على السواء.

الفقرة الثانية: شرط الصفة والمصلحة في القرارات السلبية، خصوصية إثبات العلاقة مع الطلب الإداري

يقوم قبول دعوى الإلغاء ضد الامتناع على شرطي الصفة والمصلحة، وفقا للفصل ١ من قانون المسطرة المدنية، المطبق أمام القضاء الإداري بموجب المادة ٧ من قانون ٤١,٩٠،غير أن خصوصية القرارات السلبية تجعل الإثبات أكثر دقة، لأن موضوع النزاع ليس قرارا صريحا، بل سكوتا يحتاج لربطه بطلبٍ إداري سابق.
ولهذا، يفرض القضاء ضرورة الإدلاء بوثائق تُثبت:

١. وجود طلب إداري صحيح ومودع لدى الجهة المختصة؛ وهو ما تؤكده المادة 21 من قانون ٤١,٩٠ التي تشترط تقديم ما يثبت وجود الطلب أو التظلم عند الطعن في القرار الضمني[١].
٢. إثبات تاريخ الإيداع، لأنه هو الذي يحتسب منه أجل السكوت الإداري؛ وتكمن أهمية وصل الإيداع في هذا السياق، كما تفرض المادة 10من قانون ٥٥,١٩ تسليمه إلزاميا للمرتفق.
٣. وجود مركز قانوني تأثر بفعل الامتناع؛ ويكفي أن يكون المركز قائما قانونا دون ضرورة إثبات "حق مكتسب".

ويبرز هنا اختلاف جوهري عن القرارات الصريحة: فالطاعن في القرار السلبي يتحمل عبء الإثبات كاملا لإظهار أن الطلب قد قُدم وأن الإدارة لزمت الصمت رغم وجود واجب قانوني بالبت، وهو ما يقيم "المصلحة" و"الصفة" بصورة مباشرة.[٢]

المطلب الثاني

طبيعةُ رقابةِ المشروعية القضائية على حالات الامتناع

في سياق دعوى الإلغاء ضد القرارات السلبية، تكتسي رقابة القضاء الإداري على مشروعية حالات الامتناع طابعا خاصا، إذ تتعلق بسلوك إداري سلبي لا يتجسد في عمل مادي أو شكلي ظاهر، بل في إحجام عن اتخاذ إجراء واجب قانونا، وتتأسس هذه الرقابة على تحديد ما إذا كانت الإدارة ملزمة باتخاذ القرار، وعلى التحقق من قيام الامتناع بشكل يخل بمبادئ الشرعية والالتزام القانوني، ويندرج ذلك ضمن وظائف القاضي الإداري في فحص مدى احترام الإدارة للقاعدة القانونية، سواء كانت تشريعية أو تنظيمية، مما يضعه أمام ضرورة تقييم حدود السلطة التقديرية للإدارة وتمييزها عن حالات الانحراف أو التقاعس.

الفرع الأول

إخضاع الامتناع الإداري للرقابة القضائية

يعد سكوت الإدارة، عندما تتحقق شروطه القانونية، بمثابة قرار إداري ضمني يخضع لرقابة القضاء الإداري في إطار دعوى الإلغاء، وتمارس هذه الرقابة متى تبين أن الوضع القانوني يستوجب من الإدارة إصدار قرار صريح أو اتخاذ موقف محدد تجاه الطلب المعروض عليها، وتستمد هذه القابلية للرقابة من المادة ٢٠ من القانون رقم ٤١,٩٠، التي تحدد أوجه المشروعية القابلة للفحص القضائي، ومن التزامات محددة واردة في القانون رقم ٥٥,١٩ بشأن تبسيط المساطر الإدارية، ويشكل امتناع الإدارة عن اتخاذ القرار المطلوب، في هذه الحالة، خرقا للواجب القانوني بالرد، وهو ما يحوله إلى قرار ضمني قابل للطعن بالإلغاء.

الفقرة الأولى: معيار وجود واجب قانوني باتخاذ القرار

لا يكفي في رقابة القضاء على الامتناع أن تكون هناك مبادرة من المرتفق، بل يجب أن يثبت وجود التزام قانوني صريح أو ضمني يحتم على الإدارة إصدار قرار إداري، ويتحقق هذا الواجب من خلال أحد المصادر الآتية:
- نصوص تشريعية أو تنظيمية تلزم الإدارة باتخاذ قرار خلال أجل محدد.
- مقتضيات القانون ٥٥,١٩ التي تفرض الرد على الطلبات داخل آجال إدارية مضبوطة (٦٠ يوما أو ٣٠ يوما بالنسبة لقرارات الاستثمار).
- وجود مركز قانوني للطاعن يحتم على الإدارة التفاعل معه.

وفي غياب هذا الالتزام، أي إذا كان الطلب المعروض على الإدارة يدخل في نطاق سلطتها التقديرية دون موجب قانوني ملزم، فإن القضاء لا يمكنه سوى مراقبة مشروعية الامتناع دون أن يحل محل الإدارة في التقدير، وهو ما كرسه قرار محكمة النقض عدد ٢/٣٦٦ بتاريخ ٢٤ ماي ٢٠١٢، الذي شدد على أن "السكوت الإداري لا يشكل قرارا سلبيا إلا إذا كان يتعلق بطلب يستند إلى قاعدة قانونية توجب على الإدارة البت فيه."

---

[١] المادة ٢١ يجب أن يكون طلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة مصحوبا بنسخة من القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وإذا سبقه تقديم تظلم إداري يتعين أن يصحب طلب الإلغاء أيضا بنسخة من القرار الصادر برفض التظلم أو بنسخة من وثيقة تشهد بإيداع التظلم إن كان رفضه ضمنيا.

[٢] محمد عمر الجداع، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، كلية طرابلس للعلوم والتقنية، الجامعي العدد ٣٦، سنة ٢٠٢٢، ص٦٨.

وقد كرست محكمة النقض هذا المبدأ في قرارها عدد ٣٨٤ بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠٠٢، حين قضت بأن السكوت الإداري لا يعد قبولا ضمنيا في مجال التعمير إلا إذا ثبت تقديم الطلب بطريقة موثقة ومستوفية للشروط القانونية، مما يدل على أن قابلية القرار الضمني للطعن ترتبط بتحقق فعل الطلب وإثبات استيفاء المتطلبات الشكلية والموضوعية المنصوص عليها تنظيما.

وبذلك، لا يمكن قبول دعوى الإلغاء إلا إذا أرفق الطاعن مقاله بما يثبت وجود الطلب، وانصرام الأجل القانوني، وغياب الرد، وهو ما تنص عليه المادة ٢١ من القانون، وقد اعتبر الحكم عدد ٢٢٧١ الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ ٣٠ دجنبر ٢٠٢٠ أن سكوت الإدارة دون تعليل يشكل مخالفة صريحة لواجب البت في الطلب وفقاً لقانون ٥٥,١٩، مما يجعله قرارا سلبيا قابلا للإلغاء.

الفقرة الثانية: امتداد رقابة السبب والمحل إلى القرار الضمني

رغم أن القرار الضمني لا يتضمن صياغة مكتوبة، فإن رقابة القاضي الإداري تشمل فحص عناصره الموضوعية، وعلى رأسها :السبب والمحل.

فيما يتعلق بالسبب، يقوم القاضي بالتثبت من الوقائع المادية التي كان من المفترض أن تبنى عليها استجابة الإدارة، ويتحقق من مدى سلامة تكييفها القانوني، وذلك اعتبارا من التاريخ الذي يفترض فيه نشوء القرار الضمني، أي يوم انقضاء الأجل القانوني للرد،[١] وتفعل هذه الرقابة بشكل أكثر وضوحا عندما يستعمل المعني نفسه، بموجب قانون ٠٣,٠١، في طلب تعليل القرار الضمني داخل أجل ٣٠ يوما من العلم به، وتلتزم الإدارة بالرد خلال ١٥ يوما، كما يمدد هذا الطلب ميعاد الطعن، ما يتيح للقاضي فرصة فحص عنصر السبب على أساس مضمون التعليل المقدم أو غيابه.[٢]

أما بخصوص عنصر المحل، أي مضمون القرار الناتج عن سكوت الإدارة، فإن الرقابة تختلف باختلاف النظام القانوني المنطبق:

- في ظل قانون ٤١,٩٠، حيث السكوت يعتبر رفضا ضمنيا، يمكن للقاضي أن يلغي القرار إذا تبين من الملف أن جميع الشروط القانونية كانت مستوفاة، وأن الامتناع لا يستند إلى سبب مشروع، مما يجعل القرار مخالفا للقانون أو ينطوي على خطأ في التقدير.
- في إطار قانون ٥٥,١٩، حيث يمكن أن يفهم السكوت على أنه موافقة ضمنية في الحالات المنصوص عليها تنظيميا، فإن عنصر المحل يخضع لفحص إضافي، ويتحقق القاضي من كون الطلب كاملا حسب المادة ١٤، ومن إدراجه ضمن اللائحة التنظيمية التي تسري عليها قاعدة السكوت-قبول، كما يبحث عن وجود استثناءات تشريعية قد تقصي هذا النوع من الطلبات، إذا لم تستوف هذه الشروط، حيث يصبح القرار الضمني باطلا من حيث المحل، سواء طعن فيه طالب الحق، أو شخص آخر يتضرر من آثاره.

تمتد رقابة المشروعية على القرار الضمني لتشمل فحص عناصره الموضوعية رغم طبيعته غير الصريحة، ويمكن لقاضي الإلغاء أن يخضع القرار الضمني لمراقبة قانونية دقيقة متى توفر الأساس الواقعي والتشريعي لذلك، مع الحفاظ على التوازن بين اختصاص القاضي وعدم تجاوزه لصلاحيات الإدارة.[٣]

الفرع الثاني

الآثار القانونية لحكم إلغاء الامتناع عن اتخاذ القرار

يرتب الحكم القضائي الصادر بإلغاء الامتناع الإداري عن اتخاذ قرار معين آثارا قانونية تعيد ترتيب المركز القانوني للمعني، تأسيسا على مبدأ أن القرار السلبي يعد قائما وقابلا للطعن متى استجمع شروط القرار الإداري الضمني، ويعد الحكم الصادر بالإلغاء حكما كاشفا، لا منشئا، بما يعني أن القرار السلبي يعتبر كأن لم يكن، ويتوجب على الإدارة إعادة النظر في الطلب موضوع الدعوى واتخاذ موقف صريح ومشروع منه في أجل معقول.

الفقرة الأولى: إلزام الإدارة بإعادة النظر في الطلب وتفعيل مقتضيات السكوت الموافق

يلزم الحكم بالإلغاء الإدارة بمباشرة دراسة الملف من جديد وفق مقتضيات القانون، في ضوء ما ورد في قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد ٣٧٦ بتاريخ ١٦ مارس ٢٠١٦، والذي اعتبر أن سكوت الإدارة يشكل قرارا سلبيا متى تبين أن الطالب وجه طلبا مستوفيا إلى الجهة المختصة، دون أن تبدِي هذه الأخيرة موقفا خلال الأجل القانوني.

وتستمد إلزامية التنفيذ من المادة ٤٩ من القانون ٤١,٩٠، التي تحيل على المقتضيات العامة لقانون المسطرة المدنية، لاسيما الفصل ٤٤٨ منه، الذي يجيز للمحكمة أن تفرض على الإدارة غرامة تهديدية إذا ثبت الامتناع عن التنفيذ بعد الحكم، وقد أكدت المحاكم الإدارية هذا التوجه في عدة أحكام، من بينها حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد ٢١٩٥ بتاريخ ١٩ دجنبر ٢٠١٩، الذي فرض غرامة تهديدية يومية قدرها ١٠٠٠ درهم بعد إلغاء قرار سلبي وامتناع الإدارة عن تنفيذه.

ويكون القضاء، في حالات السكوت الموافق المنصوص عليها في المادة ٤ من القانون ٥٥,١٩، أمام وضع قانوني مغاير؛ إذ يفترض نشوء قرار بالموافقة الضمنية بعد انقضاء الأجل دون رد، ما لم يوجد نص مخالف، ويصبح دور القاضي هنا تأكيديًا للطابع الإلزامي للموافقة الضمنية، مع توجيه الإدارة إلى إصدار الوثيقة الإدارية المطلوبة، كما قضت المحكمة الإدارية بمراكش في حكمها عدد ٢٠٢٢/٢٩١ بتاريخ ١٥ مارس ٢٠٢٢، في دعوى تتعلق بتسليم رخصة بناء على سكوت الإدارة لمدة تجاوزت ٦٠ يوما رغم استيفاء الملف لجميع الشروط.

الفقرة الثانية: الحدود القضائية في فرض مضمون القرار الإداري

يراعي القاضي الإداري مبدأ الفصل بين الوظيفة القضائية والإدارية، حيث لا يمتد تدخله إلى فرض مضمون معين للقرار الواجب اتخاذه، ما لم يكن هناك نص يلزم الإدارة باتخاذ قرار محدد بمحتوى معين. ويترجم هذا المبدأ عبر القاعدة المكرسة في الاجتهاد القضائي "القاضي يحكم ولا يدير"، أي أن اختصاص القاضي ينحصر في الرقابة على المشروعية دون حلول محل الإدارة.

وقد كرست محكمة النقض هذا المبدأ في قرارها عدد ١٦٦٨ بتاريخ ٢٢ يوليوز ٢٠٢١، الذي قضى بإلغاء قرار الامتناع عن تسليم شهادة إدارية، دون إلزام الإدارة بمحتوى الشهادة، مكتفية بالتنصيص على وجوب اتخاذ قرار مشروع في ضوء المعطيات القانونية.

وفي الحالات التي ينص فيها القانون صراحة على أن سكوت الإدارة يعتبر موافقة ضمنية، كما في المادة ٤ من القانون ٥٥,١٩، أو بعض النصوص التنظيمية القطاعية، فإن القاضي لا يفرض عليه إثبات مضمون القرار، بل يتعين عليه التحقق من استيفاء الشروط القانونية، وإذا

---

[١] بنجلون عصام، الرقابة القضائية على الوقائع في القرار الإداري مجلة القصر العدد ٢٤ شتنبر ٢٠٠٩، ص ٥٦.

[٢] محمد الأعرج، التعليل كشرط شكلي في القرار الإداري وجزاء الإخلال بشروط صحته، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية العدد ٤٣ سنة ٢٠٠٣.ص:١٦١.

[٣] سلطان منيع الله خضر العتيبي، القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي، رسالة ما جستير ٢٠١٣، ص٤١.

ثبت ذلك، يمكن اعتبار رفض الإدارة إصدار الوثيقة المطلوبة بمثابة امتناع غير مشروع، يستوجب الحكم بإلغائه مع ترتيب آثاره القانونية، دون أن يعد ذلك تجاوزا لصلاحيات القاضي.

ويبقى استخدام الغرامة التهديدية، في هذا السياق، وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي، دون أن تشكل وسيلة لفرض مضمون القرار نفسه، وتبرز هذه الوضعية الثنائية أن حدود القاضي الإداري تبنى على معيار وجود نص يلزم بنتيجة معينة بعد السكوت، لا على مجرد تقدير الحاجة إلى التدخل.

وهكذا، فإن تكييف الامتناع الإداري كقرار سلبي قابل للطعن، بما يترتب عليه من آثار قانونية، لا يستنفد دلالاته عند حدود التأصيل النظري أو المعايير التشريعية، بل يفتح المجال لتتبع الكيفيات التي يعالج بها القضاء الإداري هذا النموذج من القرارات في ممارسته العملية، من هنا، يصبح تتبع العمل القضائي في هذا الصدد مدخلا ضروريا لفهم الحدود الإجرائية والوظيفية التي تحكم دعوى الإلغاء في مواجهة القرارات السلبية.[1]

المبحث الثاني

العمل القضائي لدعوى الإلغاء في مواجهة القرارات السلبية

غم الاعتراف المبدئي بقابلية القرار الإداري السلبي للطعن بالإلغاء، فإن فعالية هذه الدعوى لا تكتمل إلا بتحقق ثلاثة مسارات مترابطة: أولها إثبات وجود القرار السلبي، بالنظر إلى طبيعته غير المادية وارتباطه بغياب الفعل؛ وثانيها ضمان تنفيذ الآثار المترتبة على الحكم بالإلغاء، سواء تعلق الأمر بإعادة الوضع إلى ما كان عليه، أو تعويض المتضرر عن الأضرار المترتبة عن الامتناع غير المشروع؛ أما المسار الثالث، فيتصل بإمكانية وقف تنفيذ القرار السلبي حين يكون الاستعجال مبرَرا وخطر الضرر وشيكا، وهو ما يثير إشكالات تأويلية تتعلق بطبيعة القرار السلبي وآثاره القانونية.

المطلب الأول

ضمانات تفعيل الأحكام القضائية ضد القرارات الإدارية السلبية

يتعلق هذا المطلب بتحليل الآليات القانونية والقضائية التي تفعل الأحكام الإدارية الصادرة ضد قرارات سلبية، سواء كانت هذه الأحكام قضت بالإلغاء أو أقرت بحق للطاعن في مواجهة امتناع الإدارة، ويظهر التطبيق العملي أن فعالية هذه الأحكام لا تتحقق بمجرد صدورها، بل تتوقف على توافر وسائل إثبات قانونية للامتناع، وسلوك مساطر التنفيذ أو التعويض وفقا للضوابط التشريعية المنظمة، ويؤكد هذا المسار أهمية ربط وظيفة الإلغاء بوظيفة الإلزام والتنفيذ، لضمان أثر فعلي لحجية الأحكام القضائية في مواجهة السلطات الإدارية.

الفرع الأول

وسائل إثبات الامتناع في القرارات الإدارية السلبية

يشكل إثبات وجود القرار السلبي سواء في صورة امتناع عن إصدار قرار مطلوب قانونا أو في شكل سكوت إداري مسألة حاسمة في مباشرة دعوى الإلغاء أو باقي الطعون ذات الصلة، وبالنظر إلى أن القرار السلبي لا يتخذ شكلا ماديا واضحا فإن عبء الإثبات ينتقل إلى الطاعن لإثبات قيام هذا الامتناع، وانقضاء الأجل القانوني دون رد، أو تعذر تسلمه تعليلا صريحا للرفض.

الفقرة الأولى: حجية وسائل الإثبات الرسمية في مواجهة الامتناع الإداري

تعتمد الممارسة القضائية المغربية بشكل رئيسي على محاضر الأعوان القضائيين كوسيلة إثبات ذات حجية في معاينة امتناع الإدارة عن التفاعل مع الطلبات أو عن تنفيذ التزاماتها القانونية، فقد أكدت المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها عدد ٢٠٠٩/٣١٣٦ بتاريخ ١٧ دجنبر ٢٠٠٩ ملف عدد ٢٠٠٨/١٥٥٨ أن مجرد الامتناع عن تنفيذ حكم إداري يشكل إخلالا بمبدأ المشروعية، واعتمدت على محضر معاينة عون قضائي لإثبات ذلك، بما فتح المجال أمام إجراءات قضائية لاحقة.

كما تقبل في الإثبات وثائق أخرى مثل: نسخ الإيداع، التبليغات المؤرخة، المراسلات المضمونة، والسجلات الرقمية التي تثبت توجيه الطلب إلى الجهة المختصة دون أن تُقابل برد، وتعد هذه الوثائق ضرورية لإثبات بدء الأجل القانوني لتولّد القرار الضمني، سواء بالرفض أو القبول بحسب النصوص الخاصة.

الفقرة الثانية: المعيار الزمني وصعوبات الإثبات في غياب ردّ صريح

يطرح المعيار الزمني إشكالا خاص في حالة غياب أي رد إداري، مما يصعب إثبات تاريخ نشوء القرار السلبي أو الضمني، وقد عالج القانون رقم ٥٥,١٩ هذه المسألة جزئيا من خلال فرضه على الإدارة تسليم وصل إيداع الطلب يتضمن تاريخا صريحا، كما نص في المادة ١٤ على إلزام الإدارة بطلب استكمال الوثائق داخل النصف الأول من الأجل، وهو ما يعلق سريان المدة إلى حين الاستكمال، مما يبرز أهمية التوثيق الزمني بدقة.

غير أن العديد من الإدارات تمتنع عن تسليم الوصل أو لا تستجيب للطلبات بطريقة رسمية، مما يجعل الإثبات رهينا بتقديم وسائل خارجية مثل البريد المضمون أو شهادات الاستلام الرقمية.

في هذا السياق، كرست محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد ٢٠٠٨/٧٠٣ مفهوم "القرار السلبي المستمر"، أي أن الامتناع لا يعتبر موقفا نهائيا بل وضعا قانونيا مستمرا يبرر امتداد أجل الطعن ما دام الامتناع قائما، وهذا التكييف يسمح بإضفاء مرونة على شرط الأجل، لكنه يظل مشروطا بوجود واجب قانوني واضح على الإدارة، كحالة تسليم شهادة أو منح ترخيص قانوني مستحق.

وفي القضاء المقارن، يعتمد مجلس الدولة الفرنسي أدوات متعددة لإثبات السكوت الإداري، أبرزها تحقيقات التنفيذ التي يباشرها قاضي التنفيذ الإداري (*juge de l'exécution*) بناء على مراسلات موثقة أو طلبات رسمية متكررة، وتنظم المادة L.911-1 من قانون القضاء الإداري الفرنسي تدخل القاضي لتحديد ما إذا كان الامتناع قائما ويستوجب تدخلا قضائيا يفرض على الإدارة إصدار قرار أو تبرير موقفها.[2]

---

[1] سعيد محمد علي عبد العالي، القرار الإداري السلبي المعيب وإشكالية الشكل، مجلد ٣ عدد ٥ المجلد الثالث - العدد الخامس - مارس ٢٠٢٥ ، ص ١١٠.

[2] COLIN Frédéric, « L'acte administratif défavorable », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n° 3 (mai-juin), 2018, p 715.

ويلاحظ أن القضاء الفرنسي يمنح أهمية كبيرة لعنصر "الإشعار المتكرر" و"الصمت المتمادي" كمؤشرات واقعية لإثبات وجود قرار سلبي، حتى دون صدور وثيقة رسمية، وهو ما ينسجم مع منطق حماية الحقوق رغم ضعف الأدلة المباشرة.

الفرع الثاني

التعويض والتنفيذ عند ثبوت الامتناع عن اتخاذ القرار

يترتّب على ثبوت امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار يفرضه القانون أو عن تنفيذ حكم إداري، انتقال النزاع من نطاق الرقابة القضائية للمشروعية إلى مجال المسؤولية والتعويض والتنفيذ القهري، ويجد هذا التحول أساسه في مقتضيات القانون ٤١,٩٠، لاسيما المادة ٨، وكذا قواعد قانون المسطرة المدنية، وعلى رأسها الفصل ٤٤٨، إضافة إلى الآليات الاستثنائية المنصوص عليها في قانون ٥٥,١٩، في الحالات التي يعد فيها السكوت موافقة ضمنية.

الفقرة الأولى: التعويض المالي على أساس الخطأ المرفقي

يمكن للمتضرر في حال امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم إداري أو اتخاذ قرار تلزمه النصوص بإصداره، المطالبة بالتعويض عن الضرر المترتب على هذا السلوك غير المشروع،[١] وتقام دعوى المسؤولية وفقا لمقتضيات المادة ٨ من القانون ٤١,٩٠، بوصف الامتناع خطأ مرفقيا إذا أخلت الإدارة بواجب قانوني ثابت.[٢]

وتعتمد محاكم الموضوع في تقدير التعويض على عناصر متعددة، من بينها:

- طبيعة القرار الممتنع عنه.
- مدة التراخي أو السكوت.
- نوع الضرر: مادي (كضياع الأجر أو منافع وظيفية) أو معنوي (كالمساس بالاعتبار أو المركز القانوني).

وقد رسخ القضاء الإداري هذا التوجه في عدة أحكام، من أبرزها:

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد ٢٠١٩/٧٢٧ بتاريخ ٣ ماي ٢٠١٩، حيث أقر تعويض قدره ٦٥,٠٠٠ درهم لموظف امتنعت إدارته عن تنفيذ حكم قضى بإعادة إدماجه، واعتبر هذا الامتناع مصدرا لضرر مادي ومعنوي.
- قرار محكمة النقض عدد ٢٣٥ بتاريخ ١١ مارس ١٩٩٩، الذي أكد أن تنفيذ حكم الإلغاء واجب، وأن الامتناع غير المبرر يفتح باب التعويض، ولو دون اللجوء للغرامة التهديدية إلا عند توفر شروطها الشكلية والموضوعية.

ويسير القضاء الإداري الفرنسي في الاتجاه ذاته، حيث تصفى الغرامة التهديدية (astreinte)، وفق المادة L.911-4 من قانون القضاء الإداري الفرنسي، إلى تعويض حقيقي متى ثبت الضرر وكانت العلاقة السببية قائمة بين التراخي والضرر القابل للتقدير المالي.

الفقرة الثانية: وسائل التنفيذ القضائي والإلزام الإداري

عند صدور حكم إداري بالإلغاء، أو بالاعتراف بحق معين وامتناع الإدارة عن تنفيذه، تبقى إمكانية اللجوء إلى وسائل قانونية لإرغام الإدارة على التنفيذ قائمة، ضمن الحدود التي لا تمس بصلاحياتها التقديرية.

يؤطر هذا المسلك:

- المادة ٧ من القانون ٤١,٩٠ :التي تحيل صراحة إلى مقتضيات قانون المسطرة المدنية بخصوص التنفيذ.
- المادة ٤٩ من نفس القانون :التي تجعل من كتابة الضبط الجهة المكلفة بتبليغ الأحكام ومراقبة آجال التنفيذ.

وتفعل الآليات التالية:

- الغرامة التهديدية المنصوص عليها في الفصل ٤٤٨ من قانون المسطرة المدنية، وتفرض على الإدارة بمبلغ يومي أو مقطوع عند ثبوت تعنتها في التنفيذ، بشرط وجود حكم نهائي قابل للتنفيذ، ومحضر معاينة صادر عن عون قضائي، يثبت الامتناع الفعلي، وتصفى الغرامة إلى تعويض متى دام الامتناع وثبت الضرر.

وفي سياق القانون المقارن، قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراره عدد ٣٣٩٦٤٧ بتاريخ ٢١ يناير ٢٠١١ بأن امتناع السلطات عن تنفيذ حكم قضائي يشكل إخلالا ماديا يستوجب التعويض، مع إمكانية تصفية الغرامة التهديدية إلى تعويض حقيقي متى ثبت الضرر وتحققت العلاقة السببية بين التراخي في التنفيذ والخسارة اللاحقة بالمستفيد من الحكم. ويكرّس هذا الاجتهاد وظيفة مزدوجة للغرامة التهديدية: رادعة وتعويضية في آن، وهو ما يعزز فاعلية الرقابة القضائية على الإدارة الممتنعة.[٣]

- الأوامر الوقتية :(ordonnances de référé) يصدرها رئيس المحكمة الإدارية في الحالات المستعجلة، إما لتحديد أجل للتنفيذ، أو لإلزام الإدارة باتخاذ قرار محدد إذا كان القانون يحصر النتيجة الممكنة، كحالات السكوت-قبول المنصوص عليها في قانون ٥٥,١٩، ويستعمل هذا الإجراء خصوصا في الحالات التي يكون فيها التأخير مهددا لمصالح لا يمكن تداركها.

والمبدأ الذي يظل حاكما لهذه الوسائل، هو أن القضاء لا يمكنه أن يحل محل الإدارة في صياغة القرار، لكنه يستطيع أن يفرض عليها احترام المشروعية وتنفيذ آثار حكم الإلغاء، ويعد اللجوء إلى الغرامة التهديدية وسيلة فعالة لإلزام الإدارة، شريطة احترام المسطرة وشروط التصفية.[٤]

المطلب الثاني

إيقاف تنفيذ القرار الإداري السلبي

يثار إيقاف تنفيذ القرار الإداري السلبي كوسيلة مؤقتة تهدف إلى حماية المراكز القانونية من الأضرار التي قد تنجم أثناء نظر دعوى الإلغاء، غير أن الطبيعة الخاصة لهذا القرار، القائم على الامتناع أو السكوت، تفرض تساؤلات حول قابليته للإيقاف في غياب أثر تنفيذي مباشر، ويعالج هذا المطلب الإطار القانوني لهذا الإيقاف، والإشكالات التي يطرحها أمام القضاء الإداري المغربي والمقارن.

---

[١] النجيفي مصطفي سالم، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مجلة جامعة الشارقة ٢٠٢١، ٣١.

[٢] عبدالله حنفي، قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية الطبعة ٢٠١٠، ص: ٤٢٢.

[3] CE, 21/01/2011, la SOCIETE NATIONALE IMMOBILIERE, n°339647, URL : 338 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000023 494629, consulter 11-110-2025 a 20h30m.

[٤] سعد الشتيوي العنزي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق العدد ٣,السنة ٢٠٠٦ ص,٣٩٠

الفرع الأول
مدى قابلية القرار الإداري السلبي لوقف التنفيذ

يظهر موقف مجلس الدولة الفرنسي أن الأصل هو استبعاد وقف تنفيذ القرارات السلبية، استنادا إلى غياب أثر تنفيذي مادي، غير أنه في حالات استثنائية، متى كان القرار يعدل مركزا قانونيا مشروعا سابقا، يمكن للقاضي أن يأمر بوقفه، ويعكس هذا التمييز توازنا دقيقا بين احترام السلطة التقديرية للإدارة وضمان الحماية القضائية المؤقتة للحقوق الفردية.

الفقرة الأولى: تأصيل مبدأ قابلية القرار السلبي لوقف التنفيذ

يثير القرار الإداري السلبي إشكالا بنيويا في إطار دعوى وقف التنفيذ، بالنظر إلى طبيعته المتمثلة في الرفض أو الامتناع، وما يستتبعه من غياب أثر تنفيذي إيجابي، في هذا السياق، استقر القضاء الإداري المقارن، خاصة مجلس الدولة الفرنسي، على أن المبدأ العام يقضي بعدم قابلية القرارات السلبية لوقف التنفيذ، استنادا إلى أن وقف التنفيذ لا يفترض إلا حيث توجد آثار تنفيذية فعلية يمكن تعليقها، غير أن الاجتهاد القضائي، خصوصا منذ حكم *Amoros* الصادر بتاريخ ٢٣ يناير ١٩٧٠، اعترف بإمكانية وقف تنفيذ القرار السلبي بصفة استثنائية، وذلك إذا كان من شأن القرار المطعون فيه أن يعدل مركزا قانونيا أو واقعيا مشروعًا سابقا.[١]

وقد عبر مجلس الدولة الفرنسي بوضوح عن هذا الاستثناء حين اعتبر أن قرارات الرفض تكون قابلة لوقف التنفيذ إذا ترتب عليها تغيير في وضعية قانونية قائمة، كما في حالة رفض قيد طبيب بمجلس النقابة، أو الامتناع عن التصريح بجمعية قائمة فعلا، حيث يتأسس هذا الطرح على أن القرار السلبي رغم طبيعته السلبية الظاهرة، قد ينتج أثرا فعليا يغير وضعا سابقا، مما يجعله شبيها من حيث الأثر بالقرار الإيجابي، ومن ثم، أضحى المعيار المعتمد لقابلية القرار السلبي للإيقاف هو تحقق التعديل في مركز مشروع سابق، مع استبعاد القرارات التي ترفض تثبيت مراكز غير مشروعة، أو التي لا تنتج أثرا واقعيا مباشرا.

الفقرة الثانية: الحجج العملية والقانونية المؤطرة للمنع أو السماح

تعدد النقاش الفقهي حول مدى مشروعية توسيع نطاق وقف التنفيذ ليشمل القرارات السلبية، وقد انقسمت الآراء إلى تيارين: أحدهما متحفظ يستند إلى اعتبارات منطقية وقانونية وواقعية، والآخر منفتح يدعو إلى تقييد المنع لصالح حماية الحقوق الفردية، فمن جهة، يرى أنصار المنع أن القرار السلبي، بحكم طبيعته، لا يتضمن فعلا تنفيذيا يمكن وقفه، وبالتالي فإن إصدار قاضي إداري لأمر بوقفه يشكل تدخلا في السلطة التقديرية للإدارة، ويخل بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أن وقف القرار السلبي قد يفهم باعتباره أمرا موجّها للإدارة لاتخاذ قرار إيجابي، وهو ما يخرج عن اختصاص القضاء.[٢]

ومن جهة أخرى، يذهب المدافعون عن توسيع القابلية إلى أن بعض القرارات السلبية تتطلب إجراءات تنفيذية تابعة، كتصفية شركة عند رفض الترخيص، مما يجعل لها بعدا تنفيذيا فعليا كما يعتبر هذا الاتجاه أن منع الإيقاف يؤدي عمليا إلى تفويت الحماية المؤقتة الضرورية للمتضرر، خصوصا عندما تترتب عن القرار أضرار مستمرة يصعب جبرها بحكم لاحق بالإلغاء، ويؤكد الفقيه *Glélé* أن رفض الوقف في القرارات السلبية مرده في بعض الأحيان إلى تحفظ نفسي لدى القضاة، أكثر منه إلى مانع قانوني محض، داعيا إلى قبول وقف التنفيذ بصفة استثنائية كلما تعلق الأمر بقرار يمس بمركز مشروع وكانت وسيلة الطعن وجيهة والضرر جسيما لا يمكن إصلاحه.[٣]

كما تأثرت بعض الدول المغاربية بهذا الاتجاه، حيث اعتمدت المحكمة الإدارية التونسية معايير مرنة سمحت بوقف تنفيذ القرار السلبي متى ترتب عنه تأثير فعلي في وضع قانوني مستقر، وذلك على غرار ما أقرته الدوائر الاستعجالية في فرنسا، ويسجل أيضا **أن** القضاء الإداري المصري قد أقر إمكانية إيقاف تنفيذ القرار السلبي في حالات استثنائية تحقق فيها ضرر جسيم ووسائل جدية.

ويستفاد من مختلف هذه الآراء أن قابلية القرارات السلبية لوقف التنفيذ تظل رهينة بمعايير دقيقة تتصل بطبيعة المركز السابق ومشروعيته، وحدة الضرر اللاحق، وحدود السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، وهو ما يبرر تموقع هذا المبدأ ضمن الاستثناءات المقيدة لا القواعد العامة في مجال القضاء الاستعجالي الإداري.

الفرع الثاني
أثر أوامر إيقاف تنفيذ القرارات السلبية

يعكس تعامل القضاء المغربي مع إيقاف تنفيذ القرارات السلبية تباينا تأويليا واضحا بين محكمة النقض والمحاكم الإدارية، فبينما تكرس محكمة النقض موقفا تقليديا يقضي بعدم قابلية هذه القرارات للإيقاف، بدعوى انتفاء الأثر التنفيذي المباشر، تنحو بعض المحاكم الإدارية إلى اعتماد مقاربة أكثر مرونة، تسمح بوقف القرار السلبي متى تبين أن الامتناع الإداري يمس وضعا قانونيا مكتسبا، وتوفرت شروط الجدية والاستعجال، وهو ما يدل على بروز توجه قضائي متطور يسعى إلى ملاءمة مقتضيات الحماية المؤقتة مع خصوصية القرارات السلبية، دون المساس بالمبدأ العام القاضي بعدم حلول القضاء محل الإدارة.

الفقرة الأولى: موقف محكمة النقض واستمرار التقييد المبدئي

يستقر توجه محكمة النقض على اعتبار أن القرار الإداري، رغم خضوعه للطعن بالإلغاء، يظل منتجا لآثاره ما لم يقرر إيقاف تنفيذه بصفة استثنائية بناء على توفر شرطي الجدية والاستعجال المنصوص عليهما في الفصل ٢٤ من القانون ٤١,٩٠، غير أن هذا التوجه يبقى محصورا في القرارات الإيجابية، بينما ترفض المحكمة امتداد ذلك إلى القرارات السلبية الرفض أو الامتناع، بحجة أنها لا تنتج آثارا تنفيذية مباشرة، وبالتالي لا يصلح طلب إيقافها، تفاديا لأن يصبح القاضي سلطة آمرة للإدارة.

وقد رسخت محكمة النقض هذا المنحى في قرارها عدد ٦٢ الصادر بتاريخ ١٥ يناير ٢٠٠٤ في الملف الإداري عدد ٢٠٠٣/١/٤/٣٠٠٦، حيث اعتبرت أن رفض تجديد الإقامة يشكل قرارا سلبيا لا يقبل الإيقاف، بالنظر إلى أن مضمونه لا يتجاوز الامتناع عن إصدار قرار إداري إيجابي جديد، وكرست المحكمة في قرار 20 ماي ١٩٩٩ (الوكيل القضائي للمملكة ضد جمور) هذا التوجه، مؤكدة أن القرار السلبي القاضي برفض إعادة تسجيل الطالب بالسلك العالي لا يمكن أن يكون محلا لإيقاف التنفيذ، مادام لا يشتمل على عنصر تنفيذ فعلي،

---

[١] محمد السيد عبد المجيد: نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد، السنة ٢٠٠٢، ص: ٤٢

[٢] محمد المنتصر الداودي، الإشكاليات القانونية والواقعية في اختصاص القضاء الإداري، الطبعة الأولى ٢٠٠٥، ص ٢٣٠.

[٣] سليمان أحمد عبد اللطيف أحمد، الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي والحكم فيه وأثره، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد ١٢، العدد ٨، ٢٠٢٢، ص ١٩٨٤.

مما يجعل الطلب غير ذي موضوع، ورغم اعتراف المحكمة بأن القرار السلبي يمس المركز القانوني للطاعن، فإنها اعتبرت أن أثره وقع فعلا، مما ينفي الحاجة إلى وقفه.(١)

تستند محكمة النقض إلى القواعد العامة في القانون الإداري الفرنسي، التي تقرر أن القاضي لا يحق له إصدار أوامر للإدارة، وأن وقف القرار السلبي يعد تحكما في السلطة التقديرية لها، غير أن هذا الاستدلال يعكس تشبثا بمبدأ تجاوزه القضاء المقارن، خصوصا بعد صدور قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ وقانون ٣٠ يونيو ٢٠٠٠، حيث أصبح إيقاف التنفيذ متاحا ضد القرارات السلبية متى أخلت بمركز قانوني قائم.

رغم وجاهة المبررات التقليدية المرتبطة بفصل السلطات، فإن موقف محكمة النقض المغربية كما تشير إليه الأستاذة آمال المشرفي، لم يراع خصوصيات النظام القضائي المغربي، الذي لا يتضمن حظرا صريحا على توجيه أوامر مؤقتة للإدارة حين يقتضي الأمر حماية قانونية استعجالية.(٢)

الفقرة الثانية: انفتاح المحاكم الإدارية نحو تكييف متقدم للقرارات السلبية

في مقابل تمسك محكمة النقض بالتفسير الحرفي لطبيعة القرار السلبي، أبانت بعض المحاكم الإدارية، وعلى رأسها المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عن تحول تأويلي ملحوظ في استجابتها لطلبات وقف تنفيذ قرارات سلبية، كلما تبين أن القرار المعني يحدث تعديلا حالا في مركز قانوني مكتسب.

وهو ما تجلى في حكم إدارية البيضاء بتاريخ ٣١ دجنبر ٢٠٠٧ في قضية شاهد وآخرون، حيث قضت المحكمة بوقف تنفيذ قرار الإدارة القاضي بمنع التسجيل في السنة الثالثة من التكوين المستمر، معتبرة أن القرار السلبي بالرفض يغير وضعا قانونيا سابقا مستقرا، وبالتالي يتجاوز الامتناع المجرد ويصبح قابلا للإيقاف، حيث اعتمدت المحكمة على تحقق عنصري الاستعجال - خطر فقدان السنة الدراسية - وجدية الوسائل -غياب السند القانوني -، ما يجعل القرار معرضا للإلغاء لاحقا.

بالمثل، في قضية الطعن ضد قرار رفض تسجيل الطلبة بسلك التعليم العالي بجامعة القرويين ملف جمور، رفضت إدارية أكادير في حكمها عدد ٩٨/٢٢ بتاريخ ١٩ مارس ١٩٩٨ الدفع بأن القرار ليس قرارا إداريا، وأمرت بوقفه لحين البت في دعوى الإلغاء، إلا أن هذا الحكم ألغي لاحقا من قبل محكمة النقض في القرار المؤرخ في ٢٠ ماي ١٩٩٩.

كما يستشهد بحكم إدارية البيضاء في نازلة طلبة معهد التدبير والإعلاميات، حيث اعتبرت المحكمة أن رفض التسجيل في السنة الثالثة من التكوين المستمر يغير مركزا قانونيا قائما، مما يجعل القرار السلبي قابلا للإيقاف، ورأت المحكمة أن الضرر الذي سيلحق بالطاعنين غير قابل للتدارك، واستجابت تبعا لذلك للطلب، مكرسة بذلك اتجاها أكثر تفاعلا مع الحماية الوقتية للحقوق الإدارية.(٣)

ينبغي التنويه بأن هذا التوجه القضائي الحديث لم يجد دعمه في تعديل تشريعي صريح، وإنما تأسس على إعادة تأويل النصوص القائمة في ضوء مقاصد الحماية القضائية، وهو ما يظهر في توظيف المحاكم الإدارية لاجتهادات القضاء المقارن، لا سيما الفرنسي، ولكن بمرونة تراعي السياق المغربي، في ظل غياب نص يمنع صراحة وقف تنفيذ القرارات السلبية.

الخاتمة

يظهر تحليل الطعن بالإلغاء في مواجهة القرارات الإدارية السلبية أن هذا المسار القضائي، رغم كونه مؤطرا بنصوص قانونية عامة، لا يزال يتسم بكثير من التعقيد الإجرائي والتفاوت في التطبيق العملي، ذلك أن الطبيعة الخاصة للقرار السلبي بوصفه صمتا ذا مفعول قانوني تفرز تحديات كبرى من حيث التكييف، الإثبات، احتساب الآجال، وتفعيل وسائل الرقابة والتنفيذ.

وقد تأكد من خلال استقراء العمل القضائي المغربي أن القضاء الإداري، وعلى رأسه محكمة النقض، ما زال يميل إلى تضييق إمكانية وقف تنفيذ القرارات السلبية، استنادا إلى التصور التقليدي لغياب الأثر التنفيذي الفوري، إلا أن المحاكم الإدارية، ولا سيما المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، بدأت تفتح مسارات تأويلية أكثر مرونة، انطلاقا من الخصوصية المغربية وانسجاما مع المبادئ الدستورية في ضمان فعالية الحماية القضائية للحقوق.

أهم الاستنتاجات

١. القرار السلبي يندرج ضمن نطاق الرقابة القضائية متى ثبت أن الصمت الإداري يخفي امتناعا غير مشروع عن القيام بواجب قانوني.
٢. إثبات هذا القرار يتطلب أدوات دقيقة ومؤرخة، ويخضع لعبء إثبات ثقيل يقع على عاتق المرتفق، خاصة في غياب الوصل أو التبليغ الرسمي.
٣. قابلية القرارات السلبية لوقف التنفيذ ما تزال محاطة بقيود اجتهادية، رغم غياب مانع تشريعي، ويبنى المنع غالبا على تصور فقهي محافظ يُقيد تدخل القاضي الإداري.
٤. الغرامة التهديدية، الأوامر الوقتية، ودعوى التعويض تشكل وسائل مكملة لتعزيز فعالية الحكم بالإلغاء، خاصة حين تتقاعس الإدارة عن التنفيذ.

التوصيات

- توصية تشريعية :وجوب تدخل المشرع بنص صريح لتأطير قابلية القرار السلبي لوقف التنفيذ، وفق معايير مضبوطة تراعي خصوصيات المركز القانوني المتضرر.
- توصية إجرائية :توسيع إلزامية تسليم وصل إيداع الطلبات الإدارية، وربط بدء الأجل القانوني للطعن بتاريخ هذا الوصل كضمانة عملية.
- توصية قضائية :دعوة قاضي المستعجلات إلى تفعيل سلطته التأويلية بشكل أكثر مرونة، في حالات تمسّ بمراكز قانونية قائمة، ولو تعلق الأمر بقرار سلبي ظاهري.

---

(1) Paul (L): contentieux administratif 3émme édition 2008, pp :17-18.

(٢) منير الوشاني، آليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد أشخاص القانون العام بين إرادة المشرع والاجتهاد القضائي الإداري بالمغرب، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية السنة الجامعية ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٦٦.

(3) DEGUERGUE, Maryse, «Le silence de l'Administration en droit administratif français», *Les Cahiers de droit*, vol. 56, n° 3-4, septembre–décembre 2015, p 399.

- توصية علمية :تطوير الفقه القضائي الوطني في اتجاه الانفتاح على الاجتهاد المقارن دون استنساخ، خاصة من خلال اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي بعد ١٩٩٥، بما يحقق التوازن بين السلطة التقديرية للإدارة وضمان الحماية القضائية الفعالة.

إن النهوض بالحماية القضائية في مواجهة القرارات السلبية يتطلب انسجاما أكبر بين النص القانوني والعمل القضائي والتأويل الفقهي، على نحو يعزز الثقة في الدولة القانونية ويضمن فعالية حقوق المتقاضين أمام الإدارة.

لائحة المراجع:

الكتب:

- عبد الله حنفي، قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية الطبعة سنة ٢٠١٠.
- محمد المنتصر الداودي، الإشكاليات القانونية والواقعية في اختصاص القضاء الإداري الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٥.
- محمد السيد عبد المجيد، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها في حق الأفراد الناشر دار النهضة سنة ٢٠٠٢.
- النجيفي مصطفي سالم، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مجلة جامعة الشارقة ٢٠٢١.

المقالات:

- بنجلون عصام، الرقابة القضائية على الوقائع في القرار الإداري مجلة القصر مجلة فصلية للدراسات والوثائق القانونية العدد ٢٤ سنة ٢٠٠٩.
- سعد الشتيوي العنزي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة القضاء الاداري، العدد الأول: السنة الأولى ٢٠١٢.
- سعد الشتيوي العنزي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق العدد ٣، السنة ٢٠٠٦
- سلطان منيع الله خضر العتيبي، القرار الإداري السلبي والطعن فيه بالتعويض في نظام ديوان المظالم السعودي، رسالة ما جستير ٢٠١٣.
- سعيد محمد علي عبد العالي، القرار الإداري السلبي المعيب وإشكالية الشكل، مجلد ٣ عدد ٥ المجلد الثالث - العدد الخامس - مارس ٢٠٢٥ .
- سليمان أحمد عبد اللطيف أحمد، الطبيعة القانونية لوقف تنفيذ القرار الإداري السلبي والحكم فيه وأثره، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد ١٢، العدد ٨، ٢٠٢٢.
- الصديق بوشهاب، " القرار الإداري السلبي بين غياب النص والعمل القضائي"، موقع Juridika العلوم القانونية، منشور بتاريخ ١٦ أبريل ٢٠٢١.
- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي الجزء الأول سلسلة مواضيع الساعة العدد ٦٦ سنة ٢٠١٠.
- محمد الأعرج، فاعلية قواعد الشكل والإجراء في القرارات الإدارية أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق القانون العام سنة ٢٠٠١-٢٠٠٢.
- منير الوشاني، آليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد أشخاص القانون العام بين إرادة المشرع والاجتهاد القضائي الإداري بالمغرب، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية السنة الجامعية ٢٠٠٧-٢٠٠٨.
- محمد عمر الجداع، مفهوم القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، كلية طرابلس للعلوم والتقنية، الجامعي العدد ٣٦، سنة ٢٠٢٢.

المراجع باللغة الفرنسية:

Les ouvrages

- (L) Paul, contentieux administratif 3émme édition 2008.
- COLIN Frédéric, « L'acte administratif défavorable », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n° 3 (mai-juin), 2018.
- DEGUERGUE, Maryse, « Le silence de l'Administration en droit administratif français », Les Cahiers de droit, vol. 56, n° 3-4, septembre–décembre 2015.