ادريس البصري

أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط

ميشال روسي

رئيس جامعة العلوم الاجتماعية لكرونوبل
مدير سابق للدراسات بالمدرسة الوطنية للادارة العمومية بالرباط
أستاذ سابق بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط

جـان كـرانيـون

أستاذ بكلية الحقوق التابعة لجامعة ليون الثالثة
رئيس سابق لجامعة جمهورية كوت ديفوار وأكاديميتي كان ورين
أستاذ سابق بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط

أحمـد بلحـاج

أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط

القانون الاداري المغربي

الطبعة الأولى للنص العربي
المترجم عن الطبعة 4 للنص الفرنسي

المطبعة الملكية – الرباط
1988

تقديم الطبعة الرابعة

أهم ما يلاحظ حاليا أن الادارة تتعرض لآثار نمو مدهش جعلها تخطو في ظرف ربع قرن خطوات هائلة سواء من حيث الكم أو الكيف اذ أن عدد العاملين بها تضاعف خمس عشرة مرة وأن مهامها التي تتزايد باستمرار أصبحت كذلك أكثر تشعبا وتعقدا مما أدى إلى ظهور مجالات توتر عديدة هنا وهناك تفسر كلها الانتقادات والاعتراضات التي تشكك أحيانا في فاعليتها والتي تستهدف سيرها الداخلي وعلاقاتها الخارجية على السواء.

وغالبا ما تقدم آراء وتقترح إصلاحات لتفادي ما يطبع التسيير من نقص وقصور إلى حد أن عبارات «تكييف الجهاز الاداري» و «التحديث» و «مضاعفة فاعلية المرافق» تطغى على نصوص مختلف هذه المشاريع التي تتعلق عمليا بجميع قطاعات الادارة من إدارات مركزية وإقليمية وجماعات محلية ومؤسسات عامة ووظيفة عمومية...الخ

غير أن عمل التكييف المذكور يواصل إلى حد ما على مستوى التشريع منذ إقامة البرلمان. وإذا كانت هذه المؤسسة قد عرفت بعض الصعوبات في سيرها فإن المنجزات التشريعية تستحق كل تقدير واعتبار مع العلم أن المساهمة التي يقدمها البرلمان في مجال تطوير المؤسسات الادارية تكتسي اليوم أهمية لا يجادل فيها.

ويضاف إلى هذا أن القضاء ساهم بدوره في هذا التطوير مساهمة فعالة وحقيقية وإن كانت محدودة بعض الشيء.

ومما لا شك فيه أن الأحكام الصادرة خلال العشر سنوات السالفة ليست كلها أحكاما أساسية ولكنها تبرز بوجه عام انصراف الاهتمام إلى تطوير القواعد القضائية باعتبار الواقع المتغير وباعتبار ما يطبع الأعمال القضائية من عزم وإرادة. ولعل هذا من الدواعي الاضافية لانتظار نشرها بصورة منسقة كي تتيسر كل مناقشة في شأنها والوقوف على ما تتسم به من تقدم في المجال القانوني.

وعلى أساس المستويات الثلاثة المذكورة عني في هذه الطبعة الرابعة بتقديم صورة عن الادارة والقانون الاداري تتلاءم قدر الامكان مع الواقع الملموس إلى جانب احترام نفس البنية المعتمدة في الطبعات السابقة. وتقيدا بالمنهجية المتبعة إلى حد الآن حرص المؤلفون على التمسك بنفس الاحالات على النصوص والمقررات القضائية والعطاءات المذهبية قصد تمكين القراء الكرام من الرجوع إلى الأصول والمصادر.

وانا لنأبى بهذه المناسبة إلا أن نعبر عن جميل عرفاننا وصادق امتناننا لصاحب الجلالة والمهابة الملك الحسن الثاني نصره الله الذي يرجع الفضل في نشر هذا المؤلف إلى حسن عنايته وسابغ رعايته.

غرونوبل-ليون-الرباط
يوليوز 1983

مقدمة عامة

القانون الاداري امتداد للقانون الدستوري يجسمه ويبرز معالمه، وعلى غرار هذا الأخير فإن القانون الاداري يتناول تنظيم مرافق الدولة «وهو على وجه الدقة والتحديد» شعبة القانون العام الداخلي التي تشمل تنظيم ونشاط ما يسمى عادة بالادارة أي مجموع السلطات والأعوان والأجهزة الموكول إليها بدافع من السلطة السياسية القيام بالتدخلات الكثيرة الملقاة على عاتق «الدولة الحديثة» (1). وهكذا يتجلى أن للقانون الاداري مظهرين أساسيين: أحدهما يتعلق بهياكل الادارة والآخر بمهامها ووسائل عملها والمراقبة التي تثقل كاهلها وبعبارة أدق العلاقات التي تربط مصالح الدولة بالخواص، وقبل الشروع في دراسة القواعد الخاصة بالقانون الاداري ينبغي الانصراف ولو بإيجاز إلى تحديد ميدانه وتوضيح معالمه.

وينبغي التنبيه هنا كذلك إلى أن أهمية قواعد القانون الاداري يجب أن لا تنسي رجل القانون في أي وقت من الأوقات أن هذا القانون لا يمثل سوى جانب أساسي وجزئي في نفس الوقت من الظاهرة الادارية، ولعل هذه الملاحظة، تساعد على التأكد من أن رجل القانون مضطر من الآن فصاعدا للعمل باتصال وثيق مع المختصين في الميادين الأخرى التي تهتم بها الادارة إذا أراد أن يكون تطور ميدانه مطابقا لتطور الادارة ككل.

الفرع الأول: ميدان القانون الاداري

لو كان من الضروري الانسياق مع المعنى اللفظي لتبين بكل بساطة أن القانون الاداري هو قانون الادارة. وهذا صحيح، ولكنه صحيح جزئيا فقط، لأنه إذا كان القانون الاداري هو قانون الادارة، فليس هو القانون الوحيد الذي يحكم الادارة، كما أنه لا يعتبر قانون الادارة وحدها.

الفقرة 1 –القانون الاداري– قانون الادارة

تخضع الادارة لقانون خاص بها ولا يجري عليها القانون العادي. فلماذا هذه الخاصية إذن وكيف تظهر وتتجلى؟

أ – لماذا يكون للادارة قانون خاص بها؟

لأن الادارة ليست سوى امتداد للسلطة السياسية تمثل أداة الحكومة ومجموع الوسائل التي تمكنها من تنفيذ مقرراتها. وانطلاقا من هذا المفهوم يجب أن تتغلب على مصالح

---

1) تعريف مقتبس من كتاب «دراسة في القانون الاداري» لدولوبادير باريس –1980– الطبعة الثامنة – الجزء 1 – ص 11

-De Laubadère: Traité de droit administratif: Paris, 1980, 8e Ed. Tome I, P. 11.

الخواص، وأن تستفيد من امتيازات ليس فقط لأنها إدارة ولكن لأنها تخدم الصالح العام. وإذا كان القانون الخاص يتصف أساسا بالمساواة فإن القانون الاداري أساسه عدم المساواة. حقيقة هناك بلدان تنفي ولو نظريا وجود قانون إداري مستقل، غير أنها تنساق إلى التسليم بوجود الامتيازات المذكورة. ويتجلى الفرق في أن هذه البلدان تعتبر نظرا لعدم وجود قاعدة استثنائية واضحة أن الادارة خاضعة لقانون الجميع، وعلى العكس من ذلك فإن المغرب الذي تأثر بالنموذج الفرنسي يسلم بالقاعدة الأساسية التي تقضي بأن لا تخضع الادارة لقانون الجميع المذكور، ما عدا إذا فرضت عليها ذلك قاعدة خاصة.

ب – كيف يتجلى هذا القانون الخاص؟

يتجلى هذا القانون بكل وضوح في وجود الامتيازات المخولة للادارة التي تتمتع بسلطة الأمر والقيادة، وتتخذ مقررات قابلة للتنفيذ تلزم الخواص، ويجوز لها تنفيذ مقرراتها دون طلب إذن سابق من قاض في حين يلزم الخواص بالامتثال ولا يمكنهم تقديم أي طعن إلا بعد التنفيذ. غير أن الطابع الغريب الذي تكتسيه هذه الامتيازات والذي يعتبر خطيرا جدا بالنسبة للحريات، أدى إلى فرض عدة أنواع من المراقبة الخاصة بالادارة منها المراقبة الادارية التي تمكن في المستوى الأعلى للادارة من تتبع الأعمال المبالغ فيها وغير المشروعة التي يرتكبها الموظفون الصغار، والمراقبة القضائية التي تكتسي أهمية بالغة نظرا لما يمكن أن تفضي إليه من إبطال المقررات غير المشروعة التي تتخذها الادارة، ومنح تعويضات عن الاضرار التي تتسبب فيها. ويعتبر كذلك التشبث ببعض الاجراءات المعقدة وسيلة من وسائل صيانة حقوق الأفراد والأموال العامة. ورعيا لهذه المجموعة من أنواع الامتياز والمراقبة ظهرت ضرورة احداث هذه الشعبة الجديدة من القانون المتمثلة في القانون الاداري الذي يتألف من قواعد جد خاصة، تهدف إلى إقرار توازن بين متطلبات الصالح العام وصيانة المصالح الخاصة وهذا التوازن رغم ما يتسم به دوما من ضعف وعدم استقرار، ينبغي الابقاء عليه إذا ما أريد التوصل إلى حل وسط بين العجز والاستبداد.

الفقرة 2 – ليس القانون الاداري كل قانون الادارة

لا يخضع مجموع النشاط الاداري للقانون الاداري لأن الادارة تخضع في بعض الأحيان للقانون الخاص.

أ – لماذا لا تخضع الادارة في بعض الأحيان للقانون الاداري؟

لأن هذا القانون غالبا ما يكون عديم الجدوى. فالادارة عندما تريد القيام بشراء أو بيع قصد تلبية الحاجات العادية لمصالحها لا تلتجىء إلى الاجراءات المعقدة التي يفرضها

القانون الاداري ولا حتى إلى التقنيات التي تتوفر عليها السلطة العمومية كالتسخير ونزع الملكية. ويضاف إلى ذلك أن هذا القانون يكون في بعض الأحيان عرقلة وازعاجا بشكلياته وصلابة أحكامه التي لا تتحملها بعض المرافق، إذ كيف يتأتى حسن سير إحدى مصالح النقل العمومي إذا كان من المفروض إجراء مناقصة بخصوص كل مقعد من المقاعد المتوفرة؟ وبما أن الادارة لا تكون حينئذ في حاجة إلى هذه الامتيازات فإنه لا داعي كذلك لان تفرض عليها المراقبة اللازمة.

ب – متى لا يطبق القانون الاداري على الادارة؟

يمكن ذلك بكل سهولة إذا فرض عليها القانون الخاص، بحيث تطبق على الادارة قواعد القانون المدني كلما كان الالتجاء إلى القانون الاداري غير ضروري. وفي هذه الحالة تستعمل الادارة تقنية التعاقد، فتتخلص من المراقبة والاجراءات الشكلية، ويجري عليها ما يجري على الخواص، والواقع أنه ينبغي العلم أن كون الأمر يتعلق بالادارة لابد أن يفضي بشكل ما إلى تحريف القانون المدني لأن الادارة لن تخضع مع ذلك لطرق التنفيذ العادية، ومرافقها لا يمكن الاعلان عن افلاسها، لكن المهم ان الادارة ستخضع في هذه الحالات للقانون المدني، وأن جانبا هاما من نشاطها سيكون في مأمن من تطبيق القانون الاداري عليه.

الفقرة 3 – ليس القانون الاداري قانون الادارة وحدها

لا يطبق القانون الاداري على الادارة وحدها. وقد يكون الأمر كذلك لو كانت المسألة مقصورة على قانون التنظيم الاداري، ولكنها تتعلق أيضا بقانون النشاط الاداري، الشيء الذي يتسع معه مجال تطبيقه.

أ – لماذا يتجاوز القانون الاداري نطاق الادارة؟

لأن الادارة قبل كل شيء لا تعمل في دائرة مغلقة. وبما أن نشاطها ينعكس على الخواص فإن القانون الاداري يطبق طبعا على الخواص كلما كانت لهم علاقة بالادارة. غير أن تجاوز القانون الاداري لا يقف عند هذا الحد لأن اتساع نطاق عمل الادارة يجعلها في بعض الأحيان غير قادرة على القيام وحدها بكل ما يجب أن تقوم به، فتستعين حينئذ بالخواص طالبة منهم الحلول محلها في الاضطلاع ببعض المهام. وقد جرت العادة دوما بانجاز بعض الأشغال العمومية على يد مقاولين وبإسناد مهمة تسيير بعض المرافق العمومية إلى أصحاب الامتياز، الا أن هذا الاتجاه اخذ يشمل حتى في الظروف الراهنة ميادين كانت تعتبر من قبل غير قابلة لمثل هذه الممارسة، بحيث أصبح يعهد إلى بعض الهيئات الخاصة بإعداد النصوص التنظيمية ومراقبة الأعمال، وباختصار يعهد إليها بمهام تعتبر أساسا مهام إدارية.

ب – أين يتجلى إذن تجريد الادارة من بعض مهامها؟

إن الادارة عندما تعهد إلى بعض الخواص بالمهام التي هي عادة مهامها تخولهم في الوقت نفسه الامتيازات اللازمة لحسن القيام بالماموريات المسندة إليهم، فتنقل حينئذ سلطة الأمر والقيادة من الادارة إلى هؤلاء الخواص الموكول إليهم القيام بمامورية من الماموريات العادية للادارة، وبانتقال الامتيازات تنتقل كذلك الشكليات وأعمال المراقبة، ويخضع الخواص في نشاطهم للقانون الاداري.

والخلاصة أن القانون الاداري لا يمكن تحديده فقط بالنسبة للادارة، بل ينبغي تحديده بالنظر لبعض الأعمال. وإلى جانب القانون الاداري الذي يضبط تنظيم الادارة توجد كذلك مجموعة القواعد المطبقة على أعمال الدولة، بحيث أن القانون الاداري لا يطبق على الادارة عندما لا تزاول أعمال الدولة بينما يطبق على الخواص عندما يزاولون أعمال هذه السلطة.
والآن ماهي الخطوط الأساسية لهذا القانون الاداري؟

الفرع الثاني: مميزات القانون الاداري

إن أول ميزة تطبع مجموع القانون الاداري ناتجة عن كونه موضوعا لمساعدة الادارة على القيام بمهمتها في نطاق احترام حقوق المواطنين وحرياتهم. وبصرف النظر عن هذه الميزة الأساسية فإن للقانون الاداري ثلاث مميزات أخرى يجب بيانها وتسليط الأضواء عليها، وهي أن هذا القانون يتصف بالتوسع والحركة والحداثة.

الفقرة 1 – قانون يرتكز على التوفيق بين السلطة والحرية

يتجلى أبرز طابع للقانون الاداري في مدى السلطة التي يفرضها فهو قانون أساسه عدم المساواة وقانون للأمر والقيادة. وقد وضع لمساعدة الادارة على حسن القيام بالأعمال ذات المصلحة العامة المنوطة بها. وفي هذه الحالة يفرض نفسه على الخواص، ويسعى للتغلب على كل مقاومة متى ظهرت. غير أن مظهر هذه السلطة الذي كثيرا ما يقع تأكيده والتشديد عليه يجب أن لا ينسي أن « السلطة» لا تفيد «التعسف».

وإلى جانب هذا الطابع الأساسي الأول للقانون الاداري يلاحظ طابع آخر يخفف من حدته ولا يقل عنه أهمية، وهو أن القانون الاداري «قانون» أي أسلوب للتنظيم الاجتماعي يعتمد على فكرة العدل، ومدلولها التقني الذي يتجلى في مبدأ المساواة. وقد تم إقرار فكرتي العدل والمساواة المنصوص عليهما في القانون التقليدي للمغرب إقرارا رسميا في نص

الدستور الذي يؤلف من الآن فصاعدا أساس النظام القانوني بوجه عام والقانون الاداري بوجه خاص، مما يحتم أن يكون تأويل السلطات الادارية ومزاولتها مطابقين نصا وجوهرا للدستور الذي يبين في جزئه الأول المبادىء الأساسية للنظام القانوني، وأن يكون هناك توفيق بين اختصاصات الادارة. وهذه المبادىء التي يمكن أن يتمسك بها الأفراد والمجموعات الاجتماعية.

ويستخلص مما سبق، أن هذا التوفيق الذي يدخل في اختصاص المشرع والقاضي والسلطة الادارية على السواء يقتضي أن ينظر من زاوية واحدة إلى متطلبات العمل الاداري وإلى احترام حقوق وحرية الأفراد الذين يعتبرون رعايا ومواطنين رغم كونهم «محكومين»؛ لأنه كيف يمكن تحقيق هذا «الصالح العام» وهو الغاية المتوخاة من العمل الاداري إذا لم تراع فيه الحقوق الأساسية للأفراد؟

ولهذا فإن التوفيق المستمر بين اختصاصات الادارة وحقوق المواطنين يعد المرجع الثابت الذي ينبغي أن يلتجىء إليه جميع أولئك الذين يجب عليهم استخدام القانون الاداري والعمل على تطوره.

ومما لاشك فيه أن هذه المهمة صعبة للغاية لأن الماموريات المنوطة اليوم بالادارة واسعة متشعبة وأساسية بالنسبة لحياة الجماعة، ثم ان الادارة لم تستطع بعد التغلب على التقنيات العصرية التي يرتكز عليها عملها، في حين أن حداثتها النسبية لم تمكنها من خلق تقاليد خاصة بها لتأطير عمل أعوانها، بالاضافة إلى أن المجتمع الذي تعتبر ملزمة بخدمته يتسم بعدم التناسق والانسجام ويطرح مشاكل عويصة في طريق إدارة يجب أن تعمل على أساس قواعد عامة موضوعة سلفا ويتعين عليها كذلك تقدير عملها وفقا للمميزات التي تطبع مختلف مقومات هذا المجتمع.

ومن المؤكد أن العوامل المختلفة المذكورة يجب أن لا تغيب عن أذهان من يحاولون الحكم على القانون الاداري وعمل الادارة. غير أن اعتبار الظروف الصعبة التي يتطور فيها العمل الاداري يجب أن لا يتدرع به، كما يقترح ذلك بعضهم في غالب الأحيان كعذر معف يجيز للسلطة الادارية التحلل من الالتزام باحترام المبادىء المعترف بها لكل فرد باعتباره كائنا بشريا. وليس من نافلة القول التأكيد على الخطر الذي يكمن في التذرع بمثل هذه الأعذار التي تحمل على العمل بتسامح قانوني يتنافى وفكرة العدل الراسخة في أعماق الضمير البشري والتي يمكنها وحدها أن تحدد للحالة القانونية حجمها الحقيقي.

وتنبغي الاشارة هنا إلى أن هذا التوفيق بين متطلبات العمل الاداري وحريات المواطنين يؤلف الخلفية التي ينبغي أن تتم على ضوئها دراسة مجموع القانون الاداري، لأن عدم

إفضاء هذا التوفيق إلى إيجاد الحلول العادلة قد يضفي صبغة الاستبداد على القانون الاداري، فيصبح غير جدير بأن يطلق عليه اسم «قانون».

الفقرة 2 – قانون يتوسع باستمرار

يكفي أن يدرس الانسان برامج الاجازة مقارنا إياها بالبرامج التي كانت مطبقة منذ عدة سنوات ليتبين مدى المكانة التي يحتلها القانون الاداري، حيث أنها لا تشتمل فقط على تعليم القانون الاداري المحض الملقن في السنة الثانية، ولكنها تشتمل كذلك على التعليم المتصل بالمرافق العمومية الكبرى وتعليم الحريات العامة والقانون العام الاقتصادي، وجميع المواد التي تدخل كذلك في نطاق القانون الاداري. يضاف إلى هذا أن القانون الاداري لا يوازي في تطوره فقط عمل الدولة الذي تتزايد أهميته يوما عن يوم، ولكنه يمتد إلى قطاعات أخرى من قطاعات القانون، ويرجع السبب الأساسي في ذلك إلى التحول الذي عرفه دور الدولة.

ولعله من التفاهة التأكيد أن الدولة الراعية الأمينة حلت محل الدولة الحارسة الآمرة. غير أن ذلك يقتضي طبعا تحولا في دور الادارة. فبينما كانت الادارة قديما تقتصر على المحافظة على النظام واستتباب الأمن وحتى على بناء بعض الطرق، أصبح اليوم موكولا إليها بالأمور الأساسية للحياة الاقتصادية والاجتماعية. ويتجلى ذلك في مراقبة الأثمان وتنظيم الاستيراد والتصدير والتكفل بالصحة والتعليم وتتبع أعمال البناء، إلى حد أصبحت تظهر معه هناك مجالات للقانون الاداري مثل القانون الاداري للفلاحة والقانون الاداري للملكية والقانون الاداري للشغل، مع العلم أن قواعد منح رخص البناء أدخلت وحدها على سبيل المثال تغييرا هاما على نظام الملكية حسبما هو محدد في القانون المدني.

الفقرة 3 – قانون متطور

القانون الاداري يتقلب ويتغير لعدة أسباب ويتجلى أعمق سبب للتغييرات التي يعرفها في ضرورة تكيفه مع الظروف، إلا أن مصادره نفسها تساهم في إبراز هذا الطابع. ويكتسي هذا القانون كما سيتبين ذلك صبغة قضائية واسعة النطاق على الأقل فيما يتعلق بالمبادىء التي يجب أن ينجز على ضوئها العمل الاداري. وإذا كانت شروط مشروعية العمل الاداري غير محددة في أي قانون فقد اتضحت معالمها من خلال قضاء المحاكم. وكذلك الشأن فيما يتعلق بالحالات التي يمكن أن تبرز فيها مسؤولية الادارة. حقيقة أن هناك استمرار في أحكام القضاء، ولكن هناك أيضا اهتماما مستمرا بالتكيف مع الظروف الجديدة لأن المحاكم المغربية ليست مرتبطة على غرار المحاكم الانجليزية أو الأمريكية بقاعدة العمل بالسابقة، ولأنها إذا اتخذت موقفا بخصوص نقطة ما في قضية معينة لا تلتزم بذلك في المستقبل. ويجوز لها أن تغير موقفها وذلك ما تفعله في غالب الأحيان. وحتى لو كانت هناك أحكام مكتوبة فانها لاتعتبر إلا

أحكاما تنظيمية في أغلب الأحوال. والواقع أن القانون الاداري لا يندرج في المواد التي اعتبرتها مختلف الدساتير من اختصاص القانون، ويتجلى ذلك في أن الفصل 45 من دستور 10 مارس 1972 احتفظ للمشرع بالتدخل في عدد من المسائل المرتبطة بالمبادىء الأساسية للقانون المدني والقانون الجنائي التي كانت من اختصاص القانون عملا بالفصل 48 من دستور 1962. وفي مقابل ذلك فإن المبادىء الأساسية للقانون الاداري لاتندرج في نطاق التدخل المذكور. وينتج عن ذلك أن القواعد التي تجري على الادارة يمكن اتخاذها عن طريق سن الأنظمة باستثناء التدابير التي قد تمس بالحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من الدستور، أي مساواة المواطنين وحرية الرأي وحرية تأسيس الجمعيات وغيرها. ثم إن هذا التحليل لاينال منه ما ورد في الفصل 45 من اختصاص المشرع بإحداث المؤسسات العمومية أو تأميم المنشآت أو نقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهي بيانات لم يكن منصوصا عليها في دستور 1962 أو دستور 1970. وهكذا يتضح أن هذه التدابير التي تتعلق بالملكية الخاصة أو بالمالية العمومية كان في الامكان بحكم الدساتير السابقة أن يشملها اختصاص القانون، لأن هذا الأخير كان يشمل من قبل النظر في المس بحق الملكية والتصرف في الأموال العمومية.

وإذا كان الجانب الأساسي من القانون الاداري يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية فإنه ينبغي التوضيح أن النظام نفسه ليس إلا صنفا من أصناف القرارات الادارية تصدره سلطات عليا طبعا ولكنها سلطات تدخل في نطاق التسلسل الاداري حتى أن الادارة تتولى بنفسها وضمن نطاق واسع اعداد القانون الاداري الذي يصبح قابلا للتغيير والتكييف بكل سهولة مما يفتح المجال للتشكك في طابعه كقانون حقيقي، ويتعلق الأمر هنا بقاعدة سلوك تحددها الادارة لنفسها أو تحديد ذاتي أكثر منه بقانون لأنه من السهل الاعتقاد أن وجود قانون يقتضي أن يكون المصدر خارجا عن الموضوع، وهذا ليس صحيحا في هذه الحالة.

الفقرة 4 – قانون حديث

مفهوم القانون الاداري نفسه مفهوم حديث نسبيا في المغرب لأن الفقه الاسلامي لا يعرف قانونا إداريا موضوعا باعتباره نظاما للحد من السلطة، ولا داعي إذن للتوفيق بين القواعد الجديدة والقواعد التقليدية. ويتبين من الممارسة أن القانون الاداري المغربي جله مستمد من القانون الاداري الفرنسي الذي يكتسي نسبيا كذلك طابعا حديثا. ومما ينبغي الاشارة إليه أن القانون الاداري الفرنسي لم يطبق على ما هو عليه في المغرب الذي استطاع دائما المحافظة على استقلال تشريعه ولو خلال فترة الحماية. وإذا كان المشرع المغربي قد استند في كثير من الأحيان إلى التشريع الفرنسي ولا سيما خلال فترة الحماية فقد استطاع في بعض الأحيان سن تشريع أكثر تطورا يتجلى في العمل بالمغرب، دون أية صعوبة، بإصلاحات لم يكن من الممكن

تطبيقها في فرنسا، نظرا لما يبديه البرلمان من معارضة ولما تمارسه بعض الهيئات من ضغط في هذا الشأن. كما يتجلى في أن التشريع الصادر سنة 1951 المتعلق بنزع الملكية طبق في المغرب مدة سبع سنوات قبل أن يطبق في فرنسا، وذلك بفضل السلطات الخاصة التي كانت تتمتع بها الحكومة سنة 1958.

ثم إن التشريع المغربي الذي يستمد خطوطه العريضة من الحلول الفرنسية يختلف عن التشريع الفرنسي في أكثر من نقطة، لأن التنظيم الاداري في فرنسا غيره في المغرب، ولا يمكن القيام بأي نقل أو مماثلة في هذا الصدد. أما فيما يخص القواعد الأساسية لعمل الادارة فإنه من المؤكد أن أوجه الشبه كثيرة وانه من الممكن نقل عدة نظريات عامة. غير أنه ينبغي الاحتراس في عملية النقل المذكورة لسببين يرتبط أحدهما بالآخر ارتباطا وثيقا.

ويظهر أن السبب الأول ناتج عن أنه في إمكان المشرع أو الحكومة أو القاضي إقرار حلول تتنافى والحلول المعمول بها في فرنسا حول نقط معينة أو مشاكل عامة.

ويتصل السبب الثاني باعتباره أكثر أهمية لأن نظاما قانونيا كيفما كان لا يمكن أن يكون له وجود مستقل بالنسبة للمجتمع الذي يطبق فيه وإلا مني بالفشل الذريع. ويجب أن يكون مضمونه ناتجا عن توفيق –قد يصعب تحقيقه– بين المتطلبات التقنية للمشاكل المراد حلها وبين أهلية المجتمع لتقبل القاعدة القانونية. وقد تزداد الصعوبة استفحالا بسبب تنوع المشاكل المنوط حلها بالادارة وبسبب تنافر وتباين مقومات المجتمع. وكيفما كانت الصعوبات التي تعترض البحث عن توفيق متين قدر الامكان بين القاعدة القانونية ومتطلبات العمل الاداري في بيئة معينة، فإن هذا البحث يعد حتمية تحمل السلطة التشريعية أو الادارية أو القضائية على بذل مجهود للتكييف أولا ثم مجهود للابداع والتجديد (1).

---

1) تعرض لهذا المشكل كل من بودربالة وباسكون في القانون والواقع في المجتمع المتعدد العناصر –«دراسة في مدخل النظام القانوني المغربي» النشرة الاقتصادية والاجتماعية المغربية – عدد 117 ص 1 ومايليها، أبريل–يونيو 1970

- Boudarbala (M) et PASCON (P): Le droit et le fait dans la société composite-essai d'introduction au système juridique marocain- «Bull. économique et social du Maroc».

ويمكن كذلك الرجوع إلى المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد – العدد 1 سنة 1976 –التي نشر بها المقال القيم لدبريز: «أفكار حول معرفة الظاهرة القانونية: مشروع بحث ملائم للواقع المغربي» (الصفحة 11) وكذلك روسي في «أفكار حول بعض مظاهر النظام الاداري بالمغرب» (الصفحة 107).

- DEPREZ (J): Réflexions sur la connaissance du phénomène juridique- Revue juridique, politique et économique du Maroc, N° 1, 1976.

Rousset (M): Réflexions sur quelques aspects du système administratif du Maroc (p.107).

وتلك هي الحركة التي عرفت النور غداة الحصول على الاستقلال فأخذت تتطور منذ 25 سنة وتسترعي انتباه جميع من يهتمون بمستقبل النظام القانوني والاداري (1). ومما لا شك فيه أن أثرها كان ملحوظا في ميادين لاتقل أهمية عن ميدان قانون الوظيفة العمومية أو قانون التعمير والسكنى أو النظام القانوني للتدخل في العالم القروي، دون اغفال النظام القانوني للامركزية، وانها ستواصل سيرها لا محالة. وإذا كان القسط الذي ساهم به في هذه الحركة المشرع أو السلطة التنظيمية مرجحا فإنه ينبغي التذكير بمساهمة أحكام القضاء في نقط محدودة ولكنها ذات مدلول وأهمية. إن ملاحظة هذه الظاهرة هي التي رسمت خطتنا في هذا العرض حول القانون الاداري المغربي

ولهذا فقد تم الانصراف بكيفية منسقة إلى عرض الحلول المغربية مع الاستناد إلى النصوص والأحكام القضائية المغربية. وكلما تعذر إيجاد مثل هذا المرجع وقع الاعتماد على الحل الفرنسي إذا ظهر أنه من الممكن نقله، دون ضمان الابقاء عليه في اليوم الذي يطرح فيه المشكل نفسه عمليا. غير أن هذا التعاون ساعد على تجنب عروض نظرية طويلة حول جميع النقط التي طالما وقع الانكباب على دراستها واستيعابها في المؤلفات الفرنسية التي سيبقى دائما من المفيد الرجوع إليها دون حاجة إلى ذكر أحدها واغفال الآخر لأن الجودة ترجح في هذا الميدان على الوفرة.

الفرع الثالث: القانون الاداري والادارة

ان تحليل القواعد القانونية المطبقة على الادارة لا يبرز سوى جزئيا حقيقة النظام الاداري الذي يشمل عدة جوانب أخرى كان عليها للعلم الاداري منذ بضع سنوات فضل استرعاء الانتباه. وتضم إدارة الدول الحديثة عددا وافرا من الرجال المكلفين بمهام كثيرا ما يصعب الاضطلاع بها في قطاعات نشاط تتطور بكيفية مدهشة وتقتضي استعمال تقنيات وأساليب يعتبر تحسينها ضروريا لاضفاء الفاعلية على العمل الاداري. وهذه العوامل المختلفة هي التي توضح باتصال مع العامل القانوني نوعية الظاهرة الادارية.

---

1) كان ذلك هو موضوع المناظرة التي نظمتها في سنة 1980 كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط– وقد نشرت أهم التدخلات في عدد خاص من المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد –1981 – العدد 10.

راجع فيما يخص ظاهرة الملاءمة بالجزائر «انقطاع أو استمرارية القانون في الجزائر –لماهيو، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الخاص للذكرى العشرينية –1982– ص. 107.

- Sur le phénomène d'adaptation en Algérie: Voir MAHIOU (A) Rupture ou continuité du droit en Algérie, Rev. algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, spécial 20e anniversaire, 1982, P. 107.

راجع أيضا في شأن مشكل العلاقات بين النظام الديني والنظام القانوني في المغرب الكبير: خلود الاسلام في النظام القانوني بالمغرب الكبير –لدبريز– وفي الاسلام والسياسة في المغرب الكبير.

DEPREZ (J): Perennité de l'Islam dans l'ordre juridique au Maghreb, in Islam et politique au Maghreb, CRESM et CNRS, 1981, p. 315.

الفقرة 1 – الادارة «ظاهرة بشرية»

إن القانون الاداري يستعمل كما سيتبين فيما بعد مجموعة مفاهيم قانونية تحدد في عالم القانون وضعية أعوان الجماعات العمومية وسلطاتهم وعلاقاتهم ...الخ... غير أنه يوجد من وراء مفاهيم الأعوان العموميين والسلطات الادارية والاختصاصات رجال تأبى شخصيتهم الاقتصار على وحدة المفاهيم القانونية المجردة لأن هؤلاء الرجال الذين يجمع بينهم وجودهم المهني يميلون إلى تأسيس عالم خاص منطو على نفسه تهدده الحرفية والانحرافات التقنوقراطية والبيروقراطية. ولا يمكن أن يجهل رجل القانون هذه الحقائق التي كثيرا ما يتوقف عليها ما يجب أن تكون عليه القواعد القانونية المحددة بموجبها وضعية أعوان الجماعات العمومية والعلاقات التي تربط فيما بينهم في حظيرة المرافق الادارية أو العلاقات التي تكون لهم مع المواطنين. ويستنتج من هذا أن تفكير رجل القانون يجب أن يرتكز دائما على المعرفة التامة للمميزات السوسيولوجية التي ينفرد بها العالم الاداري.

الفقرة 2 – الادارة «نشاط تقني»

لعله من الاطناب التذكير بالتحولات الأساسية التي جددت تماما منذ بداية القرن وجه الادارة إلى حد جعلت القسط الوافر منه نشاطا تقنيا.

وقد أصبحت الادارة قبل كل شيء تقنية بحكم تطور سياسة تدخل الدولة. وبما أنها مسؤولة عن التوازنات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى فلا يمكن أن تجهل أي لون من ألوان النشاط الاقتصادي والمالي الذي يتوقف تطوره على نهج سياسات اجتماعية تكون في مستوى المجتمع بكامله. وسواء كان الأمر يتعلق بالتربية أو الثقافة أو الصحة العمومية أو التعمير أو السكنى فإن تلبية الحاجات تبقى رهينة بمقررات الادارة وأعمالها. أما التوفيق بين النشاط القانوني للادارة وبين مختلف الأشياء التي يتعين عليها تأطيرها من الآن فصاعدا فيقتضي معرفة معمقة للمشاكل التي تطرحها هذه الأشياء بحيث أن رجل الادارة لايمكن أن يبقى فقط ذلك «الرجل المستقيم» الذي ليس له من سلاح سوى فطرته السليمة مثلما كان عليه من قبل، بل يجب أن يكون في وضعية المختص المطلع الذي يتتبع باستمرار تطور المشاكل المعهود إليه بحلها.

غير أن تحول نوع المهام الادارية ومداها أدى كذلك إلى تجديد في التقنيات الادارية. وإذا كانت الادارة التقليدية تعيش في الماضي مقتصرة على ما تيسر لها في عالم يسوده الخمود والسكون أو كيفما كان الحال لا يتطور إلا ببطء، وكانت مناهجها التجريبية المحضة تكفي للقيام بالمهام المحدودة المسندة إليها، فإن الأمر يختلف اليوم تماما لأنه أصبح من الواجب على الادارة وهي المسؤولة عن نهج سياسات التنمية أن تستعمل تقنيات أكثر اتقانا قصد التخفيف من حدة الريب أو الخطأ في القرارات الواجب عليها اتخاذها أو قصد القضاء عليهما ان أمكن. وسواء أكان الأمر يتعلق بالوسائل الثقافية (ولا سيما منها التي تمكن من ادراك

الآفاق البعيدة المدى مثل التقدير والتنبؤ بالمستقبل) أم بالوسائل المادية (مثل المعالجة الآلية للمعلومات) فإن المرء يجد نفسه أمام ثورة حقيقية في التقنيات الادارية.

وقد يكون من الغريب في عالم يعرف مثل هذه التغيرات والتقلبات أن لا يتأثر القانون بذلك تأثرا عميقا. ومن المعقول في هذه الحالة أن يضطر رجال القانون إلى مراجعة تقنيته الخاصة على ضوء الدروس المستخلصة من تطور فن الادارة. كما أنه من البديهي أن تكون الاستعانة بالمختصين في الميادين الأخرى (الاقتصاد وعلم الاجتماع والبحث الزراعي والاعلاميات وغيرها) ضرورية للقيام بهذه المراجعة.

تصميم الكتاب

القسم الأول: عناصر النظام الاداري

القسم الثاني: المنازعات الادارية

القسم الأول
عناصر النظام الاداري

اتسم النظام الاداري بالمغرب منذ فرض الحماية بالرجوع كثيرا إلى مصادر القانون الأوروبي ولا سيما القانون الفرنسي وبالعمل سريعا على تنمية إدارة عصرية.

وليست هذه الظاهرة مقتصرة على المغرب وحده كما أن مشاكل التكييف الناتجة عنها ليست خاصة به، وفيما يرجع للمغرب الكبير وحده ينبغي الانكباب بصفة خاصة على دراسة التجارب الموازية التي عاشتها تونس والجزائر منذ استقلالهما (1).

---

1) بوريلا : مدخل القانون الاداري «منشورات التكوين الاداري» الجزائر 1970 – ص 182 – الرميلي : «الأنظمة الادارية الجزائرية» الطبعة 2 – 1973 – ص 356 – «الادارة العمومية الجزائرية» باريس – مطبوعات هاشيت الأدبية 1973 – ص 378 – ماهيو: دروس في المنازعات الادارية مكتب النشر الجامعي – الجزائر 1981 الطبعة الثانية ماهيو: دروس في المؤسسات الادارية – مكتب النشر الجامعي – –الجزائر 1976 – ص 333 – كيبيرتافوند: جزائرية القانون. وهم أو حقيقة؟ مجلة القانون والسياسة – استقلال وتعاون 1976– ص 204 ومايليها – تنظيم الادارة التونسية – المدرسة الوطنية للادارة – مركز الأبحاث والدراسات الادارية – تونس 1972 – ص 619 – ديبيتاي: «المؤسسات الادارية والقانون الاداري التونسي» باريس المركز الوطني للبحث العلمي 1973 – ص 408 – القانون الاداري التونسي: مركز الأبحاث والدراسات الادارية – المدرسة الوطنية للادارة – تونس 1975 – ص 336.

- BORELLA (F): Introduction au droit administratif, «les cahiers de la formation administrative», Alger, 1970, 182 p.

REMILI (A): Les institutions administratives algériennes, Alger, S.M.E.D, 2e éd,. 1973. p. 356.

- SBIH (M): L'Administration publique algérienne, Paris, Hachette Littérature, 1973, p. 378.

- MAHIOU (A): Cours de contentieux administratif- office des publications universitaires, Alger, 1981, 2e éd.

MAHIOU (A): Cours d'institutions administratives - office des publications universitaires, Alger 1976, p. 333.

CUBERTAFOND (B): l'algérianisation du droit: mythe ou réalité? Revue juridique et politique, indépendance et coopération 1976, P. 204 et S.

- Organisation de l'Administration tunisienne- Ecole Nationale d'Administration, Centre de recherche et d'études administratives Tunis, 1972, p. 619.

DURUPTY (M): Institutions adminstratives et droit administratif tunisien. Paris, C.N.R.S., 1973, p. 408.

Droit administratif Tunisien: Centre de recherche et d'étude administrative- Ecole Nationale d'administration, Tunis, 1975, p. 336.

وقد قيل إن الأنظمة الادارية كانت جلها مستمدة من مصادر خارجية، وبما أنه لم يكن في الامكان إلغاؤها دفعة واحدة لأسباب عملية وجيهة، فإن السلطات السياسية أخذت على نفسها أن لا تقبلها إلا بشرط التحقق منها، وهكذا وقع حذف البعض منها لأنه لم يعد مطابقا للوضعية الجديدة الناتجة عن الاستقلال، بينما تم الاحتفاظ بالبعض الآخر على ما هو عليه، مع العلم أن الكثير من المواد المستمدة عرفت تدريجيا تغييرات كان الهدف منها التوفيق بينها وبين تطور العمل الاداري وحاجات المجتمع (1).

غير أنه من البديهي أن هذا المجهود المبذول لتكييف التنظيمات الادارية والذي اتسع نطاقه بصفة خاصة منذ الاستقلال يجب أن يكون مجهودا مستمرا إذا أرادت الادارة باعتبارها تنظيما اجتماعيا التخلص من الجمود والتجرد وبالتالي من العبث وعدم الفاعلية، وإذا كان من الواجب الاهتمام في وصف النظام الاداري حرصا على التعمق في المعرفة بتقديم الهياكل الادارية على حالتها، فإنه ينبغي متى أمكن تتميم هذا الوصف ببعض الأفكار حول مستقبلها قصد تحقيق توفيق أحسن بينها وبين مهامها.

ويجب أن تتم دراسة النظام الاداري من ثلاث زوايا بحيث ينبغي الانصراف أولا إلى جانبه التنظيمي، مع وصف الجهاز الاداري والهياكل الادارية والمبادىء التي تحكم سيرها، لأن أجهزة الادارة هي التي تسترعي في الواقع انتباه الملاحظ الذي يهتم بتحليل كيفيات بنائها والدور المنوط بها والعلاقات التي تربط فيما بينها.

ثانيا: ينبغي التساؤل عن سبب وجود هذه الادارة التي ليست موجودة لذاتها فقط ولكن للقيام ببعض المهام الأساسية في حياة المجتمع. وهكذا تناط بالأجهزة الادارية أعمال خاصة بها وهي الأعمال الادارية حتى ولو كانت الادارة تميل أكثر فأكثر إلى إشراك المواطنين أنفسهم في القيام بهذه المهام.

وأخيرا فإن الادارة عندما تريد مزاولة أنشطتها تستعمل عددا من الوسائل المختلفة، فتلتجىء إلى الاكثار من التقنيات القانونية التي تمكنها من التوفيق بين النظام القانوني والأهداف التي تطمح إلى بلوغها، لأن مجموعة متشعبة من الالتزامات والحقوق تربط المواطنين بالادارة كما تربط فيما بين الأجهزة الادارية نفسها، ويمكن أن يرجع هذا التشعب القانوني اما إلى إرادة الادارة وحدها واما إلى اتفاقيات مختلفة، تبرمها الادارة مع من ترغب في الاستعانة بهم. غير أن الادارة تستعمل كذلك وسائل مادية وبشرية منها استخدام موظفين مختلفين وتتوفر على املاك تعتبر وسائل لازمة لعملها.

---

1) الشرقاوي: تطور القانون المغربي من خلال التشريع-المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد - 1981 العدد 10 - ص. 171.

CHERKAOUI (A): L'évolution du droit marocain à travers la législation- R.J.P.E.M., 1981 n° 10, p. 171.

وتجري على هذه الأجهزة والأعمال والوسائل مبادىء وقواعد تختلف كثيرا عن المبادىء والقواعد التي تضبط عمل الأفراد. ولهذا يمكن التحدث عن خاصية القانون الاداري التي ستتجلى بمختلف مظاهرها في العروض المقبلة التي ستخصص على التوالي للتنظيم الاداري (الجزء الأول) والأعمال الادارية (الجزء الثاني) ووسائل العمل الاداري (الجزء الثالث).

تصميم القسم الأول

-الجزء الأول -التنظيم الاداري
- الجزء الثاني - أعمال الادارة
- الجزء الثالث - وسائل عمل الادارة

الجزء الأول

التنظيم الاداري

مقدمـــــة

يرتكز التنظيم الاداري في جميع البلدان على الجماعات البشرية التي تتعايش زيادة أو نقصانا في حظيرة المجتمع الوطني، والتي لا تمتزج مصالحها وحاجاتها مع المصالح والحاجات الوطنية رغم تكاملها معها.

ويتجلى من النتائج التي تستخلص من هذا التمييز وجود تنظيم إداري يمكن أن يرتكز على مبادىء جد مختلفة. إلا أن هذه النتائج تظهر غير متشابهة في جميع البلدان لأنها رهينة بعدة معطيات خاصة بكل بلد، مثل التاريخ والهياكل الاجتماعية والثقافية والمعطيات الجغرافية والاقتصادية والسياسية وغيرها، ويقتضي الالمام بأهمية الهياكل الادارية معرفة المبادىء النظرية التي يمكن أن تكون أساسا لها وكذلك معرفة أهم المعطيات التي حددت ظهورها وأهم المراحل التي عرفها تطورها.

وتبرز حالة التنظيم الاداري في المغرب بكل وضوح هذا المزيج من المعطيات النظرية والعوامل العارضة، ولهذا فإن الضرورة تدعو إلى التمهيد لمدخل دراسة التنظيم الاداري بعرض موجز للمبادىء العامة التي يمكن اتخاذها أساسا لذلك، وبنظرة سريعة عن أهم معالم التطور الذي عرفته الادارة المغربية.

الفرع الأول: المبادىء العامة للتنظيم الاداري

يتأرجح التنظيم الاداري في الدول الموحدة بين مبدأين متعارضين هما المركزية واللامركزية، ويتعارض المبدآن المذكوران أساسا حول النقطة التالية وهي أن الدولة ذات النظام المركزي لاتعترف بأي وجود قانوني للجماعات الثانوية التي تكون لحمة المجتمع الوطني. وإذا كان الوجود الفعلي لهذه الجماعات لاينكر دائما فإنه غالبا ما يتحتم النظر بعين الاعتبار إلى خاصياتها وحاجاتها، لأن الدولة تكيف عملها مع تنوع وضعياتها ومتطلباتها. غير أن هذا الاعتبار لا يفضي في الواقع إلى أية نتيجة في عالم القانون الملخص كله في العلاقات الثنائية التي تربط إدارة الدولة بالمواطنين.

وعلى العكس من ذلك فإن الدولة ذات النظام اللامركزي تعترف فعلا وقانونا في آن واحد بوجود الجماعات الثانوية. ويتجلى هذا الاعتراف في تخويلها صفة الاستحقاق التي تجعلها قادرة على القيام بدور فعال في الحياة القانونية بفضل استقلال تستوجب هذه الصفة قيامه ويساعدها في بعض الظروف على تسيير مصالحها.

الفقرة 1 –المركزية

تقتضي المركزية أن يكون للدولة وجود قانوني وأن تنفرد بالتالي وحدها باتخاذ القرارات المتعلقة بالجماعة في مجموعها وبالنظر لمختلف مقوماتها.

والمركزية نظام للتنظيم الاداري يمكن أن يتجلى في مظهرين: تركيز سلطات اتخاذ القرارات في مجموعها أو بالعكس عدم تركيزها.

أ – تركيز السلطة الادارية

يدعى هذا النظام المتمثل في وحدة السلطة بالنظام المركز عندما تكون الأجهزة المركزية لادارة الدولة مختصة وحدها بإعداد القرارات التي ينفذها حينئذ في عين المكان ممثلون محليون مندمجون في هيئة أعوان منتظمين في تسلسل وثيق.

ومن المؤكد أن للمزايا النظرية لهذه السلطة الادارية المركزة أهمية لا يستهان بها لأنها تتجلى في التبسيط الناتج على الأقل في المرحلة الأولى عن وجود مصدر واحد لاتخاذ القرارات، ولأن السلطات المركزية المختصة وحدها تستطيع إنجاز عملها بكل سرعة نظرا لانفرادها بجميع سلطات العمل. وبما أنها في معزل عن الاحتمالات والعوارض المحلية فإنها تستطيع اتخاذ قراراتها بكل طمأنينة واستقلال، كما أن قراراتها يمكن أن تكون أكثر موضوعية نظرا لوجودها في مأمن من ضغط المصالح المحلية.

وهكذا فإن البساطة والفاعلية والموضوعية تمثل المزايا الثلاث التي يمكن أن يتصف بها نظام لم يبق هناك من يدافع عن صفائه النظري ولم يكن له عمليا أي وجود.

ويتضح مما سبق أن نظاما مثل هذا لايمكن أن يصلح إلا لمجتمع وإدارة في طور النمو الأولي لأنه متى بلغ نمو المجتمع والادارة المذكورين مستوى معينا أخذت الشؤون المعروضة على السلطات المركزية تتزايد عددا وتشعبا مما يجعل السلطة المركزية عاجزة أمام تعدد المهام الموكولة إليها، في حين أن ابتعادها عن الواقع المحلي لا يضمن أن تكون القرارات المتخذة متلائمة مع الوضعيات المراد تسويتها.

ومما يلاحظ أن خطر تكدس الأعمال الادارية على المستوى المركزي الذي تسند إليه كل المهام يؤدي إلى انعدام الجدوى والفاعلية دون إمكانية الاعتماد على ممثليها المحليين لمعالجة هذه الوضعية، إذ من المسلم به انهم ليسوا سوى منفذين لاحق لهم في اتخاذ أية مبادرة.

والمركزية لاتتجلى بهذا الشكل في الدول المتقدمة ولكنها تتجلى في شكل ملطف ومخفف ألا وهو عدم التركيز.

ب – عدم التركيز

يراد بعدم التركيز تخفيف العبء الملقى على كاهل السلطة المركزية بتوزيع أحسن للأعمال، حيث أن جزءا من سلطة التقرير المسندة إليها تنقل إلى الأعوان المحليين لادارة الدولة. وبهذا يمكن بلوغ هدف آخر يتمثل في أن تدخل الأعوان المحليين يضمن بكيفية عادية توفيقا أحسن بين القرارات المتخذة والواقع المحلي، غير أن جوهر المركزية نفسه لا يمس في شيء إذ أن الأعوان المحليين سيبقون عمليا خاضعين للسلطة التسلسلية المتمتعة بها السلطة المركزية التي تتوافر لديها الوسائل الفعالة لتتبع أعمالهم، مثل سلطة التحقيق التي تساعدها على توحيد وتوجيه عملهم وسلطة إلغاء القرارات غير اللازمة أو المنافية للاتجاه الذي ترسمه السلطة المركزية وسلطة الحلول محلهم عند الاقتضاء التي تساعد السلطة المركزية على العمل بصفة مباشرة.

وهكذا فإن المركزية تظهر ولو في شكل عدم التركيز كنظام إدارة متحكم ومبسط لأن جميع المواطنين خاضعون لمصدر واحد للسلطة لايشاركون فيه ويتجلى في إدارة الدولة.

الفقرة 2 – اللامركزية

تفيد اللامركزية الاعتراف بالوجود القانوني للجماعات الثانوية التي تتمتع بالشخصية القانونية، فتؤهل لتسيير مصالحها الخاصة بواسطة أجهزة منبثقة عنها. وتضاف كذلك إلى إدارة الدولة إدارة محلية تتمتع باستقلال ينبغي التعريف به قبل رسم معالمه وتحديد مدلوله.

أ – استقلال الجماعات المحلية

يرتكز هذا الاستقلال على وجود مصالح خاصة بالجماعة أي مجموعة بشرية مندمجة لديها احساس بذاتيتها وخاصيتها، ويقتضي تسيير المصالح المذكورة تخويل الجماعة الاختصاصات اللازمة وإمكانية تعيين أجهزة تمثل اعضاء هذه الجماعة، وتتم اللامركزية من

الوجهة النظرية عندما تكون جميع الشؤون المحلية راجعة لاختصاص السلطات المحلية، وعندما تكون هذه السلطات منبثقة عن الجماعة المعنية وحدها مع العلم أن تعيين الأجهزة المذكورة غالبا ما يباشر عن طريق الانتخاب.

وإذا كان تعيين الأجهزة لا يثير أية صعوبة تقنية، فإن الأمر يكون على خلاف ذلك فيما يتعلق بتحديد الاختصاص، لأن مفهوم الشؤون المحلية ليس مفهوما بسيطا كما يبدو نظرا للتداخل الكبير الموجود بين هذه الشؤون والشؤون الوطنية.

ثم ان الاستقلال الاداري الذي تستوجبه بالضرورة اللامركزية يجب أن يعززه استقلال مالي لأن الاستقلال في تسيير الشؤون المحلية لا يتأتى إلا إذا كانت للجماعات ميزانية خاصة ولا سيما موارد كافية.

وليس من الضروري أن يقرر وجود الجماعات المحلية اللامركزية بنص دستوري وهذا ما يميز بين النظام الأساسي للجماعات اللامركزية ونظام الدول الاتحادية، وإذا كانت بعض الدساتير تنص من غير شك على الجماعات المحلية فإن ذلك ليس إجباريا لأنه من الممكن إحداثها بمجرد قانون عادي. ويعتبر استقلال هذه الجماعات علاوة على ذلك استقلالا إداريا محضا يتطور في دائرة قانونية ترسمها الدولة التي يبقى من اختصاصها تعيين كيفيات تنظيمها وتحديد اختصاصاتها.

وهكذا تتبين حدود اللامركزية التي تربط بمبدئها على غرار ما هو عليه الأمر بالنسبة للاستقلال.

ب - حدود اللامركزية

حدود اللامركزية ثلاثة أنواع: الحدود التي تتصل بجوهر مفهوم اللامركزية، والحدود التي تكتسي على العكس من ذلك طابعا عرضيا، وأخيرا الحدود الناتجة عن سير التنظيم الاداري.

1) لايراد باستقلال الجماعات اللامركزية الفصل المطلق بين مجال المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما أن استقلال كل جماعة لا يفيد أن كل واحدة منها مستقلة عن الأخرى، لأن الجماعات اللامركزية تؤلف في الواقع جزءا لا يتجزأ من جماعة أوسع نطاقا تدخل هذه الجماعات في حكم عناصرها ومقوماتها الا وهي المجتمع الوطني. يضاف إلى هذا أن كل ما يمس مصالحها يكون له حتما بكيفية مباشرة وغير مباشرة تأثير في كل من مجموع المصالح المحلية والمصلحة الوطنية.

ولهذا يكون من الضروري التفكير في إعداد الوسائل الكفيلة بالحيلولة دون افضاء اللامركزية إلى تنازع بين مختلف المصالح المحلية وبين هذه المصالح والمصلحة الوطنية، ويقابل هذه الضرورة الأساسية في كل تنظيم إداري لامركزي وجود نظام للمراقبة يطلق عليه عادة اسم الوصاية، ويهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص.

2) إذا كان مفهوم اللامركزية يقتضي وجود مراقبة للسلطة المركزية تتجلى فيها هذه الحدود فإن اللامركزية غالبا ما يتعذر تحقيقها على الوجه الأكمل لأسباب يجوز اعتبارها عرضية ويمكن أن تختلف من بلد إلى آخر.

وقبل كل شيء ينبغي التأكيد أن التنازع الذي يمكن أن تفضي إليه اللامركزية سيحث السلطات المركزية على عدم تمكين اللامركزية من النمو الكامل الذي تستوجبه المسلمات المتعلقة بالمؤسسات التي ترتكز عليها.

وكثيرا ما تتجلى مقاومة السلطة المركزية في إجراء مراقبة متفاوتة على تعيين أجهزة الجماعة اللامركزية بالاضافة إلى أن تحديد الشؤون المحلية الداخلة في نطاق التسيير المستقل للجماعات يمكن أن يباشر ضمن قيود وشروط معينة، مثل احلال الاختصاص المفوض محل الاختصاص المسند بحكم القانون، والذي ينتج بالذات عن فكرة الاستقلال في تسيير الشؤون المحلية.

وأخيرا فإن مراقبة السلطة المركزية لنشاط السلطات اللامركزية يمكن تنظيمها بكيفية متفاوتة الصرامة، وهذا بالضبط مشكل الوصاية التي ينبغي تحديد مدلولها وتعيين كيفيات ممارستها.

أ - مدلول مراقبة الوصاية

يستعمل لفظ الوصاية عادة للدلالة على المراقبة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات اللامركزية. وبما أن استقلال الجماعات اللامركزية هو المبدأ، فإنه من الطبيعي أن تستثنى منه سلطات المراقبة، وأن يتم التنصيص عليها بصريح العبارة، ويستند في تحديد ذلك إلى الحكمة القائلة: «لا وصاية دون وجود نص يقررها». وبناء على هذا فإن سلطة الوصاية لاتتجلى على غرار السلطة التسلسلية في سلطة عامة تمارس من غير نصوص تقررها لأن سلطة الوصاية لايمكن أن تمارس عملها إلا بحكم نص صريح.

ويضاف إلى هذا أن اختصاصات سلطة الوصاية يحد منها نظريا مفهوم اللامركزية نفسه، لأن السلطات اللامركزية تتمتع وفقا لميثاق تأسيس الجماعات المحلية باستقلال إداري لايمكن أن تنال منه سلطة الوصاية. وفي مقابل ذلك يجب أن تسهر هذه السلطة على أن تضطلع السلطات اللامركزية بمهامها في دائرة احترام النصوص.

وهكذا تتجلى الوصاية في مظهرين:

أولا: يمكن أن تمارس على السلطات اللامركزية نفسها التي يمكن توقيفها أو عزلها عندما تخل بالواجبات الملقاة على عاتقها. غير أن هذا النفوذ الذي له ما يبرره في حد ذاته يجب أن ينظم سواء فيما يتعلق بالأسباب التي تساعد على العمل به أو فيما يرجع للمسطرة الواجب اتباعها،حتى لا يؤثر في مفهوم الاستقلال نفسه.

ثانيا: يجب أن تمارس الوصاية كذلك على الأعمال المختلفة المتعين على السلطات اللامركزية القيام بها. ومن البديهي أن تحرص هذه السلطات في ممارسة اختصاصاتها على احترام نص القانون الذي يسندها إليها. ويجب عليها القيام بذلك سلبا وإيجابا أي الامساك عما يمنعه القانون وتنفيذ ما تفرضه أحكامه. ولعله من الطبيعي أن تستطيع السلطة المركزية الموكول إليها السهر على احترام القوانين ممارسة مراقبة تهدف إلى التحقق مما إذا كانت السلطات اللامركزية تفي بواجباتها سلبا وإيجابا . وأخيرا يبقى كذلك في إمكان سلطات الوصاية في حالة تهاون أو رفض من السلطات اللامركزية الحلول محلها والقيام لحساب الجماعة بالأعمال التي تهاونت فيها أجهزتها أو رفضت تنفيذها.

ثم ان المراقبة كانت إلى حد الآن مقتصرة على مشروعية عمل الجماعات وهادفة إلى ضمان احترام القانون، ولكن المشرع يمكنه خوفا من مبادرات السلطات اللامركزية وتأثيرها في سياسة السلطة المركزية أن يعهد إلى هذه السلطة الأخيرة بحق النظر في مطابقة أو ملاءمة القرارات التي تتخذها السلطات المركزية للأهداف المرسومة في المخطط الوطني. وإذا كان في إمكان السلطة المركزية إذ ذاك مراقبة مضمون هذه القرارات والتعرض عليها نظرا لتنافيها مع القرارات التي تتخذها فإنها تمارس حينئذ مراقبة تتعلق بالملاءمة، ويستنتج من هذا أن مراقبة المشروعية تحترم وحدها المضمون النظري لاستقلال الجماعات اللامركزية وفي مقابل ذلك، فإن مراقبة الملاءمة تحد كثيرا من آفاقه. وبناء على هذا فإن اللامركزية تهدف أساسا إلى تقليص هذا النوع الثاني من المراقبة الذي يؤدي إذا ما تم تعميمه إلى ابطال أثر اللامركزية.

ب – كيفيات ممارسة مراقبة الوصاية

إذا كان من شأن وجود سلطة الوصاية حصر مضمون اللامركزية فإن لكيفيات ممارستها كذلك أثرا في هذا المضمون.

وإذا كان النظام الأكثر تحررا هو النظام الذي تكون فيه قرارات السلطات اللامركزية قابلة للتنفيذ بحكم القانون فإنه من الجائز طبعا أن تضمحل قوة هذا التنفيذ على إثر إلغاء بعض القرارات لعدم مشروعيتها من لدن سلطات الوصاية بصفة مباشرة أو من لدن القاضي بصفة غير مباشرة بناء على طلب من هذه السلطة.

وهناك نظام ثان يمكن أن يضفي كذلك على قرارات السلطات اللامركزية صبغة قابلية التنفيذ تحت طائلة إلغائها من لدن سلطة الوصاية لأسباب يحددها القانون، ويمكن استخلاصها من عدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها على السواء.

وأخيرا، فإن النظام الأكثر صرامة هو النظام الذي يتوقف فيه العمل بهذه القرارات على موافقة الوصاية الصريحة أو الضمنية، لأنه من الممكن رفض هذه الموافقة بطرق مختلفة لأسباب تتعلق بعدم الملاءمة، مع العلم أن سكوت سلطة الوصاية عن القرار المرفوع إليها يمكن أن يعد موافقة عليه أو بالعكس رفضا ضمنيا لهذه الموافقة.

ويمكن أن تمتزج جميع الأساليب المذكورة فيما بينها فيكون من شأن امتزاجها التمكن من الحكم على حقيقة الاستقلال المعترف به للجماعات اللامركزية. ويتبين من هذا أن لفظ «اللامركزية» يمكن أن ينطبق على عدد كبير من الوضعيات المختلفة التي يرتبط تفاوتها بمضمون الاستقلال المعترف به حقيقة للجماعات اللامركزية.

ولا يخفى أن اللامركزية لا يتأتى تحقيقها على الوجه الأكمل إلا إذا كان لهذه الجماعات اختصاص مسند بحكم القانون لتسيير مجموع شؤونها بواسطة أجهزة منبثقة عنها وحدها، والا إذا تيسر تنفيذ قراراتها على الفور، دون إجراء مراقبة أخرى عليها غير المراقبة المتعلقة بمشروعيتها.

ومن البديهي ان تحمي هذا الاستقلال سلطة نزيهة ومنصفة تتمثل في قاض على وجه التفضيل، وترفع إليها الخلافات التي تنشأ بين الدولة والجماعات اللامركزية، بحيث تعرض عليها قرارات سلطة الوصاية التي يمكن إلغاؤها أو التي يترتب عليها الحكم بتعويض الضرر الذي تكون قد تسببت فيه. غير أنه متى اسندت النصوص إلى سلطة الوصاية حق مراقبة ملاءمة القرارات أصبح الالتجاء إلى القاضي عديم الجدوى، لأنه لايجوز لهذا الأخير أن يحل محل سلطة الوصاية للنظر بعدها في مدى ملاءمة عملها.

3- يمكن أن تتقيد اللامركزية كذلك بالشروط العملية التي يتوقف عليها قيامها. ويتبين من النظر إلى الواقع الاداري انه لا يمكن أن يكون هناك استقلال حقيقي إلا إذا كانت للجماعات اللامركزية الوسائل المادية لممارسة اختصاصاتها، بالاضافة إلى أنه لايمكن

تصور استقلال دون توفر موارد مالية. غير أن حجم الموارد المحلية غالبا ما يكون غير كاف لمواجهة الحاجات، لأن مشكل تنافس النظام الجبائي المحلي والنظام الجبائي للدولة يحل على حساب النظام الأول دون الاشارة إلى معظم الحالات التي تنعدم فيها المادة الممكن فرض الضريبة عليها نظرا لضعف التنمية الاقتصادية للجماعات. وبما أن الجماعات تضطر في هذه الحالة إلى الاستعانة بالدولة التي تستطيع وحدها حل مشاكلها المالية بطرق مختلفة مثل الاعانات وضمان الاقتراضات وغيرها، فإن الدولة تصبح لديها وسيلة جديدة وغير مباشرة لاجراء مراقبة على نشاط الجماعات اللامركزية، لأن السلطات المركزية تستطيع عن طريق التهديد برفض الاعانة المطلوبة أن تحمل الجماعات على تغيير مشاريعها أو العدول عنها.

ويمكن كذلك أن يتسع نطاق هذا النفوذ غير المباشر للسلطة المركزية، بالممارسة الحديثة والهامة التي تقتضي فرض احترام العقود النموذجية أو الانظمة النموذجية في القرارات التي تتخذها السلطات اللامركزية داخل أهم قطاعات النشاط اللامركزي.

ج – مدلول اللامركزية

تتجلى اللامركزية بجل البلدان إن لم يكن ذلك بمجموعها في علاقات السلطة المركزية بالجماعات الترابية حيث أن لها مدلولا مزدوجا يكتسي صبغة سياسية وتقنية في آن واحد، نظرا لكونه يرتكز على الاعتراف لهذه الجماعات بحق تسيير شؤونها الخاصة مع العلم ان اعتبار المزايا التي يمكن أن تضفيها اللامركزية على هذه الازدواجية يوسع نطاقها بصرف النظر عن مجال الجماعات الترابية وحدها، إلى تسيير الأعمال الخاصة التي تصبح بذلك مرافق عمومية مستقلة.

1) يتجلى المدلول التقني للامركزية الترابية في إسناد حل المشاكل المحلية إلى سلطات منبثقة عن الجماعات المعنية إلى حد يمكن الاعتقاد معه ان القرارات تتخذ عن خبرة ودراية، وتراعى فيها جميع المعطيات المحلية والمشاكل المطروحة. ولهذا فإن اللامركزية تمكن من توفيق أحسن بين القرارات المتخذة والوضعيات التي تهدف إلى تسويتها، وتساعد كذلك على تخفيف كاهل السلطات المركزية من أعباء المهام المطابقة، كما تمكن السلطة اللامركزية الموجودة في عين المكان من الاسراع في العمل. وإذا كان تعيين السلطة اللامركزية ناتجا عن عملية الانتخاب فإنها تكون مسؤولة أمام ناخبيها، الشيء الذي يساهم كذلك في تحسين مستوى القرارات الواجب عليها اتخاذها. وأخيرا يمكن أن يؤدي التسيير اللامركزي للشؤون المحلية بكل سهولة إلى إشراك أعضاء الجماعات في اتخاذ القرارات التي تهمهم. وهنا يتجلى المدلول الثاني للامركزية.

2) يعتبر مدلول اللامركزية مدلولا سياسيا كذلك، وإذا كان مضمون فكرة الديمقراطية لا يساعد على حصر تطبيقه في تسيير الشؤون الوطنية وحدها فإنه على العكس من ذلك يؤدي كلما تأسست مجموعة من الافراد لصيانة مصالح مشتركة إلى جعل هذه المجموعة مسؤولة عن المصالح المذكورة. وتظهر اللامركزية من هذه الزاوية كنظام يهدف إلى تعميق الديمقراطية حيث أنها تمكن الأفراد من الاستئناس بتسيير الشؤون العامة ومن التعود على التفكير وفق ما يقتضيه الصالح العام أي أنها تساعد في النهاية على تنمية روحهم الوطنية ونضجهم السياسي.

غير أن مثل هذه النتائج لا يمكن الحصول عليها في أية ظروف كانت بل يجب أن تكون التنمية الاجتماعية قد خطت خطوات كافية، لأن ذلك بالذات هو الذي يعرقل اتساع نطاق اللامركزية بالبلدان السائرة في طريق النمو. ثم ان هناك نتائج أخرى لاتقل عنها أهمية وترتبط بالتنمية، لأنه من المؤكد أن ضخامة أشغال التنمية الواجب انجازها وقلة الوسائل التي يمكن أن تسخرها هذه البلدان لذلك، يفرضان اختيارات ترى السلطة المركزية انها قادرة وحدها على تحقيقها. ويتبين من هذا أن السلطة المركزية تقاوم بكل صعوبة الاتجاه الهادف إلى الحد من استقلال الجماعات التي تخشى بحق نظرا لمستوى التطور الذي عرفته هذه الأخيرة أن يخل بمجهود التنمية المبذول على المستوى الوطني. وأكثر من هذا فإن اللامركزية بقدر ما تستوجب تلبية حاجات الجماعات المحلية بموارد محلية تنطوي على خطر التفكك نتيجة الفوارق الموجودة بين مختلف الجماعات. ولتدارك هذا الأمر، يجب أن تستعمل الدولة أساليب وطرقا مختلفة (الاعانات وموازنة الموارد) تتعارض جزئيا مع مبدأ اللامركزية نفسه. ولا يمكن في مثل هذه الأحوال أن تكون اللامركزية الا نتيجة سياسة طويلة الأمد ، وذلك باعتبارها هدفا لسياسة التنمية الوطنية وليس نقطة انطلاقها.

غير أنه يمكن التساؤل عما إذا كان من الممكن انتظار الوقت الذي تسمح فيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية برفع الجماعات إلى المستوى الذي تستطيع انطلاقا منه أن تتحمل بالفعل كامل المسؤولية عن مصالحها. وهنا تتجلى المفارقة التي يعرفها جميع من أنيطت بهم مهمة اعداد التنظيم الاداري.

فمن جهة، لا يجوز اغفال تنمية الجماعة تلافيا لخطر السقوط في وضع مؤسسات لواقع اجتماعي لا يتطلبها، وجعلها بالتالي غير ذات فاعلية مع تجريدها من المدلول المراد اعطاؤه إياها.

ومن جهة أخرى تثبت الدروس المستخلصة من التجارب العديدة أن أي عمل من أعمال التنمية لا يكتب له النجاح طويلا كيفما كانت صحته التقنية إذا لم يشارك فيه المعنيون بالأمر بطريقة أو أخرى.

وبما أن اللامركزية الترابية تعد من أهم وسائل تحقيق هذه المشاركة فإنه ينبغي أن تخصص في أعمال الادارة المحلية –مع اعتبار الواقع الاجتماعي والثقافي– مكانة واسعة النطاق لمساهمة الجماعات في اعداد وتنفيذ سياسة التنمية التي تهمها ولو كانت السلطة المركزية تنفرد بالمسؤولية الأساسية في ذلك.

3) اللامركزية المرفقية:

يمكن أن تستعمل تقنية اللامركزية بمدلول آخر لتفريد تسيير بعض الأنشطة ذات المصلحة العامة التي يعهد بها إلى هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية ويكون لها بالتالي استقلال إداري ومالي. وهذه الهيئات مؤسسات عمومية غالبا ما يطلق عليها إسم المكاتب وفي بعض الأحيان إسم الوكالات.

وليس لهذا النوع من اللامركزية في كثير من الأحيان سوى مدلول تقني لأن تفريد نشاط ما لجعله مرفقا عموميا مستقلا يساعد على تتبع تطوره بكل سهولة، ويمكن من استعمال تقنيات تسيير مستقلة عن الأساليب الادارية المألوفة، الشيء الذي يعتبر ملائما على الخصوص في ميدان الأعمال الصناعية والتجارية التي تزاولها الجماعات العمومية.

وأخيرا يمكن أن يبرز هذا النوع من اللامركزية مدى الاهتمام الذي يعار لنشاط معين عندما يعهد بمسؤولية تسييره إلى جهاز مستقل.

غير أن اللامركزية المرفقية يمكن أن يكون لها كذلك مدلول سياسي عندما تعتبر وسيلة لاشراك مختلف فئات المعنيين في تسيير النشاط المقصود مثل الجماعات العمومية والمرتفقين أو المستفيدين والأعوان وغيرهم.

وإذا كان تطور اللامركزية المرفقية يهدف أساسا إلى الحصول على مزايا تقنية محضة، فإن اللامركزية تعتبر مقيدة برغبة الجماعة الأصلية التي هي الدولة على الخصوص في الاحتفاظ بحق النظر في تسيير المرفق المستقل وهو حق يتسع نطاقه بقدر تزايد أهمية النشاط المقصود في مجموع السياسة الوطنية.

وفي الوقت الذي تتجه فيه البلدان السائرة في طريق النمو نحو بذل مجهود في ميدان النماء يظهر من غير المؤكد أن الدولة مستعدة لفسح مجال حرية أوسع إلى الهيئات المكلفة بتسيير الأنشطة الأساسية. وبما أن التنمية الوطنية تؤلف كلا لا يتجزأ فإن الدولة لا تريد كذلك السماح للجماعات الترابية بفسح مجال واسع للأعمال المشخصة التي يحق لها مبدئيا احداثها في الميادين الراجعة إلى اختصاصها.

وسواء أكانت قاعدة اللامركزية ترابية أو «قطاعية» فإنه لا يتأتى في جل الأحوال تحقيق اللامركزية على الوجه الأكمل، لأن استمرار العمل ببعض التقاليد المركزية في حظيرة إدارة الدولة والخوف من اقحام السلطة المركزية أو من تبعثر الجهود وضعف مستوى تطور السكان غير المؤهلين بصورة كافية لفهم واستعمال التقنيات المتشعبة المتبعة في الادارة العصرية، كلها عناصر تؤلف العراقيل الرئيسية التي يتعين على اللامركزية مواجهتها.

وعلى ضوء هذه الملاحظات الوجيزة ينبغي التذكير من الآن بأهم المراحل التي عرفها تطور التنظيم الاداري بالمغرب.

الفرع الثاني: تكوين التنظيم الاداري المغربي (1)

عرف تكوين التنظيم الاداري فترة تحول أساسية وذلك منذ فرض نظام الحماية الفرنسية سنة 1912 تجلت في حلول أنظمة إدارية جديدة مستمدة من النظام الفرنسي محل دواليب وتقنيات الادارة التقليدية للايالة الشريفة.

فما هي إذن المعالم الأساسية للادارة التقليدية؟ وما هي مميزات الادارة الجديدة؟ هذان هما السؤالان اللذان سيعنى فيما يلي بدراستهما.

الفقرة 1 – إدارة الايالة الشريفة

رغم المزايا السابقة لادارة المخزن التي كانت تؤلف في أوقات مجد الايالة وسيلة فعالة للحكم في أيدي السلاطين، فإن هذه الادارة كانت تتسم في بداية القرن رغم محاولة بعض الاصلاحات (ولا سيما منها المحاولات التي قام بها مولاي الحسن و مولاي عبد العزيز) بكثير من المفارقات فبقي تطورها أساسا في مرحلة أولية لم تساعدها على القيام بالدور المنوط بإدارة دولة شاسعة الأطراف ترغب في التطور والتحديث. ورغم المبدأ الضيق للمركزية الذي كانت

---

1) ليس الهدف من هذا التحليل اعطاء نظرة مفصلة عن تطور المؤسسات الادارية وهو ما تم في مؤلفات أخرى سنرجع إليها ولكن يراد به تحديد الخطوط الأساسية لهذا التنظيم عبر أهم مراحل تكوينه.
راجع على الخصوص : «المغرب» بيرنار الطبعة الثامنة دراسة القانون العام المغربي لديراند– المكتبة العامة للقانون والقضاء، 1955 –الحكومة المغربية في مستهل القرن العشرين– للحبابي – مطبوعات المركز المغربي للدراسات القضائية 1957.

Le Maroc, A. BERNARD, 8e éd. traité de droit public marocain, E. DURAND, L.G.D.J., 1955; le Gouvernement marocain à l'aube du XXe Siècle, M. LAHBABI, coll. des C.E.J.M, 1957.

تستند إليه السلطة المركزية فإن نفوذ هذه السلطة المحدود في جزء من البلاد كان إلى حد ما منازعا فيه في الجزء الآخر، وقد كان يضاف إلى عدم الوضوح الذي يكتنف مجال السلطة المركزية الغموض الذي كان يتسم به النظام الأساسي لأعوانها (التوظيف والاختصاص).

وأخيرا فإن البنيات الادارية المركزية التي كان تنظيمها أوليا لم تكن لها امتدادات خارجية قد تساعد على إدارة بلاد واسعة الأطراف.

أ – الادارة المركزية: المخزن

تتكون الادارة المركزية من عنصرين هما السلطان والوزراء. ويتمثل أهمهما في السلطان الذي كان يختص وحده وفقا للقانون الاسلامي بما يمكن أن يدعى على سبيل التشبيه بالسلطة التنفيذية. وكان يوكل إليه أمر استتباب الأمن في مجموع البلاد، وبما أنه أمير المؤمنين فلا يمكن أن تمارس أية سلطة إلا بتفويض منه، ومما لا شك فيه أن السلطان كان يمارس هذه السلطة بتعاون مع الوزراء ولكن هؤلاء لا ينفردون بأية سلطة لأن السلطة التي كانوا يتمتعون بها تسند إليهم بتفويض من السلطان، وهو تفويض قابل دوما للالغاء ويختلف مضمونه من شخص إلى آخر.

وإذا كان اجتماع الوزراء حول السلطان لا يؤلف بأي وجه من الوجوه وجود حكومة جماعية فإنه يفيد قيام مجموعة من مستشارين معهود إليهم بمهام خاصة.

وكانت هذه الادارة المركزية تعنى بالمهام الكبرى للدولة، مثل تحصيل الضرائب وتعهد الجند الذي أدرج عند نهاية القرن التاسع عشر في جيش نظامي، والعلاقات الدولية التي كانت تحظى بمكانة هامة في مشاغل المخزن وتسوية بعض النزاعات ومراقبة الأعوان المحليين العاملين مع المخزن.

وكانت لا تتوافر لدى الوزراء للاضطلاع بمهامهم سوى وسائل محدودة، بحيث كانت «بنيقة» الوزراء لا تضم لأجل القيام بأعمال النسخ والتسجيل، إلا عددا قليلا من الموظفين. مما يجعل المجموع بعيدا كل البعد عن المرافق الوزارية التي عودت الادارة العصرية الناس عليها. غير أن هذه الادارة المركزية رغم امتداد أطراف البلاد وصعوبة المواصلات لم تكن لها مصالح خارجية بمفهومها التام إلى حد أن تحصيل الضرائب لم يكن معهودا به إلى هيئة من أعوان المخزن، ولكن إلى الأمناء الذين كانت السلطة المركزية تسند إليهم هذه المهمة وتراقبهم.

ولم يكن للتنظيم الجهوي أي وجود كنظام مستمر (1)، اللهم ما كان في بعض الفترات القليلة.

ومما يعوض المساوىء الناتجة عن نوعية هذا الجهاز الاداري تحرك المخزن الذي كان باستطاعته التنقل بكل سهولة والالتحاق عند الحاجة بعين المكان ليثبت بالحضور حقيقة وجوده وسلطته حيثما كان منازعا فيهما لأن السلطة المركزية لم تكن مقبولة في كل مكان دون تحفظ أو احتراز.(2)

ب – الادارة المحلية

لم تعرف الادارة المحلية أبدا اللامركزية ومفهوم الشخصية الاعتبارية بمدلولهما الحديث. ورغم أن نظام الوقف يرتكز على عناصر ليست جد بعيدة عن العناصر التي يقوم عليها مفهوم الشخصية في القانون الغربي، فإن هذه الفكرة لم تستعمل في العلاقات التي كانت تربط السلطة المركزية بالجماعات الثانوية. ويمكن هنا التساؤل عما إذا كانت لاتتنافى وطبيعة نفوذ السلطان الذي كان جانبه السياسي والاداري يتسم بوحدة المبدأ. وفي مقابل ذلك يبرز التميز الأساسي الذي وقع على مر العصور بين الجهات التي كانت تعترف بالسلطة الدنيوية للسلطان (بلاد المخزن) والجهات التي كانت لاتقبلها (بلاد السيبة)، لأن الحدود التي تفصل بينها كانت غير ثابتة ورهينة بعلاقات القوة الموجودة بين القبائل والمخزن أو بمهارة المخزن السياسية، ورغم هذا كله فإن السلطان لم يستطع بنفوذه أو مهارته أو قوته القضاء على طموح مجموعة من السكان إلى الاستقلال.

1 – يمثل السلطة المركزية في بلاد المخزن أعوان مكلفون بتطبيق قراراتها يعينهم السلطان ويفوض إليهم سلطته بينما يمثلها في المدن العمال أو الباشوات الذين يستعينون بالمحتسبين وفي القرى القواد بتعاون مع الشيوخ والمقدمين.

وكان هؤلاء الأعوان، من الوجهة النظرية رعيا لكيفية توظيفهم (التعيين) ولمصدر سلطتهم (التفويض) خاضعين مباشرة لنفوذ السلطة المركزية التي كانوا المؤتمنين الأوفياء عليها.

---

1) راجع «الادارة المحلية بالمغرب» لسعيد بلبشير – المطبعة الملكية– الدار البيضاء – 1969– ص 13 و 30 وما يليها.

-Cf. l'Administration locale au Maroc- Saïd Ben Bachir, Imprimerie Royale, Casablanca 1969 - p. 13 et 30. ss.

2) عياش: مهمة التحكيم الموكولة الى المخزن، النشرة الاقتصادية والاجتماعية المغربية، 1979 – الاعداد 138–139 ص 5 وما يليها.

AYACHE (G): La fonction d'arbitrage du Makhzen, B,E,S,M., 1979 n° 138-139 p. 5 et s.

غير أن عدة عوامل كانت تعرقل تطبيق هذا المبدأ النظري منها ان السلطان لم يكن على الدوام حرا في اختياره لأن التدبير السياسي أو الضرورة كانت تحتم عليه في غالب الأحيان تعيين أعيان متمتعين من قبل بنفوذ لايفرضه تعيين السلطان ولكنه يقره فقط، بالاضافة إلى أن المكلفين بالمهام الادارية كثيرا ماكانوا يميلون إلى التصرف كما لو كانت هذه المهمة ملكا لهم. وكان ذلك طبيعيا بالنسبة إليهم لأن تعيينهم كان مرتبطا بنفوذهم، ولأنهم غالبا ماقدموا مبالغ مالية لاكتسابه. وهكذا بدأت تظهر في الادارة المحلية بوادر الرشوة والوراثة المفضية إلى انفصام عرى التبعية التي كان من الواجب عادة أن تنتج عن نظام القانون الأساسي الجاري إذ ذاك على الأعوان المحليين العاملين مع المخزن. ويضاف إلى هذا أن اتساع رقعة البلاد وصعوبة المواصلات التي لا يتيسر معها الاتصال بالسلطة المركزية كانت تساعد على الميل الطبيعي للممثلين المذكورين إلى التحرر من قبضتها. مع العلم أن هذا الميل إلى التحلل من الروابط التدرجية كان شديدا في بعض الفترات، ثم خفت حدته بفضل صرامة بعض الملوك ليشتد من جديد بمجرد ما يظهر بعض الضعف في سلطة المخزن لأي سبب من الأسباب. وكان أحيانا يؤدي إلى ثورات حقيقية أو يفضي إلى تكون دوائر إقطاعية لفائدة كبار القواد. وكان يتعين إذ ذاك على السلطان الحد من أهميتها بالسياسة أو بالقوة.

وقد كانت هذه الوضعية مؤسفة للغاية لاسيما وأن السلطات المحلية كانت تمارس إلى جانب اختصاصاتها الادارية مهام قضائية مفوضة إليها كذلك من لدن السلطان، إذ انها كانت تصدر الأحكام في القضايا الجنائية وفي بعض القضايا التجارية من غير أن تستطيع السلطة المركزية إجراء مراقبة فعالة عليها. وكان المتقاضون لايملكون من سبيل سوى الالتجاء إلى طلب العفو من السلطان بواسطة وزير المظالم والشكايات، غير أن الالتجاء إلى هذه الطريقة كان عديم الجدوى نظرا لانحلال روابط التبعية التي كانت تجمع بين الأعوان المحليين والسلطة المركزية (1).

2) كان الوضع مختلفا في بلادالسيبة التي لايتمتع فيها السلطان سوى بسلطة روحية حيث ان التجمعات السلالية (اتحاد القبائل والقبائل والفخذات والدواوير) كانت تحكم نفسها بنفسها جريا على تقاليد عريقة في القدم وبواسطة مؤسسات تتولى تسييرها بعض الفئات القليلة المتمثلة في «اجماعة». وتبرز «اجماعة» المؤلفة من أعيان منتخبين المظهر التأسيسي لرغبة القبائل في استقلالها، وتتمتع باختصاص عام للنظر في جميع المشاكل التي تهم الجماعة التي كانت تسير أمورها مستعينة في ذلك بعون للتنفيذ يدعى «أمغار» ويعين كل سنة مع العلم أن سلطاته تختلف حسب أهمية التفويض الذي تسنده إليه «اجماعة» وتبعا لمدى نفوذه الشخصي.

---

1) كانت النزاعات المدنية والعقارية من اختصاص القضاة الذين هم كذلك يعينون من طرف السلطان والذين لم يكونوا داخلين في تسلسل قضائي يمكن من استئناف أحكامهم لدى سلطة عليا لأن الطعن الوحيد كان يتجلى في إمكانية الالتجاء الى السلطان.

وهكذا كان استقلال القبائل المذكورة استقلالا تاما لا تؤدى معه أية جباية للمخزن ولا تقدم له أية مساعدة عسكرية بحيث لم تكن للمخزن عليها أية سلطة تأسيسية مستمرة، باستثناء الحالة التي يرى فيها السلطان أنه من الملائم اسناد مهام القيادة لأحد أعيانها. غير أنه ينبغي أن يلاحظ هنا أن ممثل المخزن هو قبل كل شيء ممثل للجماعة وأن الاستقلال الذي يتسم به تنظيم الحياة الاجتماعية لهذه الجماعات بعيد كل البعد عن اللامركزية لأن هذا الاستقلال يكتسي صبغة واقع يفرض نفسه على المخزن الذي كان يحاول كلما ساعدت الظروف على ذلك التخفيف من حدة أثره على مدى سلطته. ولعل تعيين الأعيان في مناصب القواد يدخل في هذا النطاق بالذات. وعلى العكس من ذلك فإن اللامركزية حتى ولو كانت ترتكز على الاستقلال تتمثل قبل كل شيء في اعتراف الدولة بالوجود القانوني للجماعات المتمتعة بالاستقلال التنظيمي والوظيفي الذي يعبر عن رغبة الدولة في الحد من مدى سلطتها.

الفقرة 2 – الاصلاحات الادارية للحماية

عرفت هذه الفترة اصلاحات إدارية عميقة وذلك وفقا لمقتضيات معاهدة الحماية. ويتجلى ذلك بادىء ذي بدء في أن الاختصاص السياسي والاداري للسلطة المركزية سيمتد تدريجيا إلى مجموع أنحاء البلاد. وسواء حظي هذا الأمر بالرضى أم كان مثار سخط واستياء، فلا محالة من الاعتراف بأن المركزية التي هي من خصائص الادارة الفرنسية انسجمت مع مبدأ مركزية قسرية لاتقل مستوى عنها، وتقوم على أساسها إدارة المخزن نفسها وان لم تستطع أو لم تعرف ان تستخلص منها جميع النتائج اللازمة.

وتحقيقا لهذه الغاية كان ينبغي أن تتوافر للسلطة المركزية الوسائل الادارية العصرية اللازمة ليس فقط للاضطلاع بالمهام التقليدية للدولة ولكن للقيام كذلك بأعمال جديدة ذات طابع إداري أو اقتصادي أو اجتماعي، كان من الطبيعي أن تعنى بها الدولة العصرية.

غير أن الدعم الهائل الذي حظيت به السلطة المركزية نتيجة الاصلاحات المذكورة لا يتلاءم مع إقامة تنظيم إداري محلي ولا مركزي، ولم تكن البنيات الاجتماعية الموجودة قادرة على استيعابه باستثناء بعض المراكز الحضرية الكبرى. وهذا بالضبط ما يفسر الطريقة التجريبية والتدريجية المتبعة في اعداد الأنظمة الأساسية المحلية مع العلم أن النصوص التي أقرت مبدأ اللامركزية الحديث ضمن نطاق لايستهان به لم يتم اعدادها في نهاية الفترة المقصودة إلا في الأوساط الحضرية وبكثير من الصعوبة.

وهكذا فإن اللامركزية المرفقية التي لا تطرح نفس المشاكل هي التي عرفت تطورا واسع النطاق في ميدان تدبير شؤون بعض المرافق العمومية ولا سيما في ميدان تسيير الأنشطة الاقتصادية ذات النفع العام.

أ – الادارة المركزية (1)

إذا كان فرض الحماية يقتضي حقيقة اقتسام ممارسة السيادة، فإن مبدأ هذه السيادة كان متمثلا على الدوام في شخص السلطان. غير أن سلطاته عرفت اتساعا تجاوز الحدود التي كان يسمح بها القانون التقليدي العام إلى ذلك الحين إذ أضيفت إلى سلطته التنفيذية والقضائية السلطة التشريعية التي كان يمارسها العلماء بوصفهم الممثلين المؤهلين للمجتمع. وبهذا اصبح اختصاص السلطان اختصاصا عاما يؤهله ليتخذ بظهير القرارات الفردية والعامة على السواء كما يجيز له أن يتخذ من بين هذه القرارات الأخيرة الاجراءات التنظيمية والتشريعية (2).

وعلى صعيد الدواليب الادارية ظهر صنفان من المؤسسات في آن واحد يتمثل أحدهما في الوزارات القديمة التي أصبحت بمثابة وزارات المخزن الحديثة، والآخر يعد جديدا ويتمثل في الادارات الشريفة الجديدة.

ويعهد بإدارة شؤون الايالة تحت رعاية السلطان إلى وزارات المخزن (المتمثلة في الصدر الأعظم الذي يتمتع بسلطة تنظيمية عامة بناء على تفويض من السلطان ووزير الأوقاف ووزير العدل وفيما بعد ذلك وزير الشؤون الادارية ووزير الشؤون الاقتصادية).

وعلى العكس من ذلك كانت الادارات الشريفة الجديدة موضوعة تحت إشراف السلطة العليا للحماية أي تحت سلطة المندوب المقيم العام.

ثم ان هذا الفصل بين السلط الذي تخفف من حدته بعض الروابط التنظيمية سيتقلص جزئيا في نهاية الفترة بإحداث مجالس تضم سلطات المخزن والسلطات الشريفة الجديدة الشيء الذي ستظهر معه بوادر جهاز حكومي جماعي.

---

1) رغم الدور الأساسي الذي كانت مدعوة للقيام به، أكثر مما كان يسمح به مبدأ الحماية، فإننا لن نصف لا المؤسسات الفرنسية الصرفة ولا سلطات المراقبة التي كانت تزدوج مع السلطات الشريفة، وهذه المؤسسات الموصوفة بكيفية تامة في المؤلفات المذكورة أعلاه لم تترك أي أثر في البنيات الادارية الحالية باستثناء بعض الجوانب التي سيتعرض لها فيما بعد.

2) راجع ديكرو «عاهل المغرب المشرع» المنشور في «مجلة الغرب الاسلامي والبحر الأبيض المتوسط» 1967 – ص 31.

- P. DECROUX: Le Souverain du Maroc législateur, in «Revue de l'occident musulman et de la méditerrannée», 1967, p. 31.

وتبرز الادارة الشريفة الجديدة الاتساع الهائل الذي عرفه ميدان الأعمال التي تمارسها الدولة والتحول الجذري الملاحظ في طرق العمل الاداري. وتعنى هذه الادارات المعروفة بالمديريات بعدة قطاعات تجهلها الادارة التقليدية أو كيفما كان الحال تعالج شؤونها بكيفية مختلفة. وهكذا كانت الادارة العامة تضم مديريات: الداخلية والأمن العمومي والشؤون الشريفة، بينما تضم الادارة المالية مديريات: المالية والخزينة العامة. وتدخل في نطاق الادارة الاقتصادية كل من مديرية الأشغال العمومية والانتاج الصناعي والمعادن والفلاحة والغابات والتجارة والملاحة التجارية والبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، كما تدخل في نطاق إدارة الشؤون الاجتماعية كل من مديرية التعليم العمومي والصحة العمومية والشغل والشؤون الاجتماعية. وزيادة على ما ذكر كانت هذه الادارات منظمة على غرار الادارات المركزية الحديثة، وكان رؤساؤها (المديرون) يتمتعون بناء على تفويض بالسلطة التنظيمية اللازمة لتنظيم مصالحهم وتدبير شؤون الموظفين والميزانية المعهود إليهم بها. ويمارسون بالنسبة للعاملين تحت امرتهم سلطة رئاسية يكمن عنصراها الاساسيان في سلطة اصدار التعليمات والسلطة التأديبية. وينبني التنظيم الداخلي لهذه المديريات على أساس تقسيم الشغل الذي يؤدي إلى توزيع المهام الفردية على مختلف الخلايا الداخلية المتدرجة (المديرية الفرعية والمصالح والمكاتب).

وتجري على الموظفين الاداريين أحكام نظام أساسي يحدد فيه مالهم من حقوق وما عليهم من واجبات. وأخيرا تشتمل كل مديرية من المديريات المذكورة على مصالح خارجية تناط بها حسب تقسيم قابل للتغيير مهمة تنفيذ القرارات المتخذة على الصعيد المركزي بالنسبة لمجموع أنحاء البلاد.

ب – الادارة الترابية

بقيت هذه الادارة طيلة عهد الحماية خاضعة لمبدأ المركزية الذي سبق التأكيد أنه ينسجم مع تقاليد كل من إدارة المخزن والادارة المستمدة من النظام الفرنسي، كما يتفق مع الواقع الاداري والبشري. وإذا كانت الاصلاحات الواسعة النطاق التي أقدمت الحماية على انجازها لا تغري السلطة المركزية بالتخلي عن جزء من امتيازاتها، فإن ضعف مستوى تطور السكان الذين ينتمي جلهم إلى العالم القروي، لم يشجع بدوره على القيام بتجربة اللامركزية التي قد تبقى في حالة محاولة تحقيقها مجرد اجراء شكلي باستثناء بعض المراكز الحضرية. وعلى العكس من ذلك فإن حركة عدم التركيز التي شرع فيها لفائدة السلطات الجهوية في نطاق دوائر جديدة عرفت تطورا واسع النطاق إلى حد برز معه مشكل تحويل الدوائر المذكورة المتمثلة في

النواحي إلى جماعات ترابية لا مركزية (1).

1) الادارة الجهوية

يعد احداث النواحي تجديدا لأن الادارة التقليدية لم تكن تعرف تقسيمات جهوية إلا بصورة جزئية أو عرضية. ويرجع اعداد البنيات الجهوية انطلاقا من 1912 إلى اعتبارات عسكرية صرفة. ولكن سرعان ما عززت هذا التبرير الأولي ضرورة تكوين درجة وسيطة للمراقبة وللادارة، بعد ذلك فيما بين السلطة المركزية والخلايا الادارية الأساسية. ولعل اتساع رقعة البلاد الذي دعا إلى عدم التركيز يفسر فاعلية هذه الدرجة الادارية الجديدة والاستمرار في العمل بها.

والملاحظ أن النواحي كانت كلها مركزة في أول الأمر حول سلطات عسكرية ثم أصبح بعضها مقرا لسلطات مدنية.

وكان على رأس كل ناحية سلطة فرنسية يعينها المقيم العام للقيام بتمثيله. وتناط بها بمساعدة المصالح الجهوية مهمة المحافظة على النظام العمومي. وإلى جانب مهمتها الواسعة النطاق المتعلقة بتقديم المعلومات إلى السلطة المركزية تتولى تنسيق عمل المصالح الخارجية للادارات التقنية وحراسة أعوان المراقبة الفرنسيين المعينين لدى السلطات المحلية المغربية.

وبقدر ما كان عمل الدولة يتطور في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي بقدر ما كان يتسع نطاق اختصاصات رئيس الناحية. ولعل هذا التطور هو الذي عزز مبرر وجود الدائرة الجهوية الذي يتجلى في إحداث ميزانية خاصة تمكن من تحديد طرق الادارة الجهوية ووسائل عملها على المستوى المالي.

غير أن الناحية لم تكتس صبغة جماعة مستقلة لأنه كان من البديهي، رغم وجودها المتين في العالم الاداري ورغم تكوينها على أساس واقع جغرافي واجتماعي مقبول إذ ذاك، أن لا تظهر كجماعة حقيقية يشعر بها السكان على حقيقتها. ولكن احداث المجالس الجهوية المتألفة من أعضاء معينين (الموظفون والأعيان) ومن أعضاء منتخبين كذلك كان بالرغم عن احتفاظها بصبغة استشارية عاملا من شأنه العمل على الشعور بوجود الحقيقة الجهوية.

---

1) «التنظيم الجهوي بالمغرب» بريمار- L.G.D.J 1949.
-F BREMARD: l'organisation Régionale du Maroc, L.G.D.J, 1949.

وأخيرا فإن الناحية وان كانت لا تكون إطارا للامركزية عرفت تطورا حمل على التساؤل عما إذا كان من الملائم توجيهها نحو الاستقلال الاداري.

2) الادارة المحلية

يمكن التأكيد أن العمل المنجز في هذا الميدان يسير حسب ما تقتضيه كل حالة، لأن تنوع الحالات التي تعترض مختلف الجماعات كان يتعارض مع تطبيق نظام قانوني موحد عليها إلى حد انه كان من قبيل الخيال العمل بالنظريات القانونية للامركزية بالنسبة لوضعية المغرب سنة 1912 (1).

ولهذا انبثقت عدة أنظمة عن الاصلاحات التي تبرز اتجاهين اثنين يتجلى أولهما في المحافظة على المؤسسات التقليدية المطورة وثانيهما في جعلها خاضعة لنفوذ السلطة المركزية.

وفيما يخص المناطق القروية ينبغي التمييز بين إدارة القبائل وإدارة المراكز التي هي عبارة عن مجموعة عمرانية صغيرة بدأت تنمو نتيجة التنمية الاقتصادية حول محاور العمران الكبيرة وفي حظيرة نواحي الانتاج المهمة.

وأخذت إدارة القبائل تباشر في نطاق دوائر محددة ترابيا. وإلى جانب الابقاء على «اجماعة» الموجودة أحدثت «اجماعة» بمفهومها الاداري والتي تكتسي صبغة جهاز تمثيل الجماعات القبلية التي يعترف لها بالشخصية الاعتبارية، مع العلم أن تمثيل السلطة المركزية و قع تعميمه في جميع الدوائر المذكورة بتعيين قائد بمعية سلطة فرنسية للمراقبة.

وقد أدى ظهور بعض التجمعات القروية الصغيرة إلى إقرار نظام يتغير بحسب تطور التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وإلى جانب المراكز المحددة بدأت تلوح بوادر اللامركزية في النظام المطبق على المراكز المزودة بلجنة تهتم بالشؤون المحلية ولا سيما في نظام المراكز المزودة بمثل هذه اللجنة المتمتعة علاوة على ذلك بالشخصية الاعتبارية. غير أن عناصر اللامركزية المذكورة تبقى محدودة الأثر من حيث القانون والواقع في صنفي التنظيم معا.

ولأسباب مختلفة لا يرجع أقلها أهمية إلى التدهور الأكيد الذي عرفه التنظيم القبلي فإن «اجماعة» لم تعمر طويلا لتفسح المجال إلى ممثلي السلطة المركزية الذين استطاعوا تحت

---

1) يظهر أن مشكل الادارة المحلية المنظور اليه من زاوية ادارية صرفة كما هو الشأن هنا قد ازداد غموضا بسبب تداخله مع المشكل السياسي الناتج فيما بعد عن التقلبات التي عرفها تطور الحماية. ولعل هذا يوضح وجهة النظر المتشبث بها في بعض الأحيان والتي كان بالامكان من خلالها تزويد الجماعات المحلية ابتداء من سنة 1912 بنظام قانوني موحد وليبرالي يتلاءم والمفهوم الحديث للامركزية.

اشراف سلطات المراقبة الفرنسية القيام بدور هام للغاية. أما المراكز فقد بقيت عمليا تحت مراقبة السلطة المركزية رغم أن لجانها المهتمة بالشؤون المحلية أصبحت منتخبة وتتمتع بأهلية التداول بعد ما كان أعضاؤها زمنا طويلا يعينون ويتمتعون بصفة استشارية فقط.

وينبغي التأكيد أن الوسط الاجتماعي والمستوى الاقتصادي والثقافي كانا يحولان دون أن يعهد في الحال إلى المعنيين بالأمر بالتدبير الاداري لشؤون تزداد عددا وتعقدا.

وعلى النقيض من ذلك كانت إدارة المدن توفر المجال الملائم للقيام بتجربة اللامركزية نظرا لتجربة البلديات الطويلة ورعيا لوجود نخبة أوفر عددا ومصالح محلية أكثر أهمية وأشد تنوعا وموارد مالية لا يستهان بها (1). وإذا كان إضفاء صبغة البلدية على مجموعة عمرانية يؤدي إلى منح الشخصية الاعتبارية فإن ذلك يفضي بالتالي إلى الاستقلال الاداري والمالي. وكان تمثيل الجماعة يتم بواسطة لجنة بلدية كان أعضاؤها زمنا طويلا يعينون ويتمتعون بصفة استشارية. وعندما أصبحت فيما بعد تنتخب وتتمتع بأهلية التداول كان ذلك لا محالة بحكم الضمانة التي يوفرها نظام وصاية يقتضي المصادقة سلفا على جميع المقررات الهامة. ومن البديهي أن تكون السلطة المركزية ممثلة بواسطة أعوان يعينون كذلك بصفة أعوان تنفيذ تابعين للبلدية مثل الباشا ورئيس المصالح البلدية اللذين يسهران على المحافظة على النظام وعلى تنفيذ القوانين ويقومان بتدبير الشؤون البلدية بمساعدة المصالح التقنية المحدثة أو المطورة رغبة في مواجهة جميع الحاجات الخاصة بالتجمعات الحضرية.

وكان من شأن اعداد ميزانية مستقلة تمول بموارد خاصة أن يساعد البلديات على سد حاجاتها الأساسية.

وباستثناء النظام الخاص المطبق على كل من مدينتي فاس والدار البيضاء يظهر أن النظام البلدي للقانون العادي مستمد من فكرة اللامركزية باعتبارها غاية. غير أن الطريق المؤدي إلى هذا الاستقلال في تدبير الشؤون تعترضه عقبات ينبغي تذليلها سواء من حيث الاستقلال التنظيمي أو من حيث الاستقلال الوظيفي. ويمكن تلخيص وضعية الادارة الترابية قبل حصول البلاد على استقلالها بالتأكيد أن أهم مميزاتها تكمن في طرح المشكل المتعلق بضرورة التمتع باستقلال إداري أوسع نطاقا تعتبر بنياته القانونية والمادية موجودة وقائمة على دعائم متينة. غير أن هناك مجهودات مازالت الضرورة تدعو إلى بذلها للتخفيف من حدة مراقبة وصاية صارمة وفسح المجال لتمثيل المعنيين بالأمر الذين ليس لهم أي وجود في مستوى الأجهزة التداولية.

---

1) كازينيير «البلديات المغربية» الدار البيضاء – 1924، الصفحة 494،– ديكرو «الحياة البلدية بالمغرب» ليون 1932 – ص 380،

-CASINIERE (H. de la): les municipalités marocaines-Casablanca, 1924. p. 494

-DECROUX (P): la vie municipale au Maroc, bosc, Lyon. 1932, p. 380.

ولكن هذه الاستنتاجات العامة لاتطبق على جميع الدوائر لأنه من المؤكد أن التطور الذي تعرفه المناطق القروية مازال محدودا بكيفية لا تساعد على التفكير بجد في أن منح الأستقلال الاداري مرهون دائما بضرورة ما.

ج) الادارات المستقلة

لم يفتأ اتساع نطاق نشاط الدولة أن ظهر منذ السنوات الأولى للحماية كنتيجة للأهداف المتوخاة من استثمار البلاد، حيث أن تدخلات الجماعات العمومية ولا سيما منها تدخلات الدولة تعددت في مختلف قطاعات الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وبما أن البنيات والموظفين والأساليب الخاصة بالادارة الجديدة غير قابلة للتكيف مع عمل مراقبة أو تعهد مباشر بأعمال من هذا النوع، فقد وقع الالتجاء إلى تقنيات أكثر مرونة وملاءمة لنوعية هذه المهام الجديدة. وهكذا وقع الاقدام على منح الامتياز في المرافق العمومية وهي طريقة تهدف إلى تكليف احد الخواص بإنجاز أعمال ذات طابع صناعي أو تجاري تحت مراقبة السلطة الادارية (يشار في هذا الصدد على سبيل المثال إلى قطاع النقل عبر السكك الحديدية وقطاع إنتاج الكهرباء وتوزيعها). غير أن الاهتمام انصرف بالخصوص إلى احداث مرافق عمومية تتمتع بالشخصية القانونية وتتوفر على الاستقلال في التدبير والاستقلال المالي في شكل مؤسسات عمومية. ومن البديهي ان استعمال مبدأ اللامركزية في هذا الميدان ليس سوى مدلول تقني لأن الأمر كان يتعلق باعداد وسيلة عمل تتلاءم مع الغرض من المرفق عندما كان هذا الأخير يكتسي صبغة اقتصادية أو اجتماعية أو بالعمل في ميدان البنيات الادارية على بلورة خاصية أو أهمية النشاط الذي كان يحفز على تدخل السلطات العمومية (1).

وبما أن العامل الأساسي للتدخل العمومي يرجع في جميع الحالات إلى الرغبة في التأثير بكيفية تتفاوت عمقا ومدى في نشاط كان من قبل مقصورا على المبادرة الخاصة أو المبادرة التي ظهر من الملائم إحداثها، فقد كان من الطبيعي أن يشفع الاستقلال المعترف به للمؤسسات العمومية بمراقبة وصاية صارمة.

وهكذا يظهر أن المؤسسة العمومية ليست تقسيما للسلطة العمومية ولكنها امتداد للادارات التقليدية يراد به التخفيف من أعبائها واضفاء المزيد من المرونة والفاعلية عليها.

تلك هي الخطوط العريضة للمميزات الأساسية للمؤسسات الادارية في أهم مراحل فترة تكوينها.

---

1) من أهم المؤسسات المحدثة المكتب الشريف للفوسفاط سنة 1920 الذي تحتكره الدولة أو مكتب الابحاث والمساهمات المعدنية في سنة 1928.

وعلى اثر التغييرات الجذرية التي عرفتها السنوات الأولى للحماية جاءت سنوات عرفت الادارة الجديدة خلالها فترة تأقلم وترسيخ كان لابد منها.

وإذا كان رجال الاصلاح غالبا ما حرصوا على اعتبار الواقع المحلي أكثر من غيره وأفضى بهم الأمر أحيانا إلى بعض الأنظمة الأصلية، فقد يبقى من غير المنازع فيه أن المؤسسات بحكم جدتها والمصادر التي استمدت منها على ضوء أنظمة قانونية أجنبية وبحكم تسييرها وتنشيطها ضمن نطاق واسع من لدن هيئات أعوان أجانب كانت إلى حد ما غريبة عن المغرب.

ثم ان السير المنتظم لهذه الادارة وتعدد اتصالاتها بالمواطنين الذين كانت مدعوة لتدبير شؤونهم وولوج المغاربة تدريجيا في دواليبها والعامل الزمني الذي لا محيد عنه، كلها عوامل كان من شأنها أن تساعد البلد المضيف على تقبل هذه المؤسسات والتعود عليها.

ويمكن التأكيد، باستثناء بعض الحالات، أن هذه النتيجة تم الحصول عليها تقريبا قبل أن تنال البلاد استقلالها. وإذا كان العديد من الاصلاحات ضروريا (1) فإن الغرض منها لم يكن الاعتراض على المبادىء العامة التي كان التنظيم الاداري مبنيا على أساسها بل تنمية جميع امكاناتها التي حالت دون الاستفادة منها لحد الآن أسباب لاصلة لها بالتقنية الادارية. وهكذا عرفت بداية الاستقلال عهدا جديدا للتغيير والتحويل استطاع أن يحدد للادارة المغربية معالمها الحالية. وهذه الادارة هي التي سيعنى بالكلام عنها مع تحليل السلطة المركزية (الباب الأول) والادارة الترابية (الباب الثاني) والادارات المستقلة (الباب الثالث) (2).

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية
مراكش

1) دولوبادير-اصلاحات السلطات العمومية بالمغرب- .L.G.D.Jباريس 1949 - ص 99.

-DE LAUBADERE (A): les réformes des pouvoirs publics au Maroc, L.G.D.J., Paris, 1949, p. 99.

2) روسي «أفكار حول بعض مظاهر النظام الاداري بالمغرب»المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد- العدد1 - 1976 - ص 107 ومايليها.

- ROUSSET (M): Réflexions sur quelques aspects du système administratif au Maroc, Rev. juridique, politique et économique du Maroc, n° 1, 1976, P. 107 et s.

الباب الأول
السلطة المركزية

لم يدخل الاستقلال أي تغيير على الأسس الدستورية للتنظيم الاداري للدولة، حيث أن أثره لم يمتد سوى إلى بنيات وطرق تسيير هذا التنظيم. وبهذا استرجع السلطان كامل سيادته التي بقيت مرتبطة بشخصه.

ولا يبلور تعيين أعضاء حكومة يشرف عليها رئيس للوزارة إلا ضرورة تيسير ممارسة الحكم وإرسائه على قواعد معقولة. وتتولى الحكومة بتفويض من الملك ممارسة جزء من السلطة التنفيذية مع بقائها مسؤولة أمام الملك.

وإذا كان نص دستوري قد حدد تنظيم السلطة المركزية منذ سنة 1962 فإن العوامل المرتبطة بالحياة السياسية (1) أدت بلا ريب، إلى تغيير هذا الدستور الذي أوقف العمل به بعد اعلان حالة الاستثناء يوم 7 يونيو 1965 وتم تعويضه بدستور جديد صدر الأمر بتنفيذه يوم 31 يوليوز 1970 ثم حل محل هذا الأخير دستور 10 مارس 1972 الحالي. وبصرف النظر عن عدم الاستقرار هذا، ينبغي التركيز على أن الأساس القانوني للاختصاصات التي تمارسها أجهزة الدولة يقوم باستمرار على نص دستور وقعت المصادقة عليه عن طريق استفتاء شعبي (2).

وبعد تحليل التطور الذي عرفه توزيع الاختصاصات التنفيذية على أجهزة الدولة وفقا لدستوري 1962 و 1970 سيعنى بتقديم عرض عن الوضعية الحالية للتوزيع المذكور حسبما هو ناتج عن دستور 1972، مع القيام على التوالي بتحليل ما يرجع للملك وللحكومة باعتبارهما العنصرين الأساسيين لتنظيم السلطة المركزية. وينصرف الاهتمام بعد ذلك إلى الكلام

---

1) راجع:- ديبونت «الدستور والاستشارات الشعبية بالمغرب» الدليل السنوي لافريقيا المركز الوطني للأبحاث العلمية 1970 ص 163 ومايليها.

cf.DUPONT (J): Constitution et consultations populaires au Maroc, A.A.N., C.N.R.S., 1970, p. 163 et s.

-مقال كامو القيم«تطور القانون الدستوري بالمغرب منذ الاستقلال» 1955-1971 المنشور بانيارىوخ- ديس أوفنت ليشن ريكتس دير كيكنفرت، J.C.B مور (بول زيبك) توبنكن، - 1973 ص 105

-CAMAU (M): l'évolution du droit constitutionnel au Maroc depuis l'Indépendance, 1955- 1971, In Jahrbuch des offfentlichen recht der gegenwrt J.C.B. Moher Paul SIEBECK Tubingen 1973 p. 105

2) كيبال : سيادة الدستور في المغرب R.J.P.I.C. 1978 - ص 885

-GUIBAL (M): La suprématie constitutionnelle au Maroc, R.J.P.I.C., 1978, p. 885.

عن الادارات المركزية التي يرتبط عملها في مجموع انحاء البلاد بعمل أجهزة محلية موزعة على مختلف الدوائر الادارية.

الفرع الأول: تطور التوزيع الدستوري للسلطة التنفيذية

ان الملك الذي يوجد في مرتبة أسمى من البرلمان والحكومة، يشارك مع ذلك في ممارسة اختصاصاتهما،وقد كان الملك عملا بدستور 1962 يحتل مكانة هامة في سير السلطة المركزية، وستزداد أهمية هذه المكانة من جهة بفضل الاعلان عن حالة الاستثناء ومن جهة ثانية على أساس دستور 1970 مما أدى إلى اعادة النظر في شروط ممارسة السلطة التنفيذية.

الفقرة 1 – السلطة التنفيذية من خلال دستور سنة 1962

يتمتع الملك زيادة على اختصاصه المرتبط بسير المؤسسات الدستورية باختصاصات تنفيذية يمكن ترتيبها في ثلاثة أصناف هي: رئاسته لمجلس الوزراء وممارسته بعض الاختصاصات في الميدان الاداري وتمتعه بسلطات واسعة في حالة الأزمات.

أ – من المعلوم أن رئاسة مجلس الوزراء تعد اختصاصا أساسيا لأنها تمكن الملك من الاشراف على أهم التشكيلات الحكومية التي تناقش في حظيرتها أهم المشاكل التي تهم سياسة الأمة وبهذا يقوم الملك داخل مجلس الوزراء بدور حاسم لاسيما وأن أعضاء الحكومة يعينون من لدنه ويسألون أمامه كذلك.

وينبغي التركيز، رغبة في الدقة والايضاح، على أن الملك يساهم بهذه الصورة في اعداد جميع المقررات الادارية الراجعة لاختصاص مجلس الوزراء.

ب – اختصاصات الملك في الميدان الاداري

يمارس الملك السلطة التنظيمية في الميادين المقصورة عليه بصريح نص الدستور (الفصل 29) ويحيل هذا التعبير على أحكام النص الدستوري التي توضح مضمون السلطة التنظيمية الملكية. وإذا أريد بالسلطة التنظيمية سلطة اتخاذ الاجراءات العامة وغير الشخصية فإن قراءة نص الدستور تؤكد أن هذه السلطة لا وجود لها، لأن الدستور لا يتضمن أي فصل يسند هذه السلطة إلى الملك بصريح العبارة على الأقل في الفترات العادية أي باستثناء الأحكام المتعلقة بالفترة الانتقالية التي تسبق تنصيب المؤسسات الدستورية وكذا الأحكام المتعلقة بحالة الاستثناء. ومن الممكن والحالة هذه أن يتبادر إلى الذهن أن الفصل 30 من

الدستور الذي ينص على أن «الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية» يسند إليه ضمنيا السلطة التي تمكنه عن طريق اجراءات عامة من اتخاذ التدابير اللازمة لتنظيم الدفاع الوطني. غير أن الممارسة لم تؤكد هذا التأويل لأن المقررات المتخذة بهذا الميدان فيما بين 13 نونبر 1963 و 8 يونيو 1965 اتخذت اما من لدن الوزير الأول في شكل مرسوم واما من لدن وزير الدفاع الوطني في شكل قرار مع العلم أن مقررات الملك لم تشمل سوى تدابير فردية.

وهكذا يتجلى أن الملك لا يمارس في الحقيقة سلطة تنظيمية (1). وفي مقابل ذلك يخوله الدستور بصريح العبارة سلطة واسعة فيما يتعلق بحق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية (رجال القضاء والموظفون المدنيون والعسكريون والمناصب العليا).

ويمارس الملك سلطاته بإصدار مراسيم ملكية توقع بالعطف من لدن الوزير الأول ماعدا المراسيم الملكية المتعلقة بتعيين رجال القضاء أو بطبيعة الحال المراسيم المرتبطة بممارسة اختصاصات الملك الدستورية والتي يمكن أن نرى من خلالها ما يسمى بقرارات الحكومة (مثل المراسيم الملكية الصادرة بتعيين أعضاء الحكومة وحل مجلس النواب الخ).

ج – الاختصاص الاداري المسند للملك في الفترة الاستثنائية

يؤهل الفصل 35 من الدستور الملك عندما يعلن حالة الاستثناء لاتخاذ جميع التدابير التي يفرضها رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي «رغم جميع النصوص المخالفة»(2). ويعد الاختصاص المسند إلى الملك اختصاصا عاما يرجع تحديد مضمونه الدقيق إلى تقديره الخاص. وقد افضى اعلان حالة الاستثناء يوم 7 يونيو 1965 إلى تركيز السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بين يدي الملك، وأصبح بذلك هو رئيس الادارة، الشيء الذي سيترجم تواري الوزير الأول. وإذا كان وزير أول جديد قد عين يوم 6 يوليوز 1967 فإن هذا التعيين لم يغير في شيء هذا التحليل نظرا لأن الوزير الأول الجديد لم تسند إليه الاختصاصات

---

1) روسي «السلطة التنظيمية في المغرب: عشر سنوات من التطور» – «المجلة القانونية والسياسية» R.J.P.I.C العدد 3 – 1972، ص 333.

-ROUSSET (M): Le pouvoir réglementaire au Maroc: Dix années d'évolution, R.J.P.I.C., n° 3 1972- P. 333.

2) راجع بلازولي «حالة الاستثناء في المغرب» 1970 الجزء الثاني ص 1461.

-Palazzoli (C): l'état d'exception au Maroc, in scritti-in onore di gaspar Ambrozini, Giuffre Editore, 1970, volume II- p. 1461.

التي يخولها نص الدستور لصاحب هذا المنصب ولأنه أصبح لا يمارس سوى الاختصاصات التي يفوضها الملك إليه وهكذا فإن الوزير الأول لم يمارس خلال أكبر جزء من هذه الفترة السلطة التنظيمية التي يعترف له الدستور بها بل اقتصر على توقيع المراسيم الملكية مذيلة بالصيغة الآتية: «عن جلالة الملك وبأمر منه» وهي صيغة لا تنم سوى عن وجود تفويض في التوقيع.

وعندما يمارس الملك بنفسه اختصاصات رئيس الحكومة فإن المراسيم الملكية لاتوقع بالعطف من لدن الوزير الأول.

وفيما يخص المصطلحات بدأت تظهر ألفاظ جديدة ابتداء من فاتح يناير 1969 حيث أخذ لفظ «ظهير» يستعمل من جديد للدلالة على الاجراءات التي يتخذها الملك في الميدان التشريعي والتدابير التي يتخذها بحكم الاختصاصات التي يسندها الدستور إليه. غير أن لفظة «مرسوم» استعملت من جديد للدلالة على المقررات التي يتخذها في دائرة ممارسة اختصاصات الوزير الأول.

الفقرة 2 – السلطة التنفيذية من خلال دستور سنة 1970

يحتفظ الدستور الجديد للملك بالاختصاصات التي كانت مسندة إليه بحكم الدستور السابق، ولكنه يضيف إليها اختصاصات جديدة.

أ) ان الملك الذي هو «الممثل الأسمى للأمة» (الفصل 19) يحتفظ برئاسة مجلس الوزراء وبسلطة تعيين مختلف فئات أعوان الدولة. ويبقى كذلك «القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية». وأخيرا يحتفظ في الفترات الاستثنائية بسلطة اتخاذ التدابير اللازمة. لكن وبينما كان نص دستور سنة 1962 يشير فقط إلى «الدفاع عن حوزة التراب» و«رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي» فإن النص الجديد الذي استخلص العبرة من الفترة التي ابتدأت يوم 7 يونيو 1965 يخوله حق اتخاذ التدابير اللازمة لتسيير «شؤون الدولة».

ب) يتجلى الجديد أساسا في أن الفصل 29 ينص على أن الملك يمارس السلطة التنظيمية وعلى أن تحدد بظهائر شريفة الميادين التي يفوض فيها الملك هذه السلطة للوزير الأول.

ويضاف إلى هذا أنه يؤهل وحده لأن يغير بظهير، بعد رأي مطابق من الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى، النصوص الصادرة من قبل «في صيغة قانون» إذا كان مضمون تلك النصوص داخلا في اختصاص السلطة التنظيمية (الفصل 47).

ورغم أن لفظة «ظهير» تستعمل على مايظهر للدلالة على مختلف الاجراءات التي يتخذها الملك فإن الممارسة أكدت أن لفظة «المرسوم» هي التي كانت مستعملة للدلالة على التدابير التنظيمية المتخذة بحكم الفصل 29.

هذا وقد تمت ممارسة هذه السلطة التنظيمية بطرق مختلفة، فتارة مارسها الملك شخصيا وتارة تم تأهيل بعض السلطات عن طريق تفويض التوقيع لاتخاذ بعض التدابير التنظيمية بالاضافة إلى بعض التفويضات الجزئية في السلطة يتجلى أهمها في التفويض المسند إلى الوزير الأول بالظهير الصادر في 28 أبريل 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3053 –الصحيفة 958).

غير أن الظهير الصادر في 17 غشت 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3068 – الصحيفة 1920) هو الذي أقر الاتجاه الجديد في هذا الميدان إذ أنه يسند تفويضا عاما في السلطة التنظيمية لفائدة الوزير الأول من جهة وان بيان أسبابه يوضح من جهة أخرى أن الوزير الأول يتمتع بالسلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين، علما بأن الملك لايفوض سوى السلطة التنظيمية المستقلة. ويضاف إلى هذا أن التفويض الجزئي للسلطة التنظيمية بتاريخ 28 أبريل 1971 استمر العمل به صراحة وهو ما تفرضه الضرورة نظرا للصبغة العامة التي يكتسيها تفويض السلطة بتاريخ 17 غشت.

ويستنتج من هذه النصوص ومن الممارسة وجود تشعب كبير في ممارسة السلطة التنظيمية وفي النظام القانوني المطبق على الاجراءات المتصلة بها (1) كما سيتضح ذلك فيما بعد.

الفقرة 3 – كيفيات ممارسة السلطة التنفيذية

ان تحليل التوزيع الدستوري للسلطة التنفيذية يساعد من منظور قانوني على عرض اختصاصات كل من الملك والحكومة، غير أن هذا لا يكفي لبيان الكيفيات التي تمت بموجبها ممارسة الاختصاصات المذكورة. ولهذا سيعنى في هذا الصدد بتقديم بعض الايضاحات عن هذه النقطة بالذات.

إن تركيز السلطة التنفيذية بين يدي الملك نتيجة اعلان حالة الاستثناء وعملا بدستور سنة 1970 سيترتب عنه اتساع نطاق دور الديوان الملكي ورئيسه، المدير العام.

---

1) فيما يخص كل هذه النقط راجع مقالنا: السلطة التنظيمية بالمغرب : عشر سنوات من التطور –المجلة القانونية والسياسية– استقلال وتعاون العدد 3 – 1972 ص 333.

ومما لا شك فيه أن احداث الديوان الملكي ناتج عن المسؤوليات التي يضطلع بها الملك منذ حصول البلاد على استقلالها لأن المساهمة الفعالة في تسيير الشؤون العامة تقتضي اعتماد الملك على جهاز للدراسة يقوم بدور قريب جدا من الدور المعهود به إلى ديوان وزير. كما أن المسؤول عن هذا الجهاز كان يقوم بعمل يشبه بكثير العمل المنوط بمدير ديوان وزير. غير أن وجوده إلى جانب رئيس الدولة يضفي على سلطته أهمية تتجاوز أهمية مدير ديوان وزير ولا سيما عندما كان يقوم في نفس الوقت بمهام وزارية، كما كان الشأن خلال سنوات 1961-1963. وقبل تنصيب المؤسسات الدستورية التي ينظمها دستور سنة 1962 كان المدير العام للديوان الملكي يتمتع بتفويض عام للسلطة التنظيمية (الظهير بتاريخ 27 أبريل 1961- الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 تحت عدد 2531 -الصحيفة 1047).

وكان من الطبيعي أن يؤدي تطبيق دستور سنة 1962 وممارسة الحكومة لسلطاتها الدستورية إلى الحد من تدخل الديوان الملكي. غير أن تولي الملك رئاسة الحكومة من جديد مكن الجهاز المذكور من استرجاع نشاطه وقوة نفوذه.

ثم ان عدم وجود وزير أول بعد 8 يونيو 1965 والى غاية 6 يوليوز 1967 أدى إلى وجود ثغرة بالنسبة لسلطة تضطلع بالاشراف على الوزارات وتنسيق عملها علما بأن الملك هو الذي كان يمارس هذه المهام على المستوى الأعلى وان المدير العام للديوان الملكي كان معينا لتنفيذها باسم الملك في نطاق التسيير اليومي للشؤون العامة.

وبعد أن ظهر الوزير الأول من جديد أخذ الديوان الملكي يضطلع بمهمة مراقبة عمل الحكومة والاشراف عليه. ومن الأكيد أن عدم توافر نص يحدد أساليب عمل الديوان الملكي وعلاقاته مع الحكومة لا يساعد على توضيح هذه العلاقات بتفصيل. غير أن دور الديوان الملكي لاينحصر في دراسة الشؤون والقضايا ولا سيما منها المشاريع الوزارية ولكنه يمتد إلى مجال المبادرة كذلك.

قد أسندت إلى المدير العام للديوان الملكي خلال هذه الفترة تفويضات مختلفة في السلطة والامضاء تخوله حق توقيع مجموعة من التدابير الادارية مثل المراسيم أو القرارات أو المقررات أو التأشير (انظر على الخصوص المرسوم بتاريخ 11 مارس 1969 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1969 تحت عدد 2941 - الصحيفة 682). ويوقع الوزير الأول في نفس الوقت بعض المقررات «عن جلالة الملك وبأمر منه» من غير أن يصدر أي نص يؤهله لذلك بصفة مستمرة وفي ميدان معين.

ويظهر من جهة أخرى أن المدير العام للديوان الملكي يتصدر الوزير الأول على الأقل في الترتيب البروتوكولي حيث أنه يرتب قبل الوزير الأول في القائمة الرسمية للشخصيات

(الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1970 تحت عدد 3001 – الصحيفة 1174). ولعل الشأن يكون كذلك فيما يخص تسيير الادارة: فهناك منشور للوزير الأول بتاريخ 18 يناير 1968 (العدد 3 –الوظيفة العمومية –المطبعة الرسمية– 1969 –وزارة الشؤون الادارية –الأمانة العامة للحكومة) يؤكد أن «مشاركة أي عون من أعوان الدولة في اجتماع دولي تتوقف على رخصة سابقة يمنحها المدير العام للديوان الملكي». وهذا لايطابق طبعا القاعدة المقررة في دستور سنة 1962 والمؤكدة سنة 1970 والتي تقضي بأن تكون الادارة تحت تصرف الحكومة.

ولم تسترجع الحكومة «استقلالها» «ومسؤوليتها» الا على إثر الخطاب الملكي بتاريخ 4 غشت 1971. وهكذا حذف منصب المدير العام للديوان الملكي،وحل محله مدير فقط بالاضافة إلى أن التفويض العام للسلطة التنظيمية إلى الوزير الأول سيمكن هذا الأخير من الوسائل التي تساعده على القيام بدور رئيس الحكومة.

الفرع الثاني: توزيع السلطة التنفيذية في دستور 10 مارس 1972

إن النص الدستوري الذي يضبط حاليا تنظيم السلطة المركزية يؤكد الخطوط العريضة للهيكل التأسيسي المقرر في دستور 1962 إلى حد أن التغييرات الملاحظة بالمقارنة مع هذا النص الأخير ليست سوى تغييرات شكلية وتوضيحية ولا علاقة لها بالجوهر.

ويستخلص من هذا بطبيعة الحال أن العنصرين الأساسيين للسلطة المركزية هما الملك والحكومة.

الفقرة 1 – الملك

طبقا للتقاليد الوطنية يظل الملك «أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة... وضامن دوام الدولة واستمرارها...» (الفصل 19) محتفظا بالاختصاصات الأساسية المتعلقة بسير السلطات العامة ولا سيما منها السلطة التنفيذية. ولهذا سينصرف الاهتمام إلى تحليل مختلف الاختصاصات التي يمارسها في الميدان الاداري قبل التساؤل عن الطبيعة القانونية للمقررات التي يتخذها بهذه الصفة.

وتجدر الاشارة بادىء ذي بدء إلى أن الملك في ممارسة مهامه احتفظ بالديوان الملكي كجهاز للدراسة والاستشارة ولكنه أدخل عليه بعض التغييرات عند تأليف الحكومة الجديدة بتاريخ 10 أكتوبر 1977 اذ ألغي منصب مدير الديوان الملكي واحدثت في مقابل ذلك أربعة مناصب للمستشارين. ولعل من شأن هذا المظهر الجديد أن يعزز جانب المشورة في الديوان الملكي ضمن التحديد المرسوم لدوره في سنة 1971.

أ – مشاركة الملك في السلطة التنفيذية

سبقت الاشارة إلى أن النص الدستوري لسنة 1972 يبلور العودة إلى الهيكل التأسيسي المقرر في دستور سنة 1962. ويتجلى ذلك على الخصوص في الميدان الذي نحن بصدده، حيث ان الملك يرأس المجلس الوزاري وهو اختصاص له نفس المدلول المحدد في الدستورين السابقين، نظرا لاحتفاظه بحق تعيين الوزير الأول والوزراء الذين يعتبرون مسؤولين أمامه. كما أن له حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة وتفويض ممارسة هذا الحق لغيره نظرا لاعتبارات عملية (الفصل 30).

وخلال مدة العمل بدستور سنة 1962 صدر مرسوم ملكي بتاريخ 20 نونبر 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963) تفوض بموجبه إلى الوزير الأول وإلى رؤساء الادارات والمصالح سلطة تعيين الأعوان وتدبير شؤون حياتهم الادارية. غير أن هذا التفويض لا يشمل الأعوان الذين يشغلون مناصب سامية وكذا بعض الأعوان المسند تعيينهم إلى الملك بصريح العبارة في نصوص خاصة. وحل محل هذا التفويض تفويض مماثل (الظهير بتاريخ 24 غشت 1971 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3069 –الصحيفة 2000) رغم أن سلطة التعيين المسندة إلى الملك بحكم دستور 1970 كان مماثلا للسلطة المخولة اياه بحكم دستور سنة 1962. وتضبط المسألة (1) حاليا بظهير بتاريخ 18 يوليوز 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972).

ويتولى تعيين القضاة باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء مع العلم أن الوزير الأول لا يوقع هذا التعيين بالعطف (الفصل 78) كما أن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 30) ويرأس كذلك مجالس مختلفة: المجلس الأعلى للانعاش الوطني والتخطيط (الفصل 32) والمجلس الأعلى للتعليم والمجلس الأعلى للقضاء (الفصل 33).

وفي الظروف الاستثنائية يخوله الفصل 35 من الدستور سلطات يمكن بموجبها اتخاذ جميع التدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب الوطني ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي وتسيير شؤون الدولة. غير أن الرجوع إلى نظام سنة 1962 يتجلى أكثر وضوحا فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية إذ أن الفصل 29 ينص على أن الملك يمارس السلطات المخولة صراحة بنص الدستور، وبهذا تجوز له ممارسة السلطة التنظيمية في الظروف الاستثنائية(الفصل 35) ويخوله الفصل 102 كذلك حق ممارسة السلطة التنظيمية في انتظار

---

1) أنظر ما يلي

إقامة المؤسسات الدستورية الشيء الذي يكتسي صبغة نظرية صرفة لأن الحكومات تؤلف دائما وفقا للدستور (1).

وفي الظروف العادية تسند السلطة التنظيمية إلى الوزير الأول الذي يستعين بالوزراء: «يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية» (الفصل 62). «تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين» (الفصل 60). وهكذا يتضح من غير أي لبس أو غموض أن الوزير الأول والحكومة يتمتعان بالاختصاص التنظيمي في الظروف العادية سواء فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية في حد ذاتها أو فيما يرجع لتطبيق القوانين.

غير أن تنفيذ هذه المقتضيات لم يخل من بعض الخلط والتردد فيما يتعلق بتأويلها. ويتجلى ذلك في أن المراسيم التنظيمية كانت خلال الأشهر الأولى الموالية لصدور الأمر بتنفيذ الدستور تتضمن الاشارة اما إلى التفويض الجزئي للسلطة بتاريخ 21 أبريل 1971 واما إلى التفويض العام بتاريخ 17 غشت 1971 وذلك رغم وجود الحكومة.

ومما يدعو في الأخير إلى بعض الشرح والتفسير الطريقة المتبعة في اصدار ظهائر لسن بعض القواعد في ميادين يظهر أنها من اختصاص السلطة التنظيمية.

وينتج الاختصاص الملكي قبل كل شيء عن كون الدستور يسند إلى الملك مسؤوليات سامية في بعض الميادين مثل الشؤون الدينية أو الدفاع الوطني.

ويظهر أن الملك باعتباره أمير المؤمنين يتخذ بموجب ظهائر التدابير المرتبطة بالشؤون الدينية ولو كانت ذات طبيعة إدارية وهكذا صدر ظهير بتاريخ 12 أبريل 1976 يحدد بمقتضاه تنظيم واختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الاسلامية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3313 – الصحيفة 1413) في حين أن هذا التنظيم يتم بمرسوم بالنسبة لجميع الوزارات الأخرى.

ومن المعلوم أن حذف وزارة الدفاع الوطني (ظهير 19 غشت 1972 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3121 – الصحيفة 2178) اقتضى أن تنقل

---

1) ينبغي التذكير هنا بأن الفصل 102 المذكور كان يعد أساسا لممارسة السلطة التشريعية من طرف الملك الى أن تم انتداب مجلس النواب بتاريخ 14 أكتوبر 1977. راجع جيبال «حول الفصل 102 من الدستور المغربي» المنشور في R.J.P.I.C 1975 ص 318 ومايليها.

cf. GUIBAL (M): A propos de l'art. 102 de la constitution marocaine R.J.P.I.C., 1975, p. 318 et s.

اختصاصات وزير الدفاع الوطني إلى الملك بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية. غير أن هذه الاختصاصات اسند بشأنها تفويض مستمر للسلطة إلى الوزير الأول فيما يتعلق بإدارة الدفاع الوطني (الظهير بتاريخ 29 مارس 1979 –الجريدة الصادرة سنة 1979 تحت عدد 3466 –الصحيفة 1011).

غير أنه منذ سنة 1972، لوحظ الاقدام على ممارسة غير قارة فيما يتعلق بالالتجاء إلى الظهير لتغيير نصوص صدرت من قبل في شكل مراسيم ملكية أو ظهائر شريفة، ويمكن اعتماد طرق مختلفة لتفسير تغيير هذه النصوص بظهائر.

وفيما يخص مجموعة من الحالات، يكمن هذا التفسير في تطبيق مبدأ الموازاة بين الشكل والاختصاصات. وهكذا صدر في 19 يونيو 1976 (الجريدة الرسمية عدد 3300 –الصحيفة 346) ظهير بنسخ أحكام الظهير الشريف الصادر في 21 مارس 1972 في شأن تخويل منحة عن المسؤولية لبعض الموظفين السامين بينما صدر في نفس اليوم مرسوم يحدد القواعد الجديدة المطبقة في هذا الميدان (المرسوم الصادر في 19 يناير 1976 (الجريدة الرسمية عدد 3300 –الصحيفة 346). وهناك مثل آخر يتجلى في الظهير الشريف الصادر في 16 يناير 1962 بتحديد قائمة أيام الأعياد والعطل الذي وقع نسخه بظهير بتاريخ 16 يبراير 1977 (الجريدة الرسمية عدد 3358 –الصحيفة 712) وتعويضه بمرسوم صادر في نفس التاريخ بتحديد قائمة أيام العطل والأعياد، وبالنسبة إلى هذه الممارسة فإن نسخ الظهير الصادر في 21 غشت 1961 في شأن تنظيم وزارة العدل بظهير بمثابة قانون بتاريخ 14 أبريل 1976 (الجريدة الرسمية عدد 3313 – الصحيفة 1411) يعد استثناء لأنه في نفس اليوم بالذات صدر مرسوم بتحديد التنظيم الجديد للوزارة وفقا للمبدأ المعروف القاضي بدخول التنظيم الداخلي للادارات في اختصاص السلطة التنظيمية.

وعلى العكس من ذلك فإن مجموعة ثانية من الحالات ترتكز على مفهوم واسع للاختصاص الملكي كما هو محدد في الدستور. ويمكن اعتبار ذلك تطبيقا لنظرية الاختصاصات الضمنية الشيء الذي يجعل السلطة المختصة بتعيين المتصرفين بوزارة الداخلية مختصة كذلك بتحديد الشروط التي يمكن أن تباشر هذه التعيينات وفقها، ولعل هذا هو الأساس المستند إليه في الظهير بتاريخ 16 يبراير 1977 (الجريدة الرسمية عدد 3359 ص 794) المحددة بموجبه قواعد تعيين المتصرفين بوزارة الداخلية. وتنطبق نفس الفكرة على الظهيرين بتاريخ 17 دجنبر 1980 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3562 الصحيفتين 130 و 131) المتعلقين بإحداث مراكز دبلوماسية وقنصلية بناء على الفصل 31 من الدستور الذي يسند إلى الملك وحده سلطة اعتماد سفراء المملكة. وأخيرا وقع اضفاء الصبغة الرسمية على هذا المفهوم من قبل الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى في مقررها عدد 41

بتاريخ 17 أكتوبر 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3552 –الصحيفة 1428)، حيث أنها أكدت عندما طلب منها البث في الطابع التشريعي أو التنظيمي لبعض مقتضيات النظام الأساسي الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية، ان تنظيم السلطة التأديبية يرجع إلى السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين أي إلى الملك، وبذلك يخرج عن مجال السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية. ويعطى هذا المقرر الصبغة الرسمية لتوسيع الاختصاصات الملكية الشيء الذي يبدو متعارضا مع مقتضيات الدستور ولا سيما الفصل 29 منه الذي ينص: «يمارس الملك بمقتضى ظهائر السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور» (1).

وأخيرا ينبغي التذكير بأن السلطة التشريعية كانت تمارس وفق شروط غير ثابتة خلال الفترة الفاصلة بين تاريخ الحصول على الاستقلال وتاريخ إقامة التنظيم الحالي للسلطات العمومية بحيث كانت اختصاصات السلطة التشريعية تمارس في ظروف مختلفة جدا، اما مجال القانون والمجال التنظيمي فقد كانا غير محددين بصورة واضحة. وهكذا اتخذ الملك عدة مقررات دون أن تكون طبيعتها محددة، وحاليا فإن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى التي يرفع إليها الأمر بانتظام من طرف الوزير الأول تسعى تدريجيا لايجاد حلول تتسم بالاستمرار والانسجام.

ب – الطبيعة القانونية للمقررات الملكية في الميدان الاداري

يسند دستور سنة 1972 إلى الملك اختصاصات تمكنه بصفة مستمرة أو مؤقتة من اتخاذ مقررات في ميادين ترجع بطبيعتها إلى السلطة التنفيذية. ثم ان هذه الاختصاصات التي أصبحت أكثر دقة من سنة 1962، وأكثر تجديدا مما كانت عليه سنة 1970 تمارس بظهير ذي مضمون إداري من الوجهة المادية. أما المسألة المطروحة سنة 1962 والمتعلقة بمعرفة ما إذا كان الملك يمارس باعتباره سلطة إدارية عند ما يتخذ مثل هذه المقررات فقد بث فيها المجلس الأعلى بالنفي. ويظهر أن الفائدة النظرية والعملية للمشاكل التي تثيرها هذه المسألة تقتضي الرجوع إلى عرض معطياتها(2).

---

1) ميشيل روسي: تجديد في المجال القانوني بالمغرب: السلطة التنظيمية المخولة للملك – أنظر مجلة R.J.P.I.C. ص 636 ومايليها.

-cf. ROUSSET (M): un phénix juridique au Maroc. Le pouvoir réglementaire royal, in R.J.P.I.C., n° 3 p. 636. et s.

(2) روسي «تأملات حول الاختصاص الاداري للملك في الدستور المغربي لسنة 1962» المجلة القانونية والسياسية 1967 – ص 525 «من استقلال السلطة القضائية إلى مراقبة الادارة» –نفس المجلة 1970– ص 528 «السلطة التنظيمية بالمغرب» – «القانون الاداري المغربي» الطبعة الأولى سنة 1970 – ص 38 و 39.

-ROUSSET (M): Réflexions sur la compétence administrative du Roi dans la constitution marocaine de 1962 Rev. Juridique et politique 1967, p. 525: de l'indépendance du pouvoir judiciaire au contrôle de l'administration, même Revue, op. cit., loc., cit., Droit administratif marocain 1ère édition, pp. 38-39.

إن الاعتراف للملك بصفة السلطة الادارية عندما يتخذ مقررات ذات صبغة إدارية يمكن أن يرتكز على التحليل التالي: إن الملك لا يوصف بالسلطة الادارية في النص الدستوري. غير أن هذا النص لا يضفي هذه الصفة كذلك على الوزير الأول الذي لا يخطر ببال أحد أن ينازع في أنه يمثل هذه السلطة. بالاضافة إلى أن اختصاصات الملك المستمدة من الدستور يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية المنصوص عليه في الفصل 4 من الدستور، وبناء على هذا ليس هناك ما يحول، تطبيقا لتقنية الازدواجية الوظيفية، دون اعتبار الملك سلطة إدارية كلما اتخذ مقررات تكتسي ماديا صبغة إدارية. وان ميزة هذا التحليل تكمن في امكانية جعل هذه المقررات خاضعة للنظام العام للقرارات الادارية.

والواقع أنه كان من المؤمل أن لايكون هناك تمييز بين صنفين من المقررات الادارية على أساس السلطة الصادرة عنها. وكان هذا التحليل ذا أهمية فيما يتعلق بالدعاوى ذات الصبغة القضائية التي كان من الممكن إقامتها ضد جميع القرارات الادارية من الجهة المادية سواء في منازعات الابطال أو في منازعات القضاء الكامل. غير أن المجلس الأعلى أبطل هذه النظرية في حكمه المتعلق «بشركة الملك الفلاحي –عبد العزيز» ضد رئيس الوزارة ووزير الفلاحة (المجلس الأعلى – الغرفة الادارية بتاريخ 20 مارس 1970– مجلة القانون والسياسية –1970 – الصحيفة 541) (1) والصادر في طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة موجه في شأن مرسوم ملكي بالمصادقة على عملية ضم الأراضي «حيث أن جلالة الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقا للفصل 19 من الدستور لا يمكن اعتباره سلطة إدارية، بالنسبة لتطبيق الفصل الأول من ظهير 27 شتنبر 1957.

وحيث أن القضاء من وظائف الامامة ومندرج في عمومها وان للقاضي نيابة عن الامام، وان الاحكام تصدر وتنفذ باسم جلالته طبقا للفصل 83 من الدستور، وفي نطاق الاختصاصات المحددة قانونيا والتي لا يجوز التوسع في تأويلها لقيامها على تفويض، وان المقررات الصادرة عن جلالة الملك لا يمكن التماس اعادة النظر فيها الا بلجوء صاحب الشأن إلى جلالته على سبيل الاستعطاف، طالما لم يفوض الدستور صراحة، أمر البت في ذلك لغيره.»

وتعليقا على هذا الحكم أكد الرئيس الأول للمجلس الأعلى «أنه ينبغي الاعتراف بالحصانة للظهائر الشريفة ولجميع المقررات الملكية سواء اتخذت في الميدان التنظيمي أو كانت تتعلق بضبط مقررات فردية(2).

---

1) قام بترجمة هذا الحكم إلى الفرنسية المرحوم عبد الرحمان بن عبد النبي المستشار بالمجلس الأعلى والمدير السابق للمدرسة الوطنية للادارة العمومية والذي نكن له هنا كامل التقدير.

2) كلمة الرئيس الأول للمجلس الأعلى – مجلة المحاكم المغربية (السلسلة الجديدة) العدد 10 – 1971 الصحيفة 5.

ثم إن هذا الحكم الذي صدر خلال فترة العمل بدستور 1962 جاء بحل للمشكل الذي نحن بصدده والذي يمكن تطبيقه على المقررات الملكية المتخذة استنادا إلى دستور 1972. غير أن المساوىء التي كان ينطوي عليها هذا الأمر أصبحت الآن جد محدودة أكثر من ذي قبل، لأن الملك كما سبقت الاشارة إلى ذلك لايتخذ في الظروف العادية إلا عددا محدودا من التدابير الفردية بيد أن السلطة التنظيمية تسند برمتها إلى الوزير الأول وإلى الحكومة. ومما ينبغي التنبيه إليه في هذا الصدد أن التدابير الفردية ذات الطابع الاداري التي يتخذها الملك في الظروف العادية (التعيينات التي لا يشملها تفويض السلطة الوارد في الفصل 30 من الدستور) والتدابير التنظيمية التي يمكن من الآن فصاعدا أن يتخذها الملك لتحديد شروط ممارسة سلطته في التعيين والسلطة التأديبية التي ترتبط بها وفقا لمقرر الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى عدد 41 بتاريخ 17 أكتوبر 1980، والتدابير التي تهم إدارة الدفاع الوطني (المفوضة حاليا إلى الوزير الأول والتي قد يتخذها الملك في حالة إلغاء التفويض) وكذا التدابير ذات الطابع الاداري التي قد يدعى الملك لاتخاذها في نطاق سلطاته خلال حالة الاستثناء (الفصل 35) لا يشملها النظام العام للقرارات الادارية ولا سيما نظام المنازعات المتعلق بها: وهكذا أصبحت هذه المقررات غير خاضعة لأية مراقبة قضائية سواء تعلق الأمر بطلبات الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة أم بدعاوي المطالبة بالتعويض. ويضاف إلى هذا أن مقرر المجلس الأعلى يعارض في أن يقوم القاضي خلال سير قضية ما بمراقبة المقررات المذكورة عن طريق الدفع بعدم المشروعية سواء أكان ذلك في الميدان الاداري حسب قضية برومي (المجلس الأعلى –الغرفة الادارية بتاريخ 13 أبريل 1961 –مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الصحيفة 110) بشأن المسؤولية أو حسب اجتهاد مبارك بن ابراهيم (21 دجنبر 1961 –مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الصحيفة 15) بشأن التطبيق الفردي لمقرر تنظيمي نهائي ولكنه غير مشروع، إلا أن الأمر سيكون كذلك حتى ولو اثير الدفع بعدم المشروعية في القضايا المدنية وخاصة في القضايا الجنائية (1) بحيث من الآن فصاعدا ستخضع المقررات الملكية لنفس نظام المنازعات المطبق على قرارات الحكومة (انظر القسم الثاني بعده).

الفقرة 2 – الحكومة

يسند الدستور إلى الحكومة المعينة من لدن الملك والمسؤولة أمامه مهمة عامة ومستمرة: «الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين، الادارة موضوعة رهن تصرفها» (الفصل 60). ومن المعلوم أنها تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الملك الذي يقوم باعتباره رئيس المجلس الوزاري بدور أساسي لا سيما وان دستور سنة 1972 يسند بصريح العبارة إلى هذا الجهاز النظر في

---

1) الواقع أن ميدان تطبيق الدفع بعدم المشروعية في القضايا الجنائية قد تقلص على إثر قرار المجلس الأعلى (الغرفة الجنائية) بتاريخ 25 نونبر 1965 – أنظر القسم الثاني بعده.

مجموعة من المسائل التي تهم السياسة العامة للدولة. وقد وقع التأكيد في هذا الصدد أنه يستفاد من المقتضيات المذكورة أن الملك هو الذي يختص باتخاذ القرارات بعد استشارة المجلس الوزاري (1). غير أن هذا الرأي المطابق دون ريب لواقع العلاقات السياسية التي ينظمها الدستور بين الملك والحكومة ينبغي أن لا ينسي أن الوزير الأول مؤهل وحده لتوقيع بعض المقررات المقصورة عليه بصريح العبارة مثل المراسيم التنظيمية أو الراجعة لاختصاص الحكومة مثل المراسيم-القوانين. وتتألف الحكومة من الوزير الأول والوزراء (الفصل 58). وينجز العمل الحكومي بواسطة أجهزة مختلفة تكون التشكيلات الحكومية.

أ - الوزير الأول

منذ سنة 1962 خلف الوزير الأول رئيس الوزارة الذي برز غداة الاعلان عن الاستقلال. ويمكن أن يفسر هذا التغيير في الاصطلاح بسبب شكلي وآخر جوهري، فمن حيث الشكل ظهر أنه من الطبيعي العدول عن تسمية «رئيس الوزارة» نظرا لكون الدستور اسند إلى الملك رئاسة المجلس الوزاري. أما السبب الجوهري فيكمن في طبيعة المهام المسندة إلى الوزير الأول الذي يدعى للاشراف على عمل أعضاء الحكومة في اعداد السياسة الحكومية، الأمر الذي يبرر في آن واحد كلا من لقبه والمكانة التي يخصصها له الدستور في حظيرة الحكومة والتي تبلورها تماما التسمية الجديدة.

1) اختصاصات الوزير الأول

يضطلع الوزير الأول بوصفه رئيسا للحكومة بمهمة خصوصية تتجلى في تكليفه بالاشراف على عمل اعضاء الحكومة وفي ممارسة السلطة التنظيمية التي يسندها الدستور إليه.

أ - الاشراف على الحكومة

يتمتع الوزير لأول باعتباره رئيسا للحكومة بسلطة توجيه وتنسيق عمل مختلف السلطات الوزارية، وبما أنه يتصدر الوزراء فلا تناط به مبدئيا مهمة تسيير أية وزارة وان كان هذا الجمع غير مستبعد علما بأن مهمة تسيير وزارة الشؤون الخارجية أسندت مرتين إلى رئيس الوزارة قبل سنة 1962. غير أن مهام الوزير الأول تعتبر عادة مهام جسيمة تحتم عليه الاهتمام بها وحدها وبذل كل الجهود في سبيل الاضطلاع بها.

---

1) راجع المقال الافتتاحي لأحمد العلوي: «الديمقراطية الحسنية: الحكومة» في جريدة «لومتان الصحراء» بتاريخ 7 مايو 1977..

- A. ALAOUI: La démocratie Hassanienne: Le gouvernement, éditorial in «Le Matin du SAHARA du 7-5-1977.

ويرجع ذلك إلى أن المسؤوليات الخاصة الملقاة على كاهل مختلف الوزراء تقتضي أن تكون هناك سلطة بعيدة عن الارتباطات الخاصة بمختلف قطاعات العمل الحكومي تستطيع القيام بتوجيه موحد لعمل مختلف الوزارات بغية تحقيق انسجام العمل الحكومي. وهكذا يقوم الوزير الأول بمهمة التوجيه والتنسيق المذكورة التي يمكن بفضلها تحقيق وحدة العمل الحكومي بالرغم من توزيع المسؤوليات. ويكفي للاقتناع بأهمية هذه المهمة المزدوجة الالمام بما تقتضيه الصبغة العامة والشمولية التي تطبع الجوانب الكبرى للسياسة الحكومية في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأنه لايمكن تصور تخطيط صحيح دون أن يكون هناك حد أدنى من التناسق في العمل الخاص الذي تقوم به مختلف الوزارات المعهود إليها بمهمة انجاز البرامج المرسومة.

وبما أن مهمة التوجيه والتنسيق تكون محور المهمة المسندة إلى رئيس كل حكومة فإن الفصل 64 الجديد من دستور سنة 1972 الذي ينص على أن «يتحمل الوزير الأول مسؤولية تنسيق النشاطات الوزارية» ليس سوى تجديد شكلي بالنسبة للدستورين السابقين لأنه لا يمكن تصور رئيس حكومة لا يمارس هذه المهمة. والواقع أن واضع الدستور انما أراد التأكيد على أن صفة الوزير الأول تحول دون ممارسة هذه المهمة من لدن سلطة أخرى ولا سيما من لدن المدير العام للديوان الملكي استنادا إلى الممارسة المعمول بها بعد 1965.

وبناء على هذا يعد الوزير الأول مسؤولا عن احترام توجهات السياسة العامة للحكومة المحددة في مجلس وزاري والمقررات المتخذة لتنفيذها. وبهذا يحتل مكانة الحكم بين الوزراء عندما تنشأ خلافات بينهم بشأن التأويل الواجب اعطاؤه للخطوط العريضة للسياسة المذكورة.

ب) ممارسة السلطة التنظيمية

قرر المجلس الأعلى قبل سنة 1962 ولم يكن إذ ذاك أي نص دستوري ينظم أمر السلطة التنظيمية ان هذه السلطة من اختصاص رئيس الحكومة (الذي كان يعرف في تلك الفترة برئيس الوزارة) لأنه كان مكلفا بالادارة العامة للبلاد وبأنه «يتخذ في نطاق التشريع المعمول به التدابير اللازمة لضمان حسن سير مجموع المصالح العمومية» (المجلس الأعلى –الغرفة الادارية –17 أبريل 1961 –محمد الحيحي –مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الصفحة 56).

أما اليوم فان الفصل 62 من الدستور يسند السلطة التنظيمية إلى الوزير الأول الذي يؤهل وحده ليتخذ عن طريق تدابير عامة المقررات اللازمة لتنفيذ القوانين وكذا المقررات التي يقصرها الدستور على الميدان التنظيمي. وهكذا تنقسم هذه السلطة التنظيمية إلى سلطة تقتصر على تنفيذ القوانين وسلطة تنظيمية مستقلة.

وتنتج السلطة التنظيمية لتنفيذ القوانين عن صيغة الفصل 60 الذي ينص على ما يلي: «الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين». وبما أن تنفيذ القانون يقتضي في أغلب الأحيان ان لم يكن ذلك على الدوام، تحديد أحكامه بتدابير تطبيق عامة فإن الوزير الأول يتخذ التدابير المذكورة بموجب مراسيم. وتجري مداولة بشأنها في مجلس وزاري (الفصل 65) ويوقعها بالعطف الوزراء المكلفون بتنفيذها (الفقرة 2 من الفصل 62).

وبطبيعة الحال تمارس السلطة التنظيمية المستقلة طبق نفس الشروط. غير أن ميدانها ينتج سلبيا عن تحديد مجال القانون حسبما ورد في دستور سنة 1972.

ولم يعرف مجال القانون توسعا حقيقيا بالنظر لسنة 1962 لأنه إذا كان نص سنة 1972 أكثر تفصيلا فإن التوضيحات الواردة فيه لا تشكل توسيعا لهذا المجال. ولكنها تساعد فقط على رفع القيود التي يفرضها على الميدان التشريعي احتمال تأويل محصور لأحكام دستور سنة 1962. ودون الدخول في التفاصيل سنقتصر على التذكير بالخطوط العريضة للتنظيم الدستوري.

لقد كان الفصل 48 من دستور سنة 1962 يجعل من اختصاص المشرع الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في ديباجة الدستور والمبادىء الأساسية للقانون المدني والقانون الجنائي والتنظيم القضائي والضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين. وهناك أيضا أحكام خاصة كانت تضيف بعض العناصر إلى هذا الميدان مثل احداث الجماعات المحلية (الفصل 93) والشروط التي يحددها القانون لتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا (الفصل 94). وكان من الممكن أن يوضح ويتمم هذه الأحكام الدستورية قانون تنظيمي.

وإذا كان الفصل 45 من دستور سنة 1972 أكثر تفصيلا فان هذه التفاصيل ليست سوى توضيحا للاختصاص الضمني المسند إلى المشرع في سنة 1962. وهكذا أصبح من اختصاص القانون «تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية واحداث أصناف جديدة من المحاكم وكذا النظام الأساسي للقضاة». ويظهر أن هذا كله مستمد من الفصل 10 من دستور سنة 1962 المنصوص فيه على المبدأ القاضي بأن «لايلقى القبض على أحد ولا يحبس ولا يعاقب الا في الأحوال وحسب الاجراءات المنصوص عليها في القانون» أو من الفصل 48 الذي يسند إلى المشرع الاختصاص بوضع المبادىء الأساسية للقانون المدني والقانون الجنائي. ثم ألم يكن المبدأ الأساسي لاستقلال القضاء كافيا لتقرير دخول النظام الأساسي لرجال القضاء في حيز القانون؟ وإذا كان نظام انتخاب الجماعات المحلية مقصورا حاليا على المشرع بصريح العبارة ألم يكن من الملائم تقرير ذلك على أساس ما اعترف به

دستور سنة 1962 من اختصاص المشرع فيما يتعلق باحداث هذه الجماعات وتحديد شروط تدبير شؤونها ضمن الحدود التي يرتبط فيها النظام الانتخابي ارتباطا وثيقا بمبدأ الاستقلال الذي هو روح اللامركزية؟

ويمكن اتباع نفس المنطق بالنسبة للنظام الأساسي للوظيفة العمومية لان اسناد الاختصاص إلى المشرع بصريح العبارة لا يدخل على ما يظهر تغييرا مهما على الحالة السابقة للقانون الوضعي حيث ان الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين والتي تحتل الجزء الأوفر من النظام الأساسي العام الصادر سنة 1958، سبق التنصيص عليها في سنة 1962 كاختصاص منوط بالمشرع . غير أن هذه التوضيحات التي لم تمكن على العموم من توسيع الاختصاص التشريعي ساعدت على تجنب كل غموض أو التباس. لكنها بحكم مدلولها أدت إلى العدول عن الامكانية المقررة سنة 1962 والمتعلقة بتوضيح وتتميم حيز القانون بواسطة التصويت على قانون تنظيمي. ويبدو هذا منطقيا لأن واضع الدستور حقق بنفسه ما حوله سنة 1962 للقانون التنظيمي.

وكذلك فإن السلطة التنظيمية لم تتأثر بهذا التحديد الجديد لحيز القانون وانما أصبحت الحدود الفاصلة بين القانون والتنظيم أكثر دقة ووضوحا من ذي قبل.

ويبقى أن حيز القانون لا يحظر دائما على السلطة التنفيذية التي يمكنها التدخل طبق شروط ينبغي التذكير بها.

يجوز للملك خلال الفترة الانتقالية (الفصل 102) أن يتخذ بظهير بمثابة قانون التدابير التشريعية اللازمة كما يصدر في ظروف استثنائية ظهائر في ميدان القانون على أساس الفصل 35.

ويجوز للوزير الأول كذلك اتخاذ مراسيم قوانين في حالتين: اذا اذن له في ذلك بموجب قانون في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة (الفصل 44) وخلال الفترة الفاصلة بين دورات مجلس النواب وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر (الفصل 54). وفي كلتا الحالتين يجب أن يتداول بشأن مراسيم القوانين في مجلس وزاري (الفصل 65) وان تعرض على مجلس النواب للمصادقة عليها اما عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الاذن باصدارها واما اثناء الدورة العادية الموالية فيما يتعلق بمراسيم القوانين المتخذة خلال الفترة الفاصلة بين الدورات.

وعملا بالفصل 47 فان النصوص الصادرة في صيغة القانون والمتعلقة بميدان راجع للسلطة التنظيمية يمكن أن تغير بمرسوم بعد رأي مطابق من الغرفة الدستورية بالمجلس

الأعلى (مع العلم ان دستور سنة 1970 أسند هذا الاختصاص إلى الملك الذي يمارسه بظهير).

ويجب أن توقع مراسيم الوزير الأول بالعطف من لدن الوزراء المكلفون بتنفيذها وهي طريقة تمكنهم من تحمل كامل مسؤوليتهم سواء على مستوى اتخاذ التدابير التنظيمية أو على مستوى تنفيذها (الفصل 62)، وإذا كان الدستور لا يشير إلى مسألة معرفة ما إذا كان من الواجب أن توقع مراسيم القوانين بالعطف أيضا، فقد يعتبر من المنطق أن يكون الأمر كذلك لأن مراسيم القوانين هذه تقع المداولة فيها في مجلس وزاري على غرار المراسيم التنظيمية كما يمكن أن تكون أكثر أهمية بحيث تبرز مسؤولية الوزير بصورة أكثر وضوحا سواء في تحديد مضمونها أو في تنفيذها.

وينبغي التذكير في الأخير بأن للوزير الأول أن يفوض بعض سلطه للوزراء (الفصل 63). ولكنه من غير المحتمل أن يشمل هذا التفويض ما عدا في حالات خاصة واستثنائية، السلطة التنظيمية التي تعد أبلغ تعبير عن سمو مكانة الوزير الأول في تحديد الاطار القانوني للعمل الحكومي.

ويوقع الوزير الأول بالعطف الظهائر الصادرة عن الملك باستثناء ما يتعلق منها بتعيين أعضاء الحكومة وتعيين القضاةوأعضاء مختلف المحاكم وبممارسة الاختصاصات الملكية ذات الطابع الدستوري (حل مجلس النواب وتنظيم الاستفتاء حول مشروع قانون عادي أو دستوري وتعيين بعض أعضاء مجلس الوصاية). بالاضافة إلى التدابير المتخذة بحكم السلطات التي يتمتع بها في الظروف الاستثنائية.

وتسند إلى الوزير الأول زيادة على الاختصاصات الناتجة عن اعتباره رئيس الحكومة اختصاصات معينة تخول له بموجب نصوص خاصة. وقد كان العديد من هذه الاختصاصات مسندا من قبل إلى الصدر الأعظم ثم نقلت إلى رئيس الوزارة الذي ورثها عنه الوزير الأول. وتسند إليه هذه الاختصاصات نظرا لكون المسائل المتعلقة بها لا ترجع إلى اختصاص أية وزارة معينة أو لكو نها على العكس من ذلك تهم جميع الوزارات. ويبقى من الممكن دائما أن تسند إلى الوزير الأول اختصاصات جديدة خاصة رعيا لاعتبارات من نفس القبيل. ويتجلى ذلك في ان قانون 12 أكتوبر 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 الصحيفة 3289) يسند إليه مسؤولية تنظيم الأثمان ومراقبتها وهي مسؤولية يضطلع بها بواسطة مديرية للأسعار محدثة بالمرسوم الصادر في 4 يناير 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3094 – الصحيفة 403) وموضوعة تحت سلطته.

ويمارس حاليا ومنذ سنة 1972 سلطات ادارة الدفاع الوطني التي فوضها إليه الملك بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية بعد ان حذفت وزارة الدفاع الوطني (انظر ما سبق).

وأخيرا يمكن أن يعهد إليه ببعض القطاعات التي يسيرها تحت سلطته وزير منتدب أو كاتب للدولة لدى الوزير الأول.

2) مصالح الوزير الأول

يضطر الوزير الأول نظرا لجسامة المهام الملقاة على عاتقه إلى الاستعانة بمساعدين من مختلف الاصناف وإلى عمل مصالح دائمة.

وتختلف درجات مساعديه حيث أنه يستعين في بعض الأحيان بسلطة وزارية أو نائب للوزير الأول أو وزير منتدب تختلف وظائفهم بطبيعة الحال. وغالبا ما يستعين بكتاب الدولة أو نواب كتاب الدولة الذين يعهد إليهم تحت إشرافه بمسؤولية تسيير شؤون معينة. وبما أن الأهمية المستمرة أو المؤقتة التي تكتسيها الشؤون المذكورة اقتضت اسنادها إلى الوزير الأول فان هذا الأخير يتتبعها بواسطة كاتب الدولة كما هو الشأن حاليا (حكومة 5 نونبر 1981 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 عدد 3603 –الصحيفة 1378) بالنسبة لكاتبين للدولة: الشؤون الصحراوية والشؤون الادارية مع العلم أن الشؤون الاقتصادية اسندت لاحقا إلى وزير منتدب (الظهير بتاريخ 3 يوليوز 1982 والمرسوم بتاريخ 25 يونيو 1982 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1982 تحت عدد 3641 الصحيفة 1000).

وتلحق كذلك بالوزير الأول أحيانا بعض المصالح التي ترقى إلى مندوبيات سامية للقيام بماموريات تضفي عليها الظروف أهمية خاصة مثل اعادة بناء مدينة أكادير والتكوين المهني والتعاون الوطني وغيره. وبما أنه ليس هناك أي حل دائم فإن هذا الميدان يعرف الكثير من التغيير والتحويل حيث أن المندوبية السامية لاعادة بناء مدينة أكادير حذفت بعد أن قامت بمهمتها (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 20 يناير 1973 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3155 –الصحيفة 1151). بيد أن مشاكل التكوين المهني عهد بها إلى مؤسسة عمومية (الظهير بمثابة قانون الصادر في 21 مايو 1974 باحداث مكتب التكوين المهني وانعاش الشغل – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3213 –الصحيفة 1435). وآخر مثال يمكن تقديمه في هذا الصدد ومنذ صدور الظهير بتاريخ 25 أبريل 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3213 الصحيفة 1443) يتعلق باسناد مسؤولية الانعاش الوطني إلى مندوب سام برتبة وزير مع العلم أن المرسوم بتاريخ 21 مارس 1977

(الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 –الصحيفة 931) الذي يحدد اختصاصات وتنظيم المندوبية السامية يضع هذه الأخيرة بصريح العبارة تحت سلطة الوزير الأول.

وقد تم تكليف وزير التجهيز بعد ذلك بالانعاش الوطني (اكتوبر 1977) ثم وزير التشغيل (5 نونبر 1981) وكان من شأن هذا الالحاق أن يؤدي بالطبع إلى اختفاء المندوبية السامية (1).

وأخيرا يمكن أن يكلف بعض المساعدين من رتب مختلفة بمؤازرة الوزير الأول. ويتعلق الأمر بمديرين أو مديرين عامين. وهكذا أحدثت بالظهير الصادر في 16 يونيو 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3060 –الصحيفة 1352) مديرية للتنمية الجهوية لدى الوزير الأول، وهي مديرية لم تعمر كثيرا لأنه تبين أنه من الأنسب أن يعهد إلى سلطة واحدة بكل من التخطيط والتنمية الجهوية. ونذكر في هذا الصدد أن المرسوم بتاريخ 4 يناير 1972 أحدث مديرية للأثمان لدى الوزير الأول كذلك.

ولمساعدة الوزير الأول على الاضطلاع بمهمته يتوفر ككل وزير على ديوان وهو جهاز مؤقت، وعلى رئاسة حكومة باعتبارها جهازا اداريا مستمرا.

ولا يختلف ديوان الوزير الأول من حيث طبيعته أو مهامه عن الدواوين الوزارية الأخرى. ويتألف الديوان من مساعدين يختارهم الوزير الأول شخصيا ويكون وجودهم مرتبطا برئيس الحكومة.

وفي مقابل ذلك فإن رئاسة الحكومة المتمثلة أساسا في الأمانة العامة للحكومة تكتسي صبغة مستمرة تتلاءم وطبيعة مهمتها الأساسية مع العلم أن هذه الأمانة المنظمة بظهير 10 دجنبر 1955 تضطلع بمهمة عامة للدراسة والمراقبة وبمهام خصوصية في ميدان العمل الاداري وتشتمل على خمس مصالح:

أ) مصلحة التشريع

تمثل هذه المصلحة احدى المؤسسات النادرة التي تشكل امتدادا لاحدى مؤسسات الحماية الفرنسية أي مصلحة التشريع التابعة للكتابة العامة للحماية (2). وتكتسي

---

1) عهد في شهر ماي 1972 الى مندوب سام بالتنمية الفلاحية للجهة الجنوبية (طرفاية وأكادير وورزازات).

2) «دراسة القانون العام المغربي» لديراند باريس 1955 – L.G.D.J ص 112».
cf. DURAND (E): Traité de droit public marocain, Paris, 1955 L.G.D.J., p. 112.

هذه المصلحة أهمية بالغة لأنها تقوم بالتنسيق القانوني للنشاط الحكومي. وتتولى بأقسامها الأربعة دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعدها مختلف الوزارات وصياغتها في قالبها النهائي. وعندما لا تدخل هذه النصوص في اختصاص أية وزارة معينة أو عندما تتعلق بعدد منها فإن مصلحة التشريع هي التي تكلف باعدادها.

ومبدئيا لا يعمل بأي مقرر عام دون دراسته من لدن هذه المصلحة التي تقوم بدور يكون أحيانا غير يسير، ويتمثل في دور المستشار القانوني للحكومة والسلطات الوزارية وتدخل جلسات العمل مع ممثلي مختلف الوزارات والمذكرات الكتابية والاتصالات غير الرسمية في نطاق الأساليب التي يستعملها عادة موظفو المصلحة للقيام بمهامهم.

وتتجلى هذه المراقبة في التأشير على النص والذي بدونه لا يمكن نشره بالجريدة الرسمية.

وأخيرا تناط بمصلحة التشريع مهمة أساسية تتعلق بتفحص الطعون الادارية من أجل الشطط في استعمال السلطة المقدمة بشأن المقررات الصادرة عن السلطات الادارية.

ب) مصلحة الادارة العامة

تسهر مصلحة الادارة العامة على تطبيق بعض النصوص التشريعية الخصوصية الداخلة في اختصاص الحكومة (الجمعيات والمهن المنظمة والهيئات المهنية وغيرها) (1).

ج) مفتشية المصالح الادارية

يرجع احداث هذه المصلحة كذلك إلى عهد الحماية ويستجيب عملها لضرورة التوفر على جهاز تفتيش يستطيع مراقبة مجموع الادارة للوقوف على أوجه الخلل في التنظيم أو التسيير، ولاقتراح الحلول الملائمة عند الاقتضاء. ومن البديهي أن تكون لهذه المهمة أهمية مستمرة تزداد قيمة بقدر ما تدعو الضرورة إلى تكيف الادارة مع مسيرة التطور. غير أن قلة الموظفين من ذوي الدراية والكفاية في ميدان التقنيات الادارية اللازمين للقيام بمثل هذه المهمة تحد بكثير من امكانات عمل المفتشية. ورغم التصريحات التي يلح فيها باستمرار على ضرورة فسح المجال المؤمل للدور الذي تقوم به المفتشية فإن هذه الأخيرة لم تتوفر بعد على الموظفين الذين لا تستطيع بدونهم تقديم الخدمات التي أحدثت من أجلها.

---

1) نقلت اختصاصات هذه المصلحة في ميدان الحالة المدنية الى وزارة الداخلية بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 عدد 3350 ص 80).

د) المصلحة الادارية والمالية

إن المصلحة الادارية والمالية مكلفة أساسا بالتسيير ولا سيما بتدبير الشؤون المالية للمصالح التابعة لرئاسة الحكومة.

وتنبغي الاشارة في الأخير كذلك إلى المطبعة الرسمية وإلى مصلحة الترجمة العامة.

هذا وقد ضمت الامانة العامة للحكومة في بعض الفترات جهازا آخر هو مديرية الوظيفة العمومية قبل أن ترق هذه الأخيرة إلى وزارة أو إلى كتابة للدولة. غير أن شروط هذا الالحاق تغيرت منذ 8 يونيو 1965 باحداث وزارة الشؤون الادارية – الامانة العامة للحكومة اذ ان المرسوم الملكي بتاريخ 21 غشت 1965 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2757 –الصحيفة 1838) يرتب في نفس المستوى كلا من مصالح الوظيفة العمومية ومصالح الأمانة العامة للحكومة التي أصبحت جميعها تؤلف مصالح الوزارة الجديدة. وفي بعض الأحيان وقع فصل مهام وزير الشؤون الادارية عن مهام الأمين العام للحكومة كما كان الشأن فيما بين 3 أكتوبر 1970 و 20 نونبر 1972، وهي الفترة التي احتفظ فيها وزير الشؤون الادارية السابق بمهام الأمين العام للحكومة الى جانب مهام وزارية أخرى.

وقد كان الأمر كذلك في الحكومتين المؤلفتين بتاريخ 10 أكتوبر 1977 و 5 نونبر 1981.

ومن المعلوم أن صفة وزير التي يتمتع بها الأمين العام للحكومة تعطي لتدخلاته وزنا قد لا يتوافر لها لو كان مجرد موظف سام. وينبغي أن لايغيب عن الذهن أنه يجوز للأمين العام للحكومة الاستناد عند الضرورة إلى سلطة الوزير الأول (1).

وإذا كنا قد أكدنا على هذه المسألة، فذلك راجع إلى أن دور الأمين العام يكتسي أهمية بالغة بالنسبة لحسن تنظيم أعمال الحكومة وإلى ان النجاح في هذا الميدان يقتضي حسن التفاهم مع جميع أعضاء الحكومة، لأنه هو الذي يضطلع بمهمة التحضير للاجتماعات الحكومية من مجالس وزارية ومجالس للحكومة. وتعد دراسة المسائل المعروضة على نظر رئيس الحكومة وتحضير جدول أعمال الاجتماعات بمثابة العناصر الأساسية لهذه المهمة التي يدخل في نطاقها كذلك التحضير المادي للاجتماعات واستدعاء الوزراء المعنيين بالأمر وتحرير المحاضر وتبليغ المقررات المتخذة وما إلى ذلك.

---

1) تقلد الأمين العام الحالي طيلة عدة سنوات مناصب هامة بالديوان الملكي أو في حظيرة الحكومة. وتظهر سلطته متساوية لتلك التي قد يخولها له منصب وزير.

ب) اعضاء الحكومة

لا يشير الفصل 58 من الدستور سوى إلى الوزراء، غير أن فئة الوزراء متنوعة من جهة كما أن الحكومة تضم من جهة ثانية سلطات أخرى.

1) الوزراء

يمكن ترتيب الوزراء في صنفين اثنين وزراء الدولة والوزراء المكلفون بوزارة متخصصة والمعروفون بالوزراء التقنيين.

أ) وزراء الدولة

لا يرد وزير الدولة باستمرار في حظيرة التشكيلة الحكومية لأن احداث منصب وزير الدولة يستجيب بوجه عام لاهتمامات ذات طابع سياسي بالمفهوم الواسع للكلمة، وتنطبق هذه الحالة على الحكومة التي كانت تضم في شهر مارس 1977 بصفة وزراء الدولة الأمناء العامين لأربع هيئات سياسية عملوا إلى جانب الحكومة خلال فترة تنظيم الانتخابات. والواقع أن تعيين وزير دولة داخل الحكومة قد يستند إلى الرغبة في الاستفادة من التأثير السياسي والتجربة الخاصة لشخصية ما، أو بهدف اعطاء شخصية ذات كفاءة وحنكة مكانتها المتميزة داخل الحكومة. وقد لا تكون لوزير الدولة مأمورية معينة رغم تمتعه ببعض الصدارة بالنسبة لأعضاء الحكومة الآخرين. وهكذا يوجد وزيران للدولة بدون مهام في الحكومة المؤلفة بتاريخ 5 نونبر 1981 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3603 –الصحيفة 1378). وعلى العكس من ذلك غالبا ما يعهد إلى وزير الدولة بالاشراف على وزارة من الوزارات. وقد كان هناك أربعة وزراء للدولة من هذا النوع في الحكومة المؤلفة يوم 10 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 –الصحيفة 2895) واثنين فقط في الحكومة المؤلفة بتاريخ 5 نونبر 1981 (الشؤون الخارجية والتعاون).

غير أنه وحتى إذا كان وزير الدولة لا يتحمل أية مسؤولية وزارية فإنه يساهم باعتباره من أعضاء الحكومة في اعداد المقررات التي تلزم هذه الأخيرة دون المشاركة في تنفيذها.

ب) الوزراء التقنيون

يشرف هؤلاء الوزراء على الادارات المركزية. ويحدد عددهم واختصاصاتهم في نص الظهير الصادر بتأليف الحكومة أو تعديلها. وعدد الوزراء ليس قارا لأن المهام الوزارية التي تجعل من الوزير رئيس إدارة ما تكتسي هي الأخرى طابعا سياسيا تتفاوت أهميته بحسب الظروف.

ب) اعضاء الحكومة

لا يشير الفصل 58 من الدستور سوى إلى الوزراء، غير أن فئة الوزراء متنوعة من جهة كما أن الحكومة تضم من جهة ثانية سلطات أخرى.

1) الوزراء

يمكن ترتيب الوزراء في صنفين اثنين وزراء الدولة والوزراء المكلفون بوزارة متخصصة والمعروفون بالوزراء التقنيين.

أ) وزراء الدولة

لا يرد وزير الدولة باستمرار في حظيرة التشكيلة الحكومية لأن احداث منصب وزير الدولة يستجيب بوجه عام لاهتمامات ذات طابع سياسي بالمفهوم الواسع للكلمة، وتنطبق هذه الحالة على الحكومة التي كانت تضم في شهر مارس 1977 بصفة وزراء الدولة الأمناء العامين لأربع هيئات سياسية عملوا إلى جانب الحكومة خلال فترة تنظيم الانتخابات. والواقع أن تعيين وزير دولة داخل الحكومة قد يستند إلى الرغبة في الاستفادة من التأثير السياسي والتجربة الخاصة لشخصية ما، أو بهدف اعطاء شخصية ذات كفاءة وحنكة مكانتها المتميزة داخل الحكومة. وقد لا تكون لوزير الدولة مأمورية معينة رغم تمتعه ببعض الصدارة بالنسبة لأعضاء الحكومة الآخرين. وهكذا يوجد وزيران للدولة بدون مهام في الحكومة المؤلفة بتاريخ 5 نونبر 1981 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3603 –الصحيفة 1378). وعلى العكس من ذلك غالبا ما يعهد إلى وزير الدولة بالاشراف على وزارة من الوزارات. وقد كان هناك أربعة وزراء للدولة من هذا النوع في الحكومة المؤلفة يوم 10 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 –الصحيفة 2895) واثنين فقط في الحكومة المؤلفة بتاريخ 5 نونبر 1981 (الشؤون الخارجية والتعاون).

غير أنه وحتى إذا كان وزير الدولة لا يتحمل أية مسؤولية وزارية فإنه يساهم باعتباره من أعضاء الحكومة في اعداد المقررات التي تلزم هذه الأخيرة دون المشاركة في تنفيذها.

ب) الوزراء التقنيون

يشرف هؤلاء الوزراء على الادارات المركزية. ويحدد عددهم واختصاصاتهم في نص الظهير الصادر بتأليف الحكومة أو تعديلها. وعدد الوزراء ليس قارا لأن المهام الوزارية التي تجعل من الوزير رئيس إدارة ما تكتسي هي الأخرى طابعا سياسيا تتفاوت أهميته بحسب الظروف.

ولعل تحليل التركيب الذي عرفته مختلف الحكومات المتعاقبة منذ حصول البلاد على استقلالها يمكن من ابراز مدى التطور الذي تحقق في هذا الميدان. ويتضح من هذا أن إحداث المناصب الوزارية أو تحويلها أو الغائها ليست رهينة بدواع إدارية ذات صبغة تقنية فحسب ولكنها رهينة كذلك باعتبارات ذات طابع سياسي.

2) كتاب الدولة ونواب كتاب الدولة

ليس هناك في الحقيقة أي فارق قانوني يميز بين الفئتين، ووجودهما يستجيب لحاجات قابلة للتغير، ويشارك كتاب الدولة ونواب كتاب الدولة عمليا في جميع الحكومات ولا يتغير سوى عددهم. غير انه ينبغي التأكيد أن صيغة الفصل 58 من الدستور لا تمكن من اعتبارهم اعضاء في الحكومة نظرا لأن هذا النص لا يتضمن أدنى اشارة إليهم. وعمليا تقترب وضعية كتاب الدولة كثيرا من وضعية الوزراء. ويتجلى الفرق الأساسي بينهم وبين الوزراء في أنهم لايحضرون بحكم القانون اجتماع المجلس الوزاري، ولا يدعون إليه مبدئيا إلا عندما يتداول في شؤون ترتبط باختصاصاتهم.

وهناك بعض النصوص الصادرة بتأليف الحكومة تميز بوضوح بين الوزراء وكتاب الدولة مثل المرسوم الملكي بتاريخ 8 يونيو 1965 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2746 الصحيفة 1135) ويحدد الفصل الأول تأليف الحكومة بالاشارة إلى الوزراء فقط: «تتألف الحكومة...ويكون نظامها حسبما يلي: «وزير...» وينص الفصل 2 على ما يلي: «يعين وكيل الوزارة في...» وعلى العكس من ذلك هناك نصوص أخرى لا يظهر فيها هذا التمييز بالمرة: مثل الظهير بتاريخ 20 نونبر 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3138 –الصحيفة 3295)، أو الظهير بتاريخ 25 أبريل 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3209 –الصحيفة 1112) أو الظهير بتاريخ 5 نونبر 1981 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3603 الصحيفة 1378).

إن إحداث كتابة للدولة يمكن أن تجمع تحت سلطة واحدة بعض المصالح التي لا تبرر أهميتها احداث وزارة خاصة، أو إذا كانت أهمية الشخص الموكولة إليه هذه الوظائف لا تؤهله بعد لأن يسند إليه منصب وزير. غير أن تعيين كاتب الدولة أو نائب كاتب الدولة يمكن أن يستجيب كذلك لضرورة منح وزير ما المساعدين الذين يحتاج إليهم لتسيير وزارته. وسبقت الاشارة إلى أن مثل هذه الحاجة هي التي دعت إلى الحاق عدد من كتاب الدولة بالوزير الأول. ومهما يكن من أمر فان اختصاصات كاتب الدولة أو نائب كاتب الدولة يحددها رئيس الحكومة من حيث المبدأ على الأقل بينما توضح تقنيا عن طريق تفويض الامضاء أو السلطة، المحدد نظامه بالظهير الشريف بتاريخ 13 دجنبر 1980 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3558).

ج) التشكيلات الحكومية

ان جسامة وتنوع المهام الحكومية يقتضيان تنظيما دقيقا لعمل الحكومة في حظيرة تشكيلات مختلفة.

وأهم هذه التشكيلات المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك والذي يشكل الاجتماع العام للحكومة والذي يحضره جميع الوزراء وكذا كتاب الدولة ونواب كتاب الدولة عندما تكون المسائل المعالجة داخلة في اختصاصاتهم. وبطبيعة الحال تعرض على المجلس الوزاري جميع المسائل الهامة. وكانت الدساتير السابقة تنص بصريح العبارة على أن بعض المقررات يجب أن تقع المداولة فيها بمجلس وزاري. وورد في دستور سنة 1972 توضيح أكثر دقة حيث أن الفصل 65 نص على بيان وتعداد المسائل التي يجب أن تحال على المجلس الوزاري ومن بينها القضايا التي تهم السياسة العامة للدولة ومشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ومراسيم القوانين أو حتى مشروع المخطط الخ. ويتعلق الأمر في هذا الصدد بمقتضى يراد به اضفاء الصبغة التأسيسية على ممارسة ما، مادامت طبيعة القضايا المعنية لايمكن تصور عرضها الا على حكومة مسؤولة.

ويضم مجلس الحكومة أعضاء الحكومة برئاسة الوزير الأول. وينعقد مرة في الأسبوع كل خميس وتعرض عليه المسائل التي تهم مختلف الوزراء، أو التي قد تلزم بانعكاساتها المسؤولية الجماعية للحكومة.

غير أن اتساع نطاق مشاكل الحكومة وتشعبها استوجبا احداث تشكيلات حكومية مصغرة ومتخصصة في دراسة مسائل تهم بعض الوزارات فقط. ويتعلق الأمر بمجالس مشتركة بين الوزارات تكون تارة مؤقتة وغير رسمية وتارة دائمة وقانونية

ففي الحالة الثانية يحدث المجلس المشترك بين الوزارات بنص يحدد تأليفه واختصاصاته. وهكذا وجد لمدة طويلة مجلس اقتصادي مشترك بين الوزارات كان مكلفا ببحث المسائل ذات الصبغة الاقتصادية المعروضة على أنظار رئيس الحكومة أو على المجلس الوزاري بقصد التقرير والسهر على تنفيذ هذه المقررات والتنسيق الدائم لعمل الوزارات في ميدان ادارة الشؤون الاقتصادية. وألغي هذا المجلس بمرسوم بتاريخ 3 يوليوز 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3114 –الصحيفة 1747). ولكن ما زالت هناك أجهزة من هذا القبيل مثل اللجنة الوزارية لاعداد التراب الوطني المحدثة بالمرسوم الصادر في 6 غشت 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2911 –الصحيفة 1807) والمغير في سنة 1982 (المرسوم بتاريخ 6 مارس 1982 الجريدة الرسمية عدد 3623 –الصحيفة 316).

ومن البديهي انه يجوز للوزير الأول ان يجتمع بالوزراء المعنيين بالأمر لدراسة مشكل معين، وتنتهي هذه الاجتماعات المنعقدة في فترات متفاوتة بمجرد العثور على حل للمشاكل المطروحة.

الفرع الثالث: الادارات المركزية

تتألف هذه الادارات من الوزارات التي يسيرها الوزير أو كاتب الدولة بمساعدة ديوانه. وتنبني الادارة المركزية في حد ذاتها على النموذج التسلسلي القائم على أساس مبدأ تقسيم العمل. غير أن مكانة مستقلة تخصص لادارة الانعاش الوطني التي تعد استثناء بالنسبة لهذا الهيكل التنظيمي.

الفقرة 1 – المصالح الوزارية

يندرج احداث المصالح الوزارية في نطاق استمرارية تاريخية. ولكنه يعكس كذلك تطور المهام الادارية التي تفسر بدورها ما يعترض الادارة من عقبات عويصة تتمحور أساسا حول مشكل الملاءمة والتي لم توجد لها حلول مرضية لحد الآن. وكيفما كان الحال فان بعض الوزارات تحتل مكانة أساسية نظرا للدور المنوط بها في تنفيذ سياسة التنمية.

أ – احداث المصالح الوزارية

ان عدد الادارات المركزية وتخصصها ليسا محددين بكيفية مطلقة وقارة. وقد سبقت الاشارة إلى أن اعتبارات سياسية أو تقنية يمكن أن تستوجب ادخال تغييرات على تنظيم الادارة المركزية.

وقد يترتب على الرغبة في اشراك العديد من الشخصيات في الحكومة تقسيم بعض الوزارات أو احداث وزارة جديدة. وعلى العكس من ذلك فإن انصراف الاهتمام إلى ضمان تنسيق أحسن لتدبير شؤون قطاع من قطاعات العمل يفرض جمع وزارات كانت مستقلة تحت سلطة وزير واحد. وهكذا تبلورت الرغبة في اعتبار الاقتصاد كلا لا يتجزأ فيما بين 1956 و 1960 باحداث وزارة للاقتصاد الوطني ضمت نحو خمس وزارات ذات اهتمام اقتصادي هي المالية والتجارة والصناعة والمعادن والملاحة التجارية والفلاحة. ونظرا لضخامة الجهاز المعد لهذه الوزارة وما ترتب عن ذلك من تشعب في الأعمال ظهر انه من الضروري القيام بتوزيع جديد لمختلف قطاعات النشاط التي كانت تضمها علما بأن هذا التوزيع يرجع كذلك إلى ابعاد رجال السياسة الذين دافعوا عن هذا المفهوم.

وتستمد أغلبية الادارات المركزية أصلها من المديريات الشريفة السابقة المحدثة في عهد الحماية والمحولة إلى وزارات غداة حصول البلاد على استقلالها. غير أن بعض الوزارات أحدثت من لاشيء لأن ميدان نشاطها كان في عهد الحماية تابعا لمصالح فرنسية صرفة ألغيت على اثر الاستقلال. وهكذا احدثت وزارتا الشؤون الخارجية والدفاع الوطني وظهرت أيضا وزارات أخرى نتيجة اتساع نطاق اهتمامات الحكومة، مثل وزارة موريتانيا والصحراء المغربية التي ألغيت بعد ذلك أو وزارة الشؤون الادارية–الأمانة العامة للحكومة. وشعورا من السلطات العمومية بأهمية التعمير أحدثت منذ عهد قريب وزارة للسكنى والتعمير والمحافظة على البيئة (أبريل 1972).

وإذا كانت الاهتمامات الحكومية المذكورة قابلة للتطور بطبيعة الحال فإن ذلك يؤدي إلى ظهور الوزارات المرتبطة بها أو اختفائها. وهكذا يمكن أن يعهد بالشؤون الثقافية إلى المسؤول عن التعليم أو أن تسند على العكس من ذلك إلى وزارة مستقلة كما هو عليه الحال منذ 25 أبريل 1974. وكما كان الأمر كذلك من 1965 إلى 1971 (1).

ويسمح تطور البنيات الوزارية للتعليم من إيجاد حلول في قطاع نشاط ذي حساسية ملحوظة. ويتجلى ذلك في أن قطاع التعليم الذي كان معهودا به أول الأمر إلى وزارة واحدة وهي وزارة التربية الوطنية، وقع توزيعه بعد ذلك على أربع وزارات (التعليم العالي –التعليم الثانوي والتقني –التعليم الابتدائي –الشؤون الثقافية والتعليم الأصيل) –ومنذ بضع سنوات تقتسم وزارتان قطاع التعليم (التعليم العالي من جهة والتعليم الابتدائي والثانوي من جهة أخرى) أما اليوم، فإن الشؤون التعليمية أصبحت تابعة لوزارة واحدة.

ويدخل احداث الوزارات وتحويلها في الاختصاص الملكي الممارس بظهير، بيد أن التنظيم الداخلي للوزارات يرجع إلى اختصاص الوزير الأول وبتفويض إلى الوزير المعني نفسه (2). وقد أكدت الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى هذا المبدأ الأصيل في مقررها رقم 6 الصادر بتاريخ 8 يونيو 1978 (الجريدة الرسمية 1978 عدد 3441 الصحيفة 2627).

---

1) راجع رسالة الدكتوراه للسقاط: «العمل الثقافي للسلطات العمومية في المغرب» كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط – 1971.

- SEKKAT (A): L'action culturelle des pouvoirs publics au Maroc - mémoire de doctorat, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales - Rabat, 1971.

2) مع الاستثناء الحديث لوزارة الأوقاف والشؤون الاسلامية – أنظر ما سبق

ب) التخصص الوزاري ووحدة العمل

رعيا للوضعية الحالية (الظهير بتاريخ 5-11-1981 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3603 -الصحيفة 1378) تتألف الادارة المركزية من سبع وعشرين وزارة وكاتبين للدولة لدى الوزير الأول وثلاثة كتاب للدولة لدى وزراء، وبالنظر لحكومة 10 أكتوبر 1977، يلاحظ استقرار في عدد الوزارات الذي يخفي مع ذلك تغييرات مختلفة ينبغي الاشارة إلى اثنين منها: اسناد الشؤون الادارية إلى كاتب للدولة لدى الوزير الأول واحداث وزارة للصيد البحري والملاحة التجارية.

ومن المعلوم أنه يمكن اسناد أمر بعض الشؤون الخاصة إلى مندوبيات سامية مثل قدماء المقاومين واعضاء جيش التحرير. ويعد هذا التخصص رهينا بطبيعة المشاكل المطروحة كما يعرف في الادارات المركزية بجميع الدول رغم إمكانيات التباين في أساليب تطبيقه. ولا تخفى اليوم على أحد المساوىء التي ينطوي عليها مثل هذا التنوع: فبينما تقتضي الأعمال الادارية الكبرى تعبئة الوسائل البشرية والمالية والتقنية والاعلامية وغيرها يلاحظ أن هذه الوسائل موزعة تقريبا على العديد من الاجهزة الادارية التي يجهل بعضها بعضا بحكم ميادين عملها وبنياتها ومبادىء تسييرها. غير أن التخصص الذي لا يجادل في ضرورته يتعارض ومتطلبات وحدة العمل التي تستوجبها كذلك طبيعة المهام الادارية.

ولمواجهة هذا التناقض وقع الالتجاء إلى مختلف تقنيات التنسيق الوزاري. فهناك عمل الوزير الأول المرتكز على مستوى إداري أفقي مثل كاتب للدولة (أبريل 1974) أو وزير منتدب (يوليوز 1982) مكلف بالشؤون الاقتصادية يساعد الوزير الأول على مزاولة عمل تسيير ظرفي لايمكن أن يقوم به أي مرفق اقتصادي. وسيرا على منهاج آخر عهد بالتخطيط المتوسط والطويل الأمد إلى جهاز وزاري تفرض عليه مهمته تنظيم اتصالات مستمرة مع جميع القطاعات الادارية الأخرى. ولا يخفى أن التكامل الوثيق الموجود بين التخطيط والتنمية الجهوية استوجب أن يعهد بمسؤولية التنمية الجهوية إلى كتابة الدولة في التخطيط الملحقة هي الأخرى بالوزير الأول والتي رقيت الى درجة وزارة في سنة 1981.

ومن البديهي أن مختلف الأجهزة التي ينجز العمل الحكومي بواسطتها تضطلع بمهمة أساسية في ميدان التنسيق. غير أن هذا التنسيق لا يمكن أن تكون له فائدة عملية الا إذا كان منظما بصورة مستمرة على جميع مستويات التسلسل الاداري. غير أنه من الصعب جدا توافر هذا الشرط في إدارة تحدد بنياتها على أساس تخصص يؤدي إلى ظهور تسلسلات إدارية عمودية. وان هذه الخصوصيات التي يتسم بها التنظيم الاداري المركزي من بين صعوبات التسيير الأخرى هي التي ينصرف إليها الاهتمام تحت شعار تكيف الادارة مع المهام المنوطة بها.

ج) القطاعات الادارية الكبرى

يلاحظ في هذا الصدد ودون تفضيل بعض الوزارات على أخرى أن البعض منها يحتل مكانة أساسية في حظيرة العمل الاداري، وتعد بمثابة «إدارات متداخلة مع غيرها» لا يمكن أن تجهل أي مشكل من المشاكل التي يعالجها العمل اليومي للادارات الأخرى، ولعل هذه الحالة تنطبق على وزارة الداخلية (1) أو وزارة التخطيط وبطبيعة الحال وزارة المالية.

غير أنه يبدو أن وزارة الداخلية تحتل المكانة الأكثر تمييزا في هذا المجال لأن ضمها لمديريتين من المديريات الشريفة السابقة هما مديرية الداخلية ومديرية مصالح الأمن العمومي جعلها تعرف اتساعا هائلا في نطاق عملها الذي يتجاوز بكثير نطاق المهام التقليدية للمحافظة على النظام العمومي ومراقبة إدارة التراب الوطني. وبما أن هذه الوزارة تتوفر على شبكة أعوان بمجموع أنحاء البلاد في جميع مستويات التنظيم الاداري، فانها بطبيعة الحال تضطلع بمسؤوليات في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظرا للمعونة الهامة التي يمكن أن تقدمها إلى الادارات الأخرى بفضل اتصالاتها المباشرة مع السكان زيادة على أن مراقبتها للجماعات المحلية تمكنها من الاطلاع على مشاغل واهتمامات السكان الذين يعتبرونها المخاطب الأقرب إليهم من غيرها. ثم ان مشاكل التنمية الفلاحية وتجهيز المراكز القروية والتعمير والسكنى شكلت تدريجيا مجموعة من المسائل الهامة الداخلة في نطاق عمل الوزارة، الشيء الذي أدى إلى إعادة النظر في مناهجها ووسائل عملها. ومما تجدر الاشارة إليه بالخصوص أن تطور مهامها فرض عليها منذ سنة 1965 اعارة اهتمام خاص لتكوين اطرها وإلى التعجيل باعداد مسلسل يفضي إلى مراجعة وضعية علاقاتها مع السكان ومع مختلف الأجهزة التي يمثلون في حظيرتها (المجالس المحلية والأجهزة المتخصصة في ميدان القرض الفلاحي والانعاش الوطني والتجديد القروي وغيرها).

ويضاف إلى هذا أن مهمة التنسيق المنوطة بالعمال على المستوى الاقليمي والجهوي بالنسبة لادارات الدولة والجماعات المحلية والأجهزة المهنية تلقي على كاهل وزارة الداخلية مسؤوليات جسيمة في ميدان اعداد التراب الجهوي.

ومما لا شك فيه أنها لا تتدخل بمفردها في هذا الميدان نظرا لوجود وزارة التخطيط وكذا القطاع المحدث مؤخرا (1972) تحت اسم وزارة السكنى والتعمير والذي وقع توسيع نطاق اختصاصه إلى اعداد التراب الوطني منذ سنة 1977.

---

1) روسي «دور وزارة الداخلية ومكانتها في حظيرة الادارة المغربية» A.A.N 1968 ص 91 ومايليها – برادة وكليس الادارة الاقتصادية بالمغرب – المجلة الفرنسية للادارة العمومية. 1979 – ص 103

- ROUSSET (M): Le rôle du Ministère de l'Intérieur et sa place au sein de l'Administration marocaine «A.A.N» 1968, p. 91 et s.

-BERRADA (A): et Claisse (A): l'Administration économique au Maroc. R.F.A.P., 1979 p. 103.

غير أنه اذا كانت الأولى بحكم تخصصها في اعمال تقدير النماء تعمل على مستوى تحديد الاتجاهات الكبرى للتنمية ورسم البرامج، وان الثانية تركز عملها على المشاكل الخصوصية الناتجة عن السكنى وتنظيم التنمية الحضرية واتصالها بالمجموعات العمرانية القروية في مجال اعمال الاعداد الجهوي، فإن وزارة الداخلية تعد بمثابة نقطة المرور اللازمة للاتصال بالسكان المعنيين بالأمر والتي بفضلها يمكن الاستفادة عند تنفيذ الأعمال من التنسيق الذي يقوم به أعوان وزارة الداخلية الموزعون على جميع الوحدات الادارية.

وبنفس الطريقة يمكن ابراز مدى مساهمة وزارة الداخلية في تنفيذ برامج الوزارات الأخرى ولا سيما منها وزارة الفلاحة التي تعد عنصرا أساسيا في التنظيم الاداري نظرا لأهمية القطاع الفلاحي في الاقتصاد الوطني إذ أن هذا القطاع يهم 57،3% من مجموع السكان ويساهم في تكوين الناتج الداخلي الاجمالي بنسبة 15،3% ويوفر 47% من فرص الشغل على المستوى الوطني (مخطط 1981 –1985 –الجزء الثاني) (1).

هذا وقد كان للمجهود الجبار المبذول منذ الاستقلال لضمان التنمية الفلاحية اثره على بنيات وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي وأساليب تدخلها لا سيما وان استرجاع أراضي الاستعمار ابتداء من سنة 1963 ثم اراضي «الملك» التي كان يملكها الأجانب منذ سنة 1973 وسع بكثير نطاق المسؤوليات المباشرة وغير المباشرة الملقاة على الوزارة في العالم القروي إلى حد أصبح من اللازم معه تقسيم أعمال هذه الوزارة مع العلم أن هذه الأعمال تنجز اليوم أساسا بفضل احداث مكاتب جهوية للاستثمار الفلاحي وأجهزة متخصصة تتمتع بنظام يجري عليه القانون الخاص، وتتدخل إما في ميدان التسويق أو في ميدان التسيير إلى أن يساعد تنفيذ الاصلاح الزراعي الادارة على الاهتمام فقط بدور المراقبة والاشراف على الأجهزة التعاونية التي تعد بمثابة المحور الأساسي الضروري لعملها.

ثم ان عدم كفاية تأطير السكان القرويين من لدن المصالح الخارجية للفلاحة والتقنيين التابعين لها يحمل رجال السلطة التابعين لوزارة الداخلية على القيام بدور التنشيط الذي ييسره وجودهم النظامي في حظيرة عدة أجهزة محلية أو جهوية معهود إليها بالتنمية الفلاحية.

---

1) الاحصاء العام لسنة 1982 – راجع الغرفي: «المساهمة في بناء سياسة فلاحية» المعهد الوطني للبحث الزراعي – الرباط 1964. –فيلونوف «وضعية الفلاحة ومستقبلها في الاقتصاد المغربي» L.G.D.J– باريس 1971 –ودوبوا: «من أجل إصلاح الادارة الفلاحية بالمغرب العالم الثالث – (دراسات) P.U.F 1965 – ص 75.

-cf. Ghorfi (Nor El): Contribution à l'édification d'une politique agricole, l'I.N.R.A., Rabat 1964. -Villeneuve (M): la situation de l'agriculture et son avenir dans l'économie marocaine. L.G.D.J., Paris 1971

- DUBOIS (J): Pour une réforme de l'administration agricole marocaine, Tiers monde (Etudes).

ويثير التمدرس والصحة العمومية مشاكل كبرى على اعتبار أنه لايمكن أن تكون هناك تنمية دون بذل مجهود مهم من أجل رفع المستوى الثقافي(1) والمستوى الصحي للسكان (2). وبما أن التعليم الابتدائي والصحة العمومية في مستواها الأولي يقتضيان بالضرورة الاتصال بالسكان فإن رجل السلطة لايسعه سوى أن يتتبع عن كثب الشروط التي تقدم بموجبها المصلحتان الأساسيتان المذكورتان إلى العموم الخدمات التي وقع احداثها من أجلها.

وهكذا يتضح يوما بعد يوم ان الاهتمام اليومي لأعوان وزارة الداخلية ينصرف بطبيعة الحال إلى جميع الظروف التي يقتضي عيش السكان توافرها.

الفقرة 2 –الوزير

إذا كان الوزير شخصية سياسية تستمد نظامها من القانون الدستوري فإنه يعد كذلك سلطة إدارية ويشرف على مجموعة من المصالح متحملا في ذلك مسؤوليته ومستمدا اختصاصاته إما من كونه رئيس مصلحة أو من نصوص خاصة.

وتناط بالوزير مهمة تعيين الموظفين التابعين لادارته، ويمارس سلطة إصدار التعليمات وسلطة تنظيمية وضمن نطاق أوسع سلطة تدبير شؤون جميع الأنشطة المعهود بها إلى إدارته. وتخوله ممارسة مختلف السلطات المذكورة حق اتخاذ تدابير بموجب قرارات وزيرية.

أ) سلطة التعيين

لايختص الوزير في الأصل بسلطة التعيين بل تفوض إليه من طرف الملك الذي يمارسها دستوريا بصفة عامة بالنسبة لجميع موظفي الدولة المدنيين والعسكريين. وقد ورد هذا التفويض في الظهير بتاريخ 18 يوليوز 1972.

---

1) يتبين من إحصاء سنة 1971 (نتائج الاستطلاع في العشر –شتنبر 1972) أن نسبة 78% من الرجال و 98% من النساء في العالم القروي لاتعرف القراءة والكتابة. ولاتردد على المدارس سوى 42% من عدد الأطفال البالغين سن التمدرس 8 الى 14 سنة والمحدد عددهم في 3.020.000.

2) العلمي: تنظيم وتسيير الجهاز الصحي بالمغرب رسالة دبلوم الدراسات العليا في الحقوق، الرباط 1977.

-Alami: Organisation et fonctionnement du système sanitaire au Maroc, mémoire CES Droit, Rabat, 1977.

ولا يستثنى من سلطة التعيين المخولة للوزير سوى التعيين في المناصب السامية الذي يبقى من اختصاص الملك، وترتبط بسلطة التعيين السلطة التأديبية تجاه الأعوان وكذا سلطة تدبير حياتهم الادارية التي يمارسها الوزير طبق الشروط المنصوص عليها في القواعد النظامية ولا سيما النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الأساسية الخاصة. غير أن المتصرفين والمتصرفين المساعدين بالأسلاك المشتركة بين الادارات المركزية والمحدثة في سنة 1963 لا يخضعون تماما لسلطة التدبير المذكورة (انظر فيما بعد: موظفو الادارة).

ب) سلطة اصدار التعليمات

يتولى الوزير باعتباره مسؤولا عن تدبير شؤون المصلحة اعداد التوجيهات التي ينبغي أن يعتمد عليها الأعوان في القيام بمهامهم. وتأخذ هذه التوجيهات شكل مناشير، ويضمن احترام التوجيهات الوزيرية بفضل السلطة التأديبية وتدخل الوزير في سير الحياة الادارية للأعوان. غير أن سلطة اصدار التعليمات تتمم أحيانا بسلطة تقويم أعمال المرؤوسين إذا كانت غير مطابقة للتوجيهات الوزيرية. ولكن سلطة التقويم هذه لايمكن أن تمارس قانونيا عندما تسند اختصاصات خاصة بصريح العبارة إلى بعض الأعوان باعتبارها اختصاصات مقصورة عليهم. ويبقى أن السلطة الرئاسية تحتفظ بالقوة الكافية للتوفيق بكل سهولة بين عمل المرؤوسين والاتجاه الذي يحدده الوزير.

ج) السلطة التنظيمية

لايتمتع الوزير مبدئيا بالسلطة التنظيمية التي أسندت إلى الوزير الأول بوجه عام. غير أن الفصل 63 من الدستور ينص على أن «للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء». ولكن هذا الحق لايمكن اعتباره اذنا في التفويض العام للسلطة التنظيمية المرتبطة بالشؤون الخاصة بمختلف الوزارات لأن مثل هذا التأويل قد يؤدي إلى تجريد السلطة التنظيمية المسندة دستوريا إلى الوزير الأول من مضمونها. ولهذا فإن التفويض المذكور يقتصر على مسائل معينة فقط.

ويساهم الوزير مع ذلك في ممارسة السلطة التنظيمية المسندة إلى الوزير الأول عندما يكلف بتنفيذ المراسيم التنظيمية إذ عليه أولا أن يوقعها بالعطف ثم أن يتخذ على أساس الاختصاص المسند إليه صراحة في المرسوم القرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقها.

وإذا كانت مسألة ما تدخل في اختصاص عدة وزراء دعي كل واحد منهم للمشاركة في اعداد التدبير المطابق. وحينئذ يتخذ هذا التدبير في شكل قرار مشترك أو قرار وزرائي.

ولا يستثنى من سلطة التعيين المخولة للوزير سوى التعيين في المناصب السامية الذي يبقى من اختصاص الملك، وترتبط بسلطة التعيين السلطة التأديبية تجاه الأعوان وكذا سلطة تدبير حياتهم الادارية التي يمارسها الوزير طبق الشروط المنصوص عليها في القواعد النظامية ولا سيما النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الأساسية الخاصة. غير أن المتصرفين والمتصرفين المساعدين بالأسلاك المشتركة بين الادارات المركزية والمحدثة في سنة 1963 لا يخضعون تماما لسلطة التدبير المذكورة (انظر فيما بعد: موظفو الادارة).

ب) سلطة اصدار التعليمات

يتولى الوزير باعتباره مسؤولا عن تدبير شؤون المصلحة اعداد التوجيهات التي ينبغي أن يعتمد عليها الأعوان في القيام بمهامهم. وتأخذ هذه التوجيهات شكل مناشير، ويضمن احترام التوجيهات الوزيرية بفضل السلطة التأديبية وتدخل الوزير في سير الحياة الادارية للأعوان. غير أن سلطة اصدار التعليمات تتمم أحيانا بسلطة تقويم أعمال المرؤوسين إذا كانت غير مطابقة للتوجيهات الوزيرية. ولكن سلطة التقويم هذه لايمكن أن تمارس قانونيا عندما تسند اختصاصات خاصة بصريح العبارة إلى بعض الأعوان باعتبارها اختصاصات مقصورة عليهم. ويبقى أن السلطة الرئاسية تحتفظ بالقوة الكافية للتوفيق بكل سهولة بين عمل المرؤوسين والاتجاه الذي يحدده الوزير.

ج) السلطة التنظيمية

لايتمتع الوزير مبدئيا بالسلطة التنظيمية التي أسندت إلى الوزير الأول بوجه عام. غير أن الفصل 63 من الدستور ينص على أن «للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء». ولكن هذا الحق لايمكن اعتباره اذنا في التفويض العام للسلطة التنظيمية المرتبطة بالشؤون الخاصة بمختلف الوزارات لأن مثل هذا التأويل قد يؤدي إلى تجريد السلطة التنظيمية المسندة دستوريا إلى الوزير الأول من مضمونها. ولهذا فإن التفويض المذكور يقتصر على مسائل معينة فقط.

ويساهم الوزير مع ذلك في ممارسة السلطة التنظيمية المسندة إلى الوزير الأول عندما يكلف بتنفيذ المراسيم التنظيمية إذ عليه أولا أن يوقعها بالعطف ثم أن يتخذ على أساس الاختصاص المسند إليه صراحة في المرسوم القرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقها.

وإذا كانت مسألة ما تدخل في اختصاص عدة وزراء دعي كل واحد منهم للمشاركة في اعداد التدبير المطابق. وحينئذ يتخذ هذا التدبير في شكل قرار مشترك أو قرار وزراتي.

ورعيا لاسباب عملية يجوز للوزير باعتباره رئيس إدارة أن يمارس سلطة تنظيمية كلما كان ذلك لازما لاتخاذ تدابير تتصل بتنظيم وتسيير المصالح التابعة له حتى ولو لم يعترف له أي نص صراحة بهذا الاختصاص، وفي هذه الحالة يتعلق الأمر بسلطة تنظيمية مستقلة تنتج منطقيا عن طبيعة المهام المنوطة بالوزير. وإذا لم يتأت بعد للمجلس الأعلى البث في هذه النقطة بالذات، فقد سبق أن أصدر في ميدان قريب من هذا القبيل مقررا يحدد قاعدة متينة لهذا الاستنتاج، حيث أنه قرر فيما يخص رئيس الوزارة الذي أصبح الوزير الأول منذ 1962 انه يجوز له باعتباره مكلفا بالادارة العامة للبلاد أن «يتخذ في نطاق التشريع المعمول به، التدابير اللازمة لضمان حسن سير جميع المصالح العمومية» (المجلس الأعلى –الغرفة الادارية بتاريخ 17 أبريل 1961 –الحيحي محمد –مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الغرفة الادارية –الصحيفة 56).

وهذا الحل يمكن، بل يجب أن يطبق على وضعية الوزير في علاقته بالنسبة للمصالح التابعة له.

ومما تجدر الاشارة إليه في الأخير أن عدة نصوص خاصة تسند إلى الوزراء اختصاصات تنظيمية في الميادين الراجعة لتخصصهم.

د) سلطة التدبير

ينبغي دون شك التأكيد هنا أن مختلف السلطات المشار إليها أعلاه تتصل طبعا بتدبير شؤون القطاع الذي تشرف عليه الوزارة بالاضافة إلى أن الوزير هو الآمر الرئيسي بالصرف بالنسبة لميزانية وزارته (1)، غير أنه يجوز له تعيين آمرين بالصرف مساعدين طبق الشروط المنصوص عليها في الفصل 64 من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 بشأن المحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 –الصحيفة 810). ويجوز له كذلك تفويض امضائه طبق الشروط الخاصة بهذا النوع من التفويض والتي سيعنى بدراستها فيما بعد.

ويؤهل الوزير باعتباره آمرا بالصرف للالتزام بالنفقات وتقرير المداخيل المنصوص عليها في الميزانية، فهو الذي يوقع الصفقات ويتحمل مسؤولية صيانة أملاك الدولة التي تستعملها المصالح التابعة له، ويمارس الوصاية على الأشخاص الاعتباريين الجاري عليهم القانون

---

1) لوز: مالية الدولة، كتابة الدولة في المالية مطبوعات لابورت– الرباط – 1972 – ص 436.

-LOZE (M): Les finances d'Etat, secrétariat d'Etat aux finances, éd. la Porte. Rabat 1972 - p. 436.

العام والملحقين بوزارته وبالأخص مختلف المكاتب التابعة لها كما يراقب الأجهزة الجاري عليها القانون الخاص (الجمعيات والهيئات المهنية وشركات الاقتصاد المختلط وغيرها) التي تساهم في تسيير مختلف أنشطة الوزارة في إطار التشريع المعمول به.

وأخيرا يتعين على الوزير تمثيل الدولة لدى القضاء عندما تنشأ منازعات بشأن نشاط وزارته. ولكن سيتضح أن سلطة التمثيل المذكورة لا تكتسي صبغة عامة (انظر فيما بعد: القسم الثاني).

هـ) ممارسة السلطات الوزارية

يمارس الوزير سلطاته بواسطة قرارات أو مناشير أو تعليمات مصلحية، ولكنه لايستطيع شخصيا ممارستها بكاملها. ولهذا تقرر تفويضها في صيغتين، تفويض السلطة وتفويض والامضاء.

ويطبق على تفويض الامضاء نص عام يتمثل في الظهير الصادر سنة 1957 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1957 تحت عدد 2322 –الصحيفة 994) المغير بالظهير بتاريخ 25 غشت 1958 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 تحت عدد 2393 –الصحيفة 2078 والاستدراك الصادر بنفس السنة). ويمكن أن يسنده الوزير إلى اعضاء ديوانه وإلى موظفين سامين بإدارته لهم على الأقل رتبة نائب مدير. غير أن امضاء القرارات التنظيمية لا يمكن تفويضه لأن المفوض له يمضي المقررات باسم الوزير ولحسابه مع العلم ان باستطاعة هذا الوزير التمسك بسلطته وممارستها بنفسه.

وعلى العكس من ذلك فان تفويض السلطة غير منظم بأي نص، وينبغي الالتجاء في هذا الصدد إلى المبادىء العامة المطبقة على ممارسة الاختصاصات لتوضيح نظامه القانوني، وبما أن الاختصاص ليس حقا ذاتيا يستطيع المسند إليه ممارسته به كيفما شاء ولكنه وظيفة عمومية يجب على من أنيطت به أن يمارسها ولا يجوز تفويضه الا بموجب نص صريح، وهكذا فإن الفصل 8 من المرسوم الصادر في 15 شتنبر 1964 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 تحت عدد 2709 –الصحيفة 1991) بشأن تنظيم وزارة الشؤون الاقتصادية والمالية ينص على أن نواب كتاب الدولة الملحقين بهذه الوزارة يمارسون السلطات المفوضة إليهم بقرار لوزير الشؤون الاقتصادية والمالية، وحينئذ يمارس المفوض إليه السلطات موضوع التفويض باسمه ولحسابه من غير أن يستطيع الوزير الذي فوضها استعمالها ما لم يعلن العدول عن التفويض الذي سبق أن أسنده لغيره.

وحاليا فان كلا من وضعية كتاب الدولة وما يمكن أن يفوض إليهم من توقيع أو سلطة تم تقريره وتنظيمه بالظهير الشريف بتاريخ 13 دجنبر 1980 (الجريدة الرسمية

الصادرة في سنة 1981 تحت عدد 3558 –الصحيفة 4)، وتكمن الخصوصية الفريدة لهذا النص في كون القرار الوزيري المسند بموجبه تفويض الى كاتب الدولة يجب ان يؤشر عليه الوزير الأول.

الفقرة 3 –ديوان الوزير

يشتمل ديوان الوزير على مجموعة من المساعدين الذين يختارهم الوزير رعيا لثقته الشخصية بهم ولكفاءتهم على وجه الخصوص، ويرتبط وجود الديوان ارتباطا وثيقا بشخصية الوزير، وعندما يغير هذا الأخير تنتهي مهمة أعضاء الديوان، وفيما يخص الظهير بتاريخ 4 يناير 1956 (غير المنشور) المتعلق بتنظيم الدواوين الوزارية فقد وقع نسخه وتعويضه بالظهير بتاريخ 23 أبريل 1975 (غير المنشور) المغير بالظهير بتاريخ 19 شتنبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389) كما أن المنشور الملكي الصادر في 23 فبراير 1966 (الجريدة الرسمية 1966 عدد 2788 صفحة 635) نص على بعض المبادىء المتعلقة بتعيين أعضاء الدواوين وعلاقاتهم مع المصالح، ويكون عدد أعضاء الديوان محدودا حتى لا تؤدي اعتبارات الصداقة إلى تعدد أعضاء الديوان لأن التعيين في الديوان لا يستجيب سوى لضرورة استعانة الوزير بفئة قليلة من المستشارين والمساعدين الذين يقومون بالمهام التي ليس لديه الوقت الكافي للاضطلاع بها.

واذا كان عدد أعضاء ديوان الوزير الأول يبلغ ثمانية فإن عدد أعضاء ديوان الوزير لا ينبغي أن يتعدى ستة: مدير ديوان ورئيس ديوان وملحقان بالديوان ومكلف بمهمة ورئيس الكتابة الخاصة، بينما لايتوفر كتاب الدولة سوى على رئيس ديوان ورئيس للكتابة الخاصة.

ورعيا لأهمية الدور المنوط بالديوان يجب أن لا يضم هذا الأخير إلا الأشخاص من ذوي الأهلية والكفاية، وفي هذا الصدد يذكر المنشور الملكي الصادر سنة 1966 بأن أعضاء الدواوين الوزارية يجب أن يتوافر فيهم شرطان هما المروءة والكفاية.

وإذا كان الشرط الأول لا يستوجب أي تعليق فإن الشرط الثاني يحتاج إلى شيء من التوضيح لأنه من الضروري أن تكون لمساعدي الوزير معرفة كافية بالادارة بوجه عام وبنوعية نشاط الوزير بصفة خاصة حتى يكونوا في مستوى الموظفين السامين بالوزارة وفي مستوى من يتعاملون معهم خارجها.

والواقع أن للديوان مهمة مزدوجة: فهو يقوم قبل كل شيء بمهمة اتصالات الوزير بمختلف مصالح الوزارة والأشخاص الخارجين عنها مثل المستفيدين من نشاط الوزارة الذين غالبا ما ينضوون تحت لواء هيئات أو جمعيات وكذا الصحافة أو البرلمان وادارات أخرى أو غيرها.

ثم ان الديوان يقوم لدى الوزير بدراسة المسائل السياسية أو التقنية التي يعهد اليه بها الوزير. ومهما يكن من أمر فان الديوان ليس بجهاز أو نشاط اداري وليس له أي اختصاص في هذا الميدان لهذا يجب أن لا يحل محل المصالح المختصة علما بان مهام تدبير الشؤون الادارية مقصورة على الموظفين الدائمين بالوزارة.

وقد تم تعزيز وظيفة الدراسة باحداث مناصب المكلفين بالدراسات في مختلف الوزارات (المرسوم بتاريخ 5 يناير 1981 -الجريدة الرسمية عدد 3560 الصحيفة 84). ويعين هؤلاء من بين حملة شهادات عليا (الاجازة أو دبلوم الدراسات العليا) المتوفرين على أقدمية هامة من العمل بالقطاع العام أو الخاص ويعهد إليهم بمهمة «دراسة وبحث وتتبع الملفات والمشاريع المعهود إليهم بها من لدن الوزارة». ولا يمكن أن يتجاوز عددهم ثمانية في كل وزارة. ويتم تعيينهم من طرف الوزير ويعتبرون في وضعية الحاق إن كانوا موظفين. ويكون التعيين قابلا بذاته للرجوع فيه ولا يمكن أن يترتب عليه الترسيم في أحد أطر الادارة.

الفقرة 4 -المصالح المركزية

إذا كان تنظيم المصالح المركزية يختلف من وزارة إلى أخرى فإن له في خطوطه العريضة شكلا مماثلا. ويدخل هذا التنظيم في مجال السلطة التنظيمة للوزير الأول الذي تتمم مقرراته بقرارات أو مناشير وزيرية. ويمثل تنظيم الادارات المركزية منذ بضع سنوات جانبا مهما من مجهود الاصلاح الاداري الموجه نحو تبسيط وارساء البنيات والاختصاصات على أسس معقولة. ولا يخفى أن هذا المجهود الذي قام بتنسيقه وزير الشؤون الادارية أفضى إلى نشر نصوص تحدد اختصاصات وتنظيم مجموعة من الادارات المركزية. وقد جمعت هذه النصوص التي نشر جلها فيما بين 1975 و 1979 من طرف وزارة الشؤون الادارية في كتاب يحمل عنوان «اصلاح البنيات الادارية» (يوليوز 1979) تم تنقيحه بنشر وثيقة جديدة (يناير 1982) من طرف مديرية الاصلاح الاداري التابعة لكتابة الدولة المكلفة بالشؤون الادارية. وهكذا تم جمع النصوص المتعلقة بالمصالح المركزية والمصالح الخارجية التابعة لعدد مهم من الوزارات.

وبطبيعة الحال، فقد صدرت بعد ذلك نصوص تهم بعض الوزارات مثل وزارة التجهيز ووزارة النقل (المرسوم بتاريخ 4 أبريل 1983 -الجريدة الرسمية عدد 3675 الصحيفة 638-644).

وينبغي أن يعنى في هذا الصدد ببيان الخطوط العامة لتنظيم الادارات المذكورة وبيان مختلف فئات الموظفين الذين يسيرون هذه البنيات.

أ - بنية المصالح المركزية

1) الكاتب العام

تحتل الكتابة العامة في الغالب أعلى رتبة إدارية في مختلف الوزارات. ويشرف عليها الكاتب العام وهو موظف سام يكلف بمهمة خاصة ترتبط بخصوصيات التنظيم الوزاري، وبما أن الوزارة وهي جهاز إداري معقد تقوم تحت سلطة الوزير بمهام إدارية وتقنية متعددة ومختلفة فان ازدواجية المهمة المنوطة بالوزير على كل من المستوى الاداري والسياسي معا تطبع وضعيته بشيء من عدم الاستقرار يتنافى وضرورة الاستمرارية التي يقتضيها العمل الاداري إلى حد ان معرفة الملفات التي لابد منها لتدبير شؤون الوزارة تتضرر من تعاقب الوزراء على الوزارة الواحدة. وفي هذا المستوى تتجلى فاعلية الكاتب العام الذي يضمن استمرار العمل الاداري رغم تعاقب الوزراء.

ويضاف إلى هذا أن اتساع نطاق المهام المعهود بها إلى مختلف الادارات يؤدي إلى تعقد متزايد في تنظيمها الداخلي علما بان توزيع المهام على المصالح يشكل حاجزا كثيرا ما يحول دون أن تكون للمسؤولين عن أهم المصالح فكرة عامة عن عمل الوزارة «ووضع» نشاط كل مصلحة داخل اطار السياسة التي تنهجها الوزارة. وهنا أيضا تبرز أهمية دور الكاتب العام الذي تناط به مهمة تنسيق اعمال مختلف المصالح كي يتأتى تحقيق الانسجام فيما بينها وتوجيه نشاطها في دائرة الخطة العامة التي ترسمها الوزارة. ويظهر في الوقت الراهن أن مسؤوليات الكاتب العام أخذت تتزايد بسبب ما يعترض الوزارات من مشكل في تخطيط عملها لأمد متوسط، وهو مشكل لا يتيسر حله على مستوى المديريات أو المصالح المتخصصة. ونظرا لعدم توفر الوسائل اللازمة لاحداث مصالح متخصصة في هذا الميدان تم التوجه نحو تأسيس أجهزة مصغرة لدى الكاتب العام تضم أشخاصا من ذوي الكفاءة العالية مكلفين بمؤازرة الكاتب العام في القيام بمهام التخطيط . غير أن قلة الموظفين من هذا المستوى ومقاومة المصالح المتخصصة لتطور قد يجردها من مهمة أساسية في تسيير شؤون الوزارة كان من شأنها وقف تعميم «خلايا البرمجة» المذكورة التي ألح كثيرا على احداثها واضعو المخطط الخماسي لسنة 1967.

ويوجد الكتاب العامون بجل الوزارات. غير أنه يمكن في بعض الأحيان الاستغراب من عدم استقرارهم الذي يبرز الى حدما سلبية علة وجود هذه المؤسسة.

2) توزيع المهام

توزع المهام الكبرى للوزارة على وحدات متباينة تختلف تسميتها بحسب أهميتها، ويباشر التوزيع مبدئيا على مستوى المديريات التي تؤلف الهيكل الرئيسي لأغلبية الوزارات غير أن بعض الأقسام أو المصالح تتمتع أحيانا بنفس المكانة التي تحتلها المديريات.

ويمكن ترتيب المهام الراجعة للمصالح المركزية استنادا إلى مقاييس مختلفة، لأنه يظهر من الوجهة الوظيفية أن هذه المهام تتناول في المقام الأول مفهوم العمل الاداري وتسيير المصالح وتوجيهها وتدبير شؤون وسائلها. ويمكن أيضا ترتيبها من الوجهة المادية أي على أساس موضوعها. وحينئذ يظهر صنفان كبيران: المهام الادارية والمهام التقنية. والجدير بالذكر أن تحديد بنيات وزارة من الوزارات لا ينتج بالمرة عمليا عن اعتبار أحد الترتيبين المذكورين دون سواه ولكنه ناتج عن الجمع بينهما.

وفي جميع الوزارات يفضي وجود مهام إدارية مشتركة بين جميع المصالح إلى احداث وحدة غالبا ما تكون مديرية يعهد إليها بالادارة العامة أي بجميع المسائل المتعلقة بالتسيير المالي وتدبير شؤون الموظفين والأدوات. كما تحدث في كثير من الأحيان مصلحة تكلف ببحث القضايا القانونية وخاصة اعداد مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية وكذا بدراسة المسائل المتنازع فيها. وتسند مهام تفتيش المصالح ومراقبة سيرها إلى مصلحة متخصصة تلحق مباشرة بالوزير أو توضع لدى الكاتب العام. ويمكن أن تناط بمصلحة التفتيش مأموريات مختلفة مثل القيام ببحث خاص عن بعض المصالح أو اجراء مراقبة عامة على مجموعة من المصالح...الخ.

وما ينبغي التأكيد عليه ان مصالح التفتيش لا وجود لها في غالب الأحيان إلا في التنظيمات الداخلية للوزارات لأن الأشخاص الأكفاء (من حيث التكوين والتجربة) يعينون قبل كل شيء للعمل بمصالح الدراسة أو التسيير التي تحظى من الأسبقية في هذا المجال وبالتالي فإن ذلك يمس بكل عمل من أعمال مراقبة الجهاز الاداري وتحسين مستوى سيره.

وبطبيعة الحال تختلف المهام التقنية من وزارة إلى أخرى، ولكن توزيعها على المديريات يستجيب بالذات لفكرة التخصص، على سبيل المثال فان وزارة العدل تضم مديرية للشؤون المدنية ومديرية للشؤون الجنائية والعفو ومديرية لادارة السجون ومديرية لمحاكم الجماعات والمقاطعات. وهناك وزارات لها بنيات أكثر تنوعا مثل وزارة المالية أو وزارة الفلاحة التي يشتمل تنظيمها الداخلي على ثماني مديريات تقنية: التعليم الفلاحي والبحث وحماية النباتات وقمع الغش والانتاج النباتي والتجهيز القروي وتربية المواشي والمياه والغابات والمحافظة على التربة والارشاد الفلاحي والاصلاح الزراعي والمحافظة العقارية والأشغال الطوبوغرافية(1).

---

1) المرسوم الصادر في 29 شتنبر 1977 المتعلق بتنظيم واختصاصات وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1978 تحت عدد 3.433 ص 2.178) والمغير بالمرسوم بتاريخ 26 نونبر 1980 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1980 تحت عدد 3.552 ص 1.431)

راجع جاي: ملاءمة الادارة الفلاحية مع متطلبات تنمية الفلاحة المغربية – أطروحة في الحقوق بغرنوبل – 1982

cf. JAI (M): l'adaptation de l'administration agricole aux exigences du développement de l'agriculture marocaine, thèse de droit Grenoble, 1982.

وتنقسم هذه الوحدات كلها على أساس مبدأ التخصص حيث أن المديريات تتألف بوجه عام من أقسام ومديريات فرعية أو مصالح مع العلم أن المصطلحات ليست موحدة بالضرورة وأخيرا فإن الخلية الأساسية التي ينجز العمل الاداري في اطارها هي المكتب.

3) اصلاح بنيات المصالح المركزية

إذا كان تنظيم المصالح المركزية القائم على أساس التخصص وتقسيم العمل يبدو بسيطا فإنه يبرز اليوم في الحقيقة مشاكل عويصة في ميدان التكيف.

ويلاحظ في المقام الأول انه من المستحيل عمليا التمييز بين التخطيط والعمل وبين الأعمال التقنية وتدبير الوسائل لأن جميع الوحدات الادارية تعترضها مشاكل تتصل اتصالا وثيقا بالتخطيط ويقتضي حلها التقني توفر الوسائل الملائمة.

وبهذا يفسر تمسك بعض المديريات الهامة بتنظيم داخلي يمكنها من الالمام بمختلف الجوانب التي تشتمل عليها مهمتها، بحيث تميل إلى احداث شبكة تامة من المصالح والمحافظة عليها نظرا لكونها تعنى بجميع المسائل التي يتعين عليها البت فيها وهي مصالح الدارسة والمصالح الادارية والمصالح التقنية.

ومن جهة أخرى واعتبارا لنفس الأسباب، فإن توزيع المهام لايحول دائما دون حدود التداخل والازدواجية في المهام أو حتى الفراغ الذي هو مصدر الصعوبات والمنازعات أو القصور.

وأخيرا أدى كل من التطور الهائل الذي يعرفه عمل الادارات المركزية وتفاقم التعقد المسجل في تنظيمها الداخلي إلى ضرورة اقرار وحدة في العمل لا يتأتى تحقيقها إلا بفضل تنسيق منظم ومحكم. ويتضح والحالة هذه ان اصلاح بنيات الادارات المركزية يعد مسألة هامة وشائكة في آن واحد برزت منذ عشر سنوات خلت ولم يوجد لها حل شمولي لحد الآن. غير ان الجهود العديدة المبذولة في بعض الوزارات ابرزت بوضوح ضرورة الاهتمام بهذا العمل والصعوبات التي تعترض سبيله. ولدعم هذه الفكرة يمكن على سبيل المثال الاشارة إلى وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي المنبثقة عن المديرية الشريفة السابقة للفلاحة والغابات والتي كانت تشتمل قبل بضعة أعوام على مديريات تتمتع عمليا باستقلال حقيقي في دائرة ماكان يتوافر لديها من الوسائل اللازمة. ولم يكن هناك جهاز قادر على رسم سياسة لمجموع الوزارة بخصوص المشاريع المستقبلية أو الموظفين أو التكوين المهني لأن هذه المسائل المختلفة كانت تعالجها كل مديرية لحسابها الخاص فمديرية الغابات كانت تدبر شؤون موظفيها وميزانيتها الخاصة، بالاضافة الى مسؤولياتها عن المدارس المهنية وعن مصالح الدراسة التابعة لها.

وكان الغرض من مختلف الاصلاحات المنجزة منذ نحو عشر سنوات جمع الكفاءات اللازمة لاعداد سياسة منسجمة بالنسبة إلى مجموع الوزارة، واليوم وعلى سبيل المثال تناط بمديرية الشؤون الادارية مهام النظر في كل ما يتعلق بالموظفين والميزانية والمعدات بالنسبة إلى مجموع الوزارة كما يعهد إليها باعداد النصوص التشريعية والتنظيمية وتختص أيضا بالنظر في مشاكل التنظيم والمناهج. وسيرا على نفس الطريقة، امكن في النهاية احداث مديرية للتخطيط والشؤون الاقتصادية تتكفل بجميع مهام الاعداد والدراسة والتخطيط التي لها أهمية خاصة في إدارة عصرية، ومنذ أكثر من عشر سنوات أصبحت مديرية للتعليم الفلاحي والبحث مسؤولة عن رسم سياسة التكوين الأولي والمستمر، والتوفيق بينها وبين سياسة البحث الخاصة بمجموع الوزارة، علما بان هذه الاختصاصات كانت خلال مدة طويلة موزعة على مختلف المديريات.

وبطبيعة الحال كان من غير اليسير تحقيق هذه الاصلاحات نظرا لاصطدامها بعادات مكتسبة في بعض الأحيان منذ زمن طويل وبمشاعر فئة تعتقد انها تجرد بذلك من مسؤوليات ترى انها لازمة لعملها (1).

وبذلك يتضح أن اصلاح البنيات ليس فقط مشكلا تقنيا ولكنه كذلك مشكل تبرز ابعاده النفسية المتعددة كظاهرة تلاحظ في جميع التنظيمات وتتمثل في مقاومة كل تغيير (2).

ومما تجدر الاشارة إليه ان اعادة النظر في تنظيم اختصاصات عدد من الادارات المركزية خلال السنوات الأخيرة يهدف بالخصوص إلى جعل حد لمختلف الصعوبات المذكورة. ومن البديهي أن التجربة وحدها تستطيع تأكيد ما اذا تأتى تحقيق الغرض المنشود وضمن أي نطاق كان ذلك.

ب) موظفو المصالح المركزية

يقابل كل بنية هرمية للوزارة تسلسل للموظفين.

---

1) وقع ابداء ملاحظات من نفس القبيل في أواخر الستينات عند إحداث المصلحة الادارية المركزية لدى قسم الادارة العامة لوزارة المالية مكلف بتدبير شؤون الموظفين والادوات واعداد المقترحات المتعلقة بميزانية الوزارة وهي مهام كان معهودا بها من قبل إلى بعض المديريات (الجمارك والخزينة).

2) كروزيي وغيره: الادارة في مواجهة مشاكل التغيير – «سوسيولوجية الشغل» – العدد 3 – 1966 مطبوعات ديسوي بباريس.

- CROZIER et autres: l'Administration face aux problèmes du changement «sociologie du travail» éd. du seuil - Paris.

1) الموظفون السامون بالوزارات

يوجد في جميع الادارات عدد من المهام السامية التي تقتضي من الأشخاص المنوطة بهم أهلية خاصة كما تقتضي التمتع بثقة السلطة الرئاسية العليا. ولا يكتفى في كلتا الحالتين بالأقدمية في أسلاك الوظيفة العمومية ولكن اسناد مهام التسيير والتأطير والمراقبة المعروفة «بالمهام السامية» يستوجب تنظيما خاصا لذلك.

ويعد هذا التنظيم الوارد أول الأمر في المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2648 –الصحيفة 1785) خاضعا اليوم لمرسوم بتاريخ 30 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3297 –الصحيفة 11).

وكان مفهوم المناصب العليا يشمل في سنة 1963 ثلاثة مستويات: الكاتب العام للوزارة ومدير الادارة المركزية والمفتش العام وبعض المناصب التقنية المشابهة ومدير مساعد.

وقد أقر مرسوم سنة 1975 أربعة مستويات للمهام السامية: الكاتب العام والمدير ومناصب مختلفة من نفس المستوى (المفتش العام والمهندس العام والمفتش العام للمالية والطبيب المفتش العام والبيطري المفتش العام) ورئيس القسم الذي حل محل مدير مساعد وأخيرا رئيس المصلحة وهو أهم تجديد في ذلك نظرا لوفرة عدد المناصب من هذا النوع بجميع الادارات المركزية. غير أن هذا التمديد يكتسي صبغة أكثر أهمية بحكم ما يبدو من أن المرسوم يطبق نفس النظام على مناصب رؤساء المصالح ورؤساء الأقسام بالمصالح الخارجية.

وبوجه عام يعد التعيين في المناصب العليا قابلا للالغاء أساسا.

ويبقى تعيين الكتاب العامين والمديرين والوظائف المشابهة من اختصاص الملك وفقا للأحكام المشتركة لكل من دستور 1972 (الفصل 30) والظهير بتاريخ 18 يوليوز 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3118 –الصحيفة 2003). وفي مقابل ذلك يباشر التعيين في المناصب الأخرى بقرار وزيري. ويجب أن تؤشر سلفا على قرارات التعيين السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية. واذا كان التعيين في مناصب الكاتب العام والمدير والموظفين المزاولين لمهام مشابهة لايخضع لأية مقاييس فان المرسوم يفرض بعض الشروط لتعيين الموظفين في مناصب أخرى مثل رؤساء الأقسام الذين ينبغي اختيارهم من بين المتصرفين الممتازين للادارات المركزية وهي درجة جديدة أحدثت بالمرسوم الصادر في 30 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3297 –الصحيفة 11) أو من بين موظفين يتمتعون بوضعية نظامية مماثلة. ويفرض المرسوم شرطا من نفس القبيل بخصوص التعيين في مناصب رؤساء المصالح الذي يتم من بين الموظفين المرتبين في سلم الأجور رقم 11.

وقد اتخذت تدابير انتقالية للتمكن خلال مدة ثلاثة سنوات من عدم التقيد بمختلف الشروط المذكورة إذا تعذر على السلطة الوزارية احترامها والعمل بها. ويجب أن يقدم بشأن التعيين الاستثنائي اقتراح مدعم بأسباب من السلطة المذكورة، وأن يوافق عليه الوزير الأول بعد استشارة السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية.

ويستفيد الكتاب العامون ومديرو الادارة المركزية من ترتيب استدلالي خاص حيث أن شغل المناصب العليا يخول جميع الأعوان المسندة إليهم هذه المناصب حق الاستفادة من بعض التعويضات النوعية طبق الشروط المحددة في المرسوم بتاريخ 19 يناير 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3300 –الصحيفة 346).

ويراد بهذا النظام الجديد تحقيق أهداف مختلفة منها: ضمان حسن اختيار الموظفين من لدن السلطة الادارية العليا والتوفيق بين أقدمية الأعوان و «استحقاقاتهم» وأخيرا وضع شروط متجانسة للتعيين في هذه المناصب بمختلف الادارات، ويرجع هذا الاهتمام إلى عهد قديم كما يتبين من المنشور عدد 14 –و/ع بتاريخ 23 مارس 1972 الذي عبر فيه وزير الشؤون الادارية عن أسفه لكون الادارات «اغفلت تماما العمل باحكام النصوص التنظيمية الجارية على ولوج بعض المناصب العليا».

وأخيرا تنبغي الاشارة إلى ان المرسوم الصادر سنة 1975 (الفصل 15) يجعل حدا للعقود ذات الصبغة الوظيفية التي كانت تنمي مظاهر التفاوت بين مختلف الادارات سواء من حيث شروط منح هذه العقود أو من حيث المنافع المخولة للمستفيدين منها.

وإذا كانت العقدة الوظيفية ضرورية في ظروف اتسمت بقلة الأطر فانها تصبح مضرة انطلاقا من الوقت الذي تبدأ فيه سياسة التكوين في ايتاء اكلها وينمو فيه عدد الأعوان الذين يؤهلهم تقدمهم في التدرج الاداري للارتقاء إلى مناصب إدارية عليا.

وينبغي التذكير باحداث المنصب السامي للمكلف بالدراسات في مختلف الوزارات.

2) لا يوجد موظفو التفتيش في جميع الادارات لأن احداث هيئة للتفتيش رهين بطبيعة ومدى المهام الراجعة لمختلف الادارات، ويتجلى أحسن مثال على ذلك في هيئات التفتيش التابعة لكل من وزارة المالية ووزارة التعليم الابتدائي والثانوي.

3) الموظفون المشتركون للادارات المركزية

يعد احداث أطر مشتركة ناتجا عن توفر جميع الادارات على مهام من نفس القبيل يجب أن تسند بطبيعة الحال إلى أعوان خاضعين لنظام أساسي متشابه، ولعل هذا التوحيد النظامي كفيل بالمساعدة على تجنب بعض الفوارق في الوضعية القانونية للموظفين بمختلف الادارات، ومما لا شك فيه ان الانسجام الناتج عن ذلك بالنسبة لجميع هؤلاء الموظفين يكون، رغم اختلاف التعيينات، العامل الكفيل بازاحة العراقيل التي تحول دون تطور التعاون بين مختلف الوزارات.

وفي القطاع الاداري توجد أطر للادارة المركزية وموظفون مشتركون بالادارات العمومية (المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2648 –الصحيفة 1781 –المغير بالمرسوم بتاريخ 23 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 عدد 3296 الصحيفة 3532) وكذا اطار للأعوان العموميين بالادارات (المرسوم الملكي بتاريخ 13 أكتوبر 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2868 –الصحيفة 2287).

وكان النظام الأساسي الخاص بأطر الادارة المركزية والموظفين المشتركين محل تعديل يمكن من تطبيق سياسة للترقية الداخلية طبقا لمرسوم 5 يناير 1981 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3560 –الصحيفة 85).

وفي الميدان التقني تجدر الاشارة إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات والتي تضم المهندسين والمساعدين التقنيين بالادارات (المرسوم الملكي بتاريخ 9 مارس 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2836 –الصحيفة 470) وإلى هيئة الاعلاميين بالادارات العمومية (المرسوم بتاريخ 4 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 عدد 3395 الصحيفة 3452) وإلى الهيئة الحديثة المشتركة بين الوزارات للاعلاميائيين بالادارات العمومية المحدثة بالمرسوم بتاريخ 14 نونبر 1980 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1980 تحت عدد 3554 – الصحيفة 1498).

4) الموظفون الخاصون بمختلف الادارات

إن تخصص أنشطة مختلف الادارات قد أدى الى ظهور أطر من الموظفين الخاصين بكل ادارة. وبطبيعة الحال فإن هذه الأطر تعكس بوضوح تنوع المهام المنوطة بمختلف الوزارات، ويخضع هؤلاء الموظفون لمقتضيات أنظمة خاصة (أنظر فيما بعد : الوظيفة العمومية).

الفقرة 5 – الاجهزة الاستشارية

تتمحور عدة أجهزة استشارية حول مراكز اتخاذ القرار بالادارات المركزية ويقوم بعضها بدور هام يتمثل في مختلف المجالس واللجان العليا للتعاضدية والسكان وللوظيفة العمومية وغيرها. وتلحق أحيانا بوزير معين وأحيانا أخرى بالحكومة برمتها. ويستجيب احداث هذه المجالس للرغبة في موافاة السلطة المسندة إليها مهمة التقرير بالارشادات الكافية حول المشاكل التي يتعين عليها البث فيها وفي اشراك المعنيين بالأمر في اعداد المقررات قدر الامكان.

ويحدد تركيب الأجهزة المذكورة ومدى سلطاتها على أساس المهمة المنوطة بها.

أ –تركيب المجالس

يختلف تركيب المجالس اختلافا كبيرا. ولكنه يهدف بوجه عام إلى ابراز تمثيل من يعنيهم أمر المقررات المراد اتخاذها عندما تكون لها انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة على نشاطهم ولا سيما عندما يكونون هم المقصودون بها أو المدعوون للمساهمة في تنفيذها.

وهكذا تضم مختلف الأجهزة الاستشارية المذكورة ممثلين عن الادارات المعنية وممثلين عن المنظمات المهنية (الجمعيات والنقابات والهيئات المهنية وغيرها...) أو تجمعات المستفيدين . وتضاف إلى هذه الفئات في غالب الأحيان شخصيات، مدعوة للمشاركة في أعمال هذه المجالس رعيا لما لها من أهلية وكفاءة خاصة.

ب) اختصاصات الأجهزة الاستشارية

تنحصر مهمة المجالس في ابداء الآراء. وبهذا تعد سلطتها من الوجهة القانونية محدودة ماعدا في الحالات النادرة جدا التي تكون فيها للرأي قوة إلزامية بالنسبة للسلطة المسندة إليها مهمة التقرير. وفي جل الحالات تكون الاستشارة وحدها اجبارية، ولعل في ذلك تدبيرا حكيما لأنه لولا هذه الاجبارية لنزعت السلطة إلى العدول عن هذه الاستشارة.

وبهذه الطريقة يمكن أن تقوم المجالس بدورها الرامي إلى تحسين معلومات السلطة الادارية وفي كثير من الأحيان إلى التنسيق بين وجهات نظر من يعنيهم المقرر المزمع اتخاذه وأخيرا إلى إشراك المعنيين بالأمر في اعداد المقرر رغبة في تسهيل نيل رضى وموافقة المقصودين به.

الفرع الرابع: الأجهزة المحلية لادارة الدولة (1).

إن العمل الاداري المقرر على الصعيد المركزي يجب أن يمتد إلى مجموع انحاء البلاد، لأن التقرير لا يكفي في حد ذاته ولكن ينبغي التنفيذ كذلك، ذلك أن الفاعلية الادارية تقاس بكل من جودة المقررات المتخذة وقدرة الادارة على تنظيم هذا التنفيذ. وهنا تتجلى أهمية عزم الأجهزة المكلفة بتنفيذ مقررات السلطة المركزية. وتنقسم الاجهزة الضرورية لذلك إلى نوعين.

فهناك مرافق تقوم بمهام متخصصة تتلاءم والاعمال الخاصة بمختلف الادارات المركزية وتتمثل في المصالح الخارجية للادارات المركزية.

وهناك مرافق أخرى تتمتع باختصاصات عامة وتمثل السلطة التنفيذية في مجموعها. وإذا كانت اختصاصات هذه الأجهزة الأخيرة محددة أساسا بمهمة المحافظة على النظام العام وتنفيذ القوانين فان هذه الاختصاصات تخولها حق النظر في جميع المشاكل الادارية المتعلقة بالمواطنين الخاضعين لسلطتها. ويتمثل ذلك في رجال السلطة.

الفقرة 1 -المصالح الخارجية للادارات المركزية

تناط بهذه المصالح مهمة تنفيذ سياسة الادارات المركزية وانجاز العمليات المادية التي يقتضيها ذلك. وإذا كان المفهوم النظري لهذه المهمة بسيطا فان تحديد شروط الاضطلاع بها أكثر تعقيدا. وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى صعوبتين رئيسيتين تتعلق إحداهما، بتحديد الدوائر الادارية بينما تتعلق الأخرى بتنسيق عمل المصالح الخارجية. وهناك جانب ثالث لهذا المشكل يرتبط برسم سياسة لتهيئة التراب الوطني ونتيجتها الطبيعية أي الجهوية.

أ) تحديد الدوائر الادارية

إن جميع الادارات المتخصصة ليست لها بالضرورة حاجات مماثلة في هذا الميدان لأنه يمكن بصرف النظر عن إدارة الشؤون الخارجية التي توجد مصالحها الخارجية بالخارج، فإن النشاط الخاص بكل إدارة قد يفرض في هذا الميدان متطلبات نوعية، مع العلم ان الاهتمام بتقريب القضاء من المتقاضين يؤدي إلى مضاعفة عدد المحاكم، وبالتالي إلى تعدد دوائر نفوذها. غير أنه لا يمكن في البحث عن هذا الهدف اغفال عدد القضايا التي يحتمل أن ترفع إليها وكذا

---

1) الناصري: «سلطة القيادة والمجال القروي والتجديد في المغرب» من بحث الدولة والسلطة والمجال في العالم الثالث 1977 ص 65 ومايليها.

-NACIRI (M): Pouvoir de commandement espace rural et modernisation au Maroc, in Etat, Pouvoir et Espace dans le Tiers-monde, P.U.F 1977- p. 65 et s.

العدد المتوفر من القضاة. ويمكن أن تؤدي المقارنة بين مختلف هذه المعطيات إلى عدم الزيادة في عدد المحاكم إذا ظهر أنها لن تستعمل إلا ضمن نطاق ضيق أو إذا حالت دون ذلك قلة القضاة.

وهذه الاعتبارات المختلفة هي التي أدت إلى احداث محاكم للجماعات والمقاطعات مكلفة بان تسوي في الميدان المدني والجنائي القضايا ذات الأهمية المحدودة التي لا تستطيع المحاكم القديمة (محاكم السدد) البث فيها خلال آجال معقولة (الظهيران بمثابة قانون بتاريخ 15 يوليوز 1974 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3220 –الصحيفتان 2027 و2038).

وتقوم الادارات بأعمال متنوعة لا يستوجب بعضها إقامة شبكة إدارية تغطي مجموع أنحاء البلاد. وهكذا فأن مصالح إدارة الجمارك يمكن أن تقام بالقرب من الحدود البرية والبحرية وبالمطارات.

وعلى العكس من ذلك فإن طبيعة أعمال أخرى تفرض احداث شبكة أكثر كثافة للمصالح الترابية ومن ذلك على سبيل المثال أن ميادين التربية الوطنية أو الصحة العمومية، أو الادارات المالية والمحافظة على النظام ينبغي أن تتوافر لديها بنية أساسية في مجموع التراب الوطني لأن الحاجات التي يتعين على الادارات سدها حاجات أولية ناتجة عن وجود أية جماعة بشرية. ولهذا فإن تحديد تنظيم المصالح الخارجية يجب أن يقوم على أساس ضرورة مواجهة مختلف حاجات السكان والعمل قدر الامكان على إدماج الجهاز الاداري الترابي في المجتمع المتعين عليه خدمته.

وبمجرد ما يحدد مجال تدخل إدارة ما يبقى من الواجب تحديد الدوائر الجغرافية التي سينظم فيها هذا التدخل.

وقبل الاستقلال كانت المصالح الخارجية منظمة أساسا في نطاق النواحي، غير أن هذه النواحي عوضت منذ سنة 1956 بعمالات وأقاليم أصبحت تشكل اطارا عاما لنشاط إدارات الدولة. ولكن عدد العمالات والأقاليم الذي بلغ نحو ثلاث مرات عدد النواحي السابقة ابرز مشكلا عويصا يتعلق بالتوفيق بين مواقع المصالح الخارجية والدوائر الاقليمية الجديدة، ويتجلى ذلك في أن الأقاليم الحديثة التي جاء احداثها كضرورة لضمان تأطير اداري احسن للبلاد كانت في غالب الأحيان تفتقر إلى المصالح الخارجية اللازمة وجعلتها هذه الوضعية من التجهيز الاداري المحدود تابعة لمقار النواحي السابقة التي أصبحت فيها بعد مقارا للأقاليم وتتوفر على تجهيز إداري أساسي يكاد يكون مكتملا.

ثم ان انعدام التطابق بين التقسيم الاقليمي ودوائر عمل المصالح الخارجية تترتب عنه عدة صعوبات. ولمعالجة هذه الوضعية صدر منشور للوزير الأول بتاريخ 25 يناير 1964 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 تحت عدد 2682 –الصحيفة 578) يأمر الادارات المعنية بالتنسيق بين دوائرها الخاصة والتقسيم الاقليمي، وعندما وصف الوزير الأول هذه المهمة بكونها ذات طابع الزامي أكد أنه لا يمكن الخروج عن هذه المقتضيات الا في حالة استثنائية. وفي الواقع فإن تحقيق هذا الهدف الطموح لايمكن أن يتم الا داخل آجال طويلة، وليس من الأكيد أن يكون ذلك قد تحقق اليوم لا على مستوى التنظيمات الداخلية الوزارية وحدها بل على المستوى التطبيقي (1).

غير أنه عني منذ بضعة أعوام بدراسة التقسيم الاقليمي من جديد رغبة في تدارك المساوىء المرتبطة بشساعة الاقاليم في التقسيم السابق وأحيانا بعدم انسجامها وتناسقها (2).

وقد انطلقت في هذه العملية سنة 1974 (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 14 يناير 1974 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3195 – الصحيفة 116). وتوبعت منذ ذلك التاريخ بحيث أصبحت المملكة حاليا مقسمة الى 39 إقليما و 8 عمالات في حين لم تكن هناك قبل بضع سنوات الا تسعة عشر إقليما وعمالتين (المرسوم بتاريخ 4 مايو 1983 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1983 تحت عدد 3679 الصحيفة 777)

وهكذا برز من جديد مشكل التوفيق بين الدوائر الاقليمية والدوائر المتخصصة مع العلم أن المعطيات المرتبطة به بقيت على ما كانت عليه.

وإذا كانت إقامة مجموعة كاملة من المصالح في جميع الاقاليم لا تبرر دائما بطبيعة ووفرة المهام المراد إنجازها، فإنها تستمر على غرار ماكانت عليه في الماضي في الاصطدام بعقبتين، إحداهما مادية وتتمثل في تكاليفها المالية التي تستوجب بذل مجهود هام في ميدان التجهيز الاداري اللازم لاقامة مصالح جديدة والاخرى ناتجة عن قلة الاطر الادارية والتقنية لأن إحداث

---

1) ادريس البصري: «رجل السلطة» رسالة دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية – كلية الحقوق بالرباط – 1975 – ص 62 ومايليها.

-BASRI (D): L'Agent d'Autorité, mémoire pour le D.E.S. de science politique, Faculté de droit à Rabat, 1975. p. 62 et s.

2) من الجدير بالملاحظة أن مشكل التقسيم الترابي برز بنفس الصورة التي طرح بها في الجزائر وتونس، حيث أن عدد العمالات التونسية ارتفع من 13 الى 18 في سنة 1974 بينما ارتفع عدد الولايات الجزائرية من 15 الى 31 في نفس السنة أنظر «ماهيو» دروس حول المؤسسات الادارية مرجع سبق ذكره ص 181.

-cf. MAHIOU (A): Cours d'institutions administratives. op. cit. p. 181.

جهاز إداري متماسك في الأقاليم الجديدة يفرض أن يعهد بتسيير المصالح الى أعوان يتوفرون على تكوين مرض. غير أن هذا الصنف من الموظفين ورغم قلته أمكن وضعه رهن إشارة المصالح الموجودة بفضل سياسة التكوين المتبعة منذ 15 سنة. ومن الواضح أن هذا العدد لا يكفي للمساعدة على سد حاجات المصالح الجديدة التي قد يتم إحداثها. ويخشى والحالة هذه أن تبقى الدوائر الجديدة خلال آجال طويلة ذات صبغة شكلية أساسا.

ويمكن أن يستند هذا الحكم أيضا على اعتبار اخر يتجلى في أن قلة الأطر تزداد خطورتها دائما بتردد الاعوان في قبول التعيينات بالأقاليم الجديدة التي ليست لها بطبيعة الحال نفس المغريات ونفس المزايا المتوافرة في الأقاليم الكائنة مقارها بمدن كبرى. وقد ألح تقرير الانعاش الوطني لسنة 1964 على المفارقة الموجودة بين تمركز العديد من التقنيين في المصالح المركزية واستعمالهم للقيام بمهام إدارية صرفة وذلك مقابل قلة الأطر ذات الكفاءة في المصالح الخارجية للادارات التقنية. ولايخفى أن نقص الموظفين الاكفاء أدى في الماضي الى الاقتصار على إحداث أجهزة بسيطة تمثل مختلف الادارات، الشيء الذي كان يمكن عامل الاقليم من الاتصال في عين المكان بممثلي أهم المصالح التي تهمها التنمية الاقليمية. غير أنه ليس من المؤكد أن يتوفر هؤلاء الممثلون دائما على المستوى المطلوب الذي يستطيع العامل معه أن يجد فيهم المخاطبين اللازمين للبحث عن حلول للمشاكل التقنية التي تطرحها التنمية الاقليمية .

ومما لا شك فيه أنه يعنى الآن بالبحث عن حل مرض باللجوء للخدمة المدنية المحدثة بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 13 غشت 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3172 – الصحيفة 2732) الذي يفرض بموجبه على الأشخاص المتوفرين على دبلوم للتعليم العالي أو شهادة تعادل الشهادات «المطلوبة للتعيين بأسلاك إدارات الدولة المرتبة في سلمي الاجور رقم 10 و 11» «وعلى المحصلين على شهادة أو إجازة تخول الحق في ولوج سلك المساعدين التقنيين المختصين بالادارات أو سلك مماثل للتعليم التقني المطابق» (الفصل 1 من الظهير) قضاء سنتين من «خدمة كامل الوقت بإدارات الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية المعهود إليها بالوصاية عليها» (الفصل 6 من الظهير).

ومن المعلوم أنه لايمكن الجمع بين الخدمة المدنية والخدمة الوطنية (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 3 مايو 1977 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3367 – الصحيفة 1401). ومن مزايا هذا النظام المعمول به كذلك في الجزائر ولاسيما في التعليم العالي أنه يمكن من سد بعض الفراغ إذ بفضله تمت إقامة المصالح الاقليمية للأقاليم الجديدة. غير أن طبيعة النظام وإن كانت له فوائد هامة في التكوين العملي للأطر الشابة واحتكاكها بالواقع البشري والتقني الذي كثيرا ماتميل هذه الأطر الى تبسيطه وجعله مثاليا، ترتب كذلك

صعوبات ترتبط بانعدام تجربة المدعوين للخدمة المدنية الذين يتعين تكوينهم والذين لا تتميز وضعيتهم بنفس درجة الاستقرار التي تتوفر عليها هيئة الموظفين (1).

ويبقى من اللازم حث المعنيين بوسائل مختلفة كفيلة بالتعويض عن المساوىء المرتبطة بالعمل في الاقاليم النائية. وفي هذا الصدد فإن الخطأ المرتكب سنة 1973 والمتمثل في توحيد مقدار التعويض عن الاقامة أينما وجد مكان العمل قد وقع تدارك أمره بالمرسوم بتاريخ 2 يناير 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3353 – الصحيفة 369) حيث أن المبدأ أصبح يقضي اليوم بأن «يمنح التعويض عن الاقامة على أساس مكان العمل» (الفصل 2) ويتراوح هذا التعويض بين حد أدنى قدره 10% من الراتب الاساسي وحد أقصى قدره 25% على أساس ترتيب محدد لمختلف الاقاليم.

وبما أن هذه الاجراءات مازالت غير كافية بدون شك،فقد أوصى المخطط الخماسي 1981–1985 (الجزء 2 – القسم الثالث) باتخاذ عدة تدابير من شأنها أن تسهل إضفاء الصبغة الجهوية على التعيينات بحيث أن كل ترق في الدرجة أو انتقال الى إطار أعلى يمكن أن يتوقف على مزاولة العمل في البداية بالجهات النائية. وينبغي كذلك الاهتمام بمراجعة مقادير التعويض عن الاقامة حتى تكون أكثر إغراء.

ب) مشكل اعداد التراب الوطني والجهوية

إن سياسة اعداد التراب الوطني في إطار جهوي والمرسومة في المخطط الخماسي 1967–1972 تعرف منذ بضع سنوات تطورات جديدة فالظهير بتاريخ 16 يونيو 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3060 – الصحيفة 1352) حدد لها إطارا جغرافيا بإحداثه رسميا سبع مناطق: الجنوبية (أكادير) وتانسيفت (مراكش) والوسطى (الدار البيضاء) والشمالية الغربية (الرباط) والوسطى الشمالية (فاس) والشرقية (وجدة) والوسطى الجنوبية (مكناس). وتم تكوين هذه المناطق بتجميع عدد من الأقاليم تمثل على مستويات مختلفة (اقتصادية وجغرافية ومناخية وبنيوية) نوعا من الوحدة الملائمة لتنمية منسجمة. ويعد المخطط الخماسي 1973–1977 في هذا الصدد بمثابة المحاولة الأولى لاعداد مخطط يتناسق أكثر من ذي قبل مع الضرورة الملحة التي تقتضي التنسيق بين النمو الاجمالي والمجهود الهادف الى التخفيف من حدة فوارق التنمية بمختلف أجزاء التراب الوطني.

---

1) أنظر الرحموني: تجربة الخدمة المدنية في المغرب رسالة لنيل الدكتوراه كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط – 1977

-cf. M. RAHMOUNI: L'expérience du service civil au Maroc, mémoire pour le doctorat, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat 1977.

ورغم تقلص وسائل التمويل فقد تم الابقاء على هذا التوجه في كل من المخطط الثلاثي والمخطط الحالي الذي يشمل فترة 1981-1985.

وإذا كان المستوى الجهوي يؤلف المحور الأساسي لهذه السياسة ينبغي أن تزود الجهات المذكورة بالوسائل الادارية التي تساعد على توزيع مهام تحضير المخطط وتنفيذه.

ولعله من المؤكد أن الجهاز الاداري الموجود بمقر الجهة يمكن وضعه جزئيا في خدمة العمل على الصعيد الجهوي. غير أن هذا العمل الطموح يقتضي كذلك توفر وسائل أخرى لأن طبيعة سياسة التهيئة الجهوية نفسها والتقنيات اللازمة لنهج هذه السياسة تحتاج الى موظفين ذوي كفاءة عالية. وهكذا يجب ارساء فرق حقيقية من المختصين بتهيئة التراب بمقار الجهات تتوافر فيها الأطر التقنية والادارية اللازمة لتسيير عمل جديد في روحه ومناهجه ووسائله. وعلى أساس هذا الشرط وحده يستطيع المستوى الجهوي أن يتحمل مسؤوليته تجاه المصالح المركزية.

وتبقى الاشارة الى أن التعبئة الالزامية للوسائل البشرية اللازمة لنجاح سياسة الجهوية مازالت تشكل عائقا يتعين التغلب عليه بفضل تجربة توسيع نطاق الجهاز الاداري التي تم تحقيقها الآن (1).

ج) تنسيق عمل المصالح الخارجية (2)

إن البنية المتدرجة للادارات ينتج عنها دعم عزلة المصالح الخارجية الناتج عن تخصصها بطبيعة الحال لأن هذه المصالح باتجاهها أساسا نحو الادارة المركزية تميل بطبيعتها الى تجاهل عمل مثيلاتها في الدائرة الترابية. وقد يشمل هذا التجاهل في بعض الاحيان مصالح تابعة لوزارة واحدة عندما لاتحقق هذه الوزارة الوحدة في تسيير مصالحها الخارجية.

---

1) ميشيل روسي: إعداد التراب الوطني والجهوية بالمغرب «نشرة المعهد الدولي للادارة العمومية» العدد 31، يوليوز - شتنبر 1974 - ص 51 ومايليها.

-ROUSSET (M): Aménagement du territoire et régionalisation au Maroc «Bull. de l'Institut international d'Administration publique» n° 31 -Juillet-Septembre. 1974.

2) ادريس البصري: رجل السلطة، مرجع سبق ذكره ص 49، حول سلطات الوالي بالجزائر ماهيو وماريو «إصلاح الولاية» بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية - 1969- ص 1136، وفيما يخص تونس: راجع لوكشيني: «الادارة التونسية» نشرة المعهد الدولي للادارة العمومية 1969 ص 79 ومايليها.

-BASRI (D): L'Agent d'Autorité, op., cit., p49 s

-MAHIOU (A) et MARIOU (A): La réforme de la wilaya, «Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques», 1969, p 1136

-LUCCHINI (L): l'administration tunisienne, «bulletin de l'I.I.A.P», 1969 p. 79 s.

وعلى سبيل المثال يشار في هذا الصدد الى المصالح الخارجية لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي التي كانت تعيش هذه الحالة قبل إعادة التنظيم المقرر في أكتوبر سنة 1971، والتي أفضت الى إحداث لجنة لتنسيق عمل المصالح الخارجية للوزارة في الاطار الاقليمي (مذكرة الكاتب العام عدد 1608/ بتاريخ 16 دجنبر 1971 المتعلقة باختصاصات لجنة تنسيق عمل المصالح الاقليمية).

ومع إحداث مديريات إقليمية للفلاحة منذ شهر يناير 1976 تم تحقيق تقدم جديد في هذا المضمار. وبهذا يمكن أن يتولى المدير توحيد العمل ولو تقرر لاسباب ظرفية إحداث مديريات مشتركة بين الاقاليم.

ولعل من شأن انعزال المصالح والنزعة الرئاسية الابطاء في اتخاذ القرارات والاضرار بتناسق الاعمال الادارية.

غير أن التنمية الاقليمية تقتضي مشاركة وثيقة من المسؤولين عن المصالح التقنية في إعداد برامج التجهيز وتنفيذها، وقد تكون هذه المشاركة أكثر فاعلية بالنسبة لتطبيق سياسة الجهوية التي ينبغي أن ترتكز على برامج تنمية متناسقة يتم تحديدها وتنفيذها بفضل الانسجام في عمل جميع المسؤولين الاداريين على المستوى الترابي. وهكذا يصبح من الضروري أن يسند الى سلطة ذات اختصاص عام السلطات اللازمة التي تمكنها من أن تفرض على المصالح الخارجية تعاونا ووحدة في الرأي تتوقف عليهما فاعلية أعمالها. وتحقيقا لهذه الغاية وقع منذ سنة 1963 تحديد اختصاصات العامل التي تم تعزيزها بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يبراير 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 – الصحيفة 767).

فالعامل الذي يمثل الملك هو مندوب الحكومة في العمالة أو الاقليم. ويتولى تنسيق «أعمال المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة وأعمال المؤسسات العمومية التي لايتجاوز اختصاصها الترابي نطاق العمالة أو الاقليم».

ولهذه الغاية تحدث لدى العامل وتحت رئاسته لجنة تقنية للعمالة أو الاقليم تضم أهم المسؤولين الاداريين عن الاقليم أو العمالة مثل الكاتب العام للعمالة أو الاقليم ورؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العمومية. وتجتمع هذه اللجنة باستدعاء من العامل مرة واحدة في الشهر على الاقل.

ومن البديهي أن سير هذه اللجنة يستوجب أن يجد العامل بمقر إقليمه ممثلين أكفاء لمختلف الاجهزة الادارية. ولا يمكن أن تعتبر إقامة «مديريات مشتركة بين الاقاليم» سوى مرحلة مؤقتة في انتظار الاحداث الفعلي للمصالح التقنية الخاصة بالاقاليم الجديدة.

وهذا بالذات ما لاحظه واضعو المخطط الخماسي 1981-1985 (الجزء الثاني - القسم الثالث) الذين يلحون على ضرورة توحيد التوزيع الترابي للمصالح الخارجية وكذا على ضرورة تخويل المسؤولين على مستوى الجهات والعمالات والاقاليم «مزيدا من الاستقلال في ميدان التسيير الاداري والتقني».

ويتجلى كذلك الاهتمام بضمان تنسيق عمل المصالح الخارجية في تأليف مختلف الاجهزة الادارية مثل اللجنة التقنية للمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي، وهي اللجنة التي يتواجد فيها ممثلو الادارات التي تهمها التنمية الاقليمية أساسا كوزارات المالية والاشغال العمومية والفلاحة وغيرها ويتولى العامل رئاستها.

وبما أن التنسيق على المستوى الجهوي يعتبر أكثر أهمية فقد يظهر أن الحل المقرر سنة 1971 والقاضي بإسناد مهمة تتبع مشاكل الجهوية الى مختلف عمال الاقاليم المتألفة منها الجهة على أساس تناوب سنوي لا يتلاءم حقيقة مع طبيعة هذه المهمة التي تستوجب تعودا على الفصل في المشاكل، لايتأتى الا بالاستمرار في مزاولة المهام.

الفقرة 2- التقسيم الاداري للمملكة

يتم التأطير الاداري للبلاد على مستويات مختلفة تستعمل كمراحل متوالية لتدرج تعليمات السلطة المركزية وكمقار للسلطات المسندة اليها مهمة اتخاذ القرارات وذلك في إطار عدم التركيز. وهكذا ينقسم التراب الوطني الى عدة دوائر إدارية متدرجة يحدد عددها على أساس ضرورة التقريب ما أمكن بين الجهاز الاداري والسكان. غير أن التقسيم الترابي يتوقف كذلك على الوسائل البشرية المتوفرة لأن إحداث دائرة من غير توفر المستخدمين اللازمين لتسييرها ليس سوى حلا صوريا لمشكل ضعف التأطير الاداري ، ولعل ذلك يفسر عدم تحقيق التقسيم الاداري بصفة نهائية، بل أنه وضع باعتباره قابلا للتطور ليس فقط بتأثير العبرة المستخلصة من الممارسة (شساعة الدوائر، تحديد مواقع السكان، تجانس السكان البنيات الأساسية الخ...) ولكن بفضل أهمية الاطر المتوفرة كذلك.

وينتج هذا التقسيم عن مجموعة من النصوص توالى صدورها منذ سنة 1955. والنص الاساسي في هذا المجال هو الظهير بتاريخ 2 دجنبر 1959 المغير عدة مرات ولاسيما بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 8 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 - الصحيفة 2873). ووقع تتميم هذا النص بمرسوم بتاريخ 14 غشت 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3172 - الصحيفة 2737) صدر بتغييره المرسوم بتاريخ 4 مايو 1983 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1983 عدد 3679 - الصحيفة

777) بإحداث وتعداد الدوائر والقيادات والجماعات الحضرية والقروية والمرسوم بتاريخ 11 يناير 1983 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1983 عدد 3688 الصحيفة 1035).

وفي النهاية يرتكز التقسيم الاداري للمملكة على خمسة أصناف من الدوائر ألا وهي: الجهة المحدثة بالظهير بتاريخ 16 يونيو 1971 والاقليم أو العمالة والدائرة والقيادة (الحضرية أو القروية) والجماعة الحضرية أو القروية. وللمزيد من الايضاح تجدر الاشارة الى أن الظهير بمثابة قانون الصادر في 30 شتنبر 1976 بشأن التنظيم الجماعي (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3335 مكرر الصحيفة 3025) أحدث في شكل شخص معنوي يجري عليه القانون العام مجموعة حضرية بالدار البيضاء تكلف بتنسيق إدارة أعمال بعض المصالح المشتركة بين مختلف الجماعات الحضرية المتألفة منها المجموعة العمرانية للدار البيضاء.

وهكذا توجد حاليا 7 جهات و 39 إقليما و 8 عمالات (1) و 133 دائرة و 460 قيادة و 58؟ جماعة منها 40 مركزا مستقلا و 58 بلدية (2). ولا تخفى الاهتمامات التي دعت الى إحداث الجهات التي تؤلف في الواقع إطارا أكثر ملاءمة لضرورة إقرار اتصال وثيق بين التخطيط واعداد التراب الوطني، وهو اتصال يقتضي إعارة مزيد من الاهتمام لمتطلبات تنمية متناسقة لمختلف أجزاء البلاد.

بيد أن احداث الاقاليم والعمالات يستجيب لاهتمامات مختلفة، ذلك أن العمالات احدثت لتمكين المجموعتين العمرانيتين الحضريتين للدار البيضاء والرباط وأحوازهما من تنظيم إداري كفيل بالاستجابة للحاجات والمشاكل النوعية والمتشعبة الناتجة عن حجمهماالحالي وعن نموهما المستقبلي كذلك. غير أن التغيير الطارىء على التنظيم الاداري لمجموعتي الدار البيضاء والرباط في سنتي 1981 و 1983 لا يتناقض مع هذا التحليل حيث ان العمالات الخمس للدار البيضاء الكبرى والعمالات الثلاث لمجموعة الرباط (3)، جمعت تحت هيكل

---

1) سبق أن أحدثت عمالة بحرية (المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 8 شتنبر 1967 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 عدد 1874 – ص 2627 وضعت تحت اشراف عامل كان يمارس سلطة خاصة في حظيرة دائرة ادارية حقيقية، ويتعلق الامر بالمنطقة البحرية للدار البيضاء، وقد تم إلغاء هذه العمالة بمقتضى الظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 يناير 1974 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3194 ص 96).

(2) تضاف إلى هذا العدد جماعة التواركة الواقعة داخل المشور بالرباط والتي تتمتع بنظام أساسي خاص (الظهير بتاريخ 19 يناير 1962 المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 9 أكتوبر 1977 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 مكرر ص 3005).

(3)فيما يخص الدار البيضاء يتعلق الأمر بالعمالات التالية: الدار البيضاء–أنفا، وابن مسيك سيدي عثمان، وعين السبع–الحي المحمدي، والحي الحسني–عين الشق، والمحمدية زناتة.
وفيما يخص الرباط: سلا والرباط والصخيرات–تمارة.

جديد وهو الولاية التي تمكن من تحسين تنمية هذه المناطق على الأمد الطويل. وفي مستوى أدنى، وتحقيقا لنفس الرغبة تم إحداث المجموعة الحضرية للدار البيضاء في سنة 1976.

أما الاقاليم فإنها تستجيب كما سبقت الاشارة الى ذلك للرغبة في توفير حلقة وسيطة للادارة بين السلطة المركزية والجماعات الاساسية وكان التقسيم الاول يهدف الى تحسين الاطار الجهوي الذي كان موجودا في عهد الحماية والذي لم يعد ملائما لطبيعة عمل الادارة العامة والادارات التقنية نظرا لامتداده الواسع ولما يشوب تقسيمه من مساوىء. ثم ان التغييرات المدخلة على الخريطة الاقليمية منذ بضع سنوات (من 23 إقليما سنة 1974 ثم الانتقال الى 34 إقليما سنة 1977 وإلى 39 سنة 1983) كان الغرض منها تقريب الادارة من المواطنين وبالتالي تسهيل العمل الاداري بوجه عام وأعمال التنمية بوجه خاص، وتظهر هذه السياسة جلية كذلك فيما يخص الدوائر الدنيا.

وفعلا فإن الاقاليم تنقسم الى دوائر يتراوح عددها بين ثلاث أو أربع دوائر بكل إقليم مع العلم أن هذا العدد قد يرتفع الى سبع دوائر (الرشيدية). وترسم حدود الدوائر على أساس الرغبة في احترام مختلف المعطيات ذات الطابع الجغرافي والاقتصادي وحتى القبلي.

وتتألف الدوائر بدورها من دوائر قروية أي القيادات التي يبلغ معدل عددها ثلاث أو أربع قيادات مع العلم أن المدن الكبرى تنقسم الى مقاطعات (1) وأحيانا الى مناطق حضرية.

وأخيرا توجد بقاعدة هذا الهرم الجماعات الحضرية والقروية إذ أن كل قيادة تضم عادة جماعتين أو ثلاث جماعات. ونادرا ما يرتفع هذا العدد، بل أنه أصبح يتضاءل أحيانا وذلك وفقا للاتجاه الذي يسعى الى جعل القيادة تنطبق على الجماعة.

ومما يلاحظ أن عدد الدوائر انتقل من 80 في سنة 1970 الى 122 في سنة 1977 والى 133 في سنة 1983. كما أن عدد القيادات ارتفع من 357 في سنة 1974 الى 422 في سنة 1977 والى 460 في سنة 1983. وحتى لو أخذنا بعين الاعتبار استرجاع الأقاليم الصحراوية فهناك تطور حقيقي يستجيب للرغبة في تحسين الادارة الترابية وبالتالي تعزيز وسائل تدخلها خدمة للتنمية.

هذا وقد نتج في الماضي عن إحداث مختلف الدوائر مشكل راجع لكون بعضها كان يؤلف كذلك جماعات لامركزية وللتحرير الغامض والمبهم الذي تتسم به مقتضيات الدساتير المختلفة فيما يتعلق بإحداث الجماعات المحلية (أنظر الطبعة الفرنسية

---

(1) الزياني: المقاطعة الحضرية بالمغرب –أطروحة للسلك الثالث باريس 1982.
ZYANI (B): l'arrondissement urbain au Maroc, thèse 3e cycle, Paris, 1982.

الثالثة من هذا الكتاب، الصفحتين 97 و 120) –وكانت المسألة تتعلق فعلا بمعرفة ما إذا كان من الملائم اسناد احداث الجماعات المحلية أو البعض منها الى المشرع. قد سار التطبيق في هذا الاتجاه، اذ أن الاقاليم والعمالات كانت تحدث بنص تشريعي أما الجماعات والدوائر الترابية الأخرى فتحدث بنص تنظيمي. أما اليوم فقد وقع البث في هذه المسألة بمقرر للغرفة الدستورية بالمجلس الاعلى (المقرر عدد 5 بتاريخ 9 مايو 1978 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1978 عدد 3441 الصحيفة 2626) وبذلك صارت السلطة التنظيمية مختصة بإحداث الجماعات المحلية المنصوص عليها في الدستور. وعلى العكس من ذلك يدخل إحداث صنف جديد من الجماعات المحلية في حيز القانون عملا بالفصل 87 من الدستور.

ومن البديهي أن تختص السلطة التنظيمية كذلك بإحداث الدوائر والقيادات وتعيين حدود جميع الدوائر ومختلف ملحقاتها.

الفقرة 3– رجال السلطة (1)

يوجد على رأس هذه الدوائر ممثلون للسلطة المركزية وهم رجال السلطة. وينتمي هؤلاء لهيئة من الموظفين يجري عليها نظام أساسي خصوصي ألا وهي هيئة المتصرفين بوزارة الداخلية المتمتعين باختصاصات عامة داخل دوائرهم .

أ) النظام الأساسي للمتصرفين بوزارة الداخلية

تنبغي الاشارة إلى الظروف التي حملت على اعداد هذا النظام قبل الانصراف إلى تحديد مضمونه ومحتواه.

1) اعداد النظام الأساسي (الظهير بتاريخ فاتح مارس 1963 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2629 –الصحيفة 574 –المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يبراير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 –الصحيفة 767 وبالظهير بتاريخ 16 يبراير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 –الصحيفة 794) والظهير بتاريخ 15 يناير 1981 (الجريدة الرسمية عدد 3564 الصحيفة 174).

---

(1) راجع ادريس البصري «رجل السلطة».

cf. BASRI (D): L'agent d'autorité, op., cit.

ولقد عانت الادارة الترابية فيما بين 1956 و 1963 من عدم استقرار الوضعية الادارية لرجال السلطة ومن الصعوبة التي كانت تعترض تعيين الموظفين المقتدرين نتيجة ذلك.

والواقع أن هؤلاء الموظفين الذين يعينون ويعزلون تبعا للسلطة التقديرية المخولة للسلطة المركزية لم يستفيدوا من أية ضمانة فيما يخص حياتهم الادارية بالاضافة إلى أن ضرورة ملأ العديد من المناصب على الفور في وقت لم يكن يتوفر فيه الا عدد قليل من المرشحين الأكفاء كانت تدعو إلى الاقدام على تعيينات لم تراع فيها دائما المقاييس المتعلقة بالكفاءة والقدرة على مزاولة مهامهم حتى على المستوى المتواضع الأدنى إلى حد أن سوء تصرف بعضهم من شأنه أن يزرع لدى السكان نوعا من عدم الثقة تجاه الادارة بكاملها.

وكانت هذه الوضعية تشغل البال بصورة أصبح معها نجاح الاصلاحات الجماعية لسنة 1960 رهينا بقيمة «القواد» المدعوين للقيام بدور طلائعي في تنفيذ الاصلاحات المذكورة.

وبما أن آفاق الحياة الادارية كانت منعدمة فقد كان من العبث السعي لرفع مستوى رجال السلطة، لان انعدام عامل الاغراء لشغل المناصب المعروضة كان يحمل أحسن العناصر على الاتجاه نحو ميادين أخرى إدارية أو خاصة وذلك في وقت كانت تدعو فيه الضرورة إلى تحسين مستوى التعيين ليس فقط من حيث الكيف ولكن حتى من حيث الكم رغبة في تدارك وضعية التخلف الاداري الذي كان يطبع عدة مناطق قروية. ولمواجهة الحاجات الملحة وقع الالتجاء إلى بعض ضباط القوات المسلحة الملكية الملحقين للقيام بمهام رجال السلطة والذين كانوا بحكم تعودهم على الاتصال برجال ينتمون في غالب الأحيان إلى سكان القرى، متمتعين بالهبة والأهلية اللازمتين لمزاولة هذه المهام.

غير أن حل هذا المشكل بالنسبة للمستقبل وجد في احداث هيئة للمتصرفين بوزارة الداخلية يختار منها رجال السلطة ويتم احتواؤهم في حظيرتها إذا ما اقيلوا من مهامهم، وتجري على هذه الهيئة أحكام الظهير بتاريخ فاتح مارس 1963. الذي طبق في الحال على التعيينات الجديدة. ونص النظام الأساسي على أحكام خاصة بشأن تأليف هذه الهيئة. تتعلق بادماج رجال السلطة المزاولين عملهم. غير أن ظهير 1963 لم ينص على تدابير ادماج عامة لتعارض المستوى الضعيف لرجال السلطة مع ذلك. ففي بداية سنة 1964 لم يكن ثلث عدد رجال السلطة يتوفر على أكثر من مستوى شهادة الدروس الابتدائية وكان ثلاثة منهم فقط يحملون اجازة للتعليم العالي. وإذا كان من المؤكد ان التوفر على شهادات للتعليم لا يؤلف وحده مقياسا كافيا للقدرة على مزاولة المهام فإنه يعد في غالب الأحيان شرطا ضروريا وموازيا لمعرفة الواقع الاداري والبشري. ولهذا عهد المشرع إلى لجان خاصة بمهمة دراسة كل ملف من ملفات ادماج رجال السلطة المزاولين مهامهم.

واقتصرت مهمة هذه اللجان على اقتراح ادماج رجال السلطة الأكثر استحقاقا بشرط أن يطلبوا ذلك. وكان من المقرر أن تنتهي العمليات الأولى قبل 31 دجنبر 1965. إلا أن هذا التاريخ أجل إلى 31 دجنبر 1967 (1) وهو التاريخ الذي تنسخ ابتداء منه النصوص التي كانت من قبل جارية على رجال السلطة (2).

وأخيرا صدر في 27 يوليوز 1970 ظهير بتخويل الاستفادة من مسطرة الادماج في إطار المتصرفين والمتصرفين المساعدين إلى رجال السلطة المعينين فيما بين فاتح مارس 1965 و 31 دجنبر 1967. واتيحت نفس الفرصة إلى بعض فئات رجال السلطة المنتمين للأطر المطبق عليها النظام الأساسي لموظفي وزارة الداخلية الصادر بشأنه المرسوم الملكي بتاريخ 2 يناير 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2832 –الصحيفة 230).

وكان من الصعب تنفيذ عمليات الادماج نظرا لتناقض معطيات المشكل لان فائدة المصلحة ونهج سياسة معقولة في ميدان الوظيفة العمومية أدت إلى رفض ادماج أوفر عدد من الموظفين المعنيين الذين ليس لهم التكوين المطلوب للارتقاء إلى هذا المستوى النظامي. وعلى العكس من ذلك فإن الجانب الانساني الذي يمثله مشكل الادماج بالنسبة لهؤلاء الموظفين كان يشجع على تحقيق استقرار وضعيتهم. وعلى أساس اتفاقات متوالية بين وزارة الداخلية من جهة ومصالح وزارة الوظيفة العمومية من جهة أخرى تم الفصل في المسألة بحيث ادمج جل رجال السلطة في إطار المتصرفين المساعدين كما أدمج عدد محدود منهم في إطار المتصرفين. وفيما يخص من كان لهم مستوى تكوين ضعيف جدا تقرر العمل بحل يمكن من إدماجهم في إطار الكتاب الممتازين المحدث بالنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة الداخلية.

وإذا كانت طريقة الادماج المقررة في النظام الأساسي للمتصرفين بوزارة الداخلية تهدف إلى محو آثار الحقبة السابقة فان احداث مدرسة لتكوين رجال السلطة ساعد على ضمان مستوى مرض لتعيين رجال سلطة جدد. وتقوم مدرسة استكمال تكوين أطر وزارة الداخلية بالقنيطرة بتلقين تكوين موجه أساسا نحو الأعداد للاضطلاع بالمهام التي تنتظر رجال السلطة. وتقتضي هذه المهام التوفر على كفاءة إدارية متينة وعلى خصال إنسانية ومعرفة للوسط التي تكتسي أهمية خاصة نظرا للدور الذي يقوم به ممثل السلطة المركزية لدى السكان ولا سيما السكان القرويين (3).

---

1) المرسوم الملكي بتاريخ 13 نونبر 1967 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2.873 – ص 2.559.

2) الظهير بتاريخ 20 مارس 1956 المتعلق بالنظام الأساسي للعمال والنظام الأساسي للقواد.

3) المرسوم الملكي بتاريخ 27 شتنبر 1965 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2.763 – ص 2219 والمرسوم الملكي بتاريخ 25 أبريل 1967 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2.844 – الصحيفة 886.

2) مضمون النظام الأساسي

تشتمل هيئة المتصرفين بوزارة الداخلية على اطارين: المتصرفين المساعدين والمتصرفين، وعلى المنصب السامي للمتصرف الممتاز.

ويعين المتصرفون المساعدون المرتبون في ثلاث طبقات زيادة على طبقة المتمرنين بقرار لوزير الداخلية من بين المرشحين المتراوحة أعمارهم بين 25 و 35 سنة والحاصلين على دبلوم المدرسة الوطنية للادارة العمومية أو شهادة تعادله. ويمكن أن يعين حملة اجازة للتعليم العالي مباشرة في الطبقة الثانية من هذا الاطار. ويؤهل المتصرفون المساعدون لشغل مناصب أو مهام ارتفع عددها بحكم الظهير بتاريخ 16 يناير 1977 الذي غير النظام الأساسي الخصوصي الصادر سنة 1963 إذ يجوز لهم ولوج بعض المناصب بالادارة المركزية والمصالح الخارجية لوزارة الداخلية (العمالات والأقاليم والبلديات) وكذا بعض المهام مثل مهام العامل والكاتب العام للعمالة أو الاقليم ورئيس ديوان العامل ورئيس قسم الشؤون العامة ورئيس قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة أو الاقليم ورئيس الدائرة ورئيس مكتب الدائرة ورئيس المقاطعة الحضرية أو القروية (الباشا والقائد). وتكمن الجدة في أن بعض المهام مثل مهام العامل أو الكاتب العام للاقليم أصبحت مفتوحة في وجههم الشيء الذي يشكل بطبيعة الحال مزية بالنسبة للمتصرفين المساعدين ويمثل كذلك عاملا مشجعا للادارة التي يتسع نطاق اختيارها عندما يتعلق الأمر باقتراح تعيين للقيام بالمهام المختلفة المذكورة. وسيتضح فيما بعد أن السياسة نفسها اتبعت بخصوص اطار المتصرفين.

أما المتصرفون المرتبون في ثلاث طبقات فيعينون كذلك بقرار لوزير الداخلية ويختارون من بين المتصرفين المساعدين البالغين الرتبة الثالثة على الأقل من الطبقة الثانية ويقيدون في قائمة الأهلية التي يضعها وزير الداخلية.

ويمكن كذلك تعيينهم من بين خريجي الطور العالي المحدث مؤخرا بمدرسة استكمال تكوين أطر وزارة الداخلية (المرسوم بتاريخ 12 مايو 1980 –الجريدة الرسمية عدد 3526 –الصحيفة 707).

ويعين المتصرفون الممتازون بمرسوم بناء على اقتراح من وزير الداخلية. ويختارون من بين المتصرفين البالغين الرتبة السابعة على الأقل من الطبقة الثانية أو بناء على الشهادات من بين المرشحين غير المنتمين للادارة، الحاصلين على إجازة للتعليم العالي أو شهادة تعادلها والبالغين خمسا وثلاثين سنة من العمر على الأقل. ولا يؤدي التعيين في هذه الحالة الأخيرة إلى الترسيم مع العلم أن تعيين هؤلاء المتصرفين قابل للالغاء أساسا.

وبهذا يؤهل المتصرفون والمتصرفون الممتازون لشغل مناصب بالادارة المركزية والمصالح الخارجية (الأقاليم والعمالات والبلديات) لوزارة الداخلية من جهة وللاضطلاع بمهام رجال السلطة كمهام الكاتب العام للعمالة أو الأقليم ورئيس ديوان العامل ورئيس قسم الشؤون العامة أو قسم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة أو الاقليم ورئيس مكتب الدائرة من جهة أخرى .

ومبدئيا يخضع هؤلاء جميعا للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بصرف النظر عن الاستثناءات التي يشتمل عليها نظامهم الأساسي الخاص والتي يتجلى أهمها في منع حق الاضراب والحق النقابي. ويجوز لهم فقط تأسيس جمعيات للدفاع عن مصالحهم المعنوية أو المادية.

وفي نهاية سنة 1980، أحدثت «مؤسسة الحسن الثاني للأعمال الاجتماعية لفائدة رجال السلطة التابعين لوزارة الداخلية» (مرسوم قانون بتاريخ 8 أكتوبر 1980 – الجريدة الرسمية عدد 3545 الصحيفة 1260) قصد النهوض بالتعاون العائلي والاجتماعي وتنميته لمصلحة رجال السلطة المذكورين.

3) توظيف رجال السلطة

الحقيقة أن كيفيات التوظيف التي سيتناولها التحليل لا تتعلق فحسب برجال السلطة بالمعنى الدقيق (العامل ورئيس الدائرة والباشا والقائد) ولكنها تتعلق كذلك بالتعيين للقيام بمهام يجعل ممن يتقلدونها مساعدين مباشرين لرجال السلطة المذكورين مثل رئيس ديوان العامل والكاتب العام للأقليم أو العمالة ورئيس القسم الاقليمي للشؤون العامة ورئيس القسم الاقليمي للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ورئيس مكتب الدائرة.

ويباشر هذا التوظيف مبدئيا بتعيينات في حظيرة هيئة المتصرفين بوزارة الداخلية ولكن خصصت كذلك مكانة لتوظيف أشخاص غير منتمين للهيئة وقع توسيع نطاقها بالظهير الصادر في 16 يناير 1977 بتغيير النظام الأساسي الخصوصي لسنة 1963.

وينص الفصل 19 المغير من النظام الأساسي على أن التعيين في منصب العامل يباشر بظهير بناء على اقتراح من وزير الداخلية من بين المتصرفين الممتازين والمتصرفين والمتصرفين المساعدين دون تحديد في الكم من بين الأشخاص البالغين ثلاثين سنة على الأقل من عمرهم والذين اكتسبوا حنكة وخبرة.

ونفس المبدأ المتبع في طريقة التوظيف المزدوجة يطبق على جميع المناصب الأخرى بحيث يتم التعيين بظهير بناء على اقتراح من وزير الداخلية وفي حدود أربعة مناصب من خمسة

من بين المتصرفين والمتصرفين المساعدين وفي حدود منصب من خمسة من بين الأشخاص الذين اكتسبوا خبرة وحنكة أو الذين يتوفرون على بعض الشهادات والبالغين الخامسة والعشرين على الأقل من عمرهم.

وإذا كان الأشخاص المعينون من خارج الهيئة لايرسمون بحكم تعيينهم فان لرجال السلطة المنتمين لهيئة المتصرفين اليقين التام من مواصلة حياة إدارية عادية رغم المخاطر التي قد تتعرض ممارسة مهام السلطة التي يحتمل استنادها اليهم.

والملاحظ أن الفصل 27 الجديد من النظام الأساسي يخولهم ضمانة الرجوع إلى الادارة المركزية أو المصالح الخارجية فيما اذا أقيلوا من مهام السلطة.

ب) اختصاصات رجال السلطة (1)

من بين مجموع رجال السلطة: العامل ورئيس الدائرة والباشا (رئيس الدائرة الحضرية) والقائد (رئيس الدائرة القروية) يتمتع العامل وحده مبدئيا بالصفة المزدوجة لعون الدولة وجهاز جماعة لامركزية لان العامل في الواقع هو الجهاز التنفيذي للعمالة أو الاقليم. وعلى العكس من ذلك لم تبق للباشوات والقواد مبدئيا سوى صفة أعوان للدولة منذ صدور الميثاق الجماعي الجديد (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 30 شتنبر 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3335 مكرر –الصحيفة 3025)، وكما سيتضح فيما بعد فان الاختصاصات التي كانوا يتمتعون بها ازاء الجماعة عملا بظهير 1960 قد نقلت بحكم النظام الجماعي الجديد إلى رؤساء المجالس الجماعية ماعدا في حالات استثنائية.

ومهما يكن من أمر فسيتناول العرض هنا فقط الاختصاصات التي يمارسها رجال السلطة بصفتهم أعوانا للدولة. وبوجه عام فإن رجال السلطة هم الذين يتولون تمثيل السلطة التنفيذية في دوائرهم. وتحدد اختصاصاتهم بالفصل 30 وما يليه من الظهير بتاريخ فاتح مارس 1963 وبالظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يناير 1977 فيما يخص العمال.

1) الباشوات والقواد

يتحملون باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية مسؤولية المحافظة على النظام والأمن العام داخل دوائر نفوذهم. ويضاف إلى هذا أن كل ما يتعلق بالشرطة الادارية مثل المحافظة على

---

1) راجع ادريس البصري «مدخل الى دليل رجل السلطة» الجزء الأول – ص 17.
BASRI (D): Introduction au «Guide de l'agent d'autorité», Tome 1, p. 17

الصحة العمومية قد نقل إلى رؤساء المجالس الجماعية عملا بالفصل 44 من الميثاق الجماعي الجديد. وحتى ضمن هذه الحدود، فان اختصاصاتهم في ميدان الشرطة لا يمكن ان تدخل في مفهوم الشؤون المحلية ولو كانت تمارس لفائدة الجماعات المحلية لأن امر سلطات الشرطة المكلفة بالنظام والأمن والموظفين المعهود إليهم بهذه المهام يرجع إلى الدولة دون سواها.

وتناط كذلك بالباشوات والقواد مهمة السهر على تطبيق مجموعة كاملة من النصوص التشريعية أو التنظيمية المدرجة قائمتها في الفقرة 2 من الفصل 44 من الظهير الصادر سنة 1976. ويشار على سبيل المثال إلى التشريع المتعلق بتأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة والنقابات المهنية وشرطة الصيد البري ومراقبة الأثمان الخ.....

وبوصفهم أعوانا للدولة يقومون كذلك لدى السلطات الجماعية من رؤساء ومجالس بمهمة المساعدة التقنية في اضطلاع هؤلاء بمهامهم الادارية أو في تنفيذ أشغال التجهيز. وتكتسي هذه المساعدة التي وصفها وزير الداخلية بالتقليدية (المنشور عدد 224/ك.ع بتاريخ 22 يناير 1977) أهمية خاصة ولاسيما بالنسبة للجماعات الصغرى التي ليست هيئتها المنتخبة متعودة بالقدر الكافي على تدبير الشؤون المحلية.

ولم يبق الباشوات والقواد مسؤولين عن الحالة المدنية لأن هذا الاختصاص أسند إلى رؤساء المجالس الجماعية عملا بالفصل 45 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 30 شتنبر 1976.

وعلى العكس من ذلك يحتفظون بصفة ضباط الشرطة القضائية المسندة إليهم عملا بالفقرة 4 من الفصل 20 من قانون المسطرة الجنائية. وبهذا يجوز لهم اثبات المخالفات للقانون الجنائي والبحث عن مرتكبيها وتلقي الشكايات والتبليغات واجراء البحوث التمهيدية. ويحدد الفصل 14 من الظهير بمثابة قانون رقم 1.74.339 بتاريخ 15 يوليوز 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3220 –الصحيفة 2038) اختصاصات رجال السلطة ازاء المصلحة العمومية للعدل، حيث يتعين عليهم القيام بتبليغ وتنفيذ الأحكام الصادرة عن حكام الجماعات والمقاطعات في القضايا المدنية والجنائية. ويجب عليهم كذلك أن يوجهوا إلى الحكام المذكورين المحاضر التي يحررها الأعوان المختصون. وأخيرا يقومون بإشعار وكيل الملك في بعض الحالات المنصوص عليها في الفصل 21 من الظهير المذكور والمتعلق بالقصور المحتمل في سير المحاكم المذكورة.

ويؤازرهم في مزاولة مهامهم خليفة أو عدة خلفاء بحيث يمكن أن ينوب الخليفة عن الباشا أو القائد فيما إذا عاقه عائق عن مزاولة مهامه.

وتجدر الاشارة في الأخير إلى الشيوخ والمقدمين الذين يقومون لدى رجل السلطة بدور عون الاتصال بالسكان وهو دور ترتبط أهميته بحجم الدائرة واتساعها. وليس لهؤلاء الأعوان نظام أساسي محدد بل يعينهم العامل ويشبهون في بعض الأحيان بأعوان مؤقتين ويتقاضون تعويضا شهريا.

2) رئيس الدائرة (القائد الممتاز)

يعتبر رئيس الدائرة كذلك ممثلا للسلطة التنفيذية يكلف بتنفيذ القوانين والسهر على النظام العمومي. ويراقب نشاط رؤساء الوحدات الادارية التابعة للدائرة، ويقوم أيضا بمهمة المساعدة والارشاد والتوفيق في القضايا ذات المصلحة الجماعية والمشتركة بين الجماعات.

وأخيرا يشكل كذلك درجة لتنسيق أعمال مختلف المصالح التقنية التي تساهم في تهيئة الدائرة وتجهيزها، ويستعين لهذا الغرض بتقنيين في الأشغال القروية.

3) العـــامـــل

وقع مؤخرا تعزيز اختصاصات العامل وتحديدها بدقة رعيا للمكانة التي يحتلها في حظيرة الادارة الترابية، وتنبثق هذه الاختصاصات عن المبدأ الوارد في الفصل 89 من الدستور الا ان تفاصيلها وأساليب تنظيمها وردت في الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يناير 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 –الصحيفة 767).

والعامل هو ممثل الملك ومندوب الحكومة بالعمالة أو الاقليم، ويعد نظرا لهاتين الصفتين أعلى سلطة إدارية في الدائرة. ومن هنا تنبثق اختصاصاته وسلطاته اذ أنه يتمتع باختصاص عام يمتد إلى الميادين السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية.

وإذا كان اختصاص العامل في الميدان السياسي ذا أهمية فهو غير محدد على وجه الدقة لأنه يمكن القول ان العامل يقوم بمهمة عامة تتمثل في إطلاع الحكومة على تطور الرأي العام تجاه أهم المشاكل الوطنية أو المحلية، ويتعين عليه كذلك اطلاع المواطنين على المشاريع والمقررات الحكومية فيما يتعلق بنفس المشاكل، ومن المعلوم أن تعدد الاتصالات الشخصية أمر أساسي بالنسبة للقيام بهذه المهمة على أحسن وجه، غير أن العامل يعتمد بالضرورة على جهاز إداري يتألف من قسم الشؤون العامة، ويتوفر العامل في الميدان الاداري على مجموعة اختصاصات واسعة النطاق حيث أنه يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة وعلى احترام مقررات الحكومة وتوجيهاتها، وهناك نصوص عديدة تخوله اختصاصات مختلفة يتزايد عددها بحكم التفويضات الوزيرية المسندة إليه، وهكذا يقوم العامل بناء على تفويض من وزير الداخلية بدور هام في ممارسة سلطة الوصاية على الجماعات القروية.

وفيما يتعلق بتنفيذ القوانين والأنظمة يؤهل العامل طبق النصوص المعمول بها لأن يتخذ بقرار التدابير التنظيمية أو الفردية اللازمة.

وبما أن العامل مسؤول عن المحافظة على النظام فهو إذن سلطة للشرطة الادارية يمارس سلطاته في هذا الميدان باتخاذ قرارات تنظيمية أو فردية، ويجوز له استخدام القوة العمومية لضمان احترام أحكامها، وزيادة على القوات المساعدة الموضوعة تحت تصرفه يمكنه الالتجاء عند الحاجة إلى رجال الشرطة (الأمن الوطني) والدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية.

وورد تحديد شروط الالتجاء إلى القوة العمومية في كل من منشور رئيس الوزارة بتاريخ 3 يناير 1959 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 تحت عدد 2413 –الصحيفة 234) والظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يبراير 1977. ورغم أن الأمر لايتعلق باختصاص إداري ينبغي أن يشار في هذا الصدد إلى سلطات ضابط الشرطة القضائية المسندة إلى العامل بالفصل 33 من قانون المسطرة الجنائية، واختصاص العامل مقصور ماديا على الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي. ويضاف إلى هذا انه لا يجوز له أن يمارس الاختصاص المذكور الا إذا كان على غير علم برفع الأمر إلى السلطة القضائية بحيث تسند إليه هذه الاختصاصات لمدة محدودة لا تتجاوز ثلاثة أيام يجب عليه عند انصرامها أن يوجه إلى وكيل الملك كلا من الوثائق المحجوزة والأشخاص المعتقلين.

فالعامل إذن هو السلطة المنوطة بها مهمة مراقبة وتشجيع وتنسيق عمل مصالح الدولة الموجودة في الاقليم، وهذه بالذات هي المهمة الرئيسية المعهود بها إلى العامل، وتتجلى حقيقة ذلك في ان أهم اصلاح حققه النص الجديد الخاص بالعمال يكمن في احكام تهدف عمليا إلى تمكينهم من الاضطلاع بهذه المهمة.

ويظهر كما سبقت الاشارة إلى ذلك أنه من الضروري محاربة انعزال المصالح والنزعة التسلسلية التي تدفع الموظفين الى الاقتصار على المقررات والتوجيهات الصادرة عن المصالح المركزية للوزارات أو المكاتب الوطنية فقط ، ولتحقيق هذه الغاية يتعين على العامل تنسيق نشاط المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية التي لا تتجاوز دائرة نفوذها نطاق الاقليم أو العمالة وتتجلى وسيلة هذا التنسيق في احداث لجنة تقنية للعمالة أو الاقليم برئاسة العامل تضم الكاتب العام للاقليم أو العمالة ورؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية ومديري المؤسسات العمومية، وتجتمع هذه اللجنة باستدعاء من العامل مرة في الشهر على الأقل ، وتعتبر مهمتها أساسية لأنها مكلفة بمساعدة العامل في اعداد وتنفيذ مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم، ويتعين عليها مساعدته بنفس الصورة في تنفيذ مقررات مجالس العمالات أو الأقاليم.

ولا يخفى أنه وقع تعزيز سلطة العامل على موظفي الدولة المزاولين عملهم بالاقليم.

ولهذا ينبغي التذكير بأن العامل هو الرئيس التسلسلي لجميع رجال السلطة المزاولين عملهم في دائرة نفوذ الاقليم، غير أنه يختص كذلك تحت سلطة الوزراء المعنيين بمراقبة النشاط العام للموظفين والأعوان العاملين بالمصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة، ويتولى مهمة تنقيط رؤساء المصالح ومساعديهم المباشرين فيرفع بهذه الصفة تقريرا كل سنة إلى الوزير المختص حول سلوك كل واحد منهم، ويجوز للعامل علاوة على ذلك في حالة خطأ فادح أن يقرر توقيف كل عون عن عمله وفقا للفصل 73 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ويجب عليه حينئذ أن يقدم في الحال بيانا بذلك إلى الوزير المختص مع العلم ان موظفي المحاكم وحدهم لايخضعون للسلطات المذكورة.

ولعل التعاون الوثيق الواجب اقراره بين العامل ورؤساء المصالح هو الذي يفسر الأحكام التي يتعين بموجبها اطلاع العامل سلفا على انتقال رؤساء المصالح الخارجية ومساعديهم المباشرين.

وأخيرا فإن العامل يتمتع بسلطات مالية هامة اذ أصبح في إمكان السلطات الوزيرية تعيين العمال آمرين مساعدين بأداء النفقات الممولة من اعتمادات الصندوق الخاص للتنمية الجهوية وفقا للفصل 64 من الظهير الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية.

ويضاف إلى هذا أن العمال يعينون بحكم القانون آمرين مساعدين بأداء نفقات الاستثمار الخاصة بالعمالة أو الاقليم المحددة بقائمة يضعها وزير المالية والسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط والوزراء المعنيون بالأمر، ويجب أن تلحق هذه القائمة بقانون المالية، ومن البديهي أن مضمونها رهين بالمضمون الحقيقي لسلطة الأمر بالأداء المسندة إلى العامل.

ويجوز للعامل أن يعين رئيس المصلحة الخارجية المعنية آمرا مساعدا بالنيابة، ويجب أن تؤشر على هذا التعيين السلطة الوزيرية التي فوضت الاعتمادات.

وعندما تكون هذه السلطات المالية مسندة بكاملها إلى العامل لايمكن لأي رئيس مصلحة التملص من سلطة التنسيق المسندة للعامل.

ويتعين على هذا الأخير بطبيعة الحال أن يطلع السلطة الوزيرية والسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط مدى حالة تقدم تنفيذ البرامج، ويجوز له تقديم كل اقتراح كفيل بتسهيل حسن انجازها.

وإذا كان العامل يريد بذلك أن يكون على اتصال مستمر بمختلف الوزراء فانه يتعين عليه طبعا إخبار السلطة التسلسلية التي ينتمي إليها أي وزير الداخلية، كما يتعين عليه اخبار هذا الأخير اذا كان يتراسل مباشرة مع الوزراء الآخرين، غير أن المراسلة ينبغي أن توجه إلى الوزير المختص تحت إشراف وزير الداخلية عندما يبرز مشكل هام ولو كان ذا طابع تقني.

ويستعين العامل في انجاز مهمته بمساعدين مباشرين وببعض المصالح، وقد أدى تزايد مسؤولياته وتطور نشاط الاقليم بالمسؤولين عن وزارة الداخلية الى إعادة تنظيم المصالح الاقليمية. ويسعى هذا الاصلاح الى تحقيق ثلاثة جوانب يتجلى أولها في ضرورة العمل ما أمكن على تحرير العامل من المهام الروتينية قصد تمكينه من اعارة كامل اهتمامه لمهمة التخطيط والتنسيق.

ويتعلق الجانب الثاني بتحسين مستوى توزيع الاختصاصات داخل المصالح لاقليمية رغبة في المزيد من فاعليتها وتسهيل علاقات المستفيدين بالمصالح. أما الجانب الأخير لاعادة التنظيم المذكورة فيكمن في الرغبة في اقرار علاقات أوسع نطاقا بين المصالح الاقليمية والمصالح المقابلة لها بالوزارة (انظر المنشور عدد 61 بتاريخ 23 يناير 1971 المتعلق بتنظيم المصالح الاقليمية لوزارة الداخلية).

ومساعدو العامل هم رئيس الديوان والكاتب العام للاقليم مع العلم ان هذا الأخير هو العنصر الأساسي للادارة الاقليمية، ولتنظيم الادارة الاقليمية مستويان أحدهما سياسي ويرجع مباشرة إلى سلطة العامل والآخر إداري وتقني يدخل في اختصاص الكاتب العام.

ويتولى العامل مباشرة الاشراف على المصالح ذات الطابع السياسي ومصالح الأمن مثل الديوان ومكتب الشكايات وقسم الشؤون العامة (الشؤون ذات الانعكاسات السياسية) وسرية القوات المساعدة ومصالح المواصلات في حين يتولى الكاتب العام تسيير نشاط المصالح الادارية والتقنية تحت سلطة العامل. وينوب عن هذا الأخير عند تغيبه.

وتتألف المصالح من أقسام متخصصة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والشؤون الادارية والمسائل المتعلقة بالموظفين والتسيير المالي ومراقبة الجماعات المحلية والشؤون التقنية.

وبطبيعة الحال تتفاوت أهمية الموظفين في مختلف المصالح بتفاوت حجم نشاطها أي تبعا لأهمية الاقليم. ويتعلق الأمر بالموظفين الذين تضعهم الدولة تحت تصرف الأقاليم والذين تجري عليهم أحكام النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية أو أحكام النظام الأساسي الخاص بموظفي هذه الوزارة (المرسوم الملكي بتاريخ 2 يناير 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2832 –الصحيفة 230).

الفرع الخامس: الانعاش الوطني

يمثل الانعاش الوطني على مستوى التقنيات الادارية مشروعا فريدا من نوعه سواء بالنظر للأهداف المرسومة له أو البرامج والوسائل التي يستوجب استعمالها (1).

الفقرة 1 – أهداف الانعاش الوطني

يرمي الانعاش الوطني الى القضاء تدريجيا على البطالة وقلة الشغل بالنسبة للسكان ولا سيما منهم سكان العالم القروي عن طريق اشراكهم في انجاز أشغال تم اختيارها بصورة تمكن مباشرة من تحسين ظروف عيش الفلاحين، بحيث يساهم السكان في العملية ويستفيدون من نتائجها في نفس الوقت. وتتلخص الغاية الأساسية من هذا كله في الاستفادة من القوة العاملة غير المستعملة بانجاز أشغال تحتاج إلى وسائل تقنية متواضعة ولا تتطلب سوى وسائل مالية محدودة. ويجب علاوة على ذلك ان تساهم هذه الأشغال مباشرة في رفع مستوى المعيشة وفي تنمية الموارد الغذائية أساسا. وهكذا تدرج في طليعة أشغال الانعاش الوطني أعمال حماية الأراضي واستصلاحها والأشغال المائية الصغرى واعادة التشجير وغيرها. وتدرج كذلك في هذه البرامج بعض الأشغال التي تمكن من تحسين ظروف عيش السكان القرويين: مثل التجهيزات الجماعية والسكنى والمواصلات. وبما أن الانعاش الوطني يهدف أساسا إلى تنمية البوادي، فينبغي أن تكون البرامج متوازنة كي تدخل في نطاقها أشغال يتحقق مردودها الاقتصادي في أمد قصير. غير أن هذا الأمر لم يحترم دائما وأن الأشغال تنصرف أحيانا إلى مشاريع لاتتحقق مردوديتها الاقتصادية في الحال (حماية الأرض واستصلاحها) أو لا يحصل منها على أي مردود اقتصادي مباشر (التجهيزات الادارية والاجتماعية).

ومنذ بضع سنوات بدأ الاقتناع بان العالم القروي متضرر من ضعف التجهيز الذي استفحل بتزايد السكان وبان الالتجاء إلى الانعاش الوطني لمواجهة هذه الحالة أصبح أمرا لابد منه. وفي الأخير تجدر الاشارة الى أن الكثير يعتقدون أن عمل الانعاش الوطني يجب أن يمتد كذلك إلى مجموع الجماعات المحلية بما فيها الجماعات الحضرية وهذا ما يتضح من التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية للجماعات المحلية (مراكش –دجنبر 1977) وما يبلوره المخطط الخماسي 1981–1985.

---

1) راجع الانعاش الوطني 1964 – الانعاش الوطني حصيلة المنجزات 1961 – 1966 (1967) – المندوبية السامية للانعاش الوطني.
– الجميلي: أزمة الانعاش الوطني – رسالة للسلك العالي – المدرسة الوطنية للادارة العمومية – 1979.

S. JEMILY: La crise de la promotion nationale, mémoire cycle supérieur, E.N.A.P., 1979.

غير أن الانتقادات المتعلقة بظروف اعداد البرامج لاتزال مستمرة إلى حد أن اللجنة البرلمانية المختصة عبرت خلال مناقشة ميزانية دجنبر 1977 عن الرأي الذي يؤكد، وهذا شيء يؤسف له، أن برامج تجهيز الانعاش الوطني تتسم بالتغير وعدم الاستقرار.

الفقرة 2 – المناهج والوسائل

يتجلى المنهاج الذي وقع اختياره أساسا في تعاون السكان المعنيين بالأمر مع السلطات الادارية. ويجب أن تتحقق هذه المشاركة ليس فقط على مستوى انجاز العمليات المادية ولكن أيضا على مستوى تحديد برامج الأشغال. وتكمن أصالة الانعاش الوطني زيادة على ذلك في كونه لايعتمد على إدارة تقليدية لتدبير الشؤون وانما على أجهزة مرنة تقوم بتحديد برامج الأشغال من جهة وبدعم وتنسيق عمل الادارات التقنية المعنية من جهة أخرى. ويعد الانعاش الوطني بمثابة إدارة ذات مهمة معينة لأن هذه الصبغة المميزة التي أراد مبدعو الانعاش الوطني اضفاءها عليه تظهر بوضوح في بنياته الوطنية وتنظيمه الاقليمي.

أ) المجلس الأعلى للانعاش الوطني والتخطيط

يستمد هذا المجلس أصله من المجلس الأعلى للانعاش القروي المحدث بالظهير بتاريخ 15 يوليوز 1961 والذي كان يرأسه الملك ويضم أغلبية الوزراء وممثلي المكاتب الاقتصادية والمالية التي تهمها التنمية الفلاحية والمشاكل المتعلقة بالتمويل. بالاضافة الى رئيس مجلس جماعي من كل اقليم لتمثيل السكان.

وتنحصر مهمة المجلس أساسا في الموافقة على برامج الأشغال.

وحينما تبين أن مخطط الانعاش القروي لايشكل سوى جانب خاص من المخطط العام للتنمية الاقتصادية اصبح من الملائم ضم كل من المجلس الأعلى للانعاش القروي والمجلس الأعلى للتخطيط المحدث بالظهير بتاريخ 22 يوليوز 1957 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1957 تحت عدد 2333 –الصحيفة 1625) وادماج برامج الانعاش الوطني في مخطط التنمية. ثم أعيد تنظيم المجلس بظهير بمثابة قانون تنظيمي بتاريخ 13 نونبر 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2664 –الصحيفة 2578).

وادخلت فيما بعد عدة تغييرات على تركيب المجلس الأعلى.

وصدر مرسوم ملكي بمثابة قانون تنظيمي في فاتح مارس 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2888 –الصحيفة 476) للرفع من عدد الشخصيات المختصة بعد ما كان محصورا في ثلث أعضاء المجلس الأعلى. وكان الأمر يتعلق باضفاء المزيد من الصبغة التمثيلية على المجلس في وقت كان فيه البرلمان موقوفا.

وأدى الرجوع إلى الحياة الدستورية في سنة 1970 إلى اصدار الأمر بتنفيذ قانون تنظيمي جديد (الظهير بتاريخ فاتح أكتوبر 1970 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1970 تحت عدد 3022 مكرر –الصحيفة 2409) الذي عاد عمليا الى نفس تركيبة المجلس في سنة 1963: إذ كان المجلس برئاسة الملك يتكون من أعضاء بحكم القانون (المدير العام للديوان الملكي والوزير الأول والوزراء ووالي بنك المغرب ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم) وعشرة أعضاء من لجنة المالية بمجلس النواب وشخصيات ذات كفاءة وخبرة يعينها الوزير الأول في حدود الثلث من عدد أعضاء المجلس.

ويضبط هذا التركيب حاليا بنص جديد يتمثل في الظهير بتاريخ 10 أبريل 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 –الصحيفة 1068). ويلاحظ في ذلك عنصران جديدان يتجلى أولهما في كون المدير العام للديوان الملكي لم يعد عضوا بالمجلس، الشيء الذي يدخل في نطاق التغيير الطارىء على دوره منذ سنة 1971 بينما يتجلى التجديد الثاني وهو أكثر أهمية في أن المجالس الجهوية واتحادات الغرف المهنية (التجارة والصناعة العصرية والصناعة التقليدية والفلاحة) والمنظمات النقابية العمالية ولجنة القرض والسوق المالية (وهي الجهاز الاستشاري الذي يضم ممثلي القطاع البنكي العام والخاص) أصبح في إمكانها انتخاب ثلاثة ممثلين في حظيرة المجلس. ويبقى عدد الشخصيات ذات الكفاءة والخبرة محددا بثلث عدد أعضاء المجلس.

ب) المجلس الاقليمي للانعاش الوطني

كان يراد من هذا المجلس ان يضم برئاسة العامل ممثلي المصالح التقنية وممثلي لمجلس الاقليمي والجماعات.

ويعد هذا المجلس في شخص العامل مسؤولا عن انجاز الأشغال واعداد المشاريع. وينعين عليه أن يجمع مقترحات الجماعات المحلية والمصالح التقنية التي يمكن العمل بها في نطاق الانعاش الوطني وان يعرضها على المندوب العام للانعاش الوطني وعلى الوزراء المعنيين.

وبفضل لامركزية مديرية الانعاش الوطني التي تحققت بواسطة مندوبين اقلميين، أصبحت مهمة العامل اليوم سهلة وميسرة.

ج) المستوى الاداري المستمر

عرف الانعاش الوطني من خلال الممارسة عدم استقرار في القطاعات الحكومية التي يلحق بها، ويرجع ذلك الى ان اختيار جهة الالحاق يتم انطلاقا من وجهات نظر مختلفة.

وإذا ما اعتبر ان الانعاش الوطني يمثل إدارة ذات مهمة معينة، يقتضي عملها بالضرورة الالتجاء إلى مختلف الادارات المتخصصة وقع ترجيح الحاقه بسلطة أعلى مستوى من الادارات المذكورة وبهذا يمكن تبرير الحاقه مباشرة بالملك أو الحاقه بالوزير الأول.

وعلى سبيل المثال كان الانعاش الوطني منذ 1974 موضوعا تحت سلطة الوزير الأول وهي وضعية مرضية للغاية نظرا لصبغته المشتركة بين الوزارات.

وكان الوزير الأول مؤازرا بمندوب سام (الظهير بتاريخ 25 أبريل 1974 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3213 –الصحيفة 1443 والظهير بتاريخ 15 يوليوز 1974 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3220 الصحيفة 2044). وكان بامكان المندوب السامي أن يستفيد من سلطة الوزير الأول في مزاولة مهامه التي تستوجب بالضرورة الالتجاء إلى تقنيات التنسيق الاداري.

وعلى العكس من ذلك ألحق الانعاش الوطني في فترات أخرى بوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي اعتبارا لمساهمته في تنمية البوادي، كما ظهر من الملائم وضع الانعاش الوطني تحت سلطة وزير التجهيز (أكتوبر 1977) عندما أدى الاهتمام بتهيئة التراب الوطني إلى التركيز على تحسين تجهيزات الجماعات المحلية.

ومنذ نونبر 1981، اصبح الانعاش الوطني، لأسباب مختلفة وواضحة تابعا لسلطة وزير الشغل.

وكيفما كان الحل المقرر العمل به في هذا الصدد فان الانعاش الوطني يبقى بحكم طبيعته نشاطا لايمكن تطوره إلا بتعاون مع أهم الوزارات. ويتجلى هذا في تركيب اللجنة التقنية للانعاش الوطني وفي السلطات المعترف بها للمسؤول عنه سواء أكان الأمر يتعلق بمندوب أم بمندوب سام أم بأي مسؤول آخر.

وتتألف اللجنة التقنية بصورة تمكن من أن تمثل في حظيرتها مختلف الادارات والمكاتب التي تهمها برامج الانعاش الوطني.

أما المسؤول عن هذا القطاع فانه يتمتع باختصاصات واسعة النطاق إذ يمكنه الاستعانة باي موظف أو عون يعمل بالادارات أو المكاتب كما يمكنه الاطلاع على كل وثيقة مفيدة. ويتمتع بحكم القانون بالعضوية في المجالس الادارية للمكاتب الجهوية للاستثمار وفي اللجنة التقنية لصندوق التجهيز الجماعي. وأخيرا يؤهل بتعاون مع السلطة التي هو ملحق بها، لتنسيق نشاط الادارات والمؤسسات العمومية التي تساهم في انجاز البرامج.

د) انجاز الأشغال

ينبغي التأكيد هنا على الدور الأساسي الذي يجب أن يقوم به رجال السلطة واعضاء المجالس الجماعية في تسيير الأوراش وتنشيط العمل بها. وباعتبار مركزهم القاعدي داخل هذا الهرم، فإنهم يتحملون العبء الأكبر في تسيير المشروع لدرجة أن نجاحه يتوقف بكثير على نشاطهم. غير أن الشرط الأساسي لنجاح مشروع من هذا النوع يعتمد أولا على الأساليب المتبعة أكثر مما هو قائم على الاهتمام المادي للسكان، ويتمثل هذا النجاح في شعور المواطنين بالمشاركة الفعلية إلى جانب الادارة في انجاز أعمال ذات أهداف واضحة ومتفق عليها.

ولابد من التذكير هنا بأن مناهج الانعاش الوطني استعملت لانجاز برامج بناء دور السكنى بتعاون مع البرنامج العالمي للتغذية الذي يقوم أساسا على مساعدة المواطنين لبناء سكناهم بأنفسهم. وأظهرت التجربة كذلك أن مساهمة المعنيين بالأمر لايمكن أن توقعها إلا إذا استطاع هؤلاء ادراك حقيقة الغاية المتوخاة من العملية والفائدة التي تعود بها. وبهذا فإن الانطلاقة الجديدة التي يؤمل اعطاؤها الآن للانعاش الوطني ترتكز على كل من حسن سير الأجهزة الادارية ومشاركة السكان الفعالة في عمل الأعوان المسؤولين عن هذا القطاع(1).

ويشار في هذا المضمار إلى أن إحدى التوصيات الصادرة عن مناظرة الجماعات المحلية في شهر دجنبر 1977 تلتمس من الحكومة «إعطاء المجالس الجماعية حق الاشراف المباشر على تسيير وانجاز مشاريع الانعاش الوطني».

الفرع السادس: مشاكل الادارة (2)

ان هذه المشاكل هي التي تستأثر باهتمام من يفكرون في ضرورة ملاءمة الادارة للمهمة المنوطة بها. وزيادة على تعدد هذه المشاكل فانها تتسم بالاختلاف والتباين مما يحتم

---

1) من المفيد الاطلاع على التفاصيل المتعلقة بالانعاش الوطني الواردة في المخطط الخماسي 1972 – 1977 (الجزء الثاني) ص 257 وما يليها.

– يراجع كذلك مقال «تيانو»: المغرب الكبير بين الأساطير– باريس المنشورات الجامعية الفرنسية – 1967 – الصحيفة 52 ومايليها.

-TIANO (A): Le Maghreb entre les mythes, Paris, P.U.F., 1967, p. 52 s

2) راجع خطاب وزير الشؤون الادارية أمام مجلس النواب بتاريخ 14 دجنبر 1971 المنشور في «نشرة اتصال» لقدماء تلاميذ المدرسة الوطنية للادارة العمومية – العدد 4 يناير 1972 – روسي «الادارة المغربية» برجي لوفرولت– 1970 – ص 60. روسي «الادارة والتنمية» نشرة اتصال –العدد 6 – مايو 1972 – ص 7 ومايليها.

ROUSSET (M): L'administration marocaine, Berger-levrault, 1970, P. 60-
ROUSSET (M): administration et développement, «Bull. de liaison des anciens élèves de l'E.N.A.P.», n° 6 Mai 1972, p. 7 s.

– المخطط الخماسي 1981–1985– الاصلاح الاداري. الجزء الثاني ص 358.

تناول كل مشكل على حدة. والحقيقة أن الادارة تتجاذبها حركتان تتخذان الآن على ما يظهر اتجاهين متعارضين فهي مضطرة من جهة للعمل باستمرار على استكمال تنظيمها وتحسين مناهجها وقانونها وتقنياتها كي تستطيع الاضطلاع بالمهام الجديدة والمتشعبة التي يستوجبها توجيه التنميه، ولكنها أصبحت في نفس الوقت تبتعد تدريجيا عن جزء كبير من المجتمع والذي يرتكز عليه القسط الأوفر من المجهود اللازم لهذه التنمية نفسها. ثم ان الشعور بهذا التفاوت الذي لا مناص منه في المرحلة الحالية لتطور المجتمع يجب أن لايؤدي بالادارة إلى العدول عن التطور والتجديد والا كانت لذلك آثار سيئة على المستقبل، بل ينبغي أن يفضي بها إلى تدارك مساوىء ادارة تزداد تقنية يوما عن يوم بالدعم المستمر لقدرتها على اشراك الأفراد والجماعات في عملها والسعي ضمن شروط مقبولة لارضاء الحاجات الأولية والحيوية في الميادين الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. هذان هما المحوران الأساسيان للاصلاحات المنجزة والاصلاحات المزمع انجازها في المستقبل القريب والتي ترمي إلى تحديث الادارة وادماجها بالمجتمع، مما يتطلب بذل مجهود مستمر.

الفقرة 1 –تحديث الادارة

يقتضي هذا التحديث أمرين هما تنمية البنية الأساسية الفكرية واعادة تنظيم البنية الأساسية العملية.

أ– تنمية البنية الأساسية الفكرية

لايمكن حاليا اتخاذ أي مقرر دون القيام سلفا بدراسات عديدة ومتشعبة لأن التحضير غير الكافي لبعض العمليات المتعلقة بالتنمية الصناعية والفلاحية كثيرا ما ادى إلى صعوبات في التنفيذ وارتفاع في التكاليف المختلفة واحيانا إلى الفشل. ولهذا يتعين على الادارة ان تعمل على تحسين كل ما يصنف ضمن «المساعدات اللازمة لاتخاذ القرار» وان تهتم كذلك بتعزيز عدد ومستوى تأهيل كل من يساهم عن كثب في اتخاذ القرارات.

ولن نتعرض بشأن الهدف الأول سوى إلى بعض الأعمال المنجزة كإقامة تجهيزات اعلامية في العديد من الادارات والجهود الرامية إلى التشجيع على الاستعمال المشترك لهذه التجهيزات وتطوير المؤسسات المعهود إليها بمهام جمع الوثائق ومعالجتها ونشرها كالمركز الوطني للتوثيق الذي يعد أحسن مثال على ذلك (المرسوم بتاريخ 4 يونيو 1980 –الجريدة الرسمية عدد 3536 –الصحيفة 1014) كما أن تعدد الدراسات المدمجة في المناطق الحضرية

والقروية التي ينبغي أن تفضي إلى معرفة دقيقة للواقع الجهوي، كلها أعمال تبلور بوضوح ما احس به المسؤولون عن القرارات الادارية الكبرى من ضرورة تحسين معرفة المعطيات العديدة التي هي رهينة بها، غير أن هذه الوسائل الجديدة سواء منها التقنية الصرفة أو الادارية أو المنهجية لايمكن أن يستعملها سوى أشخاص لهم من الكفاءة العالية التي يتم استكمالها وتطويرها باستمرار. وامام انعدام هذا النوع من الموظفين المؤهلين يبقى التحديث صوريا، في حين تتحمل الادارة الأعباء المالية الناتجة عن هذا التحديث.

ولهذا فإن سياسة تكوين الأطر الادارية العليا تكتسي أهمية بالغة(1). وإذا كانت هناك مؤسسات موجودة فإنه لايكفي احداثها من الناحية الادارية فقط بل ينبغي تجنب إقامة مؤسسات صورية، لان مركز التكوين على مستوى عال لايمكن أن يقوم بمهامه إلا إذا كانت متوفرة لديه الوسائل الثقافية اللازمة (رجال التعليم الأكفاء والوثائق الموضوعة والمقيمة حسب القواعد العلمية والأشغال التي يشرف بالفعل على تسييرها متصرفون يتمتعون بالأهلية والكفاءة المطلوبة) كما ينبغي كذلك أن يكون التكوين مسايرا للحاجيات. وإذا كان تكوين الاحصائيين قد بلغ اليوم مستوى مرضيا فان قطاعات أخرى مازالت على العكس من ذلك تسجل تأخيرا ملحوظا بيد أن الأعمال المرتبطة بالتقنيات الواجب استعمالها لاتستطيع الاستفادة من الخدمات التي يقدمها الموظفون اللازمون. وتنطبق هذه الحالة على التهيئة الجهوية التي تعد إحدى الاتجاهات الأساسية لمخططات التنمية الأخيرة في حين أن عدد الأطر المقتدرة حقيقة يظل غير كاف بالنظر إلى الأعمال الواجب القيام بها. ولحسن الحظ فان المعهد الوطني لاعداد التراب الموضوع مشروعه منذ أكثر من عشر سنوات قد رأى النور في سنة 1981 وهكذا نتجه رغم بعض التأخير نحو تلبية الرغبة التي عبر عنها المشاركون في المناظرة حول التعمير (الرباط –دجنبر 1977) الذين التمسوا التعجيل باقامة المؤسسات اللازمة لتكوين الأطر من مختلف المستويات الضرورية لنهج سياسة لاعداد التراب.

ب) ينبغي ان تهدف اعادة تنظيم البنيات الادارية إلى جعلها صالحة للقيام بالعمليات المطلوبة إذا ما اريد الحصول على نسبة مقبولة من تنفيذ المقررات.

ولهذه الغاية يجب أن تدرج في قائمة المشاكل الواجب حلها كل ما يرتبط بترشيد البنيات الادارية والاجراءات، والتي لا يمكن حلها بصورة إجمالية وعاجلة. وعلى العكس من ذلك يتعين دراستها وتتبعها باستمرار من لدن اخصائيين في التنظيم الاداري باتصال مع المسؤولين عن مختلف الادارات، وتكمن الصعوبة في عدم تخصيص أي مستوى إداري لهذه المهمة اذ أن وزارة الشؤون الادارية التي كانت طوال عدة سنوات مسؤولة قانونيا عن ذلك لم

---

1) يشهد على ذلك في الجزائر مثلا احداث المدرسة العليا للأطر المدعوة للقيام طيلة ثلاث سنوات بتكوين أطر عليا توظف بناء على مباراة من مستوى الطور الثالث. وكذلك الشأن بالنسبة للطور العالي للمدرسة الوطنية للادارة التونسية.

تستطع مواجهة هذه الصعوبة. ولعل كتابة الدولة الحالية لدى الوزير الأول تستفيد من مزية اضافية بحكم السلطة التي يخولها اياها الحاقها بالوزير الأول. غير أن ذلك لا يعوض النقص الملحوظ في عدد الموظفين الأكفاء ولا يسد حاجات مختلف الادارات التي لا تتوفر في غالب الأحيان على الوسائل اللازمة لمعالجة مثل هذه المشاكل. ويتجلى ذلك في المفتشيات التي لاتحظى سوى بوجود رمزي في التنظيم الداخلي في حين ان الكتاب العامين المنهمكين محليا في أداء مهامهم لايستطيعون أن يخصصوا سوى القليل من اهتمامهم لاصلاح المصالح والمناهج والأساليب الادارية.

ومما لاشك فيه أن المجهود المبذول في سبيل ترشيد بنيات واختصاصات إدارات الدولة أفضى إلى نشر النصوص اللازمة مما يعد عاملا إيجابيا في هذا الصدد. ولكن الشيء المؤكد هو أن الأمر لايتعلق سوى بمرحلة من مراحل مسلسل مستمر ومتواصل من التأمل والتقييم النقدي المتعلق بالجهاز الاداري. ومعنى هذا أن الاصلاح الاداري لايمكن أن يتم إلا تدريجيا وانه من الضروري أن يعهد به أساسا إلى فرق تتولى المسؤولية عنه باستمرار.

ويعتقد أن واضعي المخطط الخماسي 1981-1985 مقتنعون بهذه الضرورة حيث أنهم يؤكدون عزمهم على تحسين مستوى مصالح التفتيش ولا سيما على تزويد مختلف الادارات بخلايا مكلفة بالتنظيم وتحديد المناهج تتولى تنسيق عملها المديرية المركزية للتنظيم وتحديد المناهج التابعة لكتابة الدولة في الشؤون الادارية.

الفقرة 2 -ادماج الادارة في المجتمع (1)

إن الانتقاد الموجه إلى الادارة بكونها «تقنوقراطية» وبالتالي غريبة عن المجتمع المحيط بها ينتج في الغالب عن تحليل جزئي للظاهرة الادارية. بمعنى أن طبيعة المهام التي تقوم بها الادارة تحملها كما سبقت الاشارة على تعزيز مسارها التقني الذي يخيب آمال المستفيدين من خدماتها الذين ليسوا في مستوى فهم ضرورتها. وعلى العكس من ذلك فان هذا التطور الحتمي الذي تعرفه الادارة ينبغي أن يعوض بأعمال تهدف إلى تقريب الادارة من أولئك الأشخاص المدعوة لخدمتهم. ولتحقيق هذا الهدف يعنى باصلاحات ترمي إلى تحسين إقامة الادارة الترابية وإلى الرفع من مستوى سيرها. ويجب أن يتم تحقيقه كذلك عن طريق تنمية المناهج والتصرفات الكفيلة بتيسير الاتصال.

---

1) راجع بحثنا: «الادارة والمجتمع في المغرب» المنشور في «ميلانج - لوتورنو» بايكس آن بروفانس - 1974 - ص 301، وكذا العروض المخصصة للاصلاح الاداري في المخطط الخماسي 1981-1985 الجزء الثاني ص 358.

cf. notre étude: Administration et société au Maroc In «Mélanges Letourneau». Aix en-provenance,1974 p. 301.

أ- يمكن بطبيعة الحال أن ينتج تحسين إقامة الادارة الترابية عن تكثير المصالح الادارية بالأماكن التي تعد فيها منعدمة أو غير كافية. كما يمكن أن ينتج، على غرار ما تم بشأن تنظيم العدل، عن إعادة توزيع المهام المطابقة لطبيعة المصالح المذكورة وأهميتها.

لكنه ظهر منذ بضعة أعوام أنه من اللازم كذلك تمكين المسؤولين المحليين من الوسائل القانونية والمالية الضرورية. وبعبارة أخرى يجب أن يرفق كل تغيير في الخريطة الادارية بعدم تمركز سلطات التقرير.

ومما تجدر الاشارة إليه أن واضعي الاصلاح المتعلق بالتقسيم الاداري للمملكة والادارة الترابية ادركوا مغزى هذه الملاحظة جيدا. ويتضح ذلك من النصوص الصادرة مؤخرا بتعزيز السلطات الادارية والمالية للعمال إزاء المصالح الخارجية للادارات المدنية التابعة للدولة. وأخيرا فان الأبحاث والدراسات المتبعة منذ بضع سنوات في ميدان تهيئة المجال أبرزت تفاوتا كبيرا في توزيع التجهيزات الادارية الناتجة عن انعدام التنسيق بين مختلف الادارات أو الاجهزة العمومية المستقلة. ومما لاشك فيه ان اعداد تصاميم الهيكلة القروية والتصاميم المديرية للوسط الحضري ومخططات التنمية والتهيئة الجهوية يجب أن يشكل قاعدة مشتركة جديرة بتوجيه عملية إقامة مختلف الادارات والتجهيزات المعهود إليها بتسييرها بكيفية رشيدة. وبوجه عام يجب أن يمكن ذلك من تحسين سد الحاجيات المطابقة بصورة محسوسة، وان ينصرف الاهتمام إلى القضاء على أحد الأسباب الأساسية التي تبعد السكان عن المصالح الادارية أو الى التخفيف من حدته على الأقل.

ب) وأخيرا ينبغي ضمان الاتصال بين الادارة والمجتمع أحسن من ذي قبل. واقرار هذا الاتصال رهين بعاملين: المعرفة الدقيقة للوسط الذي تعمل فيه الادارة وادراك السكان لأهمية عملها وهما عاملان يمكن تحقيقهما ضمن نطاق واسع بالالتجاء المنظم والدقيق لمشاركة السكان في العمل الاداري.

وتمكن معرفة الوسط من تقييم العمل الاداري وتقدير فاعليته وآثاره المختلفة. ومن الملاحظ في هذا الصدد أن معطيات المشكل وصعوبته ليست متساوية لأنه ليس هناك تناسق بين ما يقتضيه تقييم طبيعة عمل الادارة وآثاره تجاه الصناعيين من جهة وتجاه السكان القرويين من جهة أخرى. غير أن جهل الواقع التقني والاجتماعي وبوجه أشمل الانساني يمكن أن يؤدي في كلتا الحالتين إلى عواقب لا يتأتى التعرف عليها من خلال الملفات. ولعل هذا ما يلمس اليوم في الوسط القروي لأن أعنف اصطدام بين العالمين يتم بهذا الوسط(1). ومن العبث تحميل الادارة

---

1) راجع عرض هذا النزاع من طرف منير: «البنيات الزراعية في المازق» - مجلة لام الف - العدد 65 - شتنبر 1974 - ص 36 ومايليها.

cf. Les structures agraires dans l'impasse, Mounir (S): Lamalif, n° 65, Septembre 1974, p. 36 s

مسؤولية ذلك إذا كان المقصود هو إعادة النظر في خصوصية عملها والمؤدى بالضرورة من وراء الاستثمار إلى اتلاف بنيات اجتماعية لاتساير متطلبات التطور. وعلى العكس من ذلك يعد الانتقاد مبررا إذا كان يثير الانتباه إلى ضرورة تقدير التضحيات المختلفة التي يستوجبها عمل لا حاجة إلى اثبات صحته بدقة. وهذا طبعا يذكر بالمشكل المشار إليه أعلاه والمتعلق بضرورة القيام، بدراسة جميع جوانب العمليات المزمع انجازها قبل الشروع في الأعمال المقررة في أجل متوسط أو طويل (العمليات التقنية والقانونية والاجتماعية الخ).

لكن ذلك يؤدي في نفس الوقت إلى التساؤل عن امكانات شرح الغرض من العمل الاداري إلى أولئك الذين يعد مصيرهم رهينا به والذين يجب عليهم أن يكونوا من أهم المشاركين في تحقيقه.

وقلما تدرك أهمية العمل الاداري بصورة كافية كما يتبين ذلك من الموقف الشائع القاضي بانتظار كل شيء من الدولة وأعوانها، وبهذا يمكن تفسير القليل من الحماس المعبر عنه بمناسبة أعمال البناء الشخصية في ميدان السكنى القروية والسكنى الحضرية. ويضاف إلى هذا ان ادراك المعنيين بالأمر لمدى فائدة العمليات الكبرى للتهيئة الجهوية (تنمية منطقة الريف الغربية –«ديرو» ومخطط سبو) ادراك محدود رغم ضرورة توافره لفهم تفاصيل الأعمال المختلفة التي يعيشها المعنيون بالأمر وحدهم مباشرة . غير أن الصعوبات التي تعترض هذا السبيل كثيرة ومتعددة ينتج أهمها دون ريب عن كون حل المشكل ليس رهينا بحسن ارادة اعوان الادارة أو بالمبادرات الفردية ولكنه يتوقف أساسا على إصلاح القوانين المنظمة لاشراك السكان في مجهود التنمية (1).

ولا يمكن اعتبار اشراك السكان في العمل الاداري حلا كافيا لمشاكل الادارة، إذ لا يتصور أن تكون للمجتمع ردود فعل دون اللجوء إلى الطرق اللازمة لتأطير السكان. غير أن المشكل ليس في تحقيق إجماع مستحيل. بل في الحصول على موافقة عدد كبير منهم على برامج يشاركون في انجازها بصفة فعلية. ومما لاشك فيه انه في المجال التقني لا يمكن تحقيق مثل هذا الهدف إلا بتوفر الأطر الكافية ليس فقط على مستوى متوسط ولكن على مستوى عال كذلك ما دامت هذه الأطر ضرورية لضمان الانسجام العام بفضل معرفتها للوسط والمامها بالجوانب الاجمالية للمشروع. ومن الأكيد أن ذلك يؤدي إلى إعادة النظر في مقاييس التعيين وتركيب فرق التقنيين التي هي على اتصال بالسكان وكذلك تركيب الهياكل الواجب احداثها والتي تدعو الضرورة إلى تمثيل ممثلي السكان في حظيرتها، وينبغي لهذا الغرض مراجعة الاحتكار الذي يتمتع به المنتخبون المحليون قصد اقرار تمثيل يتلاءم وكل نوع من العمليات.

---

1) دوبوا «من أجل إصلاح الادارة الزراعية بالمغرب» – العالم الثالث – دراسات – 1965 – ص 75.

- DUBOIS (J): pour une réforme de l'Administration agricole au Maroc «Tiers-monde» Etudes, 1965, p. 75

ومما تجدر الاشارة إليه ان بعض الجهود قد بذلت في هذا المضمار فيما يتعلق بتنمية الاقتصاد الغابوي (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 20 شتنبر 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3334 –الصحيفة 2915) حيث ان مشاركة السكان أصبحت منظمة عن طريق تمثيل المجالس الجماعية في حظيرة المجلس الوطني والمجالس الاقليمية للغابات وكذلك عن طريق منح اختصاصات نوعية في هذا الميدان على مستوى المجالس الجماعية. وعلى العكس من ذلك لم يتم التفكير في إشراك السكان الذين تهمهم هذه العملية أو تلك إلا أن التجربة أثبتت أن السكان قد لايقبلون المشاركة في بعض الأعمال ولو وافق عليها ممثلوهم المنتخبون لأن هؤلاء ليست لهم بالضرورة نفس النظرة إلى العواقب الحقيقية أو غير الحقيقية التي تترتب على هذه الأعمال بالنسبة لمصالح السكان المعنيين مباشرة ولحياتهم اليومية.

وأخيرا ينبغي التذكير بان مثل هذا الاتجاه في الاصلاحات الادارية لايرجع بطبيعة الحال إلى الادارة القانونية الا جزئيا لانه يتوقف على ما لكل عون من وعي خاص بالغاية المتوخاة من عمله. غير أن هذا الوعي لايمكن أن يكون ذا جدوى إذا لم يعزز بسياسة إدارية تسير في نفس الاتجاه تماما. ويستفاد من هذا عمليا أن الأعوان المسؤولين في جميع رتب الهرم الاداري يعلمون أنهم يستطيعون الاعتماد على السلطة التسلسلية والاستمرارية في العمل والوسائل المادية والمالية والبشرية اللازمة للأعمال المقرر انجازها.

الفقرة 3 –الاصلاح الاداري

إذا كانت ضرورة القيام بإصلاح إداري دائما موضوع الحاح وتأكيد من قبل الأوساط الرسمية فان مما ينبغي التسليم به ان التدابير المتخذة في هذا الميدان لاتزال غير كافية إلى حد كبير، فعلى مستوى البنيات لاحظنا أن السياسة المتبعة منذ 1973 ساعدت على تحديد اختصاصات وتنظيم المصالح المركزية (1). وقد يسر هذا العمل القضاء على تداخل الاختصاصات وحسم تنازع الاختصاص بين مختلف الوزارات وترشيد التنظيم الاداري على صعيد جميع المرافق الوزارية، وامتد هذا العمل أيضا إلى المصالح الخارجية لمختلف الادارات الشيء الذي يعتبر بطبيعة الحال شرطا أساسيا لكل سياسة تستهدف عدم التركيز الاداري على المستوى الجهوي والاقليمي. وقد طور المخطط الخماسي بدوره (1981–1985) برنامج الاصلاحات الواجب القيام بها (2). ويتعلق الأمر بالعمل في أحسن الظروف على تحقيق أهداف التنمية مما يستلزم بالضرورة إمكانية الاعتماد على تدخل «جهاز إداري ديناميكي وفعال يستطيع التكيف مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي».

---

(1) الزبير: إصلاح البنيات الادارية –مجلة الشؤون الادارية. العدد 1–1983– ص 177
-Ezzoubair (M): la réforme des structures administratives, Rev. des affaires administratives, n° 1, 1983, p. 177.

(2) مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1981–1985– الجزء الثاني ص 358.

وقد اعتمدت في هذا الصدد المحاور التالية: دعم مردودية الجهاز الاداري وتحسين العلاقات بين الموظف والادارة واعادة تحديد العلاقات الادارية المشتركة وتقريب الادارة من المواطنين ورفع قيمة الوظيفة العمومية وتعزيز التنظيم الاداري الترابي.

وفي سنة 1982 اتخذت بعض المبادرات تجلت في تأسيس الوزير الأول للجنة وطنية مكلفة بالاصلاح الاداري ومنقسمة إلى لجنتين فرعيتين يتعين عليها الاهتمام بدراسة المشاكل المتعلقة بمراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية من جهة ومن جهة أخرى دراسة مجموعة من المشاكل المتعلقة بسير الادارة (التعريب (1) واستقبال المواطنين وارشادهم وتبسيط الاجراءات الخ...).

---

1) بنصالح: سياسة تعريب الادارة العمومية – رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للادارة العمومية – عدد 12 – 1982.

-BENSALAH (A): La politique d'arabisation de l'administration publique, mémoire cycle supérieur de l'E.N.A.P. n° 12, 1982

الباب الثاني: الجماعات المحلية (1)

لقد تم اقرار مبدأ اللامركزية الترابية دستوريا منذ سنة 1962. غير أن الاحكام المتعلقة بالجماعات المحلية عرفت تطورا سيعنى بالتعرض إليه بمناسبة تحليل الأحكام الواردة في دستور سنة 1962 والأحكام المنصوص عليها في دستور 10 مارس 1972.

1) ينص دستور سنة 1962 في فصله 93 على أن «الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات. ويكون احداثها بالقانون» وورد بعد ذلك في الفصل 94: «تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديموقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون» وأخيرا نص الفصل 95 على ما يلي: «ينفذ العمال في العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات والأقاليم...» ويمكن ابداء بعض الملاحظات بشأن هذه النصوص التي تخول ضمانا دستوريا لوجود الجماعات المحلية، ومن هذه الملاحظات أولا انه لا يمكن، ما لم يغير الدستور، أن تحدث أصناف أخرى من الجماعات لأن الفصل 93 يتضمن على وجه الحصر بيانا للجماعات الموجودة وهي العمالات والأقاليم والجماعات، ثانيا أن الفصل 95 يحد من الاستقلال التنظيمي للأقاليم والعمالات باسناده تنفيذ «مقررات مجالسها إلى العامل ممثل جلالة الملك ومندوب الحكومة»(2).

وفي مقابل ذلك فان هذه النصوص تنص على ضمانات متينة لفائدة الجماعات. ويتجلى ذلك في أن صيغة الفصل 93 التي تخول القانون سلطة احداث الجماعات كان من اللازم ان تفيد أن الأمر يتعلق بكل عمالة أو كل إقليم أو كل جماعة يجب أن يحدثها المشرع في حد ذاتها. وكان من المنطقي أن يمتد الضمان الدستوري الناتج عن الاختصاص التشريعي إلى وجود (احداث والغاء) كل من الجماعات المؤلفة لفئات العمالات والأقاليم والجماعات.

ويضاف إلى هذا أن الدستور أقر وجود مجالس محلية مكلفة بتدبير شؤون مختلف الجماعات طبق الشروط التي يختص المشرع وحده بتحديدها.

---

1) «الادارة المحلية بالمغرب» سعيد بلبشير – المطبعة الملكية – 1969.
– الجماعات المحلية في الادارة الترابية للمملكة المغربية «موريز» النشرة السنوية لافريقيا الشمالية سنة 1963 – ص 129.
-L'administration locale du Maroc, Saïd Benbachir, Imprimerie Royale 1969
- Les collectivités locales dans l'administration territoriale du Maroc MOURER,«Annuaire de l'Afrique du Nord» 1963. P. 129.

2) الظهير بمثابة قانون الصادر في 15 يناير 1977 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 3.359 بتاريخ 16 مارس 1977 – ص 767.

2) خصص دستور سنة 1972 الباب الثامن للجماعات المحلية حيث أن أحكامه تتضمن تغييرات سبق ان وردت بعض معالمها في دستور سنة 1970 الذي ينص الفصل 87 منه على أن: «الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات، وكل جماعة محلية أخرى تحدث بالقانون». ويستنتج من هذا التحرير الجديد ان احداث اصناف جديدة للجماعات المحلية لم يبق مرهونا بمراجعة الدستور وأن هذا التغيير الذي سبق أن ورد في دستور سنة 1970 سهل بكثير مسطرة إحداث أصناف جديدة من الجماعات الترابية. وفي مقابل ذلك أصبح من الواضح ان اختصاص المشرع لم يعد يتعلق بكل جماعة على حدة ولكنه يتعلق فقط بمختلف أصناف الجماعات بحيث أصبحت السلطة التنظيمية تختص بإحداث أو إلغاء داخل كل صنف جماعة من الجماعات المحلية. ويظهر أن هذا التأويل ناتج عن المدلول الواضح والطبيعي لعبارات الفصل 87 وبنيته.

وإذا كانت الممارسة متقلبة خلال مدة طويلة حيث كانت الجماعات تحدث بنص تنظيمي والأقاليم والعمالات بنص قانوني (انظر الطبعة الفرنسية الثالثة من هذا الكتاب ص 191) فإن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى قد بثت في الأمر لفائدة الاختصاص العام للسلطة التنظيمية بمقرر عدد 5 بتاريخ 9 مايو 1978 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1978 عدد 3441 –الصحيفة 2626) – حيث قررت ان احداث صنف جديد من الجماعات المحلية غير منصوص عليه في الدستور يستلزم تدخل المشرع.

وتجدر الاشارة في الأخير إلى تناقض يتعلق هذه المرة بمختلف أحكام الدستور. ويتجلى ذلك في أن الفصل 45 من الدستور جعل القانون مختصا بالنظام الانتخابي لمختلف مجالس الجماعات المحلية. وقد سبق القول بان لهذا التحديد اهمية نسبية ضمن الحدود التي يمكن أن يظهر فيها انه كان من الممكن أن ينتج اختصاص السلطة التشريعية في هذا الميدان عن اعتراف الدستور بهذا الاختصاص لأجل تحديد الشروط التي تدبر بها المجالس الشؤون المحلية تدبيرا ديموقراطيا. ومهما يكن من أمر فان الاهتمام بتوضيح هذا الاختصاص قد لايتلاءم مع كون العديد من الجماعات المحلية يستند في وجوده الى السلطة التنظيمية.

ويضاف إلى هذا ان دستور سنة 1972 يؤكد الحلول السابقة سواء فيما يتعلق بتدبير الشؤون المحلية طبق شروط يحددها القانون (الفصل 88) أو فيما يرجع لدور العامل باعتباره الجهاز التنفيذي لمجالس العمالات والأقاليم (الفصل 89).

ذلك هو الاطار الدستوري للامركزية الترابية الذي تحدد النصوص التشريعية والتنظيمية –في دائرته– قواعد التنظيم الاداري للجماعات المحلية وشروط تسييرها.

الفرع الأول: تنظيم العمالات والأقاليم

ان التقسيم الاداري للمملكة إلى أقاليم يستمد أصله من النواحي التي احدثتها الحماية والتي دعت إليها ضرورة التوفر على حلقة وصل إدارية بين السلطة المركزية والدوائر الأساسية، وهو نظام لم يكن موجودا بصفة مستمرة في إدارة المخزن القديمة. وفي سنة 1956 تم الاحتفاظ بمبدأ التقسيم الجهوي وعني بتطويره وتنميته.

ثم ان اتساع اطراف البلاد وإنهاء العمل بالسلطات الادارية التي أقامتها الحماية كان من شأنهما التشجيع على توسيع التأطير الاداري للسكان. وبعد فترة من التردد صدر بتاريخ 13 أكتوبر 1956 ظهير احدث بموجبه 19 إقليما و 5 عمالات ولم يستمر العمل طويلا بهذا التقسيم اذ صدر بتاريخ 2 دجنبر 1959 الظهير المتعلق بالتقسيم الاداري للمملكة والذي خفض العددين المذكورين إلى 16 إقليما وعمالتين (1). غير أن هذه الدوائر الجديدة لم تكن سوى اطارات ترابية لعدم التركيز الاداري وكان وجودها في حد ذاته يطرح مشكلة معرفة ما إذا كان من الملائم تطويرها نحو نظام الجماعات اللامركزية. ومن العوامل التي ساعدت على تحقيق هذا التطور إرادة دمقرطة المؤسسات والرغبة في اشراك السكان في مهام التنمية والتجهيز التي تجلت ضرورتها الملحة في احداث الانعاش الوطني.

وإذا كان هذا التطور قد تحقق بفضل دستور سنة 1962 فقد بقي من اللازم تنظيم هذه الجماعات الجديدة الشيء الذي شرعته نصوص كثيرة تم اعدادها في سنة 1963 ويتمثل النص الأساسي في الظهير الصادر في 12 شتنبر 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 عدد 2655 –الصحيفة 2146) بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها (2)

---

1) أكادير – الحسيمة – بني ملال – الدار البيضاء – فاس – الناضور – ورزازات – وجدة الرباط – طنجة – قصر السوق – مراكش – مكناس – تازة – تطوان – طرفاية – عمالتا الرباط وسلا والدار البيضاء.

(2) مغير بالمرسوم الملكي بتاريخ 18 مارس 1966، المنشور بالجريدة الرسمية سنة 1966 عدد 2788 ص 634.

– لقد شملت التغييرات فقط المقتضيات المتعلقة بميزانية العمالات والأقاليم حيث أحدثت ميزانيتان: الميزانية الأصلية والميزانية الاضافية.

أما الظهير رقم 564–76–1 الصادر في 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بشأن التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3335 مكرر ص 3025) فقد سن نظاما جديدا يتعلق بميزانية الأقاليم والعمالات.

وصدرت في نفس التاريخ نصوص بتحديد لائحة الأقاليم والعمالات (1) وعدد المقاعد بالمجالس (2) بالاضافة إلى تعيين تاريخ الانتخابات الاقليمية الأولى.

ومنذ ذلك الحين عرف مفهوم دور المستوى الاقليمي في حظيرة الجهاز الاداري الترابي تطورا ملموسا كما أدخلت في الوقت نفسه تغييرات عديدة على التقسيم الاقليمي.

ثم ان الدور المنوط أصلا بالدائرة الاقليمية أصبح غير ذي فاعلية لانه أخذ يتضح شيئا فشيئا ان الاقليم لايشكل إطارا ملائما لمتطلبات التنمية الاقتصادية ولا لما يعتزم المخطط رسمه في المجال من تقديرات وتنبؤات. وبما أن الاقليم لايكون دائما وحدة جغرافية قابلة للاستعمال كإطار لتخطيط جهوي تتجه نحوه مخططات التنمية الأخيرة فقد ظهر أنه من الضروري تجميع الأقاليم في جهات ليست لها فقط مساحات أكبر وأوسع ولكنها تعرف على الخصوص وحدة أكثر انسجاما من حيث البنيات الأساسية والموارد الموجودة أو الممكن وجودها والتي من شأنها أن تساعد على استثمار أكثر تناسقا وتطابقا مع ضرورة التخفيف من مظاهر التفاوت في التنمية الملاحظة بين مختلف انحاء البلاد.

ولهذا فان المكانة التي يحتلها الاقليم فيما بين الجهة والدوائر الادارية الأساسية يجب اعادة النظر فيها مع العلم أن هذا التحديد الجديد للدور المنوط بالاقليم قد اتضحت معالمه على نطاق واسع.

وبالفعل فإن الاقليم يجب أن يكون أكثر من أي وقت مضى جانبا أساسيا من جوانب التأطير الاداري العام ولو ان التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجب أن تتم على الصعيد الجهوي لان اتساع أطراف البلاد وتشتت السكان وتعدد المهام الادارية وتشعبها تعتبر عناصر تبرر وجود الاقليم وتشجع على تقويته. ولعل هذه الاعتبارات المختلفة هي التي تفسر التغييرات الجدية المدخلة على الهيكل الاقليمي حسبما هو ناتج عن النصوص الصادرة سنة 1963.

---

(1) الظهير بتاريخ 12 شتنبر 1963 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2655 ص 2151 المغير بالمرسوم الملكي بتاريخ 11 دجنبر 1965 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2788 ص 639.

(2) حدد عدد مقاعد المجالس في البداية بالمرسوم بتاريخ 12 شتنبر 1963 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2655 ص 2161 والمغير عدة مرات ويحدد حاليا بالمرسوم المؤرخ في 19 أكتوبر 1972 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3130 ص 1718.

وقد ادخلت في البداية تغييرات محدودة على عدد الأقاليم وتقسيمها كي يتأتى اعطاؤها قاعدة جغرافية أكثر تناسقا وتقريب المصالح الاقليمية من المستفيدين من خدماتها وكي يتأتى كذلك توضيح العلاقات بين العمالات والاقاليم المجاورة لها.

وهكذا نقل مقر إقليم الرباط سابقا الى مدينة القنيطرة في سنة 1965 وأحدثت الى جانب ذلك أقاليم جديدة مثل إقليم آسفي سنة 1965 بتقسيم إقليم مراكش وكذا أقاليم سطات والجديدة وخريبكة بتقسيم إقليم الدار البيضاء سنة 1967 (المرسوم الملكي بتاريخ 10 يوليوز 1967 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2882 الصادرة سنة 1968 الصحيفة 143).

وفي السنوات الاخيرة أدخلت تغييرات جديدة على الخريطة الاقليمية إذ أحدثت ثلاثة أقاليم سنة 1973 (الظهير بمثابة قانون الصادر يوم 13 غشت 1973 بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 عدد 3172 الصحيفة 2736) وهي: إقليم الخميسات المتألف من بعض الدوائر المفصولة عن إقليم القنيطرة (الخميسات ووماس والرماني وتيفلت) وإقليم خنيفرة الذي يضم ثلاث دوائر فصلت عن إقليم مكناس وعن إقليم قصر السوق (ميدلت وخنيفرة ومولاي بوعزة) وإقليم قلعة السراغنة الذي يضم خمس دوائر فصلت عن إقليم مراكش (العطاوية ودمنات والرحامنة وسيدي بوعثمان والسراغنة زمران) كما أحدث إقليم فجيج سنة 1974 (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 14 يناير 1974 المنشور في الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3195 – الصحيفة 116) ويتألف من دائرتين إحداهما أخدت من إقليم وجدة والاخرى من إقليم قصر السوق (بني تاجيت وفجيج) المعروف حاليا بإقليم الرشيدية.

وقد تم التشبع بمبدأ إحداث أقاليم جديدة وذلك بتغيير بعض الاقاليم التي تبين أن مساحتها جد كبيرة وأنها تشتمل على مدن تستطيع بحكم اتساعها ودورها أن تؤلف حلقة من حلقات الادارة العامة، ويتعلق الامر بأقاليم شفشاون وأزيلال والصويرة وتيزنيت وبولمان (الظهير بمثابة قانون رقم 688-74-1 بتاريخ 23 أبريل 1975 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 عدد 3264 صفحة 1394) وبإقليمي طاطا وبنسليمان (الظهير بمثابة قانون رقم 228-77-1 بتاريخ 18 يوليوز 1977 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 الصحيفة 2107).

كما أن استرجاع الصحراء التي كانت تحت السيطرة الاسبانية أدى الى إحداث ثلاثة أقاليم هي إقليم العيون الذي ألحقت به جماعة طرفاية التابعة من قبل لاقليم طانطان وإقليما السمارة وبوجدور، وينبغي التذكير هنا بأن المرسوم رقم 470-76-2 الصادر في 9 شعبان 1396 (6 غشت 1976) بتغيير المرسوم رقم 416-73-2 الصادر في 14 من رجب 1393 (14 غشت 1973) والمتعلق بإحداث وتعداد الدوائر والقيادات والجماعات الحضرية

والقروية للمملكة يبين الجماعات التي تتألف منها الاقاليم الثلاثة المحدثة على إثر رجوع الصحراء الى حظيرة الوطن الاب. وهكذا يشتمل إقليم العيون على بلدية العيون والجماعات القروية للداورة والحكونية وبوكراع والدشيرة والعيون الشاطىء وطرفاية.

ويتألف إقليم السمارة من بلدية السمارة والجماعات القروية للجديرية وامكالة والحوزة وتفاريتي بينما يضم إقليم بوجدور الجماعات القروية الاربعة لبئر أنزران وأم دريكة وبوجدور وكلتة زمور.

وأخيرا أحدث إقليم تاونات بضم دوائر غفساي وقرية بامحمد وتاونات التي كانت تابعة من قبل لاقليم فاس (الظهير بمثابة قانون رقم 326-77-1 بتاريخ 8 أكتوبر 1977 المنشور في الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 عدد 3389).

وفي نطاق نفس المبدأ أحدثت في السنوات الأخيرة أقاليم كلميم ويفرن وسيدي قاسم وطان طان وتارودانت في حين تم احداث اقليم وادي الذهب بعد استرجاعه سنة 1979.

وصدر المرسوم بتاريخ 11 يناير 1983 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1983 عدد 3688 الصحيفة 1035) ليحدد بصورة رسمية عدد الأقاليم في تسعة وثلاثين إقليما أي بما يفوق ضعف العدد المقرر في الظهير الصادر سنة 1959.

ولكن نفس المرسوم أضفى كذلك الصبغة الرسمية على احداث العمالات الجديدة التي أصبح عددها يبلغ ثمانية والتي حلت محل العمالتين السابقتين للرباط-سلا والدار البيضاء. ويتعلق الأمر بعمالات الرباط وسلا والصخيرات-تمارة الثلاثة المحدثة في شهر يناير 1983 وبالعمالات الخمس: الدار البيضاء-انفا وابن امسيك-سيدي عثمان وعين السبع-الحي المحمدي والحي الحسني-عين الشق والمحمدية زناتة المحدثة في شهر أكتوبر سنة 1981.

وقد جاء هذا التنظيم الجديد نتيجة اعتبارات مختلفة ترجع في الأصل الى النمو الحضري المكثف الذي عرفته المنطقة التي تؤلف مايسمى بالمحور الحضري الدار البيضاء-الرباط بكاملها.

وانتقل عدد سكان هذه الدوائر مما يزيد على مليونين وثلاثمائة ألف نسمة في سنة 1971 إلى نحو ثلاثة ملايين ونصف في سنة 1982، ومن خلال التقدير الاستقرائي يمكن النظر إلى ما قد تكون عليه هذه الأرقام في المستقبل في أفق نهاية القرن. وهكذا يظهر أن من

الضروري التفكير في إقامة بنيات إدارية أخرى لمواجهة متطلبات تأطير السكان وخدمتهم وما تدعو إليه الضرورة من اعداد تخطيط للتنمية والتهيئة في هذه المنطقة يراعى فيه بصورة اجمالية مستقبلها على الأمد الطويل دون اغفال حاجات السكان اليومية.

ومن خلال هذا المنظور، يقترب مفهوم العمالة من مفهوم الاقليم مع فرق بسيط يتجلى في أن العمالة تنطبق في جل الحالات، على منطقة حضرية أو منطقة يغلب عليها الطابع الحضري.

ولهذا يجب اعتبار ان مجموع العمالات الخمس التي يتولى التنسيق بينها عامل الدار البيضاء–انفا –الذي أصبح يسمى «والي»– ومجموع العمالات الثلاث التي يتولى التنسيق بينها والي الرباط هما اللتان تؤلفان هذا الكيان العمراني والاقتصادي والبشري الذي يجب ان تدبر شؤونه ككل لايتجزأ في كل ما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوسطة والطويلة الأمد وكل ما يتصل بالتخطيط الحضري.

ففي هذا الاطار الجديد، الذي مازال غير رسمي يمكن أن تعالج مشاكل اعداد التراب الوطني التي يجب التطرق اليها في اطار جغرافي موسع. ولهذا سيكون من الضروري التفكير في المجموعة العمرانية التي يؤلفها المحور الساحلي الدار البيضاء–الرباط–القنيطرة الذي ينبغي ان يخطط لتهيئته بصرف النظر عن حدود الدوائر الادارية.

وعلى العكس من ذلك، فان التخفيف من اعباء العمالات يجب أن يساعد على تنظيم أحسن لجميع المرافق العمومية اللازمة لحياة السكان ليس في ميدان النظام العام فحسب ولكن في القطاعات الأخرى الادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كذلك.

ومن المؤكد اليوم ان احداث الأقاليم والعمالات، وكذا تعيين حدودها، من اختصاص السلطة التنظيمية وفقا لمقرر الغرفة الدستورية رقم 5 بتاريخ 9 مايو 1978 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1978 عدد 3441 الصحيفة 2626).

وتكتسي هذه الجماعات من خلال نظامها الأساسي صفة أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون العام يتمتعون بالاستقلال المالي والاداري ويدبرون شؤونهم بواسطة مجلس منتخب ويتعاون مع العامل الذي ينفذ مقرراته في دائرة مراقبة الوصاية التي تمارسها الدولة.

وتخضع العمالات والأقاليم لنظام أساسي مماثل من الناحية العملية، فبعد أن كان عامل العمالة وحده منذ سنة 1963، في نفس الوقت باشا للبلدية مقر العمالة، تم تمديد هذه القاعدة سنة 1977 الى عامل الاقليم فيما يخص البلدية مقر الاقليم.

الفقرة 1 – المجلس الاقليمي

سنتناول على التوالي تركيبه وسيره واختصاصاته

أ- تركيب المجلس الاقليمي

يضم المجلس صنفين من المستشارين تتفاوت أهميتهما من حيث العدد:
فنجد أولا ممثلين للهيئات المهنية: غرف التجارة والصناعة العصرية والصناعة التقليدية والفلاحة على أساس ممثل لكل واحدة منها. وتنتخب الغرف هؤلاء الممثلين من بين أعضائها بالأغلبية النسبية، وذلك لمدة تعادل مدة انتدابهم في حظيرة الغرفة التي ينتمون إليها. وتبلور مساهمتهم على الصعيد الاقليمي العزم على اشراك ممثلي القطاعات الكبرى للنشاط الاقتصادي في تدبير الشؤون الاقليمية التي تدرج التنمية الاقتصادية في طليعتها.

وينتخب أعضاء المجالس الجماعية الصنف الثاني من المستشارين الذين يحدد عددهم بجدول تراعى فيه أهمية عدد السكان حسبما هي ناتجة عن الاحصاءات الرسمية ويخصص هذا الجدول 11 مستشارا على الأقل للجماعات التي يقل عدد سكانها عن 300.000 نسمة بينما يرتفع عدد المستشارين إلى 31 لفائدة الجماعات التي يتراوح عدد سكانها بين مليونين وثلاثة ملايين نسمة.

وينتخب هؤلاء المستشارون عن طريق الاقتراع غير المباشر من طرف هيئة انتخابية متألفة من المستشارين الجماعيين للأقليم حسب الاقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ولا يؤهل للانتخاب الا المستشارون الجماعيون بحيث لا يشارك في مجالس العمالات والأقاليم الا المواطنون المهتمون بتدبير الشؤون المحلية من جهة والذين يفترض فيهم من جهة أخرى انهم اكتسبوا خلال ممارسة انتدابهم الجماعي تجربة إدارية كفيلة بافادة المجالس الجديدة.

وتحدد حالات عدم القابلية للانتخاب طبق نفس الكيفية المتبعة في انتخاب المستشارين الجماعيين. وهذا شيء منطقي لكون الناخبين والمرشحين ملزمين بان يكونوا أعضاء في المجالس المذكورة، ولا يمكن على الخصوص انتخاب رجال السلك القضائي والجنود وأعوان القوة العمومية ورجال السلطة خلال مدة مزاولة مهامهم وخلال أجل ستة أشهر بعد انقطاعهم عن مزاولة هذه المهام.

وتوجد أيضا أحوال للتنافي تشمل كل شخص يتقاضى أجرته من ميزانية الاقليم أو من ميزانية مؤسسة عمومية تابعة له بالاضافة إلى أن العضوية في المجلس الاقليمي تتنافى مع صفة وكيل أو صاحب امتياز في مرفق عمومي أو مقاول المصالح العمومية التي تدبرها العمالات أو الأقاليم.

وأخيرا فان المحامين والمدافعين المقبولين الأعضاء في المجالس الاقليمية لايجوز لهم الترافع أو تقديم الاستشارة لا لفائدة العمالة أو الاقليم ولا لفائدة المصالح العمومية التابعة لها.

ثم ان المستشار الذي يوجد حين انتخابه في احدى أحوال التنافي المذكورة يتعين عليه أن يجعل حدا لهذه الحالة في أجل الثمانية أيام وإلا فيعلن عن استقالته بحكم القانون من انتدابه بمقرر تصدره المحكمة الابتدائية بطلب من العامل.

وإذا أصبح المستشار في إحدى حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب خلال مدة انتدابه اعلن عن استقالته بموجب قرار يصدره وزير الداخلية.

وينتخب مستشارو المجالس الاقليمية لمدة ست سنوات ويتعين اجراء انتخابات جزئية إذا فقد المجلس ثلث أعضائه. غير أنه يجب، خلال السنة السادسة أي السنة التي يباشر فيها التجديد العام، أن يكون المجلس قد فقد نصف أعضائه لاجراء انتخابات جزئية. وتوضع التصريحات بالترشيح لدى العامل قبل تاريخ الاقتراع بثمانية أيام على الأقل. ويحدد تاريخ الاقتراع بموجب مرسوم ينشر على أبعد تقدير قبل مرور عشرين يوما على هذا التاريخ.

وتجري العمليات الانتخابية في مكتب أو عدة مكاتب للتصويت وتراقبها لجنة إقليمية للتحقق تتألف من ناخبين يعينهما العامل ومن ممثل لهذا الأخير. ويرأسها رئيس المحكمة الابتدائية. ويعهد إلى هذه اللجنة بإحصاء الأصوات والاعلان عن النتائج.

ويسند النظر في المنازعات المتعلقة بالانتخاب للمحكمة الابتدائية، ويمكن تقديم طعن ضد رفض ترشيحات في أجل ثلاثة أيام يبتدىء من تاريخ الرفض. وتبث المحكمة في الأمر نهائيا كذلك خلال أجل ثلاثة أيام ويمكن الطعن في العمليات الانتخابية كذلك إذ يجب أن يقدم هذا الطعن خلال ثمانية أيام كاملة ابتداء من يوم وضع المحضر المثبت للاعلان النهائي عن النتائج. ويجب أن يصدر الحكم خلال أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ ايداع الطعن. وإذا لم تبث المحكمة في الأمر بعد انتهاء هذا الأجل اعتبر سكوتها رفضا ضمنيا للطعن ويجوز للمعني بالأمر حينئذ رفع طلب نقض إلى المجلس الأعلى خلال أجل خمسة عشر يوما (1) وتطبق على الدعاية وزجر المخالفات المرتكبة خلال الانتخابات نفس النصوص التنظيمية المقررة للانتخابات الجماعية في الظهير الشريف الصادر يوم فاتح شتنبر 1959.

---

1) تعتبر المنازعات الانتخابية منازعات للالغاء تمكن القاضي من إلغاء الانتخابات غير المشروعة ولكنها كذلك منازعات القضاء الكامل لأنه يجوز للقاضي في حالة خطأ تصحيح النتائج التي أعلنت عنها اللجنة.

ب) تسيير المجلس الاقليمي

يجتمع المجلس في دورتين عاديتين تنعقد أولاهما في الربيع فيما بين 15 مارس و 15 أبريل ولا يمكن ان تستغرق مدتها أكثر من خمسة عشر يوما، وتنعقد الثانية في الخريف فيما بين فاتح و 30 أكتوبر، ولا يمكن ان تتجاوز مدتها ثلاثة اسابيع. ويحدد العامل تاريخ هاتين الدورتين ويضع رئيس المجلس جدول الأعمال باتفاق مع العامل، ولوزير الداخلية الحق في ان يدرج فيه كل مسألة يرى من المفيد عرضها على مداولات المجلس.

ويستدعي الرئيس المستشارين ويوجه لهم مع الاستدعاء جدول أعمال الدورة.

ويمكن ان تعقد دورات استثنائية بقرار لوزير الداخلية أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس.

ولا تفتتح الدورة الا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء. وإذا لم يكتمل النصاب القانوني وجه استدعاء خصوصي واجل افتتاح الدورة بخمسة أيام كاملة. ويجتمع المجلس بصفة قانونية بعد انتهاء هذا الأجل كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين. ويزاول المستشارون مهامهم بالمجان. غير أنه تقرر منح تعويضات للمستشارين قصد تغطية المصاريف المترتبة على مساهمتهم في أشغال المجلس. وهناك أحكام خاصة بشأن الأعوان العموميين أو ماجوري القطاع الخاص تفرض على المشغلين السماح لهم بالوقت الضروري لممارسة مهامهم الانتخابية وإذا ما تبين رغم جميع هذه الاحتياطات ان المستشارين يتغيبون بصفة مستمرة امكن الاعلان حتما عن اقالتهم من عضويتهم.

ويقوم المجلس كل سنة بانتخاب مكتبه ويتألف هذا المكتب من رئيس وخليفة للرئيس أو خليفتين للرئيس إذا كان المجلس يضم أكثر من واحد وعشرين عضوا منتخبا من لدن الهيئة الانتخابية للمستشارين الجماعيين، ويضم علاوة على ذلك مقررا للميزانية وكاتبا وكاتبا مساعدا، وينتخب أعضاء المكتب بالأغلبية النسبية عن طريق الاقتراع السري ويعين المجلس ضمن نفس الشروط لجانا متخصصة هي: لجنة الميزانية ولجنة الشؤون الاقتصادية والتصميم ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. ويمكن لهذه اللجان باعتبارها أجهزة عمل في حظيرة المجالس أن تجتمع فيما بين الدورتين بطلب من الرئيس وباتفاق مع العامل.

وترتبط اتصالات مع المصالح الادارية الاقليمية ومع مؤسسة الانعاش الوطني. ويتجلى ذلك في انه يمكن بطلب من الرئيس يوجه العامل إلى المعنيين بالأمر استدعاء موظفي الاقليم أو العمالة والمصالح الخارجية للدولة والمؤسسات العمومية بقصد المساهمة في أشغال اللجان. ويجوز طبعا للعامل أو ممثله حضور جلسات هذه اللجان وحضور اجتماعات المجلس.

ويعتبر الاتصال بالإنعاش الوطني ناتجا عن كون رئيس المجلس ورئيس لجنة الشؤون الاقتصادية والتصميم ومقرر الميزانية اعضاء بحكم القانون في المجلس الاقليمي للانعاش الوطني.

ويتولى المجلس تحديد نظامه الداخلي الذي يصبح نهائيا بعد مصادقة وزير الداخلية عليه.

والى جانب ذلك ينص الميثاق الاقليمي نفسه على بعض قواعد التسيير الهامة بحيث يسهر الرئيس على النظام في الجلسات وعند عدمه تسند هذه المهمة الى العامل الذي يحضر الجلسات دون حق التصويت. غير أنه لايجوز له أن يحضر الجلسة التي يتناول فيها المجلس دراسة حساباته المالية. وتكون الجلسات عمومية ماعدا في بعض الحالات الاستثنائية. ويباشر الاشهار أساسا بأن توضع رهن إشارة الناخبين والملزمين بالضريبة على مستوى الاقليم محاضر الجلسات التي يمكنهم أخذ نسخة منها.

وتتخذ المقررات بأغلبية المصوتين عن طريق الاقتراع العلني، غير أنه يجب أن تحضر الجلسة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس. وإذا لم تتوفر هذه الاغلبية أجل التصويت لليوم الموالي وأجري بعد ذلك بصفة صحيحة دون حاجة الى توفر النصاب القانوني.

ج) اختصاصات المجلس الاقليمي

ينص الظهير الصادر بتاريخ 12 شتنبر 1963 في الفصل 56 منه على مايلي: «يسوي المجلس أثناء مداولاته طبقا للقانون والضوابط جميع المسائل الراجعة لاختصاصه» ويمكن أن يلاحظ في هذا الحكم تكرار يراد به الحد من اختصاص المجلس. ويظهر أن الامر يتعلق بخطإ في التحرير لأن الأحكام الموالية تعهد الى المجلس باختصاصات عديدة تشمل على الخصوص كل مسألة ذات صبغة إدارية أو اقتصادية تهم الاقليم، أو الاقليم وجماعة مجاورة (الفصل 63 الفقرة 12). وبناء على هذا يمكن اعتبار أن المجلس يسوي أثناء مداولاته الشؤون الاقليميةالتي يرتبها الميثاق الاقليمي في بابين: الميزانية والاختصاصات المختلفة رغم غموض صيغة الفصل 63.

1- الميـــزانيـــة

تكتسي دراسة الميزانية الاقليمية أهمية خاصة بحيث انها تحدد بشكل واسع الاستقلال الحقيقي للاقليم كجماعة. وسيعنى بعد عرض مصادر النصوص المنظمة للميزانية بتحليل بنية الميزانية.

أ- النصوص المنظمة للميزانية

لقد وقع أول الامر تنظيم بنية الميزانية وكيفية إعدادها بمقتضى الظهير الصادر سنة 1963. غير أنه تبين من خلال تطبيق هذه النصوص بعض المساوىء حيث أن انعدام ميزانية إضافية لا يساعد على عرض عام لمشاريع التجهيز المرسومة للاقليم بالاضافة الى أن تنفيذ الميزانية كانت تتبع فيه قواعد المحاسبة العمومية المطبقة على الدولة في حين أن الميزانيات الاقليمية التى تختلف كثيرا عن ميزانية الدولة كانت أكثر تقاربا مع الميزانيات الجماعية.

ولهذا فإن المرسوم الملكي بتاريخ 18 مارس 1966 المنشور في الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2788 – الصحيفة 634 نص على أن الميزانية الاقليمية تشتمل على قسمين: الميزانية الاصلية والميزانية الاضافية، وقرر بالاضافة الى ذلك تطبيق نظام المحاسبة البلدية على الاقاليم.

وانصرف الاهتمام الى مواصلة هذا التقريب بين النصوص المنظمة لميزانيات الاقاليم والجماعات مع إعداد نظام خاص بمحاسبة الجماعات المحلية كما هو مقرر في الفصل الثاني من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، وفي هذا الصدد تم الغاء النص المطبق على الجماعات المحلية والمنشور في سنة 1967 (المرسوم الملكي بتاريخ 3 أكتوبر 1967 – الجريدة الرسمية عدد 2869 الصحيفة 2322) وذلك إثر صدور المرسوم بتاريخ 30 شتنبر 1976 المتعلق بسن نظام المحاسبة الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 عدد 3335 مكرر – الصحيفة 3039)،ثم صدر ظهير بمثابة قانون بتاريخ 30 شتنبر 1976 (الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر الصحيفة 3034) في شأن وضع القواعد العامة التي تنظم مالية الجماعات المحلية وهيئاتها فترتب على ذلك تغيير بعض المقتضيات الواردة في الظهير بتاريخ 12 شتنبر 1963.

ب- بنية الميزانية

الميزانية هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها في مجموع الموارد والنفقات السنوية للأقاليم ويجب التصويت عليها بشكل متوازن في كل جزء من جزئيها.

وتشتمل الميزانية على جزئين تخصص إحداهما لعمليات التسيير المتعلقة بالموارد والنفقات والاخرى لعمليات الاستثمار المتعلقة بالموارد والنفقات.

ويمكن ان اقتضى الحال، احداث ميزانيات ملحقة أو حسابات خصوصية.

وإذا لم يصادق على الميزانية قبل بداية السنة المالية استمر العمل بموارد ونفقات ميزانية التسيير المقررة في السنة المالية السابقة الى أن يصادق على الميزانية، ويتخذ القرار في هذا الشأن من طرف وزير الداخلية.

ج- موارد الميزانية

إذا كانت النصوص الصادرة سنة 1976، لم تأخذ، على مايبدو، بالاصطلاح الذي يرتب موارد الميزانية في ثلاثة أصناف (العادية والاستثنائية والاضافية)، فإنه يظل من المنطقي اعتماده لبيان مختلف الموارد التى تمول ميزانية الاقليم أو العمالة.

وتستخلص الموارد العادية نظريا من الضرائب والأداءات والوجيبات المرخص للاقليم قانونيا بقبضها كل سنة. غير أنه لم يصدر لحد الآن أي نص بتحديد الموارد الجبائية التي يجوز للاقليم فرضها. وهكذا فإن موارد الميزانية تتألف أساسا من قسط لبعض ضرائب الدولة توزعه وزارة الداخلية على الاقاليم وفقا لحاجاتها. ويتعلق الامر بقسط من الضريبة على النفط الذي يرصد لاصلاح شبكة الطرق الثلاثية وبقسط من الضريبة الفلاحية وبجزء من الضريبة على المنتوجات والخدمات . ورغم أن الضريبة على المنتوجات والخدمات ضريبة ذات مردود كبير فإن القسط المخصص منها للاقاليم محدود وبالتالي يتناقص مبلغه تدريجيا. ومهما يكن من أمر فإنه يظهر أن مبلغ الموارد الاقليمية يعتبر، بنسبة قد تناهز المجموع، رهينا بإرادة السلطة المركزية أي وزارة المالية ووزارة الداخلية.

ويضاف الى هذا أن الموارد الاخرى للاقاليم قليلة الاهمية وأن موارد أملاك الدولة منعدمة بالمرة نظرا لأن تحويل بعض أملاك الدولة العمومية والخاصة الى الاقاليم وفقا لما ورد في الفصل 73 من الظهير الصادر سنة 1963 لم يتم تطبيقه بعد.

أما فيما يخص الموارد التي كانت الاقاليم تأمل الحصول عليها من تسيير الاراضي المسترجعة والتي تقل حق الانتفاع بها الى الأقاليم بمقتضى المرسوم الملكي بتاريخ 2 نونبر 1966 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2827 – الصحيفة 2 فقد تجلى عمليا أنها منعدمة مما أدى الى العدول عن التجربة لفائدة نوع اخر من أنواع التسيير كما سيأتي بيان ذلك.

ويتم تحصيل الموارد الاستثنائية من الهبات والوصايا أو من أموال المساهمة أو الاقتراض أو الاعانات. وتشكل هذه القروض والاعانات، في الواقع، أهم هذه الموارد.

وليست للموارد الاضافية صبغة خاصة حيث أنها تتألف فقط من الموارد المرصدة للاقاليم قصد مواجهة نفقات تعتبر بدورها إضافية ولا تظهر ضرورتها الا بعد التصويت على الميزانية.

د- النفقات

يمكن أن تنقسم النفقات كذلك الى ثلاثة أصناف: النفقات العادية والنفقات الاستثنائية والنفقات الاضافية.

وتنطبق النفقات العادية على نفقات دائمة تتمثل في نفقات التسيير وفي مقابل ذلك تعتبر النفقات الاستثنائية نفقات لا تدعو الضرورة الى دفعها كل سنة وتطابق على وجه التقريب نفقات التجهيز، أما النفقة الاضافية فهي التي تضاف إلى النفقات الأصلية بعد التصويت على الميزانية.

ويطابق هذا التصنيف الذي يستجيب لضرورة الحرص على الوضوح عند تقديم الميزانية التمييز بين النفقات الاختيارية والنفقات الاجبارية.

ويجب الاهتمام بتغطية النفقات الاجبارية على وجه الاسبقية لأن عدم إدراجها في الميزانية قد يؤدي بسرعة الى شل عمل الجماعة الاقليمية، وقد جاء بيان هذه النفقات في الفصل 23 من الظهير الصادر في 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها. وتتضمن هذه القائمة أداء الاكرية عن البنايات المكراة لايواء المصالح الاقليمية وصيانة البنايات على ملك العمالة والاقليم وأداء الضرائب وصوائر المكتب وأداء الديون الحال أجلها والمبالغ المتأخرة من الاقتراضات وصيانة شبكة الطرق ورواتب الموظفين وغيرها.

وفي حالة رفض أو إغفال إدراج الاعتمادات المطابقة لهذه النفقات في الميزانية جاز لوزير الداخلية إدراجها حتما في الميزانية (1)، ويجوز كذلك لوزير الداخلية أن يعد تلقائيا ميزانية للنفقات الاجبارية تمول بالموارد العادية عندما لا يستطيع المجلس التصويت على الميزانية أو يرفض التصويت عليها.

---

1) إن وجوب ارسال العامل لتقرير مدعم بأسباب الى وزير الداخلية حذف بموجب الظهير الصادر سنة 1976 لاعتباره غير ذي جدوى لأن سلطة الوصاية تختص بالنظر في فصول النفقات الاجبارية المحددة بالقانون.

2- الاختصاصات غير المتعلقة بالميزانية

لقد ورد بيان هذه الاختصاصات في الفصل 63 من الميثاق الاقليمي ويجوز للمجلس أن يقرر إصدار اقتراضات وأن يلتجيء في هذا الصدد الى صندوق التجهيز الجماعي ويدبر شؤون الاملاك الاقليمية ولاسيما شبكة الطرق، ويختص بإحداث المرافق العمومية وتحديد كيفيات تدبير شؤونها، ويتداول في تصاميم التنمية الاقتصادية والتجهيز. ولم يقدم هذا البيان على سبيل الحصر إذ أنه ينتهي بصيغة عامة يمكن استنادا اليها أن تعرض على مداولة المجلس كل مسألة ذات طابع اقتصادي أو إداري.

ويمكن أن يبدي المجلس آراءه عندما تستشيره السلطات الوزارية في بعض المشاكل الاقليمية. ويجوز له كذلك أن يوجه اليهم تحت إشراف وزير الداخلية آراء أو ملتمسات بشأن كل مسألة ذات طابع إداري أو اقتصادي تهم الجماعة الاقليمية وتدخل في اختصاصه، وكذلك بشأن بعض المسائل المتعلقة بمصالح الدولة العاملة في النطاق الاقليمي. ويمنع عليه تقديم الملتمسات ذات الصبغة السياسية.

3- تسيير الاراضي الفلاحية

خول المرسوم الملكي بتاريخ 2 نونبر 1966 الى الاقاليم والعمالات حق الانتفاع بأراضي الاستعمار التي استرجعتها الدولة منذ سنة 1963. وكان يراد بهذه التجربة في التسيير اللامركزي للاراضي المعهود به من قبل الى مؤسسة عمومية وطنية الربط بين الفائدة المالية للاقاليم والرغبة في تحسين مردودية الاستغلال لانه كان من المقرر أن يرصد الربح الناتج عن الاستغلال لتمويل التجهيزات الاقليمية، وكان يتعين على الاقاليم الاضطلاع بمهمتها بواسطة هيئة مختصة تتمثل في مجلس المراقبة والادارة الذي يعمل تحت مراقبة الوصاية التى تمارسها أهم الادارات المعنية (الداخلية والفلاحة والمالية). وأسند النص الصادر سنة 1966 كذلك الى الوزير الاول اختصاصات هامة في ميدان الوصاية تبلور إرادة الدولة في الاشراف على سير التجربة، غير أن هذه التجربة لم تسفر على ما يظهر عن النتائج المتوخاة منها على المستوى المالي بالاضافة الى أن التسيير التقني والمحاسبي لمؤسسات الاستغلال المعهود بها الى بعض المسيرين ترتبت عليه مشاكل متشعبة للغاية.

ومهما يكن من أمر فإن الأقاليم لم تستطع العثور بهذه الطريقة على الموارد اللازمة لتمويل برامجها التجهيزية التي يتوقف انجازها على اعانات مالية يمنحها على الخصوص صندوق التنمية الجهوية المحدث بقانون المالية لسنة 1966(1)، ويمنحها اليوم الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية الذي تم احداثه سنة 1974 تنفيذا لما نص عليه المخطط الخماسي 1973-1977(2).

---

1) راجع «لوز»:الصحيفة 235 وما يليها

- cf. Loze (M): op. cit., p. 235 s

2) المخطط الخماسي 1973-1977 الجزء الثالث، ص 80

أما مشكل تسيير الأراضي الفلاحية الذي أصبحت له أبعادا جديدة على اثر استرجاع جميع الأراضي التي كان يملكها بعض الأشخاص الأجانب في سنة 1973 فقد تمت تسويته على أساس قواعد جديدة.

وهكذا تم وضع برنامج تقسيم في نطاق الاصلاح الزراعي، وخلال المدة الفاصلة بين عمليات التوزيع أسندت بصورة مستمرة مهمة إدارة مؤسسات الاستغلال غير القابلة للتقسيم من الوجهة التقنية والاقتصادية إلى شركتين للدولة هما شركة ادارة الأراضي الفلاحية وشركة التنمية الاقتصادية والفلاحية المكلفتين على التوالي بادارة الأراضي الفلاحية والأراضي المغروسة.

الفقرة 2 –العامل كجهاز تنفيذي للاقليم

يكتسي دور العامل صبغة أساسية وتتوقف عليه طبيعة المؤسسة الاقليمية ومهمتها. عندما سن الفصل 89 من الدستور المبدأ الآتي: «ينفذ العمال ... مقررات مجالس العمالات والأقاليم»، رسم حدود اللامركزية التنظيمية وجعل سير المؤسسة رهينا بالتعاون بين المجالس والعامل.

والواقع أن المكانة التي يحتلها العامل في تدبير الشؤون الاقليمية تتجاوز بكثير المكانة المعهود بها الى مجرد جهاز تنفيذي.

ويتبين من التحليل ان اختصاصات العامل تمكنه من العمل على ثلاثة مستويات أساسية هي اخبار المجلس وتحضير عمله وتنفيذ مقرراته.

أ- اخبار المجلس

يعد اخبار المجلس شرطا ضروريا يجب توفره ليستطيع المجلس التداول بصورة مفيدة وعن خبرة ودراية خلال دورتيه العاديتين القصيرتي المدى.

وتسند هذه المهمة للعامل نظرا للمكانة الهامة التي يحتلها في حظيرة الادارة الاقليمية باعتباره رئيس مصالح الاقليم أو العمالة ومنسق عمل المصالح الخارجية لادارات الدولة ومكاتب الاستثمار ومراقب رجال السلطة بالاقليم ومستشار ووسيط في كل ما يهم الجماعات بالاضافة إلى أن له حق النظر بوجه عام في جميع المشاكل الاقليمية (1). كما يتعين على العامل

---

1) بالنسبة لاختصاصات العامل، كممثل للحكومة، راجع ما سبق

أن يرفع إلى المجلس تقريرا عن أعمال مختلف المصالح الادارية للدولة والمصالح الاقليمية أو المستقلة خلال دورته العادية الأولى.

ومن جهة أخرى يساهم العامل في اجتماعات المجلس ويمكن أن يقدم للاعضاء الايضاحات المطلوبة. وينبغي التذكير هنا كذلك بان إمكانية طلب الاستماع إلى أعوان المصالح التقنية من طرف رئيس المجلس يتم تحت إشرافه.

وأخيرا، لابد من الاشارة إلى أن مساهمة العامل في تسيير المؤسسات الجهوية المقامة منذ 1971 تقتضي منه أن يكون قادرا على اخبار مجلس العمالة أو الاقليم بالمشاكل المطروحة على المستوى الجهوي.

ب) تحضير عمل المجلس

إذا كان الرئيس مكلفا بتحضير جدول الأعمال فان اعداد هذا الجدول بصفة نهائية رهين بموافقة العامل عليه. لأن مساهمة هذا الأخير في اعداد جدول الأعمال تمكن من عرض جميع المسائل الهامة على المستشارين ومن جمع الوثائق اللازمة لحسن سير المداولات.

ويشرف العامل على تحضير مشاريع برامج التجهيز بحيث أن المشروع الذي تحضره مختلف المصالح لا يعرض على مداولات المجلس الا بعد اجتماع العامل برؤساء المصالح ورؤساء الدوائر واستشارة القواد ورؤساء المجالس الجماعية.

والعامل هو الذي يحضر أيضا مشروع الميزانية بتعاون مع المصالح الاقليمية ولعله مما يؤسف له من حيث تكوين أعضاء المجالس الاقليمية ان المرسوم الملكي بتاريخ 18 مارس 1966 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2788 –الصحيفة 634) الوارد تأكيده في المرسوم الملكي الصادر في 13 أكتوبر 1967 بشأن المحاسبة العامة للجماعات المحلية والظهير رقم 584–76–1 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 سبتمبر 1976) كلها نصوص لم تؤكد ما ورد في الفقرة 1 من الفصل 57 القديم من الميثاق الاقليمي بشأن وجوب قيام العامل بعرض مشروع الميزانية مع الأوراق المثبتة على لجنة الميزانية قبل افتتاح الدورة بخمسة عشر يوما على الأقل. وإذا كان هذا الاغفال لا يرجع إلى الرغبة في التعجيل بتحضير الميزانية فانه يفضي إلى الحد من التعاون بين العامل والمجلس. وباعتبار الحدود التي تتصل فيها اللامركزية بمجهود التربية الادارية للهيئات المنتخبة المحلية اكثر من اتصالها بالنصوص نفسها الموضوعة بقصد تحرير مجال تدبير الشؤون الادارية يمكن التأكيد ان كل حد من المساهمة الفعلية لهذه

الهيئات في الأعمال التي انتخبت من أجلها يتعارض مع الغاية المنشودة التي تتمثل في رفع قدرة الجماعات المحلية على الادارة الذاتية لشؤونها. غير أنه من الواجب التوضيح هنا أن المقتضى المحذوف ما زال معمولا به وان العامل يقدم دائما إلى لجنة الميزانية جميع الأوراق المثبتة المتعلقة بمشروع هذه الوثيقة.

ج) تنفيذ مقررات المجلس الاقليمي

للعامل اختصاص عام بحيث أنه يتخذ جميع التدابير الكفيلة بضمان تطبيق مقررات المجلس القابلة للتنفيذ. ويتوفر بهذه الصفة على سلطة تنظيمية وعلى سلطة اتخاذ المقررات الفردية اللازمة. ثم ينفذ الميزانية ويقدم كل سنة بيانا عن أعمال التسيير التي يقوم بها إلى المجلس الذي يصفي حساباته أثناء اجتماع يعقد في غيابه. ويدبر شؤون الاملاك الاقليمية ويقوم بمختلف العمليات اللازمة من اقتناء وبيع ومعاوضة وصيانة وغيرها، وأخيرا يمثل الاقليم لدى القضاء ويقيم بتكليف من المجلس الدعاوى القضائية. غير أنه يمكنه أن يتصرف تلقائيا ومن غير مداولة المجلس كلما تعلق الأمر بالدفاع في دعوى تقام ضد الاقليم أو عندما تدعو الضرورة الى القيام بأعمال تحفظية أو موقفة لسقوط الحق الخ...

الفقرة 3- الوصاية على الاقليم

تجري على الجماعة الاقليمية باعتبارها جماعة لامركزية مراقبة وصاية تستمد مبررها من أن الاقليم لا يتمتع الا بالاستقلال الاداري. ولهذا يجب أن تسهر الدولة على احترام الاقليم لنظامه الاساسي في ممارسة اختصاصاته. وإذا كانت مراقبة الوصاية تجري طبق كيفيات متعددة فإن هذه الاخيرة تبلور مراقبة تتفاوت مظاهر كثافتها ولكنها بوجه عام مراقبة واسعة النطاق إذ أنها تشمل الاشخاص (المستشارون كأفراد والمجلس) كما تشمل المقررات. وفي مقابل ذلك فإن النصوص القانونية تتيح إمكانية رفع الطعون القضائية ضد أعمال سلطة الوصاية.

أ) الوصاية على الاشخاص

تتجلى ممارسة هذه الوصاية في اقالة المستشارين من عضويتهم وفي حل المجلس.

1) إن مسطرة الاقالة تمكن العامل من إقالة المستشار المتغيب عن حضور أشغال دورتين متواليتين عندما لايقبل المجلس الاعذار التي يكون قد قدمها. وعلاوة على ذلك يجوز لوزير الداخلية الاعلان عن إقالة المستشارين الذين يصبحون خلال مدة انتدابهم في إحدى أحوال عدم القابلية للانتخاب أو التنافي..

2) حل المجلس

يجوز لوزير الداخلية باقتراح من العامل أن يطلب من الوزير الاول حل المجلس بمرسوم. ويحدد في المرسوم حينئذ تاريخ الانتخابات الجديدة التي يجب أن تجري في أجل لايتجاوز ثلاثة أشهر ماعدا إذا وقع الحل أثناء الستة أشهر السابقة لانتهاء مدة انتداب المجلس. و تعين حينئذ بقرار لوزير الداخلية هيئة خصوصية يرأسها العامل ويعهد اليها بتسيير الأعمال ذات الصبغة الادارية الاستعجالية خلال الفترة التي تسبق انتخاب المجلس الجديد. وتنبغي الاشارة في هذا الصدد الى ان مفهوم الأعمال ذات الصبغة الادارية الاستعجالية غير واضح وأن الامر يتعلق هنا بثغرة يمكن تدارك أمرها في المستقبل باجتهاد من المجلس الاعلى.

وينص الفصل 47 من ظهير سنة 1963 على أنه لا يمكن أن يكون مرسوم الحل موضوع أي طعن. غير أن هذا المقتضى يطرح مشكلا في التأويل إذ يمكن التساؤل عما إذا كان يراد بهذه الكيفية إقصاء كل مراقبة قضائية لمشروعية مرسوم الحل. هذا هو السؤال الذي سيعنى بالجواب عنه أثناء دراسة مجال طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة في ميدان الوصاية.

ب) الوصاية على الأعمال

تنقسم الوصاية على أعمال المجلس الاقليمي الى مراقبة للمشروعية ومراقبة أوسع نطاقا وتتعلق بالملاءمة.

1- مراقبة مشروعية المقررات

لهذه المراقبة جانبان: البطلان بحكم القانون وقابلية الابطال

يشمل البطلان بحكم القانون جميع الأعمال والمقررات المتخذة خارج الاختصاصات القانونية المسندة للمجلس وتعتبر هذه المقررات باطلة بحكم القانون ويمكن الاعلان عن بطلانها في كل وقت بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية. وتعد باطلة كذلك بحكم القانون المقررات المتخذة في غير أثناء دورتي المجلس ويعلن هنا عن البطلان بقرار مدعم للعامل الذي يرفع الامر الى وكيل الملك لاجراء المتابعات الجنائية المحتملة.

وفي مقابل ذلك فإن قابلية الابطال لاتشمل سوى المقررات التي يساهم في اتخاذها مستشار يهمه الامر شخصيا أو بصفته وكيلا. ويمكن الاعلان عن الابطال خلال أجل شهرين بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية تلقائيا أو بطلب من كل شخص يعنيه الامر. ومن البديهي أن هذه المقررات لا تشوبها إلا قرينة تواطؤ المستشار مع المجلس مما لا داعي معه لابطال المقرر إذا ظهر أنه لايضر في الواقع بالجماعة وأنه بالاحرى، صدر لصالحها وهي حالة يمكن وقوعها.

2- مراقبة الملاءمة

تجري هذه المراقبة أساسا في شكل المصادقة الصريحة المنصوص عليها في الفصل 64 من ظهير سنة 1963.

ومن المعلوم أن جميع المقررات المتخذة في الميادين الداخلة بحكم الفصل 63 في اختصاص المجلس يجب أن يصادق عليها وزير الداخلية في أجل ثلاثة أشهر وأن سكوت سلطة الوصاية يعتبر رفضا للمقرر عند انتهاء أجل الثلاثة أشهر.

وإذا كان الفصل 63 ينص في الواقع على الاختصاصات الاساسية للمجلس (الموارد المالية وتسيير شؤون الممتلكات وتدبير شؤون المرافق العمومية وإحداث المؤسسات العمومية وتصاميم أو برامج التنمية والاستثمار وإحداث هيئات التنمية أو المساهمة فيها ومشاريع اللامركزية الصناعية وبرامج الاشغال الجديدة وصيانة شبكة الطرق الاقليمية) فإنه يشتمل كذلك على الفقرة 12 التي تخول المجلس حق النظر في كل مسألة ذات صبغة إدارية أو اقتصادية تهم العمالة أو الاقليم وجماعة أخرى مجاورة.

وهكذا يتبين أن المجال الذي يطبق فيه نظام المصادقة الصريحة مجال واسع جدا الى حد لا يمكن معه تصور مجال النظام الثاني للمصادقة المنصوص عليه في الفصل 65 من نفس الظهير.

وتمشيا مع مدلول هذا الفصل: «تكون جميع المقررات الاخرى نافذة المفعول إذا لم يطلب العامل توقيفها في أجل ثلاثين يوما... مستندا في ذلك الى تقرير مدعم بأسباب يوجه الى وزير الداخلية» يختص الوزير بقبول أو رفض تعرض العامل، وفي حالة الرفض يصبح المقرر نافذ المفعول فورا، وعلى العكس من ذلك إذا قبل التعرض طبقت على المقرر مسطرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في الفصل 64 وقد يصعب في الحالة الراهنة لتطور الشؤون الاقليمية تحضير المقررات التي يمكن أن تجري عليها هذه المراقبة الاكثر تحررا من المراقبة السابقة التي تظهر حينئذ وكأنها مراقبة داخلة في نطاق القانون العادي.

3) الوصاية على الميزانية

تقتضي هذه الوصاية بحكم أهميتها أن يعار لها اهتمام خاص.

وينبغي التذكير أولا بالدور الذي يلعبه العامل في تحضير مشروع الميزانية مع العلم أن العامل يجمع بين صفة ممثل الدولة وصفة الجهاز التنفيذي للاقليم كما ينبغي التأكيد أن ما يساعد العامل في ميدان يكتسي بعض الاحيان صبغة تقنية صرفة اطلاعه على المشاكل المالية أمام مجلس قد يكون العديد من أعضائه غير متعودين على مثل هذه المسائل.

كما ينبغي التأكيد على وجود سلطة الحلول التي تمكن وزير الداخلية من أن يسجل حتما في الميزانية النفقات الاجبارية التي قد يرفض المجلس أو يغفل تسجيلها.

وزيادة على هذه المراقبة المباشرة وغير المباشرة في ميدان الميزانية فإن الجمع بين أحكام ظهير سنة 1963 وأحكام الظهير الصادر في 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها يفسح للوصاية مجالا واسعا للغاية إذ يصادق وزير الداخلية على الميزانية بعد تأشيرة وزير المالية. وليس لهذه المصادقة أجل معين. غير أنه يمكن اعتبار أن الميزانية قد تدخل في حكم مقرر يعرض على المصادقة، وفي هذه الحالة يعمل عادة بأجل الثلاثة أشهر. وغير خاف أنه إذا لم يصادق على الميزانية قبل بداية السنة المالية استمر العمل بميزانية التسيير للسنة المالية السابقة بنسبة الشطر الثاني عشر منها الى أن تتم المصادقة عليها بصفة نهائية.

ج) الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في ميدان الوصاية

هناك سببان رئيسيان لقبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد مقررات الوصاية أولهما، أن هذه المقررات مقررات إدارية صادرة عن سلطة إدارية، أحدث بشأنها بالذات الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة. وثانيهما أن الطعن يمكن الجماعة من العمل على احترام استقلالها بالنسبة للسلطة المركزية لأنه يمكن أن يؤدي الى إلغاء قرارات الوصاية المتخذة خرقا للحقوق المعترف بها قانونا للاقاليم.

ومن الاكيد أنه يجوز للمستشارين فرادى الطعن في المقررات التي تهمهم شخصيا وعلى العكس من ذلك ماذا يمكن استنتاجه من نص الفصل 47 من الظهير الصادر سنة 1963 الذي يمنع أي طعن في المرسوم المتعلق بحل مجلس الاقليم أو العمالة؟

ومن تأويل هذه العبارة تأويلا حرفيا يتبين أنها تشمل من غير شك جميع اصناف الطعون سواء منها الادارية أو القضائية. غير أنه من الصعب التسليم بهذا التأويل مادام متناقضا مع ظهير 27 شتنبر 1957 الذي سن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بوجه عام ضد مقررات السلطات الادارية ماعدا في حالة استثناء تشريعي صريح من جهة وكذا مع الروح اللامركزية نفسها التي تقتضي أن تتوفر لدى الجماعة وسيلة العمل على احترام الاستقلال المخول اياها دستوريا من جهة أخرى.

والى جانب هذا يظهر أن المجلس الاعلى قد بث سلفا في المشكل بحكم ويليام وول بتاريخ 18 يناير 1963 (مجموعة الاحكام – الصحيفة 126) حيث أن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى قررت، عند النظر في نزاع يتعلق بتطبيق النصوص التنظيمية الجارية على مزاولة مهنة صيدلي وهي نصوص صدرت بعد إحداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، أن:«العبارة التي يستعملها المشرع ليوضح أن الأمين العام للحكومة يبث بصفة نهائية في الاجازات أو الشهادات اللازمة لمزاولة مهنة الصيدلة لم يكن من شأنها أن تستثني الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة» المعمول به بحكم القانون ماعدا في حالة استثناء تشريعي صريح (1). ويبقى مع هذا أن قبول الطعن ليس مرضيا في حد ذاته لأن ظهير سنة 1963 لايشير بأي وجه من الوجوه إلى الأسباب التي يمكن أن تبرر مرسوم الحل بصفة قانونية ولا يفرض على الوزير الأول تدعيم مقرره بأسباب بالاضافة إلى أنه لايمنع سوى حل كل المجالس عن طريق تدبير عام. وهكذا فإن مراقبة المجلس الأعلى تنحصر في التحقق من احترام القواعد المتعلقة بالمشروعية الشكلية لمسطرة الحل (مثل تحديد تاريخ انتخاب المجلس الجديد واختصاص السلطة الصادر عنها مقرر الحل). غير أن الوزير الأول يمكن أن يدعم مرسومه بأسباب ولو أن ذلك غير مفروض عليه. وفي هذه الحالة يجوز للقاضي طبعا التحقق من صحة المرسوم المذكور ولكن يتعين عليه حينئذ أن يحدد مايمكن في نظره أن يبرر اتخاذه بصفة قانونية (2). وقد يكون من غير المنطقي في هذه الحالة أن لايسعى الى توسيع مثل هذه المراقبة لتشمل المقررات غير المدعمة بأسباب ويطلب من السلطة الادارية موافاته بالأسباب الداعية إلى الحل (3).

---

1) راجع فيما بعد، الجزء الثاني: الخصائص العامة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

2) هذا ما يقوم به مجلس الدولة في فرنسا عندما يتعلق الأمر بحل المجلس البلدي.

3) تحمل بعض عناصر الاجتهاد القضائي على الاعتقاد أنه لن يتراجع أمام هذه الصعوبة، أنظر فيما بعد: «مراقبة الأسباب في الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة».

ومن تأويل هذه العبارة تأويلا حرفيا يتبين أنها تشمل من غير شك جميع اصناف الطعون سواء منها الادارية أو القضائية. غير أنه من الصعب التسليم بهذا التأويل مادام متناقضا مع ظهير 27 شتنبر 1957 الذي سن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بوجه عام ضد مقررات السلطات الادارية ماعدا في حالة استثناء تشريعي صريح من جهة وكذا مع الروح اللامركزية نفسها التي تقتضي أن تتوفر لدى الجماعة وسيلة العمل على احترام الاستقلال المخول اياها دستوريا من جهة أخرى.

والى جانب هذا يظهر أن المجلس الاعلى قد بث سلفا في المشكل بحكم ويليام وول بتاريخ 18 يناير 1963 (مجموعة الاحكام – الصحيفة 126) حيث أن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى قررت، عند النظر في نزاع يتعلق بتطبيق النصوص التنظيمية الجارية على مزاولة مهنة صيدلي وهي نصوص صدرت بعد إحداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، أن:«العبارة التي يستعملها المشرع ليوضح أن الأمين العام للحكومة يبث بصفة نهائية في الاجازات أو الشهادات اللازمة لمزاولة مهنة الصيدلة لم يكن من شأنها أن تستثني الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة» المعمول به بحكم القانون ماعدا في حالة استثناء تشريعي صريح (1). ويبقى مع هذا أن قبول الطعن ليس مرضيا في حد ذاته لأن ظهير سنة 1963 لايشير بأي وجه من الوجوه إلى الأسباب التي يمكن أن تبرر مرسوم الحل بصفة قانونية ولا يفرض على الوزير الأول تدعيم مقرره بأسباب بالاضافة إلى أنه لايمنع سوى حل كل المجالس عن طريق تدبير عام. وهكذا فإن مراقبة المجلس الأعلى تنحصر في التحقق من احترام القواعد المتعلقة بالمشروعية الشكلية لمسطرة الحل (مثل تحديد تاريخ انتخاب المجلس الجديد واختصاص السلطة الصادر عنها مقرر الحل). غير أن الوزير الأول يمكن أن يدعم مرسومه بأسباب ولو أن ذلك غير مفروض عليه. وفي هذه الحالة يجوز للقاضي طبعا التحقق من صحة المرسوم المذكور ولكن يتعين عليه حينئذ أن يحدد مايمكن في نظره أن يبرر اتخاذه بصفة قانونية (2). وقد يكون من غير المنطقي في هذه الحالة أن لايسعى الى توسيع مثل هذه المراقبة لتشمل المقررات غير المدعمة بأسباب ويطلب من السلطة الادارية موافاته بالأسباب الداعية إلى الحل (3).

---

1) راجع فيما بعد، الجزء الثاني: الخصائص العامة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

2) هذا ما يقوم به مجلس الدولة في فرنسا عندما يتعلق الأمر بحل المجلس البلدي.

3) تحمل بعض عناصر الاجتهاد القضائي على الاعتقاد أنه لن يتراجع أمام هذه الصعوبة، أنظر فيما بعد: «مراقبة الأسباب في الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة».

وفي حالة حل المجلس فإن الناخبين ومن بينهم المستشارين السابقين هم الذين لهم مصلحة في إحالة مرسوم الحل على المجلس الأعلى في المقام الأول.

وهناك ملاحظة أخيرة تتعلق بالطعن في مقررات الوصاية بشأن مداولات المجلس وتتجلى في أن الطعن يجب أن يقدم بموجب مقرر للمجلس لان الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة لايشبه الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق التي يجوز للعامل القيام بها من تلقاء نفسه (1). ولعل هذا هو الأفضل نظرا للدور الذي يمكن ان يلعبه العامل في اجراء مراقبة الوصاية.

ويتعلق الأمر بمعرفة ما إذا كان من الواجب عرض هذا المقرر على مصادقة سلطة الوصاية لأن الفصل 69 من ظهير سنة 1963 المتعلق بالمقررات الماذون بموجبها في اقامة الدعاوى القضائية يدخل على ما يظهر في مجال تطبيق الفصل 65 الذي تكون بموجبه بعض المقررات نافذة المفعول ماعدا في حالة تعرض يوجهه العامل إلى وزير الداخلية حيث ان مثل هذه المقررات غير منصوص عليها بصريح العبارة في احكام الميثاق المتعلقة بالمقررات الخاضعة لنظام المصادقة الصريحة. وكيفما كان الحال فان هذا الحل يظهر غير مرض تماما بالنظر للمفارقة التي تجعل امكانية تقديم طعن لأجل مراقبة مشروعية القرارات التي تتخذها سلطة الوصاية رهينة بإرادة هذه الأخيرة. وقد يكون من الملائم أن يقرر المجلس الأعلى، رعيا للغاية المراد بلوغها بالطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بهذا الميدان والمتمثلة في حماية الجماعة من أوجه عدم المشروعية المحتملة لمقررات الوصاية، أن يقرر إعفاء هذا الطعن من الاذن الذي تمنحه سلطة الوصاية (2).

الفقرة 4 –الدعاوى القضائية المقامة على الاقليم

تخضع إقامة دعوى قضائية على الاقليم لمسطرة إدارية خاصة باستثناء دعاوى الحيازة والطعون المتعلقة بالقضايا المستعجلة لأنه يتعين على المدعي أن يوجه إلى وزير الداخلية أو إلى السلطة المفوضة من لدنه «مذكرة يبين فيها موضوع وأسباب شكواه».

وتستمد هذه القاعدة مبررها من أنها تمكن سلطة الوصاية من الاطلاع على الأخطار التي تهدد الجماعات الموكول إليها أمر حمايتها ومن تقديم المعونة لها في الدفاع عن نفسها عند الاقتضاء.

---

1) هذا على الأقل ما يقرره المجلس الأعلى فيما يتعلق بالجماعات، ويمكن هنا الأخذ بهذا الحل

2) يطرح المشكل بنفس الشكل الذي يطرح به على الجماعات وسنحلله على هذا المنوال

ولايمكن رفع الدعوى لدى المحكمة المختصة الا بعد مرور شهرين على تاريخ ايداع المذكرة الذي يثبت بوصل. ومن آثار هذا الايداع أنه يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا اتبع باقامة دعوى في أجل ثلاثة أشهر.

وينبغي هنا التصدي لحل مسألة خاصة فيما يتعلق بالطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة الذي يمكن عملا بالفصل 360 من قانون المسطرة المدنية ان يسبقه تظلم اداري استعطافي أو رئاسي لأن الفقرة 4 من نفس الفصل تنص على أنه إذا كانت النصوص التنظيمية المعمول بها تقرر مسطرة خاصة للطعن الاداري وجب أن تحل هذه المسطرة محل الطعن الاداري الداخل في نطاق القانون العادي حسبما ورد في الفقرة 2 من الفصل 360. وحينئذ يمكن التساؤل لمعرفة ما إذا كانت المسطرة المقررة في الميثاق الاقليمي بخصوص الدعاوى المقامة على الاقليم تشكل طعنا إداريا خاصا حسب مدلول الفقرة 4 من الفصل 360 السالف الذكر.

ويبدو أن الجواب سلبيا، لأن الميثاق الاقليمي لاينص سوى على ايداع مذكرة يبين فيها موضوع وأسباب الشكوى بالاضافة إلى أن وزير الداخلية غير ملزم بالاجابة على هذه المذكرة التي لاتهدف الى مطالبة السلطة الوزارية بتغيير مقرر لاتمارس بشأنه الا سلطة وصاية.

ثم ان وزير الداخلية لايمكن اعتباره رئيسا تسلسليا للمجلس الاقليمي أو للعامل عندما يعمل هذا الأخير كجهاز تنفيذي للاقليم لان استقلال الجماعة الاقليمية يتعارض مع ذلك. وهكذا يتبين أن المسطرة المنصوص عليها في الفصل 76 من ظهير 12 شتنبر 1963 ليست طعنا إداريا خاصا ولكنها فقط وسيلة لاعلام إدارة الوصاية التي تستطيع استعمال الآجال لاظهار نفوذها قصد حث الجماعة المقصودة عند الاقتضاء على الاستجابة للشكوى. ولهذا يتعين على المدعي ان يقدم عند الاقتضاء تظلما اداريا استعطافيا لدى المجلس الاقليمي أو لدى العامل وذلك بالموازاة مع توجيه المذكرة إلى وزير الداخلية.

الفقرة 5 –تقدير اللامركزية الاقليمية

بما أن تجربة اللامركزية الاقليمية ليست عريقة في القدم فانه من الصعب والحالة هذه اصدار حكم مؤكد عليها. غير أنه يمكن مع ذلك ابداء بعض الملاحظات بشأنها.

ان احداث الاقاليم والعمالات يندرج في نطاق سياسة عامة تهدف إلى إشراك العناصر الأكثر نشاطا وفاعلية من السكان في عمل الدولة مع العلم ان هذه المشاركة تعتبر دون شك أساسية لانجاز الأعمال الادارية التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد

وتتجلى هذه الارادة في اشراك القوات الحية للجماعات المحلية وتعزيز وسائل التعاون معها كذلك في مؤسسات أخرى تلعب دورا هاما في الادارة الترابية منها على سبيل المثال: التنظيم الاقليمي للانعاش الوطني والأجهزة المحلية للقرض الفلاحي والمجالس الادارية للمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي وغيرها دون التحدث عن مؤسسات لم تعد موجودة مثل مجالس مراقبة وإدارة الاراضي المسترجعة.

غير أن هذه المحاولات المختلفة التي لم تكن كافية لتعزيز المكانة المخصصة لممثلي السكان لايمكن أن تخفي أن الدولة هي التي تحتفظ بالمسؤولية الرئيسية في التنمية. ولعل في هذا أول تفسير للصبغة المحدودة التي يكتسيها الاستقلال الاقليمي. وهناك تفسير ثان يمكن أن يتجلى في عدم كفاية التجربة الادارية للمنتخبين الاقليميين الذين يشعرون بعدم الارتياح تجاه بعض المشاكل التي ليست مألوفة لديهم ولا سيما بسبب ما تكتسيه في بعض الأحيان من صبغة تقنوقراطية مبالغ فيها. وهكذا فإن أهمية الدور المنوط بالعامل واتساع سلطة الوصاية تبرزان على المستوى التأسيسي عدم توفر الشروط الموضوعية للاستقلال الاقليمي.

والواقع أن الاقليم لايكون جماعة حقيقية ذات وجود راسخ في العقليات الجماعية، ولو عندما يهدف تقسيمه إلى اعطائه قاعدة جغرافية واقتصادية أكثر متانة وفي هذا الصدد ينبغي الاشارة إلى ان اعادة تنظيم الدوائر الاقليمية حاليا يمكن أن يكون لها أثر إيجابي في بعض الحالات ضمن الحدود التي تهدف فيها إلى تحقيق توازن بين الكيان الاقليمي والعوامل المختلفة ولاسيما البشرية منها التي يجب أن يتكون على أساسها الشعور بالانتماء إلى جماعة حية. ومن جهة أخرى فإن اللامركزية الاقليمية تصطدم بعدم كفاية الوسائل المالية والادارية لان شبه انعدام موارد مالية خاصة بالاقليم يؤثر بالتأكيد في التعبئة ويجعل الاقليم في تبعية تامة للدولة ولو ابتكرت هذه الأخيرة أساليب تقنية تساعد على ضمان تمويل المشاريع النوعية للتجهيز الجهوي. وإذا كانت كل سياسة للتنمية الاقليمية رهينة بالتجهيزات الادارية والتقنية فانه من البديهي ان عدم كفاية هذه التجهيزات قد يخل بالتنمية المذكورة أو يؤخر تحقيقها. وتعترض هذه العقبة طريق جميع الأقاليم الحديثة بينما تكون أكثر حدة بالنسبة لآخر ما أحدث منها وتتوقف عليها الامكانية الحقيقية للتنمية في الأقاليم جميعها.

وأخيرا تنبغي الاشارة إلى أن الأقاليم تعرف قبل أن تستطيع اثبات حيويتها وفاعليتها بعض التقلص في الدور المنوط بها. ويتجلى ذلك في احداث الجهات التي أصبحت تحتل المكانة الممتازة التي يعنى الآن في نطاقها بتخطيط سياسة التنمية وتحقيقها. وهذا ما يؤدي إلى إعادة توجيه دور الجماعة الاقليمية توجيها جديدا تبقى معه هذه الأخيرة دون شك أساسية باعتبارها حلقة لعمل السلطة المركزية في مستوى يمكن ان يشارك فيه ممثلو السكان في الادارة العامة للبلاد. غير أن هذا الدور لايمكن أن يكون الا ثانويا بالنسبة للدور الذي سيباشر تدريجيا

على المستوى الجهوي. وفي مثل هذه الحالة من التنافس يجب العمل على تجنب خطر مزدوج لأن ضرورة تركيز الوسائل الضرورية التي يقتضيها نجاح تجربة العمل الجهوي في مستوى الجهات ينبغي أن لايؤدي إلى اهمال حاجات الجماعات الاقليمية علما بان خطر مثل هذا الاتجاه يكمن في جعل السكان المعنيين بالأمر وكذلك المسؤولين الاداريين يشكون في أهمية الدور المنوط بهم. ويتجلى الخطر الآخر في ميل السكان وممثليهم إلى التشبث باقليمية منغلقة قد تتناقض تماما مع روح الاصلاح الجهوي وتعرقل نجاحه لامحالة (1).

الفقرة 6 –مشروع الاصلاحات

بعد عشرين سنة من التجربة والحياة في اطار الجماعات الوسيطة المتمثلة في الأقاليم والعمالات ظهر انه من الضروري، رعيا للتطور الذي عرفته البلاد وللاهتمام باشراك المزيد من السكان في تدبير شؤون جماعاتهم، ادخال تعديل على النص الأساسي المتعلق بمجالس الأقاليم والعمالات، وتهدف بعض المشاريع إلى توسيع نطاق اختصاصات الجماعات المذكورة وتزويدها بالوسائل الكفيلة بارساء اللامركزية على قواعد أكثر متانة. وترمي مشاريع الاصلاح إلى تزويد الأقاليم والعمالات بنظام أساسي مماثل للنظام المنصوص عليه في قانون 23 يونيو 1960 المتعلق بالجماعات.

وبالفعل فقد تم التنصيص على أن الرئيس يحدد تاريخ افتتاح الدورتين العاديتين باتفاق مع العامل، كما يحدد جدول الأعمال بتعاون مع المكتب وباتفاق مع العامل. ويجوز لكل مستشار أن يقترح على الرئيس أن يدرج في جدول اعمال الدورتين كل مسألة تدخل في اختصاصات المجلس مع العلم أن لوزير الداخلية الحق في ان يدرج في جدول الأعمال كل مسألة يرى فائدة في عرضها على مداولة المجلس ويجوز للرئيس استدعاء المجلس لعقد دورة استثنائية.

وينص مشروع القانون على ان المداولات لاتكون صحيحة الا بتوفر شروط النصاب القانوني.

---

1) إن الصعوبات التي تعترض ملاءمة درجة وسيطة بين السلطة المركزية والجماعات الادارية الابتدائية تظهر كذلك في الجزائر وتونس لأسباب متقاربة ناتجة أساسا عن كون هذه الدرجة الادارية لاترتكز على أساس سوسيولوجي، بالاضافة الى أن الاستقلال التنظيمي والوظيفي لهذه الجماعات يظهر محدودا أكثر في المغرب – راجع ديريبتي : المؤسسات الادارية والقانون الاداري التونسي – ص 127 وما يليها – صبيح (م): الادارة العمومية الجزائرية – ص 201 ومايليها–ارميلي : المؤسسات الادارية الجزائرية – ص 149 وما يليها.

-cf. DURUPTY (M): institutions administratives et droit administratif tunisien op., cit., p. 127 et s.

- SBIH (M): l'Administration publique algérienne op., cit., p. 201 s

-REMILI (A): Les institutions administratives algériennes op. cit p.149 s.

وينص كذلك على تعيين مقرر مساعد للميزانية في حظيرة المكتب.
ويمكن أن تجتمع اللجان بطلب من رئيس المجلس وباتفاق مع العامل.

ويوسع مشروع القانون مجال اختصاصات المجلس ويحدد الشؤون الاقليمية الصرفة التي يتداول فيها المجلس. ويعزز السلطة الاستشارية للمجلس إذ يجعلها اجبارية بالنسبة للادارة فيما يخص بعض المسائل التي تعود بالفائدة على الاقليم والعمالة.

أما الميزانية فيقترحها العامل الذي يعرضها مع الأوراق المثبتة على لجنة الميزانية قبل افتتاح دورة أكتوبر بشهر واحد.

وفيما يتعلق بموارد الميزانية يقترح المشروع منح الاقليم زيادة على الموارد العادية التقليدية وأموال المساعدة والهبات والوصايا اعانات الدولة الآتية:

– الضريبة الفلاحية (50.000.000 درهم حسب موارد ميزانية الدولة لسنة 1977).

– قسط قار من الضريبة على المنتجات والخدمات يحدد بمرسوم.

وينص المشروع كذلك على تزويد الاقليم بأملاك عامة وخاصة من الأملاك العامة والخاصة للدولة قصد تمكينه من الحصول على موارد أخرى.

ويعهد بالوصاية على الأشخاص إلى وزير الداخلية في حين أنه معهود بها في النظام الحالي إلى العامل.

وتنحصر الوصاية على الاعمال في عدد ضئيل من المقررات المعتبرة ذات أهمية.

ولا يمكن حل المجلس الا بموجب مرسوم مدعم بأسباب يدرس في المجلس الوزاري وينشر بالجريدة الرسمية. غير أن هذا المشروع لم يدخل بعد الى حيز التطبيق.

الفرع الثاني: التنظيم الجماعي (1)

قر العزم غذاة الاستقلال على الاهتمام باصلاح الادارة المحلية على ضوء اعتبارين:

---

(1) الميثاق الجماعي المغربي ج –ذايز– مجلة القانون العام 1960 ص 929 –تحليل الظهير الصادر في 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي– بنجلون المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، العدد 3 –1977– ص 249– الاصلاح الجماعي بالمغرب (ظهير 30 شتنبر 1976) «بالدوس» النشرة السنوية لافريقيا الشمالية –1977 –ص 283

- J. THEIS: Le Statut communal marocain R.D.P. 1960, p.929

-Benjelloun (A): R.J.P.E.M N° 3, 1977 p.249

-La réforme communale au Maroc (dahir du 30 septembre 1976).BALDOUS (A). A.A.N, 1977, p. 283.

يتجلى أحدهما في أنه لم يكن من المؤمل قلب النظام السابق رأسا على عقب، والثاني في أن الضرورة كانت تدعو إلى إعادة تنظيم كل الجماعات بكيفية يتأتى معها توحيد نظامها مع اقرار العمل بطرق كفيلة بالتخفيف من حدة الآثار الناتجة عن التباين الملحوظ في الوضعية الذي يفصل فيما بينها، ولا سيما بين المناطق القروية والمناطق الحضرية.

ثم ان النظام الأساسي الجديد كان من الواجب ان يستجيب للرغبة في تحقيق لامركزية أوسع نطاقا دون الاخلال بالتناسق اللازم بين عمل الدولة وعمل هذه الجماعات، وحينئذ ظهر أن المراقبة الصارمة للدولة كانت وحدها كفيلة بضمان هذا التناسق. وهذه هي الاهتمامات التي ظهرت معالمها في النصوص الصادرة إذ ذاك والمتمثلة في ظهيري فاتح شتنبر 1959 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 تحت عدد 2445 –الصحيفة 2626) اللذين تقرر فيهما تأسيس المجالس الجماعية وتنظيم انتخابها وفي ظهير 2 دجنبر 1959 المتعلق بالتقسيم الاداري للمملكة والذي احدثت بموجبه الجماعات بعد تعيين حدودها الترابية الجديدة. وهناك أخيرا ظهير 23 يونيو 1960 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2487 –الصحيفة 1870) الذي توج هذا الصرح بسن الأنظمة المطبقة على الجماعات (1).

وجاء دستور 1962 فأقر بصفة رسمية العمل التشريعي المنجز، والذي ورد تأكيده في الدستورين المواليين وخاصة دستور 1972. ومن المعلوم أن احداث والغاء الجماعات لايدخل في اختصاص السلطة التشريعية ولكنه يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية كما أكدت ذلك الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى في مقررها عدد 5 بتاريخ 9 مايو 1978 (الجريدة الرسمية عدد 3441 –الصحيفة 2626) وعلى العكس من ذلك فان الفصل 88 يضفي الصبغة الدستورية على مبدإ انتخاب المجالس الجماعية «مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديموقراطيا طبق شروط يحددها القانون». وقد ظهر على اثر الاصلاح الجماعي لسنتي 1959–1960 صنفان من الجماعات: الجماعات الحضرية المنقسمة إلى بلديات وإلى مراكز مستقلة والجماعات القروية.

---

(1) ادخلت على جميع هذه النصوص منذ صدورها، تغييرات عديدة وردت في الظهير بتاريخ 9 نونبر 1962 المنشور بالجريدة الرسمية لسنة 1962 ص 2653 والظهير بتاريخ 17 أبريل 1963 المنشور بالجريدة الرسمية لسنة 1963 ص 879 اللذين غيرا الظهير الأساسي المتعلق بانتخاب المجالس الجماعية، والظهير بتاريخ 9 نونبر 1962 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1962 المغير بموجبه ظهير 23 يونيو 1960 وكذا ظهير 14 غشت 1973 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3172 ص 2737 ظهير 17 يناير 1974 المنشور بالجريدة الرسمية لسنة 1974 تحت عدد 3195 ص 116.

وكان من اللازم قبل تطبيق النظام الأساسي لسنة 1960 الاهتمام بمسألة تتعلق بالحدود الترابية للجماعات الجديدة لأن التقسيم الاداري القديم ورعيا للوضعية السائدة قبل فرض نظام الحماية على البلاد، كان قد وضع بوجه خاص انطلاقا من أسس عرقية وقبلية وغيرها وكان حينئذ من البديهي الاستناد في التقسيم الجديد دون صرف النظر عن هذا العامل إلى حقائق أخرى مع اعتبار ضعف البنيات القبلية التي كان لابد من الاستمرار في العمل بها (1).

وهكذا انصرف الاهتمام إلى الاستناد في احداث الجماعات إلى حقائق جغرافية واقتصادية متى امكن ذلك دون اقصاء العامل القبلي. وحينئذ ظهر من الممكن احداث جماعات قابلة للحياة والاستمرار تستطيع تبعا لتنميتها أن تكون الخلايا الأساسية لادارة ترابية تهتم بمشاكل الاستثمار والتنمية الاجتماعية والسياسية.

وإذا كان الأمر لايتعلق اليوم باعادة النظر في هذا التقسيم بصورة أساسية، فان البحث عن ملاءمة تكييفه في ضوء تحليل موضوعي لمعطيات الحياة الجماعية ضروري في بعض الحالات. والواقع أنه ينبغي أن تدخل على الخريطة الجماعية اللمسات التي يستلزمها اعتبار عوامل مختلفة تتصل بصميم حياة الجماعة وتتوقف عليها قدرتها التنموية. وقد أصبح اليوم من اللازم تعزيز قدرة الجماعة على أن تكون بمثابة الأساس لتضامن المصالح بالنسبة لمجموع السكان. ومما لاشك فيه أن تعزيز هذا التضامن يقتضي حسن اعتبار الحقائق الاقتصادية والجغرافية والحضرية للدائرة الجماعية التي يمكن في بعض الأحيان تقليص امتدادها وهيكلتها حول مقر رئيسي يستطيع أن يلعب دور مركز الخدمات بالنسبة إلى السكان.

ويجب كذلك نهج سياسة تساعد على رفع جميع المراكز القروية التي تعرف تطورا عمرانيا ملحوظا وتتوفر على التجهيزات اللازمة لانطلاقة عمل من أعمال التعمير الحضري الى جماعات حضرية.

وقد ادخلت على هذا التقسيم عدة تعديلات منذ سنة 1959، غير أنها كانت تعديلات محدودة اذ ظهر انه من الضروري العمل على استقرار الجماعات الجديدة بكيفية تيسر الى أقصى حد امكانية تكيفها الذي تكون قد أثرت فيه التغييرات المتعددة.

ويدخل حاليا تعيين الحدود الجماعية وتحديد كيفية الحاقها بالدوائر الأخرى (القيادة أو الدائرة أو الاقليم) في اختصاص السلطة التنظيمية.

---

(1) راجع في هذا الصدد «ريمي لوفو» «الفلاح المغربي مدافع عن العرش» صحافة F.N.S.P باريس 1976 ص 29 وما يليها.

-Remy LEVEAU: «Le Fellah marocain défenseur du Trône» Presse de la F.N.S.P., Paris, 1976. p. 29 et s.

أ) تركيب المجلس الجماعي (1)

يُنتخب المستشارون «لمدة ست سنوات بالاقتراع الأحادي الاسمي بالأغلبية النسبية» في دورة واحدة عن طريق التصويت المباشر (2). وتنظم الانتخابات الجزئية عندما يفقد المجلس الجماعي ثلث أعضائه. وترتفع هذه النسبة إلى النصف في السنة السابقة للتجديد العام. وتنتهي مدة انتداب المستشارين الذين أسفرت عنهم الانتخابات الجزئية كيفما كان الحال في نفس الوقت الذي تنتهي فيه مدة انتداب المجلس ويمكن أن يتعرض المجلس للتوقيف أو الحل الا أن هذه الأحداث تتصل بالوصاية على الجماعات وسيعنى بدراستها عند التطرق لهذه الوصاية. ويحدد عدد المستشارين بجدول تراعى فيه أهمية عدد السكان: بحيث يرتفع عدد الأعضاء من 9 فيما يخص 7500 نسمة إلى 51 فيما يخص أكثر من 400.000 نسمة.

وتتألف الهيئة الانتخابية من المغاربة ذكورا واناثا البالغين من العمر إحدى وعشرين سنة بشرط أن يكونوا مقيمين في الجماعة منذ سنة (لاتطبق هذه القاعدة على الموظفين الملزمين بالاقامة في جماعة ما لمزاولة مهامهم) أو بشرط أن يكونوا مسجلين في سجل الضرائب المباشرة الجماعية وأن يكونوا قد أدوا ضرائبهم خلال ثلاث سنوات متوالية قبل وضع القوائم الانتخابية.

ويستثنى من الهيئة الانتخابية العسكريون ورجال الشرطة وكذا المتجنسون خلال الخمس سنوات الموالية لاكتسابهم الجنسية المغربية والأشخاص المحكوم عليهم بعقوبات تفقدهم الأهلية للانتخاب.

---

(1) «شامبيرجات» الانتخابات الجماعية المغربية بتاريخ 29 ماي 1960 R.F.S.P. 1961 ص 89.
- P. CHAMBERGEAT: Les Elections communales marocaines du 29 mai 1960, R.F.S.P., 1961, p. 89.

«ملاحظات حول النظام الانتخابي المغربي» النشرة السنوية لافريقيا الشمالية سنة 1966 ص 99 وما يليها.
-Observations sur le système électoral marocain «A.A.N.» 1966, p. 99 et s

«سانتيتشي» الأخبار السياسية (الانتخابات الجماعية والبلدية) النشرة السنوية لافريقيا الشمالية 1976 ص 372.
- SANTUCCI (J): chronique politique (Les élections communales et municipales) A.A.N., 1976 p.372.

-داوود: تحليل النتائج الانتخابية -لاما ليف (84) نونبر- ديسمبر 1976 ص 22.
-DAOUD (Z): Analyse des résultats électoraux, Lamalif (84) Nov-Dec. 1976 p. 22

-السحيمي: الانتخابات الجماعية لـ 12 نونبر 1976 المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد -العدد 3- 1977 ص 295.
-SEHIMI (M): Les élections communales du 12 Novembre 1976, R.J.P.E.M, n° 3, 1977, p. 295.

2) يعتبر تعميم الانتخابات بالإقتراع العام لأعضاء المجلس التجديد الرئيسي الذي جاء به ظهير فاتح شتنبر 1959.

أ) تركيب المجلس الجماعي (1)

يتخب المستشارون «لمدة ست سنوات بالاقتراع الأحادي الاسمي بالأغلبية النسبية» في دورة واحدة عن طريق التصويت المباشر (2). وتنظم الانتخابات الجزئية عندما يفقد المجلس الجماعي ثلث أعضائه. وترتفع هذه النسبة إلى النصف في السنة السابقة للتجديد العام. وتنتهي مدة انتداب المستشارين الذين أسفرت عنهم الانتخابات الجزئية كيفما كان الحال في نفس الوقت الذي تنتهي فيه مدة انتداب المجلس ويمكن أن يتعرض المجلس للتوقيف أو الحل الا أن هذه الأحداث تتصل بالوصاية على الجماعات وسيعنى بدراستها عند التطرق لهذه الوصاية. ويحدد عدد المستشارين بجدول تراعى فيه أهمية عدد السكان: بحيث يرتفع عدد الأعضاء من 9 فيما يخص 7500 نسمة إلى 51 فيما يخص أكثر من 400.000 نسمة.

وتتألف الهيئة الانتخابية من المغاربة ذكورا واناثا البالغين من العمر إحدى وعشرين سنة بشرط أن يكونوا مقيمين في الجماعة منذ سنة (لاتطبق هذه القاعدة على الموظفين الملزمين بالاقامة في جماعة ما لمزاولة مهامهم) أو بشرط أن يكونوا مسجلين في سجل الضرائب المباشرة الجماعية وأن يكونوا قد أدوا ضرائبهم خلال ثلاث سنوات متوالية قبل وضع القوائم الانتخابية.

ويستثنى من الهيئة الانتخابية العسكريون ورجال الشرطة وكذا المتجنسون خلال الخمس سنوات الموالية لاكتسابهم الجنسية المغربية والأشخاص المحكوم عليهم بعقوبات تفقدهم الأهلية للانتخاب.

---

(1) «شامبيرجات» الانتخابات الجماعية المغربية بتاريخ 29 ماي 1960 R.F.S.P. 1961 ص 89.
- P. CHAMBERGEAT: Les Elections communales marocaines du 29 mai 1960, R.F.S.P., 1961, p. 89.

«ملاحظات حول النظام الانتخابي المغربي» النشرة السنوية لافريقيا الشمالية سنة 1966 ص 99 وما يليها.
-Observations sur le système électoral marocain «A.A.N.» 1966, p. 99 et s

«سانتيتشي» الأخبار السياسية (الانتخابات الجماعية والبلدية) النشرة السنوية لافريقيا الشمالية 1976 ص 372.
- SANTUCCI (J): chronique politique (Les élections communales et municipales) A.A.N., 1976 p.372.

-داوود: تحليل النتائج الانتخابية -لاما ليف (84) نونبر- ديسمبر 1976 ص 22.
-DAOUD (Z): Analyse des résultats électoraux, Lamalif (84) Nov-Dec. 1976 p. 22

-السحيمي: الانتخابات الجماعية لـ 12 نونبر 1976 المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد -العدد 3- 1977 ص 295.
-SEHIMI (M): Les élections communales du 12 Novembre 1976, R.J.P.E.M, n° 3, 1977, p. 295.

2) يعتبر تعميم الانتخابات بالإقتراع العام لأعضاء المجلس التجديد الرئيسي الذي جاء به ظهير فاتح شتنبر 1959.

وتراجع القوائم الانتخابية كل سنة لجنة إدارية تتألف من رئيس المجلس وعضوين أحدهما رسمي والآخر مؤقت يختارهما المجلس وكذا من الباشا أو القائد.

وتقتضي القابلية للانتخاب توفر نفس الشروط المطلوبة للتقييد في القوائم الانتخابية غير أن الشرط المتعلق بحد السن الأدنى ارتفع إلى 25 سنة. وأضيفت بعض أحوال عدم القابلية للانتخاب إلى الأحوال الناتجة عن القانون العادي: اذ ان بعض أحوال عدم القابلية المطلقة تشمل انتخاب رجال القضاء ورجال السلطة خلال مدة مزاولة مهامهم وخلال أجل ستة أشهر بعد انقطاعهم عن مزاولة هذه المهام، بالاضافة إلى ان المستشارين الجماعيين المعلن عن إقالتهم من أجل الاخلال بواجباتهم لا يمكن اعادة انتخابهم خلال اجل سنة ماعدا اذا كان الانتخاب يهدف إلى التجديد العام للمجلس.

وهناك ايضا بعض أحوال عدم القابلية النسبية للانتخاب تشمل الأشخاص الذين تربطهم بالادارة الجماعية مصالح من شأنها ان تشكك في استقلالهم بالنسبة اليها أو في نزاهتهم مثل الأشخاص الذين يتقاضون أجورهم من الجماعة ومسيري الوكالات الجماعية واصحاب الامتياز في المصالح العمومية وغيرهم. وتجري العمليات الانتخابية في مكتب أو عدة مكاتب يرأسها موظف بمساعدة ثلاثة ناخبين. ويعلن النتائج رئيس المكتب أو رئيس المكتب المركزي في حالة تعدد المكاتب.

ومن المعلوم أنه تم تنظيم الدعاية الانتخابية بمقتضى ظهير فاتح شتنبر 1959 المشار إليه أعلاه والذي أصبح مطبقا على الانتخابات الاقليمية.

أما المنازعات المتعلقة بالانتخاب فقد عهد بالنظر فيها إلى المحاكم اذ أصبحت المحاكم الابتدائية الجديدة مختصة بالنظر فيها منذ اعادة التنظيم القضائي بتاريخ 15 يوليوز 1974 وصدور الأمر بتنفيذ قانون المسطرة المدنية بتاريخ 28 شتنبر 1974. ويتجلى ذلك في ان اختصاص حكام الجماعات والمقاطعات قد حدد على وجه الحصر في الظهير رقم 339-75-1 بتاريخ 15 يوليوز 1974 ولا يشتمل على منح أي اختصاص في هذا الميدان، وفي مقابل هذا تنص الفقرة 2 من الفصل 18 من قانون المسطرة المدنية على ان المحاكم الابتدائية «تختص أيضا بقطع النظر عن جميع المقتضيات المخالفة ولو في الحالة التي يسند فيها قانون خاص سابق النظر في بعض أنواع القضايا الى محكمة أخرى» . ويظهر والحالة هذه ان المحكمة الابتدائية ورثت الاختصاص المسند من قبل إلى محاكم السدد في ميدان الانتخابات.

وكذلك الشأن فيما يخص جميع الاختصاصات المسندة من قبل في ميدان الانتخابات إلى المحكمة الاقليمية.

وإذا كانت المحكمة الابتدائية تبث نهائيا في النزاعات المتعلقة بالقوائم الانتخابية فان احكامها يمكن ان تحال إلى قاضي النقض والابرام.

وتنظر المحكمة الابتدائية كذلك في النزاعات المتعلقة بتسجيل الترشيحات وتبث فيها بصفة نهائية الشيء الذي لا يستثنى معه رفع طلب النقض إلى المجلس الأعلى وهذا ما قرره المجلس الأعلى باعتباره ان الفصل 34 من الظهير الصادر بتاريخ فاتح شتنبر 1959 لايتعارض مع قبول طلب النقض الذي لم يكن مستثنى بصريح العبارة (18 مارس 1977 –القرار رقم 62 –عبد الحفيظ القادري– غير منشور الوارد موجزه في «دليل رجل السلطة» الجزء الثاني الصفحة 773) وذلك وفقا للفصل 353 من قانون المسطرة المدنية.

غير انه رعيا للآجال التي يقتضيها استصدار حكم من المجلس الأعلى وللصعوبة التي تكتنف تنفيذ حكم لصالح المرشح المقصى بصورة غير قانونية، قد يكون من المفيد لهذا الأخير أن يلجأ إلى مجال المنازعات المتعلقة بالعمليات الانتخابية المسند النظر فيه كذلك إلى المحكمة الابتدائية تحت مراقبة المجلس الأعلى.

ب) تسيير المجلس الجماعي

ليس المجلس الجماعي مجلسا دائما، إذ يجتمع أربع مرات في السنة في دورة عادية (يناير –أبريل –غشت –اكتوبر) لايمكن أن تستغرق مدتها أكثر من خمسة عشر يوما متوالية من أيام العمل، ويمكن تمديد هذه الفترة بقرار يصدره العامل بناء على طلب من الرئيس، ويمكن للمجلس كذلك أن يجتمع في دورة استثنائية بإيعاز من الرئيس أو بطلب كتابي من ثلث الأعضاء أو من السلطة المحلية وكيفما كان الحال فان الرئيس هو الذي يتولى استدعاء المستشارين.

ولا يمكن أن يجتمع المجلس بكيفية صحيحة الا إذا توفرت الأغلبية المطلقة للأعضاء، واذا تعذر توفر هذا النصاب وجه استدعاء جديد للمستشارين، وحينئذ لا تصح المداولة الا إذا حضر الجلسة ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل ، وإذا لم يتوفر هذا الشرط اجتمع المجلس وتداول بكيفية صحيحة ايا كان عدد الأعضاء الحاضرين بعد الاستدعاء الثالث.

ويزاول المستشارون مهامهم بالمجان، غير أنه تقرر منح تعويضات عن المهام والتمثيل والتنقل تحدد مبالغها بمرسوم (الفصل 53). وإلى جانب ذلك يجب على المشغلين تمكين ماجوريهم المنتخبين من المشاركة في أعمال المجلس. وهكذا يظهر أن مسطرة الاقالة من

العضوية مسطرة منطقية تمكن من المعاقبة على تغيب المستشارين الذين لم يستجيبوا لثلاثة استدعاءات متوالية دون سبب مشروع، واذا كان النظر في مشروعية هذه الأسباب يرجع للمجلس فإن الاقالة يعلن عنها بقرار مدعم باسباب يصدره وزير الداخلية، وكذلك الشأن عندما يرفض أحد المستشارين دون عذر مقبول الاضطلاع بمهمة يسندها إليه القانون، اما طلب الاقالة الذي يوجهه الرئيس أو السلطة المحلية إلى وزير الداخلية فيجب أن يكون مشفوعا برأي مدعم للمجلس.

وإذا فقد المجلس أكثر من نصف أعضائه بسبب استقالة أو وفاة أو أي سبب آخر وجب توقيفه بحكم القانون إلى ان يقع تتميمه، واذا فقد أقل من نصف أعضائه والثلث على الأقل من أعضائه وجب تنظيم انتخابات جزئية خلال أجل ستة أشهر.

وخلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخاب المجلس أو تجديد انتخابه الكامل يجتمع هذا الأخير لانتخاب مكتبه باستدعاء من السلطة المحلية وبرئاسة المستشار الأكبر سنا ويضم المكتب رئيسا وعدة مساعدين ينتخبون لمدة تعادل مدة انتخاب المجلس، ويتراوح عدد المساعدين بين اثنين بالنسبة للجماعات البالغ عدد سكانها 7500 نسمة فأقل وسبعة بالنسبة للجماعات التي يتجاوز عدد سكانها 225 الف نسمة.

ولا يجوز أن يزاول مهام الرئيس والمساعدين أعوان ادارات المالية وأعوان المياه والغابات وحراس المؤسسات العمومية وكذا الحراس الخصوصيون عندما يكونوا محلفين بصفة قانونية، كما لايجوز أن يزاول مهام المساعدين المأجورون للرئيس.

ويزاول مساعدو الرئيس مهام هذا الأخير حسب الترتيب في التعيين، بينما يزاولها المستشارون حسب أقدم تاريخ للانتخاب (الفصل 52).

وعند التساوي في الأقدمية يرتب المستشارون حسب عدد الأصوات المحصل عليها، وعند التساوي في الأقدمية وعدد الأصوات تمنح الأسبقية لكبر السن.

ويجري الانتخاب عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة في الدورتين الأوليين وبالأغلبية النسبية في الدورة الثالثة وفق نفس الشروط المتعلقة بالنصاب القانوني المشار إليها أعلاه.

وتطبق على المنازعات المتعلقة بهذه الانتخابات الفصول من 35 إلى 40 من ظهير فاتح شتنبر 1959 المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس الجماعية.

ويؤلف المجلس اللجان الدائمة المكلفة بدراسة المسائل الواجب عرضها على المجلس المجتمع بكامل هيئته، ويرأس هذه اللجان رئيس المجلس الجماعي أو مندوبه الذي تجوز له الاستعانة بالسلطة المحلية، ويتعين تأسيس لجنتين دائمتين على الأقل: احداهما تكلف بالمسائل المالية والميزانية والأخرى بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن أن يستدعى مستخدمو المصالح الجماعية وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية للمشاركة بصفة استشارية في أشغال اللجنتين المذكورتين.

ويعين رئيس المجلس الجماعي باتفاق مع اعضاء المجلس مقررا عاما للميزانية وعند الاقتضاء مقررا مساعدا وكاتبا أو عدة كتاب، ويلعب مقرر الميزانية دورا هاما زيادة على مساهمته في دراسة الميزانية نظرا لعضويته بحكم القانون في اللجنة المالية للمجلس ولجان المناقصة المتعلقة بالصفقات الجماعية.

وتناط بالكتاب مهمة تحرير وحفظ محاضر الجلسات.

ويعد الرئيس جدول أعمال الجلسات بتعاون مع مكتب المجلس، ولم يبق الرئيس ملزما بطلب مساعدة السلطة المحلية لاعداد هذا الجدول كما كان ذلك مقررا في النظام القديم، غير أن هذه المساعدة تبقى في الواقع ضرورية بالنسبة لمعظم الجماعات القروية التي يتوفر فيها رجل السلطة وحده على التكوين والاطلاع اللازمين. ويبلغ جدول الأعمال إلى السلطة المحلية التي يجوز لها أن تدرج فيه خلال أجل ثمانية أيام كل مسألة ترى فيها فائدة.

وتكون جلسات المجلس عمومية كما هو الشأن بالنسبة لعمليات التصويت، غير أنه يجوز للمجلس أن يقرر عقد جلسة سرية بطلب من الرئيس أو ثلاثة مستشارين أو السلطة المحلية.

ويباشر اشهار المقررات عن طريق النشر أو التعليق، ويحتفظ بمحضر الجلسات في المحفوظات، ويجوز لكل ناخب الاطلاع عليها.

ويسهر الرئيس على النظام أثناء الجلسات التي يحضرها رجل السلطة المحلية دون حق المشاركة في التصويت.

وإذا كان النص القديم يمكن رجل السلطة من معارضة مناقشة كل مسألة غير مدرجة في جدول الأعمال أو خارجة عن اختصاصات المجلس فان النظام الجديد لايسمح له سوى بان يقدم بطلب من الرئيس جميع الملاحظات المفيدة المتعلقة بمداولات المجلس.

ويتم ضمان إخبار المجلس ليس فقط عن طريق حضور رجل السلطة، ولكن بواسطة الامكانية المتاحة لرئيس المجلس في استدعاء موظفي المصالح الجماعية الذين يحضرون الجلسات بصفة استشارية أيضا والذين يمكن استدعاؤهم لنفس الغاية بطلب من رجل السلطة.

وإذا كان من الممكن دائما لأعوان الدولة والمؤسسات العمومية المزاولين مهامهم بتراب الجماعة أن يشاركوا في أشغال المجلس بصفة استشارية، فإنه من الواجب استدعاؤهم بواسطة السلطة المحلية.

ج) اختصاصات المجلس الجماعي (1)

يفصل المجلس بمداولاته في قضايا الجماعة، وبالاضافة إلى تأكيد وتوضيح هذه الصيغة الواردة في ظهير سنة 1960 لتحديد اختصاص المجلس الجماعي فان الفصل 30 من ظهير 30 شتنبر 1976 يبين ان هذا الاختصاص اسند إلى المجلس لتمكينه بتعاون مع الدولة وأشخاص عموميين آخرين من أن يضمن للجماعة المحلية كامل نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، بالاضافة إلى أن اختصاص المجلس اختصاص عام يتجلى كلما برزت مسألة تهم الجماعة. ثم ينتقل الظهير إلى تعداد مختلف المسائل الداخلة في نطاق هذا الاختصاص، الا أنه من البديهي ان هذا التعداد لم يقدم الا على سبيل البيان لأنه يهدف إلى توضيح مضمون الشؤون الجماعية، وعلى غرار الاقليم فان الاختصاصات الجماعية ترتب في صنفين: الميزانية الجماعية والاختصاصات الأخرى.

1) الميزانية الجماعية (2)

لقد تم توحيد نظام الميزانية ومالية الجماعات المحلية بفضل النصوص الآتية:

-الظهير رقم 584-76-1 الصادر في 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيآتها (الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر -الصحيفة 3034).

---

1) الوزاني: التدبير البلدي في المغرب - مطبعة فضالة - المحمدية 1982.
-El Ouazzani (A): La gestion municipale au Maroc, imprimerie de Fedala-Mohammadia 1982.

2) تاكريت: ميزانية الجماعات المحلية ونظامها الضريبي «من الوصاية الى التعايش» المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية 1977 - الصحيفة 131.
- TAGRIT (L): Budget et Fiscalité des collectivités locales, in De la tutelle à la coexistence, colloque national sur les collectivités locales, 1977, p. 131.

-المراسيم المتخذة لتطبيق الظهير المذكور ولاسيما المرسوم رقم 576-76-2 الصادر في 30 شتنبر 1976 بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 عدد 3335 مكرر -الصحيفة 3039).

المرسوم رقم 577-76-2 الصادر في 30 شتنبر 1976 بشأن مراقبة صحة الالتزام بالنفقات الخاصة بالجماعات المحلية وهيئاتها (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 عدد 3335 مكرر -الصحيفة 3052).

والميزانية الجماعية هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها سنويا في موارد ونفقات الجماعة، وتبتدىء السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 دجنبر.

ويمكن الالتزام بمالية الجماعات لعدة سنوات ولا سيما بترخيصات في البرامج من نفقات الاستثمار.

وتشتمل الميزانية على جزئين: الجزء المتعلق بالتسيير والجزء المتعلق بالاستثمار، ويمكن ان تشتمل على ميزانيات ملحقة وحسابات خصوصية، وتحضر المشروع لجنة الشؤون الميزانية والمالية ويصوت عليه المجلس.

أ- الموارد (العادية والاستثنائية والاضافية) مختلفة ومتنوعة (1) (2)

يحدث المجلس الجماعي الموارد في نطاق النصوص التي تأذن في ذلك، وتتمثل النصوص حاليا في ظهير 23 مارس 1962 المتعلق بالأداءات البلدية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1962 - الصحيفة 783) المغير بظهير 13 نونبر 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 -الصحيفة 2624) وبالظهير رقم 375-77-1 بتاريخ 30 دجنبر 1977 (الجريدة الرسمية عدد 3400 مكرر بتاريخ 31 دجنبر 1977) بالمرسوم الملكي الصادر في 26 يونيو 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 عدد 2853 صفحة 1484) بمثابة قانون يتعلق بالأداءات الواجب استيفاؤها لفائدة الجماعات القروية.

---

1) راجع سيبيود: «المالية الجماعية بالمغرب» 1962 - وشامبيون«المالية العامة بالمغرب» 1961.

- cf. R. SIBIEUDE: Les finances communales au Maroc, 1962
-M. CHAMPION: Les finances publiques au Maroc, 1961

2) تجري على استيفاء ديون الجماعات المحلية أحكام المرسوم الملكي بتاريخ 22 أكتوبر 1966 - الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 ص 2377.
- بنسالم: استيفاء الرسوم المحلية - من التعايش إلى التمازج - المناظرة الوطنية الثانية حول الجماعات المحلية 1979 - ص 76
BENSALEM (A): Le recouvrement des taxes locales, in de la coexistence à la symbiose, 2e colloque national sur les collectivités locales, 1979, p. 76.

وتتمثل الضرائب المباشرة قبل كل شيء في الضريبة الحضرية التي تستخلصها الدولة لفائدة الجماعات، ويتعلق الأمر بضريبة تفرض على الأملاك المبنية ولا تستوفى إلا في المدن وللمجلس البلدي أن يزيد عليها سنتيمات اضافية وفقا للحد الأقصى الذي تحدده الدولة، ويشار كذلك إلى الضريبة المهنية (البتانتا) وضريبة النظافة المفروضة على الأملاك المبنية وغير المبنية والضريبة المفروضة على العربات غير السيارات والدراجات والكلاب وغيرها.

وتمثل بعض الضرائب المقابل لخدمة تؤديها الجماعة (الضريبة على الذبح المقبوضة في الأسواق وعن صيانة الطرق).

وهناك أيضا ضرائب غير مباشرة تفرض على الفرجات وأماكن بيع المشروبات واستهلاك الكهرباء والماء.

ويمكن أيضا أن تستخلص الموارد الجماعية من دخل أملاك الدولة وعوائد المرافق العمومية المستغلة عن طريق الوكالة أو الامتياز وضريبة التأسيس الأولي للأرصفة والطرق.

وزيادة على هذه الموارد ذات الأصل المحلي تمول الميزانية الجماعية بحصص من ضرائب الدولة ولا سيما بقسط من الضريبة على المنتجات والخدمات.

ويمكن كذلك أن تمول الميزانية باعانات من الدولة واشخاص معنويين آخرين يجري عليهم القانون العام. وأخيرا فان الجماعات تتوفر على امكانية اللجوء إلى الاقتراض قصد تمويل التجهيزات الجماعية وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى الدور الرئيسي الذي يقوم به صندوق التجهيز الجماعي في منح القروض (الظهير بتاريخ 13 يونيو 1959 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 الصحيفة 1951 المتمم بمرسوم 15 يناير 1960 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 الصحيفة 321)، ويعتبر صندوق التجهيز الجماعي مؤسسة عمومية مكلفة باسداء معونة للجماعات المحلية والوكالات المستقلة التي تنظمها قصد تمويل أشغال تجهيزها (جر الماء، التجهيز بالكهرباء، صيانة الطرق، اقتناء الأدوات المتنقلة) (1). غير أن الصندوق لايستطيع تسهيل منح القروض سوى إلى الجماعات التي تكون وضعيتها المالية جيدة تسمح بمواجهة أداء المبالغ المتأخرة من الاقتراضات واستهلاكها وليس من العجب والحالة هذه أن تستطيع الجماعات الحضرية وحدها لحد الآن الالتجاء إلى هذه المعونة مع العلم أن هذه

---

1) راجع فيما يخص دور صندوق التجهيز الجماعي تقرير لجنة مراقبة صندوق الايداع والتدبير عن سنة 1975 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 – ص 3120.

الجماعات نفسها ليست قادرة على الاستعمال الكامل للموارد التي يمكنها الصندوق من الحصول عليها نظرا لقصر الفترات المحددة لارجاعها (1).

و تمكين الجماعة من مواجهة النفقات الحال أجلها في انتظار استيفاء الموارد تمنح الدولة تسبيقات محدودة ينحصر كل تسبيق منها في العشر (1 /10) من الموارد المستخلصة خلال السنة السابقة. ويجب على الجماعة للحصول على تسبيق ثان أن تكون قد أرجعت التسبيق الممنوح قبله.

ب- النفقات

ان حرية الجماعات في تقدير نفقاتها مقيدة بالنفقات الاجبارية التي يبررها السهر على ضمان السير العادي للجماعة.

ومن بين النفقات الاجبارية توجد على الخصوص النفقات المتعلقة بالموظفين المزاولين عملهم بالمصالح الجماعية. والمبالغ المرجعة عن اقساط الاقتراض السنوي وصيانة واصلاح الممتلكات التي تتألف منها الذمة المالية للجماعة وغيرها.

ويمكن ان تدرج النفقات الاجبارية مباشرة في الميزانية من لدن سلطة الوصاية المخولة عند الاقتضاء حق ادراج الاعتماد المطابق عن طريق حذف نفقة غير اجبارية، الا أن هذه السلطة في الحلول لايمكن أن تمارس الا بعد رفض المجلس الجماعي تسجيل هذه النفقات.

ويعتبر الاستقلال المالي للجماعات جد مقيد لكون هذه الجماعات لاتتمتع عمليا بحرية التصرف في مواردها لأن قسطا من هذه الموارد ينتج عن الضرائب أو الاعانات في حين أن الضرائب الجماعية منظمة في نطاق ضيق من لدن الدولة. وبما أن الجماعات القروية لايتوفر لديها أي ميدان لفرض الضرائب فانها تكاد تتوقف على المساعدة المالية للدولة المتمثلة في دفع قسط من الضريبة الفلاحية وفي الاعانات المالية.

---

1) المفضل لحلو: عرض حول صندوق التجهيز الجماعي «من التعايش الى التمازج»- المناظرة الوطنية الثانية حول الجماعات المحلية 1979 - ص 99.

MFADDAL (L): Exposé sur le Fonds d'équipement communal, in de la coexistence à la symbiose, 2e colloque national sur les collectivités locales 1979, p. 99.

2) الاختصاصات الأخرى (1)

ان الاختصاصات التي كانت مسندة إلى الجماعات القروية بحكم ظهير يونيو 1960 والتي كانت تجعل منها الخلايا الأساسية للتنمية القروية لم ينص عليها في ظهير 30 شتنبر 1976. وسواء أكانت الجماعة قروية أو حضرية فقد أنيط بها حاليا دور هام جدا في نطاق المخطط الوطني للتنمية. واستنادا إلى الاتجاهات والأهداف المقررة في هذا المخطط يعهد إلى المجلس الجماعي بمهمة وضع مخطط التنمية الخاص بالجماعة.

وعندما يتأتى انجاز تجهيز الجماعة بفضل الوسائل المتوفرة لدى الجماعة (الوسائل الخاصة ومساعدة الدولة عند الاقتضاء) فان المجلس الجماعي هو الذي يتولى تحديد برامج أعمال التجهيز.

وعلى العكس من ذلك إذا كان هذا الانجاز يتجاوز نطاق وسائل الجماعة واختصاصها، فإن المجلس الجماعي يقترح على الادارة الأعمال المراد القيام بها.

وفيما يتعلق بأعمال التنمية فان المجلس الجماعي هو الذي يحدد شروط انجازها بينما تتولى الجماعة تنفيذها باتفاق مع الادارات والأشخاص العموميين المعنيين بالأمر.

ويضاف إلى هذا أن المجلس الجماعي يجب أن يطلع سلفا على كل مشروع تعتزم الدولة أو مؤسسة عمومية انجازه بتراب الجماعة (الفقرة 8 من الفصل 30).

ويبدو أن هذا المقتضى قد اتخذ قصد تجنب تحويل مشروع تمت برمجته لصالح جماعة معينة إلى جماعة أخرى.

وهكذا تشارك الجماعة مشاركة وثيقة في اعداد وتنفيذ مخطط التنمية للبلاد.

ويوجد من بين الاختصاصات الأخرى احداث المرافق العمومية وتنظيمها وتدبير شؤونها وتسيير شؤون الأملاك ودراسة مخططات التهيئة والبناء أو المحافظة على الصحة والقيام بأشغال التجهيز. والواقع أن المجلس يجوز له مثلا أن يقرر احداث وكالة بلدية لتدبير شؤون احدى مصالح النقل الحضري أو أن يقرر بناء معمل لمعالجة النفايات المنزلية ويتداول في جميع

---

1) البلغمي: الدور الاقتصادي للجماعة – رسالة لنيل دبلوم السلك العالي بالمدرسة الوطنية للادارة العمومية – 1979.

-BLAGHMI (J): Le rôle économique de la commune, mémoire E.N.A.P., 1979.

برامج البناءات والتجهيزات الجماعية: الأسواق الحضرية والقروية وأماكن وقوف السيارات والنافورات العمومية وغيرها.

ويمارس المجلس في جميع هذه الميادين سلطة تداولية بالاضافة إلى امكانية ابداء آراء عندما تطلب منه ذلك ادارات الدولة وامكانية تقديم رغبات في جميع الميادين الداخلة في اختصاصه. غير أنه يمنع عليه تقديم الرغبات ذات الصبغة السياسية أو الخارجة عن نطاق الشؤون ذات المصلحة المحلية.

الفقرة 2 -رئيس المجلس الجماعي

ان الجماعة المحدثة سنة 1960 ليست سوى جزء من التراب الوطني. وإذا كانت لها مصالح خاصة يجب أن يدبر المجلس شؤونها تدبيرا ديمقراطيا فانها تشكل في نفس الوقت الخلية الادارية الأولى للدولة.

ورغبة في تيسير تطبيق النظام اللامركزي الجديد ضمن شروط مرضية واعتبارا لمستوى التنمية وزع ميثاق سنة 1960 مهام تنفيذ مقررات المجلس بين الرئيس بوصفه ممثل سكان الجماعة وبين السلطة المحلية بوصفها تمثل الدولة.

وقد كانت لهذه السلطة الأخيرة اختصاصات عديدة وهامة منها بعض الاختصاصات التي كان رجل السلطة يمارسها لحساب الدولة والتي كان في امكانه تفويضها إلى رئيس المجلس الجماعي مثل نشر وتطبيق القوانين والأنظمة ومهام ضابط الحالة المدنية. وبوصفه الجهاز التنفيذي للجماعة كان رجل السلطة يحدث بقرار تنظيمي الضرائب والرسوم بعد أن يتداول بشأنها المجلس الجماعي. كما كان يتوفر في الميدان الاقتصادي على اختصاص واسع النطاق لتنظيم تسويق المواد الغذائية. وأخيرا كان الميثاق الجماعي يخوله سلطة «الأمر باتخاذ تدابير محلية في الشؤون الموكولة إلى رعايته وسلطته».

وكان رجل السلطة يمارس مهام الشرطة بتراب الجماعة، ويتخذ باعتباره مختصا بهذه المهام قرارات تنظيمية أو قرارات فردية ويعمل على أن ينفذ أصلا كل تدبير يهدف إلى ضمان الأمن أو سلامة المرور وضمان الصحة أو المحافظة على الصحة العمومية.

وكانت لرجل السلطة كذلك مهمة عامة تتمثل في ارشاد المسؤولين المحليين وتربيتهم الادارية، وتتجلى فائدتها على الخصوص في الجماعات القروية التي ليست لأعضائها سوى تجربة إدارية ضعيفة، كما تستمد أهميتها من كون التنظيم الجماعي يعتبر في اساسه نقطة

ارتكاز وانطلاق في آن واحد لكل سياسة تهدف إلى تنمية العالم القروي. وعلى مستوى تسيير المؤسسات الجماعية تمارس هذه المهمة بمشاركة رجل السلطة في أشغال المجلس وتعاونه مع الرئيس الذي يفيده بتجربته الادارية وبالمصالح الادارية الجماعية التي كان يشرف عليها.

وجاء النظام الجديد سنة 1976 فنقل إلى رئيس المجلس الجماعي، نظرا لما بلغته الجماعة من تطور، الاختصاصات المعهود بها من قبل إلى السلطة المحلية التي تحتفظ بعدد من الاختصاصات الأساسية (الفقرة 2 من الفصل 44).

أ) النظام الأساسي واختصاصات رئيس المجلس الجماعي

لقد تعززت سلطة رئيس المجلس الجماعي سواء بالنسبة للمجلس أو بالنسبة للسلطة المحلية ولا سيما انه يتسلم «ظهيرا شريفا من جنابنا المؤيد بالله يبرز الثقة التي وضعناها فيه ويتضمن توصياتنا إليه» (الفصل 5).

وتترتب على هذا التجديد الوارد في النظام الجماعي الجديد تنصيب مزدوج للرئيس: تنصيب الهيئة الانتخابية وتنصيب الملك باعتباره الممثل الأسمى للأمة (الفصل 19 من الدستور).

ويمكن اقالة الرئيس من مهامه إذا قرر ذلك ثلثا أعضاء المجلس، غير أن هذه الاقالة لايعمل بها الا بعد انتهاء السنة الثانية الموالية لانتخابه، وينبغي أن لايعتبر هذا الامتياز المخول للمجلس بمثابة مسطرة لابراز مسؤولية رئيس المجلس تماثل المسطرة المتبعة في العلاقات بين البرلمان والحكومة.

وإذا كان الرئيس مكلفا بتنفيذ مقررات المجلس فانه يستمد من القانون، كما سيتأتى بيان ذلك فيما بعد، عددا من السلطات التي يمارسها وحده دون تدخل من المجلس وذلك بوصفه عونا للدولة، أما الامكانية المخولة لثلثي أعضاء المجلس في اقالته من مهامه فتستجيب لضرورة إيجاد حل لخلاف مستمر بين الرئيس والأغلبية قد يشل سير هذا المجلس مع العلم انه يجوز لسلطة الوصاية نفسها الاعلان عن حل المجلس في مثل هذه الحالة.

غير أن القاعدة الهادفة إلى اقرار توازن سلطات الرئيس كثيرا ما استعملت خلافا للهدف المنشود، ولكن يظهر أنها لم تستعمل الا نادرا لمحاسبة الرئيس والمكتب في طريقة التسيير، بل استعملت كإجراء لتسوية الخلافات التي لاتتربط دائما بالمصلحة الجماعية بشكل واضح وهذا ما يؤدي ببعض الملاحظين إلى التساؤل عن جدوى وجود هذا المقتضى في الميثاق الجماعي، بحيث يظهر أن من عيوبه التشجيع على شيء من عدم الاستقرار في سير عدد لايستهان به من المجالس.

وكيفما كان الحال فان إقالة الرئيس تؤدي إلى إقالة مساعديه.

ويتدخل الرئيس بصورة واضحة في سير المجلس إذ يستدعي الأعضاء ويعين باتفاق مع المجلس الكاتب أو الكتاب والمقرر العام للميزانية ويحدد جدول الأعمال ويحافظ على النظام في الجلسات ويرأس جلسات المجلس باستثناء الجلسة التي يدرس فيها الحساب الاداري. وفي هذه الحالة يحضر الجلسة ثم ينسحب وقت التصويت.

ويقوم بصفة عامة بالمحافظة على ممتلكات الجماعة وادارة شؤونها، وهو الذي يتولى انجاز أعمال الكراء والبيع والاقتناء وابرام صفقات الأشغال والأدوات وتقديم الخدمات وهو الذي يقبل كذلك الهبات والوصايا وينفذ الميزانية ويضع الحساب الاداري ويتخذ القرارات لأجل تحديد الضرائب والاداءات والوجيبات طبقا للتشريع المعمول به في هذا الميدان، ويقوم الرئيس بجميع هذه الامتيازات طبقا لمقررات المجلس، ولا يجوز له العمل في مختلف هذه الميادين من تلقاء نفسه أو خلافا لما قرره المجلس.

ويمثل الرئيس الجماعة في أعمال الحياة المدنية والادارية، ويمثلها لدى المحاكم غير أنه يجوز له دون مقرر من المجلس أن يقيم دعاوى الحيازة أو يدافع عنها أو أن يقوم بالأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق.

ويتمتع الرئيس زيادة على ذلك باعتباره الجهاز التنفيذي للجماعة بسلطات خاصة منها اختصاصه بالشرطة الادارية ورئاسته التسلسلية لادارة الجماعة.

وقد سبقت الاشارة إلى أن الفصل 44 من النظام الجماعي لسنة 1976 نقل إلى الرئيس السلطات التي كانت مخولة لحد هذا التاريخ إلى السلطة المحلية في ميدان الشرطة الادارية وكذا المهام الخاصة المسندة إليها سابقا.

ويوضح الفصل 44 أن الرئيس يمارس سلطات الشرطة الادارية «تحت مراقبة الادارة العليا». وتشمل هذه السلطات ميادين كثيرة ومتنوعة حيث أن الرئيس يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة ويتخذ كل تدبير يهدف إلى استتباب الأمن وسلامة المرور والأزقة والنظافة والانارة وجمع النفايات وهدم واصلاح المباني المهددة بالسقوط ونقل الأموات والصحة العامة والسكينة العامة.

ويمارس الرئيس مهام الشرطة الادارية باتخاذ قرارات تنظيمية أو مقررات فردية مثل الأمر والمنع والترخيص. ويمكنه أن يتولى تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر تنفيذ هذه التدابير وفق شروط محددة بالمرسوم بتاريخ 26 مايو 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3528 الصحيفة 750).

اما المقررات التي تفرض على الخواص اتخاذ التدبير اللازم لجعل حد للاخلال بالأمن أو ما يهدده من اضطراب ولتهيئة الممرات أو للمحافظة على الصحة العامة فلا تكون قابلة للتنفيذ الا اذا أشر عليها العامل داخل أجل ثمانية أيام (4 أيام في حالة الاستعجال). وإذا لم يصادق على المقرر داخل الأجل المذكور اعتبر كأنه مصادق عليه. ويبلغ إلى المعنيين بالأمر. وإذا لم ينفذ عن طواعية جاز تنفيذه تلقائيا بعد تبليغ محضر يثبت التهاون والتقصير.

وفيما يخص القوة العمومية فان رئيس المجلس الجماعي لايجوز له أن يسخرها مباشرة بل يجب عليه أن يطلب ذلك إلى السلطة المحلية التي تظل مسؤولة عن المحافظة على النظام.

أما المقررات التي يصدرها الرئيس فتعلق وتنشر في الصحف أو تبلغ إلى علم المعنيين بالأمر بكل وسيلة من الوسائل المألوفة الاستعمال.

ويعهد كذلك إلى الرئيس بمهام ضابط الحالة المدنية التي يجوز له تفويضها وفق الشروط المحددة في ظهير 8 مارس 1950 المتعلق بنظام الحالة المدنية.

وأخيرا يعتبر رئيس المجلس الرئيس التسلسلي لموظفي المصالح الجماعية اللازمة لتنفيذ المهام المسندة إليه بموجب الميثاق الجماعي الذي أحدث هيئة لموظفي الجماعات تجري عليها أحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، واحكام نظامهم الأساسي الخاص المحدد بالمرسوم بتاريخ 27 شتنبر 1977 (الجريدة الرسمية عدد 3387 الصحيفة 2728) المغير بالمرسوم بتاريخ 31 أكتوبر 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3553 الصحيفة 1479). ويرتب هؤلاء الموظفون الجماعيون في السلالم الثمانية الأولى من سلاليم الأجور الخاصة بالوظيفة العمومية. وهكذا تم حل عدة مشاكل كانت قائمة لحد الآن بين الهيئات المنتخبة والسلطة المحلية لأن هذه الهيئات كانت تطالب بالاشراف على المصالح الجماعية التي لم تكن مسندة إليها بظهير سنة 1960.

ويسير الرئيس هيئة الموظفين الجماعيين ويتولى تعيين وتوقيف وعزل مستخدمي الجماعة.

وينص الفصل 16 من النظام الأساسي لموظفي الجماعات على تعيين كاتب عام للجماعة.

ويستجيب احداث هذا المنصب لتشعب المهام المنوطة بإدارة الجماعة والتي لايستطيع رئيس منتخب المزاول لنشاطه المهني ان يضطلع بها وحده. ويعتبر الكاتب العام

للجماعة بتعاونه المباشر مع الرئيس بمثابة العنصر الذي يتولى باستمرار تنسيق أعمال مصالح الجماعة وتحضير أشغال المجلس.

ومما يفسر أهمية اعمال إدارة الجماعة، الامكانية المخولة للرئيس في تفويض سلطاته إلى مساعد أو عدة مساعدين (الفصل 50) وحتى إلى بعض المستشارين الجماعيين؛ غير أن الفصل المذكور يوضح أنه لا يجوز للرئيس تفويض مجموع سلطاته ولكن يجوز له تفويض جزء منها. وإذا تغيب أو عاقه عائق خلفه أحد مساعديه في جميع اختصاصاته وذلك ليس بموجب تفويض ولكن عملا بالقانون (الفصل 52). وسواء كان الأمر يتعلق بتفويض أو بنيابة فانه من الواجب اعتبار ترتيب كل من المساعدين والمستشارين.

وعلى إثر التوزيع الجديد للسلطات بين رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية أصبح من الضروري أن ينقل إلى الرئيس الموظفون والمكاتب اللازمة لأعماله وان يهتم بتنظيم إدارة خاصة بالسلطة المحلية التي تحتفظ في دائرة نفوذ الجماعة بمسؤوليات عديدة وأساسية.

ب- اختصاصات السلطة المحلية

ان السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة تزاول قبل كل شيء مهمة الشرطة القضائية.

وتختص كذلك بالمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة.

وقد سبقت الاشارة إلى انه يجوز لها ان تطلب اجتماع المجلس الجماعي في جلسة سرية وأن تستعمل القوة العمومية بناء على طلب الرئيس وان تقوم أخيرا بالأعمال المنوطة بالرئيس حين يرفض هذا الأخير القيام بها. وتسند إليها اختصاصات هامة أخرى ويمكن تفسيرها على الخصوص اما بكونها على العكس من الرئيس المنتخب لاتتأثر مبدئيا بالاعتبارات الانتخابية واما بكون الأمر يتعلق بمسائل تهم النظام العمومي أو الأمن أو السياسة العامة للبلاد.

وتمارس الاختصاصات المبينة في الفقرة 2 من الفصل 44 في ميادين كثيرة ولا سيما فيما يتعلق بالحق في تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة والنقابات والانتخابات وجوازات السفر والأسلحة والمتفجرات وهجرة العمال...الخ.

وتحتفظ السلطة المحلية كذلك بمهمة عامة تتجلى في تقديم الاستشارة والسهر على التكوين الاداري للمنتخبين المحليين وهي مهمة تكتسي صبغة أساسية في الجماعات القروية.

الفقرة 3 – الوصاية على الجماعات (1)

كما هو الشأن بالنسبة للاقليم فان الوصاية على الجماعة تمارس على الأشخاص وعلى الأعمال. وينبغي أن يعار اهتمام خاص للوصاية على الميزانية نظرا لأهميتها ومميزاتها.

أ- الوصاية على الأشخاص

تمارس هذه الوصاية بصفة فردية على اعضاء المجلس وبصفة جماعية على المجلس بأكمله.

1) اقالة المستشارين والرؤساء والمساعدين وتوقيفهم

يمكن أن يقال حتما كل عضو من المجلس بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية نتيجة للاستمرار في التغيب (التغيب عن حضور ثلاث دورات متوالية دون ما سبب يقبله المجلس) أو للامتناع دون عذر مقبول عن القيام بالمهام المنوطة به بصفة قانونية. ويمكن قبل الاقالة الحتمية للمعني بالأمر الاستماع إلى إيضاحاته (الفصل 24).

ويمكن توقيف الرؤساء والمساعدين لمدة لاتتجاوز شهرا بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية وينشر بالجريدة الرسمية بعد تمكينهم من الدفاع عن أنفسهم بشأن الأعمال المنسوبة إليهم. ويمكن بعد ذلك الاعلان عن العزل بمرسوم مدعم بأسباب.

أما المستشارون المقالون من عضويتهم فلا يمكن انتخابهم من جديد خلال أجل سنة يبتدىء من تاريخ القرار الوزيري ماعدا في حالة التجديد العام للمجلس. كما ان المساعدين لايمكن طبق نفس الشروط انتخابهم من جديد للقيام بالمهام التي اقيلوا منها.

2) توقيف المجلس الجماعي وحله

هناك نوعان من التوقيف أولهما أن المجلس يوقف بحكم القانون في انتظار الانتخابات الجزئية عندما يفقد أكثر من نصف أعضائه، والثاني أنه يمكن اتخاذ هذا التدبير

---

1) راجع عبد العزيز الشرقاوي: «مراقبة الدولة على الجماعة» مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عدد 20 سنة 1968.

- cf. ABDELAZIZ CHERKAOUI: Le contrôle de l'Etat sur la commune, «coll. de la fac. des sciences juridiques, économiques et sociales.» n° 20, 1968

كإجراء يسبق الحل وذلك في حالة الاستعجال بقرار مدعم بأسباب يصدره وزير الداخلية وينشر بالجريدة الرسمية وذلك لمدة لاتتجاوز ثلاثة أشهر.

ويمكن حل المجلس بموجب مرسوم مدعم بأسباب يصدره الوزير الأول بعد أن يتداول بشأنه بمجلس وزاري، ويجب أن ينشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية.

وفي حالة توقيف المجلس أو حله يعين وزير الداخلية لجنة خاصة يتراوح عدد أعضائها بين أربعة وثمانية وترأسها السلطة المحلية. وتنحصر مهمة هذه اللجنة في القيام «بالأعمال الادارية المحضة المستعجلة» دون ان تلزم الأموال الجماعية فيما يتجاوز الموارد المتوفرة. وزيادة على ذلك يجب أن تنظم الانتخابات في أجل ستة أشهر تبتدىء من تاريخ الحل ماعدا اذا صادف هذا الأجل الستة أشهر الأخيرة السابقة لتاريخ التجديد العام للمجلس.

ويظهر أن هذه الطرق المختلفة المتبعة في الوصاية لم تستعمل الا استعمالا محدودا اذ ليست هناك الا بعض حالات الاقالة الحتمية للمستشارين الذي ثبت استمرارهم في التغيب أو عزل رؤساء المجالس في بعض الحالات (الذهاب إلى الخارج أو التعرض لعقوبات جنائية أنظر –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 –الصحيفة 1137 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 –الصحيفة 990 و 1126). كما أن هناك بعض حالات العزل لأسباب إدارية مثل تدخل الرئيس في تسيير شؤون الموظفين الجماعيين (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 –الصحيفة 199) اذ يتبين منها أن توزيع الاختصاص الوارد في النظام القديم لم يحظ بالقبول التام. وأخيرا تجدر الاشارة إلى حالة التوقيف التي تلاها حل المجلس بسبب تصرفات أغلبية أعضاء المجلس المضرة بمصالح المدينة (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 –الصحيفة 2698).

وتطرح هذه الأمثلة كلها مشكل مراقبة مشروعية المقررات التي تتخذها الوصاية وهو المشكل الذي سيتعرض إليه في الفقرة الموالية.

ب) الوصاية على أعمال المجلس الجماعي

كما جاء في ظهير 1960، فقد أقر النظام الجديد نوعين من المراقبة: مراقبة المشروعية ومراقبة الملاءمة.

1) مراقبة المشروعية

ليس في هذه المراقبة أي جديد بالنسبة للمراقبة المماثلة الممارسة على مقررات المجلس الاقليمي لأن وزير الداخلية يعلن بقرار مدعم بأسباب عن البطلان بحكم القانون

بالنسبة للمقررات المتعلقة بموضوع خارج عن نطاق اختصاصات المجلس أو المتخذة خرقا للقوانين والأنظمة ويمكن الاعلان عن هذا البطلان في كل وقت وآن تلقائيا من لدن وزير الداخلية أو بطلب من المعنيين بالأمر (الفصل 35). أما المقررات التي يشارك في اتخاذها مستشار يهمه الأمر بصفة شخصية أو بصفته نائبا عن غيره فيعلن عن بطلانها بقرار مدعم بأسباب لوزير الداخلية. ولا يمكن الاعلان عن هذا البطلان الا خلال أجل ثلاثة أشهر يبتدىء من تاريخ تسلم المقرر من لدن سلطة الوصاية. وإذا كان في امكان كل شخص يعنيه الأمر طلب هذا الابطال فان الطلب المثبت بوصل يجب أن يوجه إلى وزير الداخلية خلال الثلاثين يوما الموالية ليوم تعليق الاعلان عن المقرر (الفصل 36).

2) مراقبة الملاءمة

قد يظهر في بعض الأحيان أن هذه المراقبة أكثر تحررا من المراقبة الممارسة على مقررات المجالس الاقليمية، غير أنها أكثر صرامة رغم المرونة الواردة في النظام الجديد.

وتخضع لنظام المصادقة مجموعة كاملة من المقررات الهامة: الميزانية، الاقتراضات، احداث الرسوم والضرائب المحلية تصاميم التهيئة، أنظمة صيانة الطرق والمحافظة على الصحة، برامج التجهيز، تدبير شؤون المصالح العمومية والأملاك وغيرها مما هو مدرج في القائمة الطويلة التي تبرز مدى اتساع مجال الوصاية (الفصل 31). وتوجه السلطة المحلية إلى وزير الداخلية في ظرف خمسة عشر يوما نسخا من جميع المقررات المتعلقة بالميادين المشار إليها في الفصل 31. ويجب أن يصادق عليها وزير الداخلية في أجل ثلاثة أشهر يبتدىء من تاريخ تسلم المقرر. ويجب أن يدعم بأسباب كل من المصادقة على المقرر أو رفضه. ويعتبر عدم صدور قرار وزير الداخلية في أجل ثلاثة أشهر بمثابة مصادقة ضمنية غير أنه يمكن تمديد هذا الأجل بمرسوم مدعم بأسباب يصدر باقتراح من وزير الداخلية (الفصل 34) مع العلم أن فترة التمديد لا يمكن أن تتجاوز ثلاثة أشهر وأن الأجل لايمكن تجديده إلا مرة واحدة.

إن امكانية تفويض سلطة المصادقة للعامل التي لم يقررها ظهير سنة 1960 الا بالنسبة للجماعات القروية قد عممها النظام الجديد وأصبحت تشمل كل الجماعات. ويترتب على هذا التفويض أثر هام يتجلى في تخفيض أجل المصادقة بنسبة النصف (وكذا فترة تمديدها عند الاقتضاء) ويعتبر تقدما بالنسبة للماضي بشرط استعماله ضمن نطاق واسع (الفصل 34).

وتبلغ المصادقة أو الرفض المدعم بأسباب إلى السلطة المحلية التي تخبر بذلك رئيس المجلس الجماعي.

ويعتبر التسبيب في اتخاذ مقررات الوصاية وخاصة المتعلقة منها بالرفض ونظام المصادقة الضمنية بمثابة عنصرين يجعلان مراقبة الوصاية مناسبة على المستوى الجماعي أكثر منها على مستوى الاقليم.

وهناك نظام آخر يتعلق بجميع المقررات الأخرى التي تكون قابلة للتنفيذ إذا لم يكن هناك تعرض من العامل في أجل العشرين يوما الموالية لتوجيهها إلى السلطة المحلية. ويمكن أن يخفض العامل هذا الأجل بطلب من الرئيس أو تلقائيا ولا يمكن أن يمارس حق التعرض إلا في حالة البطلان أو قابلية الابطال. ويجب أن يبلغ تعرض العامل المدعم بأسباب إلى رئيس المجلس الجماعي، وتوجه نسخة من المقرر المقصود إلى وزير الداخلية. وإذا كان مفهوم هذا النظام الجديد يتوقف طبعا على عدد وأهمية المقررات الخاضعة له فإن قراءة الفصل 31 توضح ان جل الشؤون الجماعية تقتضي اتخاذ مقررات خاضعة لنظام المصادقة السابقة. وهكذا يظهر أنه ليس هناك أي تماثل بين نظامي الوصاية المذكورين وان النظام الأول هو الذي جرى العمل به كما هو الشأن بالنسبة للوصاية على مقررات المجالس الاقليمية، بينما لايطبق النظام الثاني إلا في حالة استثنائية نظرا لانعدام المقررات الداخلة في هذا النطاق.

وأخيرا كان النص القديم يعطي سلطة الوصاية المزيد من الأهمية نظرا للامكانية المخولة لوزير الداخلية في استعمال سلطة الحلول، ويتجلى ذلك في أن الفصل 26 من ظهير يونيو 1960 كان يسمح له بطلب اجراء دراسة جديدة بشأن مسألة سبق أن تداول فيها المجلس وباصدار مرسوم للمصادقة على الاقتراح المرفوض من لدن المجلس في حالة ما إذا كان المقرر الثاني مماثلا للمقرر الأول، ومازال النص الجديد يسمح له دائما بطلب اجراء دراسة جديدة إذا ظهر له من غير الممكن المصادقة عليه (الفصل32) ولكنه لايأذن له في إصدار مرسوم للمصادقة على اقتراحه، ومع ذلك ليست لهذا التغيير أهمية بالغة لأن وزير الداخلية يستطيع ممارسة سلطة الوصاية طبق الشروط المشار إليها آنفا.

3) المراقبة المالية

تخضع الميزانية طبعا لنظام المصادقة المسبقة. ويختص وزير الداخلية بالمصادقة على ميزانية الجماعات الحضرية بعد تأشيرة وزير المالية بينما يختص العامل بالمصادقة على ميزانية الجماعات القروية بعد تأشيرة قابض المالية.

ويمكن أن تسجل النفقات الاجبارية حتما في الميزانية، ويجوز لسلطة الوصاية تسوية الاعتماد المطابق اما بحذف نفقة اختيارية واما باحداث مورد جديد، ولا يمكن في جميع الحالات أن يباشر التسجيل الحتمي الا بعد توجيه انذار بذلك إلى المجلس ومداولة جديدة لهذا

الأخير، وإذا لم يصادق لأي سبب من الأسباب على الميزانية قبل 31 دجنبر جاز لسلطة الوصاية ان تقرر استمرار العمل بالنفقات والموارد العادية لميزانية التسيير للسنة المالية السابقة.

4) مراقبة مقررات رئيس المجلس الجماعي

لم تكن هناك قبل نظام سنة 1976 أية مراقبة للوصاية على مقررات الرئيس لأن هذا الأخير لم تكن له سوى سلطة التنفيذ حسب مدلولها المحدود ولأن مثل هذه المراقبة لم تدع إليها الضرورة إذ ذاك لاسيما وان الرئيس كان ملزما بالاستعانة في تنفيذ المقررات بالمصالح الجماعية الموضوعة تحت سلطة الباشا أو القائد.

والنظام الجديد أقر قبل كل شيء سلطة الحلول حيث أن الفصل 49 منه ينص على أنه إذا رفض رئيس المجلس الجماعي أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بحكم القانون جاز للسلطة المحلية بعد التماسها منه الوفاء بواجبه القيام بها بصفة تلقائية.

وزيادة على هذا فان القرارات التي يتخذها الرئيس لاحداث الرسوم والضرائب والمساهمات وكذا القرارات المأذون له في اتخاذها خلال ممارسة سلطاته لايمكن تنفيذها إلا بعد تأشيرة وزير الداخلية أو الشخص المفوض اليه من لدنه، ويجب ان يتم التأشير في الحالة الأولى خلال أجل 45 يوما وفي الحالة الثانية خلال أجل 15 يوما، وإذا لم يتخذ أي مقرر في الأجلين المذكورين اعتبر القرار مصادقا عليه.

5) الوصاية غير المباشرة

تظهر هذه الوصاية نتيجة لارتباط الجماعات ماليا بالدولة، غير أنها تتجلى بكل وضوح في ممارسة الأعمال النموذجية التي تفرض الدولة على الجماعات احترامها أثناء ممارسة اختصاصاتها، وقد ورد مثال له ميزته في المرسوم بتاريخ 29 شتنبر 1964 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 –الصحيفة 742) المتعلق بالوكالات الجماعية المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، وإذا كان هذا النص الذي يضع القواعد المتعلقة بتأسيس الوكالات وبنياتها وسيرها ومراقبتها يحدد في نطاق واسع الاختصاص المعترف به للمجالس الجماعية قصد تعيين كيفيات تدبير شؤون المرافق الجماعية فان الدولة لايمكن ان تبقى مكتوفة الأيدي أمام تعدد الوكالات المستقلة التي ستضطلع بمهمة تدبير شؤون المرافق الممنوح فيها الامتياز من قبل لأن الاهتمام باستغلال منظم ومعقول يدعو إلى بعض التوحيد، وهذه بالذات هي الغاية التي صدر من أجل تحقيقها مرسوم سنة 1964.

ج) الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في ميدان الوصاية

يمكن طلب الغاء جميع المقررات الصادرة عن سلطة الوصاية بدعوى الشطط في استعمال السلطة لأنها تشكل مقررات صادرة عن سلطات إدارية.

وإذا كان الطعن في المقررات الفردية المتعلقة بالاقالة الحتمية أو التوقيف أو العزل لايكتسي أية صبغة خاصة، فان الأمر يدعو إلى ابداء بعض الملاحظات بشأن المقررات الصادرة عن سلطة الوصاية على المجلس الجماعي بأكمله (التوقيف والحل).

ففيما يتعلق بتدابير توقيف المجلس وحله فقد سبق أن أشرنا الى ضرورة تدعيمها بأسباب ويلاحظ من جهة ثانية ان الميثاق الجماعي لايشتمل على صيغة تستبعد معها امكانية تقديم أي طعن على عكس ما يوجد عليه الأمر بالنسبة لحل المجلس الاقليمي، وبالاضافة إلى ان قبول تقديم الطعن لايثير أية صعوبة فان الناخبين والمستشارين يستطيعون وحدهم في حالة حل المجلس أو توقيفه أن يقدموا الطعن بصفة فردية.

ومن جهة أخرى كان من شأن الأسباب الداعية إلى اتخاذ هذه المقررات أن تمكن القاضي من اجراء مراقبة أكثر سهولة على المشروعية المادية للمقرر. غير أن ظهير سنة 1960 وظهير سنة 1976 لم ينصا على الأسباب التي تبرر بصفة قانونية اتخاذ هذه التدابير باستثناء توقيف المجلس بحكم القانون عندما يفقد أكثر من نصف أعضائه.

فهل يستنتج من هذا أن سلطة الوصاية تتمتع بنفوذ تقديري يمكنها من النظر بكل حرية في الأسباب الداعية إلى اتخاذ هذه المقررات؟ ان صيغة الفصول التي تتناول هذه التدابير تخولها دون شك مثل هذا النفوذ، ولكن روح الميثاق الجماعي الذي يهدف إلى اقرار استقلال ما للجماعات كان من المفروض أن يؤدي إلى حصر الأسباب التي تبرر قانونيا اتخاذ مثل هذه المقررات في الأسباب التي تدعو إليها ضرورة صيانة مصالح الجماعة المتضررة من تصرفات أعضاء المجلس، ولعل سببا من هذا القبيل هو الذي استندت إليه سلطة الوصاية في القضية الوحيدة التي وقعت منذ سنة 1960 (1) ومع هذا كله فان مشكل مراقبة الأسباب

---

1) القرار الوزيري بتاريخ 16 نونبر 1965 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 – ص 2698) – المرسوم الملكي بتاريخ 7 يناير 1966 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 – ص 162) ورد في المرسوم الملكي بتاريخ 7 يناير 1966 مايلي:«بناء على نتائج البحث الذي أجرته وزارة الداخلية حول تصرفات أغلبية أعضاء المجلس الجماعي لمدينة سلا، وحيث أن هذه التصرفات تضر بمصالح هذه المدينة»، وقد يؤمل في حالة طعن إجراء مراقبة على تكييف الوقائع المستند اليها في المرسوم.

لايزال مطروحا بكامله لأنه لم يرفع لحد الآن اي طعن في هذا الميدان الى المجلس الأعلى (1).

ثم ان المراقبة القضائية لمقررات الوصاية المتخذة بشأن مقررات المجلس الجماعي كانت تبرز في نظام سنة 1960 مشكل معرفة ما إذا كان من اللازم أن تصادق سلطة الوصاية على المقرر الصادر بتقديم الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

واقل ما يوصف به هذا الالزام أنه غريب وغير مألوف لأنه لايعقل أن تخول سلطة الوصاية المنازع في مقررها امكانية التعرض على الطعن الرامي إلى التأكد من مشروعيته أما اليوم فقد تيسر حل المشكل وأصبح الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة معفى من مصادقة سلطة الوصاية عليه.

الفقرة 4 –الدعاوى القضائية المقامة ضد الجماعات (احالة)

بما أن الشروط المقررة لاقامة الدعاوى القضائية ضد الجماعات مماثلة للشروط المطلوبة من أجل إقامة الدعاوى ضد الأقاليم فانه ينبغي الرجوع إلى ما ورد في هذا الموضوع أعلاه (أنظر ماسبق).

الفقرة 5 –تقدير اللامركزية الجماعية

اللامركزية عمل طويل النفس إذ لايمكن تحقيقها الا تدريجيا وليس فقط بفضل النصوص لأن نجاحها لايتأتى الا إذا كان الاطار البشري مستعدا لتفهم واستعمال الامكانيات التي توفرها.

وعلى ضوء هذا الاعتبار الأساسي ينبغي الحكم على اللامركزية في المستوى الذي بلغته الآن.

ويلاحظ هنا أن توحيد النظام الجماعي لم يستطع القضاء على التباين الحقيقي الذي يطبع الجماعات إذ لازال التناقض قائما بين الجماعات الحضرية والقروية. وعلى ضوء هذا التناقض الأساسي ينبغي الحكم على النتائج المتوصل إليها.

---

1) يتجلى المشكل في معرفة ما اذا كان القاضي المرفوع اليه الطعن يقبل التحقق من مادية الوقائع التي تستند عليها سلطة الوصاية، وهذا شيء مؤكد، ولكن الشيء غير المؤكد هو تقدير الوقائع، وهنا يمكن الاستشهاد بتطور اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة حل المجلس البلدي الذي كان يطرح مشكلا مماثلا.

فالمحكمة العليا بعد أن قررت أن يكون مرسوم حل مجلس بلدي عملا تقديريا (م.د 31 يناير 1902 كرازيتي – الصحيفة 113) تراجعت عن اجتهادها واكدت أن المراسيم المعلنة عن حل المجلس البلدي لا يمكن أن تبررها بصفة قانونية إلا ضرورة ضمان سير المجلس البلدي (م. د. 4 دجنبر 1931 – مارتان ص 1163) وزيادة على ذلك يراقب مجلس الدولة تكييف الوقائع التي استندت عليها سلطة الوصاية والتي اعتبرتها مكونة لهذه الأسباب (م.د 25 يوليوز 1952 – تيبولت– ص 394).

أ) الجماعات الحضرية

يمكن التأكيد فيما يتعلق بالجماعات الحضرية ان الميثاق الجماعي لسنة 1960 كان دون امكانيات الاستقلال الحقيقية التي تتوفر لديها، لأن المدن بفضل نموها واتساعها من قديم في بعض الأحيان تتمتع بمؤهلات ووسائل كثيرة حتى ولو كانت هناك فوارق كبيرة بين امكانات المدن الكبرى وامكانات المراكز المستقلة، وبوجه عام فان الجماعات الحضرية غنية بما فيه الكفاية من الموارد البشرية التي تستطيع -بفضل تكوينها- ضمان حسن سير الجماعة كما تتوفر لديها موارد مالية تيسر لها امكانات تنمية خاصة وان كانت غير كافية. وأخيرا تستفيد الجماعات الحضرية من تجهيزات إدارية وتقنية قد تقل أو تكثر ولكنها تمكنها من العمل والانجاز.

وإلى جانب هذا يمكن أن تستفيد الجماعات الحضرية من سياسة اعداد التراب الوطني التي يتجلى أحد جوانبها الملحوظة في الشعور بضرورة المساعدة على خلق نسيج حضري حقيقي يشمل جميع أنحاء البلاد، وبما أن المدينة تقوم ببعض المهام الأساسية لبيئتها فقد ظهر أنه من غير المفيد السعي للقضاء على مظاهر عدم التوازن الجهوية إذا لم يبذل مجهود لتجهيز المراكز الحضرية الموجودة وإذا لم يهتم بتنمية المجموعات العمرانية التي يمكن أن تصبح مراكز للحياة والانعاش في القرى (1). ويشكل تزايد السكان الحضريين الذي انتقل من 35،1% من مجموع السكان في سنة 1971 إلى 42،7% في سنة 1982 داعيا اضافيا للاهتمام بتجهيز المراكز الحضرية ولاسيما المتواضعة منها كي تستطيع استقبال السكان الذين يغادرون البادية والذين لاينتظر أن يتقلص عددهم في أمد متوسط. وهذا هو المنظور الذي راعته اللجنة الوطنية لتجهيز الجماعات المحلية أثناء اعداد المخطط الخماسي 1981-1985.

---

1) راجع: «التعمير والسكنى بالمغرب» (Urbanisme et Habitat au Maroc)عدد خاص للنشرة الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب - عدد 118 و 119 يوليوز ودجنبر 1970 - دوشاك وابن الطاهر: مهمة المدن المتوسطة (النشرة الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب) العدد 122 - يوليوز وشتنبر 1971.
- ماسون: التعمير والسكن لأكبر عدد: المقترب المغربي -النشرة السنوية لافريقيا الشمالية- 1972 ص 105.
- اسكاليي: التزايد الحضري بالمغرب «النشرة السنوية لافريقيا الشمالية» 1972 - ص 145. وتتضمن هذه النشرة الأخيرة دراسات مخصصة للمشاكل الحضرية في الجزائر وتونس.
- اسكاليي: النظام الحضري المغربي «الانفجار الحضري بالمغرب الكبير» مجلة المغرب -المشرق عدد 96 - 1982 - ص 19. المدينة والمجال الحضري - عدد خاص من النشرة الاقتصادية والاجتماعية للمغرب - 147-148-1983.

- DUCHAC (R) et Bentahar (M): Fonction des villes moyennes, B.E.S.M., N° 122, juillet-septembre 1971

-Masson (A): Urbanisme et habitat du grand nombre: l'approche marocaine, «A.A.N.» 1972, p. 105.

-Escalier (R): la croissance urbaine au Maroc, «A.A.N.» 1972, p.145.

-Escalier (R): Le système urbain marocain, in l'explosion urbaine au Maghreb, Rev. Maghreb-Machrek n° 96-1982, p. 19 - La ville et l'espace urbain, n° spécial du B.E.S.M, n° 147-148, 1983.

وكانت مختلف هذه الأسباب تدعو للقيام بعمل ييسر توسيع جانب المسؤولية التي يضطلع بها ممثلو الجماعات الحضرية في التسيير الديناميكي لمصالحها. وهذا هو عمق اللامركزية الذي حققه الميثاق الجماعي الجديد لسنة 1976. وبالرغم من الصعوبات الراجعة لعدم كفاية الضرائب المحلية وعن قصور المصالح التقنية التي لاتتوفر على العدد الكافي من الأطر العليا وذات المستوى المتوسط وعن كثرة الحاجات إلى التجهيز الناتجة عن تزايد حضري كثيف فان حصيلة التجربة تعد ايجابية جدا ويتجلى احسن دليل على هذا النجاح في أهمية مشاركة الهيئة الانتخابية في الانتخابات الجماعية بتاريخ 10 يونيو 1983.

ب) الجماعات القروية

إن وضعية الجماعات القروية مخالفة تماما لوضعية الجماعات الحضرية، ويمكن التأكيد ان النظام الجديد غالبا ما تجاوز امكاناتها الحقيقية.

والواقع أن العالم القروي عالم يعيش مظاهر عهدين، ويتجلى ذلك في البنيات التقليدية (المجموعات القبلية–العرف) التي تعتبر بوجه عام في طريق الانقراض رغم بعض التشبث بها محليا، واذا كان من الممكن الانسجام معها فقد ظهر أنه من العبث بناء المستقبل على أساسها (1) بيد ان البنيات الجماعية الجديدة لم تتكيف بعد مع الواقع الاجتماعي رغم أن وجودها لم يبق مجهولا اليوم، ولهذا فليس من الغريب ان تعجز اللامركزية في العالم القروي عن سلوك طريقها الحقيقي وان تبقى مجرد إطار يختلف مدلوله عما يمكن ان يفهم من تأويل النصوص.

ان الجماعة القروية التي أنشئت حديثا وبشكل مدروس تبقى أحيانا رغم كونها في طريق التأقلم، دائرة ذات طابع سياسي أو إداري محض اذ لم تكتسب بعد، بعدا اجتماعيا لجماعة ترابية. وترجع هذه الوضعية إلى امتداد الجماعات لان المساحة المتوسطة لكل جماعة تبلغ نحو 30.000 هكتار وهي مساحة قد لاتكون واسعة في مطلقها ولكنها ليست متكيفة مع البنيات الاجتماعية ومع بنيات السكنى القروية إذ تتساكن في كل جماعة اعداد تزيد وتنقص من الدواوير التي تكون وحدات أكثر جاذبية على المستوى الاجتماعي من المركز الاداري الذي يقام في بعض الأحيان بطريقة اعتباطية بإحدى مناطق الجماعة ويتألف من دار الجماعة فقط (2). ويضاف إلى هذا أن تجهيز الجماعات القروية لم يخطط له على أساس

1) راجع تقرير مندوبية الانعاش الوطني – 1964 – ص 139.

2) راجع «الادارة والدوار» لشامبيرجات – مجلة الجغرافية بالمغرب – 1965 – ص 83 «اعتبارات حول تحديد الدواوير» للوبينوكس – ص 97. أنظر كذلك: «تأملات في الاطار القانوني الجماعي» «من التعايش الى التمازج» المناظرة الوطنية الثانية حول الجماعات المحلية – الرباط 1979 – ص 263 وبالأخص ص 265 و 266.

-cf. L'Administration et le douar, p. Chambergeat, in «Rev. de géographie du Maroc» 1965. p. 83.

-Considérations sur la délimitation des douars, J. LOUBINOUX, ibidem, p. 97.

برنامج عام الشيء الذي أدى إلى ظهور فوارق كبيرة جعلت السكان الأكثر حاجة يعتقدون أن النظام الجماعي ليس له أي تأثير على الواقع اليومي.

ومن شأن انجاز عملية «مقر الجماعة» واعادة النظر في الخريطة الجماعية على أساس التجربة المكتسبة منذ خمس وعشرين سنة أن يساعدا على التخفيف من حدة الفوارق ومظاهر التفاوت الصارخة.

وهناك عقبة أخرى تعترض طريق الجماعة القروية تتمثل في ضعف المستوى التعليمي للسكان لأن نسبة المستشارين الأميين تظل نسبة هامة تعكس على وجه التقريب نسبة الأميين من السكان القرويين البالغين، 78% من الرجال و 98% من النساء أي معدل 88% خلال إحصاء 1971. وأرقام سنة 1982 غير المعروفة لحد الآن قد لاتختلف كثيرا عن الأرقام المذكورة ولو أن الميثاق الجماعي لسنة 1976 وسع بكثير نطاق مسؤوليات المنتخبين. ومن المؤكد أن المجهود المبذول في ميدان التمدرس منذ خمس وعشرين سنة سيمكن في المستقبل من تغيير هذه الوضعية. ولكن هذا مازال لم يتحقق. ومع مرور الزمن سيظهر أثر ذلك في البوادي وفي حياة الجماعات المحلية.

وهناك أيضا صعوبة ثالثة تتعلق بضعف مالية الجماعات لأن الموارد الخاصة بالجماعات القروية تكاد تكون منعدمة بسبب انعدام نشاط اقتصادي هام غير الفلاحة وبسبب وجود فلاحة تعتمد على الأساليب التقليدية في كثير من الأماكن مما يجعل ارتباط الجماعات ماليا بالدولة الناتج عن هذه الوضعية الاقتصادية يجرد مفهوم الاستقلال نفسه من مضمونه.

ومما يشغل البال الآن هو ضعف الادارة في القرى الذي يرجع إلى قلة الاطارات الادارية والتقنية.

ورغبة في جعل حد لركود الحياة الجماعية انصرف اهتمام وزارة الداخلية والحكومة إلى البحث عما يمكن أن يساعد على تدارك الأمر.

وهكذا وقع الاقدام على عملية «الانطلاقة الجماعية» في سنة 1967 وكانت هذه العملية تهدف سواء على المستوى المادي أو المستوى البسيكولوجي إلى ابراز مدلول اللامركزية الجماعية.

غير أن هذا العمل رغم أهميته لم يكن في مستوى المشكل المطروح الذي كان وسيبقى متمثلا في ضعف تجهيز القرى والذي لايمكن أن يساعد على حله سوى مخطط عام

يشمل جميع قطاعات الادارة، ويطبق بمثابرة ومواظبة. وقد أعدت مناهج لجرد الحاجات وتيسير تحديد عقلاني لمواقع التجهيزات المختلفة اللازمة لسد حاجات السكان الأولية، وهذا الأسلوب يتمثل في الاهتمام بالمجال القروي، وذلك بواسطة تصميم الهيكلة القروية الذي تم التفكير فيه في سنوات 1968–1970. إلا أن هذه الطريقة لم تستعمل لحد الآن بكيفية منتظمة، ومع ذلك فإن هذا التصميم يبقى الطريقة العقلانية الوحيدة التي يجب اتباعها لتمكين الجماعات القروية من الاعانة التي هي في حاجة إليها. وقد اقتنعت اللجنة الوطنية للجماعات المحلية ووزارة الداخلية بذلك فوجهتا الجهود نحو تنفيذ «عملية تركيز مقار الجماعات القروية» (1).

أما المجموعات العمرانية القروية التي تمثل مآوي الحياة الادارية ومراكز الحياة الاقتصادية والاجتماعية فيجب أن تستفيد من تجهيزات تساعدها على التطور وعلى الاحتفاظ بالسكان، وتتوقف العملية كلها على الرغبة في تحقيق اعداد للتراب الوطني يهدف إلى اعادة اقرار توازن التنمية لفائدة العالم القروي.

وإلى جانب ذلك فان اعداد نظام أساسي لموظفي الجماعات والشروع في نهج سياسة لتكوين الموظفين الاداريين والتقنيين يجب أن يمكنا في مستقبل غير بعيد من تزويد الجماعات بأقل ما يكفي من الموظفين علما أن ذلك شرط أساسي للحياة الادارية العادية في كل جماعة.

وإذا كان المجهود المبذول منذ سنة 1960 مجهودا مهما فانه لايمكن أن يؤتي اكله الا بعد أمد طويل بالاضافة إلى ان البلدان التي تعيش وضعية مماثلة تواجه نفس الصعوبات ولا سيما بلدان المغرب العربي الأخرى (2). والمهم الآن أن الكل يشعر بفائدة هذا المجهود ولا سيما بالطريقة التي ينبغي أن يوجه بها لبلوغ الأهداف المحددة في سنة 1960 أي ضمان التطور بفضل الجماعة واتاحة الفرصة لمشاركة السكان وتعليمهم وجعل الجماعة أداة

---

1) عملية إقامة مقار الجماعات القروية – عرض شامل – وزارة الداخلية – الكتابة العامة – يوليوز 1981.

2) راجع الرميلي: ص 148 ولاسيما المونوغرافيا الهامة المخصصة للمزاب: بلحاج مرغوب: التطور السياسي في الجزائر .F.N.S.P عدد 10 باريس – كولان 1972 ولاسيما ص 147، وفيما يخص تونس راجع ديريبتي: ص 145: لم يعمم تطبيق اللامركزية الجماعية؛ يتوقف احداث الجماعات على الموارد المالية والبشرية المتوفرة.

cf. REMILI (A): op., cit., p. 148

-BELHAJ MERGHOUB: Le développement politique en Algérie, «F.N.S.P» n° 10 Paris, colin, 1972, spécialement p. 147.

-pour la Tunisie cf. DURUBTY (M): op., cit., p. 145: l'application de la décentralisation communale n'a pas été généralisée; la création des communes est fonction des ressources financières et humaines disponibles.

للتعاون بين الادارة والمواطنين. وقد كان من شأن التقدم الذي تحقق في هذه الميادين والادراك التدريجي لمفهوم النظام الجماعي والوعي الذي خلقه العمل به أن فسح المجال أمام المرحلة الجديدة التي دشنها النظام الجديد. وإذا كانت فكرة اللامركزية قد أصبحت قوية في كل مكان وكان الاطار أو الجماعة في الوسط القروي قد أخذت تدريجيا تشعر بواقعها فان صعوبات كثيرة مازال ينبغي التغلب عليها مثل عدم كفاية الموارد المالية في المدن وشبه انعدامها في القرى (1). وتعتبر النتيجة المنتظرة من المجهود الواجب بذله لتذليل هذه الصعوبات ذات أهمية بالغة حيث يتوقف عليها في أجل ما اندماج أكثر من ثلثي السكان في الحياة الوطنية.

الفرع الثالث: التعاون الجماعي

لقد نص المشرع على امكانية تشارك الجماعات فيما بينها لأجل تمكينها من أن تبلغ بكل سهولة الأهداف التي تتجاوز امكانات كل واحدة منها وتهم فوائد مشتركة بين عدة جماعات ، ويسر هذا التشارك أيضا انجاز مشاريع التجهيز التي تتجاوز تكاليفها الطاقة المالية لجماعة واحدة ويجعل استعمالها ذا فائدة ومردودية.

ولتيسير هذا التشارك تقرر العمل بطريقتين تتمثل أولاهما في نقابة الجماعات ونقابة الأقاليم والعمالات من جهة، وفي المجموعة الحضرية من جهة أخرى.

ويعتبر النظام القانوني الذي تخضع له هذه النقابات مماثلا من الوجهة العملية لأن ظهير سنة 1963 المتعلق بتنظيم الأقاليم نص على نفس الأحكام الواردة في ظهير سنة 1960 والتي لم يغيرها النظام الجماعي الجديد لسنة 1976، مع العلم أن هذا الأخير سن لأول مرة أسلوب المجموعة الحضرية المفروض تطبيقه على المجموعة العمرانية للدار البيضاء التي أصبحت متعددة الجماعات، وتتعلق القواعد المقررة في هذه النصوص بتأسيس النقابة وأجهزتها وسيرها.

---

1) بالنسبة للصعوبات التي تواجه الجماعات ينبغي الرجوع الى اشغال وتوصيات المناظرة الوطنية حول الجماعات المحلية التي انعقدت بمراكش من 30 نونبر الى 3 دجنبر 1977 – لوضع التقييم لتطبيق النظام الجديد– خلال سنة.
أنظر كذلك أشغال المناظرة الثانية من «التعايش الى التمازج» الرباط – 1979.

أولا: نقابة الجماعات أو الأقاليم

الفقرة 1 –تأسيس النقابة

لايأذن المشرع في تأسيس نقابة إلا فيما بين جماعات من نوع واحد أي الجماعات أو الأقاليم. والنقابة مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويؤذن في إحداث النقابة بمقررات لمجالس الجماعات المعنية بالأمر، ويصادق على احداثها بقرار لوزير الداخلية فيما يخص الجماعات، وبمرسوم فيما يخص الأقاليم. وتفتح نقابة الجماعات بعد احداثها في وجه الجماعات الأخرى التي ترغب في الانضمام إليها. وعلى العكس من ذلك فإنه لم يقرر مثل هذا الانضمام بالنسبة للأقاليم.

الفقرة 2 –أجهزة النقابة

للنقابة جهازان: اللجنة ورئيس النقابة

وتناط باللجنة مهمة تسيير النقابة، وينتخب أعضاؤها من طرف مجالس الجماعات المنتمية إليها على أساس مندوب عن كل جماعة، وينتخب المندوب من بين أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورتين الأوليين ويتم الانتخاب في الدورة الثالثة بالأغلبية النسبية، وعند تعادل الأصوات ينتخب أكبر المرشحين سنا، ويمكن تجديد انتخاب المندوب، ويكون مصير المندوب مرتبطا بمصير المجلس الذي انتخبه من حيث مدة الانتداب، غير أنه إذا انتهى عمل هذا المجلس لأي سبب من الأسباب استمر المندوب في مزاولة مهامه إلى ان ينتخب المجلس الجديد مندوبا آخر، وإذا شغر منصب المندوب وجب تعيين خلف له خلال أجل شهر يبتدىء من تاريخ شغور المنصب.

وتنتخب اللجنة من بين أعضائها رئيسا، وبما أن انتخاب الرئيس ليست له أية مسطرة خاصة فقد يكون من المنطقي أن تطبق على هذا الانتخاب المسطرة المقررة لانتخاب رئيس المجلس الجماعي فيما يتعلق بنقابة الجماعات وانتخاب رئيس المجلس الاقليمي فيما يتعلق بنقابة الأقاليم.

الفقرة 3 – تسيير النقابة

تسهر النقابة على تحقيق الأهداف التي تحددها لها الجماعات المؤسسة بواسطة لجنتها التي تؤهل لاتخاذ القرارات اللازمة، ويختص بتنفيذ هذه القرارات الرئيس الذي هو على الخصوص الآمر بصرف الميزانية.

وتمول ميزانية النقابة بالمبالغ التي تؤديها الجماعات الأعضاء وبإعانات الدولة والاقتراضات وبجميع الموارد التي تقرر الجماعات الأعضاء تخصيصها للنفقات المترتبة على تحقيق الأغراض التي أنشئت النقابة من أجلها، ويجب أن تكون النفقات المسجلة في الميزانية مطابقة للأداءات التي رصدت الموارد من أجلها.

وتطبق على مراقبة قرارات النقابة وتدبير شؤونها المالية أحكام الميثاق الجماعي أو الميثاق الاقليمي المتعلقة بالوصاية على المجالس المعنية بالأمر، كما تطبق على النقابات قواعد المحاسبة العمومية للجماعات المحلية.

ويظهر أن طريقة تأسيس النقابة (1) لم تستعمل رغم مالها من مزايا لاينازع فيها. وقد تم تفسير ذلك بكونها ناتجة جزئيا عن عدم تكيف بعض القواعد المرتبطة بتأسيسها وتحديد الغرض منها وتسييرها (2) لأن النقابة لايمكن أن تقوم سوى على انخراط اختياري والا فان رفض المشاركة فيها من قبل جماعة هامة كفيل بعرقلة احداثها. ومما يؤسف له كذلك الايكون للنقابة عدة أغراض واضحة وجلية. ويضاف إلى هذا أن قاعدة التساوي في تمثيل الجماعات الأعضاء قد يقلل من عزم الجماعات الكبرى التي تخشى أن تفرض عليها المقررات التي تتخذها الأغلبية المكونة من الجماعات الصغرى. ودون التقليل من الأهمية المحتملة لمختلف هذه الأسباب الراجع إليها فشل النظام النقابي الجماعي، يلاحظ أن إمكانية تأسيس وكالات مستقلة مشتركة بين الجماعات لتسيير المرافق العمومية المحلية نافست بشدة إقامة هذا النوع من التعاون بين الجماعات. ويمكن اليوم الاشارة إلى أمثلة عديدة من الوكالات المشتركة بين الجماعات التي يضم بعضها عددا هاما من الجماعات مثل وكالة التوزيع بتطوان التي تضم عشر جماعات أو وكالة التوزيع بالجديدة التي تضم ثلاث عشرة جماعة دون اغفال وكالة من أقدم الوكالات وأهمها وهي وكالة التوزيع بالرباط التي تشمل الرباط وسلا وتمارة وبوزنيقة والصخيرات وعين العودة.

---

1) تنبغي الاشارة الى أن الظهير بمثابة قانون بتاريخ 29 دجنبر 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 – ص 3263) المتعلق بمنح الأراضي الداخلة في ملك الدولة الخاص الذي ينص الفصل 4 منه على أن: «الجماعات المخصصة لسكانها تجزئة واحدة» تؤلف فيما بينها نقابات تتميما لأحكام الفصل 56 من ظهير 23 يونيو 1960: وهكذا فإن النقابات الجديدة المحدثة بالقانون تختلف كثيرا عن النقابات التي سبق الكلام عنها والتي لايمكن احداثها الا بمبادرة محلية.

2) التعاون بين الجماعات: من التعايش الى التمازج– المناظرة الوطنية الثانية حول الجماعات المحلية –الرباط – 1979 – ص 236.

ثانيا: المجموعة الحضرية للدار البيضاء

لقد استعملت هذه الطريقة على الخصوص في فرنسا منذ 1966 قصد ايجاد حل مرض للمشاكل المتشعبة التي تطرحها إدارة المجموعات العمرانية الكبرى المتعددة الجماعات في ميادين تدبير شؤون المرافق العمومية والتجهيزات الجماعية والتعمير.

1) التأسيس

اذا كان تأسيس النقابة يعود الى مبادرة الجماعات المحلية، فإن إحداث المجموعة الحضرية للدار البيضاء تم بموجب القانون، ويفسر تدخل المشرع على ما يظهر بالنجاح الضئيل الذي عرفته طريقة تأسيس النقابة وبالحرص على إلزام الجماعات المعنية بالأمر بأن تبرهن في مشاريعها ومبادراتها على حد أدنى من الانسجام والتضامن والتعاون. ولاحداث هذه المجموعة الحضرية دعت الضرورة إلى ان تحل محل جماعة الدار البيضاء السابقة خمس جماعات حضرية تؤلف الآن المجموعة العمرانية للدار البيضاء، وكان من اثر هذا الحلول تقريب الادارة من المواطنين.

وتعتبر المجموعة الحضرية للدار البيضاء مؤسسة عمومية إدارية نقل إليها المشرع بعض اختصاصات مجالس الجماعات التي تتألف منها، وقد تعرض النظام الخاص بهذه المجموعة لتعديل سنة 1980.

2) التنظيم والتسيير

يسير المجموعة الحضرية للدار البيضاء مجلس يتألف من رؤساء الجماعات الحضرية للدار البيضاء ومساعديهم، وينتخب مجلس المجموعة مكتبا يضم رئيسا وعددا من المساعدين يعادل عدد الجماعات المعنية، ويجري الانتخاب طبق نفس الشروط المقررة بالنسبة للمجلس الجماعي، ويتسلم رئيس مجلس المجموعة على غرار رئيس المجلس الجماعي ظهير تنصيبه، ويباشر مجلس المجموعة عمله طبق نفس الشروط الجارية على المجلس الجماعي، ويسوي بمقرراته المسائل الداخلة في اختصاص المجموعة أما الموارد فتستخلص من المبالغ التي تؤديها الجماعات المنتمية إليها والاعانات التي تقدمها الدولة واشخاص معنويون آخرون يجري عليهم القانون العام ومن الاقتراضات والهبات والوصايا وكذا من الرسوم والوجيبات والمساهمات المأذون في استخلاصها، وتجري على ميزانية ومحاسبة المجموعة الحضرية نفس القواعد المطبقة على ميزانية ومحاسبة الجماعة.

3) الاختصاصات

أسند القانون إلى المجموعة الحضرية للدار البيضاء عددا من الاختصاصات، حيث أنها تكلف «بتدبير وتنسيق» الشؤون التي تهم جماعتين حضريتين أو عدة جماعات حضرية في الميادين الآتية: الاشارات والشؤون التي تهم طرق المواصلات باستثناء أشغال صيانة الطرق وأشغال تهيئة الطرق داخل الجماعات والماء والكهرباء والنقل العمومي الحضري للمسافرين واحداث منشآت التبريد والمجازر وأسواق الجملة وأشغال التطهير وجمع ومعالجة النفايات المنزلية والانارة العمومية ومشروع مخطط التجهيز ومكافحة الحريق الخ...

ويمكن توسيع نطاق هذه الاختصاصات الوارد بيانها في الفصل 59 من النظام الجماعي بمقرر يصدره مجلس المجموعة بعد موافقة مجالس الجماعات الحضرية المعنية بالأمر.

وفيما يخص الميادين المحددة بموجب الفصل 59 المذكور تحل المجموعة الحضرية للدار البيضاء بحكم القانون محل جماعة الدار البيضاء السابقة إذا وقع ضم هذه الأخيرة إلى جماعات خارجة عن المجموعة.

وتجري على مقررات المجموعة الحضرية نفس المراقبة التي تجريها الوصاية على مقررات المجالس الجماعية.

وقع عرف نظام المجموعة تغييرا بموجب مرسومي-قانون بتاريخ 30 يوليوز 1980 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1980 عدد 3540 -الصحيفة 1105) تم بموجبهم تقليص اختصاصات الرئيس.

ويظل العمل جاريا بالمبدأ القاضي بأن يمارس رئيس المجموعة الحضرية السلطات المسندة إلى رؤساء المجالس الجماعية بالقوانين والأنظمة وفي نطاق اختصاصات المجموعة بطبيعة الحال. غير أن بعض المسائل اسندت، على وجه الاستثناء، إلى عامل عمالة الدار البيضاء أي والي الدار البيضاء الكبرى اليوم الذي يعتبر الآمر بالصرف بالنسبة للمجموعة الحضرية. وتنطبق هذه الحالة بوجه خاص على دعوة موظفي الجماعات لحضور جلسات مجلس المجموعة وتنفيذ مقررات المجلس وتبليغ الوثائق إلى اللجن وتدبير شؤون الأملاك وتنفيذ الميزانية وفرض الضرائب والرسوم والوجيبات وتدبير شؤون الموظفين وممارسة مهام الشرطة، والعامل وهو الوالي اليوم يمثل في الحقيقة الجهاز التنفيذي الاداري للمجموعة. وأخيرا هناك سؤال ظل حتى الآن بدون جواب ويتعلق بمعرفة مصير المجموعة باعتبار اعادة هيكلة التنظيم الاداري للدار البيضاء الكبرى وتقسيمها إلى خمس عمالات وأربع عشرة بلدية.

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

ثالثا: النظام الخاص بالعاصمة

لقد حدد الميثاق الجماعي لسنة 1976 نظاما خاصا لمدينة الرباط يختلف عن النظام المطبق على الجماعات الأخرى ويفسر هذا النظام الخاص بكون الأمر يتعلق بعاصمة البلاد ومقر الحكومة، وإذا كانت مدينة الرباط تنتخب مجلسها الجماعي على غرار كل الجماعات فان الاختصاصات المسندة بحكم النظام الجماعي إلى الرئيس قد عهد بها إلى العامل بوصفه ممثلا لجلالة الملك ومندوبا للحكومة. وبالرغم من تقسيم بلدية الرباط السابقة الى ثلاث بلديات في ماي 1983 فإن هذه الوضعية لم يلحقها أي تغيير.

الباب الثالث

المؤسسة العمومية (1)

إن المؤسسة العمومية التي تطلق عليها أسماء مختلفة ولاسيما منها اسم مكتب تحتل مكانة هامة في حظيرة الجماعات العمومية. وقد عرفت تقنية المؤسسة العمومية التي استعملت ضمن نطاق واسع قبل الاستقلال تطورا ملحوظا منذ ذلك الحين إذ توجد مؤسسات عمومية في جميع قطاعات العمل: المؤسسات العمومية الثقافية والعلمية والاجتماعية والاقتصادية والمالية. وليس اختلاف المهام المنوطة بهذه الأجهزة سوى نتيجة اتساع نطاق المسؤوليات الملقاة على عاتق الجماعات العمومية وعلى الدولة بصفة خاصة. وقد احدثت مؤخرا مؤسسات عمومية جديدة على سبيل المثال في ميدان انتاج المواد الصيدلية والأدوات الطبية أو فيما يخص تسيير مطارات الدار البيضاء في حين أن احدى أقدم هذه المؤسسات ألا وهو مكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية الذي وقعت اعادة تنظيمه منذ بضع سنوات قد تولد عنه مكتب وطني للأبحاث والاستثمارات النفطية. وإذا كان من الممكن وضع تعريف عام يشمل مدلوله تعددية المؤسسات العمومية الموجودة حاليا، فينبغي ألا نغفل أنه وبالرغم من السمات المشتركة للمؤسسات العمومية، أن هذه الأخيرة تتعارض في عدة أوجه مما يحول دون وضع مفهوم موحد ومتجانس لهذه المؤسسات. ويضاف إلى هذا أن الغاية المراد بلوغها بمختلف المؤسسات العمومية التي تعتبر في غالبها أدوات لتنفيذ سياسة التنمية قد أثرت تأثيرا عميقا في مدلول نظام المؤسسات.

وفي نطاق هذه التحفظات ينبغي تعريف المؤسسة العمومية باعتبارها شخصا معنويا يجري عليه القانون العام ويتمتع باستقلال إداري ومالي، ويقوم تحت مراقبة سلطة الوصاية بالنشاط المعهود به إليه في ميدان معين. ولهذا سيعنى بدراسة شروط احداث المؤسسات العمومية والغرض المقصود منها والاستقلال الذي تتمتع به قبل تحليل أنواع المراقبة التي تجري عليها. كما سيهتم في الأخير بالقاء نظرة على معنى احتلال المؤسسة العمومية مكانة ممتازة بين الأشخاص المعنويين الجاري عليهم القانون العام.

---

1)«المقاولات العمومية في المغرب» لاهاي –مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سنة 1961.

– المداوي: «المقاولات العمومية بالمغرب ومساهمتها في التنمية» طبعة افريقيا والشرق الدار البيضاء – 1981.

– الجواهري وغيره: «تسيير المقاولات العمومية بالمغرب الدار البيضاء» – 1980.

R LAHAYE: «les entreprises publiques au Maroc» «coll. de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales», 1961.

-ELMIDAOUI (A): les entreprises publiques au Maroc, et leur participation au développement, Ed. Afrique-orient -Casablanca ,1981.

- JOUAHRI (A) et autres: la gestion des entreprises publiques au Maroc, Casablanca, 1980.

الفرع الأول: احداث المؤسسة العمومية

يرجع الاختصاص في إحداث المؤسسة العمومية إلى أجهزة مختلفة وذلك تبعا لمصدر المبادرة التي قد تكون صادرة عن الدولة أو عن جماعات ترابية أخرى.

الفقرة 1 – احداث المؤسسات العمومية الوطنية

يختص المشرع عادة باحداث هذا النوع من المؤسسات مع العلم أن هذه القاعدة التي لم تكن منذ زمن طويل سوى نتيجة ممارسة عرفية أصبحت اليوم تستمد أسسها من الدستور.

أ- قبـــــل 1962

كانت المؤسسات العمومية تحدث في معظم الحالات بموجب ظهير لأن استعمال الظهير الذي لم يكن ليكتسي وحده في الحقيقة صبغة تشريعية والذي كان يؤلف مع ذلك أولى الوثائق الرسمية استمد مبرره من الأهمية الجوهرية لاحداث شخص قانوني جديد ومن الآثار المترتبة على هذا الاحداث.

وغالبا ما تستفيد المؤسسة العمومية من امتيازات السلطة العمومية (استيفاء الضرائب والالتجاء إلى مسطرة نزع الملكية الخ...). وكثيرا ما يترتب على وجودها الحد من حرية التجارة والصناعة أو الملكية الخاصة. ولهذا ظهر من الطبيعي ان تسند مهمة احداثها إلى أعلى سلطة في البلاد.

ومما لاشك فيه أن هذه الممارسة كانت تعرف بعض الاستثناءات مثل احداث مكتب الخمور والكحول بقرار وزيري واحداث مكتب تسعير القيم المنقولة بقرار لمدير المالية (القرار بتاريخ 16 يوليوز 1938 وقرار مدير المالية بتاريخ 13 يوليوز 1948). ولكن هذه الاستثناءات كان يبررها عدم تمكن السلطان باعتباره أمير المؤمنين من التشريع في ميادين يعتبرها الاسلام غير مشرفة.

ب- الاختصاص التشريعي المنصوص عليه ضمنيا في دستور 1962

لم يدرج دستور سنة 1962 بصريح العبارة احداث المؤسسات العمومية من بين المواد التي يسند الفصل 48 منه الاختصاص فيها للقانون. غير أنه يدرج من بين هذه المواد المبادىء المعلن عنها في التصدير الذي يقر على الخصوص حق الملكية الخاصة التي تعتبر حرية التجارة ملازمة لها. وهكذا يميل الانسان إلى الاعتقاد نظرا لما يترتب على احداث المؤسسات العمومية من آثار ان احداث المؤسسات وحلها من اختصاص السلطة التشريعية مع العلم أن الممارسة المتبعة منذ سنة 1962 لم تنف ذلك رغم بعض المظاهر المنافية.

وإذا كان المكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الوطني للكهرباء قد احدثا بظهير (ظهير 5 غشت 1963 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 –الصحيفتان 1916 و 1917) فان ذلك كان استنادا إلى الفصل 110 من الدستور الذي يسند إلى الملك حق اتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة في انتظار اقامة المؤسسات الدستورية الجديدة.

وإلى جانب هذا فقد احدث مكتب الاستثمار الفلاحي بموجب مرسوم (المرسوم بتاريخ 7 مايو 1965 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 –الصحيفة 1782). ويمكن أن تفسر هذه الظاهرة الخاصة بأن الأمر لم يكن يتعلق باحداث مؤسسة جديدة ولكن بضم مكتبين موجودين من قبل وهما المكتب الوطني للتجديد القروي والمكتب الوطني للري اللذين كانا قد احدثا بظهير وأصبح لهذا المكتب الجديد نفس الاختصاصات التي كانت موكولة للمؤسستين السابقتين.

وتم بعد ذلك حل هذا المكتب بمرسوم ملكي بمثابة قانون (المرسوم الملكي بتاريخ 22 أكتوبر 1966 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 –الصحيفة 2326) واتبع نفس الأسلوب فيما يتعلق باحداث مكتب للتسويق والتصدير وبورصة القيم التي تحل اليوم محل المكتب السابق لتسعير القيم المنقولة بالدار البيضاء (المرسوم الملكي بتاريخ 9 يوليوز 1965 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 الصحيفة 1380 والمرسوم الملكي بتاريخ 14 نونبر 1967 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 –الصحيفة 2546).

وينبغي هنا ابداء ملاحظة أخيرة فيما يتعلق باحداث المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي الذي تم بموجب مراسيم ملكية ذات صبغة تنظيمية (المرسوم الملكي بتاريخ 22 أكتوبر 1966 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 الصحيفة 2328). ويمكن اعطاء هذا الاحداث التنظيمي لسبعة مكاتب جهوية تفسيرين يمكن أن يتفق كلاهما مع مبدأ الاختصاص التشريعي لأن المرسوم الملكي بمثابة قانون الصادر بحل المكتب الوطني للاستثمار الفلاحي ينص في الفقرة 2 من الفصل الثاني منه على مبدأ احداث هذه المكاتب (1) حيث أن هذه المقتضيات تبين أن «وزير الفلاحة والاصلاح الزراعي يمارس الاختصاصات المخولة إليه (على اثر حل المكتب الوطني للاستثمار الفلاحي) إما مباشرة أو بواسطة مكاتب جهوية للاستثمار الفلاحي». وبهذا يمكن أن تعتبر المقتضيات المذكورة بمثابة فصل إطار يؤهل السلطة التنظيمية لاقامة مختلف المكاتب الجهوية (2).

---

1) لقد ورد هذا المبدأ في المرسوم بتاريخ 7 مارس 1965 الصادر بإحداث المكتب الوطني للاستثمار الفلاحي، كما احدث مكتب ثامن وهو مكتب سوس–ماسة بالمرسوم الصادر في 3 أكتوبر 1970 الجريدة الرسمية سنة 1970 – ص 2916.

2) مما يؤسف له أن هذا الاحداث لم يتم إلا بصورة عرضية إلى حد ما وكان من الواجب أن يخصص لأهميته فصل على الأقل من نص المرسوم الملكي المذكور.

وإذا كان من المؤكد أن مختلف المراسيم الملكية الصادرة باحداث المكاتب لم تشر في اسنادها إلى المرسوم الملكي بمثابة قانون فان جميع النصوص المذكورة والمتعلقة بنفس التاريخ والمتضمنة لبيان أسباب يوضح الغاية المتوخاة منها تؤلف كلا لايتجزأ. غير أن هذا التأويل يوضح لنا الطابع الغريب لهذا التفويض الضمني لصالح السلطة التنظيمية المتعلق باحداث مختلف المكاتب الجهوية لأن أهمية مثل هذا التفويض كان من شأنها أن تؤدي بالمشرع إلى تحقيقه بصريح العبارة.

وهناك تأويل ثان يكمن في التسليم بأن عدم الدقة في الدستور من حيث الاختصاص في ميدان احداث المؤسسات العمومية ساعد على انجاز هذا الاحداث بكيفية عملية إذ جعل من اختصاص المشرع احداث إصناف المؤسسات العمومية بينما اسند إلى السلطة التنظيمية مهمة تنظيم مختلف المؤسسات الداخلة في كل صنف (1).

ج- الاختصاص التشريعي المنصوص عليه صراحة في دستور 10 مارس 1972

إذا كان الفصل 45 من الدستور يدخل في اختصاص القانون «احداث المؤسسات العمومية» فان في ذلك اعترافا بأهمية مثل هذا القرار الذي يبرز مسطرة تشريعية.

غير أن الممارسة المتبعة بعد صدور الدستور تبرز على ما يظهر بعض التردد لدى المصالح القانونية حول المدلول الواضح لهذه المقتضيات

وهكذا يلاحظ أن احداث مكتب السكنى العسكرية (الظهير بتاريخ 6 أبريل 1972 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 -الصحيفة 882) وتحويل مكتب الاستغلالات الصناعية إلى مكتب وطني للماء الصالح للشرب (الظهير بتاريخ 3 أبريل 1972 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 -الصحيفة 963) قد بوشر بظهيرين لم يصدرا بمثابة قانون خلافا لما جرت به الممارسة والعادة لأن هذه الملاحظة المخالفة للقاعدة الدستورية لايمكن أن يوجد لها أي تفسير قانوني مرض غير أن هذا الاجراء لم يستمر حيث أن جميع عمليات احداث أو تحويل المؤسسات العمومية تمت منذ ذلك الحين بموجب نصوص تشريعية كما هو الشأن بالنسبة لتحويل مكتب الدراسات والمساهمات الصناعية إلى مكتب للتنمية الصناعية (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 6 يونيو 1973 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 -الصحيفة 2043، المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 29 غشت 1975 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 -الصحيفة 2568) أو بالنسبة لاحداث المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء (الظهير

---

1) إن هذا التمييز الذي أخذ به الدستور الفرنسي لسنة 1958 وأتيحت للمجلس الدستوري فرصة شرحه ولاسيما بتوضيح ما يراد بصنف المؤسسات العمومية.

بمثابة قانون بتاريخ 21 مايو 1974 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 عدد 3214 ص 1527)، أو لتحويل المكتب المغربي المهني للحبوب إلى مكتب وطني مهني للحبوب والقطاني (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 24 شتنبر 1973 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 – الصحيفة 3584)، وأدت القاعدة الدستورية الجديدة كذلك إلى تغيير نصوص تشريعية بنصوص تنظيمية (المراسيم الملكية أو المراسيم) التي احدثت بها المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 11 مايو 1974 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 الصحيفة 1548) كما أحدث بظهير بمثابة قانون مكتب جهوي تاسع هو مكتب اللكوس (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 23 أبريل 1975 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 عدد3277 –الصحيفة 2207).

ومما تجدر الاشارة إليه في الأخير أن الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى أعطت تأويلا دقيقا للاختصاص التشريعي في هذا الميدان (المقرر عدد 11 بتاريخ 21 دجنبر 1978 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1979 عدد 3457 –الصحيفة 189).

الفقرة 2 –احداث المؤسسات العمومية المحلية

لاشك أن المجالس التداولية هي التي تختص بهذا الميدان حيث أن كلا من الميثاق الجماعي والقانون المنظم لمجالس العمالات والأقاليم يشتمل على أحكام صريحة تسند إليها الاختصاص باحداث المؤسسات العمومية المتمثلة في نقابات الجماعات أو الأقاليم، وإلى جانب ذلك فان المرسوم بتاريخ 29 شتنبر 1964 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 –الصحيفة 742) يأذن للمجالس الجماعية في احداث الوكالات البلدية المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي قصد تدبير شؤون «المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري».

طبعا، ان هذا الاختصاص غير محدود لأن الغرض من المؤسسة العمومية يجب أن يكون على صلة بالشؤون المحلية، وحتى إذا كان هذا الغرض يكتسي صبغة اقتصادية أو تجارية رغم أن هذه النقطة لم ترد في التشريع أو في الأحكام القضائية فإنه ينبغي اعتبار أن احداث مؤسسة عمومية لايكون مبررا الا في بعض الحالات: انعدام المبادرة الخاصة أو عدم كفايتها أو الأعمال التي تقتضي احتلال الملك العمومي على سبيل المثال.

الفرع الثاني: الغرض من المؤسسة العمومية

ينحصر عمل المؤسسات العمومية في تحقيق غرض خاص يحدد وقت احداثها، وهذا التحديد هو الذي يشمله مبدأ التخصص، ولكن، إذا كان التخصص هو الذي يميز المؤسسة العمومية فان تنوع الأغراض التي يمكن اسناد تحقيقها إليها يعتبر كذلك ميزة تتسم بها جميع المؤسسات العمومية الموجودة حاليا.

الفقرة 1 –تخصص المؤسسة العمومية

لاينازع اليوم في مبدأ التخصص، غير أن تحليل المجالات التي ينطبق عليها يبرز أن مفهوم التخصص يشمل وضعيات تتغير بصورة لا حدود لها.

أ) مبدأ التخصص

يطغى نظريا على عمل كل مؤسسة عمومية مبدأ التخصص الذي يفيد أن الشخص المعنوي المحدث لايتمتع باختصاص ما الا ضمن الحدود المعينة للغرض الذي انشىء من أجله حسبما هو محدد في نص احداثه . وهكذا فان جامعة محمد الخامس لاتختص إلا فيما يتعلق بالتعليم العالي بينما لا يختص المكتب الوطني للسكك الحديدية الا في ميدان النقل عبر السكك الحديدية (1).

ويظهر لأول وهلة أن هذا المبدأ يميز تماما بين المؤسسة العمومية وغيرها من الأشخاص المعنويين الجاري عليهم القانون العام والذين يتمتعون باختصاص عام ضمن حدود نفوذهم الترابي. وإذا كان هذا واضحا بالنسبة للدولة التي يشمل اختصاصها جميع الشؤون الوطنية فقد اسند كذلك إلى الجماعات المحلية اختصاص عام اتجاه الشؤون المحلية.

غير أن هذا التعارض بين الأشخاص المعنويين الخاصين المتمثلين في المؤسسات العمومية وبين الأشخاص الاعتباريين العامين المتمثلين في الجماعات الترابية المستند فيه إلى مبدأ التخصص ليس في الحقيقة تعارضا مطلقا لأن الكل رهين بالصرامة التي يحدد بها الغرض المقصود من المؤسسة العمومية.

ويتجلى ذلك في أن هذا الغرض يمكن تحديده بطريقتين أولاهما أن النص الصادر باحداث المؤسسة يمكن أن يحدد لها ميدان عمل خاص مثل التعليم والنقل الحضري للمسافرين وتوزيع الكهرباء والثانية أن هذا النص يمكن أن يحدد زيادة على ذلك التدخلات أو أنواع التدخلات التي يمكن أن تقوم بها المؤسسة العمومية داخل هذا الميدان.

ويتبين إذن أنه اذا كان النص الصادر باحداث المؤسسة العمومية يحدد لها ميدان عمل أو اختصاصات أو يحددهما معا بعبارات عامة فان الهدف الاجتماعي يفقد دقته ويجرد مبدأ التخصص بالتالي من كل وضوح.

---

1) بشرط أن يراعى في ذلك أنه مؤهل بصريح العبارة لتدبير سلسلة فندقية يرجع احداثها إلى الشركة القديمة ذات الامتياز في السكك الحديدية بالمغرب (C.F.M)

ب) تطبيقات مبدأ التخصص

يبرز القانون الوضعي حالات تتغير بصورة لاحدود لها تساعد على التأكيد أن هناك تفاوتا في درجات تخصص المؤسسات العمومية. ويتجلى مبدأ التخصص بكل وضوح في بعض الحالات مثل الحالة التي حدد فيها الغرض المقصود من المكتب الوطني للشاي والسكر (الظهير بتاريخ 7 شتنبر 1963 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 –الصحيفة 2188) بكيفية دقيقة سواء فيما يتعلق بميدانه (الشاي والسكر) أو فيما يتعلق بالعمليات التي يجوز له القيام بها داخل هذا الميدان (الاستيراد والتعبئة والادخار والتسويق).

ويتوفر كل من المكتب الوطني للمقاومين السابق (المرسوم بتاريخ 19 غشت 1961 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 –الصحيفة 2198) ومكتب مكفولي الدولة (الظهير بتاريخ 16 مارس 1959 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 –الصحيفة 924) أيضا على ميدان تدخل يحدده وجود صنف معين من المواطنين. غير أن أنواع الأعمال التي يمكن لهذه المكاتب القيام بها لم تحدد الا بكيفية عامة.

وهكذا يقطع شوط آخر فيما يتعلق بعدم دقة الغرض المحدد بالنسبة للمؤسسات العمومية المعهود إليها بمراقبة قطاع نشاط اقتصادي حيث أن المهام الثلاث المتعلقة بدراسة واقتراح التدابير التشريعية والتنظيمية وبمراقبة المقاولات الخاصة والمحافظة على الأسعار المسندة إلى المكتب المغربي المهني للحبوب السابق كانت تخول هذا الأخير امكانيات التدخل تعتبر رغم اقتصارها على الحبوب واسعة للغاية في هذا النطاق نفسه (ظهير 24 أبريل 1937 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1937). أما المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني الذي حل محله (الظهير بمثابة قانون المشار إليه أعلاه بتاريخ 24 شتنبر 1973) فتناط به اليوم مهمة لاتقل شمولية من حيث نوعها ولكنه أصبح يمارسها كذلك بالنسبة للقطاني.

وأخيرا فان تخصص المؤسسة العمومية يفقد كل دقته في الوقت الذي لايمكن فيه تحديد الميدان المقصود ولا أنواع الأعمال الممكن انجازها بكيفية دقيقة كما كان عليه الأمر بالنسبة لمكتب الدراسات والمساهمات الصناعية السابق والذي كان معهودا إليه بمهمة «إجراء كل بحث من شأنه أن يساعد على النمو الصناعي للبلاد والمشاركة في تجهيزها الصناعي» (الظهير بتاريخ 31 دجنبر 1957 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 –الصحيفة 75) مع العلم أن النص الذي يحكم حاليا المكتب الجديد للتنمية الصناعية (الظهير بمثابة قانون المشار إليه أعلاه بتاريخ 6 يونيو 1973) يسند إليه بحكم الفصل الثاني منه مهمة محددة بعبارات مماثلة.

الفقرة 2 –تنوع المؤسسات العمومية

منذ ظهور المؤسسة العمومية في القانون الحديث استعملت في ميادين جد مختلفة ولم يستطع تطورها اللاحق بعد الا تقوية هذا التنوع.

ويتجلى هذا الاختلاف سواء فيما يتعلق بالقطاعات التي تعمل فيها المؤسسات العمومية أو فيما يرجع للمهام المسندة إليها أو لنوع النشاط الذي تزاوله.

أ) إن قطاعات النشاط التي تتدخل فيها المؤسسات العمومية قطاعات كثيرة ومتعددة. حيث يتأكد حضورها في جميع الأنشطة الاقتصادية فهي موجودة في القطاع البنكي والمالي وفي قطاع الانعاش العقاري وقطاع الانتاج الصناعي وقطاع الفلاحة وقطاعات استغلال الموانىء والأشغال العمومية والتجارة والنقل وغيره. وتنبغي الاشارة في هذا الصدد إلى امتداد المؤسسات العمومية الى قطاعات كانت إلى عهد قريب محتكرة من طرف المقاولات الخاصة ذات الامتياز في بعض المرافق العمومية وذلك سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي.

وتوجد كذلك مؤسسات عمومية في القطاع الاجتماعي (الضمان الاجتماعي والصحة العمومية) أو الثقافي (التعليم والسنيما والبحث العلمي والتقني).

ب) تعتبر المهام المسندة إلى المؤسسات العمومية مختلفة للغاية كذلك فتارة يعهد إليها بتدبير مصالح صنف ما من المواطنين وتارة تناط بها مهمة استغلال بعض الاحتكارات الصناعية أو التجارية. وغالبا ما تؤهل لمراقبة المقاولات الخاصة أو تكلف بتنظيم بعض المهن وغيرها.

ج) يظهر تنوع المؤسسات العمومية أخيرا عند تحليل الصبغة القانونية التي يكتسيها نشاطها حيث أن البعض منها يزاول أنشطة ذات طابع صناعي أو تجاري صرف بينما يكلف بعضها الآخر بمزاولة نشاط إداري محض إلى جانب صنف ثالث يتعاطى نشاطا مختلطا(1).

---

1) تنطبق هذه الحالة على المركز السينمائي المغربي المحدث بظهير 8 يناير 1944 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1944) والمعاد تنظيمه بظهير بمثابة قانون بتاريخ 19 شتنبر 1977 (الجريدة الرسمية سنة 1977ص 1044). الذي يجمع بين مهمة مراقبة المهنة ومهمة الانتاج والتسويق.
أنظر «مايوت» النظام الاداري للسينما بالمغرب «مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط» 1961، وكذا المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني الذي يقوم بمهمة ذات طابع تجاري ومهمة ادارية صرفة (دراسة واقتراح النصوص التنظيمية – تسليم الرخص الخ....)
-cf. MAILLOT: Le régime administratif du cinéma au Maroc, coll. de la fac. des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat. 1961.

ويتبين أن تحديد نوع النشاط وبالتالي نوع المؤسسة العمومية يكتسي أهمية بالغة نظرا لكون النظام القانوني الجاري على المؤسسة العمومية يتوقف عليه بشكل واسع.

اما المشرع فلم يميز أبدا بصريح العبارة بين الأصناف الثلاث للمؤسسة العمومية، غير أن هذا التمييز يفرض نفسه في الحالة التي يكون فيها تطبيق قواعد القانون الاداري منحصرا في الحالات والأنشطة ذات الطابع الاداري.

وناذرا ما تحدد النصوص الصادرة باحداث المؤسسات العمومية صفة الهيئة أو الأنشطة المعهود بها إليها. غير أنه يمكن الاشارة الى بعض النصوص التي تحدد نوع نشاط المؤسسة مثل الظهيرين الصادرين باحداث المكتبين الوطنيين للسكك الحديدية والكهرباء والذين نصا على أن مهامهما تكتسي طابعا صناعيا وتجاريا.

ومنذ بضع سنوات ظهرت نصوص تعطي صراحة لبعض المؤسسات طابعا صناعيا وتجاريا مثل الظهير بمثابة قانون الصادر في 12 أبريل 1976 باعادة تنظيم المكتب الوطني المغربي للسياحة (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 –الصحيفة 1408) أو القانون رقم 25–80 الصادر بتنفيذه الظهير بتاريخ 10 نونبر 1981 (الجريدة الرسمية عدد 3603 –الصحيفة 1389) والمتعلق باحداث المكتب الوطني للأبحاث والاستثمارات النفطية. وأخيرا مكتب مطارات الدار البيضاء، الموصوف بصريح العبارة بمؤسسة صناعية وتجارية وفقا للفصل الأول من القانون رقم 79–25 الصادر بتنفيذه الظهير بتاريخ 6 مايو 1982 (الجريدة الرسمية عدد 3631 –الصحيفة 650) وهنا يمكن التساؤل عما إذا كانت الممارسة التشريعية قد تخلت نهائيا عن مظاهر الشك السابقة.

وعلى كل حال يمكن أن يؤمل ذلك لأنه أمام انعدام أحكام صريحة ينبغي تأويل النصوص وتحليل نشاط المؤسسات كي يتأتى تحديد نوعها. ويتجلى ذلك على سبيل المثال في أن الفصل 2 من الظهير بمثابة قانون الصادر في 17 دجنبر 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 عدد 3551 الصحيفة 143) المتعلق باحداث المكتب الوطني للمنتوجات الصيدلية والأدوات الطبية ينص على انه «تناط بالمكتب مهمة اقتناء جميع المنتوجات المستعملة في الطب البشري والأدوات الطبية وحيازتها وصنعها وتعبئتها وبيعها بالجملة.» ورغم سكوت النص يمكن أن يستنتج من ذلك أن للمكتب صبغة صناعية وتجارية حيث أن النصوص كثيرا ما تبين أن المؤسسة تنجز عملياتها المالية حسب القوانين والأعراف التجارية. ولعل في هذا قرينة إضافية تدل على طبيعة المؤسسة. وعلى العكس من ذلك يمكن التوصل إلى استنتاجات جد مختلفة عند تأويل النص المتعلق باحداث المركز الوطني لتنسيق وتخطيط البحث العلمي والتقني (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 غشت 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة

سنة 1976 تحت عدد 3327 –الصحيفة 2574). وتكتسي مهمة تنمية وتخطيط وتنسيق البحث العلمي والتقني صبغة ادارية جلية يؤكدها تحليل مواردها (المتألفة أساسا من الاعانات العمومية) وتنظيمها المالي والحسابي المطابق للنصوص المتعلقة بالمحاسبة العمومية.

وهكذا يلاحظ أن تأويل النصوص وتحليل نشاط المؤسسة العمومية يؤديان إلى جعل هذه المؤسسة خاضعة لنظام قانون خاص كلما ظهر أن نشاطها يماثل (أو يقارب) نشاط مقاولات خاصة مماثلة وعلى النقيض من ذلك إذا تبين ان نشاط المؤسسة يكتسي صبغة إدارية وجب تطبيق نظام القانون الاداري بينما تستوجب الصبغة المختلطة لهذا النشاط تطبيق القانون الخاص أو القانون الاداري حسب الحالة.

غير أنه منذ بضع سنوات يظهر أن المجلس الأعلى قد تخلى عن المعيار المادي للاستناد إلى المعيار العضوي في تحديد النظام القانوني المطبق.

وهكذا استند إليه مرتين لتقرير قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في مقررات مديري المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية نظرا لكون الصفة العمومية للمؤسسة وبالتالي للسلطة المعنية ترجح في هذا الصدد على الطبيعة الصناعية والتجارية للنشاط وعلى الصبغة الخاصة التي تكتسيها العلاقات القانونية المطبقة (انظر فيما بعد: مستخدمو المؤسسات العمومية).

ومن المؤكد في مختلف هذه الحالات التي تخضع فيها العلاقات بين المؤسسات المعنية وأعوانها إلى القانون الخاص أن المجلس الأعلى لم يشر الى أن قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة من شأنه استبعاد تطبيق القانون الخاص.

وفي مقرر آخر للغرفة المدنية للمجلس الأعلى بتاريخ 13 أبريل 1977 –المكتب الوطني للسكك الحديدية ضد الكبيرة بنت قاسم وشركائها (المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد –العدد 5–1979 الصحيفة 173) طبقت أعلى هيئة قضائية الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود على المسؤولية شبه الجنحية للمكتب الوطني للسكك الحديدية مع صرف النظر عن القواعد الواردة في الفصل 88 أي القانون الخاص، ويستدعي هذا المقرر ملاحظتين:

أولا –استند المجلس الأعلى لتبرير تطبيق الفصل 79 الآنف الذكر، إلى كون المكتب الوطني للسكك الحديدية «مرفق عمومي»، وهنا يمكن التساؤل هل يقصد بهذه الصيغة مؤسسة عمومية، وفي هذه الحالة يمكن أن يطبق الحل المستخلص على جميع

المؤسسات العمومية بغض النظر عن طبيعة نشاطها ولكن دون ان يهم المؤسسات الخاصة الموكول إليها تسيير مرافق عمومية؟ أو يجب على العكس من ذلك اعتبار عبارة «مرفق عمومي» بمدلولها المادي؟ في هذه الصورة يعني ذلك خضوع جميع المرافق العمومية للقانون الاداري المتعلق بالمسؤولية شبه الجنحية أيا كانت طريقة تسييرها أو طبيعتها.

ثانيا- تنبغي الاشارة إلى أن هذا الحل لايهم سوى علاقات المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية مع الغير على أن تظل علاقاتها مع المستفيدين والموردين والمستخدمين خاضعة للقواعد الناتجة عن طبيعة علاقاتها التعاقدية أي القانون الخاص مبدئيا.

ولهذا ينبغي انتظار صدور مقررات جديدة لمعرفة ما إذا كان هذا المقرر يرتكز فقط على الرغبة في تبسيط تسوية الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين المؤسسات العمومية والغير أو يشكل بداية تحول أساسي فيما يتعلق بالنظام القانوني للمؤسسة العمومية والمرفق العمومي الصناعي والتجاري.

الفرع الثالث: استقلال المؤسسة العمومية

ان مجرد اعتبار المؤسسة العمومية شخصا معنويا معهودا اليه بمهمة معينة يستوجب أن تتوفر لديها الوسائل المختلفة اللازمة لتمكينها من الاضطلاع بهذه المهمة. وان تكون لها أجهزة لتدبير شؤونها واستقلال مالي أي ميزانية وذمة مالية كما تشغل مستخدمين، ويجوز لها ان تستعمل ضمن نطاق واسع بعض الامتيازات المميزة لعمل الأشخاص العموميين،

الفقرة 1 -الاجهزة واختصاصاتها

ينحصر عدد هذه الأجهزة بوجه عام في جهازين اثنين: المجلس الاداري والمدير. غير انه يظهر في بعض الأحيان جهاز ثالث يتمثل في اللجنة التقنية.

أ- المجلس الاداري

المجلس الاداري هو الجهاز الأعلى للمؤسسة العمومية الذي تسند إليه أهم الاختصاصات في تسيير نشاطها. ورغم بعض الاختلافات الجزئية في تركيب المجالس الادارية لمختلف المؤسسات فان هناك نقطة مشتركة تقرب فيما بينها وتتجلى في ترجيح الجانب الذي يمثل الجماعة الملحقة بها المؤسسة سواء تعلق الأمر بالدولة أو بالجماعات الترابية الأخرى. غير أن مكانة تخصص في بعض الأحيان لممثلي المعنيين بالأمر أو على وجه التحديد لممثلي الأصناف المهنية التي يهمها نشاط المؤسسة العمومية.

ومنذ أن صدر الظهير بمثابة قانون بتاريخ 19 شتنبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 عدد 3387 الصحيفة 2701) أصبح الوزير الأول أو السلطة الحكومية التي يفوض إليها هذا الاختصاص يتولى رئاسة المجالس الادارية لجميع المؤسسات العمومية الوطنية منها والجهوية. ولاتخرج عن هذه القاعدة الا الجامعات والمؤسسات العمومية الجماعية.

ويرجح جانب تمثيل الادارة بقدر ما يهم نشاط المكتب بصفة مباشرة أو غير مباشرة بعض قطاعات النشاط المهني. ففي المكتب الوطني للصيد البحري المحدث سنة 1969 (الظهير بتاريخ 21 يناير 1969 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1969 –تحت عدد 2939 –الصحيفة 576) المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977) يضم المجلس الاداري ثلاثة عشر ممثلا للادارة بالاضافة الى الوزير الأول بصفة رئيس وعشرة ممثلين للمهن المعنية. وفي مقابل ذلك فان المجلس الاداري للمكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 24 شتنبر 1973 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3183 –الصحيفة 3584) يشتمل على عدد متساو من الأعضاء (أحد عشر ممثلا للادارة وأحد عشر ممثلا للقطاعات المهنية المعنية)، وعملياً يتم دائما تعيين أعضاء المجلس الاداري من طرف سلطة تابعة للجماعة الملحقة بها المؤسسة. كما يعينون في بعض الأحيان رعيا لما لهم من صفة: كرؤساء الغرف المهنية أو رؤساء جامعات نقابات المشغلين وغيرهم. وقد يحصل أن يباشر التعيين باقتراح من الهيئات المهنية الأكثر تمثيلا الا أنه ينبغي الاشارة في الأخير إلى تجديد في هذا الميدان ويتعلق بحق التعيين المباشر المعترف به للمنظمات الأكثر تمثيلا وفقا للفصل 4 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 المغير للظهير الصادر باحداث المكتب الوطني للصيدالبحري.

ب) المديـــر

يعهد إلى المدير بمهمة تنفيذ مقررات المجلس الاداري وبتدبير الشؤون اليومية للمؤسسة. غير أن دوره الذي يبدو ثانويا يمكن أن يكون هاما للغاية حسب الظروف لأن اختصاصه وسمعته يشكلان بطبيعة الحال عاملين هامين في هذا الصدد. ومع هذا يمكن التأكيد أن نفوذه يكون أشمل وأوسع كلما قلت درجة اهتمام وتتبع مجلس الادارة للاختصاصات المخولة اليه. ويتجلى ذلك على سبيل المثال في كون المجلس الاداري لايجتمع إلا نادرا مما يفسر الحرية الكبيرة التي تطبع عمل المدير رغم أن النصوص لاتخوله هذه الحرية.

ويضاف إلى هذا أن شروط تعيين مديري المؤسسات العمومية الوطنية ورد تحديدها في الظهير بتاريخ 16 نونبر 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2668 –الصحيفة 2826) الذي ينص على أن المدير يعين بمرسوم ملكي أو بمرسوم تؤشر

عليه السلطة المعهود إليها بالوصاية على المؤسسة العمومية ووزير المالية والسلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية. أما اليوم فان الظهير بتاريخ 18 يوليوز 1972 الذي ينظم هذه المسألة (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3118 –الصحيفة 2003) ينص في فصله الثاني على ان التعيين في مناصب مديري المكاتب والمؤسسات العمومية يرجع إلى نظر جلالة الملك.

ج) اللجنة التقنية أو اللجنة الادارية (1)

ان عدم اعتبار المجلس الاداري هيئة دائمة أفضى إلى أن يحدث تحت اسم المجلس أو اللجنة التقنية أو الادارية جهاز يعهد إليه خلال الفترات الفاصلة بين اجتماعات المجلس الاداري بتتبع تدبير شؤون المؤسسة. وبهذا تكون اللجنة التقنية منبثقة عن المجلس الاداري الذي يؤهل بوجه عام لابداء رأيه في تدبير هذه الشؤون اما تلقائيا أو بطلب من المدير. ويمكن زيادة على ذلك أن يعهد المجلس الاداري إلى هذه اللجنة بمهام خاصة. ويتعين عليها في جميع الحالات رفع تقارير عن نشاطها إلى المجلس الاداري مع العلم ان هذا الجهاز الجديد لايوجد بصفة خاصة الا في المؤسسات الحديثة العهد.

أما فترات اجتماع هذه اللجنة فتتغير حسب الظروف حيث انها تجتمع كلما دعت الضرورة إلى ذلك، الا ان النصوص تضيف إلى ذلك أنه يجب عليها أن تجتمع مرة واحدة على الأقل في كل ثلاثة أشهر كما أن الاتجاه الحالي يميل الى تعدد هذه الاجتماعات فتنعقد كل شهرين أو حتى كل شهر (المكتب الوطني للمنتوجات الصيدلية).

الفقرة 2 –تدبير الشؤون المالية

إن الاستقلال المالي المعترف به للمؤسسة العمومية يقتضي أن تتوفر لدى هذه المؤسسة موارد خاصة وأن تستطيع تخصيصها لنفقات تتولى تحديدها أو بعبارة أخرى ينبغي أن تستطيع وضع ميزانيتها وبيان توقعاتها المالية.

وتختلف كيفيات تنظيم هذا الاستقلال المالي بحسب المؤسسات العمومية إذ أن بعض المؤسسات تلزم باعداد ميزانية وبالخضوع لقواعد المحاسبة العمومية. وهذه المؤسسات هي المؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية.

---

(1) فيما يخص المركز الوطني لتنسيق وتخطيط البحث العلمي يتعلق الأمر «بلجنة علمية».

وفي مقابل ذلك توجد المؤسسات ذات الصبغة التجارية أو الصناعية التي يتعين عليها أن تحترم في تدبير شؤونها المالية القواعد والأعراف التجارية.

ولكن المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها صبغة مختلطة فكثيرا ما تلزم باعداد ميزانية وباحترام بعض قواعد المحاسبة العمومية مثل التمييز بين الآمرين بالصرف والمحاسبين مع انجاز عمليات تدبير الشؤون المالية وفقا للقوانين والأعراف التجارية (1).

غير أن المرسوم الملكي بتاريخ 21 أبريل 1967 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 الصحيفة 810) ينص في الفقرة 4 من فصله الثاني على الاهتمام وفقا للمبادىء العامة لهذا المرسوم باعداد نظام محاسبة عمومية يطبق على المؤسسات العمومية دون تمييز فيما بينها تبعا لطبيعة نشاطها.

وتتعلق المبادىء الأساسية المنصوص عليها في المرسوم الملكي المذكور بالتمييز بين الآمرين بالصرف والمحاسبين الذين لايمكن الجمع بين مهامهم، ماعدا في حالة استثناء، وبالنظام الأساسي للمحاسبين العموميين، والقواعد المرتبطة بعمليات الموارد والنفقات وعمليات الخزينة والمحاسبة والمراقبة المالية.

ويبلور هذا النص الرغبة في توحيد القواعد المطبقة على تدبير الشؤون المالية لجميع الهيئات العمومية. وهنا يمكن التساؤل عما إذا كانت المرونة في التدبير التي يقتضيها النشاط الصناعي والتجاري لبعض المؤسسات العمومية قد لاتتضرر رغم امكانية العمل ببعض الاستثناءات المنصوص عليها في المرسوم الملكي. وكيفما كان الحال فان هذا المرسوم لا ينص على اي استثناء فيما يخص تطبيقه على المؤسسات العمومية التي كانت تنجز لحد الآن عمليات تدبير شؤونها المالية وفقا للقواعد والأعراف التجارية.

ولعل الطموح الذي يطبع المشروع يفسر من غير شك أنه لحد الآن (أكتوبر 1983) لم يصدر النص المعلن عنه سنة 1967. غير أن مجهودات قد بذلت في سبيل التوحيد على أساس التعليمات الواردة في النصوص التنظيمية العامة المتعلقة بالمحاسبة العمومية إذ يختص وزير المالية بتحديد شروط التنظيم المالي والمحاسبي لمختلف المكاتب. وبهذا يمكن أن تلزم مختلف المؤسسات العمومية بتطبيق قواعد من نفس النوع كلما افضت خصوصيات تدبير شؤونها إلى تطبيقها عليها.

---

(1) راجع الفصلان 12 و13 من المرسوم الملكي المتعلق بالاذاعة والتلفزة المغربية الصادر في 22 أكتوبر 1966 الجريدة الرسمية عدد 2818 ص 2254. وفيما يخص المركز السينمائي المغربي راجع «مايوت» ص 61.

-D MAILLOT, op. cit., p. 61

والواقع أن الاطار العام للموارد والنفقات يحدد في الوثيقة المحدثه للمؤسسة والمتممة بنظام للتدبير المالي والمحاسبي يعده وزير المالية بالنسبة لكل مؤسسة عمومية.

وتختلف الموارد حسب نوع المؤسسة إذ يمكن أن تتألف من وجيبات عن الخدمات التي تقدمها المؤسسة والمؤداة من لدن المستفيدين منها أو من الوجيبات ذات الصبغة الجبائية أو شبه الجبائية الناتجة عن اختصاص من اختصاصات السلطة العمومية يسند إلى المؤسسة. ويمكن أن تشتمل كذلك على الاعانات التي تقدمها الدولة أو الجماعات العمومية الأخرى وعلى الاقتراضات وموارد الممتلكات والهبات والوصايا.

وإذا كان نشاط المؤسسة يكتسي جزئيا أو كليا صبغة تجارية أو صناعية فان الموارد تتألف عادة من الارباح الناتجة عن استغلالها . وإذا كان نشاط المؤسسة يكتسي صبغة مختلطة فان مواردها تتألف من مختلف هذه المصادر. غير أنه ينبغي التأكيد أن الدولة لايمكن أن تستمر في عدم المبالاة بالوضعية المالية للمؤسسة ذات الصبغة الصناعية أو التجارية الصرفة بل انها مضطرة لامحالة إلى منحها اعانات لاقرار توازن تدبير شؤونها المالية المتسم بالعجز. وتلزم جميع المؤسسات العمومية بان تدفع إلى الخزينة فائض أموالها المتوفرة المودعة بحسابات بنكية. ويعتبر هذا الاجبار مقابلا للاعانات المالية التي تقدمها لها الدولة. ويجوز للعون المحاسب التابع للمؤسسة انجاز التحويل عند ما لا تف المؤسسة بالواجب الملقى على كاهلها (الظهير بتاريخ 6 يناير 1963 والقرار الوزيري بتاريخ 16 يناير 1967 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 الصحيفة 2845). ويطبق هذان النصان كذلك على المؤسسات ذات الامتياز في المرافق العمومية (1).

ومنذ بضع سنوات برزت مشكلة معرفة ماإذا كان من الملائم ان تلزم المؤسسات الصناعية والتجارية العديدة التي احدثتها الدولة بالمساهمة في التنمية العامة عن طريق دفع أرباحها إلى موارد الميزانية العامة للدولة أو إلى حسابات خصوصية معدة لتمويل بعض نفقات التجهيز. وقد اتخذت قرارات في هذا الصدد بشأن المكتب الشريف للفوسفاط الذي أدرجت أرباحه في موارد الميزانية كما كان الشأن بالنسبة لموارد أخرى ناتجة عن استغلال بعض المقاولات العمومية ومخصصة لصندوق التنمية الجهوية أو التي قد تكون مخصصة للصندوق الخاص بالتنمية الجهوية المقرر في المخطط الخماسي 1973–1977 والذي تم احداثه سنة 1974. وعلى العكس من ذلك فإن الاقتطاع الذي تقوم به الدولة من أرباح هذه المقاولات يجب أن لا يضر بإمكانية مواجهتها لمجهودات التجهيز.

---

(1) بصفة استثنائية يدفع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أمواله إلى صندوق الايداع والتدبير.

وأخيرا فان تدبير شؤون المقاولات الصناعية والتجارية يجب أن يستجيب للرغبة في مضاعفة الانتاج وتخفيض تكاليف التسيير لأن ذلك سيبرز امكانات هامة لتمويل الاستثمارات اللازمة من الموارد الخاصة (1).

الفقرة 3 – ممتلكات المؤسسة العمومية

إن الشخصية القانونية المعترف بها للمؤسسة العمومية تبيح لها التوفر على ممتلكات منقولة وعقارية. غير أن كونها شخصا معنويا يجري عليه القانون العام يبرز مشكلة معرفة ماإذا كان من الجائز أن تتوفر في آن واحد على أملاك خاصة وأملاك عامة. ومن الأكيد أنه لايوجد ما يتعارض مع ملكية المؤسسة العمومية لأموال خاضعة للقانون الخاص.. وأكثر من هذا فان الصبغة الصناعية والتجارية لعدد كبير من هذه المؤسسات تستوجب أن تكون ممتلكاتها خاضعة للقانون الخاص وهو النظام الذي يتلاءم وطبيعتها الصناعية والتجارية بالاضافة إلى أن المراقبة الممارسة على التصرفات التي تلزم مالية المؤسسة العمومية كفيلة إذا ما تم اجراؤها على أحسن وجه بتجنب كل تبذير أو اسراف.

وعلى العكس من ذلك فانه متى أصبح نشاط المؤسسة غير ذي صبغة صناعية أو تجارية صرفة وعلى الأصح متى أصبحت صبغته إدارية محضة وجب الاعتراف لها بامكانية التوفر على ممتلكات خاضعة لنظام الأملاك العامة ولن يبقى هناك ما يتعارض مع ذلك ولا سيما إذا توفرت الشروط اللازمة لتطبيق هذا النظام (انظر فيما بعد: الأملاك العامة). غير أنه كثيرا ما يحدث أن تكون الممتلكات الجاري عليها نظام الأملاك العامة تابعة للجماعات الملحقة بها المؤسسة وبوجه خاص للدولة التي تخصصها لتسيير المؤسسة العمومية (2) ولعل هذه القاعدة هي التي تسير عليها العديد من المؤسسات الحديثة العهد المنوطة بها مهمة تدبير شؤون بعض المرافق العمومية حيث أن تدبير شؤون المرفق العام يترتب عليه حتما تخصيص الممتلكات اللازمة لسير المرفق (3).

---

(1) راجع «لوز» المرجع السابق ص 235 و 245 ومايليها– «والعلو»: بصدد تسيير المقاولات العمومية في «تسيير المقاولات العمومية بالمغرب» المرجع السابق ص 141 و 142.
cf. Loze (M). op. cit., p. 235 et 245 s. OUALALOU (F): A propos de la gestion des entreprises publiques, in «la gestion des entreprises publiques au Maroc» op. cit., p. 141 et 142.
–انظر قانون المالية لسنة 1983 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1982 عدد 3661 مكرر ص1498.

(2) ان النصوص المتعلقة بحل المكتب الوطني للاستثمار الفلاحي وباحداث المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي تبلور بصورة واضحة هذه الوضعية المختلطة إذ تم تفويت أملاك المكتب الوطني للاستثمار الفلاحي إلى الدولة بينما فوتت إلى المكاتب الجهوية الأملاك اللازمة لتسييرها. بالاضافة إلى ان هذه المكاتب تستفيد من بعض اجزاء الملك العمومي المائي الذي تملكه الدولة وحدها، وتستغل المنشآت العمومية للري والتجفيف الموجودة في دائرة نفوذها.

(3) تنطبق هذه الحالة مثلا على المكتب الوطني للسكك الحديدية.

الفقرة 4 –أعوان المؤسسة العمومية

تتوفر المؤسسة العمومية على أعوان تقارب وضعيتهم وضعية الموظفين الخاضعين لنظام الوظيفة العمومية. غير أنه من وراء الوحدة الظاهرة لهذه الفئة من الأعوان مشكلا عويصا يتجلى في معرفة طبيعتهم القانونية التي تختلف تبعا للطبيعة التجارية والصناعية أو الادارية التي تكتسيها المؤسسة العامة.

أ– النظام الأساسي للمستخدمين (1)

رغم الجهود المبذولة لتحقيق بعض الانسجام فان وضعية العاملين بالمؤسسات العمومية تظل إلى حد اليوم تتسم بتنوع ملحوظ.

وقد لوحظت منذ مدة طويلة مساوىء هذا التنوع التي لها مظهران: فمن جهة يترتب عليها، رغم التساوي في المستوى المهني، فوارق بين مستخدمي مختلف المكاتب، ومن جهة أخرى تفاوت هؤلاء المستخدمين والموظفين الجاري عليهم النظام العام للوظيفة العمومية. وقد برزت هذه الفوارق بكل حدتها في ميدان الأجور مما أدى إلى تنافس بين المكاتب لم تستطع الوظيفة العمومية خوض غماره نظرا لضآلة ما توفره من أجور.

ومحاولة لتغيير هذه الوضعية صدر الظهير بتاريخ 19 يوليوز 1962 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1962 تحت عدد 2596 –الصحيفة 1763) فنص على اعداد قواعد عامة تطبق على العاملين بعدد كبير من المؤسسات التابعة بصفة مباشرة أو غير مباشرة للجماعات العمومية (2) ومن بينها المؤسسات العمومية. وقد وردت هذه القواعد العامة في المرسوم بتاريخ 14 نونبر 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2668 –الصحيفة 2818) الذي حدد الشروط العامة للتوظيف والقواعد المطبقة على التنقيط والترقي وتمثيل الموظفين والأجور ونظام الاجازات والعقوبات التأديبية والانقطاع عن العمل والحق النقابي.

ومن البديهي أن هذا النص يبلور تقاربا واضحا بين وضعية العاملين بالمؤسسات العمومية ووضعية أطر الوظيفة العمومية مع العلم أنه وقع تتميمه بظهير 16 نونبر 1963

---

(1) برادة: مسألة النظام الأساسي لمستخدمي المقاولات العمومية بالمغرب –«تسيير المقاولات العمومية بالمغرب».

BERRADA (A): la question du statut du personnel des entreprises publiques au Maroc, in «la gestion des entreprises publiques au Maroc», op. cit., p. 93.

(2) يتعلق الأمر بوكالات الدولة والوكالات المعنية أو المقاولات ذات النيابة أو الامتياز في مصلحة عمومية للدولة أو في جماعة ترابية أو شركة مؤممة أو مؤسسة عمومية الخ.

والمرسوم بنفس التاريخ المتعلقين بالمناصب العليا ومناصب المديرين في المقاولات المذكورة (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 –الصحيفتان 2818 و 2826).

وعلى أساس هذه القواعد العامة يتعين على الجهاز المختص في كل مؤسسة عمومية وهو بوجه عام المجلس الاداري أن يعد نظاما أساسيا خاصا يطبق على العاملين بالمؤسسات ويجب أن يؤشر على هذا النظام الأساسي وزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وبعد ذلك يصادق عليه بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المعهود إليه بالوصاية على المكتب.

ويجب أن يدرج هؤلاء العاملون في صنفين من الأعوان: الأعوان الدائمون وهم الأعوان المرسمون أو المتدربون والموظفون الملحقون والأعوان غير الدائمين وهم الأعوان المؤقتون والأعوان المتعاقدون.

هذا وقد تبين أنه من غير اليسير تطبيق هذا النظام الجديد للأعوان حيث أن المرسوم الملكي بتاريخ 21 غشت 1965 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2757 –الصحيفة 1838) عهد إلى وزير الشؤون الادارية بالسهر على «اعداد الاصلاحات المتعلقة بالأنظمة الأساسية لموظفي المكاتب والمؤسسات العمومية والمصالح ذات الامتياز» غير أن هذه العملية لم تكلل بالنجاح المطلوب نظرا لمعارضة المؤسسات المعنية التي ترى أن أحكام النظام الأساسي العام لاتتلاءم وحاجاتها.

أما المخطط الخماسي 1968–1972 فقد أشار بدوره إلى هذه الصعوبات مؤكدا «ان النظام الأساسي النموذجي الذي تبين أنه غير قابل للتطبيق من الوجهة التقنية عهد إلى لجنة باعادة النظر فيه» (الجزء الأول) ومنذ ذلك الحين يظهر أنه لم يحقق أي تقدم في هذا السبيل بل تقرر السير على ما تقتضيه الوضعية الراهنة والعمل فيما يخص مختلف الأنظمة الأساسية للأعوان بأحكام النظام الأساسي النموذجي المتلائمة مع مميزات الأعوان المعنيين بالأمر دون غيرها من الأحكام المتعارضة مع حاجاتهم. وتجدر الاشارة على سبيل المثال إلى أن ترتيب الأعوان في الأربعة عشر سلما للأجور المنصوص عليها في النظام الأساسي النموذجي غالبا ما تعذر تحقيقه نظرا لمؤهلات مختلف اصناف الأعوان الموجودة (1). وكيفما كان الحال فان صدور النظام الأساسي النموذجي لم يكن له من أثر سوى تحقيق بعض التشابه والتجانس بين الأنظمة الأساسية الخاصة المطبقة على العاملين بالمؤسسات العمومية.

---

(1) نص منشور بتاريخ 12 مارس 1973 تحت عدد 5–و–ع II-1 (مجموعة مناشير وزارة الشؤون الادارية 1973) على ضرورة جمع الوثائق المتعلقة بالنظام المطبق على مستخدمي جميع الأجهزة التي يشملها الظهير بتاريخ 19 يوليوز 1962 قصد التمكن من دراسة نظام أساسي عام يطبق على هؤلاء المستخدمين.

أما فيما يخص مشكلة أجور المستخدمين فيظهر أنه تم تسويتها سيرا على نفس المنهاج لأن المرسوم بتاريخ 31 دجنبر 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974) المتعلق بمرتبات موظفي الدولة والجماعات المحلية ينص في فصله السابع على أن القواعد المتعلقة بتغيير المرتبات والتعويضات الممنوحة للعاملين بهذه المؤسسة «ستحدد بحسب كل حالة بمرسوم خاص» ويظهر اذن أنه في هذا المجال لانصل الى التوحيد بين أجور هؤلاء المستخدمين وبين مرتبات أعوان الادارة.

وعرف ميدان التقاعد تنوعا كبيرا استمر أثره مدة طويلة (1). ويتجلى ذلك في أن بعض المؤسسات كانت منخرطة في الصندوق المغربي للتقاعد بينما أحدثت مؤسسات أخرى نظام تقاعد خاص بها. وزيادة على ذلك فان الفصل 2 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 27 يوليوز 1972 الذي أكد الوضعية السابقة نص على أن النظام العام للضمان الاجتماعي يطبق وجوبا على «الأعوان المرسمين بالمؤسسات العمومية غير المنخرطين في الصندوق المغربي للتقاعد، الأعوان المتعاقدون بحكم الحق العام المؤقتون والمياومون والعرضيون العاملون مع الدولة والجماعات العمومية والمؤسسات العمومية». غير أن الفصل 3 اعفى من هذا الانخراط «الأشخاص الماجورين المنتمين لأحد الأصناف الجارية عليها أنظمة أساسية لمستخدمي المرافق العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية تضمن لهم بحكم القانون الاستفادة من تعويضات تعادل على الأقل التعويضات المقررة في ظهيرنا الشريف هذا».

ويلاحظ هنا أن الاهتمام بالتوفيق بين وضعيات مختلف هؤلاء المستخدمين بالنسبة لنظام معاشات التقاعد أدى الى احداث نظام جماعي لمنح معاشات التقاعد عملا بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 4 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 مكرر –الصحيفة 3007).

ويشرف على هذا النظام الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين. ويطبق بالخصوص على العاملين بالمكاتب والمؤسسات العمومية. غير أنه يجوز لهؤلاء المستخدمين الاحتفاظ بالنظام الذي كانوا منخرطين فيه من قبل بشرط أن تكون التعويضات المضمونة معادلة على الأقل للتعويضات التي يقررها النظام الجماعي الجديد وأن تكون الشروط المالية والتقنية لسير النظام الموجود ملائمة ومرضية، ويختص وزير المالية وحده باتخاذ القرار بعد رأي مطابق للجنة يشارك

---

(1) راجع بنيس: مستخدمو المقاولات العمومية بالمغرب intégrationعدد 3 خاص نونبر 1975– ص 107.

-cf. BENNIS (A): Le personnel des entreprises publiques au Maroc, Intégration, n° 3 spécial, novembre 1975, p. 107.

فيها ممثلون للصندوق الوطني للتقاعد والتأمين والسلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية والهيئة المشغلة والوزارة المعهود إليها بالوصاية على هذه الهيئة (الفقرة 5 من الفصل 2) (1).

ب) الطبيعة القانونية لمختلف فئات المستخدمين

لم يرد في النصوص تحديد الطبيعة القانونية لمستخدمي المؤسسات العمومية . ويبقى المشكل منحصرا في معرفة الحالات التي يمكن اعتبارهم فيها أعوانا عموميين أو أعوانا خصوصيين. وقد يكون من شأن الأنظمة الأساسية الخاصة أن تحل هذه المسألة بعد أن يتم اعدادها.

وأمام سكوت النصوص يظل المشكل قائما وينبغي لحله الالتجاء إلى المقاييس المعمول بها عادة في الميدان الاداري.

وهكذا فان بعض الأعوان سيكونون بالضرورة أعوانا خاضعين للقانون العام وهم الموظفون الملحقون بينما يظهر فيما يخص الأعوان الجاري عليهم النظام الأساسي للمؤسسة ان صبغتهم مرتبطة بنوع نشاط المؤسسة. فإذا كان هذا النشاط ذا صبغة إدارية وجب مبدئيا تطبيق القانون الاداري على العاملين بالمؤسسة. وعلى العكس من ذلك يكون من المنطقي أن يطبق القانون الخاص على أعوان المؤسسات التي تزاول نشاطا صناعيا أو تجاريا. وحتى في هذه الحالة ينبغي التنبيه إلى وضعية العون المحاسب الذي لايمكن باعتباره محاسبا عموميا أن يكون الا عونا عموميا. وهناك أخيرا حالة المستخدمين الذين يتولون مهام الادارة، وهؤلاء يجب إخضاعهم لقواعد القانون الاداري وذلك لعدة اعتبارات (2).

ويضاف إلى هذا أن المجلس الأعلى فصل بصريح العبارة في هذه المسألة بمناسبة قضية مدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في حكم بوجيبار عبد الكريم بتاريخ 14 يناير 1963 (مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الصحيفة 93). وبهذا قرر المجلس الأعلى أن «تخول صفة عون عمومي للمدير المعين بظهير والمنوطة به مهمة تنفيذ جميع المقررات التي يتخذها المجلس الاداري» واعتبارا لهذه المقتضيات فإنه من البديهي تطبيق هذا القرار على كل مديري المؤسسات العمومية ويظهر من جهة أخرى أن المجلس الأعلى يميل إلى اتباع نفس الحل فيما يخص العون المحاسب (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 20 مايو 1963 –السيد

---

(1) يطبق هذا النظام ضمن نفس الشروط على الأعوان المتعاقدين الجاري عليهم القانون العادي المؤقتين منهم والمياومين والعرضيين التابعين للدولة والجماعات المحلية وكذا على مستخدمي الهيئات الخاضعة لمراقبة الدولة المالية وفقا للظهير بتاريخ 14 أبريل 1960.

(2) هذا ما قرره في الأخير الاجتهاد الاداري في فرنسا الذي لايعتبر عونا عموميا الا المدير أو رئيس محاسبة المصالح العمومية الصناعية والتجارية.

لينجيلسر ضد مكتب الري لبني عمير وبني موسى –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –الصحيفة 283) وذلك استنادا إلى الملاحظات الصادرة عن المعلق على هذا الحكم (مجموعة الأحكام – الصحيفة 291).

وحتى إذا ما وقع التسليم بتحديد الصبغة القانونية لوضعية المستخدمين بالمؤسسات العمومية فانه يبقى من اللازم تحديد مداها وآثارها لأن التقارب بين الوضعية النظامية لأعوان المؤسسات العمومية وبين وضعية أطر الوظيفة العمومية منذ صدور المرسوم بتاريخ 14 نونبر 1963 يجعل آثار الاعتراف بصفة العون العمومي أو العون الخصوصي تبرز على مستوى الاختصاص القضائي أكثر منها على مستوى القواعد الأساسية.

وينبغي التذكير في هذا الصدد ببعض التعقيد الراجع إلى التغييرات المختلفة التي عرفها التنظيم القضائي منذ عشر سنوات.

وإلى غاية سنة 1972 واحداث المحاكم الاجتماعية طرح مشكل يتعلق بمعرفة الطريقة التي يمكن بها توزيع الاختصاص بين المحاكم ذات الاختصاص العام المحدثة بالنصوص الصادرة بالتنظيم القضائي للمملكة والمحاكم المتخصصة في تسوية النزاعات المتعلقة بالشغل.

ويتجلى ذلك في أن الفصل الأول من ظهير 29 أبريل 1957 الصادر باحداث محاكم الشغل لم يسند إلى هذه المحاكم النظر في النزاعات التي تنشأ بين الدولة والجماعات العمومية الأخرى وماجوريها.

غير أن الفصل 5 من الظهير المتعلق بالمسطرة المدنية كان يعهد إلى حاكم السدد (وهو النظام الملغى منذ سنة 1974 والذي كان قد حل محل قضاة الصلح السابقين) بالنظر في النزاعات المتعلقة بعمال ومستخدمي الدولة والمؤسسات العمومية الذين كان لايربطهم بها سوى عقد شغل. ويستنتج من النصوص أن الأعوان العموميين كانوا خاضعين للمحاكم الجهوية (المتمثلة اليوم في المحاكم الابتدائية) التي كانت تنظر في القضايا الادارية بينما كان النظر في النزاعات المتعلقة بالأعوان الخاضعين للقانون الخاص مسندا إلى حاكم السدد. وهكذا قررت محكمة الشغل بالدار البيضاء أنها غير مختصة بالنظر في نزاع يتعلق بعون تابع لمكتب الدراسات والمساهمات الصناعية لأن هذا المكتب كان مؤسسة عمومية أحدثتها الدولة ونظمتها (محكمة الشغل بالدار البيضاء بتاريخ 26 أكتوبر 1962 –مجلة القانون المغربية الصادرة سنة 1963– الصحيفة 380).

وجاءت أحكام أخرى فأولت هذه النصوص بكيفية مخالفة باعتبار أن محاكم الشغل يجب أن تنظر في النزاعات القائمة بين الماجورين والهيئات العمومية التي تشغلهم عندما

تزاول هذه الهيئات «نشاطا تجاريا أو صناعيا أو فلاحيا أو حرا» مادام الأمر لايتعلق بأعوان قد يؤدي تطبيق المبادىء العامة إلى الاعتراف لهم بصفة أعوان عموميين بالرغم عن نوع المؤسسة العمومية (المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء بتاريخ 13 مارس 1964 –مجلة المحاكم المغربية –الصادرة سنة 1964 –الصحيفة 58).

وفي الحكم المشار إليه أعلاه الصادر في حق السيد لينجيلسر طبق المجلس الأعلى بكل دقة الفصل الأول من ظهير سنة 1957 إذ قرر أن محاكم الشغل تفقد كل اختصاص بمجرد ما يتعلق الأمر بنزاع بين جماعة عمومية (أو جماعة اقليمية أو مؤسسة عمومية) وأحد مأجوريها. وبما أن المجلس الأعلى طبق تشريعا دقيقا في حالة يمكن أن تؤدي فيها المبادىء العامة إلى الاعتراف بصفة عون عمومي لمستخدم المؤسسة (العون المحاسب) فانه لم ينصرف إلى تحليل نوع النشاط الذي تزاوله الهيئة المعنية ليستمد منه قاعدة الاختصاص، ويمكن في هذا النطاق التأكيد كما لاحظ ذلك المعلق على الحكم أن المجلس الأعلى لم يرفض مبدأ اختصاص محاكم الشغل بالنسبة لأعوان المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية أو التجارية. غير أنه لايمكن كذلك الجزم بانه أكد هذا المبدأ.

أما اليوم فان مشكل تحديد الاختصاص أصبح جديدا ومبسطا بفضل التغييرات المدخلة على التنظيم القضائي في سنة 1974.

ويتجلى ذلك في أن احداث المحاكم الاجتماعية بظهير 29 أبريل 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3120 –الصحيفة 2129) الغى الظهير الصادر سنة 1957 باحداث محاكم الشغل مع العلم أن هذا النص الذي نسخه حاليا الظهير بمثابة قانون بتاريخ 28 شتنبر 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974) لم يورد الاستثناء المقرر في الفصل الأول من ظهير سنة 1957. غير أن هذه المحاكم الجديدة كانت مختصة بالنظر «في النزاعات الفردية المتعلقة بعقود الشغل أو التدريب المهني والخلافات الفردية التي لها علاقة بالشغل أو التدريب المهني إذا كان النظر في هذه النزاعات والخلافات لايرجع إلى محكمة أخرى بحكم نوعها أو بحكم القانون». ولربما كان من شأن الرجوع إلى نوع النزاعات تجديد العمل بالاجتهاد السابق المرتكز على الفكرة التي يستخلص منها أن الصبغة الصناعية أو التجارية للنشاط هي التي تؤدي إلى الاعتراف باختصاص محاكم الشغل مع مراعاة الاستثناءات المقررة بالنسبة للمدير والعون المحاسب.

ولم تبق لهذه المسألة أية أهمية على خلاف ما كانت عليه في الماضي لأن قانون المسطرة المدنية بتاريخ 28 شتنبر 1974 ينسخ الظهير الصادر باحداث المحاكم الاجتماعية والذي سبق ان نسخت فصوله الخمسة الأولى بالظهير الخاص بالتنظيم القضائي بتاريخ 15 يوليوز 1974.

وتختص المحاكم الابتدائية اليوم بالنظر في جميع القضايا الاجتماعية ابتدائيا أو نهائيا، وابتدائيا مع حفظ حق الاستئناف (الفصل 18 من قانون المسطرة المدنية)، وبهذا تم تحقيق تبسيط هام حيث أن المحكمة المختصة ستكون دائما هي المحكمة الابتدائية بشرط أن تقرر ما إذا كانت بصدد عون يجري عليه القانون العام ويتعين عليها حينئذ البث في الأمر باعتباره مسألة إدارية أو على العكس من ذلك ما إذا كانت بصدد عون ملتزم ازاء الجماعة العمومية بحكم عقد شغل مع العلم ان قرارها هذا يؤدي بها إلى البث في الأمر باعتباره مسألة اجتماعية.

ويضاف إلى هذا ان المجلس الأعلى، رغبة في تبسيط حل مشاكل الاختصاص وفي التعجيل بتسوية بعض الخلافات، قرر قبول طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة فيما يخص المقررات التي يتخذها مديرو المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية ضد الاعوان ولو كانوا خاضعين للقانون الخاص.

وهكذا قبل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد مقرر مدير المكتب الوطني للسكك الحديدية المتعلق بمعاقبة أحد أعوان المكتب (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى عدد 148 بتاريخ 16 مايو 1977 –الصادق المومي– المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد ––1978– الصحيفة 273) وكذا ضد مقرر مدير مكتب الابحاث والمساهمات المعدنية المتعلق بفسخ عقدة أحد الأعوان (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى عدد 19 بتاريخ 27 يناير 1977 –البداوي محمد– المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد –1977– الصحيفة 274).

وفي كلتا الحالتين يؤكد المجلس أن الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية لايميز بين المقررات الصادرة عن السلطات الادارية باعتبارها كلها قابلة للطعن فيها من أجل الشطط في استعمال السلطة سواء أكان نظامها القانوني داخلا في القانون العام أم في حيز القانون الخاص.

وتنبغي الاشارة في الأخير إلى ان أعوان المؤسسات العمومية ولو كان يجري عليهم نظام القانون الخاص يعدون «موظفين عموميين» بالنظر إلى اختصاص محكمة العدل الخاصة. ويحيل الفصل 4 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 6 أكتوبر 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3128 –الصحيفة 2611) إلى الفصل 224 من القانون الجنائي فيما يخص تحديد الأشخاص المعتبرين موظفين عموميين والداخلين في اختصاص هذه المحكمة، غير أن الفصل 224 من القانون الجنائي ينص على مايلي: «يعد موظفا عموميا في تطبيق أحكام التشريع الجنائي – كل شخص كيفما كانت صفته – يعهد اليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة

أو مهمة ولو مؤقته بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة – أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية – أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام» (1).

الفقرة 5 – امتيازات السلطة العمومية

إن المؤسسات العمومية بوصفها شخصا اعتباريا يجري عليه القانون العام يجوز لها ان تمارس امتيازات تعتبر من خصوصيات النشاط الاداري، غير أنه ينبغي التذكير بان هذه القاعدة العامة لاتطبق الا فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية الادارية لأن المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية تعمل أساسا بحكم نظام القانون الخاص.

وبوجه عام يجوز للمؤسسة العمومية الادارية اتخاذ قرارات انفرادية وابرام عقود إدارية مع العلم أن النصوص تعترف لها بحق نزع الملكية والاحتلال المؤقت الذي ينص ظهير 3 مايو 1982 المطبق في هذا الميدان على امكانية تفويضه لها بصفة عامة، ويمكن أن تستفيد كذلك من ارتفاقات إدارية.

وتمارس بعض المؤسسات العمومية سلطات في ميدان تدبير شؤون الملك العمومي للدولة، ويمكن لعدد كبير منها القيام بتحصيل الرسوم طبق شروط غير مألوفة في القانون العادي وهي طريقة تمتد في بعض الأحيان الى استيفاء جميع ديون المؤسسة العمومية.

وأخيرا يمكن ان تخضع أشغالها للنظام الخاص بالأشغال العمومية بينما لاتكون مسؤولة الا طبق الشروط الخاصة بمسؤولية الجماعات العمومية.

الفرع الرابع: مراقبة المؤسسة العمومية(2)

تستمد مراقبة المؤسسة العمومية مبررها من ضرورة تنسيق الأعمال الخاصة المعهود بها إليها مع المنفعة العامة التي تتحمل مسؤوليتها بصفة شمولية الجماعات الترابية ولاسيما الدولة.

---

(1) راجع الوزاني: «محكمة العدل الخاصة –طبعة لابورط –الرباط 1977 –الصحيفة 63 وما يليها.

-ELOUAZZANI (A): La cour spéciale de justice, éd. la Porte, Rabat, 1977, p. 63 et s.

(2) الشامي: «مراقبة الدولة على المقاولات العمومية بالمغرب»، intégrationالعدد 3 خاص 1975 ص 183.

العلوي المدغري: من مراقبة المقاولات العمومية إلى مراقبة الدولة– لاماليف– العدد 139 –1982 ص 28.

CHAMI (H): le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques au Maroc,intégration. n° 3, spécial, 1975, p. 183.

-ALAOUI M'DAGHRI (D): Du contrôle des entreprises publiques au contrôle de l'Etat, Lamalif n° 139, 1982, p. 28

ويمكننا أن نتصور بسهولة مثلا أن تسيير شؤون قطاع السكك الحديدية لايمكن أن ينمو ويتطور بمعزل عن تسيير قطاع النقل على الطرق إذ يجب أن تقوم الدولة بتنسيق عمل هذين القطاعين بواسطة السلطة الحكومية المكلفة بالنقل والمواصلات التي يجوز لها وحدها بحكم وضعها ان تعد باتفاق مع المعنيين بالأمر أسس سياسة الدولة في هذا الميدان وأن تعمل على احترامها.

فالمراقبة تكمن إذن في حق اشراف الجماعة الملحقة بها المؤسسة على مختلف جوانب حياة المؤسسة العمومية، ويوضح القانون الوضعي ان كيفيات اجراء هذه المراقبة كثيرة ومتعددة ويمكن رسم وضعية المراقبة بالقول أنها تشمل في آن واحد أجهزة وأعمال المؤسسة العمومية وانها في هذه الحالة الأخيرة أكثر اتساعا بالنسبة للمقررات ذات الصبغة المالية. غير أنه ينبغي التأكيد أن الاهتمام انصرف منذ بضع سنوات إلى توسيع مجال المراقبة المالية الصرفة لجعلها قدر الامكان مراقبة تدبير الممارسة بتعاون مع المسؤولين عن الأجهزة الخاضعة للمراقبة.

الفقرة 1 –المراقبة على الأجهزة

ناذرا ما يتأتى بوجه عام توظيف أجهزة المؤسسة العمومية بطريقة تمثيل المعنيين بالأمر لأنه إذا كان من السهل تحديد هؤلاء المعنيين بالأمر فيما يتعلق بالمكاتب مثل مكتب المقاومين (1) أو مكتب مكفولي الدولة فقد يتعذر ذلك تماما بالنسبة لمكاتب أخرى مثل مكتب السكك الحديدية أو المكتب الشريف للفوسفاط، وهكذا يظهر مبرر الاقدام على توظيف الأجهزة بطريقة التعيين.

غير أن السمة المميزة للمراقبة الجارية على الأجهزة تبرز في تركيب المجلس الاداري، الذي يعد جهازا يمثل في أغلب الحالات ان لم يكن في كلها الجماعة الملحقة بها المؤسسة. ويبرز ذلك بشكل واضح خاصة بالنسبة للمؤسسات العمومية الوطنية التي يمثل مجلسها الاداري –المتركب من بعض الوزراء أو ممثليهم– لجنة وزارية أكثر ما يمثل جهاز شخص اعتباري مستقل. وتظهر هذه الخاصية أكثر وضوحا اليوم حيث أن الوزير الأول أصبح منذ صدور الظهير بمثابة قانون بتاريخ 19 شتنبر 1977 المشار إليه أعلاه يتولى بحكم القانون رئاسة الأجهزة التداولية لجميع المؤسسات العمومية الوطنية أو الجهوية.

وقد ينعدم تارة المجلس الاداري نفسه، حيث أن مكتب الاذاعة والتلفزة السابق كان يسيره «مجلس وزاري» (المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 22 أكتوبر 1966 – الجريدة

---

(1) ألغي بظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يونيو 1973 (الجريدة الرسمية لسنة 1973 تحت عدد 3164 –ص 1951)

الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2818 –الصحيفة 2254) (1) ويعتبر الوزير الوصي بصفة عامة عضوا في المجلس الاداري محاطا بالوزراء الذين يهمهم نشاط المؤسسة والذين يوجد وزير المالية دائما في طليعتهم.

وإلى جانب ممثلي الادارة يوجد في بعض الأحيان ممثلون لبعض أصناف المعنيين بالأمر (المستعملون والمحترفون والجماعات المحلية وغيرها). غير أن هذه المساهمة لا تمثل قاعدة عامة ولا تضعف من هيمنة تمثيل الدولة.

والشيء الوحيد الذي يستنتج من تحليل طريقة تعيين مدير المكتب أو كاتبه العام أو تركيب اللجنة التقنية –ان كانت موجودة– هو أن الدولة تشرف على أجهزة المؤسسات العمومية الوطنية.

أما تحليل الخاصيات المتعلقة بطريقة توظيف الأجهزة وتركيبها فيجب أن يرتبط بتحليل اختصاصاتها كي يتأتى ابراز وسائل المراقبة التي وان كانت بدون شك غير مباشرة الا أنها فعالة فيما يتعلق بتسيير المكاتب من طرف الدولة.

وبالفعل، فإن المجلس الاداري يتخذ أهم القرارات منها الميزانية وبصفة عامة كل المقررات التي تلزم مالية المؤسسة وجميع المقررات الهامة التي تتعلق بتدبير شؤونها وهنا ينبغي التذكير بأن المدير يمارس اختصاصاته تحت مراقبة المجلس الاداري وبأن اللجنة التقنية كثيرا ما تتمتع بحق النظر في الأعمال التي يتخذها.

الفقرة 2 –المراقبة على الأعمال

الى جانب المراقبة غير المباشرة الممارسة على المقررات والناتجة بصورة طبيعية عن الجمع بين طريقة التوظيف وتركيب الأجهزة واختصاصاتها تضاف مراقبة مباشرة تكتسي أشكالا مختلفة.

فهناك قبل كل شيء مراقبة إدارية سابقة تمارسها سلطة للوصاية تتمثل في غالب الأحيان في الوزير الأول أو الوزراء بالنسبة للمكاتب التابعة لقطاعاتهم حيث أن سلطة الوصاية تصادق على مقررات المجلس الاداري، وتتم هذه المصادقة في بعض الأحيان من لدن سلطتين وزاريتين.

---

(1) الغي هذا المكتب بموجب الفقرة 2 من الفصل 9 من المرسوم الملكي الصادر في 31 دجنبر 1967 بمثابة قانون المالية لسنة 1968 وأصبحت الاذاعة والتلفزة المغربية موضوعة تحت سلطة وزير الاعلام ومتمتعة بميزانية ملحقة.

وتتمم هذه المراقبة الادارية بوصاية مالية صارمة ينظمها نص عام (الظهير بتاريخ 14 أبريل 1960 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2478 –الصحيفة 1350) متمم بالنصوص الخاصة بكل مؤسسة عمومية، غير أن المرسوم المتعلق بتطبيق المرسوم الملكي الصادر بسن نظام عام للمحاسبة العمومية والواجب اتخاذه لتوحيد قواعد المحاسبة المطبقة على جميع المؤسسات العمومية لم يخرج بعد إلى الوجود.

ويلعب وزير المالية في هذا المجال بطبيعة الحال دورا أساسيا لأن: «جميع العمليات التي قد يكون لها تأثير مالي مباشر أو غير مباشر» تتوقف على مراقبة الدولة المالية. واستنادا إلى هذا النص يصادق وزير المالية على الميزانية أو على بيانات توقعات الاستغلال أو التأسيس الأول وعلى البيانات الختامية وحسابات الاستغلال والخسائر والأرباح وتخصيص أو توزيع الأرباح والمساهمات المالية والاقتراضات والقروض البنكية وغيرها.

ويعين وزير المالية مراقبا ماليا لكل مكتب يتمتع بسلطات مراقبة هامة حيث انه يحضر بصفة استشارية اجتماعات كل أجهزة المؤسسة التي يتتبع تدبير شؤونها المالية وكثيرا ما تطلب تأشيرته وقت الالتزام بنفقات المكتب ولا سيما فيما يخص الصفقات.

وفي المستوى المركزي يعهد باجراء هذه المراقبة من الآن فصاعدا إلى مديريتين عملا بالفصلين التاسع والعاشر من المرسوم بتاريخ 22 نونبر 1978 الذي أعاد تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة المالية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1978 تحت عدد 3450 الصحيفة 3118). تجري مديرية الميزانية «مراقبة الدولة المالية على المؤسسات العامة ذات الصبغة الادارية المبينة في القائمة التي يحددها وزير المالية وكذا على وكالات الجماعات المحلية». ومن جهة أخرى تدعى هذه المديرية لابداء رأيها في مشاريع ميزانيات جميع المؤسسات العمومية قبل المصادقة عليها.

وعلى النقيض من ذلك، تتولى مديرية جديدة، وهي مديرية المؤسسات العمومية والمساهمات، إجراء المراقبة المالية والمحاسبية على جميع المؤسسات العمومية الأخرى. ومهمتها التي تمتد كذلك إلى مؤسسات أخرى (الشركات ذات الامتياز وشركات الاقتصاد المختلط على سبيل المثال) تشمل مجال عمل واسع النطاق إذ يتعين عليها النظر في مشاريع الميزانيات ومشاريع المساهمة ومشاريع الاستثمار. ولذلك يظهر أن مهمة المراقبة المذكورة ليست مالية فقط ولكنها اقتصادية أيضا، واسندت إلى هذه المديرية كذلك أهلية المشاركة في مهمة لمراقبة المستخدمين تؤدي بها إلى دراسة المشاكل المتعلقة بالنظام الأساسي والأجور باعتبار الأعمال التي تقوم بها المؤسسات المقصودة.

ويتجلى جانب هام آخر للمراقبة في مراقبة الحسابات. يمسك محاسبة المكتب عون محاسب أي محاسب عمومي يعينه وزير المالية ويوضع تحت سلطته ماعدا فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية التي يوضع عونها المحاسب تحت سلطة المدير. وخلال مدة طويلة ظلت مراقبة حسابات المكاتب صورية لأن اللجنة الوطنية للحسابات المحدثة بالمرسوم بتاريخ 14 أبريل 1960 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 عدد 2478 -الصحيفة 1346) لم تزاول عملها أبدا (1)

وقد تم احداث جهاز مراقبة جديد بالقانون رقم 79-12، ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للحسابات (الصادر بتنفيذه الظهير بتاريخ 14 شتنبر 1979 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1979 عدد 3490 مكرر- الصحيفة 2142).

واسندت إلى المجلس الأعلى للحسابات مهمة تجاوزت بكثير المهمة المسندة من قبل إلى اللجنة الوطنية للحسابات.

فالمجلس الذي أسندت إليه سلطة النظر في الحسابات يمارس هذه السلطة باعتباره جهازا قضائيا ويكلف من جهة أخرى بالبث في مسألة الاخلال بقواعد نظام الميزانية والمالية. وأخيرا يعهد إلى المجلس بمهمة جديدة ألا وهي اجراء مراقبة تسيير على مجموعة من الأجهزة من بينها المؤسسات العمومية. ويجب أن تشمل مراقبة المجلس «جميع جوانب تسيير المقاولات» حتى يستطيع أن يقيم صلاحيتها ويقدم، ان اقتضى الحال، كل اقتراح من شأنه ان «يحسن مناهجها ويضاعف فاعليتها ومردوديتها».

وهكذا تمكن مراقبة المجلس، زيادة على التقيد بقواعد المحاسبة، من تعزيز مراقبة تسيير المكاتب وهو انشغال جديد تظهر أهميته بصورة خاصة عندما ندرك، كما يتبين من مذكرة تقديم مشروع القانون، ضرورة العمل ليس فقط على التقيد بقواعد المحاسبة العمومية ولكن حتى على مواجهة متطلبات تسيير صارم للممتلكات العمومية.

وأخيرا يمكن في كل وقت وحين اجراء عمليات مراقبة مفاجئة من قبل المفتشية العامة للمالية التي يستفيد عملها اليوم من التعزيز الكمي والكيفي الذي عرفته منذ احداثها (2).

---

(1) انظر لوز -المرجع السابق- ص 621 وما يليها.

cf. Loze (M): op. cit., p. 621 et s.

(2) السنوسي: المفتشية العامة للمالية -رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للادارة العمومية 1973-.

-SNOUSSI (B): l'inspection générale des Finances, mémoire cycle supérieur de l'E.N.A.P. 1973

وتمارس مراقبة الوصاية بطبيعة الحال في نطاق الأنظمة التي يمكن للسلطات المسؤولة عن المؤسسة العمومية أن تضمن التقيد بها عن طريق طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –بوجيبار عبد الكريم– 14 يناير 1963 –مجموعة قرارات الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –ص 93.

الفرع الخامس: تقييم المؤسسة العمومية

يترتب على تعدد جوانب المراقبة المباشرة أو غير المباشرة الحد ولو قانونيا على الأقل من استقلال المؤسسات العمومية بكيفية تحمل أهميتها على التساؤل المشروع عن معنى الالتجاء إلى هذه التقنية، وإذا كان جوهر مفهوم المؤسسة العمومية يكمن في الشخصية الاعتبارية لهذه المؤسسة ومسؤوليتها في المهمة المنوطة بها فانه يبدو أن المؤسسة العمومية التي يقرها القانون الوضعي لاينطبق عليها هذا المفهوم لأن المؤسسة العمومية تعتبر في الواقع امتدادا لمصالح الدولة التي تمارس عليها سلطة تسيير حقيقية. غير أن العمل بهذا المفهوم يبرز عدة صعوبات تفضي في كثير من الأحيان إلى تجريد هذا المفهوم من مضمونه (1).

الفقرة 1 –مدلول المؤسسة العمومية

إن اللامركزية المرفقية كانت منذ بداية استعمالها بمثابة أداة اعدتها الدولة لبلوغ أهداف حددتها سلفا، ولهذا فان المؤسسة العمومية التي احدثت عرضا لسد بعض الحاجات الجديدة أو التي كانت نتيجة ارادة واعية وهادفة أخذت تكتسي صبغات متباينة استطاعت بتكرار استعمالها في النصوص أن تتبلور تدريجيا في نموذج تنسج اليوم الممارسة الادارية على منواله بكل وفاء.

وإذا كانت الصورة النموذجية للمؤسسة العمومية تنطبق على ممارسة تقليدية من ممارسات المركزية فانها تتلاءم على الخصوص مع متطلبات المهمة المسندة إليها، وبناء على ذلك فان التقييم الصحيح لمدلول المؤسسة العمومية يجب أن يراعى فيه ليس فقط مبدأ الاستقلال الذي تقتضيه الشخصية الاعتبارية ولكن متطلبات المهنة المسندة إليها كذلك.

وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى أن المؤسسات العمومية الموجودة حاليا مكلفة إما بتدبير شؤون نشاط وقع فصله عن الادارات المركزية لاسباب إدارية واما بالقيام في قطاع معين بتنفيذ جزء من برنامج تنمية اقتصادية أو اجتماعية.

---

(1)ان الصعوبات التي عرفها منذ بضع سنوات مكتب التسويق والتصدير والتي دعت إلى اعادة تنظيمه ليست ناتجة عن كون الهيئة لاتخضع عمليا لسلطة الوصاية؟

وتكتسي هذه المهمة بالنسبة للتنمية العامة للبلاد أهمية بالغة لايمكن معها أن تستنتج من الشخصية الاعتبارية الآثار النظرية المترتبة عليها وأن يعترف للمؤسسات العمومية بالحق في تحديد نطاق عملها. ولهذا ظهر أن من الضروري اسناد المسؤولية النهائية عن هذا العمل إلى السلطات المكلفة بالسياسة العامة للبلاد المرسومة في المخطط أساسا.

غير أن من الضروري اليوم تمكين الأجهزة من الحرية اللازمة لتحديد شروط انجاز الأهداف المرسومة لها مع العلم ان هذه المسألة كانت محور المناقشات التي أثيرت في السنوات الأخيرة حول المقاولة العمومية التي تبلورها المؤسسة العامة بصورة خاصة.

الفقرة 2 –صعوبات التنفيذ

إن المفهوم المركزي لفكرة المؤسسة العمومية الذي يبرز هذه المؤسسة كطريقة لتوزيع السلطات أكثر منها كتقنية للامركزية يثير عمليا مشاكل جد عويصة.

ويتجلى ذلك في أن الدولة عندما تحتفظ بالحق في التحديد النهائي لعمل المؤسسات العمومية باعتبار أن هذه المؤسسات ليست سوى وسائل لتنفيذ سياستها العامة في التنمية تجد نفسها في أمس الحاجة إلى أجهزة الارشاد والمراقبة.

ولهذا ينبغي قبل كل شيء تنسيق هذه المراقبة بكيفية تضمن الانسجام في عمل جميع هذه المؤسسات وتناسقه مع الأهداف المرسومة في المخطط.

وإذا كان اختيار سلطة الوصاية ذا أهمية فانه لايخلو من صعوبة كذلك، وتقتضي القاعدة المتبعة بوجه عام في هذا الصدد أن يعهد بالوصاية إلى السلطة الحكومية التي يتلاءم تخصصها مع تخصص المؤسسة العمومية بحيث أن السلطة الوزارية المسؤولة عن الصناعة مثلا تتولى الوصاية التقنية على المؤسسات العمومية الصناعية مع العلم أن التطابق التقني لتخصص كل من الوزير والمؤسسة العمومية افضى مدة طويلة إلى تكليف الوزير برئاسة المجلس الاداري.

ومن الملاحظ أن لهذه الطريقة في التنظيم مساوىء مختلفة تتجلى قبل كل شيء في انها تخلط بين مهمة التسيير التي يقوم بها أعضاء الجهاز التداولي للمؤسسة وبين مهمة المراقبة كما تتجلى في أنها لاتسمح –بالقدر الكافي– بتحقيق التنسيق اللازم بين أعمال تدبير الشؤون ومراقبتها بالنسبة لمختلف المؤسسات العمومية أو على الأقل بالنسبة للمؤسسات التي تؤلف على المستوى التقني صنفا منسقا منسجما مثل المؤسسات الصناعية أو المؤسسات المعدنية أو حتى المؤسسات المسؤولة عن مختلف أنواع النقل.

وهذا ما يفسر التردد الملاحظ منذ عدة سنوات في تحديد سلطة الوصاية والسلطة المكلفة برئاسة المجالس الادارية، ففيما يتعلق مثلا بمكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية والمكتب الشريف للفوسفاط ومكتب الدراسات والمساهمات الصناعية صدر بتاريخ 5 يناير 1963 ظهير وضع المكاتب الثلاثة تحت وصاية الوزير الأول (أو مفوضه) الذي كان معهودا إليه قبل ذلك برئاسة المجلس الاداري.

وفي سنة 1964 كلف الوزير الأول وزير الشؤون الاقتصادية والمالية بالقيام تحت سلطته برئاسة المجلس الاداري للمكاتب الثلاثة المذكورة وكذا بمهمة الوصاية (الظهير بتاريخ 15 شتنبر 1964 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 تحت عدد 2709 –الصحيفة 1991)، ثم اسندت الوصاية إلى السلطة المكلفة بالصناعة والمعادن فيما يخص مكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية ومكتب الدراسات والمساهمات الصناعية بينما بقي المكتب الشريف للفوسفاط خاضعا لوصاية الوزير الأول.

غير أن ضرورة التنسيق بين أعمال هذه الأجهزة بالنظر للأهداف الكبرى التي تريد السياسة الصناعية تحقيقها استوجبت تكليف الوزير الأول برئاسة المجلس الاداري لمكتب التنمية الصناعية الذي حل محل مكتب الدراسات والمساهمات الصناعية (الظهير بتاريخ 6 يونيو 1973 المشار إليه أعلاه والظهير بمثابة قانون بتاريخ 29 غشت 1975 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 تحت عدد 3283 –الصحيفة 2568) وبرئاسة المجلس الاداري لمكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية الذي أعيد تنظيمه بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3350 –الصحيفة 77).

وهذه كلها طبعا أسباب متشابهة أدت إلى تعميم الحل إذ لا يخفى أن الوزير الأول يتولى الآن رئاسة المجلس الاداري لجميع المؤسسات العمومية الوطنية والجهوية (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 19 شتنبر 1977 المشار إليه أعلاه). وهكذا أصبح يعهد بالوصاية التقنية ورئاسة المجلس الاداري إلى سلطات متباينة بالاضافة إلى أن انفراد الوزير الأول برئاسة المجالس الادارية من شأنه أن يسهل تنسيق عمل المكاتب الكبرى فيما بينها وبالتالي تنسيق عمل هذه المكاتب مع السياسة الاقتصادية التي تنهجها الحكومة.

غير أنه ينبغي الانتباه إلى بعض المشاكل التي يمكن أن تطرح نفسها عمليا والتي لم يشر إليها المشرع دائما، ومن هذه المشاكل على سبيل المثال أن الحق المخول لاسباب عملية إلى مختلف الوزراء اعضاء المجالس الادارية في تعيين من يمثلهم كثيرا ما حرف الاتجاه الذي تقصده النصوص الصادرة بتحديد تركيب هذه الهيئات لأن تمثيل الوزير من لدن أشخاص غير ملمين بالمشاكل الخاصة بالمؤسسة أو تغير هؤلاء الممثلين باستمرار أمر يجعل الحضور القانوني للوزير الذي له صلة وثيقة بالمؤسسة ذاتها مجردا من كل مدلول.

ولعل الرغبة في جعل حد لهذه الممارسات غير المرضية بالقدر الكافي هي التي حفزت على اصدار الظهير بتاريخ 6 يونيو 1973 المشار إليه أعلاه المتعلق بمكتب التنمية الصناعية والذي نص لأول مرة في فصله الرابع على أنه «اذا تعذر حضور الوزراء أعضاء المجلس الاداري فإنه لايمكن أن يمثلهم إلا كتابهم العامون» ويوجد مقتضى مماثل في النص الجديد الذي ينظم مكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية (الفصل 5 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 المشار إليه أعلاه).

وسيرا على نفس المنهاج تقرر انه لايمكن أن لا يمثل الوزراء أعضاء المجلس الاداري للمكتب الوطني للسكك الحديدية الامهندسون للدولة وأشخاص مرتبون في سلم الاجور رقم 11 وهو أعلى سلم (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 يناير 1974 –الجريدة الرسمية عدد 3194 الصحيفة 84).

ومن جانب آخر فإن المراقبة المالية المطبقة منذ أمد طويل ليست في مأمن من بعض المآخذ مثل انعدام التنسيق رغم وجود مصلحة متخصصة تابعة لوزارة المالية، وانعدام الاستمرارية والاتساع المفرط للرقابة على ملاءمة النفقات.

أما الاصلاحات التي شملت الاجهزة المكلفة بالمراقبة لدى وزارة المالية واختصاصاتها (مديرية الميزانية ومديرية المؤسسات العمومية والمساهمات) فقد كانت تهدف إلى تدليل مختلف هذه الصعوبات.

وزيادة على ذلك يجب أن تمارس هذه المراقبة في دائرة الجدوى والفاعلية كي لاتبقى الأحكام التي تقرها حبرا على ورق وكي لاتتمكن المكاتب مرة ثانية من حرية في العمل لاتسمح بها النصوص والتي قد تستعملها بكيفية لاتتلاءم وأهداف السياسة العامة للدولة أو كيفما كان الحال بطريقة غير مطابقة لهذه الأهداف.

وخطر استعمال هذه الحرية أمر لايستهان به ضمن الحدود التي يمكن أن تنزع فيها الجماعات الخاصة المتمثلة في المؤسسات العمومية، ان لم تكن خاضعة لمراقبة كافية، إلى نسيان الاطارات العامة التي ينبغي أن يندرج فيها عملها حتى ينصرف اهتمامها إلى الغاية المتوخاة من نشاطها، وبعبارة أخرى يظهر أنه من الصعب عمليا حصر حرية المؤسسات

العمومية في ميدان تدبير شؤونها اليومية مع ضمان فاعلية تبعيتها للدولة في كل ما يتصل باعداد برامجها (1).

ومن أهداف الاصلاحات المنجزة منذ بضع سنوات تدارك مختلف مظاهر هذا النقص وضمان حسن ادراج عمل المكاتب في نطاق السياسة العامة للدولة والرفع أكثر ما يمكن من مستوى التسيير المالي.

وبهذا ينبغي تأويل تدابير اعادة تنظيم الاجهزة التي تضطلع في وزارة المالية بمسؤولية مراقبة المقاولات العمومية. وكذا تمديد اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات إلى مراقبة التسيير. وإذا كان من غير الممكن الشك في صلاحية هذا التمديد فان قيمته العملية رهينة بامكانية التغلب على عرقلتين كبيرتين: اتساع مجاله الذي يجاوز بكثير المؤسسات العمومية (الشركات ذات الامتياز والشركات التي تفوق فيها المساهمة العمومية ثلث رأس المال وعلى سبيل الاختيار كل جهاز يستفيد من إعانة مالية عمومية) والطابع التقني لمراقبة التسيير التي يجب أن يعهد بها إلى عدد هام من المختصين ذوي الأهلية والكفاءة ليس في ميدان التقنيات المالية والمحاسبية فقط ولكن حتى في ميدان تقنيات التسيير والاشراف.

وأخيرا، يظهر أن بعض التوصيات الواردة في التقرير الذي أعده الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المسؤول عن دراسة مشاكل القطاع الخاص قد اعتمدت لمحاولة تمكين المقاولات من الاستقلال والمسؤولية اللذين لها الحق فيهما باعتبارها مقاولات مع اجبارها، نظرا لصفتها العمومية، على المساهمة الفعلية في انجاز الأهداف المتوخاة من سياسة الدولة كما هي محددة في المخطط بوجه خاص.

---

(1) انظر «التنمية الاقتصادية بالمغرب» (تقرير بعثة البنك الدولي للانماء والتعمير عن سنة 1966 –ص 83).

cf. The economic development of Morocco (Rapport de la mission de la B.I.R.D.) 1966, p. 83.

– العلوي المدغري :«من مراقبة المقاولات العمومية إلى مراقبة الدولة». وفي الجزائر مثلا التي ينظم فيها قانون 16 نونبر 1971 بشأن التسيير الاشتراكي للمقاولات مساهمة العمال في التسيير تقرر (الفصل 73) ان تعرض برامج الاستثمار على سلطة الوصاية بعد استشارة مجلس العمال، وان هذه البرامج تقررها الحكومة: وفيما يتعلق بالمشكل في تونس انظر «ميسر» نحو اصلاح للمقاولات العمومية؟ –المجلة التونسية للقانون عدد 2،1975 ص 85 ومايليها.

-ALAOUI M'DAGHRI (D): du contrôle des entreprises publiques au contrôle de l'Etat, op. cit., loc. cit.

-Voir MESTRE (A): Vers une réforme des entreprises publiques? Rev. Tunisienne de droit, n° 2, 1975. p. 85 et s.

ويتجلى الأسلوب المستعمل في عقد التنمية الذي يحدد الالتزامات المتبادلة بين المكتب والدولة. وقد وقع عقد التنمية الأول في نهاية سنة 1982 بين الشركة الوطنية للنقل الجوي (الخطوط الملكية المغربية) والدولة. والواقع أن الشركة المذكورة شركة اقتصاد مختلط. غير أنه من البديهي ان تقنية عقد التنمية تطبق بصورة كلية على المؤسسات العمومية وبصورة خاصة على المؤسسات الصناعية والتجارية.

الجزء الثاني

نشاط الادارة

ينقسم نشاط الادارة إلى مهمتين أساسيتين تتعلق الأولى بعمل تنظيم أنشطة الأفراد الرامي إلى التوفيق بينها وبين الصالح العام (تنظيم السير والبناء، ومزاولة بعض الأنشطة المهنية وأنشطة الترفيه وغيرها). والثانية تكمن في القيام ببعض الخدمات لفائدة المواطنين (السكنى والتجهيزات الجماعية والنقل والتعليم وغيره).

وجرت العادة أن يطلق اسم الشرطة الادارية على أولى المهمتين المذكورتين واسم المرفق العمومي على الثانية (البابان 1و2).

ثم إن الادارة عندما تمارس الشرطة الادارية انما تنظم أنشطة الخواص وعندما تتكفل بالمرفق العمومي تنتج المنافع وتقدم الخدمات.

غير أنه وفي كلتا الحالتين تحفز الادارة ضرورة الحرص على حماية وتطوير كل ما يخدم الصالح العام.

غير أن هذا التمييز بين المهام التقليدية الكبرى التي تقوم بها الادارة ينبغي أن لايخفي التطور الهام الذي عرفه مؤخرا جانب جديد من جوانب النشاط الاداري، حيث أن الادارة أصبحت اليوم تضطلع بمهمة حث وتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية (الباب 3).

ومما لاشك فيه أن الازدهار الهائل الذي تعرفه في هذه الأيام الأنشطة الخاصة ذات النفع العام يحمل السلطات العمومية على دعم عمل الخواص فرادى أو جماعات الذين يساهمون في تنمية الجماعة.

وهناك أسباب تتعلق بالملاءمة أو المبدأ يمكن أن تحول دون أن تتحمل الادارة نفسها مسؤولية أعمالها في حين أن مجرد تنظيم في إطار الشرطة الادارية يبقى غير كاف للمساعدة على ازدهارها. ولهذا فان إعانة مادية ومالية على الخصوص أو قانونية تعتبر وسيلة كفيلة باشراك الادارة في أعمال تهم بصفة مباشرة رغم صبغتها الخاصة حياة المجتمع المعهود إلى الادارة بأمر السهر عليه.

غير أن ضرورة التعاون بين السلطات العمومية والخواص تكتسي في بعض الميادين أهمية بالغة حيث تكون أسس تطور هذا التعاون موضع أنظمة عامة تحدد فيها باستمرار

واجبات وحقوق كل من الدولة والخواص. وبهذه الطريقة صدرت تشريعات مختلفة تارة في شكل قانون وأخرى في شكل ميثاق قانون الاستثمارات (المعدنية والصناعية والنفطية) والميثاق الفلاحي الخ...

فالادارة بمساهمتها في اعداد هذه النصوص وتطبيقها أصبحت تضطلع بمهمة الحث والتوجيه بالنسبة لعدد وافر من الأنشطة الأساسية. الا أن هذه المهمة الجديدة تتجلى اليوم بصورة خاصة في سياسة التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تندرج في نطاقها أنشطة الخواص وأنشطة الادارة التقليدية على السواء.

الباب الأول – الشرطة الادارية

الباب الثاني – المرفق العمومي

الباب الثالث – وظيفة الحث والتوجيه

الباب الأول
الشرطة الادارية

تشمل عبارة الشرطة الادارية جميع أعمال الادارة الرامية إلى ضمان المحافظة على النظام العام عن طريق تنظيم أعمال الافراد. وتتوفر السلطات الادارية المسندة إليها مهمة الشرطة لهذا الغرض على وسائل ينبغي تحديد طبيعتها ومداها.

الفرع الأول: مفهوم الشرطة الادارية

إذا كانت الشرطة الادارية تهدف إلى المحافظة على النظام العام فإن هذه الغاية لاتكفي لتمييزها عن غيرها إذ أن الشرطة القضائية تهدف إلى تحقيق نفس الغاية. لذا فإنه من اللازم البحث عن العناصر التي من شأنها أن تميز بينهما.

يضاف الى هذا أن مفهوم الشرطة الادارية ليس مفهوما متجانسا على الاطلاق لأن هناك إلى جانب الشرطة الادارية العامة التي تهدف إلى تنظيم أعمال الأفراد وفق متطلبات النظام العام تظهر أنواع من الشرطة الخاصة تتعلق ببعض الأنشطة أو ببعض الأفراد المفروضة عليهم أحكام معينة.

الفقرة 1 – الشرطة الادارية والشرطة القضائية

من اللازم التعرض لمبدأ التمييز قبل الاهتمام بتحديد مداه

أ) مبدأ التمييز

تتجه الشرطة الادارية أساسا إلى المحافظة على النظام العام لأن سلطات الشرطة تضطر في بعض الأحيان إلى زجر الاخلال بالأنظمة التي سنتها. ولكن ليست هذه هي مهمتها الأساسية، اذ تتجلى هذه الأخيرة على العكس من ذلك في الحرص عن طريق اتخاذ تدابير ملائمة على اتقاء الأعمال التي يمكن أن تمس بالنظام العام. فالصبغة الوقائية التي تطبع أساسا الشرطة الادارية هي التي تساعد على التمييز بينها وبين الشرطة القضائية.

وتناط بالشرطة القضائية مهمة البحث عن مرتكبي المخالفات للقوانين الجنائية والقاء القبض عليهم واحالتهم على المحاكم. غير أن عمل الشرطة القضائية الذي يكتسي أساسا صبغة زجرية يمكن أن تكون له في بعض الأحيان صبغة وقائية. ولكن هذا العمل الوقائي الذي

يلح عليه اليوم بصفة خاصة يبقى جزءا اضافيا من المهمة العامة المنوطة بالشرطة القضائية. وليس من اليسير دائما التمييز بين هاتين الشرطتين لأن السلطات المعهود بها إليها وكذا الموظفين المساهمين في عملياتهما غالبا ما تكون نفس السلطات ونفس الموظفين.

ولا يخفى أن رجال السلطة من عمال وباشوات وقواد يمكنهم عملا بالفصل 33 والفقرة 4 من الفصل 20 من قانون المسطرة الجنائية أن يقوموا بوصفهم ضباطا للشرطة القضائية بالبحث عن مرتكبي المخالفات للقانون الجنائي. وينحصر اختصاص العمال في ميدان الجنايات والجنح المرتكبة ضد سلامة الدولة الداخلية أو الخارجية ولا يقومون سوى بمهام الشرطة القضائية على خلاف الباشوات والقواد الذين يختصون بوجه عام باثبات كل مخالفة للقانون الجنائي والبحث عن مرتكبيها الشيء الذي يخولهم صفة ضباط للشرطة القضائية.

ويمكن كذلك أن تسند إلى أعوان عموميين آخرين بعض مهام الشرطة القضائية في ميدان نشاطهم مثل أعوان المياه والغابات (المهندسون ورؤساء الأقسام والأعوان الفنيون -الفصل 26 من قانون المسطرة الجنائية) والضباط قادة الميناء ونوابهم والمفتشين والمفتشين المساعدين المنوطة بهم مراقبة السكك الحديدية أو حتى مفتشي زجر الغش (الفصلان 31و32 من قانون المسطرة الجنائية).

ويضاف إلى هذا أن عمليات الشرطة القضائية وعمليات الشرطة الادارية يستخدم فيها نفس الموظفين. ويساهم عميد الشرطة والأعوان الذين يلقون القبض على أحد الجناة أو يقومون بتفتيش في عملية من عمليات الشرطة القضائية. غير أنه وعلى العكس من ذلك يمكن استدعاء نفس الأعوان للمحافظة على النظام خلال اجتماع عمومي والمساهمة بهذه الصفة في عملية من عمليات الشرطة الادارية.

ب) الغاية من التمييز(1)

ان أهمية هذا التمييز لاتكتسي فقط صبغة فكرية إذ تترتب عنها آثار هامة على مستوى التنظيم الاداري وبصورة أقل حدة على مستوى المنازعات.

وتختلف السلطات المكلفة بادارة الشرطة كلما تعلق الأمر بالشرطة الادارية أو الشرطة القضائية، ففي الحالة الأولى تتحمل السلطات الادارية مسؤولية العمليات المتعلقة بالشرطة، وفي الحالة الثانية تقوم السلطات القضائية بإدارة هذه الأنشطة.

---

(1) الفيلالي: الشرطة القضائية في المسطرة الجنائية المغربية، مجلة القانون المغربية الصادرة سنة 1963، ص 289،

-cf. A. Filali: la police judiciaire dans la procédure pénale marocaine R.M.D., 1963, p. 289

ويسير وكيل الدولة أعمال ضباط الشرطة القضائية وأعوانهم (الفصل 42 من قانون المسطرة الجنائية) بينما تجري مراقبة رئيس النيابة على أعمالهم (الفصل 51). وتمتد هذه المراقبة إلى اعمال ضباط الشرطة القضائية والموظفين المعهود إليهم ببعض مهام الشرطة القضائية. وتعزز بمراقبة تجريها غرفة الاتهام بمحكمة الاستيناف التي يجوز لها في حالة ارتكاب خطأ توقيف ضباط الشرطة القضائية مؤقتا أو فصلهم نهائيا عن مهامهم (الفصلان 244و247). غير أن مراقبة رئيس النيابة العامة لاتمارس على العامل الذي لم يذكر في النص (الفصل 51) فيما يتعلق بضباط الشرطة القضائية الجارية عليهم هذه المراقبة. أما مراقبة غرفة الاتهام فتجري على ضباط الشرطة القضائية «المتمتعين بهذه الصفة» مما يستبعد معه الموظفون والأعوان العموميون الذين يزاولون مهام الشرطة القضائية باستثناء أعوان المياه والغابات المفروضة عليهم هذه المراقبة بصريح العبارة في الفصل 250.

وفيما يتعلق بالمنازعات يتجلى أثر مبدأ وحدة القضاء في جعل غاية مدى التمييز أقل أهمية لأن الخلافات التي يمكن أن تنشأ عن مختلف العمليات تعرض على نفس القاضي دون أن يمس ذلك في شيء استقلال السلطات القضائية وأكثر من ذلك أنه ليس هناك ما يحول دون ابراز مسؤولية الدولة في ظروف مماثلة كيفما كان نوع العملية التي وقع خلالها الضرر.

غير أن هناك مشكلا يتعلق بمعرفة ما إذا كان ضباط الشرطة القضائية خاضعين للمسطرة الخاصة بالتجريح أو ما إذا كانت مسؤوليتهم على العكس من ذلك تعتبر على أساس المبادىء الخاصة بمسؤولية أعوان الجماعات العمومية (1). والقانون الوضعي أي القضاء هو الذي يجيب اليوم على هذا السؤال الذي يتعين التذكير بمقتضياته. فإذا ما اعتبر أن المسطرة الخاصة بالتجريح لاتطبق إلا على الأعوان المنتمين لسلك رجال القضاء جاز إبراز مسؤولية ضباط الشرطة القضائية وفقا للفصل 80 من ظهير الالتزامات والعقود والفصل 391 من قانون المسطرة المدنية. وفي هذه الحالة فان تحديد صفة ضابط الشرطة القضائية فيما يتعلق بالسلطات الادارية التي يمكن اسنادها إليهم تقل أهميته بشكل واسع.

وعلى العكس من ذلك فان هذا التحديد يسترجع كل أهميته إذا ما وقع تأويل صفة رجل القضاء وتمديدها إلى ضباط الشرطة القضائية لأن مسؤوليتهم الشخصية لايمكن طرحها الا في الاطار الضيق لمسطرة التجريح. وقد بث المجلس الأعلى في الأمر لفائدة الحل الواسع النطاق بقرار الغرفة الادارية بتاريخ 24 مايو 1972 (العدد 101 –مجلة القضاء والتشريع –1973– ص 167 باللغة العربية): ويؤكد المجلس الأعلى أن المسؤولية عن الضرر الناتج عن تصرف مهندس للأشغال العمومية وهو يعمل بوصفه ضابطا للشرطة القضائية لايجوز البحث عنها الا في نطاق النصوص الخاصة التي تنظم مجالها أي النصوص المتعلقة

---

(1) تجري على مخاصمة القضاة أحكام الفصل 391 وما يليه من قانون المسطرة المدنية.

بمسطرة التجريح. وهكذا ينبغي، في جميع الحالات التي تؤهل فيها سلطة ادارية للعمل بصفة ضابط للشرطة القضائية، الاهتمام بالبحث عن الصفة التي تدخلت بها في العملية المعنية (انظر فيما بعد: المسؤولية –القسم الثاني).

الفقرة 2 –الشرطة العامة والشرطة الخاصة

ان اختصاصات الشرطة المسندة إلى السلطات الادارية يمكن تحديدها بطريقتين وتقسيمها إلى اختصاصات شرطة عامة واختصاصات شرطة خاصة.

ويعتبر اختصاص الشرطة اختصاص شرطة عامة عندما يهدف إلى المحافظة على النظام العام الذي يشمل في نطاق واسع كل ما يهم الأمن والطمأنينة والصحة العامة. ولتحقيق هذه الغاية يجوز للسلطة المخولة اختصاص الشرطة أن تفرض على كل نشاط احترام الأنظمة التي تسنها. ويكتسي هذا الاختصاص صبغة عامة سواء فيما يتعلق بالغاية المتوخاة منه أو فيما يرجع للأعمال التي يمكن تنظيمها.

وفي مقابل ذلك تتميز الشرطة الخاصة بكون تنظيم اختصاص الشرطة يشمل نطاقا أوسع بوجه عام زيادة على أن هذا الاختصاص لايساعد سلطة الشرطة على العمل الا بالنسبة لنشاط معين وفي غالب الأحيان على بلوغ هدف محدد.

وبدون شك فإن بعض أعمال الشرطة الخاصة تهدف على غرار الشرطة العامة إلى المحافظة على النظام العمومي بمدلوله الواسع. وهكذا ترمي الشرطة المتعلقة بمراقبة السكك الحديدية (الظهير بتاريخ 28 أبريل 1960 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 تحت عدد 2533 الصحيفة 2094) إلى ضمان الأمن والطمأنينة العمومية في المنشآت والمعدات التي يستعملها المرفق العمومي للسكك الحديدية. غير أن هذه الشرطة تبدو خاصة نظرا لكونها مسندة إلى سلطات معينة (الوزير المكلف بالنقل والسلطات المفوض لها) ولكون هذه السلطات لايمكن أن تعمل الا وفق أنظمة دقيقة تحصر اختصاصاتها في أنشطة المرفق العمومي للنقل عبر السكك الحديدية.

غير أنه يمكن أن تتميز الشرطة الخاصة كذلك بالغاية المعينة المتوخاة منها مثل شرطة الصيد البري وشرطة الصيد البحري اللتين تهدفان إلى المحافظة على أصناف الحيوانات من الاتلاف والاندثار أو مثل الشرطة الاقتصادية التي تمكن من ضمان النزاهة في المعاملات التجارية ومحاربة المضاربات وغيرها.

الفرع الثاني: سلطات الشرطة

ان انعدام التوافق بالضرورة بين سلطات الشرطة العامة وسلطات الشرطة الخاصة التي غالبا ما تندمج جميعها في تسلسل واحد يثير مشاكل دقيقة في التوفيق بين ممارسة اختصاصاتهما على التوالي.

الفقرة 1 – سلطات الشرطة العامة

تظهر هذه السلطات في مختلف مستويات التنظيم الاداري

أ/ الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول على المستوى الوطني بسلطة الشرطة العامة. ويستنتج هذا الاختصاص غير المسند إليه بصريح العبارة في الدستور من المهمة المعهود بها إلى الحكومة التي يشرف عليها ومن الفصل 62 من الدستور الذي يخوله السلطة التنظيمية. وبناء على هذا يجوز له أن يتخذ بمرسوم يطبق على مجموع أنحاء البلاد التدابير اللازمة للعمل على احترام النظام العام. ولا يتمتع أعضاء الحكومة في هذا الميدان بأي اختصاص نظرا لعدم تمتعهم بسلطة الشرطة. غير أن الفصل 63 من الدستور يسمح للوزير الأول بتفويض بعض اختصاصاته إلى الوزراء الذين يجوز لهم بهذه الصفة عند الاقتضاء التدخل في ميدان الشرطة ومن بينهم وزير الداخلية الذي لاتختلف وضعيته عنهم في هذا الصدد لأنه لايتمتع بسلطة الشرطة رغم اعتباره الرئيس الأعلى لجميع سلطات الشرطة التي تعمل على المستوى المحلي ولا يجوز له سوى اصدار توجيهات لارشادها في تدخلاتها.

ب) السلطات المحلية للشرطة

تحدد سلطات الشرطة على المستوى المحلي استنادا إلى عدة نصوص منها الظهير الصادر في فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية والظهير بمثابة قانون الصادر في 15 يناير 1977 بشأن اختصاصات العمال والظهير بمثابة قانون الصادر في 30 شتنبر 1976 بشأن التنظيم الجماعي.

1) في العمالات والأقاليم «يكلف العامل بالمحافظة على النظام... ويشرف تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية» (الفصل 3 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يناير 1977).

ويعهد الفصل 31 من ظهير فاتح مارس 1963 إلى رؤساء الدوائر بالمحافظة على النظام والأمن والهدوء في دائرة نفوذهم الترابي.

أما في الجماعات المحلية فقد أسندت سلطة الشرطة الى رئيس المجلس وفقا لمقتضيات الميثاق الجماعي الجديد.

ولا يخفى أن الشرطة كانت وفقا لظهير 23 يونيو 1960 من اختصاص رجل السلطة أي الباشوات والقواد وكذا العمال في البلديات مقار الأقاليم أو العمالات.

وينص الفصل 44 من ظهير 30 شتنبر 1976 على توزيع جديد لسلطة الشرطة بين رجل السلطة ورئيس المجلس الجماعي اذ «أن السلطات المخولة للباشوات والقواد في ميدان الشرطة الادارية الجماعية ... تنقل الى رؤساء المجالس الجماعية... أما السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة فتبقى مختصة بالمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة».

غير أن هناك استثناء مقصورا على هذا النقل يتعلق ببلدية الرباط إذ أن الفصل 67 من الظهير بمثابة قانون ينص على أن الاختصاصات المنقولة إلى رؤساء المجالس الجماعية تبقى مسندة إلى عامل العمالة. ويرجع هذا النظام الخاص من غير شك إلى كون جماعة الرباط تمثل كذلك العاصمة السياسية والادارية للمملكة.

وإذا ما صرف النظر عن هذا الاستثناء تبين من النص الجديد أن هناك سلطتين للشرطة الادارية في الجماعة تتمثلان في أن السلطة المحلية أي العامل أو الباشا أو القائد حسب الحالة مسؤولة في ميدان المحافظة على النظام والأمن العمومي وفي أن رئيس المجلس الجماعي يختص فيما يتعلق بالمحافظة على السكينة والصحة العمومية.

وبما أنه من المؤكد أن يثير العمل بهذا التقسيم في الاختصاص بعض المشاكل العملية فانه ينبغي الاهتمام بتذليل هذه الصعوبات.

ويتجلى ذلك في أن الرؤساء يمارسون اختصاصاتهم «تحت مراقبة السلطة العليا» عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية أو تدابير فردية مثل الأمر أو المنع أو الترخيص. وتتوقف هذه القرارات على تأشيرة وزير الداخلية أو الشخص المفوض إليه من طرفه (الفصل 51). ولعل هذه المراقبة كفيلة بحل النزاعات التي لم يتأت حلها محليا وخلق انسجام على صعيد التطبيق العملي لهذا النص.

ويجب أن تعطى التأشيرة أو ترفض في أجل خمسة عشر يوما ابتداء من التاريخ الذي يتسلم فيه القرار المعني وزير الداخلية أو الشخص المفوض إليه من طرفه. وإذا لم يتخذ أي مقرر في الأجل المذكور اعتبر القرار مصادقا عليه.

أما المقررات التي تصدرها السلطات المحلية رغم أن الميثاق الجماعي الجديد التزم الصمت في هذه النقطة فيظهر أنه من الطبيعي أن تبقى خاضعة للنظام السابق الذي يقتضي مصادقة وزير الداخلية. غير أنه يؤمل أن يتخذ نص لتأكيد هذه المسطرة التي لم يبق لها قانونيا أي أثر بعد نسخ ظهير 23 يونيو 1960 في مجموعه بما في ذلك الفصلان 38و39 منه اللذان وقع تغييرهما بقانون 12 أكتوبر 1971 لأن أحكام هذين النصين هي التي كانت تقر المسطرة المذكورة.

2) لم تحدد النصوص بصريح العبارة طبيعة اختصاص الشرطة الذي تمارسه مختلف السلطات المذكورة وبهذا يبرز المشكل لأن اختصاص الشرطة يسند في بعض الأحيان إلى أعوان تابعين للدولة يعملون كذلك بصفة أجهزة للجماعات اللامركزية. وهنا يمكن التساؤل عما إذا كانت الشرطة مسألة محلية إقليمية أو جماعية أو على العكس من ذلك عما إذا كان ينبغي اعتبارها مسألة راجعة إلى الدولة. ففيما يتعلق بالاقليم أو العمالة يظهر من غير شك أن السلطة الادارية تمارس لحساب الدولة لأن اعتبار العامل ممثلا للملك ومفوضا للحكومة وكون اختصاصاته اسندت له بنص خاص وهو الفصل 29 من ظهير فاتح مارس 1963 وتسند إليه اليوم كذلك بالفصل 3 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يناير 1977 واعتبار الميثاق الاقليمي لم يشر إليه بوجه من الوجوه كلها عناصر من شأنها أن تبرر هذا التأويل.

وتعتبر حالة الجماعة في مقابل ذلك أكثر صعوبة لأن رجال السلطة الذين يستمرون إلى حد ما في ممارسة سلطة الشرطة الادارية يمثلون السلطة المركزية. غير أن الفصل 44 من ظهير 30 شتنبر 1976 ينص بكيفية أكثر وضوحا من الفصل 39 القديم من ظهير 23 يونيو 1960 على أن «الشرطة الادارية الجماعية» تدخل في نطاق الاختصاصات التي كان يمارسها من قبل الباشوات والقواد والتي وقع توزيعها بينهم وبين رئيس المجلس الجماعي. واستنادا إلى هذه الدقة يمكن استنتاج ما يلي:

رغم ممارسة رئيس المجلس الجماعي لسلطاته تحت مراقبة السلطة العليا فإن هذه الأخيرة من غير شك تشكل اختصاصات داخلة في نطاق الشؤون المحلية: فالرئيس يمثل بالفعل سلطة منبثقة عن الجماعة المحلية وتقتصر اختصاصاته على المشاكل ذات المصلحة المحلية. ويمكن في هذه الحالة أن يعتبر توقف قرارات الرئيس على تأشيرة السلطة العليا وضعية من الوضعيات التقليدية لوصاية السلطة اللامركزية.

– من الصعب تحديد اختصاصات رجل السلطة لكونه يستطيع باعتباره ممثلا للسلطة المركزية أن يتخذ التدابير اللازمة لتطبيق قوانين وأنظمة الشرطة في تراب الجماعة، ولكنه يجوز له كذلك التدخل في المحافظة على النظام والأمن العمومي بالجماعة على أساس اعتبارات محلية. وحينئذ يظهر أن هذه التدابير تتخذ لحساب الجماعة وتدخل في نطاق الشؤون الجماعية.

غير أنه يمكن أن ينازع في هذا الاستنتاج بسبب الشروط والظروف التي يمارس بها اختصاص الشرطة لأن رجل السلطة يجد نفسه خاضعا للسلطة التسلسلية للعامل الذي يشرف تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الفصل 3 من ظهير 15 فبراير 1977) بالاضافة إلى أن تدابير الشرطة التي يتخذها رجال السلطة تخضع لمصادقة وزير الداخلية عليها حسبما سبقت الاشارة إلى ذلك.

وهكذا إذا وقع التأكيد على كون سلطة الشرطة في ميدان المحافظة على النظام والأمن العمومي تتمثل في عون للدولة خاضع لسلطة العامل التسلسلية ولسلطة وزير الداخلية أمكن اعتبار الشرطة المتعلقة بالمحافظة على النظام والأمن العمومي عملا يمارس ضمن النطاق الجماعي ولحساب الدولة. وعلى النقيض من ذلك إذا وقع التأكيد على أن رجل السلطة لاتحفزه في ممارسة اختصاصات الشرطة سوى مشاغل واهتمامات محلية صرفة جاز اعتبار هذه الشرطة على الأقل من الوجهة المادية مسألة محلية.

وكان يظهر إلى حد الآن أن الممارسة الادارية تعتمد على التأويل الثاني. ويتجلى ذلك على المستوى المالي في تسجيل مبالغ مطابقة لمساهمة الجماعات في النفقات المترتبة على عمل الشرطة الجماعية بالميزانية الجماعية. غير أن هذه الممارسة لم تكن لها سوى قيمة إدارية إذ وقع العدول عنها أمام الصعوبات المالية التي تعترض الجماعات. وفيما يخص الضرر الناتج عن سوء تسيير المصالح المكلفة بشرطة المحافظة على النظام والأمن العمومي يتعين على المحاكم أن تؤكد ما إذا كان ينبغي ابراز مسؤولية الدولة أو مسؤولية الجماعة أو ما إذا كان من الممكن إقامة دعوى عليهما معا.

ولعله من الصعب جدا أن تلقى هذه المسؤولية على الجماعة وحدها لأنها لاتتمتع بكامل سلطة الشرطة فيما يتعلق بالمحافظة على النظام والأمن العمومي سواء فيما يرجع لاتخاذ تدابير الشرطة أو فيما يتعلق بتنفيذها وذلك رغم ما يظهر من أن الجماعة تستفيد بصفة مباشرة من الأعمال الرامية إلى المحافظة على النظام في ترابها.

الفقرة 2 – سلطات الشرطة الخاصة

تعتبر أنواع الشرطة الخاصة كثيرة جدا كما تعتبر السلطات المسندة إليها مهام هذه الشرطة متنوعة ومختلفة وغالبا ما يمثل الوزير الأول السلطة المختصة في هذا الميدان لأنه أصبح يتمتع بالسلطات التي كانت مسندة فيما قبل إلى الصدر الأعظم ثم إلى رئيس الوزارة مع العلم انه يجوز له تفويض سلطاته في كثير من الحالات، غير أن المشرع يوزع بدوره الاختصاصات على سلطات مختلفة، وهكذا تسند شرطة السير والجولان (الظهير بتاريخ 19 يناير 1953 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1953 تحت عدد 2104 الصحيفة 630) إلى الوزير الأول ووزير الأشغال العمومية والباشوات والقواد.

وتمكن الشرطة الاقتصادية الوزير الأول والسلطات المفوضة من تنظيم ثمن المنتجات والخدمات في جميع مراحل التوزيع (القانون بتاريخ 12 أكتوبر 1971 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 –الصحيفة 3294) (1).

وفيما يتعلق بمراقبة الجودة والأثمان، تنبغي الاشارة إلى احداث مناصب المحتسب وأمناء الحرف المحددة اختصاصاتهم بالقانون رقم 82–02 الصادر بتنفيذه الظهير بتاريخ 21 يوليوز 1982 (الجريدة الرسمية عدد 3636 –الصحيفة 836)، واستنادا إلى قانون 1971 المتعلق بالأثمان يمكن أن تفوض إلى المحتسب سلطة اصدار بعض العقوبات الادارية.

وفي مقابل ذلك فإن شرطة الصيد البري (الظهير بتاريخ 21 يوليوز 1923 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1923) وشرطة الصيد البحري (الظهير بتاريخ 11 أبريل 1922 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1922) يختص بهما وزير الفلاحة الذي يتعين عليه بالخصوص سن أنظمة مستمرة (القرار الوزيري بتاريخ 3 نونبر 1962 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 والقرار الوزيري بتاريخ 18 أبريل 1957 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1957) متممة بأنظمة سنوية.

أما الشرطة المتعلقة بالمؤسسات الصناعية غير الصحية أو المزعجة أو الخطيرة (الظهيران بتاريخ 28 غشت 1914 و13 أكتوبر 1933) فانها تسند اختصاصات ليس فحسب إلى الوزير الأول ولكن حتى إلى بعض الوزراء وإلى السلطات المحلية من باشوات وقواد، ويحدد الوزير الأول قائمة هذه المؤسسات المرتبة، بينما يختص وزير الأشغال العمومية بالترخيص

---

(1) بامكان الباشوات والقواد أيضا أن يحددوا ثمن بعض المواد الغذائية وذلك عملا بمقتضيات الفصل 44 من قانون 30 شتنبر 1976.

في فتح المؤسسات الأكثر ضررا (الطبقة الأولى) والسلطات المحلية من باشوات وقواد بفتح المؤسسات الأقل ضررا المرتبة في الطبقة الثانية.

الفقرة 3 – تنازع سلطات الشرطة

يمكن أن يؤدي تنوع السلطات المعهود إليها بمهمة الشرطة الى حدوث تنازع بين العديد من المقررات التي تتخذها. ويطلق على هذه الخلافات اسم تنازع اختصاصات الشرطة وينبغي الاهتمام قبل كل شيء بالمبادىء التي تساعد على حلها.

أ) تنازع سلطات الشرطة العامة

تمارس الشرطة العامة في دوائر جغرافية مختلفة من تراب وطني وأقاليم وعمالات ودوائر وجماعات، ويرجع النظر فيها إلى سلطات متسلسلة، ويتعلق الأمر هنا بمعرفة مدى حرية عمل السلطة المحلية للشرطة إزاء أنظمة صادرة عن سلطة عليا مثل النصوص التنظيمية الوطنية.

وإذا كان من المتعذر إيجاد جواب على هذا السؤال من خلال النصوص أو من خلال الاجتهاد القضائي فانه ينبغي التسليم بأن دور السلطة المحلية لايمكن عمليا أن ينحصر في مجرد تطبيق التدابير التي تتخذها السلطة العليا.

الا أنه يجب عليها أن تحترم حرفيا الأحكام المنصوص عليها في هذه التدابير لأنها ناتجة عن نظرية لايمكن أن تبديها الا هذه السلطات وحدها لفائدة الدائرة الترابية الداخلة في اختصاصها، وإذا كان الوزير الأول يختص وحده بالنظر في متطلبات النظام العام في مجموع أنحاء البلاد فإن هذا يمكن أن لا يكفي محليا للمحافظة على النظام. وفي هذه الحالة تتمتع السلطة المحلية للشرطة بحرية مضاعفة فعالية مقتضيات الشرطة كي تتمكن من مواجهة المتطلبات الخاصة التي تقتضيها المحافظة على النظام العام داخل الدئرة الترابية. . وتتبلور الوضعيات من هذا القبيل بصورة أكثر جلاء ووضوحا في الأنظمة الخاصة بالسير التي يمكن أن تكون محليا أكثر صرامة مما هي عليه على المستوى الوطني.

ب) تنازع سلطات الشرطة الخاصة

يتجلى هذا التنازع في مظهرين لأن التشريع المتعلق بالشرطة يسند إلى سلطات متباينة ومتسلسلة اختصاصات في الميدان الراجع إليها بحيث يلاحظ أن مبدأ الحل هو المبدأ نفسه الذي يساعد على حل الصعوبات الناشئة عن تنازع سلطات الشرطة العامة.

وهكذا فان ظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1952) يسند إلى الوزير الأول وإلى السلطات المحلية اختصاصات تنظيم ميدان البناء والمحافظة على الصحة. بينما تكون السلطات المحلية التي لايجوز لها التخفيف من التدابير التي يتخذها الوزير الأول مختصة بالتشديد فيها فيما إذا دعت بعض الظروف المحلية إلى ذلك.

ويمكن أن تبرز وضعية ثانية عندما يسند التشريع المتعلق بالشرطة إلى سلطات مختلفة اختصاصات شرطة في ميادين متباينة. ولن يكون هناك في جل الحالات أي تداخل في الاختصاصات المذكورة حيث أن شرطة الألعاب وشرطة التعمير تتعلقان بأعمال لايمكن مع تباعد البعض منها عن الآخر أن يكون أي تنازع في الاختصاصات التي تشملها. غير أن مثل هذا التداخل يمكن أن يلاحظ في بعض الحالات مثل حالة الشرطة المتعلقة بالمآثر التاريخية والمناظر والشرطة المتعلقة بالتعمير والمحافظة على الصحة مع العلم أن تناقض التدابير التي يمكن أن تتخذها السلطات المختصة لايمكن تجنبه إلا إذا كانت هذه السلطات تعمل بصفة مشتركة أو عن طريق التشاور فيما بينها.

ج) تنازع اختصاصات الشرطة العامة والشرطة الخاصة

في الوقت الذي تخول النصوص الواضعة لنظم الشرطة الخاصة اختصاصات لسلطات معينة بصريح العبارة فان سلطات الشرطة العامة لايمكنها وبأي وجه من الوجوه أن تمارس اختصاصها في الميدان المحدد بهذه الكيفية. ويشار على سبيل المثال إلى أنه لايمكنها في أي مستوى محليا كان أو وطنيا أن تمارس عملها في ميدان الشرطة المتعلقة بالسكة الحديدية والمسندة إلى الوزير المكلف بالنقل غير أنه ينبغي في بعض الأحيان التسليم بحق سلطة الشرطة العامة في اتخاذ تدابير تتعلق بميدان تختص به شرطة خاصة. وكذلك يكون الأمر عندما يكون من شأن النشاط المقصود الخاضع للشرطة الخاصة أن يخل محليا بالنظام العمومي المعهود بالسهر عليه إلى سلطة الشرطة العامة. وهكذا فان التأشيرة الممنوحة لأحد الأفلام من لدن السلطة المختصة في ميدان الشرطة السينماتوغرافية والتي تسمح باستغلاله في مجموع التراب الوطني لاتحول دون منع عرض هذا الفيلم إذا ما تبين انه يخل محليا بالنظام العام (1).

الفرع الثالث: وسائل سلطة الشرطة

تتوفر سلطات الشرطة على أساليب قانونية تساعدها على اتخاذ تدابير الشرطة اللازمة زيادة على أنه يجوز لها أن تستخدم عند الضرورة القوة العمومية في نطاق عمليات الشرطة.

---

(1) راجع «مايوت» المشار إليه سابقا ص 148 وما يليها.
- cf. D. MAILLOT, op. cit., pp. 148 et ss.

الفقرة 1 – تدابير الشرطة

بما أن الشرطة تمثل ميدان انتقاء التدابير السلطوية المميزة للقوة العمومية فانها تكتسي أهمية بالغة. غير أن هذه الأهمية تتزايد باعتبار أن التدابير المذكورة تشمل في غالب الأحيان أعمالا ترتبط بالحريات الفردية أو الجماعية الشيء الذي يستوجب اجراء مراقبة قضائية واسعة النطاق عليها.

هذا وقد تم دستوريا الاعتراف بالحريات الفردية والجماعية منذ سنة 1962 وخصص لها دستور سنة 1972 الباب الأول. غير أن أهم هذه الحريات صدرت بشأنها ومنذ بداية الاستقلال أنظمة تشريعية: حق تأسيس الجمعيات، حق التجمعات حرية الصحافة (الظهائر بتاريخ 15 نونبر 1958 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 تحت عدد 2404 مكرر الصحيفة 2848 وما يليها). وقد ادخلت على هذه النصوص تغييرات مختلفة ورد آخرها في الظهائر بمثابة قانون بتاريخ 10 أبريل 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 –الصحيفة 1064 وما يليها) (1).

أ) نوعية تدابير الشرطة

تدابير الشرطة نوعان فهي اما تدابير تنظيمية تحدد بوجه عام الشروط التي يمكن أن تزاول فيها الأعمال الخاضعة لسلطة الشرطة واما تدابير فردية تتعلق بترخيص أو منع وتطبق الأنظمة الموجودة على المعنيين بها.

ويتغير مدى سلطة الشرطة حسب طبيعة الأنشطة المعنية، فعندما تتمثل هذه الأعمال في حريات يضمنها الدستور أو القانون لن يكون في وسع سلطة الشرطة سوى تحديد شروط القيام بها دون أن تستطيع مبدئيا منعها أو فرض ترخيص عليها. وعلى العكس من ذلك إذا كان النشاط لايكتسي سوى صبغة امكانية معترف بها للأفراد جاز لسلطة الشرطة أن تجعل القيام به متوقفا على ترخيص أو على تصريح سابق، ويمكنها حتى منعها عند الاقتضاء.

وتنبغي هنا الاشارة إلى أن مدى سلطة الشرطة لم يحدد في النصوص بصفة غير قابلة للتغيير وإلى أنه من الممكن تغييره تبعا للحاجات التي قد تكون متنوعة ومختلفة حسب ظروف الزمان والمكان.

ويضاف إلى هذا انه يجوز لسلطة الشرطة في حالة ظروف استثنائية أن تتخذ تدابير لاتختص باتخاذها في الظروف العادية، غير أن هذه الظروف الاستثنائية كملاءمة تدابير الشرطة مع ما تفرضه، ينبغي أن تخضع لمراقبة القاضي.

---

(1) نشرت هذه النصوص في مجموعة واحدة تحت عنوان «قانون الحريات العامة بالمملكة المغربية» المطبعة الرسمية سنة 1973 باللغتين.

ب) العقوبات عن المخالفة لتدابير الشرطة

1) العقوبات الجنائية

تقرر هذه العقوبات بنصوص خاصة ونص عام. وغالبا ما تقرر في النصوص التشريعية المتعلقة بالأنشطة الخاضعة لسلطة الشرطة عقوبات جنائية لزجر المخالفات لأحكامها: عقوبات بالغرامة أو الحبس وعقوبات خاصة بمختلف الأنشطة المنظمة مثل الاغلاق المؤقت أو النهائي لأماكن بيع المشروبات في حالة الاخلال بالأحكام المقررة لاستغلالها (الفصلان 37و38 من قرار المدير العام للديوان الملكي الصادر في 17 يوليوز 1967 بتنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2856 –الصحيفة 1658).

وإذا لم يتم التنصيص على أية عقوبة خاصة وجب تطبيق نص عام أي الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي الذي ينص على الحكم بالغرامة في حق كل «من خالف مرسوما أو قرارا صدر من السلطة الادارية بصورة قانونية؛ اذا كان هذا المرسوم أو القرار لم ينص على عقوبات خاصة لمن يخالف أحكامه»

2) العقوبات الادارية

العقوبات الادارية هي العقوبات التي يجوز لسلطة الشرطة اصدارها على الأشخاص الذين يخلون بأحكام الشرطة. ووردت هذه العقوبات بكثرة في مختلف التشريعات الخاصة بالشرطة ولاسيما في ميدان الشرطة الاقتصادية. وتتمثل خاصيتها في ان السلطة الادارية يمكن أن تصدرها بصرف النظر عن العقوبات الجنائية. ويمكن الجمع بينها وبين العقوبات التي تصدرها المحاكم وحتى تطبيقها ولو كانت المتابعات الجنائية لم تفض بعد إلى حكم بالادانة. وتكون هذه العقوبات بوجه عام جد مشددة: الغرامات ذات المبالغ الباهضة والمصادرة واغلاق المؤسسات....الخ(1)

---

(1) يتميز الزجر الاداري للمخالقات لنظام الأثمان بهذا التشديد رغم تخفيف حدته بالنسبة للظهير القديم بتاريخ 21 نونبر 1957. وينص الآن قانون على عقوبات تتراوح بين الانذار والمنع من القيام بأي عمل تجاري خلال ثمانية أيام (بدلا من ثلاثة أشهر) مع وجوب أداء أجور المستخدمين مرورا بمصادرة البضائع أو وسائل النقل وبالغرامة التي يحدد مقدارها الاقصى في 20 الف درهم (بدلا من 10 آلاف).

وبصفة عامة فان هذه العقوبات لايؤجل تنفيذها مع العلم أن خطورة هذه العقوبات الادارية تفسر أنه لايمكن اقرارها الا بحكم القانون وان السلطة الادارية لايجوز لها اصدارها الا في دائرة احترام مبدأ حقوق الدفاع.

ج) تنفيذ تدابير الشرطة

تطبق هنا المبادىء العامة للتنفيذ القسري للقرارات الادارية وإذا كان وجود عقوبات جنائية وادارية يجعل من المستحيل في غالب الأحيان الالتجاء إلى التنفيذ بالقوة فان الالتجاء إلى هذا النوع من التنفيذ يبرره في ميدان الشرطة أكثر من أي ميدان آخر الاستناد إلى نظرية الظروف. ويتضح من الغاية التي تهدف سلطة الشرطة إلى تحقيقها ان هذا الميدان تتوفر فيه عدة ترخيصات تشريعية باستعمال القوة. وفي ميدان الشرطة الجماعية يجوز لرئيس المجلس الجماعي عملا بالفصل 46 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 30 شتنبر 1976 «ان يتولى ... تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر العمل طبق شروط تحدد بمرسوم على تنفيذ جميع التدابير الرامية لاستتباب الأمن أو ضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية الداخلة في اختصاصاته».

وقد صدر بتحديد شروط التنفيذ التلقائي المذكور المرسوم بتاريخ 26 ماي 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3528 الصحيفة 750).

وينص الفصل 47 طبعا على أنه يجوز للرئيس «أن يطلب من السلطة المحلية المختصة التماس استخدام القوة العمومية في نطاق التشريع المعمول به في هذا الميدان قصد ضمان احترام قراراته ومقرراته».

ويضاف إلى هذا أن التجمهرات المسلحة أو غير المسلحة في الطريق العمومية يمكن تشتيتها بالقوة (الفصل 19 من الظهير الصادر في 15 نونبر 1958 بشأن التجمعات العمومية). أما البواخر التي تصطاد في منطقة الصيد فيمكن حجزها «بجميع وسائل الاكراه اللازمة» (الفقرة 3 من الفصل 50 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 23 نونبر 1973 المتعلق بتنظيم الصيد البحري –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3187 –الصحيفة 3815).

د) مراقبة تدابير الشرطة

ان امتداد سلطة الشرطة في كثير من الأحيان إلى أنشطة الافراد التي لها علاقة وثيقة بحريتهم يضفي على مراقبة ممارستها أهمية خاصة ويبرر توسيع نطاقها.

ولا تطرح المراقبة في ميدان الشرطة الخاصة أية صعوبات كبيرة لأن اختصاصات سلطات الشرطة محددة على العموم بكيفية دقيقة ولأن نوع التدابير التي يمكن اتخاذها والغاية المتوخاة منها والدواعي المبررة لها قانونيا والقواعد الشكلية الواجب اتباعها فيها منصوص عليها بنوع من الصرامة الشيء الذي تصبح معه مهمة القاضي مهمة مبسطة للغاية.

وفي مقابل ذلك فان اختصاصات الشرطة العامة لم توضع لها أنظمة دقيقة لأن سلطة الشرطة مسؤولة عن المحافظة على النظام العمومي بوجه عام ولأن المشرع لايمكنه أن يحدد بكيفية مستمرة وعامة شروط مزاولة عملها مع العلم أن أهم الحريات منظمة بقانون تشريعي يحدد بكيفية دقيقة نسبيا الكيفيات التي تمارس فيها اختصاصات الشرطة (1)

وكيفما كان الحال فانه يتعين على القاضي التأكد مما إذا كانت الحدود المعينة لأنشطة الأفراد مطابقة لما تأذن به النصوص أو لما تستوجبه ضرورة المحافظة على النظام العام. وتجري هذه المراقبة على مجموع عناصر تدابير الشرطة.

ويتأكد القاضي من مدى احترام قواعد الاختصاص والشكل إذ يتحقق من أن الغاية المتوخاة من التدابير تمثل حقيقة احدى الغايات التي تساعد سلطة الشرطة على بلوغها. وكل تدبير لايراد به المحافظة على النظام العام يعتبر تحريفا للسلطة. وهكذا فان القائد الذي يستعمل سلطاته في ميدان الشرطة لتنظيم مرفق عمومي للنقل العمومي يكون قد اتخذ قرارا غير مشروع لأنه لايجوز له استنادا إلى سلطاته سوى اتخاذ تدابير تهدف إلى ضمان النظام والسلامة داخل العربات وإلى احترام متطلبات السير في الطرق العمومية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 يونيو 1962 –مدينة القنيطرة– مجلة القانون المغربية الصادرة سنة 1963 –الصحيفة 15).

ويراقب القاضي كذلك الأسباب الداعية إلى اتخاذ تدابير الشرطة لأن السبب المشروع لاتخاذ هذا التدبير يتمثل في الاخلال الحقيقي أو المحتمل بالنظام العام، لذلك فان القاضي يتأكد من حقيقة أو احتمال هذا الاخلال: فالباشا الذي يتخذ مقررا باغلاق مطعم استنادا إلى تعارض ادعاءات بعض الخواص بشأن ملكية هذا المطعم يكون قد اتخذ مقررا غير مشروع مادام النزاع لايهدد في شيء النظام العمومي. ويعتبر هذا المقرر زيادة على ذلك تحريفا للسلطة لأن الغرض المقصود منه هو جعل حد للنزاع بين بعض الخواص (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 21 مايو 1960 –لحسن بن عبد الملك السوسي– مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى الصادرة سنة 1961 –الصحيفة 105).

---

(1) انظر بورلي المرجع السابق –الجزء الثاني– الحريات العامة–قانون الحريات العامة–المطبعة الرسمية–الرباط 1973.

cf. BOURELY (M): op. cit., Tome 2: Libertés publiques.

ثم أن الحكم بعقوبة تأديبية ليس من الأسباب التي تدعو قانونيا إلى السحب النهائي لرخصة السير من مستغل سيارة أجرة مادام الأمر لايقتضي اتخاذ مثل هذا التدبير إلا من أجل المخالفة لأحكام النصوص التنظيمية المتعلقة بهذا النشاط (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 يونيو 1962 حمو دافيد –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –الصحيفة 63).

وأخيرا يتأكد القاضي من ملاءمة التدبير للظروف التي دعت إلى اتخاذه لأن المبدأ يقتضي في ميدان الشرطة أن لاتحد السلطة الادارية من نشاط الخواص إلا ضمن الحدود التي يكون فيها ذلك ضروريا للمحافظة على النظام العام باعتبار الوسائل التي تتوفر عليها لضمان احترامه. غير أن صرامة القاضي في التأكد من احترام هذا المبدأ تتفاوت زيادة أو نقصانا بقدر ما يكون النشاط المقصود حرية يضمنها القانون أو على العكس من ذلك مجرد امكانية.

ويبطل القاضي كل اجراء للمنع العام والمطلق لأنه يرى أن سلطة الشرطة باتخاذها هذا التدبير لم تحاول التوفيق بين مقررها وبين ما تقتضيه حقيقة ضرورة ضمان احترام النظام العام علما بأن «اختصاصات الشرطة المعهود بها إلى الباشوات والقواد...لاتساعد على أن تتخذ دون المس بحرية التجارة والصناعة تدابير يترتب عليها المنع العام والمطلق لبيع اللحوم في المجازر الواقعة خارج السوق الحضرية» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 25 نونبر 1965 –بوشعيب بن محمد– مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –الصحيفة 212). وإذا كان يجوز لسلطة الشرطة منع القاصرين من التردد على بعض مؤسسات القمار فانه لايجوز لها في مقابل ذلك منع فتح هذه المؤسسات في مناطق يكتسي التدبير بسبب اتساعها صبغة تدبير يهدف في الواقع إلى منع عام ومطلق (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 يونيو 1964 –فرانسيسكو طوريس فيمينيا–مجلة المحاكم بالمغرب الصادرة سنة 1964 –الصحيفة 84– والغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 يونيو 1964 –أحمد بن محمد واكريم –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –الصحيفة 204).

غير أن مراقبة ملاءمة التدبير للأسباب الداعية إلى اتخاذه تعتبر أضيق نطاقا إذا لم يكن النشاط المقصود حرية يضمنها القانون. وبما أن استغلال سيارات الأجرة يكتسي صبغة نشاط متوقف على رخصة فان رفض الرخصة استنادا إلى أن العدد المستعمل من السيارات المذكورة يكفي لسد حاجات السكان يعتبر تدبيرا مشروعا مادام هذا السبب لايرتكز على فعل غير صحيح من الوجهة المادية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 18 يناير 1963 –أحمد بن الحاج العلمي– مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى– الصحيفة 130)، وتتلخص الوسائل القضائية للمراقبة أساسا في طلب الالغاء المباشر من أجل الشطط في استعمال السلطة. ولكنه يجوز كذلك لقاضي الزجر اجراء هذه المراقبة بمناسبة اصداره العقوبات الجنائية المنصوص عليها في الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي على

الأشخاص الذين يخالفون أحكام المراسيم والقرارات التي تتخذها قانونيا السلطة الادارية عندما لاتقرر في هذه النصوص عقوبات خاصة، ثم أن المنطق والحرص على ضمان حماية أحسن للخواص من سلطة الشرطة يؤديان إلى الاعتراف لقاضي الزجر بحق مراقبة مشروعية جميع تدابير الشرطة كلما ترتبت على الاخلال بها متابعات جنائية. ويظهر أن هذه المراقبة التي كانت تمارس عادة عن طريق الدفع باللامشروعية أصبحت اليوم غير مقبولة من لدن المجلس الأعلى الذي أصدر قراره بتاريخ 25 نونبر 1965 بجعلها مقصورة على التدابير المشفوعة بعقوبات ضبطية تدخل في نطاق الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي (1).

وأخيرا يمكن أن يمارس القاضي مراقبة مشروعية تدابير الشرطة عندما ترفع إليه دعوى مطالبة بالتعويض عن الضرر المترتب على هذه التدابير.

الفقرة 2 –عمليات الشرطة

بامكان سلطات الشرطة استخدام القوة العمومية، وان اقتضى الحال عن طريق الاكراه، لضمان احترام النظام العام عندما تدعو الظروف إلى ذلك، ويمكنها حينئذ أن تستعمل أعوانا متخصصين يعهد إليهم بانجاز العمليات المادية اللازمة للمحافظة على النظام. غير أن الشروط التي يمكن أن تستخدم فيها القوة العمومية وضعت بشأنها نصوص تنظيمية تهدف إلى إحاطة هذا العمل الخطير المتمثل في الالتجاء إلى القوة ببعض الضمانات.

أ) هيئة الأعوان التي تؤلف القوة العمومية

يمكن أن تستعمل سلطة الشرطة في كل وقت أعوانا تابعين للشرطة. ويتعلق الأمر برجال القوات المساعدة ورجال الأمن الخاضعين لسلطة وزير الداخلية(2).

وتضم القوات المساعدة 38.539 رجلا منهم فقط فئة قليلة معينة بالادارة المركزية (3).

وينظمها الآن الظهير بمثابة قانون بتاريخ 12 أبريل 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 عدد 3313 صفحة 1410) وتخصص القوات المساعدة للمحافظة على النظام والأمن العمومي كما تقوم ببعض مهام الوقاية المدنية في حالة الكوارث وهي موضوعة

---

(1) انظر فيما بعد: الدفع بعدم المشروعية– القسم الثاني.

(2) وتعد تابعة لسلطة وزير الداخلية كذلك مديرية المحافظة على التراب الوطني المحدثة بظهير 12 يناير 1973 المعوض حاليا بظهير 2 يناير 1974.

(3) هذه الأرقام مستقاة من قانون المالية لسنة 1978 ومداولات البرلمان.

تحت «وصاية وزير الداخلية» وأمر استخدامها يرجع مبدئيا إلى الملك. أما الاصلاح الذي عرفته القوات المساعدة سنة 1976 فقد أريد به تحسين تنظيمها العام نظرا لتزايد عدد رجالها واتساع النطاق الجغرافي لمهامها منذ استرجاع الأقاليم الصحراوية. وبينما كانت تشرف عليها مفتشية عامة واحدة قبل سنة 1976 فقد أصبحت لها اليوم مفتشيتان عامتان تسهر كل واحدة منهما على جزء من التراب الوطني.

وتتوفر كل مفتشية عامة على إدارة للأركان على المستوى المركزي تمثلها لدى كل عامل قيادة اقليمية مكلفة بإدارة الوحدات ومراقبتها وتكوين رجال القوات المساعدة وتسخيرهم(1).

وهناك أخيرا نوعان من وحدات التدخل: وحدات التدخل العام (رجال مخزن متنقلين ورجال مخزن فرسان) التي ترابط بمجموع التراب الوطني ووحدات اقليمية تشمل رجال المخزن الاداريين في الدوائر القروية والحرس البلدي في الدوائر الحضرية. وتوضع هذه الوحدات تحت تصرف رجال السلطة (القواد والباشوات والعمال) ولا تستعمل فقط للمحافظة على النظام ولكنها تعني كذلك بعدة مهام إدارية في مقار مختلف السلطات الاقليمية والمحلية. كما يعهد إليها بمهام حراسة المباني العمومية وغيرها.

أما المديرية العامة للأمن الوطني التي حلت محل المديرية السابقة للأمن العمومي للحماية فقد احتفظت ببعض خاصيات تنظيمها. ويتمتع المدير تحت سلطة وزير الداخلية باختصاصات أسندت إليه مباشرة بموجب النصوص الصادرة باحداث المديرية. وتناط به على الخصوص سلطة اعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بتنظيم المصلحة، وتشتمل المديرية على مصالح مركزية ومصالح خارجية موزعة على أساس مصلحة للأمن الاقليمي في كل اقليم ويعمل بهذه المصالح نحو 12.000 رجل بإضافة 8.000 رجل لقوات الشرطة الحضرية. وتتوفر مديرية الأمن إلى جانب ذلك على فرق التدخل المتنقلة التي تضم أكثر من 2.000 رجل (2).

غير أن المحافظة على النظام يمكن أن يقوم بها في حالة عدم كفاية قوات الشرطة جنود موضوعون حاليا تحت سلطة الملك منذ حذف وزارة الدفاع الوطني. ويتعلق الأمر بالدرك الملكي الذي أحدثت في حظيرته وحدة للدرك الجوي والبحري (الظهير بتاريخ 22 يناير 1973 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 –الصحيفة 1101) وقوات مسلحة ملكية موزعة حاليا على ثلاثة مواقع عسكرية.

---

(1) يخضع هؤلاء الموظفون لنظام أساسي خصوصي: الظهير بمثابة قانون بتاريخ 4 أبريل 1973–الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 –ص 1093).

(2) ويتمتع موظفو الأمن الوطني بنظام أساسي استثنائي خاص بموجب المرسوم بتاريخ 23 دجنبر 1975.

ب) استعمال القوة العمومية

يتجلى المبدأ الأساسي بهذا الميدان في أن القوة العمومية لاتتحرك من تلقاء نفسها لأنها لاتعمل إلا بأمر من سلطة الشرطة. ويختص الوزير الأول بذلك عادة على المستوى الوطني غير أنه ينبغي أن لايغرب عن الاذهان أن الفصلين 2و9 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 12 أبريل 1976 يرجعان أمر تسخير القوات المساعدة إلى نظر الملك، ويمكن أن تفوض هذه السلطة إلى وزير الداخلية الذي يمكنه بدوره أن يفوضها لغيره زيادة على أن الاستعمال المحتمل للقوات المسلحة الملكية يرجع إلى نظر الملك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية.

وفي دائرة الاقليم أو العمالة فان العامل هو الذي يضطلع بمسؤولية المحافظة على النظام حيث أن الفصل 3 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يناير 1977 ينص على أنه «يجوز له أن يستعمل القوات المساعدة وقوات الشرطة والاستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية طبق الشروط المقررة في القانون».

ويتوفر العمال باستمرار على القوات المساعدة باستثناء وحدات التدخل العامة حيث أن الفقرة 2 من الفصل 9 من الظهير المشار إليه أعلاه بتاريخ 12 أبريل 1976 تبين أن استعمال هذه الوحدات رهين بقرار ملكي ماعدا في حالة استعجال: «يمكن في حالة وقوع حوادث خطيرة وطارئة تقتضي تدخلا سريعا أن يستعمل عمال العمالات والأقاليم رجال المخزن المتنقلين المرابطين في عمالاتهم أو أقاليمهم بشرط أن ينحصر هذا الاستعمال في دائرة اختصاصهم الترابي وأن يستشيروا في ذلك على الفور وزير الداخلية.»

ويضاف إلى هذا أن شروط استعمال القوة العمومية من لدن العامل تبقى محددة في منشور رئيس الوزارة بتاريخ 3 يناير 1959 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 –الصحيفة 234–).

ويمكن للعامل أن يستعين بالدرك الملكي في حالة عدم الاكتفاء بالوسائل العادية من القوات المساعدة وقوات الشرطة، ويستدعي لهذا الغرض قائد الدرك بالأقليم ليحدد معه التدابير اللازم اتخاذها ويتولى قائد الدرك تنفيذ هذه التدابير، وأخيرا يجوز للعامل «بصفة استثنائية وفي حالة الضرورة الملحة» أن يستعين بالقوات المسلحة الملكية، وتعتبر النصوص التنظيمية هنا أكثر دقة لأنه لايمكن التدخل إلا في حالة جد خطيرة ولأن الأمر يقتضي اشراف السلطة المدنية على السلطة العسكرية، ولا يمكن أن تتدخل السلطة العسكرية الا بطلب كتابي من العامل يحدد فيه المهمة المعهود بها إلى هذه السلطة وشروط تدخلها من حيث الزمان والمكان والتعليمات العامة التي تجب عليها مراعاتها في القيام بمهمتها، وفي حالة استعجال يمكن طلب السلطة العسكرية بواسطة الهاتف أو البرق مع تأكيد ذلك كتابة فيما بعد.

ويبقى العامل مسؤولا عن العمليات ويختص باتخاذ التدابير اللازمة وتحديد شروط تنفيذها، ويرجع النظر في تنفيذ هذه التدابير واختيار الوسائل الكفيلة بتحقيقها إلى السلطة العسكرية التي تحتفظ زيادة على ذلك بالقيادة الكاملة للجيوش.

وعلى المستوى المحلي تتوفر سلطات الشرطة على القوات المساعدة، ويمكنها أن تستعين بمصالح الشرطة (الأمن الاقليمي).

الباب الثاني
المرفق العمومي

إن الأنشطة المتعلقة بدر المنافع وتقديم الخدمات والمتجلية في نشاط المرفق العمومي تحتل مكانة أساسية من بين المهام التي تقوم بها الجماعات العمومية وتزداد أهميتها بالنظر إلى ما تعرفه من تطور هائل ومستمر يشاهد كل يوم.

غير أن هذه الأهمية تزداد وضوحا في البلدان التي تكون التنمية بها في طليعة الأهداف الوطنية لأن الدولة قادرة وحدها على وضع أسسها والسهر في نفس الوقت على ضمان التوفيق بين اتجاهها والصالح العام.

غير أنه وأمام تعدد هذه الأنشطة وتنوعها ينبغي التساؤل عما إذا كان من الممكن وصفها كلها بالمرافق العمومية وعما إذا كانت الجماعات العمومية تحتكر نشاط المرفق العمومي وعن مدى الآثار القانونية التي تترتب على وجود نشاط المرافق العمومية.

وللاجابة على هذه الأسئلة سيعنى أولا بدراسة ما يراد بالمرفق العمومي ثم بعرض المبادىء العامة المطبقة عليه وأخيرا بالتطرق لكيفيات تنظيمه وتدبير شؤونه.

الفرع الأول: مفهوم المرفق العمومي

عرف مفهوم المرفق العمومي تحولات وتغييرات جذرية منذ أن اكتست صياغته في بداية القرن بنظرية نظمت الواقع الاداري الناتج عن الاجتهاد القضائي آنذاك. وبما أن هذا المفهوم ساير فرض الحماية ووضع أسس القانون الاداري الحديث فقد تأثر بما عرفه هذا الميدان من تطور فيما بعد وأصبح اليوم يكتسي صبغة جديدة.

الفقرة 1 –المفهوم التقليدي للمرفق العمومي

يعرف المرفق العمومي بانه نشاط ذو مصلحة عامة تقوم به جماعة عمومية ويجري عليه نظام قانوني خاص يتمثل في القانون الاداري.

ثم إن التآلف شبه المطلق بين هذه العناصر الثلاثة: من نشاط ذي مصلحة عامة وهيئة عمومية ونظام قانوني خاص يضفي على مفهوم المرفق العمومي الكثير من التناسق والانسجام، ويمكن التحدث دون تمييز عن نشاط المرفق العمومي والنظام القانوني للمرفق العمومي أو الهيئة العمومية لابراز حقيقة واحدة لأن مختلف هذه العناصر لايمكن اعتبار كل منها على حدة.

أ) نشاط المرفق العمومي

يتعلق هذا النشاط بحاجات الجماعة التي لا يمكن وفقا للمفهوم الحالي اسنادها إلى المبادرة الخاصة. وفي الواقع وحسب الرأي السائد فان هذه الحاجيات ترتبط بالصالح العام الذي لا يمكن أن يتلاءم مع البحث عن الربح، حيث أنه يجب تلبيتها ولو اختفى جانب الربح أو كان النشاط نفسه غير ذي مردودية.

وبما أن السلطة العمومية لاتهتم سوى بتحقيق الصالح العام فانها تتكفل بسد هذه الحاجات، ويمكن أن يرتب النشاط المطابق لها في ثلاثة أصناف هي أولا المهام الكبرى التي تحتكرها الدولة: الدفاع عن حوزة البلاد والعدل والضرائب وغيرها، ثم المهام المترتبة على نوع من متطلبات التضامن الاجتماعي والاعانة ومكافحة الكوارث وغيرها. وأخيرا المهام اللازمة لارضاء الحاجات الأولية للحياة الاجتماعية: المحافظة على الصحة، المواصلات، والتعليم.

وتنحصر أنشطة المرفق العمومي في نطاق محدود لأن فكرة الصالح العام التي هي قاسمها المشترك لها مدلول محصور: لايدخل في نطاق الصالح العام الا ما هو ضروري للحياة الاجتماعية. وتمشيا مع الاديولوجية اللبيرالية فان الدولة تعمل في نطاق لايتعدى «المهام التي تستوجبها الضرورة العامة»، ويعتبر تدخلها استثناء بالنسبة لمبدأ المبادرة الخاصة.

ب) هيئة المرفق العمومي

ان استبعاد المبادرة الخاصة بحكم طبيعة الأنشطة التي يقوم بها المرفق العمومي قد جعل هذه الأخيرة تمارس تحت إشراف السلطات الادارية.

ولهذا فان تنظيم المرافق العمومية يساير في غالب الأحيان البنيات الادارية نفسها. وتوجد إلى جانب المرافق العمومية للدولة مرافق عمومية تحدثها الجماعات الترابية. ويعهد أحيانا ببعض الأعمال إلى هيئات مستقلة ملحقة بمختلف الجماعات الاقليمية وهذه الهيئات هي المؤسسات العمومية.

وإذا كان وجود أحد أنشطة المرفق العمومي يؤدي في جل الأحوال إلى إحداث هيئة عمومية يعهد إليها بهذا النشاط فان الأمر قد يختلف في بعض الأحيان. وهكذا تناط ببعض الخواص مهمة تسيير المرفق العمومي عن طريق الامتياز. غير أن السلطة الادارية تبقى في هذه الحالات محتفظة بسلطات واسعة للنظر في تنظيم المرفق العمومي الممنوح فيه الامتياز وفي شروط تسييره.

ولهذا فان جميع المرافق العمومية تظل بحكم صبغتها المشتركة خاضعة للسلطة الادارية المسؤولة عن الصالح العام.

ج) النظام القانوني للمرفق العمومي

بما أن نشاط المرفق العمومي ضروري لارضاء الحاجات الجماعية الأساسية فانه سيخضع لنظام قانوني من شأنه أن يضمن ارضاء هذه الحاجات كيفما كانت الظروف. ويكتسي هذا النظام صبغة نظام للقانون الاداري يتمتع بامتيازات عديدة أو تفرض عليه أساليب غير مألوفة للقانون العادي وتكون ضمانة لحسن انجاز مهمة المرفق العام بالرغم من العراقيل التي يمكن أن تعترض طريقها بسبب المواطنين أو بسبب الظروف أو السلطات الادارية نفسها.

وتتخذ السلطة المسؤولة عن المرفق العمومي مقررات قابلة للتنفيذ وتبرم العقود الادارية ويجوز لها نزع الملكية أو استعمال حق التسخير بينما تستفيد الأشغال التي تنجزها من النظام المطبق على الأشغال العمومية. وتضمن حماية المنقولات والعقارات بقواعد المحاسبة العمومية ونظام الأملاك العامة. ويستعمل المرفق العمومي في تسييره أعوانا عموميين. وبصفة عامة فان مبدأ المشروعية ومبدأ المسؤولية يحكمان عمل السلطة الادارية المكلفة بتدبير شؤون المرفق العمومي.

غير أن المرفق العمومي يمكن أن يعدل عن استعمال هذه الامتيازات كلما تبين له أنها غير ضرورية ويتجلى ذلك عندما يتعلق الأمر بانجاز أعمال أو عمليات تشبه ماديا الأعمال أو العمليات التي ينجزها الخواص. وحينئذ يجوز للسلطة الادارية العمل بحكم القانون العادي، فتوظف بعض الأعوان بمجرد عقد شغل وتحصل على ممتلكات بابرام عقود عادية. الا أن مجموع هذه الأساليب والطرق المنضوية تحت اسم التسيير الخاص تبقى بمثابة استثناء من أساليب تدبير الشؤون العادية أي تدبير الشؤون العامة.

الفقرة 2 –تطور مفهوم المرفق العمومي

يعتبر هذا التطور نتيجة المفهوم الجديد للصالح العام الذي تجاوز حدود ما هو ضروري للمجتمع إلى كل ما يمكن أن تكون له فائدة فيه أي إلى جميع الأنشطة الخاصة. ويتجلى أثر هذا التطور في تقهقر المفهوم التقليدي للمرفق العمومي.

أ) المفهوم الواسع للصالح العام

تحت تأثير مجموعة من الأحداث (الأزمات الاقتصادية الوطنية أو الدولية وظروف الحرب وغيرهما) أو الأفكار (المذاهب الاشتراكية) أصبح من البديهي جدا أن أي نشاط له انعكاسات على حياة الجماعة يدخل في إطار الصالح العام. وهكذا لم يبق وجود لأعمال تابعة بحكم طبيعتها للسلطة العمومية ولا تمكن هذه السلطة من التدخل خارج نطاقها. وزيادة على ذلك فان السلطة العمومية تختص بالنظر فيما إذا كان نشاط مايستطيع بحكم أهميته الكمية أو الكيفية أن يبرز الصالح العام وأن يبرر تدخلها.

ب) تقهقر مفهوم المرفق العمومي

يتجلى هذا التقهقر في ثلاثة مستويات:

1) لم يبق هناك تلازم بين عمل المرفق العمومي وعمل الصالح العام لأن كل نشاط خاص يمكن في وقت من الأوقات أن يكتسي صبغة نشاط ذي مصلحة عامة. ولكنه من البديهي أن لايدعو ذلك دائما إلى تدخل السلطة العمومية، ومتى ظهرت ضرورة هذا التدخل جاز القيام به بكل حدة وفق كيفيات مختلفة.

وينبغي التنبيه في هذا الصدد إلى أن اعداد أنظمة خاصة بالشرطة سيكون كافيا لضمان تطابق مزاولة الأعمال الخاصة والصالح العام.

وهكذا فان طريقة الالتجاء إلى الشرطة تساعد على تحقيق نتيجة قريبة من نتيجة المرفق العمومي. ويمكن أن يستنتج من هذا أنه ليس هناك ما يفصل بين الطريقتين فصلا مطلقا ولكنهما تبلوران فقط تطور تدخل الدولة إلى حد يظهر معه أن أعمال المرفق العمومي لاتشمل سوى جزء من أعمال الصالح العام من غير أن يتأتى تحديد ميدان قار وثابت لأعمال المرفق العمومي.

وعلى العكس من ذلك يمكن أن ترى السلطة العمومية أنه من الضروري مراقبة عمل من أعمال المرفق العمومي أو حتى التكفل باستغلاله دون أن يكتسي هذا الاستغلال صبغة عمل من أعمال المرفق العمومي. ولعل أفضل مثال تقليدي على ذلك يتجلى اليوم في مختلف الأعمال الاقتصادية التي تزاولها الجماعات العمومية لأن الأعمال البنكية أو الصناعية المعهود بهاإلى عدة مؤسسات عمومية لاتدخل في نطاق أعمال المرفق العمومي رغم الأهمية البالغة الي تكتسيها بالنسبة للمجتمع.

2) لايترتب بالضرورة على وجود نشاط للمرفق العمومي احداث هيئة عمومية لأن طرق تدخل السلطة العمومية يمكن أن تتسم خارج نطاق التكفل المباشر بتنوع وتفاوت كبيرين، ومما لاشك فيه انها غالبا ما تضطر إلى التكفل بالعمل عن طريق الاحتكار قصد تجنب اتجاه خاطىء للمبادرة الخاصة. كما هو الشأن مثلا بالنسبة للتجارة الخارجية.

غير أنه يمكنها كذلك أن تقتسم عملها مع الخواص بحيث تكون الفلاحة داخلة بهذه الكيفية في نطاق المبادرة الخاصة ونطاق الهيئات العمومية أو بحيث يجوز للجماعة العمومية أن تنضم إلى الخواص قصد الاستغلال المشترك لعمل معين مثلما هو عليه الشأن بالنسبة للنقل الجوي. ويجوز لها كذلك في مستويات مختلفة اقرار نظام ومراقبة للأعمال ينفرد الخواص بتطبيقهما رغم دخولهما في نطاق أعمال المرفق العمومي. كما يمكن الجمع بين طرق التدخل المذكورة. ويتجلى ذلك في أن الصحة العمومية التي يعنى بها قطاع طب خاص في نطاق أنظمة مهنية تتكفل بها كذلك هيئات إدارية تابعة لوزارة الصحة العمومية.

وبهذا الشكل فانه لا يجوز أن نستنتج ارتباط وجود هيئة عمومية بممارسة هذا الأخير لنشاط عادة ما يتولاه المرفق العام (الصناعة الفوسفاطية لا تعتبر مرفقا عاما) كما أنه ليس من الممكن القول بان الأنشطة التي تترك للمبادرة الخاصة لا تدخل قطعا في إطار المرفق العام.

3) يتجلى انحلال وحدة عناصر مفهوم المرفق العمومي في مستوى ثالث إذ أن أعمال الهيئات العمومية لم تعد خاضعة بالضرورة لنطاق قانوني خاص. ومتى كانت مماثلة لأعمال القطاع الخاص وجب أن تطبق عليها قواعد القانون العادي. ويتضح هذا على الخصوص بالنسبة للأعمال الصناعية والتجارية أو الفلاحية التي تقوم بها الهيئات العمومية.

وعلى النقيض من ذلك فان اعتبار عمل تابع لهيئة خاصة لايستثنى بالضرورة تطبيق القانون الاداري ولو جزئيا. وتبرز هذه الحالة كلما اعربت السلطة العامة عن عزمها على اسناد مهمة المرفق العمومي اليها. وهو عزم يستنتج من نظام أو مراقبة أو مساعدة تهدف إلى توجيه هذا العمل نحو ارضاء بعض حاجات الصالح العام (انظر القسم الثاني).

غير أنه ينبغي التذكير بان المجلس الأعلى اصدر منذ بضع سنوات مقررات قد تشكك في هذه الوضعية.

وهكذا يرجح هذا المجلس المعيار العضوي على المعيار المادي لتقرير قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في فصل عون يجري عليه القانون الخاص (25 نونبر 1966 –العباسي عبد العزيز (مقرر غير منشور) وفي مقرر يتعلق بفسخ عقد عمل اتخذه مدير

مؤسسة عمومية صناعية وتجارية أو حتى في مقرر بمعاقبة عون يجري عليه القانون الخاص اتخذه مدير مؤسسة عمومية تتولى مرفقا عموميا صناعيا وتجاريا (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –27 يناير 1977 –البداوي محمد، والغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –16 مايو 1977 –الصادق المومني– المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد –العدد 4. 1978 –ص 273و274).

وإذا كان هذا القضاء لايعني استثناء تطبيق القانون الخاص على موضوع القضية فان الغرفة المدنية بالمجلس الأعلى (13 أبريل 1977 –المكتب الوطني للسكك الحديدية ضد لكبيرة بنت قاسم ومن معها –المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد العدد 5 –1979– ص 173) قررت أن المسؤولية شبه الجنحية للمكتب المذكور يجب أن ينظر إليها على ضوء الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود وليس على أساس الفصل 88. فالمجلس الأعلى يستثني إذن تطبيق القانون الخاص على مسؤولية المرفق العمومي إزاء الغير، وبطبيعة الحال لايتناول هذا المقرر علاقات المرفق العمومي الصناعية والتجارية مع مستفيديها وموردِيها الذين يظلون خاضعين للقواعد الناتجة عن طبيعة العلاقات التعاقدية التي تربطهم بالمرفق والتي ترجع عمليا إلى القانون الخاص.

وإذا اقتصر المجلس الأعلى، في تبرير تطبيق الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود، على الاستناد إلى كون المكتب الوطني للسكك الحديدية مرفقا عموميا، جاز الاعتقاد أنه يستعمل صيغة تظل، إن لم تقدم بيانات تكميلية في هذا الصدد، مشوبة بما يكفي من الغموض وعدم الدقة لتعذر الحصول على استنتاجات نهائية فيما يتعلق بمجالها ومداها.

ج) المفهوم الحالي للمرفق العمومي

إن التطور الذي عرفه مفهوم المرفق العمومي لم يمس دون شك بصواب الفكرة الرئيسية التي كانت ترتكز عليها والتي مفادها أن السلطة العمومية تستطيع وحدها ضمان تحقيق الصالح العام. غير أنه أضفى على هذا المفهوم غموضا تاما.

ويقتضي الاعتراف بوجود مرفق عمومي قبل كل شيء تحليلا للنشاط المقصود إذ لا يمكن أن يوصف بالمرفق العمومي إلا الأعمال التي لها علاقة مباشرة وخاصة بالصالح العام غير أن هذا الوصف يبقى رهينا بحالة المجتمع في وقت معين.

ويقتضي كذلك الاعتراف بالمرفق العمومي تحليل كيفيات تدخل السلطة العمومية التي ينبغي أن تستخلص منها بوادر رغبتها في احداث مرفق عمومي أي الضمان المستمر لارضاء الحاجة المطابقة.

ويضاف إلى هذا كذلك أن وجود المرفق العام لم يعد يؤدي إلى تطبيق نظام قانوني مماثل ولكن إلى أنظمة تختلف بحسب الطابع الاداري أو الصناعي أو التجاري والفلاحي للمرفق العمومي. والحقيقة أن قضاء المجلس الأعلى شرع مؤخرا في النهوض بحركة توحيد لهذه الأنظمة ولو أن ذلك بقي في الوقت الحالي جزئيا. وفي النهاية ومع مراعاة هذا التطور القضائي الذي مازال في حاجة إلى تأكيد مجاله ومداه، يمكن القول، وفقا للقانون الوضعي، أن عددا محدودا من المبادىء الأساسية يظل مشتركا بين جميع المرافق العمومية.

الفرع الثاني: المبادىء الأساسية للمرفق العمومي

بما أنه من غير الممكن خضوع تسيير المرفق العمومي إلى نظام قانوني موحد فانه يخضع في مجموعه لعدد من المبادىء المشتركة يستند فيها إلى أن المرفق العمومي يهدف إلى ارضاء حاجة اجتماعية أساسية.

وحينئذ يكون من الطبيعي أن يسير المرفق العمومي بكيفية مستمرة وأن يستفيد بالمساواة من الخدمات التي يقدمها جميع من هم في حاجة إلى الاستفادة منها وأن يستطيع في الأخير التكيف مع تطور الحاجات الداعية إلى احداثه.

الفقرة 1 –استمرارية المرفق العمومي

يفرض مبدأ استمرارية المرفق العمومي على السلطة المسؤولة العمل على مواصلة سير المرفق كيفما كانت الصعوبات التي تعترض طريقه بالاضافة إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية مستمدة أساسا من ضرورة ضمان هذه الاستمرارية عند الحاجة بصرف النظر عن الواجبات والالتزامات الناتجة عن مبدأ المساواة في الظروف العادية. غير أن ضرورة استمرارية المرفق العمومي يبرز بحدة مشكل يتعلق بمدى انسجامه مع الاعتراف بحق الاضراب.

أ) المبـــــدأ

إذا كان احداث المرفق العمومي يهدف إلى ارضاء حاجة من حاجات الصالح العام فانه من الطبيعي أن يتم تسيير المرفق بكيفية مستمرة لأن كل توقف يعتبر انكارا للغاية المتوخاة من المرفق العمومي ولو لم يكن له بالضرورة أثر في الحال على حياة المجتمع. وهكذا فان توقف سير المرفق العمومي للمواصلات البريدية يؤدي على الفور إلى اضطراب في الحياة الاقتصادية والادارية وهو اضطراب ليست له نفس الأهمية التي يكتسيها الاضطراب الناتج في أمد بعيد عن توقف سير المرافق العمومية الثقافية على سبيل المثال.

ولهذا فانه من واجب السلطة الادارية ضمان السير المنتظم للمرفق. ويقابل هذا الواجب حق المستفيدين من المرفق العمومي في الحصول منه على خدمات مستمرة. ويمكن أن يعرض الامتناع عن تسيير المرفق على القاضي المختص بالنظر في الشطط في استعمال السلطة. وتمشيا مع نفس الطريقة يمكن أن تكون الجماعة العمومية مسؤولة عما يترتب على سير المرفق من ضرر.

ب) استمرارية المرفق العمومي وصعوبات تسييره

تتعارض استمرارية المرفق العمومي مع استناد السلطة الادارية إلى صعوبات تقنية أو مالية للامتناع عن ضمان تسييره.

ثم أن المرفق العمومي ولو كان يعمل في شكل صناعي أو تجاري لايهدف إلى الحصول على ربح. وهذا هو الفرق بالذات الملاحظ بين عمل المرفق العمومي والأعمال ذات المصلحة العامة التي يمكن أن تستغلها الجماعات بواسطة مقاولات عمومية.

وإذا كانت الضرورة تدعو للالحاح على تنظيم المرافق العمومية وفق معايير المردودية فان هذا الاتجاه رغم أهميته الكبرى لا يمكن أن يبرر إيقاف المرفق لمجرد ظهور عجز في تدبير شؤونه. ويجب على السلطة الادارية أن تعيد تنظيم المرفق على أساس قواعد جديدة مع التشبث بارضاء حاجة الصالح العام وهكذا فان اغلاق خط للسكة الحديدية ظهر عجز في استغلاله لايكون له مبرر إلا إذا وضعت رهن إشارة المستعملين وسائل نقل بديلة (وهذا هو المشكل الذي كان مطروحا منذ سنوات بالنسبة للخط الرابط بين سيدي قاسم وطنجة –أنظر تقرير البنك الدولي للانشاء والتعمير المشار إليه فيما سبق –الصحيفتان 226، 227 –الذي يعتبر الآن في طريق الحل بفضل حركة النقل الراجعة لانتعاش مدينة طنجة ولازدهار الأعمال الصناعية في الغرب).

ويلزم كذلك صاحب الامتياز في المرفق العمومي بضمان تسيير المرفق ولو تسبب له تطور الظروف الاقتصادية في خسائر مالية مع العلم أن نظرية الظروف الطارئة التي تطبق على هذه الحالة بالذات تمكن من الحصول على تعويض لهذه الخسائر بمساهمة للجماعة العمومية التي منحت الامتياز (انظر فيما بعد: العقود).

أما البحث عن التوفيق بين متطلبات الاستمرارية وبين الحتميات الاقتصادية والمالية لتسيير مرفق عمومي فيظهر بكل وضوح في عقد التنمية المبرم بين الشركة الوطنية للنقل الجوي (الخطوط الملكية المغربية) والدولة التي تعترف للشركة المذكورة بمهمتها المزدوجة كعامل

للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكأداة عمل للمرفق العمومي: «ان شركة الخطوط الملكية المغربية المستفيدة من امتياز في النقل الجوي بالمغرب ستسعى لتحقيق أقصى ما يمكن في كل مجال من مجالات نشاطها».

ج) استمرارية المرفق العمومي والظروف الاستثنائية

تضمن استمرارية المرفق العمومي بالالتجاء إلى نظرية الظروف الاستثنائية.

وبوجه عام فان واجب ضمان تسيير المرفق العمومي واجب موجود ومؤكد كيفما كانت الظروف. وإذا كانت الادارة غير ملزمة بانجاز المستحيل فانه يبقى عليها بعد ذلك أن تثبت وجود القوة القاهرة. أما الصعوبات التي تعترضها في تنفيذ هذا الواجب فيمكن فقط اعتبارها في تقدير المسؤولية التي قد تتحملها بخصوص الأضرار الناتجة عن سوء سير المرفق بالاضافة إلى أن السلطة الادارية ولو كانت الظروف تكتسي صبغة استثنائية تتوفر لديها سلطات متزايدة لمواجهة الحالة حيث أن قضاء المجلس الأعلى يستند صراحة. إلى مفهوم الظروف الاستثنائية الذي يمكن أن يبرر المس بالمشروعية المقررة بالنسبة للظروف العادية والتي قد تشل في مثل هذه الظروف عمل السلطة الادارية المسؤولة عن سير المرفق.

د) استمرارية المرفق وحق الاضراب

يظهر لأول وهلة أن مبدأ استمرارية المرفق يتعارض مع ممارسة حق الاضراب التي يترتب عليها بالضرورة وقف العمل. ويتضح من هذه الملاحظة أن حق الاضراب قد انكر على أعوان المرافق العمومية حيث أن الفصل 5 من المرسوم بتاريخ 2 يناير 1958 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 عدد 2372) ينص على «أن كل توقف عن العمل بصفة مدبرة وكل عمل جماعي أدى إلى عدم الانقياد بصفة بينة يمكن المعاقبة عنه علاوة على الضمانات التأديبية ويعم هذا جميع الموظفين»

ويمكن ابداء ملاحظتين بشأن هذا النص أولاهما أن الفصل المذكور رغم اندراجه في مرسوم ينظم ممارسة الحق النقابي للموظفين يظهر أنه بحكم عباراته ذات المدلول العام يشمل جميع الموظفين أي كل الأعوان الذين يساهمون في سير المرفق العمومي. وغير خاف أن هذا المنع لايستند فيه إلى الفصل 2 من الظهير الصادر في 16 يوليوز 1957 بشأن الحرية النقابية والذي كان يؤهل رئيس الوزارة وحده لتنظيم ممارسة هذا الحق من لدن الموظفين. ثم أن المجلس الأعلى أقر أن الفصل 5 من المرسوم المذكور استند فيه إلى السلطة التنظيمية العامة المخولة لرئيس الحكومة والتي تبيح له اتخاذ كل تدبير لازم لتسيير مجموع المرافق العمومية فيما إذا لم تكن هناك أحكام مخالفة لها قيمة قانونية عليا (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17 أبريل 1961 – مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى– الصحيفة 56).

وبناء على هذا يمكن أن تمنع السلطة التنظيمية الاضراب متى انعدم وجود نص له قيمة قانونية عليا يقر مشروعية هذا الاضراب.

أما اليوم فقد تغيرت المعطيات القانونية للمشكل إذ أن الفصل 14 من الدستور يؤكد أن «حق الاضراب مضمون وسيبين قانون تنظيمي الشروط والاجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق».

ويترتب على هذا النص تأويلان يمكن تقديمهما كما يلي:

1) ان الدستور عندما نص على أن «حق الاضراب مضمون» لايقصد سوى الموظفين الذين كان في امكانهم أن يزاولوه قبل سنة 1962 بحيث يستثنى أعوان المرافق العمومية من صنف المستفيدين من الفصل 14 من الدستور (1).

ذلك هو الآن موقف الادارة، وهو موقف تأكد في السنوات الأخيرة كلما شملت حركة اضراب موظفي المرافق العمومية.

ولعل لهذا التأويل مزية تبسيط الأمور وعدم تعقيدها، فهو ملائم للمحافظة على النظام والانضباط في صفوف الموظفين. ويمكن أن يكون مستمدا من الاقتناع بأن النزاعات القائمة بين السلطة العمومية وأعوانها يجب أن تسوى بطرق وأساليب أخرى.

غير أنه ينبغي التسليم بأن هذا التأويل يصطدم ببعض العراقيل القانونية لأنه يؤدي حتما إلى الاعتراف بأن للفصل 5 من مرسوم 2 يناير 1958 قيمة تساوي قيمة الفصل 14 من الدستور لأن هذا الفصل 5 لايمكن اعتباره تدبيرا يمكن أن تتخذه السلطة التنظيمية في حالة انعدام القانون التنظيمي المنصوص عليه في الدستور لتنظيم «الشروط والاجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق» نظرا لما يترتب عليه من منع عام ومطلق من ممارسة حق الاضراب.

2) يمكن كذلك الاعتماد على تأويل يتفق تماما مع مجموع المعطيات القانونية للمشكل ولا يتعارض مع مبدأ استمرارية المرفق العمومي.

ويمكن أن يلاحظ أن الفصل 14 من الدستور لايشتمل على أي تحديد بالنسبة لمن تشملهم أحكامه الشيء الذي لم يبق معه داع للظن أنه لايطبق على أعوان المرافق العمومية

---

(1) تعتبر معطيات المشكل حاليا متماثلة حيث أن الفصل 14 من دستور سنة 1972 محرر بنفس العبارات.

لاسيما وأنه تبين أن نص الدستور باللغة العربية وهو النص الرسمي وردت فيه كلمة «مضمون» (1)، وفي هذه الحالة يمكن أن يعتبر أن هذا الفصل قد نسخ ضمنيا وبالضرورة الفصل 5 من مرسوم 1958.

غير أن ممارسة هذا الحق كغيره من الحقوق يجب أن يتوافق مع ضرورات النظام العمومي وسير المرافق العمومية.

وقد نص الدستور على أن المشرع هو الذي يختص عادة بتحقيق هذا التوفيق بموجب قانون تنظيمي، الا أن السلطة التنظيمية تحتفظ في حالة سكوت المشرع بحق التوفيق بين ممارسة حق الاضراب ومتطلبات حسن سير المرفق العمومي. ولا يحظر عليها سوى المنع العام والمطلق لممارسة هذا الحق علما بأن الدستور قرر مشروعيته بوجه عام.

وهكذا فان النصوص التي كانت قبل سنة 1962 تمنع الاضراب على بعض اصناف الأعوان تحتفظ الآن بقيمتها ضمن الحدود التي يرتكز فيها هذا المنع على المميزات الخاصة لبعض المرافق المضطلعة بمهمة أساسية لاتقبل أي توقف أو انقطاع في العمل. وتنطبق هذه الحالة على مصالح الأمن والنظام العمومي التي لايجوز لموظفيها ممارسة حق الاضراب (رجال القوات المسلحة الملكية وقوات الشرطة والقوات المساعدة).

ومما تجدر الاشارة إليه أن نصوصا أخرى منعت بعد صدور الأمر بتنفيذ الدستور ممارسة حق الاضراب على المتصرفين بوزارة الداخلية (الفصل 15 من ظهير فاتح مارس 1963) وعلى موظفي إدارة السجون (الفصل 35 من المرسوم الملكي بتاريخ 2 يناير 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2832 –الصحيفة 227)، مع العلم أن هؤلاء الموظفين يخضعون لـ: «جميع قواعد الانضباط العسكري» الذي يستثنى طبعا من ممارسة حق الاضراب.

غير أن منع ممارسة حق الاضراب المضمون بالدستور لايمكن أن تظهر مشروعيته الا ضمن الحدود التي يكون فيها ضروريا لضمان حسن سير المرافق العمومية الأساسية للمحافظة على النظام واستتباب الأمن في المجتمع، وعند انعدام نصوص تشريعية فان السلطة الادارية المختصة بالاستناد إلى حكم المجلس الأعلى في قضية محمد الحيحي يتعين

---

(1) انظر كليس: «النظام القانوني للمقاولات العمومية» في «تسيير المقاولات العمومية بالمغرب» –ص 27.

cf. CLAISSE (A): Le régime juridique des entreprises publiques, in «La gestion des entreprises publiques au Maroc, p. 27.

عليها سن التنظيم اللازم بحيث يدعى عند الاقتضاء قاضي الحكم في قضايا الشطط في استعمال السلطة للتأكد من أن التحديدات التنظيمية الموضوعة لممارسة هذا الحق تستمد مبررها من صبغة المرفق الأساسية ومن أنها متلائمة مع ضرورة ضمان سيره المرضي.

الفقرة 2 –مبدأ المساواة

بما أنه تم تنظيم المرفق العمومي لارضاء حاجات جماعية فانه من الطبيعي أن تيسر كذلك لجميع أعضاء المجتمع الاستفادة من نشاطه.

ويضاف إلى هذا المبرر المنطقي المبدئي مبرر قانوني يستخلص من الباب الأول من الدستور المستند فيها إلى مبدأ عام لمساواة المواطنين بتطبيقه على ميادين خاصة مثل المساواة في تقلد الوظائف والمناصب العمومية والمساواة في التكاليف العمومية.

أ) المساواة في ولوج وظائف المرفق العمومي

يفهم من هذا أن لكل فرد الحق في شغل منصب عمومي متى توفرت لديه الشروط المطلوبة في النصوص التشريعية بخصوص المناصب العمومية وشروط الجنسية والمروءة والقدرة البدنية والعقلية والمهنية. ولا يمكن العمل بأي ميز على أساس الآراء المختلفة ولا على أساس الجنس.

ب) المساواة في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي

يجب أن يعامل مستعملو المرافق العمومية والمستفيدون منها على قدم المساواة متى توفرت لديهم الشروط القانونية المطلوبة.

ويمكن أن تختلف هذه الشروط من مرفق إلى آخر. غير أن هناك تمييزا هاما بين المرافق العمومية الادارية والمرافق الصناعية والتجارية.

ويتجلى ذلك في أن المواطن المستعمل للمرافق الأولى يعتبر في وضعية قانونية وتنظيمية تطبق على الجميع وتمتاز في غالب الأحيان بمجانية الخدمات المقدمة.

وفي مقابل ذلك فان مستعملي المرافق الصناعية والتجارية يمكن أن يتحملوا آثار كون هذه المرافق تعمل في دائرة احترام القوانين والأعراف التجارية التي تقتضي في جل الأحوال

معاملة تتفاوت حسب بعض أصناف الزبناء المستعملين، لأن مبدأ المساواة لايتعارض مع تخصيص معاملات مختلفة لأصناف مستعملين متباينة ولكنه يتنافى فقط مع التمييز بين مستعملين من صنف واحد. وبهذا يمكن تحديد تعاريف تفاضلية لمستهلكي الكميات الهامة من الطاقة الكهربائية تكون مقاديرها متساوية بالنسبة لجميع الذين يستهلكون نفس الكمية من الكهرباء.

ج) المساواة أمام أعباء المرفق العمومي

يعمل المرفق العمومي لصالح المجتمع. وإذا ترتب على عمله ضرر كان من الطبيعي أن لاتتحمل الضحية آثار ذلك وحدها.

وعلى هذا الأساس يمكن نظريا الاستناد إلى مبدأ مسؤولية الجماعات العمومية (1) غير أن اللامساواة لاتكفي في جل الحالات لالقاء المسؤولية على الجماعة العمومية حيث أن القضاء يفرض أن يكون هناك خطأ أو خطر لكي يمنح تعويض عن اللامساواة المترتبة على الضرر ويبقى مع ذلك، ولو عند عدم ثبوت أي خطأ أو وجود أي خطر أن يقبل القاضي في بعض الحالات الحكم على الجماعة بأداء التعويض عن الضرر متى تجاوزت خطورة هذا الضرر أهمية التكاليف المتعين على الأفراد تحملها في الحياة بالمجتمع، وهكذا فان أساس المسؤولية في هذه الحالة هو مبدأ المساواة أمام أعباء المرفق، وذلك بكيفية مباشرة وخاصة. (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 16 يوليوز 1959 –مدينة طنجة ضد السيد مارتان– مجموعة الأحكام –الصحيفة 189 –وبتاريخ 21 دجنبر 1961 –مدينة الدار البيضاء ضد السيد ماغرو –مجموعة الأحكام –الصحيفة 225 –مجموعة أحكام محاكم الاستئناف لسنة 1962 –الصحيفة 219).

وإذا كانت تترتب بعض التكاليف على تسيير المرفق العمومي فانه ينبغي كذلك توزيع هذه التكاليف على قدم المساواة. وقد قرر المجلس الأعلى أن السلطة المسندة إليها المهمة التنظيمية ملزمة بان تحترم في التدابير التي تتخذها المساواة في معاملة المعنيين بالأمر.

غير أن هذا المبدأ قد لايتعارض مع اتخاذ تدابير خاصة بالنسبة لأصناف مقاولات مختلفة ما دامت هذه التدابير مطابقة للغاية المتوخاة من التنظيم ومستمدة من ضرورة تحقيق هذه الغاية نفسها –(الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19–3–1962 –شركة الزيوت مجموعة الأحكام –الصحيفة 37).

---

(1) انظر فيما بعد، نظام المسؤولية الادارية.

وعندما رفعت إلى المجلس الأعلى دعوى من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد قرار تنظيمي من أجل خرقه مبدأ مساواة المواطنين في التكاليف العمومية أتيحت لهذا المجلس لأول مرة فرصة التعريف بموقفه في هذا الصدد:«...حيث أن مبدأ مساواة المواطنين في التكاليف العمومية لايطبق إلا على أشخاص يوجدون في وضعية مماثلة وحيث أن للادارة الحق في اقرار أنظمة مختلفة بالنسبة لأصناف أشخاص وأعمال مختلفة دون امكانية خرق مبدأ المساواة...» (3 يوليوز 1968 –النقابة الوطنية المهنية لأعوان التأمين العامين –حكم غير منشور)(1).

الفقرة 3 –مبدأ الملاءمة.

يجب الاهتمام بتغيير تنظيم المرفق العمومي وطرق تسييره بصورة تراعى فيها متطلبات الصالح العام المختلفة.

وهكذا تسند إلى السلطة الادارية مهمة تكييف المرفق قصد ارضاء الحاجة المرتبطة به. وتختص هذه السلطة كذلك بالغاء المرفق العمومي إذا اختفت الحاجة التي أحدثت من أجله أو إذا كان من الممكن ارضاء هذه الحاجة طبق شروط أحسن بواسطة مرفق عمومي آخر.

ويستنتج من المبدأ أنه ليس لأي شخص كان حق مكتسب في الابقاء على شروط تنظيم أو تسيير المرفق الذي كان معمولا به وقت اتصال هذا الشخص بالمرفق. ويتعلق ذلك بالموظفين والمنتفعين والممونين على السواء.

ويمكن في كل وقت ادخال تغيير على أماكن تعيين الأعوان وظروف عملهم وتنظيم المرفق، كما يمكن الغاء المناصب رغم ما يقتضيه هذا التدبير من احترام بعض القواعد ومن تخويل حقوق في التعويض عن الاعفاء من العمل.

ويتحمل المنتفعون سواسية جميع التغييرات التي ترى السلطة المسؤولة أنه من الضروري ادخالها على المرفق. ويكتسي المبدأ صبغة خاصة فيما يتعلق بالمرافق التي لاتعمل بالمجان بالاضافة إلى أن ارتباط المستعمل بالمرفق بحكم عقد الاشتراك لايتعارض مع حرص السلطة المختصة على تغيير تعريفة الخدمات المقدمة.

---

(1) يرى المجلس الأعلى في هذه القضية أن القرار الوزيري موضوع الطعن لايخرق مبدأ المساواة لأن التكاليف التي يفرضها على الوسطاء والسماسرة في التأمين تتعلق بصنف مستقل من المؤمن لهم وشركات التأمين وان هذا التدبير يندرج في نطاق مخطط عام يهدف إلى وضع مواصفات المهنة التي تقتضي اتخاذ تدابير خاصة بالصنفين الآخرين معا.

وأخيرا فان مبدأ الملاءمة يعتبر أساسا غير منازع فيه لسلطة التعديل من جانب واحد للعقود الادارية المبرمة مع ممولي المرفق، ويمكن أن تغير بنود العقود لمراعاة حاجات المرفق، وفي هذه الحالة يخول التغيير طبعا الحق في التعويض طبق شروط معينة.

الفرع الثالث: تنظيم وتسيير المرفق العمومي

الفقرة 1 –احداث المرفق العمومي

ان تحويل نشاط ما إلى مرفق عمومي يعتبر قرارا ذا أهمية من جوانب متعددة.

فهو قبل كل شيء يقلص مجال عمل المبادرة الخاصة ان لم يقض عليه تماما في بعض الأحيان، كما أن له آثارا قانونية لأن السلطة العمومية يمكن أن تسخر في سبيل هذا النشاط موارد الامتيازات التي تتمتع بها.

ولهذا التحويل في الأخير آثار مالية لأن الجماعة العمومية مضطرة لمواصلة استغلال هذا النشاط ولو ظهر عجز في تدبير شؤونه، وتحمل هذه الأسباب المختلفة على الاعتراف للمشرع بالاختصاص اللازم لاحداث المرافق العمومية للدولة وبالتالي لالغائها رغم أن الدستور لم ينص على ذلك بصريح العبارة، غير أن الدستور يحتفظ في نصه سواء في سنة 1962 أو 1970 بالاختصاص التشريعي لاتخاذ تدابير للحد من حق الملكية وكذا لاحداث الموارد والنفقات العمومية، وعلى العكس من الدستورين السابقين فان دستور سنة 1972 يجعل القانون يختص باحداث المؤسسات العمومية وتأميم المقاولات وتحويل مقاولات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ولعل هذه الأحكام المختلفة تكون الأساس الدستوري لاختصاص المشرع باحداث المرافق العمومية التي تهم بحكم الضرورة الملكية الخاصة وحرية التجارة والصناعة والمالية العمومية.

وتحدث المرافق العمومية المحلية من لدن المجالس التداولية عملا بمقتضيات تشريعية منصوص عليه بصريح العبارة سواء في الميثاق الاقليمي أو الميثاق الجماعي. ويضاف إلى هذا ان حرية المجالس مقيدة بمفهوم النفقات الاجبارية التي ينطبق بعضها كذلك على خدمات اجبارية وكذا بالنظام الأساسي النموذجي الصادر سنة 1964 بشأن المكاتب الجماعية المتمتعة بالشخصية المدنية (المرسوم الملكي بتاريخ 29 شتنبر 1964 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2738 –الصحيفة 742).

وفي مقابل ذلك يظهر أنه لا خلاف في حرية احداث المرافق العمومية المحلية متى برزت محليا حاجة اجتماعية عجزت المبادرة الخاصة على ارضائها أو كانت غير قادرة على ارضائها ضمن أحسن الظروف.

أما قرار احداث المرفق العمومي سواء كان ذلك في شكل قانون أو مقرر للمجلس المحلي فيفرض على السلطة المختصة القيام بتسيير هذا المرفق. ويجوز للمنتفعين منه أي المنتفعين المحتملين أن يطلبوا من القاضي العمل على احترام هذا الواجب اما بالغاء المقررات التي تمنع تنظيم المرفق واما بالحكم على السلطة التي تمتنع عن ذلك بالتعويض عن الضرر الذي يمكن أن يترتب على امتناعها من العمل.

الفقرة 2 –طرق تدبير المرفق العمومي

لاتدبر أنشطة المرفق العمومي بكيفية موحدة نظرا لتعدد طرق التدبير. غير أنه يلاحظ منذ حصول البلاد على استقلالها أن الدولة تميل إلى تعزيز سيطرتها على تدبير شؤون المرافق العمومية باحلالها بعض المكاتب محل المقاولات ذات الامتياز السابقة.

وتجدر الاشارة في هذا النطاق إلى ان الطرق التقليدية المستعملة نظريا تتمثل في الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية والامتياز مع العلم أن الالتجاء إلى هيئات خاصة الذي يكتسي طابعا أساسيا في ميدان مراقبة الاعمال الاقتصادية ذات المصلحة العامة لايلعب سوى دور محدود في تدبير شؤون المرافق العمومية نظرا لاقصاء جل المقاولات ذات الامتياز.

أ) الاستغلال المباشر

يتجلى في تعهد الجماعة العمومية بادراة نشاط المرفق العمومي بنفسها.

وعلى هذا الشكل تنظم أهم المرافق العمومية الادارية كالقضاء والدفاع الوطني والضرائب والتعمير والتعليم وغيره. وكذلك الشأن فيما يتعلق بالجماعات المحلية: الأشغال البلدية ومكافحة الحريق وغيره.

ولا تتمتع المرافق العمومية المستغلة عن طريق الوكالة بشخصية قانونية مستقلة عن الجماعة العمومية التي تتولى تنظيمه. ويكتسي ذلك أهمية خاصة بالنسبة للوزارات والمصالح الخارجية التي ينبغي رفع تقارير بشأن أعمالها وعملياتها إلى الدولة على غرار ما هو معمول به فيما يخص جميع أعمال المصالح المحلية التي ترفع تقارير عنها إلى الجماعة المحلية الساهرة على تنظيمها. وتمول هذه المصالح بميزانية الجماعة المعنية التي تستعمل أعوانها وممتلكاتها.

غير أنه ينبغي التأكيد أن لفظة وكالة كثيرا ما تكون غير صالحة للدلالة على هيئات تعتبر في الواقع مؤسسات عمومية. وتنطبق هذه الحالة على الوكالة السابقة للاستغلالات الصناعية وعلى الوكالات البلدية المتمتعة باستقلالها ازاء الدولة أو الجماعات.

ب) المؤسسة العمومية (تذكير)

يطلق عليها أحيانا اسم المكتب أو الوكالة وقد عرف هذا الأسلوب في التسيير انتشارا ملحوظا.

ويمكن الاكتفاء هنا بالاشارة على سبيل التذكير إلى أن هذه الطريقة تتجلى في ان تناط بهيئة متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال الاداري والمالي مهمة تدبير نشاط مرفق عمومي أو نشاط ذو منفعة عامة تحت مراقبة الجماعة الترابية الملحقة بها المؤسسة.

ثم أن هذه الطريقة التي تساعد على مرونة هامة في تسيير نشاط معين تمتاز أيضا بابراز النتائج المالية للاستغلال ولهذا فان المؤسسة العمومية تتلاءم تماما مع تدبير شؤون المرافق العمومية الصناعية والتجارية (1).

ج) الامتياز

لعب الامتياز في المرفق العمومي دورا هاما في تدبير شؤون المرافق العمومية منذ سنة 1913. ورغم أن مكانته اليوم أصبحت أقل أهمية نظرا لتكفل الجماعات العمومية بمقاولات الامتياز السابقة فان دراسة نظامه القانوني ينبغي أن تعار اهتماما خاصا لأنه مازال يستعمل ولو في إطار مفهوم جد مغاير.

1) طريقة منح الامتياز

تهدف هذه الطريقة إلى أن تناط بمقاولة خاصة مهمة استغلال نشاط مرفق عمومي بعد الاهتمام عند الاقتضاء بوضع أسسه المادية. ولهذا فان منح الامتياز في مرفق عمومي غالبا ما يلازمه منح امتياز في الأشغال العمومية. وغير خاف أن هذه الطريقة استعملت في وقت كان يعترف فيه بضرورة اجراء السلطة العامة مراقبة على بعض الأنشطة الأساسية إلى جانب رفض الفكرة التي تقتضي قيام الجماعات العمومية بالعمليات الصناعية أو التجارية وما يستلزم ذلك من الاشراف على هذه الأنشطة والتي لايتوفر لديها من أجل تحقيقها، المقدار الكافي من رؤوس الأموال اللازمة والموظفون الأكفاء.

ولذلك استعمل الامتياز أساسا في ميدان المواصلات (السكك الحديدية والهاتف) وفي ميدان تزويد السكان بالمواد الأساسية (الماء والكهرباء) أو في ميدان استغلال الموانىء.

---

(1) انظر ما سبق

وكان الالتجاء إلى المقاولات الخاصة يساعد الجماعات العمومية على الاستفادة من مساعدة مالية وتقنية. ويضاف إلى هذا أن طريقة منح الامتياز –رغم ازدواجية هذا التبرير– عرفت تطورا عميقا لسببين اثنين:

أولهما أن طريقة منح الامتياز التي كانت تهدف إلى أن يعهد إلى رأس المال الخاص بمهمة حاسمة وهامة في تدبير شؤون الأعمال المطابقة لحاجة اجتماعية ما أصبحت غير متلائمة مع المفهوم الجديد لكل من دور الدولة والصالح العام. والواقع، أنه ليس كون المرفق العمومي يهدف من خلال نشاطه إلى تحقيق أرباح هو الذي يتعارض مع المفهوم الجديد للصالح العام بل تملك الخواص للأرباح الناتجة عن استغلال نشاطات المرفق العام هو الذي يتناقض مع هذا المفهوم.

وفي المغرب يتجلى السبب الثاني الذي ساعد بكثير على التراجع عن العمل بالامتياز الذي كان قبل ابرام عقد الخزيرات ولا سيما قبل فرض الحماية على البلاد يشكل وسيلة أساسية لدخول رؤوس الأموال الأجنبية بوجه عام والاموال الفرنسية بوجه خاص في مجال نشاطات المرفق العمومي وبالتالي إلى اقتصاد البلاد.

هذا وقد شمل مجال أعمال الشركات الأجنبية (1) النقل عبر السكك الحديدية وجزءا من قطاع المواصلات السلكية (المنطقة الشمالية) وانتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية وتوزيع الماء والنقل الحضري واستغلال الموانىء.

وكان من الضروري أن يترتب على استرجاع المغرب حريته واستقلاله استعادة الدولة والجماعات العمومية الأخرى من جديد الامتيازات الممنوحة سابقا. وقد تحقق الآن استعادة جميع الامتيازات.

2) استرداد المرافق العمومية ذات الامتياز

في مجال النقل عبر السكك الحديدية تمت هذه العملية باسترجاع شركتين للامتياز من أصل ثلاث شركات (2) واحداث المكتب الوطني للسكك الحديدية (الظهير بتاريخ 5 غشت 1963 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 –تحت عدد 2650

---

(1) انظر «لاهاي» المشار إليه اعلاه ص 285 وما يليها –عياش –المغرب، المطبوعات الاجتماعية لسنة 1956.

cf. R. LAHAYE, op. cit., pp. 285 et ss- A AYACHE, le Maroc, éd. sociales, 1956.

(2) يتعلق الأمر بالامتيازات الممنوحة لشركة السكك الحديدية بالمغرب وشركة السكك الحديدية بالمغرب الشرقي.

-الصحيفة 1917). ولم يبق هناك الا الامتياز الممنوح لشركة السكك الحديدية لطنجة فاس التي يدبر شؤون مجموع شبكتها المكتب الوطني للسكك الحديدية (1).

وعهد كذلك بانتاج الطاقة الكهربائية وتوزيعها إلى هيئات وطنية مثل المكتب الوطني للكهرباء (الظهير بتاريخ 5 غشت 1963) الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2650 -الصحيفة 1916) الذي أصبح يحتكر انتاج الطاقة الكهربائية، بينما أخذت الجماعات المحلية تحدث وكالات جماعية تعهد إليها بتدبير شؤون المرفق العمومي لتوزيع الكهرباء. وكذلك الشأن بالنسبة لتوزيع الماء حيث كانت تقوم بذلك شركات ذات امتياز (2) مع العلم أن هذه الوكالات ليست في الواقع سوى مؤسسات عمومية جماعية.

وعلى غرار هذه الطريقة كذلك ينظم حاليا بأهم البلديات المرفق العمومي للنقل العمومي داخل المدار الحضري.

ومما تجدر الاشارة إليه أيضا أن استغلال المرافق العمومية للموانىء عهد به إلى هيئات وطنية مثل احداث مكتب الشحن والافراغ بميناء الدار البيضاء (الظهير بتاريخ 12 نونبر 1963 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2665 -الصحيفة 2625) الذي يقوم منذ سنة 1966 باستغلال ميناء آسفي (المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 30 دجنبر 1966 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2854 -الصحيفة 1548)، ومنذ ذلك الحين انتهى العمل بالاتفاقية المتعلقة بتسيير الشركة القنيطرية للشحن

---

(1) توفيق القباج: «المرفق العمومي للنقل البري» رسالة دبلوم الدراسات العليا للقانون العام -كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الرباط 1965.

cf. T. KABBAJ: Le service public des transports terrestres, mémoire D.E.S. de droit public «Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales» Rabat, 1965.

(2) مثلا الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بالدار البيضاء -ظهير 21 أكتوبر 1961 «الجريدة الرسمية لسنة 1961 تحت عدد 2557 -ص 2743) ووكالة الرباط وسلا (القرار الوزيري بتاريخ فاتح مارس 1965 -الجريدة الرسمية لسنة 1965 ص 1200) ووكالة تطوان (القرار الوزيري بتاريخ 8 مايو 1968 -الجريدة الرسمية لسنة 1968 ص 1324)، وتوالت عمليات احداث الوكالات الجماعية الجديدة والوكالات المشتركة بين الجماعات خلال السنوات الأخيرة بينما حولت وكالات جماعية سابقة إلى وكالات مشتركة بين الجماعات في الرباط وفاس ومراكش.

والافراغ والمناولة (القرار الوزيري بتاريخ 5 أكتوبر 1965 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 عدد 2781 الصحيفة 277) ووقع استرداد الامتياز في استغلال ميناء المحمدية (المرسوم الملكي بتاريخ 28 يونيو 1967 –الجريدة الرسمية عدد 2853 الصحيفة 1504) وعهد كذلك بتسيير الميناءين المذكورين إلى مكتب الشحن والافراغ لميناء الدار البيضاء الذي يتولى حاليا تسيير جميع المنشآت المينائية بالمملكة.

ويرجع تركيز هذا التسيير إلى اعتبارات تقنية وأسباب مالية.

وإذا أضيف إلى ذلك ان مرافق عمومية هامة منح الامتياز فيها اما إلى شركات اقتصاد مختلط (النقل الجوي بالنسبة لشركة الخطوط الملكية المغربية) واما إلى بعض المكاتب (توزيع الكهرباء أو الماء إلى وكالة الاستغلالات الصناعية التي أصبحت اليوم المكتب الوطني للماء الصالح للشرب) تبين أن سياسة استرجاع المرافق العمومية التي وقع الاقدام عليها منذ عدة سنوات قد أصبحت تسير في طريق انجازها التام.

وينبغي التأكيد هنا أن تقنية منح الامتياز التي تقلصت أهميتها التقليدية بكثير مازالت شائعة الاستعمال. غير أن مدلولها يتغير متى كانت الهيئات المستفيدة من الامتياز هيئات عمومية أو شركات اقتصاد مختلط وسيتجلى هذا التغير بصورة أكثر وضوحا وقت التعرض إلى الخطوط الكبرى للنظام القانوني للامتياز.

3) النظام القانوني للامتياز

الامتياز اتفاقية تسند بموجبها جماعة عمومية إلى مقاولة خاصة أو هيئة عمومية أو شبه عمومية مهمة استغلال مرفق عمومي طبق شروط تحدد في كناش تحملات وبمقابل يتمثل غالب الأحيان في قبض وجيبة من المستعملين.

ويجب أن يصادق على عقد الامتياز بمرسوم فيما يخص الدولة ومن لدن المجالس فيما يخص الجماعات المحلية.

ويترك اختيار الملتزم إلى نظر الجماعة التي تمنح الامتياز. وتفسر هذه الحرية في الاختيار بكون الامتياز يؤدي إلى إقرار علاقات ضيقة بشكل خاص بين الجماعة التي تمنح الامتياز والملتزم منه بحيث يظهر أنه من غير الملائم أن يكون اختيار هذا المستفيد رهينا بمسطرة آلية مثل المناقصة.

ويعتبر الامتياز عقدا مختلطا إذ يكتسي في آن واحد صبغة تعاقدية وتنظيمية مع العلم أن الصبغة التنظيمية تشمل كل ما يتعلق بتنظيم وتسيير المرفق العمومي كي تستطيع السلطة التي تمنح الامتياز ادخال تغيير عليها في كل وقت طبقا لمبدأ التكييف.

وفي مقابل ذلك فان الضمانات المعترف بها للملتزم من الامتياز تكتسي صبغة تعاقدية (مدة الامتياز–الضمانات المالية مثل الأجور والممتلكات والحصص المالية المساهم بها). ويجب على الملتزم أن ينفذ شخصيا التزاماته وفقا لبنود كناش التحملات ويجوز له أن يستعمل امتيازات السلطة العمومية التي تفوضها اليه السلطة مانحة الامتياز مثل احتلال الاملاك العمومية ونزع الملكية واستيفاء الوجيبات من المستعملين.

غير أن السلطة التي تمنح الامتياز تحتفظ لنفسها باختصاصات مراقبة واسعة النطاق: سلطات الشرطة (شرطة السكك الحديدية والموانىء وغيرها) وسلطة ادخال تغيير على تنظيم وتسيير المرفق وسلطة المراقبة التقنية والادارية لتدبير شؤون الملتزم من الامتياز وأخيرا سلطة المراقبة المالية.

ويتجلى ذلك في أن الظهائر بتاريخ 14 أبريل 1960 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2478 –الصحيفة 1350) تجعل بالخصوص المقاولات التي تدير مرفقا عاما عن طريق الامتياز خاضعة لمراقبة وزارة المالية واللجنة الوطنية للحسابات التي حل اليوم محلها المجلس الأعلى للحسابات.

ويضاف إلى هذا أن الظهير بتاريخ 19 يوليوز 1962 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1962 تحت عدد 2596 الصحيفة 1766) والنصوص الصادرة بتطبيقه (الظهير بتاريخ 16 نونبر 1963 والمرسوم بتاريخ 14 نونبر 1963 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2668 الصحيفتان 2817 و2818) أدت إلى اقرار نظام أساسي للمستخدمين تتخذ المبادىء المنصوص عليها فيه قاعدة للأنظمة الأساسية الخاصة بمستخدمي كل مقاولة ذات امتياز.

ويضمن احترام مختلف الواجبات الملقاة على كاهل الملتزم بوجود عقوبات مختلفة تتمثل في عقوبات مالية والوضع تحت الحراسة القضائية وهما عقوبتان يمكن أن تصدرها السلطة على انفراد. غير أن العقوبة الأكثر صرامة وهي سقوط الحق في الامتياز لايمكن في مقابل ذلك أن يصدرها إلا القاضي المختص بالنظر في العقد.

وينتفع صاحب الامتياز كذلك من بعض الحقوق المتمثلة في الوسائل التي تلتزم السلطة مانحة الالتزام بجعلها تحت تصرفه والتي سبق القول أنها تشكل امتيازات السلطة

العمومية ومن أهمها احتكار الاستغلال. ويجب أن تؤمن الضمانات المالية التوازن المالي للامتياز الذي يشكل حقا أساسيا بالنسبة للملتزم حيث أن المس بهذا التوازن المالي يفرض على السلطة مانحة الامتياز المساهمة في اعادة اقراره بمنح تعويضات أو إعانات مالية. وقد تم وضع نظرية فعل الأمير ونظرية الظروف الطارئة لضمان هذا التوازن (1).

وينتهي العمل بالامتياز عادة عند انصرام المدة التي أبرم من أجلها. ويمكن أن ينتهي كذلك عن طريق الاسترداد المنصوص عليه في غالب الأحيان في عقد الامتياز. ويمكن استعمال هذه الطريقة أيضا في حالات غير منصوص عليها في اتفاقية الامتياز. وحينئذ يتعلق الأمر باسترداد غير تعاقدي وهذه بالضبط هي طريقة الاسترداد التي استعملتها الدولة لاسترجاع أهم الامتيازات في المرفق العمومي للسكك الحديدية. وأخيرا يمكن فسخ عقد الامتياز على سبيل العقوبة.

وتترتب على تسوية النزاعات الناشئة عن تسيير الامتياز معاملة تتفاوت حسب طبيعة العلاقات التي تربط بين طرفي النزاع.

والواقع أن العلاقات التي تربط بين السلطة مانحة الامتياز والملتزم هي علاقات يجري عليها القانون العام وينظر فيها اما القاضي المختص بقضايا الشطط في استعمال السلطة إذا كانت تتصل بالجانب التنظيمي للامتياز واما القاضي العادي المختص في القضايا الادارية إذا كانت تتصل بالجانب التعاقدي (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 أبريل 1963 مدينة طنجة ضد شركة النقل العمومي –مجلة المحاكم المغربية –1964 –الصحيفة 8 –مجموعة الأحكام الادارية– الصحيفة 263).

كما أن علاقات المنتفع بمانح الامتياز علاقات يجري عليها القانون العام حيث أنه يجوز للمنتفع أن ينازع عن طريق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في التدابير المتعلقة بتنظيم المرفق والمتخذة من لدن السلطة مانحة الامتياز أو أن يبرز مسؤولية هذه السلطة أمام القضاء إذا كان الضرر اللاحق به ناتجا عن كونها لم تمارس أو لم تحسن ممارسة سلطة المراقبة التي تتمتع بها إزاء الملتزم لالزامه بالعمل على حسن سير المرفق وعلى العكس من ذلك فان علاقات الملتزم بالمنتفعين أو المستخدمين علاقات يجري عليها القانون الخاص اما لكون الملتزم شخصا من الخواص واما باعتباره هيئة عمومية وان نشاطه يكتسي صبغة صناعية أو تجارية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 أبريل 1963).

---

(1) انظر العقود الادارية

وفي الحكم المشار إليه أعلاه بتاريخ 22 أبريل 1963 ذكر المجلس الأعلى بأن العقود التي تربط المستخدمين بالشركة ذات الامتياز عقود يجري عليها القانون الخاص بالاضافة إلى أن المستخدمين النظاميين ينبغي اعتبارهم في وضعية خاضعة للقانون الخاص نظرا للصبغة الصناعية والتجارية التي يكتسيها النشاط المقصود.

ورعيا لنفس الأسباب تعتبر العلاقات التعاقدية القائمة بين الملتزم والممونين علاقات يجري عليها القانون الخاص.

4) المدلول الحالي للامتياز

ان الالتجاء للمقاولات الخاصة ذات الامتياز يعتبر اليوم في طريق الانقراض لأن تقنية منح الامتياز ولو استمر العمل بها تؤدي دائما إلى أن تناط مهمة بتدبير شؤون مرفق عمومي بهيئة عمومية أو على الأقل بهيئة خاصة تمثل فيها السلطة العمومية تمثيلا كبيرا ألا وهي شركة الاقتصاد المختلط.

وهكذا يظهر أن المبررات القديمة للالتجاء إلى منح الامتياز كاعراض الجماعات العمومية على القيام بالعمليات الصناعية أو التجارية والرغبة في استغلال تجربة المقاولات الخاصة ومؤهلاتها التقنية والمالية كلها مبررات لم يبق لها داع عمليا.

ولهذا فان القواعد المتألف منها النظام القانوني للامتياز لن تكون لها نفس الفائدة ولربما أصبحت عديمة الجدوى والفاعلية. ويمكن أن يشار على سبيل المثال إلى أن مفهوم التوازن المالي لن يبرز رغم أهميته في شكل ضمان يستفيد منه الملتزم وانما يبلور ضرورة العمل بمفهوم المردودية في ميدان تدبير شؤون المرافق العمومية مع العلم أن فكرة اكتساب الربح التي كانت تدور على محورها اتفاقيات الامتياز القديمة أصبحت بعيدة كل البعد عن المفهوم الجديد للتوازن المالي.

ويتجلى أهم جانب لهذا التطور في عقد التنمية المبرم مؤخرا بين الشركة الوطنية للنقل الجوي (الخطوط الملكية المغربية) والدولة.

أما في الظروف الحالية فان المؤسسة العمومية تحتل في تسيير المرافق العمومية المكانة المرموقة التي كان يحتلها الامتياز من قبل، وحينئذ فقد الامتياز كل صبغة تعاقدية ولم يبق هناك سوى الجانب التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير المرفق. وتفرض المؤسسات العمومية

الجديدة كنانيش تحملات لضبط كل ما يتعلق بسير المرفق بينما يضمن احترام أحكام هذه الكنانيش عن طريق مراقبة صارمة تمارسها الجماعة الملحقة بها المؤسسة (1).

غير أنه لايستبعد أن تمتد تقنية عقد التنمية إلى تحديد علاقات المؤسسات المذكورة مع الدولة.

د) الاستغلال غير المباشر

وهو أسلوب في التسيير شبيه بالامتياز ولا يختلف عنه سوى فيما يتعلق بكيفية أداء تعويض الشركة الخاصة المعهود إليها بتدبير شؤون المرفق إذ أن هذه الشركة تكون في مأمن من الآفات الاقتصادية الناتجة عن عجز محتمل في تدبير شؤونها نظرا لكونها تتقاضى مقابلا محددا باضافة نسبة مائوية من أرباح الاستغلال. وقد اتبعت هذه الطريقة في تدبير الشؤون إلى غاية 31 دجنبر 1968 الشركة المهتمة بالتبغ بالمغرب التي كانت تستغل الاحتكار الجبائي للتبغ مع العلم أن انصرام مدة الاتفاقية المبرمة في هذا الصدد قد أدى إلى اقرار تنظيم جديد لاستغلال الاحتكار (الظهير بتاريخ 19 يناير 1970 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1970 تحت عدد 2987 –الصحيفة 267) الذي كان معهودا به إلى «مكتب التبغ».

هـ) الاستغلال المختلط (2)

تؤلف المشاركة بين رؤوس الأموال العامة ورؤوس الأموال الخاصة أهم مميزات شركات الاقتصاد المختلط المحدثة في شكل شركة مساهمة يجري عليها القانون الخاص. غير أن الدولة تحتفظ لنفسها في تسيير الشركة بدور متفاوت لاتتناسب أهميته بالضرورة مع مساهمتها المالية الشيء الذي يعتبر استثناء من القواعد الجارية على شركة المساهمة. وغالبا ما تتوفر على اختصاصات تمكنها من التدخل في تعيين المتصرفين والمدير العام وتتولى دائما اجراء بعض الألوان من المراقبة المالية.

---

(1) مثلا كناش التحملات الخاص بالمكتب الوطني للكهرباء المصادق عليه بمرسوم 29 نونبر 1973 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3188 ص 3897 –وكذا كناش المكتب الوطني للسكك الحديدية المصادق عليه بالمرسوم الملكي بتاريخ 25 أبريل 1967 أو بالقرار الصادر في 30 أكتوبر 1971 بتنظيم الشروط التي تنفذ بموجبها الخدمات العمومية التي يتولاها مكتب الشحن والافراغ بالدار البيضاء.

(2) انظر ديكرو: «الشركات في القانون المغربي» الطبعة الثانية–لابورت الرباط 1977 ص 4 والصحيفة 167 وما يليها.

-cf. DECROUX (E): Les sociétés en droit marocain, 2e éd. la Porte, Rabat, 1977. pp.4, 167 et ss.

وإذا كان الاقتصاد المختلط طريقة يمكن اتباعها في تدبير شؤون المرافق العمومية فان استعماله لايزال غير منتشر بالقدر الكافي، فهناك على سبيل المثال حالة النقل الجوي مع شركة الخطوط الملكية المغربية وشركة الخطوط الملكية الداخلية وحالة النقل البحري مع الشركة المغربية للملاحة أو حالة النقل عبر الطرق مع الشركة المساعدة للنقل بالمغرب.

غير أن هذه التقنية تعرف أهم تطور لها في ميدان الأنشطة الاقتصادية ذات المصلحة العامة التي ترغب الدولة في توجيهها أو تولي المراقبة عليها قصد ضمان مطابقة الأهداف المتوخاة منها مع الغايات المرسومة في نطاق سياسة تنمية الاقتصاد الوطني.

و) الهيئات الخاصة المكلفة بتدبير شؤون مرفق عمومي

لقد ترتب على اتساع مفهوم الصالح العام تخفيف تدريجي من حدة الحاجز الذي كان يفصل بين الأنشطة الخاصة والأنشطة العامة. وما أكثر الأنشطة التي بقيت من اختصاص المبادرة الخاصة والتي تتعلق مع ذلك بارضاء الحاجات الجماعية.

غير أن مساهمة الخواص في تدبير شؤون المرافق العمومية لايعرف في المغرب ازدهارا مثل الازدهار الهائل الملاحظ في فرنسا مثلا (1). ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها ضعف القطاع الخاص إلى جانب سبب آخر يتجلى دون شك في التقنيات المركزية التقليدية الموروثة عن الحماية.

ومهما يكن من أمر فان الدولة تلجأ إلى الاستعانة بالمبادرة الخاصة عند ما لا ترغب في أن تأخذ على عاتقها نشاطا معينا وتكتفي بإجراء المراقبة عليه أو توجيهه في طريق الصالح العام.

ولتحقيق هذه الغاية فهي ترسم اطارا يندرج فيه عمل الهيئات الخاصة التي تجد نفسها بهذه الكيفية مشتركة مع السلطة العمومية في القيام بمهمة حقيقية من مهام المرفق العمومي.

---

(1) بالنسبة لفرنسا: انظر دولوبادير: «دراسة في القانون الاداري» الجزء الأول –الطبعة الثامنة L.G.D.J باريس سنة 1980 ص 652 وما يليها.

- Cf. de LAUBADERE (A): Traité de droit administratif, tome 1, 8 éd., L.G.D.J., Paris, 1980, p. 652 et s.

وتتجلى هذه المشاركة بين الجماعة العمومية والخواص اما في تدبير شؤون المرافق الصناعية والتجارية أو في تدبير شؤون المرافق العمومية الادارية.

أ) المرافق العمومية الصناعية والتجارية

يمكن أن يرجع التعاون مع الخواص إلى اتفاقية تعقد بهذا الشأن حيث أن الادارة تعهد إلى أحد الخواص بانجاز عملية ذات مصلحة عامة وتمنحه لأجل ذلك بعض المنافع مع احتفاظها بحق اجراء المراقبة على استعمالها وعلى الوفاء بالواجبات الملقاة على المتعاقد معها.

وقد استعملت هذه الطريقة في استصلاح قطع أرضية من ملك الدولة الخاص (انظر محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 29 يونيو 1962 –المجلة المغربية للقانون 1963 –الصحيفة 133) كما يمكن استعمالها لأغراض أخرى.

وعلى العكس من ذلك يجوز للادارة أن تفرض من جانب واحد واجبات ترتبط بالمرفق العام وأن تخول امتيازات للمقاولات الخاصة التي تساهم في ارضاء حاجات الصالح العام التي لاتريد الدولة القيام بها مباشرة (انظر الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –مدينة القنيطرة بتاريخ 19 يونيو 1962 –المجلة المغربية للقانون –1963 الصحيفة 15 إذ يتعلق الأمر بمقاولة للنقل العمومي داخل المدار الحضري).

وهناك أخيرا طريقة ثالثة تتوسط طريقة التعاقد والطريقة الانفرادية وتذكر بالطريقة التقليدية لمنح الامتياز الا وهي طريقة منح الرخص.

ويتجلى ذلك في أن الادارة تمنح ترخيصا لمقاولة خاصة للقيام ببعض المهام التي لاتريد أو لا تستطيع انجازها. وهكذا فان تسليم شهادة ملاحة إلى الطائرات يقتضي اجراء مراقبة على قابلية الملاحة تعهد بها الدولة إلى مقاولة خاصة. وتجري هذه المراقبة طبق شروط تعين في كناش تحملات ومقابل أجرة تحدد بقرار وزيري (1).

غير أن مظهر الجانب الواحد يجب أن لايخفي ان الدولة والمقاولة الخاصة اتفقتا بالضرورة على الشروط التي ينبغي أن يتم فيها هذا التعاون قبل اعداد كناش التحملات وكذا الشروط المتعلقة بالأجور.

---

(1) مرسوم 7 يوليوز 1962 بشأن الملاحة الجوية المدنية والقرار الوزيري في 3 مايو 1967 بقبول مكتب «فيريطاس» لمراقبة قابلية الطائرات للملاحة (الجريدة الرسمية لسنة 1967).

وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى أن هذه التقنية تذكر بتقنية الامتياز التي كانت تهدف إلى مساعدة الجماعات العمومية على التخلص بواسطة مقاولات خاصة من المهام التقنية التي لاتتوفر للقيام بها على المستخدمين المؤهلين ولا على الوسائل المادية والتقنية اللازمة.

ب) المرافق العمومية الادارية

تستعمل في هذا الميدان طريقة التكليف التي يعهد بموجبها إلى هيئات خاصة بمهمة مرفق عمومي لاتستطيع التملص منها.

ويتسع مجال هذه الطريقة بوجه خاص في ميدان التنظيم المهني (1) لأن بعض المهن تعتبر اساسية بالنسبة لحياة المجتمع مثل المهن الطبية أو شبه الطبية والمهن القضائية (المحامون والدفاع المقبول والوكلاء وغيرهم) والمهن البنكية والهندسة المعمارية وما إليها.

ولهذا اهتمت الدولة بضمان التوفيق بين ممارسة المهن المذكورة وبين متطلبات الصالح العام. ولعل هذه هي الغاية التي احدثت من أجلها هيئات مهنية مكلفة بمراقبة المهنة وتنظيمها (2).

ويعتبر الانضمام إلى الهيئة المهنية ضروريا. وتمارس الهيئة بعض السلطات ازاء اعضائها حيث أنها تسهر على احترام أعضاء الهيئة مقررات السلطة الادارية. وتساهم في اعداد النصوص التنظيمية المهنية (واجبات المهنة). كما تتحكم في الانضمام إلى الهيئة بواسطة التقييد في جدولها. وغالبا ما تقبض من أعضائها الرسوم والتعريفات الاجبارية. وتناط بها كذلك مهمة السهر على احترام النظام التأديبي للهيئة.

غير أن هذه الهيئات التي تبقى مهنية تكتسي صبغة هيئات خاصة إلى حد أن المشرع غالبا ما يعلن ذلك بصريح العبارة. ويمكن على سبيل المثال التذكير بان الهيئة المهنية للأبناك تؤسس في شكل جمعية تجري عليها أحكام الظهير الصادر في 15 نونبر 1958 بشأن الحق في تأسيس الجمعيات. وتناط بها مهمة السهر على «تطبيق أعضائها لقرارات ومقررات وزير المالية وتوجيهات بنك المغرب. وتكون صلة وصل بين اعضائها من جهة وبين السلطات

---

(1) أزعام: المهنة الحرة بالمغرب –الرباط– 1980.
- Azzimam (O): La profession libérale au Maroc, Rabat, 1980.

(2) انظر مثلا: الظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 (الجريدة الرسمية لسنة 1977 تحت عدد 3350 ص 82 بشأن هيئة المهندسين المعماريين والظهير بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 (الجريدة الرسمية لسنة 1977 تحت عدد 3364 الصحيفة 1139) بشأن جراحي الأسنان الخ...

العمومية من جهة أخرى باستثناء كل هيئة أو جمعية أو نقابة أخرى. وتقوم بدراسة المسائل التي تهم مزاولة المهنة» (الفصلان 17 و18 من المرسوم الملكي بمثابة قانون الصادر في 21 أبريل 1967 بشأن المهنة البنكية –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 الصحيفة 826).

وإلى جانب هذا أحدث المشرع جمعية مهنية لوسطاء البرصة (الفصل 27 من المرسوم الملكي بمثابة قانون الصادر في 14 نونبر 1967 بشأن برصة القيم –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2873 الصحيفة 2546).

غير أنه ينبغي أن يلاحظ أن المشرع في هذه الحالات قرر استثناءات من القانون العادي بالنسبة للجمعيات ولا سيما بجعل الانضمام إلى الجمعيات المهنية اجباريا.

كما يجب التأكيد أن مشاركة صنف مهني ما في العمل الاداري غالبا ما ينظم في نطاق المؤسسة العمومية. وتنطبق هذه الحالة مثلا على الجمعيات النقابية لمحاربة طفيليات النباتات التي تكون ماديا جمعيات مهنية (الظهير بتاريخ 19 أكتوبر 1954 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1954 تحت عدد 2201 الصحيفة 3570) (1) ولا سيما الغرفة المهنية والغرف التجارية والصناعية التي أصبح لها نظام أساسي جديد (الظهير بتاريخ 28 يونيو 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3352 مكرر الصحيفة 294) وغرف الصناعة التقليدية (الظهير بتاريخ 28 يونيو 1963 المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 28 يناير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3352 مكرر الصحيفة 312) والغرف الفلاحية (الظهير بتاريخ 24 أكتوبر 1962 المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 28 يناير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3352 مكرر الصحيفة 316).

---

(1) في فرضية مماثلة يختلف الحل الفرنسي من الوجهة القانونية –انظر مجلس الدولة بتاريخ 13 يناير 1961 –مانيي: «مجلة القانون العام –1961– ص 155 –استنتاجات فورني».

cf. C.E. 13-1-1961, MAGNIER, «Rev. du droit public» 1961, p. 155, Conclusion FOURNIER.

العمومية من جهة أخرى باستثناء كل هيئة أو جمعية أو نقابة أخرى. وتقوم بدراسة المسائل التي تهم مزاولة المهنة» (الفصلان 17 و18 من المرسوم الملكي بمثابة قانون الصادر في 21 أبريل 1967 بشأن المهنة البنكية –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 الصحيفة 826).

وإلى جانب هذا أحدث المشرع جمعية مهنية لوسطاء البرصة (الفصل 27 من المرسوم الملكي بمثابة قانون الصادر في 14 نونبر 1967 بشأن برصة القيم –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2873 الصحيفة 2546).

غير أنه ينبغي أن يلاحظ أن المشرع في هذه الحالات قرر استثناءات من القانون العادي بالنسبة للجمعيات ولا سيما بجعل الانضمام إلى الجمعيات المهنية اجباريا.

كما يجب التأكيد أن مشاركة صنف مهني ما في العمل الاداري غالبا ما ينظم في نطاق المؤسسة العمومية. وتنطبق هذه الحالة مثلا على الجمعيات النقابية لمحاربة طفيليات النباتات التي تكون ماديا جمعيات مهنية (الظهير بتاريخ 19 أكتوبر 1954 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1954 تحت عدد 2201 الصحيفة 3570) (1) ولا سيما الغرفة المهنية والغرف التجارية والصناعية التي أصبح لها نظام أساسي جديد (الظهير بتاريخ 28 يونيو 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3352 مكرر الصحيفة 294) وغرف الصناعة التقليدية (الظهير بتاريخ 28 يونيو 1963 المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 28 يناير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3352 مكرر الصحيفة 312) والغرف الفلاحية (الظهير بتاريخ 24 أكتوبر 1962 المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 28 يناير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3352 مكرر الصحيفة 316).

---

(1) في فرضية مماثلة يختلف الحل الفرنسي من الوجهة القانونية –انظر مجلس الدولة بتاريخ 13 يناير 1961 –مانيي: «مجلة القانون العام –1961– ص 155 –استنتاجات فورني».

cf. C.E. 13-1-1961, MAGNIER, «Rev. du droit public» 1961, p. 155, Conclusion FOURNIER.

الباب الثالث

وظيفة الحث والتوجيه

الكل يعلم أن تطور تدخل الدولة يرجع بوجه عام إلى ضرورة المساعدة على تنمية منسقة لمختلف الأنشطة الوطنية . ويرجع هذا التدخل في بلاد مثل المغرب كذلك إلى اعتبارات خاصة مثل ضعف المبادرة الخاصة في الميدان الاقتصادي وضرورة توجيه الاقتصاد توجيها يتلاءم والمصلحة الوطنية حتى يمكن تجنب التبعية التي كان يعرفها الاقتصاد في عهد الحماية بالنسبة للخارج.

ثم أن هذا التدخل الذي كان في أول الأمر تدخلا جزئيا وتجريبيا وقع تدريجيا تعميمه وتنظيمه على أساس تزايد الشعور بمبرراته والأغراض المتوخاة منه.

وموازاة لهذا، فإن التقنيات القانونية والتأسيسية التي يعتمد عليها هذا التدخل عرفت استكمالا وتنوعاإلى حد يمكن معه التأكيد بكل اختصار أن الدولة سعت أول الأمر في مزاولة مهمة الحث والتوجيه إزاء الأنشطة الخاصة التي رأت فيها أهمية بالغة ولتحقيق هذه الغاية اتخذت الدولة صبغة مقاول أو ممول. فتتصرف بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تدبير الأنشطة الاقتصادية، أو تمارس حق مراقبة بعض الأنشطة وذلك بتزويدها بنظام أساسي معين نصت عليه تشريعات إطار حقيقية.

وأخيرا، وفي الوقت الذي يلاحظ فيه أن هذه الأنشطة المختلفة يجب أن يرتبط بعضها ببعض لأن الضرورة تقتضي مساهمتها على سبيل التكامل في التنمية العامة ظهرت تقنيات جديدة يراد بها الاهتمام بالنسبة لجميع الأنشطة العامة والخاصة برسم أهداف معينة من حيث الزمان والمكان في نطاق مخطط للتنمية.

الفرع الأول: المساهمة في الأنشطة الاقتصادية (1)

لقد احدثت الجماعات العمومية ولا سيما منها الدولة عددا وافرا من الهيئات المنظمة في أشكال قانونية مختلفة مثل المؤسسات العمومية أو شركات الاقتصاد المختلط المعهود إليها بمهام مختلفة: كالانتاج وترويج رؤوس الأموال... الخ.

---

(1) راجع «لاهاي» المقاولات العمومية في المغرب –مرجع سبق ذكره– مناظرة المدارس الوطنية للادارة بالمغرب الكبير من 12 إلى 16 أبريل 1972 –جمعية خريجي المدرسة الوطنية للادارة العمومية –الرباط.
-cf. LAHAYE (R): Les entreprises publiques au Maroc op. cit., colloque des E.N.A. du Maghreb, 12-16 Avril 1972.

–بنعمور –الوساطة المالية والتنمية الاقتصادية بالمغرب– الطبعة المغاربية 1971 –ص 464
–تساؤلات حول القطاع العمومي: لا ماليف 1975 عدد 72 ص 25 ومايليها.

–المداوي: المقاولات العمومية ومساهمتها في التنمية –طبعة افريقيا–الشرق– الدار البيضاء–1981.
-BENAMOUR (A): intermédiation financière et développement économique du Maroc éd. Maghrebine, 1971, p.464. Interrogation autour du secteur public:Lamalif n° 72, 1975, p.25 et s.
-EL MIDAOUI (A): les entreprises publiques et leur participation au développement, éd. Afrique Orient, Casablanca 1981.

وكل تصنيف لهذه المقاولات يبقى غير دقيق، غير أنه من الممكن اقتراح ثلاثة أوجه من التمييز.

الفقرة 1 –المرافق العمومية الصناعية والتجارية

ان التدخل الفعال في تسيير الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي يدعو إليه قبل كل شيء الاقتناع بان بعض الأعمال تكتسي أهمية بالنسبة لحياة المجتمع إلى حد يتعين فيه على الدولة الاشراف عليها في نطاق قانوني خاص هو نطاق المرفق العمومي. وهكذا أصبحت جميع الأنشطة التي تهم المواصلات والتجهيزات الأساسية المتعلقة بها بين أيدي هيئات موضوعة مباشرة تحت مراقبة الجماعات العمومية ولم يبق هناك فرق بين استغلال نشاط عن طريق الوكالة أو بواسطة مؤسسة عمومية أو شركة اقتصاد مختلط تحظى فيها الجماعة العمومية بالأغلبية. ويتضح من الواقع الاداري والمالي والتقني أن تبعية وثيقة تربط بين النشاط المعني والدولة وتبررها ضرورة ضمان استمرار ودوام الخدمة المقدمة.

الفقرة 2 –الأنشطة الاقتصادية

هناك مبرر ثان لتدخل الجماعة العمومية في الحياة الاقتصادية يعتبر ناتجا عن قصور المبادرة الخاصة في قطاعات تدعو الضرورة فيها إلى وجود وتطور جهاز انتاج وطني يساعد على استغلال الثروات الطبيعية أو على صنع المنتجات اللازمة للقطاعات المنتجة الأخرى أو فقط لاستهلاك الأفراد. ولهذا فان الدولة تحدث مقاولات بكل معنى الكلمة يمكن أن يكون لها كذلك نظام أساسي قانوني متغير. وكيفما كان الحال تلزم هذه المقاولات على غرار مثيلاتها من المقاولات الخاصة بالعمل على أساس المردودية وبتقديم مساعدتها لتقوية طاقة الانتاج الوطنية. غير أن المقاولة العمومية لاتهدف إلى تحقيق هذه الغاية فقط لأن هناك اعتبارات أخرى يمكن أن تبرر كذلك احداثها والابقاء عليها مثل سياسة التشغيل وسياسة تحسين الاستثمارات العمومية وتنويع وتحسين مستوى الانتاج في نطاق جهوي والنتائج المنتظرة من تأثير المبادرة العامة في المبادرة الخاصة...الخ.

ولعل من شأن المجموعة الواسعة للمقاولات العمومية في المغرب أن تبلور جميع الأغراض والغايات المشار إليها حيث أن المقاولات العمومية التي ظهرت في قطاع المعادن منذ أكثر من خمسين سنة بواسطة المكتب الشريف للفوسفاط ومكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية تكاثرت بشكل ملحوظ في القطاع الصناعي منذ حصول البلاد على استقلالها، مع العلم أنها ظهرت مؤخرا في قطاع الفلاحة والصناعات الغذائية أو حتى في قطاع البناء والسكن، وتتعلق عمليات الاحداث الأخيرة التي تستحق الاشارة إليها بقطاع الصناعة الصيدلية. (الظهير

بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 عدد 3351 الصحيفة 143) وبقطاع الأبحاث والمساهمات النفطية (الظهير الصادر في 10 أكتوبر 1981 بتنفيذ القانون رقم 80–25 (الجريدة الرسمية عدد 3603 –الصحيفة 1389).

الفقرة 3– الأنشطة المالية

إن مساهمة الدولة في الحياة الاقتصادية تمليها أخيرا ضرورة جمع وسائل التمويل اللازمة لتنمية مقاولاتها ولتنمية المقاولات الخاصة كذلك. وتحقيقا لهذه الغاية أحدثت عدة مؤسسات مالية يهدف عملها المتفاوتة مستوياته التخصصية إلى تقوية العمل الذي تستطيع الدولة والجماعات العمومية الأخرى انجازه بوسائلها الخاصة. وتتدخل هذه الهيئات اما بمنح قروض أو بمساهمات مالية في مقاولات مختلفة.

ومن بين الأجهزة الموجودة العديدة تنبغي الاشارة إلى الصندوق الوطني للقرض الفلاحي والبنك الوطني للانماء الاقتصادي ومكتب التنمية الصناعية والقرض العقاري والفندقي والبنك المغربي للتجارة الخارجية والشركة الوطنية للاستثمار وبرصة القيم وصندوق الايداع والتدبير.

وبطبيعة الحال فان هذه المجموعة المتشعبة من المؤسسات المالية يشرف عليها بنك المغرب الذي يسهر على احترامها لنظام وسياسة البنك والقرض.(1)

الفرع الثاني: القانون الاطار

إن المساهمة الفعالة في تسيير الأنشطة الاقتصادية والمالية ليست كافية لضمان توجيه مرض للاقتصاد بالاضافة إلى أنه قد لايكون من الممكن أو الملائم ان تتكفل الدولة مباشرة بتسيير الأنشطة المذكورة، غير أنها تحرص دائما على تيسير ازدهارها الأمر الذي يؤدي بها إلى تحديد شروطها ووسائلها وخطوطها العريضة.

---

(1) راجع عزيز: «تدخل الدولة في ميدان الائتمان والبنك في المغرب» –اطروحة في الحقوق بالدار البيضاء –1979، في جزئين –بنعثمان: 25 سنة من القانون النقدي والبنكي –المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد– العدد 10–1981– ص107.

cf. Aziz (M): L'intervention de l'Etat en matière de crédit et de banque au Maroc, thèse droit, Casablanca 1979, 2 Vol.

-BENOTHMANE (M.L): 25 ans de droit monétaire et bancaire R.J.P.E.M. N° 10, 1981, p.107.

وترجع التقنية المستعملة في هذا الصدد إلى طريقة التنظيم التشريعي الرامية إلى اعداد ميثاق لفائدة هذه الأنشطة. وهكذا صدرت منذ عدة سنوات تشريعات متعددة في شكل إطار يطبق على أنشطة مختلفة، ففي ميدان البحث عن الموارد المعدنية واستغلالها مثلا فان صدور الأمر بتنفيذ القانون المنجمي (الظهير بتاريخ 16 أبريل 1951 (1) والتشريع الخاص بالموارد الهيدروكاربونية (الظهير بتاريخ 21 يوليوز 1958) يبلور حرص الدولة على تيسير ومراقبة نسبة الأعمال التي تراها أساسية في نطاق قانوني محدد باستمرار ومطابق للمصلحة الوطنية (2).

ولعل نفس الفكرة هي التي أوحت باعداد قانون للاستثمارات يرمي إلى المساعدة على تنمية بعض قطاعات الأنشطة الصناعية، وتنبغي الاشارة في هذا الصدد إلى أن النص الأصلي (الظهير بتاريخ 31 دجنبر 1960) قد تمت مراجعته بصورة كاملة قصد تكييف المبادىء التي يستند إليها مع خصوصيات مختلف قطاعات الأنشطة المراد تشجيعها، ويتألف القانون الجديد للاستثمارات الصناعية الصادر سنة 1973 من ستة نصوص تتعلق على التوالي بالاستثمارات الصناعية والمعدنية والسياحية والحرفية والبحرية وكذا بأعمال التصدير (الظهائر بمثابة قوانين بتاريخ 13 غشت 1973 –الجريدة الرسمية عدد 3172 –الصحيفة 2714 وما يليها) وفي سنة 1982 أعيد النظر في مجموع المشكل حيث انكب البرلمان على دراسة قانون جديد للاستثمارات قصد جعله أكثر اجتذابا للمستثمرين الأجانب وأكثر فاعلية فيما يتعلق باعداد التراب الوطني (قانون 15 يونيو 1982 الصادر بتنفيذه الظهير بتاريخ 17 يناير 1983 –الجريدة الرسمية عدد 3664 الصحيفة 83). وفي نطاق نفس المنظور صدرت في سنة 1969 مجموعة من النصوص تؤلف ميثاق التنمية الفلاحية. ومن بين هذه النصوص الظهير الصادر في 25 يوليوز 1969 في شأن قانون الاستثمارات الفلاحية (الجريدة الرسمية عدد 2960 مكرر الصحيفة 2007) والذي ورد في بيان أسبابه: «وعلى غرار ما نص عليه ميثاق الاستثمارات لصالح القطاع الصناعي فان أحد المظاهر الرئيسية للسياسة الفلاحية يهدف إلى العمل قدر الامكان، على انجاز الاستثمارات الخصوصية».

ورغبة في تحقيق نفس الغاية انصرف اهتمام الدولة منذ بضع سنوات إلى عمل يراد به التعبئة للتوفير والتشجيع على الاستثمار في الأنشطة التي تعود بالفائدة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل القطاع الاجتماعي الهام المتمثل في قطاع البناء والسكنى (الظهير الصادر بتنفيذ

---

(1) يعتبر هذا القانون حاليا غير ملائم من الناحية التقنية للتنمية الرشيدة للبحث والاستغلال المنجمي – يوجد اصلاحه تحت الدرس.

(2) ليس القانون المنظم لهذا القطاع مقصورا على تسيير هذا النشاط وتشهد على ذلك المؤسسات المذكورة أعلاه (المكتب الشريف للفوسفاط ومكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية وغيرها).

القانون رقم 80-2 بتاريخ 8 أبريل 1981 المتعلق بتدابير التشجيع على الاستثمارات العقارية -الجريدة الرسمية عدد 3572 الصحيفة 465)، وإلى جانب ذلك يوجد عدد من المواثيق المتعلقة بتنظيم التأمين والمهنة البنكية والقرض والنقل عبر الطرق وتسويق الحبوب...الخ. وتعنى جميع هذه النصوص بوضع مبادىء واقرار أساليب قانونية أو مالية يتعين على الادارة تحديدها واستكمال عناصرها باستعمال سلطتها التنظيمية ضمن نطاق واسع.

ويجب عليها بالاضافة إلى هذا أن تسهر على تطبيقها بصفة مباشرة أو بواسطة هيئات تحدثها للقيام بعمل إداري حتى ولو كانت مكلفة بأعمال أخرى، ويشار هنا على سبيل المثال إلى المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني أو المكتب الوطني للنقل يعتبران إلى حد ما مساعدين للادارة في اعداد الأنظمة المناسبة لكل نشاط، مع العلم انه يجوز للادارة احداث هيئات أخرى للاستعانة بها في القيام بمهمة تأطير الأعمال الاقتصادية، ومن بين هذه الهيئات بعض الهيئات الاستشارية التي يحضر أشغالها إلى جانب ممثلي الادارة ممثلون للمهن المعنية بالأمر مثل الهيئة الاستشارية للقرض والسوق المالية التي يشمل اختصاصها كل ما يتصل بسياسة تمويل الاقتصاد.

وهكذا فان تأطير الأنشطة الاقتصادية يعتبر عملا مستمرا يجعل الادارة على اتصال وثيق برجال الصناعة والفلاحة والمالية الذين تدرس ملفاتهم وتسلمهم رخص القبول وتقدم لهم الاعانات وتمنحهم الترخيصات طبق شروط تمكنها دائما من التمتع بسلطة تقديرية، ويعتمد باستمرار في تخويل المنافع والاعتراف بالحقوق المقررة في النصوص على مسألة الملاءمة التي تبرز نوعين من المشاكل أحدهما تقني والآخر قانوني.

ثم ان تقرير ملاءمة تخويل حق الاستفادة من المنافع المقررة في التشريعات الاطار إلى من يطلبونها تقتضي دائما دراسة معمقة لملفات كثيرا ما تكتسي صبغة تقنية صرفة، وإذا كانت الهيئات المتخصصة تتوفر على ما يكفيها من المصالح والمستخدمين فان ذلك لا ينطبق دائما على الادارات التقليدية، زيادة على أن طبيعة التدخلات في هذا الميدان نفسها تستوجب سرعة في معالجة الأمور قد لاتدعو اليها الضرورة دوما في هذه الحالات، وأخيرا فان العلاقات التي تربط رجل الادارة برجل الأعمال تبرزان نظرتهما إلى المسائل التي تقرب بينهما وطريقتهما في تناولها ومعالجتها غير متطابقتين الشيء الذي يؤكد الفكرة التي تفيد أنه من الصعب التعامل مع الادارة، ويتجلى من هذا كله أن طبيعة عمل تأطير الحياة الاقتصادية يجبر الادارة على الاهتمام بتكوين الموظفين المتخصصين الذين يتوقف عليهم نجاح مشاريعها ضمن أوسع نطاق (1).

(1) راجع بولال التازي: علاقات وزارة التجارة والصناعة والمعادن مع المستعملين- رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للادارة العمومية -1971- البواب: «الادارة المغربية اتجاه المستثمر الصناعي الخاص» رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للادارة العمومية -1972.

-cf. BOULAL (T): Les rapports du Ministère du commerce, de l'industrie et des Mines avec ses usagers, mémoire- cycle supérieur E.N.A.P. 1971.

-BOUAB: L'administration marocaine face à l'investisseur industriel privé, mémoire cycle supérieur E.N.A.P. 1972

أما على المستوى القانوني فان تنفيذ مختلف تقنيات مراقبة الأنشطة الاقتصادية أو الحث عليها يطرح مشكل التحقق من مشروعية المقررات الادارية المتخذة استنادا إلى سلطة تقديرية بصفة عامة، وتبقى المسألة رهينة بإيجاد الوسائل ذات الصبغة القضائية اللازمة لتجنب منح أو رفض المنافع المقررة في النصوص رعيا لأسباب غير الأسباب التي رآها المشرع لأن الأمر قد يؤدي إلى بعض الميز غير العادل بين المرشحين (1).

وبالفعل فإن المجلس الأعلى لم ينظر لحد الآن سوى في عدد قليل من القضايا في هذا الميدان لكن الطعون قد تتكاثر في المستقبل نظرا للاتساع الملحوظ الذي عرفته في هذه السنين الأخيرة سلطات تدخل الادارة في المجال الاقتصادي.

وقد أوضح المجلس الأعلى مع ذلك أنه يريد الزام الادارة باحترام بعض المبادىء وذكر على الخصوص بان «السلطة المسندة اليها احدى مهام التنظيم في الميدان الاقتصادي...ملزمة بان تحترم في التدابير التي تتخذها المساواة في معاملة المعنيين بالأمر وهو مبدأ قد لايتعارض مع اتخاذ تدابير خاصة بالنسبة لاصناف مختلفة من المقاولات مادامت هذه التدابير مطابقة للغرض المقصود من التنظيم ومستمدة مبررها من الغاية المنشودة» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 مارس 1962 –شركة الزيوت– مجموعة أحكام المجلس الأعلى– الصحيفة 37). وفي حكم بتاريخ 3 يوليوز 1968 وغير منشور (النقابة الوطنية المهنية لأعوان التأمين العامين) بين المجلس الأعلى ان مبدأ مساواة المواطنين في التكاليف العمومية يلزم السلطة الادارية إذا ماكان على الأقل المتخذة بشأنهم التدابير الادارية يوجدون في وضعية مماثلة.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المراقبة التي يجريها مكتب الصرف على تنفيذ أنظمة الصرف حملت المجلس الأعلى على التذكير ببعض المبادىء التي يمكن اتخاذها أساسا لاقرار قاعدة تساعد على توجيه السلطات التقديرية التي تتمتع بها السلطات الادارية في الميدان الاقتصادي، وإذا كان المجلس الأعلى يرى أنه من غير المشروع أن لايعتمد مكتب الصرف سوى على مذكراته واعلاناته لرفض طلب اذن في التحويل لمجرد اعتباره غير متوفر على السلطة التنظيمية، وإذا كان يرى بنفس الصورة أن مكتب الصرف لا يلتزم حتما بمقرراته فانه يعترف ضمنيا بسلطة المكتب في تحديد الكيفية التي يريد بها ممارسة اختصاصاته، وبهذا يستطيع مستعملو المكتب ان يجدوا في مذكراته وتعليماته المقاييس الموضوعية التي تمارس على أساسها

(1) انظر في فرنسا: دلماس مرساليت: «المراقبة القضائية لتدخلات الدولة الاقتصادية» دراسات ووثائق مجلس الدولة –1970 –عدد 22 –الصحيفة 133.
–سافي: المراقبة القضائية على مشروعية القرارات الاقتصادية التي تتخذها الادارة A.J.D.A. 1972 ص 3.
DELMAS-MARSALET: le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'état, Etudes et documents du conseil d'Etat 1970 n° 22 p.133. SAVY (R): Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration (A.J.D.A.), 1972 p.3

اختصاصات مكتب الصرف، ولعل في هذه الممارسة فائدة بالنسبة لجميع الذين يلتمسون من الادارة منحهم المنافع المالية المتعددة أو الرخص المختلفة التي أحدثتها التشريعات الخاصة بالاستثمارات (1).

الفرع 3: التخطيط والجهوية (2)

يتعين على الدولة في الظروف الراهنة أن تضطلع بمسؤوليات كبرى في تنمية البلاد بجميع جوانبها وكل عناصرها حيث أن الضرورة تدعوها أكثر من أي وقت مضى إلى تحديد الأهداف المتوخاة منها والوسائل اللازمة لتحقيقها، غير أنه ينبغي التذكير بان كل ما يظهر الآن بمثابة محور مشترك مازال يحتاج إلى المزيد من الوضوح لأن جميع البلدان اضطرت في ظروف مختلفة للاهتمام بالتقنيات اللازمة لتنميتها، ويجري على المغرب ما يجري على هذه البلدان بدليل أن تقنيات ومؤسسات التخطيط والتنمية الجهوية عرفت خلال تطورها عدة تحولات وتغييرات.

الفقرة 1 –مدلول التخطيط

يعتبر المخطط بمثابة المظهر الأكثر تمييزا للوظيفة العامة المتعلقة بتنظيم المجتمع الذي تتعهد به الدولة الحديثة وإدارتها، غير أن مضمون هذه المهمة وبالتالي مضمون التخطيط قد عرف تغييرا محسوسا منذ ظهوره ولهذا ينبغي التعرض في هذا الصدد إلى المراحل الرئيسية الثلاثة الآتية:

أ– بدأت عبارة «مخطط» تستعمل استنادا إلى قاموس المصطلحات الادارية منذ سنة 1949، غير أن المخطط في ذلك العهد كان عبارة عن مجموعة من برامج الأشغال الخاصة

---

(1) الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –بارباتو 25 يناير 1968 وشركة اليكتراس مروكيس 29 يناير 1969 –حكم غير منشور– . وفي سياق مماثل وقع في فرنسا تصور المفهوم الاداري ثم القضائي للتوجيهات راجع مجلس الدولة 11 دجنبر 1970 –القرض العقاري لفرنسا G.A.J.A الطبعة السابعة –ص 550.

- C.S.A. BARBATO, 25/2/1968, et société, Electras Maroquies, 29/1/1969. non publié.

(2) راجع روسي «اعداد التراب والجهوية بالمغرب»– مرجع سبق ذكره. بكين: «تنظيم المجال في المغرب» –أكاديمية العلوم لما وراء البحار– بروكسيل 1974 –الصحيفة 787.
–كليس: المخطط في المغرب – المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد عدد 10–1981– ص 51.

- ROUSSET (M): Aménagement du territoire et régionalisation au Maroc.op. cit., loc. cit.
- BEGUIN (H): L'organisation de l'espace au Maroc, Académie des sciences d'outre-mer Bruxelles 1974, p. 787.
-CLAISSE (A): Le plan au Maroc, R.G.P.E.M. N° 10, 1981, p. 51

بمختلف الادارات التي يعنى بعد تنسيقها بادراجها في ميزانية التجهيز للدولة (1) الا أن هذا المفهوم الذي قد يظهر اليوم عديم الجدوى ومحصور المدى كان يعتبر في ذلك الوقت بمثابة تقدم لاجدال فيه نظرا لمستوى الأفكار والتقنيات اذ ذاك بينما كان تنسيق الجهود الادارية رغم اتجاهها نحو مشروع عام لايتعدى حدود الادارة، يشكل بدوره تطورا ملحوظا بالنسبة للوضعية السابقة.

ب- عرف مفهوم المخطط في سنة 1957 تطورا حاسما على غرار التطورات التي استطاعت شيئا فشيئا في فرنسا تحويل ما كان في أول الأمر مخططا للتجديد والتجهيز إلى مخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هذا وقد تم اقرار المبادىء الأساسية للتخطيط في الظهير بتاريخ 22 يونيو 1957 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1957 تحت عدد 2333 -الصحيفة 1625). وانطلاقا من ذلك الوقت أصبح المخطط يعرف بكونه وثيقة تتضمن توقعات مجموع التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي أن تتطابق مع جميع أعمال القطاعين العام والخاص خلال فترة معينة، وإذا كان من المؤكد ان المخطط ليست له قيمة إلزامية الا بالنسبة للادارات العمومية والهيئات التابعة لها فان قيمته بالنظر للقطاع الخاص لاتكتسي سوى صبغة بيانية حيث أنه يقتصر على تحديد المبادىء واقتراح الأهداف وبيان الوسائل اللازمة لتحقيقها على أساس تحليل عام للحاجات الواجب ارضاؤها مع مقارنتها للموارد المتوفرة قصد استخلاص المشاريع الممكن انجازها على وجه الأسبقية والأولوية، ويضاف إلى هذا أن الصبغة التقديرية التي يكتسيها المخطط ينتج عنها عمليا خلال تنفيذه بعض الخروج عن نطاق الواقع الشيء الذي يستوجب القيام بأعمال تصحيح للتقليل من هذا التفاوت أو على الأقل للتخفيف من حدة آثاره.

ورغم أن المخطط محدود من حيث مداه فانه يبلور التوجيهات التي يشتمل عليها وعزم الدولة على رسم الخطوط الرئيسية التي ينبغي أن تسير عليها التنمية مع العلم ان احترام هذا العزم رهين بالصبغة الواقعية التي تكتسيها المقدرات والمشاريع الواجب الاعتماد فيها على تقييم دقيق ما امكن للحاجات والوسائل.

غير أنه يبقى نتيجة لذلك مرتبطا بالعمل المستمر المنوط بالادارة التي لاتقتصر مهمتها على المساهمة في اعداد المخطط ولكنها تعنى كذلك بتتبع تنفيذه مع اقتراح مختلف التدابير والأعمال التي قد تكون ضرورية لتحقيق الأهداف المقترحة.

---

(1) راجع واترستون. التخطيط بالمغرب باريس -1963.
-cf. WATERSTON: La planification au Maroc, Paris, 1963.

ج) ان التخطيط حسب مفهومه في سنة 1957 كان دون شك طموحا نظرا للوسائل المتوفرة إذ ذاك حيث ان مصالح التخطيط لم تكن لديها معلومات دقيقة حول الاقتصاد الوطني أو أجهزة للاعداد والتحضير أو منهجية أو حتى العدد الكافي من الموظفين المقتدرين بالنسبة لأهمية العمل المراد انجازه، غير أن مخططات تم اعدادها وتنفيذها حسب مستويات ووسائل مختلفة مثل المخطط الثنائي (1958–1959) والمخطط الخماسي (1960–1964) والمخطط الثلاثي (1965–1967) والمخطط الخماسي من جديد (1968–1972 و1973–1977) مع العلم أن سنوات 1978–1980 يشملها مخطط ثلاثي انتقالي تلاه مخطط خماسي لفترة 1981–1985.

وهكذا اكتسبت تجربة على ضوءالعمليات الناجحة والفاشلة المختلفة. ولعل هذه التجربة هي التي تستغل اليوم لتحسين مستوى مسلسل التخطيط والتي يمكن أن تستخلص منها ثلاثة دروس أساسية يتجلى أولها في ان المسؤولين عن التخطيط أدركوا أن التخطيط يقتضي توفر الوسائل (الموظفون والمعلومات) ومنهجية قابلة للتكيف مع البلاد واستفادوا كثيرا من احتكاكهم بخبراء البلدان الأخرى في نطاق المساعدة التقنية.

واظهرت التجربة كذلك انه لا يمكن النجاح في أعمال تنمية البلاد الا باعتبار جميع عناصرها ومقوماتها سواء على المستوى الوطني أو الجهوي. وهكذا فان تقييم المخططات المنفذة منذ سنة 1960 ابرز انه من الصعب في بعض الأحيان تنفيذ المشاريع على أحسن وجه نظرا لعدم الاستناد فيها بالقدر الكافي إلى المعطيات الجهوية، ورعيا لمناهج التخطيط المركزي المستعملة فان المخطط لم تكن له سوى آثار محدودة في التنمية الجهوية حيث أن مظاهر عدم التوازن الملاحظة بين مختلف أنحاء التراب الوطني تتزايد رغم العمل على التخفيف من حدتها الشيء الذي جعل المسؤولين عن التخطيط ينصرفون إلى التوفيق بين مسلسل التخطيط وحاجات الاعداد الترابي الجهوي بادماجهم في مقدرات المخطط إلى جانب المعطيات الخاصة بالتزايد الاجمالي المعطيات المتعلقة بالتنمية المتوازنة بمختلف الجهات، وتحقيقا لهذه الغاية احدثت دوائر جهوية جديدة وأعيد النظر لنفس الأسباب في المسطرة الادارية المتبعة في تحضير المخطط بكيفية تمكن الادارة من التوفر على معلومات أحسن وأشمل بخصوص حاجات مختلف الجهات ومن أن تشرك في أعمال تحضير المخطط ممثلي الجماعات المحلية المنضوية في حظيرة جهات جديدة (1)، وتجدر الاشارة في الأخير إلى أن الظروف التي استعمل فيها التخطيط

---

(1) راجع حول هذه النقط كلها المخطط الخماسي 1968–1972–الجزء الثالث، التنمية الجهوية–المدخل و ص 38 وما يليها

–المخطط الخماسي 1973–1977 الجزء الثالث–التنمية الجهوية.

سلطت الأضواء على عدم كفاية مساهمة ممثلي القطاع الخاص التي قد لاتعرف دونها توقعات المخطط المتعلقة بها سوى انجاز جزئي.

تلك هي الاعتبارات المختلفة التي يظهر أنه تم الاعتماد عليها في تطور التنظيم الاداري للتخطيط والتنمية الجهوية خلال السنوات الأخيرة.

الفقرة 2 – التنظيم الاداري للتخطيط والتنمية الجهوية

لقد عرف الجهاز الاداري في بدايته والذي أقيم سنة 1949 تحسنا واسع النطاق ابتداء من سنة 1957، غير أن الضرورة التي أظهرتها التجربة والتي تدعو إلى الربط بين تخطيط التنمية واعداد التراب الوطني أدت إلى مراجعة الأنظمة والمؤسسات مراجعة لم يتأت انهاؤها لحد الآن. وأخيرا فإن استعمال هذه الأساليب الجديدة في تطبيق التخطيط منذ نحو عشر سنوات يعد تجربة يجب اعتمادها لتحسين بنيات وتقنيات الادارات المسؤولة عن التخطيط للتنمية.

أ) الادارة المركزية للتخطيط

أحدثت في سنة 1957 هيئة مركزية تحت اسم «مديرية التنسيق الاقتصادي والتخطيط» ثم اطلق عليها اسم «مديرية التخطيط والاحصاء» بينما كان الحاقها بالوزارات يختلف باختلاف التغيرات التي يعرفها تأليف الحكومة.

وهكذا فان هذه المديرية التي كانت غذاة احداثها تحت سلطة وزير الاقتصاد الوطني أصبحت بعد ذلك ملحقة بسلطات وزارية مختلفة (كاتب الدولة–وزير الدولة المكلف بالتخطيط وتكوين الأطر (1969) المندوب العام للتخطيط والتنمية الجهوية (1971) وكاتب الدولة لدى الوزير الأول (1974).

ومنذ سنة 1981 عهد بالتخطيط إلى وزير التخطيط وتكوين الأطر والتكوين المهني.

ولم يترتب على تغيير النظام الأساسي لادارة التخطيط أي تغيير فيما يتعلق بمجال تنظيمها واختصاصاتها الذي يظل يخضع أساسا لاحكام المرسوم بتاريخ 19 غشت 1975 (الجريدة الرسمية عدد 3279 –الصحيفة 2326)، وتناط بالوزارة مهمة اعداد «المخططات الوطنية والجهوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية» وتحضير «تقارير سنوية عن تنفيذ المخطط» وكذا «البحث عن المعلومات الاحصائية والاقتصادية والاجتماعية وتحليلها ونشرها ووضع حسابات الأمة وتتبع التقلبات الاقتصادية»، ويعهد إليها زيادة على ذلك «بتكوين الأطر التقنية في ميادين التخطيط والاحصاء والاعلام والتوثيق».

وتشتمل المصالح المركزية بالاضافة إلى المصالح الادارية (الكتابة العامة –القسم الاداري) على مديرية للتخطيط مكلفة بالتخطيط الوطني والجهوي، وتتألف من أقسام توزع عليها مختلف أعمال التخطيط الاقتصادي والاجتماعي: القطاعات المنتجة والتجهيز الأساسي والدراسات الاقتصادية والمالية والموارد البشرية والتخطيط الجهوي مع العلم أن التخطيط الجهوي لم يعهد به إلى قسم جديد الا منذ سنة 1971.

وإلى جانب هذه المديرية التي يعتبر عملها عملا أساسيا توجد مديرية الاحصاء الملحق بها مركز الدراسات والأبحاث الديموغرافية والمعهد الوطني للاحصاء والاقتصاد التطبيقي (المرسوم الملكي بتاريخ 13 أكتوبر 1967) وكذا المركز الوطني للتوثيق. وإن الأهمية المتزايدة التي اكتستها مشاكل التوثيق استوجبت تعزيز ما كان يعتبر لمدة طويلة مصلحة التوثيق بكتابة الدولة إذ ذاك، وهكذا صدر المرسوم بتاريخ 18 دجنبر 1972 باحداث مركز وطني للتوثيق (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 –تحت عدد 3139 –الصحيفة 3370).

ومنذ ذلك الوقت ادمج المركز الوطني للتوثيق في حظيرة الوزارة وأصبح يؤلف جزءا من مصالحها المركزية ويهدف عمله إلى جمع وحفظ ونشر جميع المستندات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمملكة الواردة عليه من الادارة والمؤسسات العمومية ومن هيئات خاصة تمولها الدولة كلا أو بعضا وكذا جميع المستندات أو الدراسات المماثلة المنشورة على الصعيد الدولي. ويتعين على جميع الهيئات المشار إليها أن توافي المركز بنظير من جميع النشرات التي تصدرها أو الأشغال التي تنجزها، ولا يمكن سوى التنويه بهذا المجهود المبذول في ميدان التوثيق والذي سبق أن شرعت فيه مديرية التعمير والسكنى في نطاق مركز الدراسات والأبحاث والتكوين المحدثة سنة 1967.

ويتوفر مركز التوثيق على ميزانية مستقلة تضمن له وسائل مالية قارة تتناسب وأهمية المامورية المعهود بها إليه (1).

اما ضرورة تكوين المختصين الذين كانت ادارة التخطيط في أمس الحاجة إليهم فقد حملت هذه الادارة على احداث المعهد الوطني للاحصاء والاقتصاد التطبيقي الذي

---

(1) ان أهمية التوثيق تعتبر بدون شك أساسية ليس فقط فيما يخص التخطيط للعمل الاداري، ولكن كذلك لضمان تكوين الاداريين في المستقبل، وقد يؤسف هنا لحالة الاهمال النسبي التي توجد عليها مراكز التوثيق لبعض مدارس التكوين بسبب عدم اهتمام المسؤولين بها: إيقاف كل تمويل– انعدام الموظفين الأكفاء اللازمين لتدبير واستعمال المؤلفات الخ.

يتولى تكوين المساعدين التقنيين في الاحصاء خلال سنتين ولا سيما تكوين مهندسي التطبيق في الاحصاء بعد ذلك خلال ثلاث سنوات.

وأخيرا تجدر الاشارة، ولو أن ذلك لايدخل في المفهوم الضيق للادارة المركزية للتخطيط، إلى احداث هيئة لتنسيق الدراسات الاحصائية لدى الوزير الأول (المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 5 غشت 1968) الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2911 – الصحيفة 1801 مكلفة على الخصوص بمهمة تنسيق الدراسات الاحصائية (الأبحاث والمعلومات)...الخ وبمهمة تنسيق جميع أعمال التجهيز الميكانوغرافي للادارات والهيئات العمومية، ويضاف إلى هذا أن لجنة لدراسة معالجة المعلومات موضوعة لدى السلطة المكلفة بالتخطيط يجب أن توافي هيئة تنسيق الدراسات الاحصائية بالمعلومات والاعلانات المتعلقة بالتجهيز الاعلامي للادارات والهيئات التابعة لها.

غير أن مختلف المبادرات المذكورة المتفاوتة في النتائج تبرز مدى الشعور بأهمية جمع المعلومات الدقيقة والجيدة التي يكون كل تقدير بدونها عديم الجدوى والفاعلية.

وهكذا فان إدارة التخطيط والاحصاء شرعت في انشاء بعض الفروع في مقار الجهات كلما دعت الضرورة إلى تعديل مسلسل التخطيط قصد حسن التعرف على حاجات التنمية الجهوية.

وجاء المرسوم بتاريخ 19 غشت 1975 فأقر هذا العمل بصفة رسمية بحيث أصبحت في كل جهة اقتصادية مندوبية جهوية لكتابة الدولة مكلفة ب «القيام بالأبحاث والدراسات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية؛ المساهمة في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الجهوي، القيام بتعاون مع السلطات الجهوية المختصة بوضع تقارير سنوية عن تنفيذ المخطط في النطاق الجهوي.»

ويحدد قرار بتاريخ 20 مايو 1978 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1978 تحت عدد 3434 الصحيفة 2232) مواقع المندوبيات الجهوية واختصاصاتها وتنظيمها.

ب) تكييف الادارة مع متطلبات التنمية الجهوية

لقد أدرك المسؤولون عن التخطيط الوطني والمركزي مدى عدم كفاية العمل في هذا الميدان، غير أن الاهتمام لم ينصرف إلى بعض الاصلاحات ذات الأهمية الا حوالي سنة

1967 بفضل الجهود المتظافرة التي بذلتها كل من مديرية التعمير والسكنى ومركز الدراسات والأبحاث والتكوين وهي المديرية التي كانت تابعة لوزارة الداخلية، وكذا مصالح التخطيط (1).

ومنذ سنة 1968 أحدثت لجنة وزارية لاعداد التراب الوطني (المرسوم الملكي بتاريخ 6 غشت 1968 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2911–الصحيفة 1807)، ومع تطور مهامها أسندت إلى وزارة السكنى واعداد التراب الوطني منذ 1981 مهمة تحضير مقرراتها والسهر على تنفيذها، وورد تأكيد هذه المسؤولية في المرسوم بتاريخ 6 مارس 1982 (الجريدة الرسمية عدد 3623 –الصحيفة 316) الذي يعهد إلى هذه الوزارة بأعمال كتابة اللجنة.

وخلال سنتي 1967 –1968 شرع كذلك في الدراسات التي افضت إلى إقامة سبع جهات اقتصادية وفقا للظهير بتاريخ 16 يونيو 1971 (الجريدة الرسمية عدد 3060 –الصحيفة 1352)، وطرأت على هذا النص منذ ذلك الحين عدة تغييرات مراعاة لاحداث أقاليم وعمالات جديدة، وزودت هذه الجهات بمجالس استشارية تتألف من ممثلي مجالس العمالات والأقاليم المتألفة منها الجهة وكذا من ممثلي الغرف المهنية الذين يحضرون أشغال هذه المجالس، وتدعى لابداء آراء واقتراحات بشأن جميع المشاكل المتعلقة بتنمية واعداد الجهة، ويتولى عمال الأقاليم والعمالات المتألفة منها الجهة القيام على سبيل التناوب بمهام كتابة المجلس الذي يمكن أن يؤسس لجانا يشارك في أشغالها العمال ومساعدوهم ورؤساء المصالح الخارجية، غير أن اعداد هذا الجهاز الجهوي يقتضي ثلاثة أمور أساسية:

أولا– ينبغي أن تراعي الادارات التقنية في تنظيم مصالحها الخارجية الدائرة الجهوية المحدثة. وإذا كانت بعض الجهود قد بذلت في هذا الصدد فانها مازالت لم تبلغ بعد المستوى المطلوب لتشكل فعلا إدارة جهوية.

ثانيا – ينبغي الا يقتصر هذا التكييف على التنظيم فقط ولكن يجب الاهتمام باعداد فرق للمستخدمين ذات المستوى المطلوب تلم بالتقنيات الادارية والمنهجية الخاصة بالتخطيط واعداد التراب الوطني، ومازال الأمر يقتضي بذل المزيد من الجهود في هذا الميدان. غير أنه يمكن الاشارة إلى عنصر جد إيجابي يتجلى في فتح المعهد الوطني لاعداد التراب الوطني الذي يهدف إلى تلقين طلبة السلك الثالث التكوين الملائم المتعدد التخصصات.

---

(1) العنصر: من التعمير إلى اعداد التراب الوطني. رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للادارة العمومية 1971.

-LAENSER (M): De l'urbanisme à l'aménagement du territoire, mémoire du cycle supérieur, E.N.A.P., 1971.

وأخيرا يتعين البحث عن توحيد النظريات والأعمال بتخويل عامل الجهة السلطة المكلفة بصفة مستمرة بتنسيق الأعمال.

ج) تنفيذ مراحل التخطيط

خلال تحضير المخطط الخماسي 1973-1977 فقط تأكد الانشغال باقرار علاقة وثيقة بين التخطيط واعداد التراب الوطني. غير أن المنجزات كانت متواضعة للغاية لأن الاحداث المتأخر لبعض المؤسسات والطابع النظري للوسائل المنهجية الخاصة باعداد التراب (تصميم الهيكلة القروية والتصميم المديري في المناطق الحضرية وتصميم البنيات والتوجيهات الجهوية)اللذين كانت صبغتهما الرسمية رهينة بصدور قانون يتعلق باعداد التراب القروي والحضري وميثاق لاعداد التراب الوطني لم يمكنا هذه الأجهزة الجديدة من اعطاء نتائجها.

ومنذ ذلك الحين سجل بعض التطور ولكنه تطور محدود.

وإذا كانت تصاميم الهيكلة القروية قد تم تحضيرها واعدادها فإن الظروف التي انجز فيها البعض منها ومظاهر تطور مفهومها أدت إلى التشكيك في صلاحيتها

أما التخطيط الحضري فقد وقع تعزيزه بعدة تصاميم مديرية ليست لها قوة قانونية بسبب عدم تغيير الظهير الصادر سنة 1952 في شأن التعمير.

وفيما يخص تصاميم البنيات والتوجيهات الجهوية المسماة اليوم بتصاميم التنمية واعداد التراب الجهوي والمخطط الوطني لاعداد التراب فانها لم تر النور لان سياسة اعداد التراب بقيت محدودة جدا.

وهكذا، فإنه يجب – اعتبارا لهذه التحفظات – إعادة رسم المراحل الرئيسية لاعداد التصميم وذلك على ضوء التجربة المتبعة منذ سنة 1973.

إن التحضير الفعلي للمخطط يبتدىء بالتوجيهات الحكومية التي تتوقف عليها المذكرات والتوجيهات التي تعدها مصالح التخطيط لفائدة الادارات ولجان التخطيط والمجالس الاستشارية الجهوية.

وتضم لجان التخطيط التي تتغير اعدادها وأسماؤها ممثلين للادارة وممثلين للقطاع الخاص يعينون بقرار وزيري بناء على اقتراح من المنظمات المهنية.

وتنقسم هذه اللجن إلى نوعين: اللجن العمودية المتخصصة في قطاعات النشاط الكبرى: الفلاحة والانتاج الصناعي والتعليم والصحة...الخ.

أما اللجن الأخرى فلها صبغة أفقية وهي لجنة الاقتصاد العام والمالية ولجنة التحليل التي تعد بمثابة المحور الرئيسي لكل أعمال التخطيط واللجنة الوطنية للتنمية الجهوية واللجنة الوطنية لتجهيز الجماعات المحلية.

ويجب أن توجه اقتراحات المجالس الاستشارية الجهوية إلى مختلف اللجن المذكورة التي تتولى دراستها وتوزيعها على اللجن المتخصصة المؤهلة لهذا الغرض.

ومما ينبغي الاشارة إليه ان تحضير المخطط الثلاثي 1978–1980 أظهر عجز المجالس الجهوية عن تقديم اقتراحات اللهم بعض البيانات التي تتضمن مشاريع مختلفة ليس فيها تناسق جهوي غالبا ما تتجاوز حدود الغلافات المالية المتوفرة.

وبهذا اثقل كاهل اللجن المتخصصة فوقع الالتجاء إلى مسطرة جديدة حين تحضير المخطط الخماسي 1981–1985(1).

ووقعت الاستشارة الجهوية في مرحلتين: في مرحلة أولى عبرت الدوائر الجهوية عن أسبقياتها القطاعية الترابية وعن التدابير والاصلاحات الكفيلة بتسهيل انجازها وذلك في تقرير له طابع نوعي أساسا.

واستنادا إلى هذه التقارير ومراعاة للتوجيهات الوطنية قامت اللجن الوطنية بتحديد المشاريع المعتمدة على المستوى الوطني والغلافات المالية المخصصة للجهات.

وحينئذ وضعت الدوائر الجهوية مشاريع تجهيز الجماعات المحلية مع التقيد بأمرين: الترابط الترابي والتوازن بين التجهيزات الاجتماعية والتجهيزات المنتجة.

ويعرض مشروع المخطط بمجرد اعداده على نظر المجلس الوزاري المختص بحصر صيغته النهائية بعد أن يتناقش فيه المجلس الأعلى للانعاش الوطني والتخطيط الذي وقع تغيير تركيبه بالقانون التنظيمي بتاريخ 10 أبريل 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 –الصحيفة 1068) حتى يتيسر أن يضاف إليه ممثلون للمجالس الجهوية وممثلون أكثر عددا للهيئات المهنية ونقابات المأجورين. وتنتهي المسطرة بمناقشته والمصادقة عليه في مجلس النواب.

---

(1) راجع: المذكرة التوجيهية المتعلقة بالمجالس الاستشارية الجهوية– فبراير 1980 –كتابة الدولة في التخطيط والتنمية الجهوية–مديرية التخطيط.

غير أنه لاينبغي الانسياق وراء هذا الوصف الموجز لهذه المسطرة لأن المسؤولين عن التنمية الجهوية واعداد التراب الوطني يعرفون أن النتائج المحصل عليها منذ عشر سنوات في ميدان اعادة اقرار التوازن بين الجهات كانت نتائج مخيبة للآمال. وبالفعل فان نجاح مثل هذه السياسة رهين بشروط مختلفة والتي في غيابها تبقى معظم الأساليب مهما كانت درجة تنظيمها بدون أي انعكاس على الواقع الملموس، فاعادة اقرار التوازن بين الجهات تقتضي قبل كل شيء تعزيز الوسائل المستخدمة لانجاز البنيات الأساسية والتجهيزات التي بدونها لاتقبل المقاولات الخاصة وحتى العامة في بعض الأحيان نظام اللامركزية. وهذا ما يفسر من غير شك أنه رغم قوانين الاستثمار وتحديد مراكز النمو لم يتأت التخفيف ولو بعض الشيء من الجاذبية التقليدية للمحور الساحلي الرباط –الدار البيضاء (1).

إن إصدار قانون جديد للاستثمارات (2) لايساعد وحده على تصحيح هذه الوضعية إذا لم تبذل جهود فعلية في ميدان تجهيز الجهات المفتقرة إلى ذلك.

وهناك حاجز آخر ينتج عن كون برامج التجهيزات اللازمة لايمكن تحديدها بصورة عشوائية ودون رؤية وتفكير بل يجب الاهتمام باعدادها على أساس المعرفة المعمقة للواقع الجهوي التي يعترف المسؤولون عن التخطيط أنفسهم بأنها مازالت غير كافية. ولهذا فمن الضروري العمل على انهاء العمل الرامي إلى تحسين الوسائل التي تمكن من معرفة هذا الواقع: تصاميم الهيكلة القروية وأدوات التخطيط الحضري وتصاميم التنمية واعداد التراب على الصعيد الجهوي وبطبيعة الحال المخطط الوطني لاعداد التراب الوطني.

غير أن شرطا أخيرا لوحظ عدة مرات يظل قائما باستمرار ويتلخص في أن لايمكن نهج أي سياسة لاعداد التراب الوطني دون تعزيز وتقوية الادارة الجهوية لجعلها في خدمة الجماعات المحلية.

---

(1) خلال سنتي 1978–1979 أقيمت في منطقة الدار البيضاء–المحمدية ثلاثة أرباع المشاريع المعتمدة من طرف البنك الوطني للانماء الاقتصادي– راجع: المذكرة التوجيهية المتعلقة بالمجالس الاستشارية الجهوية–كتابة الدولة في التخطيط والتنمية الجهوية–فبراير 1980 –ص14.

(2) قانون 17 يناير 1983 –الجريدة الرسمية عدد–3664 ص 89 لسنة 1983.

الجزء الثالث

وسائل عمل الادارة

تتوفر السلطات الادارية على ثلاثة أنواع من الوسائل للقيام بمهمتها. وتتكون هذه الوسائل قبل كل شيء من وسائل قانونية تتجلى في مختلف الوثائق القانونية التي تتخذ فيها الادارة مبادرتها. وتكون هذه الأعمال إما قرارات انفرادية أو عقودا. وتفضي هذه الأعمال بحكم تنوعها واختلاف أنظمتها إلى إقرار مجموعة من العلاقات القانونية تربط بين الادارة والمواطنين (الباب الأول).

غير أن الادارة تستخدم كذلك في عملها اليومي مجموعة من الأشخاص ومنهم الموظفون الذين يؤلفون أهم صنف (الباب الثاني). وأخيرا تتوفر الجماعات العمومية على ممتلكات في شكل منقولات وعقارات يعتبر التصرف فيها ضروريا لنشاطها (الباب الثالث).

وتجري على مختلف وسائل العمل الاداري المذكورة في مجموعها أنظمة خاصة تهدف إلى ضمان خدمة الصالح العام على يد السلطات الادارية التي تستعملها. غير أن وسائل العمل الادارية المذكورة تبقى خاضعة للنظام القانوني للقانون العادي ضمن مجال متغير وواسع النطاق في غالب الأحيان.

الباب الأول
أعمال الادارة

تستعمل في الحديث عن أعمال الادارة عبارة تشمل في الواقع شيئين مختلفين أولهما الأعمال المادية وثانيهما الأعمال القانونية.

وتكتسي الأولى أهمية أساسية لأنها تساعد على إدراج مشاريع الادارة في حيز الواقع. غير أن هذه الأعمال والعمليات المادية ليس لها أي تأثير في تغيير النظام القانوني. وهذا ما يميز أساسا بينها وبين مظاهر إرادة السلطة الادارية والتي ليست سوى عناصر تحضيرية لها أو عمليات لتجسيمها.

ولهذا فان التقديم القانوني لأعمال الادارة لايمكن أن يعتبر فيه الا الصنف الثاني من الأعمال أي القرارات القانونية التي تعبر بها الادارة عن إراداتها ورغباتها.

غير أن القرارات القانونية للادارة لاتؤلف صنفا منسجما متناسق العناصر بحيث يمكن تحليلها من ثلاث زوايا مختلفة تتناول مضمونها ونظامها القانوني وشكلها.

1) تصنيف الأعمال حسب مضمونها

ينبغي التمييز هنا بين الأعمال التي تتولد عن مضمونها وضعية عامة وهي القرارات التي تكتسي صبغة قواعد والتي تتعلق بعدد غير معين من الذين يهمهم أمرها والأعمال التي تتولد عنها وضعيات فردية وهي القرارات المشروطة التي أطلق عليها هذا الاسم لأنها تعتبر شرطا يتوقف عليه التطبيق الفردي لقاعدة عامة وكذا القرارات الذاتية التي تحدد عناصر وضعية قانونية فردية لكل حالة على حدة.

وهكذا فإن الأنظمة الادارية تشكل القرارات التي تكتسي صبغة قواعد بينما تشكل القرارات الفردية القرارات المشروطة و العقود والقرارات الذاتية.

2) تصنيف الأعمال حسب نظامها القانوني

ليست الأعمال القانونية للادارة خاضعة كلها لنظام القانون الاداري بحيث يمكن ترتيبها في نوعين من الأعمال: وهي القرارات الادارية بمعناها الصرف لخضوعها لنظام معين والقرارات الأخرى التي يجري عليها القانون الخاص.

وينبغي الرجوع في التمييز بين هذين النوعين من الأعمال إلى المقاييس الادارية التي تستعملها المحاكم لأن القاضي عندما لا يلاحظ في الأعمال نفسها رغبة الادارة في جعل هذه القرارات خاضعة لنظام القانون الاداري ينصرف إلى جمع بعض الدلائل «الموضوعية» التي يمكن أن يقرر على أساسها احتمال وجود هذه الرغبة. ويمكن أن تتجلى هذه الدلائل في نوع النشاط المقصود والطرق التي تستعملها الادارة والغاية المراد بلوغها...الخ.

3) تصنيف الأعمال حسب شكلها

يمكن أن ترتب الأعمال القانونية للادارة من حيث الشكل في صنفين كبيرين على أساس طرق تكوينها فتارة تتخذ السلطة الادارية وحدها قرارات تتولد عنها حقوق أو واجبات وتوصف بالقرارات الانفرادية لصدورها عن الارادة الادارية وحدها، وتارة يكون احداث الحقوق والواجبات على العكس من ذلك نتيجة اتفاق إرادتين أو عدة إرادات وحينئذ لايكون القرار الا جزئيا عملا من أعمال الادارة ويتعلق الأمر هنا بعقد أي قرار ثنائي أو قرار متعدد الأطراف.

وسينظر بعين الاعتبار إلى هذا التصنيف الأخير رعيا للأهمية الخاصة التي يكتسيها في النظام القانوني لاعمال الادارة.

الفرع الأول: القرار الانفرادي

إذا كان العمل القانوني يحدد باعتباره تعبيرا عن إرادة يراد بها احداث أثر قانوني فإن العمل القانوني الانفرادي يمتاز بكونه نتيجة تعبير عن إرادة خاصة هي إرادة الادارة.

وهنا نجد أنفسنا أمام امتياز أساسي من امتيازات السلطة العامة لأن هذه الأخيرة تستطيع بمحض إرادتها وحدها إحداث حق أو واجب، في حين أن إحداثهما لايمكن أن يكون في إطار العلاقات بين الخواص ثمرة إتفاق بينهم.

ورغم أن هذه الطريقة ليست هي الوحيدة التي تستعملها الادارة في إحداث حق من الحقوق فانها تكتسي أهمية أساسية في حين أنها في القانون الخاص لاتظهر إلا بكيفية استثنائية.

غير أن وحدة الارادة التي يعبر عنها القرار الانفرادي ليس معناها أنها صادرة عن جانب واحد لأن هناك العديد من القرارات الانفرادية التي يتعدد متخذوها مثل القرارات ذات الصبغة المسطرية الصادرة عن سلطة معينة استنادا الى رأي هيئة استشارية تجسد هذه الوضعية ولا سيما عندما لا يجوز للسلطة الادارية أن تتخذ القرار الا بناء على رأي مطابق لهذه الهيئة.

كما أن بعض القرارات مثل القرارات المشتركة بين الوزارات تتصف بتعدد متخذيها. وهذا لايمس في شيء بطابعها الانفرادي لأن القرار يعبر دائما عن إرادة الشخص المعنوي كيفما كان عدد السلطات التي شاركت في تكوينه.

غير أن الصبغة الانفرادية للقرارات الادارية تخفي من ورائها حقيقة جديدة تتطلب بذل مجهودات كبيرة لاظهارها. ولعله من الملاحظ في كثير من الأحيان أن الادارة تتبنى في أعمالها اتفاقات حقيقية مبرمة من قبل مع من تعنيهم التدابير المتخذة ولا سيما في ميدان التنظيم الاقتصادي.

وإذا كان من المهم أن تعرف من وجهة نظر العلوم الادارية الشروط التي يتم بموجبها إعداد قرارات الادارة والعوامل التي يحدد مضمونها على أساسها فان ذلك لايغير شيئا من نوعها والنظام الجاري عليها لأن العمل يبقى من الناحية القانونية انفراديا ويكون بالتالي خاضعا لنظام قانوني يراد به تجنب خطرين يتجلى أحدهما في استعمال الادارة لامتياز السلطة العمومية في اتجاه يتنافى مع الصالح العام، وثانيهما في أن تمس الادارة ممارستها هذا الاختصاص بحقوق المواطنين.

وإذا كانت الجماعات العمومية تشكل أشخاصا اعتباريين ليست لهم إرادة خاصة باستثناء إرادة أعوانهم فانه ينبغي استعمال بعض الطرق اللازمة لحمل أجهزة الجماعة على احترام مصالح المؤسسة في عملها مع العلم أن هذا المشكل لايقتصر على الجماعات العمومية وحدها ولكنه يشمل جميع الأشخاص الاعتباريين سواء كانوا أشخاصا عموميين أو خواصا. وتعتبر السلطات المسندة إلى الأجهزة التابعة لكل مؤسسة من المؤسسات محددة بقواعد نظامية تهدف إلى حماية مصالح المؤسسة ومصالح أعضائها.

وفيما يتعلق بالمؤسسات الادارية فإن أهمية هذا التحديد جعلت أجهزتها تتوفر على سلطات أكثر قوة تجاه المواطنين وأضفت صبغة الصالح العام على الغاية المراد بلوغها من ممارسة هذه السلطات.

وهكذا يمكن التأكيد أن حماية الصالح العام وحماية المواطنين تمثلان الفكرتين الرئيسيتين التي يرتكز عليهما النظام القانوني للعمل الانفرادي وبالتالي تعتبران ضمانا للنظام والحرية. وهذا ما يمكن الاقتناع به عند دراسة طرق إعداد القرارات الانفرادية وآثارها وانتهاء العمل بها.

الفقرة 1 – إعداد القرار الانفرادي

لايمكن أن تتخذ السلطة الادارية قرارا ما الا إذا كانت مؤهلة لذلك بموجب قاعدة من قواعد الاختصاص وبشرط ان تحترم بعض الشكليات. ويدخل المقرر في حيز التنفيذ بمجرد أن يطلع عليه أولئك الذين سيطبق عليهم.

أ) اختصاص السلطة الادارية

لايجوز لأي سلطة إدارية أن تتخذ قرارا من القرارات وفي أي وقت من الأوقات لأن في ذلك مصلحة لحسن سير الادارة الذي يقتضي توزيعا دقيقا في المهام ومصلحة المواطنين الذين يجب أن يتوفروا على إمكانية المعرفة الأكيدة للجهة التي ينبغي اللجوء اليها ولهذا تدعو الضرورة إلى تحديد دقيق لمفهوم الاختصاص وتعيين حدوده سواء من حيث الطبيعة أو المكان أو الزمان.

1) طبيعة الاختصاص

الاختصاص في القانون العام هو سلطة القيام بعمل قانوني. يرجع أمره إلى السلطات الادارية عملا بقاعدة قانونية تتغير بتغير مختلف السلطات.

وتحدد أهم قواعد الاختصاص في الدستور فيما يتعلق باختصاص السلطات الحكومية وبالمبدأ الأساسي لاختصاص الجماعات اللامركزية على سبيل المثال، بينما تدرج قواعد الاختصاص الأخرى في القوانين والأنظمة.

والواقع أن إسناد اختصاص ما إلى سلطة إدارية لايخولها حقا ذاتيا يمكن أن تتصرف فيه ولكنه يسند إليها فقط سلطة مشروعة تتمثل في وظيفة عمومية يتعين عليها ممارستها بصفة شخصية. ومادامت السلطة الادارية غير مؤهلة للعمل بصفة قانونية فانه لايجوز لها أن تمارس اختصاصها مع العلم أن عيب عدم الاختصاص الذي يشوب قراراتها لا يمكن تغطيته بمصادقة لاحقة: (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 3 نونبر 1965 –الليهبي أحمد– مجموعة الأحكام –الصحيفة 312) –ولهذا فان السلطة المختصة لايمكن أن تتصرف في الاختصاص المسند إليها لانه يكتسي طابعا عموميا بحيث لايمكنها العدول عن ممارسته أو الالتزام بممارسته في اتجاه ما بالاضافة إلى ان هذا الالتزام ليست له أية قيمة سواء أكان انفراديا أو تعاقديا. وبما أن الاختصاص يكتسي طابعا عموميا فانه لايختفي بعدم الممارسة؛ ومن تم فإنه لايمكن اعتبار الاختصاص المشروع الذي لم تمارسه السلطة الادارية لمدة معينة ولو كانت طويلة اختصاصا متجاوزا. وفي هذا الصدد ذكرت المحكمة الابتدائية في الدار البيضاء بأن للادارة الحق في العمل

على تطبيق نظام عن طريق انهاء العمل بممارسة مخالفة متبعة منذ مدة طويلة (المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء بتاريخ 4 أبريل 1964 –مجلة المحاكم المغربية 1964 –الصحيفة 17). واتخذ المجلس الأعلى نفس الموقف حيث أنه أكد ان كون وزير المالية الذي يتمتع بناء على ظهير بحق تنظيم العمولات والسمسرات في ميدان التأمين، لم يستعمل هذا الاختصاص خلال مدة معينة لم يترتب عليه ارجاع تحديد هذه العمولات والسمسرات إلى حرية التعاقد. كما أنه لم يجرده من الاختصاص اللازم لسن مثل هذا النظام في الوقت الذي يراه ملائما (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 3 يوليوز 1968 –النقابة الوطنية المهنية لأعوان التأمين العامين –حكم غير منشور). وتنتج عن الصبغة العمومية التي تكتسيها قواعد الاختصاص آثار هامة على مستوى المنازعات سيتعرض لها عند دراسة الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

2 – أبعاد الاختصاص

يحدد الاختصاص على أساس ثلاثة مستويات: ماديا وعلى مستوى المكان والزمان.

أ) الاختصاص المادي للسلطات الادارية

ينتج هذا الاختصاص عن كون كل سلطة من هذه السلطات لا تؤهل للعمل إلا في ميدان معين. ويعتبر هذا الاختصاص الذي يحد من عملها في نفس الوقت حماية لها من تدخلات سلطات مختلفة. وتبرز هذه الحماية طبعا سواء بالنسبة للسلطات المتساوية أو السلطات الدنيا. كما تبرز بالنسبة للسلطات العليا لأن السلطة التسلسلية ليس لها سوى حق اعطاء التعليمات ماعدا في حالة التنصيص بصريح العبارة على سلطة الحلول، وهذا شيء نادر نسبيا، وكذلك يكون الشأن بالنسبة لعلاقات السلطات اللامركزية بسلطات الوصاية.

وإذا كان من الواجب على كل سلطة إدارية أن تمارس الاختصاص المسند إليها فان هذا المبدأ ينبغي مع ذلك أن يترك المجال أمام الضرورات العملية التي تسمح لبعض السلطات بالتخلي عن جزء من المهام الموكول إليها أمر الاضطلاع بها وذلك عن طريق التفويض مع العلم أن التفويض باعتباره استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص يجب أن يكون مقررا بقانون أو كيفما كان الحال بنص عام يعادل على الأقل مستوى النص الصادر باسناد الاختصاص.

والتفويض نوعان: تفويض الاختصاص وتفويض الامضاء.

ويتجلى تفويض الاختصاص في أن تعهد السلطة المفوضة إلى سلطة مفوض لها بجزء من اختصاصاتها. وعملا بالفصل 63 من الدستور للوزير الأول الحق في تفويض بعض

سلطه للوزراء. كما أن الفصل 30 ينص على أن للملك أن يفوض لغيره ممارسة حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية (1).

وهكذا يرتبط التفويض بالوظيفة بصرف النظر عن صاحبها ويعمل به حتى في حالات الحلول محل الموظف المعني. وبهذا يكتسي تفويض الاختصاص صبغة مستمرة ويبقى معمولا به مالم يقع سحبه مع العلم أن المفوض لا يجوز له خلال مجموع هذه المدة ممارسة الاختصاصات المفوضة. أما الأعمال التي يقوم بها المفوض له في دائرة التفويض فتبقى مرتبطة به وتحتل في تدرج الأعمال مكانة تطابق مكانة المفوض له.

وعلى العكس من ذلك فان تفويض الامضاء لا يغير توزيع الاختصاصات، فهو مقرر ومنظم بنص عام فيما يخص السلطات الوزارية –الظهير بتاريخ 10 أبريل 1957 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1957 تحت عدد 2322 –الصحيفة 994) المغير بالظهير بتاريخ 25 غشت 1958 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 تحت عدد 2393 الصحيفة 2078) (2).

غير أن تفويض الامضاء لايسمح للسلطة المفوض لها إلا بالتوقيع لحساب المفوض على القرارات المسند التفويض بشأنها لأن هذه القرارات تلزم قانونيا وعلى الدوام السلطة المفوضة التي تحتفظ بالحق في اتخاذ القرارات والتوقيع عليها بنفسها. ويسند التفويض إلى سلطات تعين باسمها مثلا المدير أو رئيس ديوان الوزير أو موظفين سامين تكون لهم على الأقل درجة مدير مساعد أو يقومون بمهام مدير مساعد ومثل المهندسين الرؤساء والمهندسين أو الأعوان القائمين بمهام مهندسين في المصالح التقنية.

وبما أن التفويض مسند من شخص إلى شخص فان العمل به ينتهي تلقائيا متى تغير شخص المفوض أو المفوض له.

وأخيرا يعتبر تفويض الامضاء محدودا في مداه حيث أنه يجوز للسلطة أن تفوض إمضاءها بالنسبة لجميع القرارات المتعلقة بالمصالح الراجعة لاختصاصها باستثناء المراسيم والقرارات التنظيمية.

---

(1) يتولى الملك بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية منذ حذف وزارة الدفاع الوطني المهام التي كانت مسندة إليها. غير أنه فوض السلطة للوزير الأول قصد تمكينه من اتخاذ التدابير اللازمة لادارة الدفاع الوطني (الظهير بتاريخ 29 مارس 1979–الجريدة الرسمية عدد 3466–ص 1011).

(2) تفويض الامضاء والسلطة الذي يمكن أن يتم لفائدة كتاب الدولة مقرر ومنظم اليوم بنص خاص: ظهير 13 دجنبر 1980 (الجريدة الرسمية عدد 558 ص 4). اما التفويض المسند اليهم بقرار وزيري فيجب ان يؤشر عليه الوزير الأول.

ب) الاختصاص الترابي

يعتبر مفهوم هذا الاختصاص واضحا للغاية حيث أن السلطات الادارية تمارس اختصاصها في نطاق ترابي معين، فمنها من تتمتع باختصاص على الصعيد الوطني (مثل مختلف السلطات الحكومية) ومنها من ينحصر اختصاصها في دائرة محدودة (رؤساء المصالح الخارجية والعمال وغيرهم).

ج) الاختصاص الزمني

مبدئيا لايمكن للسلطة الادارية أن تتخذ قرارا إلا خلال المدة التي تزاول فيها عملها الشيء الذي يمنع معه على سبيل المثال اتخاذ قرارات سابقة لأوانها أو قرارات ذات أثر رجعي. وينبغي التذكير في هذا الصدد بأن مبدأ عدم الرجعية في القانون الذي اكتسى صبغة مبدإ عام للقانون بحكم الاجتهاد القضائي أصبح منذ سنة 1962 مبدأ دستوريا يطبق على المشرع نفسه فبالأحرى والأولى على الادارة.

ب) شكل القرار الانفرادي

يجب أن يحترم هذا القرار بعض القواعد الشكلية التي منها ما يتعلق بالقرار في حد ذاته ومنها ما يتصل بمسطرة إعداده.

1) ليست للقرار أشكال أو صيغ متعددة. غير أن هناك محاولة لاتخلو من أهمية قامت بها في سنة 1961 مصالح نائب رئيس الوزارة وكانت تتعلق بمشروع يتضمن تعليمات لفائدة السلطات الوزارية تدون فيه القواعد العامة المطبقة على تحرير النصوص التشريعية والتنظيمية وتقديمها ونشرها. وإذا كانت هذه المحاولة لم تكلل بالنجاح فاننا نجد في المشروع أثر الممارسة الادارية في جل الحالات.

والقرار عادة وثيقة مكتوبة مع إمكانية اتخاذه بصورة شفوية مثل الأوامر التي يصدرها الأعوان المكلفون بالسير. ويجب أن يكون مؤرخا وموقعا كي تتأكد صحته ويتيسر التحقق من قواعد الاختصاص فيه. ولا تلزم السلطة الادارية بتدعيم قرارها بأسباب ولو أنها

مضطرة إلى ذلك في بعض الأحيان لأن القانون ينص عليه بصريح العبارة (1) أو لأن القاضي يفرض ذلك.

وكل تغيير أو كل سحب لقرار يجب أن يتم بناء على قرار تحترم فيه نفس الشكليات المتبعة في القرار الأصلي.

2) مسطرة إعداد القرار

تتألف المسطرة الادارية غير المتنازع فيها من جميع الاجراءات والشكليات الواجب على صاحب القرار اتباعها. وهذه المسطرة غير مقررة ومنظمة بنص عام. كما أن القواعد المختلفة التي تتألف منها توجد متفرقة بين القوانين والأنظمة المأذون بموجبها في اتخاذ بعض القرارات بميادين معينة.

ويلعب الاجتهاد القضائي كذلك دورا هاما إما بإحداث قواعد مسطرية مثل قاعدة توازي الأشكال وقاعدة الطابع المتناقض للمسطرة واما بوضع تمييز بين الشكليات الأساسية التي يترتب على خرقها الالغاء وبين الشكليات الأقل أهمية التي لايترتب الغاء القرار على عدم احترامها. وأخيرا تعزز هذه المسطرة بالممارسة الادارية التي يعتبر دورها بطبيعة الحال دورا أساسيا.

وفي بعض الأحيان يجب أن يتخذ القرار في آجال معينة يمكن اما أن تحدد فقط على سبيل الاشارة فلا تكتسي حينئذ سوى صبغة توجيهية واما أن تكتسي صبغة أمر والزام فيتعين في هذه الحالة احترامها والعمل بها.

---

(1) راجع الفقرة 2 من الفصل 12 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 20 شتنبر 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3334 ص 2915) التي تفرض على وزير الفلاحة والاصلاح الزراعي ان يدعم بأسباب رفض التأشيرة على بعض مقررات المجلس الجماعي في الميدان الغابوي.

في فرنسا فرض قانون 11 يوليوز 1979 تعليل التدابير الفردية المخالفة للقوانين والأنظمة والتدابير التي هي في غير صالح المعني بالأمر (المس بحق أو حرية –تدبير من تدابير المراقبة أو عقوبة...الخ).

وينبغي على صاحب القرار في غالب الأحيان أن يطلب رأي الهيئات المختلفة التي تضم ممثلين لسلطات إدارية أخرى أو ممثلين للمواطنين أنفسهم.

وإذا كانت الاستشارة اجبارية بوجه عام وكان الطابع الاختياري يدفع بالسلطة الادارية إلى عدم إجرائها فان ابداء الرأي في مقابل ذلك يعتبر اختياريا ولا يطالب بالموافقة الا في حالات استثنائية وخطيرة منها على سبيل المثال أن وزير المالية لايجوز له الاعلان عن الاقصاء النهائي من مزاولة مهنة وسطاء البرصة الا بعد موافقة الهيئة التقنية لبرصة القيم (الفصل 25 من المرسوم الملكي بتاريخ 14 نونبر 1967 –الجريدة الرسمية لسنة 1967 تحت عدد 2873 الصحيفة 2546).

وتهدف الاستشارة عند ما لا يقصد منها في مثل الحالة السابقة حماية حقوق المواطنين إلى تيسير تنسيق أحسن للعمل الاداري. وبهذا يمكن أن تتوفر السلطة المختصة على جميع العناصر الواجب اعتبارها في اعداد المقرر. غير أن المجلس الأعلى رأى أن القرار لاينص بالضرورة على اجراء الاستشارة المطلوبة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 2 يناير 1962 –شركة أطلس بانك ضد وزير المالية –مجموعة الأحكام– الصحيفة 28 حيث أن الحكم ينص على ما يلي: إذا كان وزير المالية ملزما باستشارة لجنة الأبناك بشأن طلب رخصة قدمها بنك فليس هناك أي حكم تشريعي أو تنظيمي يلزمه بالاشارة صراحة إلى رأي هذه الهيئة). الا ان هذا الحكم قد يؤسف له فيما اذا كان من شأنه أن يحفز السلطة الادارية على الاستغناء عن الاستشارات المطلوبة. ويجب أن تكتسي المسطرة صبغة تناقضية كلما تعلق الأمر باصدار عقوبة حيث يبرز مبدأ عام للقانون المطبق ولو لم يقرر ذلك بأي نص (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 أبريل 1963 –شركة اجراء الخبرات والفحوص التقنية –مجموعة الاحكام– الصحيفة 137).

ج) دخول القرار الانفرادي الى حيز التطبيق

إن دخول القرار الانفرادي الى حيز التطبيق يخضع لمبدأين أساسيين: أن يكون القرار موضوع إشهار وأن لا يكون له أي أثر رجعي.

1) إن اشهار القرارات الانفرادية يهدف إلى اطلاع المعنيين بالأمر على التدابير التي تهمهم. وهذا مايفرضه المنطق والعدل لأنه لا يمكن في الواقع أن يمارس الانسان حقا أو يفي بواجب الا إذا كان على اطلاع به.

وامام غياب نص عام يقر هذا المبدأ، فإن الاجتهاد القضائي حرص على احترام قاعدة نشر الأعمال القانونية.

غير أن هذه القاعدة تقرر احيانا في نصوص خاصة اذ تنص الفقرة 2 من الفصل 51 من الظهير بمثابة قانون بتاريخ 30 شتنبر 1976 على أن القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الجماعي يجب اشهارها فمنها ما يتعين تبليغه (ويتعلق الأمر هنا عامة بالقرارات الفردية) والأخرى يجب «تعليقها في أماكن تعينها السلطة المحلية المختصة أو نشرها في الصحف أو تبليغها إلى علم المعنيين بالأمر بكل وسيلة ملائمة أخرى».

وينص الفصل 44 من الدستور بدوره على نشر المراسيم والقوانين.

وأمام سكوت النصوص فان المحاكم كانت دائما تعتبر ان نشر الأعمال القانونية كيفما كان نوعها يشكل شرطا لازما للاحتجاج بها (انظر: ديكرو –القانون الخاص– المحكمة الابتدائية: مصادر القانون– الصحيفة 59 وما يليها). وتؤكد الغرفة المدنية بالمجلس الأعلى هذا المبدأ فيما يتعلق بظهير عندما ترى أن مثل هذه النصوص «لايمكن أن تكون قابلة للتنفيذ مبدئيا بالنسبة للأشخاص الذين يهمهم أمرها الا يوم اطلاعهم عليها» (27 أكتوبر 1964 –مجموعة أحكام محاكم الاستئناف المغربية –سنة 1966 –الصحيفة 444). واستعمل كذلك نفس الحل فيما يتعلق بقرار إداري (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 نونبر 1960 – مجلة القانون المغربية –1961– الصحيفة 67).

وتختلف كيفيات هذا النشر حسب القرارات الفردية والقرارات التنظيمية. ويباشر عادة بالنسبة للقرارات التنظيمية التي من المفروض أن لايعرف الأشخاص الذين يهمهم أمرها عن طريق جرائد الاعلانات القانونية مثل الجريدة الرسمية للمملكة وفي خلاف ذلك يمكن أن ينشر النص في الصحافة أو بطريق الاعلانات المعلقة أو يبلغ الى علم المعنيين بالأمر بأية وسيلة من الوسائل المألوفة.

ويجب أن تبلغ القرارات الفردية إلى أصحابها شخصيا.

غير أن النصوص تفرض في بعض الأحيان القيام باجراءي النشر والتبليغ في آن واحد. ومن ذلك على سبيل المثال أن قرارات تعيين وترقي الموظفين يجب أن تبلغ إلى أصحابها وأن تنشر في الجريدة الرسمية (الفصل 25 من الظهير بتاريخ 24 يناير 1958). وفي هذه الحالة، فالتبليغ وحده هو الذي يجعل القرار قابلا للتعرض. في حين أن النشر لايراد به سوى اخبار الغير (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 يناير 1962 –عبد الصادق بن محمد الخطابي –حكم غير منشور).

ورغم هذا التأكيد على الزامية التبليغ فإن السلطة الادارية يمكن أن تكتفي بالنشر وحده عندما يستهدف القرار فئة كبيرة من المعنيين بالأمر أو عندما يكون هؤلاء المعنيون غير معروفين. وهكذا يقتصر على نشر قرار التخلي الذي يجسم في مسطرة نزع الملكية الاعلان عن المنفعة العامة.

ولا يطالب بالتبليغ الا بصفة ثانوية لان ملاك العقارات التي ليست دائما محفظة غير معروفين من لدن الادارة (الفصل 8 من الظهير بتاريخ 3 أبريل 1951 –القانون العقاري– الصحيفة 1033) والفصلان 10 و13 من قانون 6 مايو 1982 (الجريدة الرسمية سنة 1983 عدد 3685 –الصحيفة 980).

وكذلك الشأن فيما يخص المراسيم المحدد بموجبها عن كل عقار تاريخ افتتاح عمليات البحث المنجز قبل تحديد ملك الدولة (الفصل 3 من ظهير 3 يناير 1916).

ويضاف إلى هذا أن القرارات الجماعية التي تستهدف بكيفية مجردة مجموعة من الأفراد الذين يمكن تشخيصهم نظريا لا تدعو الضرورة إلى تبليغها بل ينبغي الاكتفاء بنشرها. وإذا كان القرار لا يفقد بعدم نشره شيئا من صلاحيته وصحته، فانه لا يمكن أن يحتج به على المعنيين بالأمر (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 3 يوليوز 1968 –النقابة الوطنية المهنية لأعوان التأمين العامين –حكم غير منشور). وعلى العكس من ذلك تماما فان المعنيين بأمر القرارات غير المنشورة لايستطيعون الاستناد إليها أو التذرع بها. غير أنه حرصا على روح الليبرالية يمكن التسليم بان من يعنيه أمر قرار فردي يخوله حقا من الحقوق يجوز له أن يطالب بالاستفادة منه ولو لم يكن قد وقع تبليغه اياه. وتتجلى من خلال الأخذ بهذا الحل، الفائدة التي يجنيها الشخص المعني بقرار يخوله امتيازا ماليا، أو الموظف الذي يكون موضوع ترقية.

ويسلم المجلس الأعلى سيرا على نفس المنهاج بأن المستفيد من تدبير تنظيمي يجوز له أن ينتفع من الامتيازات التي يمنحها له هذا التدبير بالرغم من عدم نشره وبما أن التدبير القابل للتنفيذ يلزم الادارة التي اتخذته باحترامه (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 18 يوليوز 1962 –فيتاليس –مجموعة الأحكام– الصحيفة 179). وعلى العكس من ذلك، اذا كان التدبير يفرض أحد الواجبات على المعنيين بالأمر فان القاضي لايعتد به ما دام لم ينشر (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 نونبر 1970 –شركة المنافع المعدنية بولماس –مجموعة الأحكام –الصحيفة 11)(1).

(1) فيما يتعلق بالمعاهدات كيفما كان مضمون احكامها فإن النشر يعتبر إلزاميا –الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 29 يوليوز 1965 –ألبير– مجموعة الأحكام –ص 215.

وأخيرا فانه لا يمكن منطقيا للسلطة الادارية –التي لاتتجاهل القرارات الصادرة عنها– أن تسحب أو تغير هذه القرارت قبل أن تكون موضوع نشر قانوني، إلا اذا كان السحب أو التغيير ممكنا قانونا.

2) عدم رجعية القرارات الادارية

ان مبدأ عدم الرجعية الذي يستمد قوته من الدستور الذي يحرم فصله الرابع رجعية القوانين، يرتكز كذلك على فكرة صائبة وواضحة جعلت الاجتهاد القضائي يتخذ منه مبدأ عاما من مبادىء القانون. إن هذا المبدأ يستجيب لضرورة أساسية لدولة القانون، والتي تقضي بأنه بإمكان الأفراد أن يكونوا على علم في كل وقت، بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات. إن إمكانية كهذه، قد تختفي لو كان في استطاعة السلطة الادارية أن تغير بالنسبة للماضي، القواعد القانونية المطبقة على المواطنين.

إن هذا المبدأ يحتوي مع ذلك على بعض الاستثناءات وأهم مثال على ذلك هو القرارات ذات الأثر الرجعي والتي تهدف الى تنفيذ حكم متعلق بالالغاء صادر في شأن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة: وهكذا فإن تجديد ملف الحياة الادارية لعون عمومي ألغي قرار عزله، يؤدي الى اتخاذ تدابير لها أثر في الماضي.

الفقرة 2 – أثر القرار الانفرادي

ان القرار الانفرادي الذي تصدره الادارة يلزم المواطنين، اذ يعتبر ملزما لهم ويتعين إذن تنفيذه. ويظهر أن القرار الاداري الانفرادي يمتاز بقوته القانونية وبشروط تنفيذه.

أ) القوة القانونية للقرار الانفرادي

تتجلى القوة القانونية لهذا القرار في كون الأحكام التي تسنها الادارة تدمج على الفور في النظام القانوني، لأن القرار بمجرد ما يصبح ساري المفعول بصفة قانونية ينتج أثره الكامل والتام، ويجب على الشخص الذي يهمه القرار أن يعتبره الزاميا باستثناء الحق المخول اياه للطعن في مشروعيته أمام القاضي.

وهنا تتجلى إحدى الامتيازات البارزة جدا للسلطة الادارية التي بمقتضاها يكون لقراراتها مفعول قانوني فوري ويفترض أنها مشروعة. وهذا هو الامتياز الذي يوصف عادة بالامتياز التمهيدي، وتترتب عليه آثار كثيرة حيث أن المواطن الجاري عليه مباشرة أثر القرار،

يجب عليه أن يثبت عدم مشروعيته إذا أراد عدم الامتثال له. بينما تعتبر الادارة دائما في موقف المدعى عليه الذي يعتبر أكثر ملاءمة من موقف المدعي. مع العلم أن المسطرة المطبقة لدى مختلف المحاكم التي يكتسي عملها صبغة التحقيق تهدف إلى تسهيل مهمة المدعي.

وبما أن القرار الاداري يعتبر قانونيا فان الدعاوى القضائية المرفوعة ضده لاتوقف التنفيذ مبدئيا. وهكذا فان سلطة القاضي في ان يوقف عندما يحال إليه أمر مستعجل تنفيذ قرار للادارة لايعمل بها إلا في الحالة التي يكون قد تم فيها هذا التنفيذ بطريقة التعدي، اما وقف التنفيذ فلا يمكن أن تأمر به الغرفة الادارية للمجلس الأعلى الا ضمن شروط محدودة تدعو إلى استعماله بصفة استثنائية.

غير أن جميع القرارات التي تصدرها الادارة ليست لها نفس القوة القانونية حيث أن الاعلانات والمناشير والمذكرات الادارية وجميع التدابير ذات الطابع الداخلي التي تنظم بها السلطات الادارية مصالحها أو تنفذ بها القوانين والأنظمة لاتلزم المواطنين ولكنها تلزم فقط أعوان الادارة الخاضعين للسلطة التسلسلية. ويستنتج القاضي من الطبيعة القانونية لهذه القرارات نتيجة هامة تتجلى في عدم قبول أي طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يقدم ضدها.

ب) تنفيذ القرار الانفرادي

تعتبر قابلية تنفيذ القرار الانفرادي بمثابة المظهر الثاني للامتياز الذي تتمتع به السلطة الادارية إلى حد جرت معه العادة بان يطلق على هذا القرار اسم القرار القابل للتنفيذ الذي يبرز أمر الادارة وضرورة تنفيذه بالاكراه عند الحاجة، وبما أن القرارات الادارية ليست لها دائما قوة الأمر والالزام فان تنفيذها لا يشمل واقعا متجانسا بالاضافة إلى أن التنفيذ بالاكراه لايكتسي الا صبغة استثنائية.

1) مفهوم تنفيذ القرار الانفرادي

يعتبر هذا المفهوم رهينا بمضمون القرار إذ يوجد إلى جانب القرارات ذات الصبغة الالزامية الكثير من القرارات التي ليس لها سوى طابع الترخيص أو الاختيار. ومما لاشك فيه ان السلطة الادارية تفرض بعض الواجبات ولكنها تعترف في نفس الوقت ببعض الحقوق وتمنح بعض الترخيصات. ففي الحالة الأولى يعتبر تنفيذ القرار اجباريا بالنسبة للمعني بالأمر، وفي كلتا الحالتين الأخريين يترك له الاختيار في ذلك.

ومن جهة أخرى، وإذا كان تنفيذ بعض القرارات الادارية يستوجب عملية مادية الشيء الذي ليس ضروريا على الدوام فان هناك قرارات لايمكن عمليا التمييز بين تنفيذها وقوتها القانونية ومن ذلك العقوبات التأديبية مثل الانذار والتوبيخ التي تقع على الأعوان العموميين والتي يسري أثرها بمجرد اصدارها.

ولهذا فان التنفيذ المادي لا يكون على الدوام ضروريا لكي تسري جميع آثار القرار الانفرادي، وعندما يكون ذلك ضروريا يجوز للادارة الاستغناء عنه فيما إذا كان الأمر يتعلق بقرارات تكتسي طابع الترخيص والاختيار.

ونتيجة لذلك فان مشكل تنفيذ القرار الانفرادي يبقى مقتصرا على الحالة التي يكون فيها التنفيذ المادي ضروريا. وهنا يجد المرء نفسه أمام وضعيتين.

ويتجلى ذلك في أن تدابير التنفيذ ترجع إلى السلطة الادارية نفسها التي يتعين عليها أن تنفذ حتما قراراتها ولكنها إذا أرادت العدول عن ذلك لم تكن هناك أية وسيلة لاكراهها عليه لأنها تحتكر وحدها القوة العمومية.

وإذا كان يجوز للمواطن حقيقة الالتجاء إلى المحاكم لاثبات عدم مشروعية امتناع الادارة من تنفيذ قراراتها فان مشكل تنفيذ القرار الاداري يختلط بمشكل احترام الادارة للأحكام القضائية، ولعله من البديهي ان الأمر يتعلق بمسألة أساسية لأن وجود مبدأ المشروعية نفسه رهين باحترام هذه الأحكام.

إن اجراءات التنفيذ ترجع الى المواطنين، وفي هذه الحالة تظهر ضرورة التنفيذ القسري متى رفض الذي يهمه الأمر تنفيذ القرار.

2) التنفيذ القسري

يتعلق الأمر هنا بالامتياز الثاني الذي تتمتع به الادارة والذي يجيز لها اجبار المواطن المعاند عن طريق الاكراه على تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في القرار الاداري.

ولعل التنفيذ القسري امتياز غير مألوف لأن الادارة ليست على عكس الخواص ملزمة بالتوجه إلى القاضي لاثبات وجود حقوقها والعمل على احترامها.

وإذا كان وجود هذا الامتياز ضرورة عملية جلية نظرا لواجب احترام قرارات الادارة فمن المسلم به، رعيا للنزاع الحاد المترتب عليه بين السلطة الادارية والأفراد، ان لايمارس إلا في نطاق محدود قدر الامكان، ويجب أن تسود علاقات الادارة بالمواطنين روح من التفاهم والتسامح لايدع مجالا للقسر والاكراه الا في حالات استثنائية نادرة، وعلى ضوء هذا الاتجاه العام ينبغي اعادة طرح الامتياز في التنفيذ القسري.

وتجدر الاشارة في هذا الصدد إلى القرار المبدئي الذي أصدرته في فرنسا محكمة المنازعات بناء على استنتاجات مندوب الحكومة روميو والذي يمكن العمل بحلوله في المغرب (محكمة المنازعات –بتاريخ 2 دجنبر 1962 –الشركة العقارية لسانت جوست –الأحكام الكبرى للقضاء الاداري –الطبعة السابعة، 1978) وتستخلص من استنتاجات مندوب الحكومة والاجتهاد القضائي اللاحق فكرتان أساسيتان تفيد أولاهما أن التنفيذ القسري لا يبرره الا عدم توفر الادارة على أية وسيلة من الوسائل القانونية للعمل على احترام قراراتها بينما تفيد الثانية أنه متى أمكن التنفيذ القسري وجب أن يستعمل ضمن شروط معينة حتى لايفقد مشروعيته.

أ) الحالات الممكن فيها التنفيذ القسري

الحالة الأولى هي طبعا الحالة التي يأذن فيها المشرع بذلك ولعلها أكثر الحالات شيوعا.

وهكذا فان الفصل 46 من الميثاق الجماعي الجديد ينص «أن يتولى رئيس المجلس تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر العمل طبق شروط تحدد بمرسوم على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى استتباب الأمن أو ضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية». وهذه الشروط محددة اليوم بالمرسوم بتاريخ 26 مايو 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3528 –الصحيفة 750) وعند الحاجة، يجوز للرئيس كذلك أن يطلب من السلطة المحلية المختصة التماس استخدام القوة العمومية في نطاق التشريع المعمول به في هذا الميدان قصد ضمان احترام قراراته ومقرراته (الفصل 47) كما أن الفصل 23 من الظهير الصادر في 30 يوليوز 1952 بشأن التعمير (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1952 تحت عدد 2083) يأذن للادارة بالقيام تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر بهدم البناءات المشيدة دون اذن بالأملاك العمومية.

ويعتبر التنفيذ القسري ممكنا كذلك عندما لا تتوفر الادارة على أية وسيلة قانونية لتنفيذ قراراتها. وحينئذ يكون من الطبيعي العمل على ضمان احترام القانون كيفما كانت الأحوال، غير أنه من اللازم تحديد هذه الوسائل القانونية التي يتعارض وجودها مع الالتجاء إلى التنفيذ القسري.

ويمكن أن تتجلى هذه الوسائل في الالتجاء إلى القاضي المسموح به للادارة بحكم بعض النصوص أو في العقوبات الادارية أو كثيرا من الأحيان في العقوبات الجنائية.

وتنص الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي على الحكم بالغرامة على «من خالف مرسوما أو قرارا صدر من السلطة الادارية بصورة قانونية، اذا كان هذا المرسوم أو

القرار لم ينص على عقوبات خاصة لمن يخالف أحكامه» والواقع أن هناك نصوصا كثيرة تقر الحكم بعقوبات خاصة من غرامة وحبس على الأشخاص الذين يمتنعون من الامتثال للتدابير المأمور بها قانونيا (الفصل 20 من الظهير الصادر في 13 شتنبر 1938 بشأن الاعلان عن حالة الحرب).

وعملا بالمبدأ الذي تؤول بموجبه القوانين الجنائية تأويلا دقيقا محصورا، لايجوز للسلطة الادارية ان تطلب من القاضي الحكم بعقوبات مقررة في نص لزجر الاخلال بنص آخر لا يقر ذلك. وقبل صدور الظهير بتاريخ 6 يناير 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2626 الصحيفة 365)الذي أتى بعقوبات بالغرامة والحبس لزجر الامتناع عن تنفيذ مقررات جماعات القبائل المكلفة بتدبير شؤون الأملاك الجماعية، لم تكن مقررة اية عقوبة على هذا الامتناع عن التنفيذ، ولهذا فان المجلس الأعلى رفض التجاء السلطة الادارية إلى مسطرة الاكراه المنصوص عليها بشأن استيفاء الاداءات الجماعية قصد قبض ضريبة عن الرعي فرضتها إحدى الجماعات. (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 26 أكتوبر 1962 –عبد الرحمان بن محمد الخاوي ومن معه– مجلة القانون المغربية –1963– الصحيفة 154 –مجموعة الأحكام –الصحيفة 75) (1). وبتأويل هذا القرار عن طريق التقابل يستنتج أنه كان من الممكن استعمال التنفيذ القسري في هذه الحالة.

وأخيرا يبرز التنفيذ القسري في حالة ضرورة الاستعجال المتميزة، وحينئذ يتعلق الأمر بحالة خاصة من أحوال تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

ب) شروط التنفيذ القسري

يتعلق أول شرط منطقي بالتأكد من الامتناع عن التنفيذ الذي لايثبت الا بعد توجيه انذار إلى المعني بالأمر قبل الاقبال على التنفيذ القسري، ثم أن السلطة الادارية لايسمح لها بالالتجاء إلى الاكراه الا ضمن الحدود التي يستمد فيها من القانون القرار الذي تريد تنفيذه.

وأخيرا ينبغي أن لايراد بالتنفيذ القسري سوى احترام القرار المعني.

ويجب على الادارة احترام هذه الشروط والحدود كلما باشرت التنفيذ القسري لقراراتها لأن استعمال هذا الامتياز بشطط يعرضه إلى بعض العقوبات فيمكن اذ ذاك ابراز مسؤوليتها، ويحق للقاضي المختص بالنظر في قضايا القانون العادي اذا ما اعتبر التنفيذ القسري عملا من أعمال التعدي، أن يجعل حدا للوضعية غير القانونية المحدثة بهذه الكيفية.

---

(1) يلاحظ المجلس الأعلى أن الرسوم المفروضة على الرعي لا تكتسي صبغة الرسوم البلدية، ويستنتج من ذلك انه لايجوز للسلطات الادارية استعمال طرق المتابعة أو الاكراه المطبقة في ميدان الضرائب والديون البلدية لاستيفاء الرسوم المذكورة.

الفقرة 3 – انهاء العمل بالقرار الانفرادي

ينتهي العمل بهذا القرار الاداري لأسباب مختلفة فهناك أسباب خارجة عن إرادة الادارة مثل الالغاء الذي يقرره القاضي المختص بالنظر في قضايا الشطط في استعمال السلطة وهناك أسباب أخرى منها ان اختفاء عنصر من العناصر الأساسية لصحة القرار يؤدي حتما إلى انتهاء العمل به.

ومما لاشك فيه أن التغييرات التي تدخل على أسباب اتخاذ القرارات الادارية لاتكون لها دائما آثار عملية لأن بعض القرارات تبقى على ما هي عليه بعد أن يكون قد سرى أثرها. ويتجلى ذلك على سبيل المثال في حالة حجر مواد قابلة للاستهلاك وعلى العكس من ذلك فان القرارات التي تكون آثارها مستمرة لا ينتهي العمل بها الا باختفاء الأسباب التي ترتكز عليها مثل تسخير السكنى أو الخدمات.

وتوجد كذلك حالات يكون انتهاء العمل بالقرار فيها رهينا بارادة الادارة وحينئذ ينبغي التسليم بان الادارة ليست حرة في ارادتها لان انتهاء العمل بالقرارات الادارية ضمن هذه الشروط يبرز تداخل عدة مبادىء ينبغي التوفيق فيما بينها في حالة عدم التوصل إلى احترامها كلها.

وإذا كان احترام المشروعية يأذن للادارة في سحب القرارات غير القانونية التي اتخذتها عن خطأ فان الحرص على استقرار النظام القانوني يؤدي إلى الحد من هذا الحق وإلى منعها من سحب هذه القرارات وفسخها متى أرادت ذلك.

وسيرا على نفس المنهاج إذا كان من اللازم على الادارة التوفيق بين عملها وبين الظروف والاضطرار بالتالي إلى تغيير قراراتها تبعا للضرورات التي يقتضيها الظرف فان هذا التغيير الواجب ادخاله على النظام القانوني ينبغي أن لا يضر بالحقوق التي اكتسبها المواطنون بصفة قانونية على أساس القرارات السابقة وهكذا حاول القضاء التوفيق بين مختلف المبادىء المذكورة.

الفرع الثاني: العقود

يكتسي الالتجاء إلى طريقة التعاقد أهمية قانونية خاصة، غير ان هذا ينبغي ان لاينسي رجل القانون ان الصفقات المبرمة مع الجماعات العمومية والهيئات التابعة لها تكتسي بدورها أهمية اقتصادية بالغة.

ويتجلى ذلك في ان الصفقات العمومية تؤلف طريقة لتنفيذ الميزانية تتناول مبالغ هائلة حيث أن الادارات تحصل بموجب العقد على المواد والخدمات اللازمة لسيرها كما أنها تلتجيء إلى التعاقد لتنفيذ ميزانية تجهيزها، وهكذا تترتب على الالتزام التعاقدي بالنفقات العمومية حركة نقدية تمول المجالات الاقتصادية، غير ان الأهمية الاقتصادية للصفقات العمومية ترجع كذلك إلى إمكانية استعمال الطلبات العمومية من لدن المسؤولين عن الاقتصاد قصد إنعاش التنمية في أحد قطاعات الاقتصاد الوطني الشيء الذي يمكن معه ان تكون سياسة الصفقات العمومية في خدمة السياسة الاقتصادية أو على الأقل بعض مظاهرها مثل السياسة الصناعية أو سياسة التشغيل، وفي هذه الحالة تدعو الضرورة إلى ان يباشر اعداد الأنظمة المطبقة على الصفقات العمومية باعتبار مالها الآن من ابعاد وأهمية، وإذا كان باستطاعة كل إدارة ان تلعب دورا في هذا المضمار فانه سيعرض فيما يلي للحديث عن هيئة تركيبية تتمثل في لجنة الصفقات التي أسندت إليها مسؤولية خاصة في هذا الميدان.

غير أن الحجم الاقتصادي للنشاط التعاقدي الذي تقوم به الادارة يدعو كذلك لتعزيز طاقة مصالح الصفقات لمختلف الادارات التي تتحمل مسؤولية الالتزام بالصفقات وتتبع تنفيذها، وهذا هو الانشغال الذي أدى منذ بضع سنوات إلى احداث شعبة للصفقات في الطور العادي بالمدرسة الوطنية للادارة العمومية.

وتبلور الطريقة التعاقدية الجانب الثاني من النشاط القانوني الذي تقوم به الادارة لأن الجماعات كما سبقت الاشارة إلى ذلك تحتاج إلى التعاقد للحصول عادة على الأدوات والخدمات التي هي في حاجة إليها للقيام بمهامها.

وإذا كانت تتوفر على أساليب سلطوية تمكنها من بلوغ نفس النتيجة مثل حق نزع الملكية وحق التسخير فان استعمال هذه الأساليب يبقى محدودا في حالات معينة دقيقة وتطبق عليه شروط خاصة إلى حد يستمر العمل فيه بطريقة التعاقد لأجل الاقتناء العادي للأدوات والخدمات.

غير أن العقود التي تبرمها الادارة رغم ارتكازها على اتفاق اختياري واقترابها بذلك من العقود التي يبرمها الخواص تبقى مختلفة عنها إلى حد ما.

ويتجلى ذلك قبل كل شيء في أن جميع العقود المبرمة من لدن الجماعات العمومية تخضع لقواعد خاصة تتعلق بشروط ابرامها وتهدف إلى حماية مصالح الجماعات ليس فقط من المتعاقدين ولكن حتى من الأعوان العاملين معها علما كذلك بان هذه القواعد تحمي الأشخاص الآخرين بدورهم.

ثم ان العقود المبرمة من لدن الادارات تشتمل على صنف خاص يتمثل في العقود الادارية التي يمتاز نظامها القانوني باقرار مبدأ تفوق ارادة الادارة في حين أن القانون العادي للعقود يرتكز على مبدأ المساواة الذي يبلوره استقلال الارادة.

وإذا كان النظام القانوني المطبق على العقود الادارية يعتبر غير مألوف فإن ذلك ناتج عن كون هذه العقود تكتسي أهمية خاصة بالنسبة لسير المرافق العمومية سواء من حيث غرضها أو من حيث أهميتها المالية.

ولهذا يظهر أنه من المفيد التمييز في العقود التي تبرمها الادارة بين العقود الادارية والعقود الخاصة لأن القانون المطبق على كلا الصنفين المذكورين قانون مختلف حيث ان العقود الخاصة يجري عليها في نطاق واسع القانون العادي الصادر بشأنه الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود بينما تخضع العقود الادارية لقواعد خاصة ذات مصدر تشريعي أو تنظيمي أو قضائي ألا وهي قواعد القانون الاداري.

وسيعنى قبل كل شيء بدراسة الشروط التي يمكن بموجبها التعريف بالعقود الادارية قبل تحليل القواعد المتعلقة بابرام هذه العقود وتنفيذها والمنازعات المتعلقة بها.

الفقرة 1 – التمييز بين العقود الخاصة التي تبرمها الادارة والعقود الادارية(1)

كان من الممكن الاستناد إلى الفصل 8 من الظهير الصادر سنة 1913 بشأن التنظيم القضائي لو تم تأويله حرفيا للتعرض على التمييز بين صنفي العقود المذكورين لأن هذا الظهير نص على أن المحاكم المحدثة بموجبه تختص وحدها بالنظر في القضايا الادارية «... وفي جميع الدعاوي الرامية إلى الاعلان ان الادارات العمومية مدينة ب... أو بحكم تنفيذ الصفقات المبرمة من لدنها».

وكان من الممكن أيضا أن يستنتج من ذلك أن جميع الصفقات التي تبرمها الادارات العمومية تدخل في نطاق القضايا الادارية وتكون عقودا إدارية غير أنه لم يرجح العمل بهذا التأويل بل انصرفت الممارسة الادارية والمحاكم إلى العمل بالتمييز بين العقود الادارية وعقود القانون الخاص استنادا إلى أنه ليس هناك أي داع لاجراء نظام خاص على عقود تماثل تماما العقود التي يبرمها الخواص فيما بينهم، ويتبين من الاجتهاد القضائي الحديث مؤخرا، وهو اجتهاد

(1) انظر ما بعد

يتعلق أساسا بعقود توظيف مستخدمي الجماعات العمومية، والذي يمكن تطبيقه على جميع العقود، أن نوع العقد يمكن ان ينتج اما عن التعبير الصريح عن ارادة الادارة أو عن موضوع العقد أو بنوده.

ويضاف إلى هذا رغم عدم صدور أي حكم قضائي للبث في هذه المسألة أنه لا يمكن أن يكون هناك عقد إداري الا إذا كان من بين الأطراف في العقد شخص اعتباري يجري عليه القانون العام أو أحد الخواص باعتباره وكيلا للشخص الاعتباري المذكور (1).

أ) طبيعة العقد ناتجة عن نص صريح أو عن تعبير صريح عن ارادة الادارة

ان ارادة الادارة الصريحة يمكن ان تنتج مثلا عن نص تنظيمي حيث ان الفصل 52 من كناش البنود والشروط العامة لصفقات الأشغال ينص على «أن كل نزاع ناشيء بين الادارة والمقاول يعرض على نظر المحاكم المختصة بالقضايا الادارية» وهكذا يخول هذا الفصل بصفة ضمنية ولكن بحكم الضرورة الصبغة الادارية لصفقات الأشغال (2).

ويمكن كذلك ان تنتج ارادة الادارة عن منشور ينص على أن بعض العقود ستبرم وفق شروط القانون العادي (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 13 مايو 1958 –مامور بلقاسم –مجموعة الأحكام– الصحيفة 20) أو حتى عن حكم من أحكام العقد نفسه يوضح أن العقد يخضع لقواعد القانون الخاص (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 3 أبريل 1959 –أحمد الشرقاوي –مجموعة الأحكام– الصحيفة 45).

واذا كان من النادر التصريح بنوايا الادارة فانه يتعين على القاضي البحث عما يمكن أن يثبت احتمال هذه الارادة في موضوع العقد أو بنوده.

ب) طبيعة العقد ناتجة عن موضوعه

يحاول القاضي من خلال تحليل موضوع العقد ان يحدد ما إذا كان هذا الموضوع يكتسي صبغة أساسية بالنسبة للمرفق العمومي، وفي هذه الحالة يستنتج أن العقد عقد إداري.

---

(1) يمكن بخصوص الكيفية التي يطرح بها المشكل في فرنسا ان يراجع مؤلف دولوبادير: «دراسة في القانون الاداري» الطبعة الثامنة –باريس 1980–الجزء الأول– ص 357– العدد 572.
-DE LAUBADERE: Traité de droit administratif, 8e éd., Paris 1980, Tome I p. 357, n° 572.

(2) هناك تحسن بالنسبة للفصل 44 من كناش التحملات القديم الذي كان يقتصر على اسناد النظر في النزاعات «إلى المحاكم المحدثة بظهير 12 غشت 1913 بشأن التنظيم القضائي بالمغرب».

وكذلك يكون الشأن إذا كان العقد يشرك مباشرة المتعاقد الآخر في تسيير مرفق عمومي (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –أحمد بن يوسف بتاريخ 9 يوليوز 1959 –مجموعة الأحكام– الصحيفة 62 –سكوبة بتاريخ 10 يونيو 1960– مجموعة الأحكام الصحيفة 123).

ولعل هذه الرابطة الخاصة التي تجمع بين موضوع العقد والمرفق العمومي تكون كذلك على مايظهر خلفية الصيغة التي يعتبر القاضي على أساسها أن الطابع الاداري للعقد ناتج عن «طبيعة الشغل» المعهود به إلى المتعاقد (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17 أبريل 1961 –الحيحي محمد– مجموعة الأحكام –الصحيفة 56) ويعتبر كذلك الايجار المبرم بشأن الملك الخاص عقدا إداريا إذا كان يهدف إلى انجاز مهمة من مهام المرفق العمومي (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 29 يونيو 1962 –السيد كانديلا– مجلة القانون المغربية –1963 –الصحيفة 133).

غير أن هذا المقياس المستمد من موضوع العقد لا يعمل به وحده ولكن مع الاستناد إلى بنود أخرى من العقد.

ح) طبيعة العقد ناتجة عن بنوده

يعزز القاضي الفكرة التي يكونها انطلاقا من تحليل موضوع العقد بدراسة البنود التي تحمله رغم كونها غير مألوفة في القانون العادي على اعتبار العقد عقدا إداريا.

ويشمل البند غير المألوف مجموعة من المقتضيات المدرجة في العقد والتي تمتد من المقتضى الذي لا يوجد في عقد مبرم بين الخواص لأنه يتناول اختصاصا من اختصاصات الدولة لايمكن أن تتمتع به إلا السلطة الادارية إلى مقتضيات غير مألوفة أي لاتوجد عادة في العقود الخاصة التي قد ترد فيها.

وإذا اعترفت السلطة الادارية في أحد البنود للمتعاقد معها بحق نزع الملكية اتضح أن الأمر يتعلق دون نزاع ببند غير مألوف في القانون العادي، وهل سيكون الأمر كذلك إذا احتفظت الادارة لنفسها بسلطات في تنفيذ العقد لايتمتع بها المتعاقد معها؟ هنا يعتبر البند غير شائع الاستعمال، وبما أن العقود الخاصة ترتكز مبدئيا على المساواة بين الأطراف فان مثل هذا البند قليل الاستعمال رغم مشروعيته. وهكذا عندما يجد القاضي نفسه أمام مثل هذا البند يضطر إلى استعمال ما يتمتع به من سلطة التقدير فيكون حكمه على نوع العقد معززا بتحليل موضوعه كما سبقت الاشارة إلى ذلك.

أما الاحالة إلى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في عقد توظيف مقرون ببيان طبيعة الشغل فتحمل القاضي على اعتبار العقد عقدا إداريا (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 13 أبريل 1961 –بوتي جان– مجموعة الأحكام –الصحيفة 46).

هذا وقد تبنى المجلس الأعلى نفس الحل بالنسبة لحكم الحيحي محمد (المشار إليه أعلاه) الذي ينتج فيه الطابع الاداري للعقد سواء عن طبيعة الشغل أو عن البنود التي تحدد حقوق وواجبات المتعاقد الآخر بالتشبيه مع حقوق وواجبات الأعوان النظاميين.

وفي الحكم المتعلق بالسيد كانديلا (المشار إليه أعلاه) ترى محكمة الاستئناف بالرباط أن بنود العقد تخول الادارة حق اجراء مراقبة صارمة وتفرض على المتعاقد معها واجبات خاصة من أجل مراعاة الصالح العام وتتمثل في البنود غير المألوفة.

د) أهمية كل من العقود الادارية والعقود الخاصة

من المسلم به بوجه عام أن السلطات الادارية عندما تريد أن تختار النظام القانوني الذي ترغب في تطبيقه على العقود التي تبرمها تجد نفسها مقيدة في هذا الاختيار بنوع النشاط الذي تزاوله.

ولهذا فان السلطات المسؤولة عن تدبير شؤون المرافق العمومية الادارية غالبا ما تختار العقد الاداري بينما تفضل السلطات المكلفة بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية التعاقد بحكم القانون الخاص.

وإذا كانت هذه الممارسة تسهل على القاضي مهمته فإنها لا تعفيه من الالتجاء في حالات الشك إلى مقاييس العقود الادارية حيث أنه يجوز للسلطات المسؤولة عن المرافق الادارية ابرام عقود خاصة كما لا يمنع على السلطات المكلفة بتدبير شؤون المرافق الصناعية والتجارية التعاقد بحكم القانون الاداري.

الفقرة 2 –ابرام العقود

ان النصوص التنظيمية المطبقة على الصفقات العمومية عرفت بدون شك تطورا ينبغي التعرض إليه بصورة موجزة، ويتجلى ذلك في أن صفقات الدولة والجماعات المحلية طبقت عليها منذ نيل البلاد استقلالها أحكام الظهير بتاريخ 6 غشت 1958 والمرسوم بتاريخ 20 غشت 1959 المتعلقين على التوالي بمحاسبة الدولة وبالمحاسبة البلدية، وقد أدى عدم كفاية

هذه النصوص التنظيمية وتنوعها إلى اصلاح صدر بشأنه مرسوم بتاريخ 19 مايو 1965 وقع تعميمه بعد ذلك بمنشور للوزير الأول بتاريخ 6 يونيو 1965، ولم يشمل هذا المرسوم في أول الأمر الصفقات المبرمة لحساب الدولة، غير أن الفصل 90 من المرسوم الملكي الصادر في 13 أكتوبر 1967 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية طبق على هذه الصفقات النظام الجديد الصادر بشأنه مرسوم سنة 1965، ومما لاشك فيه ان امتداد القواعد المطبقة على ابرام الصفقات العمومية إلى الجماعات المحلية كانت بمثابة تبسيط محمود رغم ما رافقها من بعض التحفظات الرامية إلى الاخذ بعين الاعتبار الوضعية الخاصة بالجماعات اللامركزية.

غير أن حركة التوحيد هذه لم تشمل كما كان يؤمل إلى إبرام صفقات المؤسسات العمومية، ويرجع ذلك بلا ريب إلى الأسباب نفسها التي حالت دون اعداد نظام المحاسبة العمومية المطبق على المؤسسات العمومية الوارد في الفصل 2 من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية ونظرا لتفاوت وتغاير وضعيات المكاتب فان اعداد قواعد موحدة في التعاقد تعترضه صعوبات كبيرة من العسير تذليلها.

ومهما يكن من أمر فان النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات قد أدخل عليها تغيير جديد بموجب المرسوم بتاريخ 14 أكتوبر 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3339 الصحيفة 3269). ويتضمن منشور الوزير الأول بتاريخ 15 دجنبر 1976 عرضا لبيان أسباب هذا التغيير وتفسير دواعيه، وبما أن التعليمات المفصلة التي تم الاعلان عن تحضيرها لم تنشر أبدا فمن الواجب الالتجاء إلى منشور 6 يونيو 1965 لتأويل أحكام المرسوم الصادر سنة 1976 التي تعد مماثلة لأحكام النص السابق.

ويضاف إلى هذا أنه أخذ بعين الاعتبار توحيد النصوص التنظيمية المطبقة على صفقات مختلف الجماعات العمومية حيث أن الفصل 48 من المرسوم الصادر في 30 شتنبر 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3335 مكرر الصحيفة 3039) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية (الجماعات والأقاليم) وهيئاتها (نقابات الجماعات والمجموعة الحضرية) ينص على أن صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات تبرم وتسدد مبالغها طبق الكيفيات والشروط المقررة بخصوص صفقات الدولة مع مراعاة بعض القواعد الخاصة.

وسيرا على نفس المنهاج المتبع في المرسوم الصادر سنة 1965 يتناول الفصل الأول من النص الجديد «الكيفيات والشروط التي تبرم بموجبها صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات لحساب الدولة». غير أنه يستثني من مجال تطبيقه «الاتفاقيات أو العقود المتعين على الادارات إبرامها وفقا لكيفيات وقواعد الحق العام».

وقد سبقت الاشارة (في الطبعة الثانية من هذا الكتاب) إلى أن هذه العبارة غير واضحة من الوجهة القانونية لأنها تحمل بالفعل على الاعتقاد أن المرسوم لايطبق على العقود الخاصة التي تبرمها الادارة أي العقود الخاضعة للقانون الخاص أو بعبارة أخرى للقانون العادي.

غير أن الأمر لاينطبق على هذه الحالة لأن منشور الوزير الأول الصادر بتاريخ 6 يونيو 1965 أعطى للمقتضيات المماثلة الواردة في النصوص التنظيمية السابقة تأويلا يحدد معناها بكل دقة ويبقى صالحا للعمل به إلى اليوم. وتشمل هذه التعليمات العقود التي تبرمها الجماعات العمومية مع بعض المرافق العمومية الصناعية والتجارية والتي يجري عليها نظام خاص لا يراد بأي وجه من الوجوه أن يحل النظام العام محله. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بصفقات النقل (الأنظمة المتعلقة بالمكتب الوطني للنقل والمكتب الوطني للسكك الحديدية والشركة الوطنية للنقل الجوي – الخطوط الملكية المغربية) أو الأدوات الخاصة بالكهرباء والماء (النظام المطبق هو نظام المكتب الوطني للكهرباء أو الماء الصالح للشرب أو الوكالات المحلية للتوزيع أو المقاولات ذات الامتياز). وفي جميع هذه الحالات أن العقود المذكورة تخضع مبدئيا للقانون الخاص نظرا لأسباب سيتعرض إليها فيما بعد. إن التغييرات التي أدخلت على النصوص التنظيمية السابقة تبررها رغبة مزدوجة. ويتعلق الأمر قبل كل شيء بتبسيط القواعد المطبقة قصد تجنب جميع الشكليات غير المفيدة المتسببة في مظاهر التماطل والتأخير التي تضر بحسن تنفيذ الميزانيات ولا سيما ميزانيات التجهيز. ولعله من المفيد هنا التذكير بالعلاقات الوثيقة التي تربط بين هذه الميزانيات وبين البرامج المدرجة في المخطط الخماسي. ثم ان الأمر يتعلق بسد بعض الفراغ الملاحظ في النصوص التنظيمية التي يجب التوفيق بينها وبين المتطلبات الاقتصادية والتقنية الخاصة ببعض طلبات التوصية الهامة من حيث حجمها وآجال انجازها. ويمكن التأكيد في هذا النطاق أن هناك استمرارية في الاهتمامات التي كانت تشغل واضعي النصوص في سنة 1965 وواضعي المرسوم الصادر سنة 1976. وتهدف هذه القوانين الجديدة الى إدخال المرونة على النصوص التي كانت تحد كثيرا من حرية تعاقد الادارة. غير أن هذه الحرية لاتبرز فائدتها إلا في إطار واقعي واسع النطاق. ويتألف هذا الاطار من مجموعة أحكام تحدد الخصائص العامة للصفقات والشروط التي يمارس فيها حق التعاقد واختيار المتعاقد.

أ) المميزات العامة للصفقات

تتعلق هذه المميزات بشكل الصفقة وموضوعها والثمن المحدد لها.

1) شكل الصفقات

إذا كان من الممكن نظريا أن تبرم الصفقة العمومية في شكل صفقة شفوية، فانه مع ذلك تبقى الصفقة المكتوبة مفروضة في معظم الصفقات. ولا تخرج عن هذه القاعدة إلا

الصفقات ذات الأهمية الضئيلة التي تتعلق بالأشغال أو الأدوات أو الخدمات اللازمة للسير اليومي للادارة والتي لا يتجاوز مبلغها 30.000 درهم حيث أن هذه الصفقات تبرم بناء على «سند طلب» وهي الطريقة التي حلت محل طريقة الصفقات بناء على المذكرات أو الفاتورات.

ويجب أن تشتمل الصفقات الكتابية على بعض البيانات التي تحدد بكل دقة مختلف عناصر الصفقة والتي يكون من شأنها بالتالي تجنب كل منازعة فيما بعد. ويقتضي المبدأ أن تحدد في الصفقة قبل كل تنفيذ حقوق الأطراف وواجباتهم.

وهكذا تتضمن الصفقة عدة بيانات يكتسي بعضها أهمية خاصة مثل بيان الأطراف المتعاقدة وموضوع الصفقة وثمنها ماعدا في حالة الصفقة المبرمة بثمن مؤقت أو الصفقة التي تنفذ فيها الخدمات عن طريق الوكالة أو تؤدى فيها الأجور حسب نظام النفقة المراقبة. غير أن الصفقة يجب أن تتضمن في الحالتين الأخيرتين بيان القواعد المستند إليها في تحديد الثمن.

وإذا كان منشور 6 يونيو 1965 يلفت انتباه المصالح إلى أن إغفال كل بيان من هذه البيانات قد يترتب عليه بطلان العقد في حالة نزاع فإن ذلك مازال معمولا به إلى اليوم بحكم المبادىء العامة لقانون العقود.

ويجب زيادة على ذلك ان تتضمن الصفقة بيان آجال التنفيذ أو تاريخ انتهاء الخدمات وشروط التسلم والتسديد والتسليم وتاريخ الصفقة ومصادقة السلطة المختصة الخ... وقد يترتب عن إغفال هذه البيانات المختلفة تأخير في المصادقة النهائية على الصفقة لأن السلطات المختصة عند المصادقة عليها أو مراقبة مشروعيتها يمكنها أن توقف موافقتها أو تأشيرتها مادامت هذه الشروط غير مستوفاة. وهذا يهم بالخصوص السلطة المكلفة بمراقبة الالتزام بالنفقات. وهناك بيان يكتسي أهمية خاصة ويتجلى في تعداد الأوراق المدمجة في العقد ومن بينها الوثائق المدعوة كنانيش التحملات. وهناك ثلاثة أنواع من كنانيش التحملات تبين «الشروط التي تبرم الصفقات وتنفذ بموجبها».

أما كناش الشروط الادارية العامة فهو وثيقة خاصة بصنف لصفقات الأشغال وصفقات الأدوات الخ... ويضاف إلى هذا أن وزارة الأشغال العمومية التي أصبحت اليوم وزارة التجهيز أعدت كناش الشروط الادارية العامة يطبق على صفقات أشغالها. وقد صودق على هذا الكناش بالمرسوم الملكي بتاريخ 19 أكتوبر 1965 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965). ثم أصبح مطبقا على صفقات الأشغال التي تبرمها جميع الادارات العمومية للدولة (المرسوم الملكي بتاريخ 18 يونيو 1966 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 –تحت عدد 2800

-الصحيفة 1241). وإذا كانت بعض امكانات الاستثناء مقررة فانه ينبغي أن تكون موضوع مقتضيات صريحة.

ويحدد كناش التحملات المذكور القواعد الادارية المطبقة على الصفقات المقصودة ويبين شروط ابرام الصفقات وتنفيذها وتسديد ثمنها الخ... ويصادق عليه بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المعني بالأمر. ورعيا للاصلاح الذي جاء به المرسوم بتاريخ 14 أكتوبر 1976 فان وزارة التجهيز قامت بدراسة صيغة جديدة لكناش الشروط الادارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال غير أن هذه الدراسة لم تسفر عن أي نتيجة.

ويراد بكناش المقتضيات المشتركة تحديد الأوجه التقنية الخاصة المرتبطة بالصفقات المبرمة بشأن بعض أنواع الأشغال أو الادوات أو الخدمات. ويمكن أن يشمل كذلك جميع الصفقات التي تبرمها وزارة من الوزارات أو مصلحة من المصالح المتخصصة.

غير أنه ينبغي أن يوضح هنا أن الادارات ليست ملزمة بوضع هذه الكنانيش ولكن يجوز لها الاستناد إلى الكنانيش الخاصة بإدارة أخرى. غير أن هذه الكنانيش لايمكن في أية حالة من الأحوال أن تقرر استثناء من أحكام كنانيش الشروط الادارية العامة.

ويختص الوزير المعني بالأمر بالمصادقة على كناش المقتضيات المشتركة وهكذا نشرت وزارة التجهيز مؤخرا كنانيش للمقتضيات المشتركة أحدهما يتعلق بالأعمال الطرقية العادية (القرار الوزيري بتاريخ 6 دجنبر 1982 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1983 تحت عدد 3675 الصحيفة 621) والآخر يتعلق بصفقات بناء المدارس المبرمة من قبل وزارة التجهيز (القرار الوزيري بتاريخ 17 مارس 1983 – الجريدة الرسمية عدد 6375 الصحيفة 623).

ويتمثل آخر صنف من كنانيش التحملات في كناش المقتضيات الخصوصية الذي هو عبارة عن وثيقة تجمع فيها المقتضيات الخاصة بصفقة معينة، وليست السلطة المؤهلة للمصادقة على هذا الكناش سوى السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة.

2) موضوع الصفقة

تنقسم الصفقات حسب نوع موضوعها إلى ثلاثة أصناف كبرى: صفقات الأشغال وصفقات الأدوات وصفقات الخدمات، ولعل هذا الاسم الجديد أوسع نطاقا من اسم صفقات النقل المعمول به من قبل (دون التعرض هنا إلى عقد الامتياز في المرفق العمومي الذي سبق تحليله وعقد الوظيفة العمومية الذي يكتسي أهمية خاصة).

وكيفما كان نوع الصفقة فان المبدأ يقتضي أن يحدد موضوعها بكل دقة سواء من حيث الكم أو من حيث الكيف الشيء الذي يستوجب طبعا أن تكون الادارة قادرة على أن تقيم بكل دقة نوع ومدى الحاجات التي ينبغي ارضاؤها بالصفقة، وقد تترتب على ذلك بعض المشاكل المتعلقة بالتقدير والتحديد والتي قد يعسر حلها في بعض الأحيان (1).

وهكذا تتجلى أهمية العمل في الادارات على إقامة مصالح تكلف خصيصا بتحضير الصفقات.

وقد تمت خلال السنوات الأخيرة محاولة لتوحيد وجمع طلبات التوصية الادارية باحداث مديرية مركزية لتموين الادارات العمومية لدى وزارة المالية (المرسوم الملكي بتاريخ 17 يوليوز 1965 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2752 الصحيفة 1541)، غير أن هذه التجربة الصالحة مبدئيا لم تسفر عن النتائج المتوخاة منها حيث أن جودة الأدوات لم تكن دائما لترضي المستعملين كما أن آجال التسليم كانت لاتتناسب مطلقا مع متطلبات تسيير المصالح، ويضاف إلى هذا في الأخير أن الشروط المحدودة «إداريا» التي كانت هذه الهيئة تعمل ضمنها لم تكن كفيلة بارضاء المصالح. وإذا كانت هذه المديرية قد الغيت (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 11 مايو 1974 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3214 الصحيفة 1523) فان المشكل المراد حله مازال مطروحا حيث أن كل إدارة تحاول إيجاد حل له لحسابها الخاص. الا أنه يحتمل أن تكون لاحداث جهاز للشراء يعمل كمقاولة تجارية حظوظ أوفر تمكن من الاستجابة لحاجة تتزايد أهميتها يوما عن يوم.

وسيبين فيما بعد أن لجنة الصفقات يجب أن تعنى في نطاق اختصاصاتها بدراسة لجميع الصفقات قصد تقديم اقتراحات تتعلق على الخصوص بتوحيد وتنسيق أنواع الأدوات التي تطلبها المرافق الادارية.

وإذا كان من الواجب مبدئيا أن يحدد موضوع الصفقة بكيفية دقيقة فهناك استثناءات تمكن الادارة من التوفيق بين صفقاتها وحالات مختلفة لايؤمل ولا يمكن فيها تحديد موضوع الصفقة بكل دقة.

---

(1) راجع زيجل: مشكل الصفقات العمومية بالبلدان السائرة في طريق النمو. نشرة المعهد الدولي للادارة العمومية 1967 –ص 41.

-cf.R. ZIEGEL: Le problème des marchés publics dans les pays en voie de développement, Bull. de l'institut international d'administration publique, 1967 p. 41.

ولهذا فان المرسوم ينص على أنه يجوز للادارات ابرام صفقات تدعى «الصفقات العامة» أو صفقات للدراسات أو صفقات للتعريف.

وتحل اليوم «الصفقة العامة» محل الصفقات القديمة المبرمة على أساس طلبات التوضية أو للتعامل مع الزبناء والتي ظهرت أول مرة في سنة 1965. وبما أن المصالح لم تستطع التمييز بوضوح بين هذين النوعين من الصفقات فقد ظهر أنه من الأفضل ادماجهما في صنف واحد. وتهدف «الصفقة العامة» إلى تمكين الادارة من الحصول على خدمات لسد حاجات متناسقة (بحيث تكون الأدوات خاصة بمصلحة معينة) أو لسد حاجات تكميلية ذات صبغة مستمرة يمكن تقديرها دون امكانية تحديد حجمها.

وفي هذه الحالة فإن موضوع الصفقة لا يحدد إلا بحد أدنى وبحد أعلى سواء من حيث القيمة أو الكم. ويمكن تنفيذ الصفقة على اعقاب مدة طويلة نظرا لامكانية ادراج حكم التجديد التلقائي فيها، غير أن مجموع مدة الصفقة لايمكن أن يتجاوز خمس سنوات. ويجوز التنصيص في الصفقة على أن للأطراف في تاريخ معين حق مراجعة شروط الصفقة أو عند عدم الاتفاق فسخ الصفقة نفسها.

وبهذا فان الصفقات العامة تخالف مبدأ تحديد موضوع الصفقة. ولعل هذا هو السبب الذي يجعلها متوقفة على إذن أو ترخيص. اما نوع الصفقات الممكن ابرامها في هذا الشكل فيحدده الوزير الأول الذي يضع قائمة بذلك.

وفيما يتعلق بصفقات التعريف أو الدراسات فانها لايمكن أن تتناول سوى موضوع غير دقيق.

وتهدف صفقة التعريف إلى البحث عن امكانات وحدود دراسة تتعلق بصنع محتمل، بينما تهدف صفقة الدراسات إلى تحديد الشروط التقنية التي يمكن أن يباشر بموجبها صنع معين. وتهدف كل من الصفقتين إلى الحيلولة دون ابرام الادارة مباشرة صفقات قد يصبح تنفيذها غير مؤكد بسبب عدم دقة موضوع تلك الصفقات.

وكان يجوز للادارات في ظل النظام القديم الصادر سنة 1965 استعمال أشكال من الصفقات أكثر تلاؤما مع تنفيذ البرامج الطويلة الأمد أو مع انجاز العمليات المعقدة. وهكذا كان في استطاعة الادارة لتحقيق بعض البرامج «التعاقد لعدة سنوات بشرط أن تبقى الالتزامات بالنفقات والتسديدات المترتبة عنها على التوالي في حدود الترخيصات في الالتزام واعتمادات الأداء المتوفرة» ويضاف إلى هذا أنه كان مرخصا للادارة في تقسيم الخدمات إلى عدة أشطار تبرم بشأن كل شطر منها صفقة مستقلة. وتسمح هذه الطريقة بالأخذ بعين الاعتبار تعقد العمليات المنجزة وفسح مجال التنافس بين مختلف المقاولات التي تساهم في انجاز جميع العمليات.

وإذا كانت النصوص التنظيمية الجديدة تقر الابقاء على هذين النوعين من الصفقات فان المرسوم الصادر سنة 1976 احدث نوعا آخر الا وهو الصفقة ذات الأشطار المشروطة. ويتلاءم هذا النوع من الصفقات بصورة خاصة مع العمليات الطويلة اذ تبرم الصفقة بشأن مجموع العملية ولكن الالتزام الباث لايشمل سوى شطر واحد من أشطار الخدمة (مثل الأشغال أو التوريدات). وسيرا مع الامكانات المالية تبرم عقود ملحقة لتحديد الشروط التي تنجز وفقها الأشطار اللاحقة.

ولهذا النظام مزيتان تتجلى أولاهما في تبسيط الاجراءات إذ ليس هناك إلا صفقة واحدة بدلا من صفقات يتزايد عددها بتزايد عدد الأشطار وتتمثل الثانية في ما تنطوي عليه الصفقة من فوائد مالية واقتصادية كما يتضح ذلك من منشور الوزير الأول بتاريخ 15 دجنبر 1976 الذي يشير فيما يتعلق بالأشغال إلى «ان التزاما متبادلا أوليا بالنسبة إلى جميع الأشغال من شأنه أن يشجع المقاولات على قبول تخفيض من الأثمان نظرا للاقتصاد في بعض المصاريف (استقرار العمل واستخدام المعدات الموجودة في عين المكان واستمرارية العمل في الأوراش...الخ)» ويوضح المنشور كذلك فيما يتعلق بصفقات التوريدات أن الصفقة ذات الأشطار المشروطة تسهل «تنظيم المقاولات بصورة معقولة واقتصادية».

3) ثمن الصفقة

يحدد الثمن على أساس الشروط التعاقدية. وقد نص الفصل 5 من المرسوم بتاريخ 14 أكتوبر 1976 على بعض القواعد التي تحد من حرية الطرفين في تقدير المبلغ رغبة في حماية المصالح المالية للادارة.

ويمكن أن يكون الثمن جزافيا أو حسب الوحدة. ويجوز بصفة استثنائية أن تبرم الصفقة بشأن نفقات مراقبة. وفي هذه الحالة تتأكد الادارة تمشيا مع تنفيذ الصفقة من الحجج التي قدمها المتعاقد معه فيما يخص مختلف عناصر الثمن المطلوب. ويمكن أن يكون الثمن المحدد في العقد ثابتا أو قابلا للمراجعة. غير أن مراجعته لاتتأتى الا إذا كان منصوصا بصريح العبارة على ذلك في العقد.

ويعتبر مشكل مراجعة الثمن ذا أهمية خاصة نظرا لتطور الوضعية الاقتصادية التي يمكن أن تقلب رأسا على عقب الشروط المالية لتنفيذ الصفقات ولاسيما منها الصفقات التي تنفذ على أمد طويل. ويلاحظ عمليا أن كنانيش التحملات هي التي تحدد شروط هذه المراجعة حيث يتم اعداد بنود مراجعة الثمن بكيفية يتأتى بها حتما التوفيق بين الأثمان وتطور التكاليف (انظر الفصل 33 من كناش البنود الادارية العامة المتعلقة بصفقات الأشغال).

واستثناء من مبدأ تحديد الثمن في الصفقة يجوز للادارة ابرام صفقات بأثمان مؤقتة عندما تحول ظروف فعلية دون التحديد السابق للثمن (الأشغال المستعجلة التي تهم الدفاع الوطني وسلامة السكان) أو عندما يعود الى موضوع الصفقة استحالة تحديد هذا الثمن. وتنطبق هذه الحالة مثلا على صفقات الدراسة.

وكيفما كان الحال يجوز للادارة أن تطالب الذين سيتعاقدون معها بتقديم بعض المعلومات حول تأليف الثمن وكيفيات تحديده التي تساعد على تقدير أساس مقترحات الأثمان المقدمة في تعهدات أو عروض المقاولات.

ب) شروط ممارسة حق التعاقد

تتعلق هذه الشروط بأهلية التعاقد من جهة وبطرق ابرام الصفقات من جهة أخرى.

1) أهلية التعاقد

أهلية التعاقد اختصاص مقنن بدقة، لأن ابرام صفقة ما هو وسيلة للحصول على خدمة لازمة لسير المرفق العمومي تتبلور في الالتزام بنفقة. وحينئذ يكون من الطبيعي ان لايؤهل للتعاقد سوى بعض الأعوان وان تخضع الصفقة لمراقبة لجنة الصفقات والمراقبة المالية.

أ) السلطة المختصة

الجدير بالملاحظة أن العون الذي يقوم ماديا بتحضير العقد ليس عمليا هو السلطة المختصة قانونيا بالتعاقد، ومنذ بضع سنوات فإن الاتجاه السائد هو تأسيس مصالح حقيقية للصفقات، ولاسيما في الادارات التي تكتسي صفقاتها أهمية مالية وبالتالي اقتصادية بالغة، ورغبة في تزويد هذه المصالح بمستخدمين متخصصين احدثت شعبة للصفقات في نطاق الطور العادي للمدرسة الوطنية للادارة العمومية لأن هذه المصالح هي التي تناط بها مهمة تحضير الصفقات وتتبع تنفيذها.

وفي نطاق اللامركزية فان السلطة المختصة بالتعاقد باسم الجماعة كثيرا ما تخضع لمراقبة الوصاية.

وفيما يتعلق بالدولة فإن السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة تتمثل في الآمر بالصرف أي الوزير أو كاتب الدولة أو الموظفين الذين قد يسند إليهم عملا بالنصوص تفويض لهذا الغرض (في نطاق ظهير 10 أبريل 1957 مثلا).

ويجب على السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة أن تعلن قرارها في أجل يحدد بكامل التحملات، وعند انصرام هذا الأجل يجوز للمقاولة سحب تعهدها أو عرضها إذا لم تبلغ إليها المصادقة، غير أنه في حالة عدم استعمال هذه الامكانية يجوز للادارة في كل وقت أن تصادق على الصفقة وفي هذه الحالة يكون المتعهد ملتزما بصفة نهائية.

ويبرم العامل ورئيس المجلس الجماعي العقود وفقا لمداولات المجالس المحلية. وسيرا على نفس المنهاج يتولى مدير المؤسسة العمومية المصادقة على الصفقات بشرط أن يكون له إذن بذلك من المجلس الاداري، غير أن هذا الاذن لايطالب به في جميع الصفقات لأنه في بعض الحالات لا تعرض على مداولات المجلس الاداري الا الصفقات التي تتعدى مبلغا معينا (المكتب الاداري لكل من المكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الوطني للكهرباء لايتداولان الا في الصفقات التي يتجاوز مبلغها مائة ألف درهم).

ولا تكون صفقات الجماعات اللامركزية نهائية الا بعد ان تصادق عليها سلطة الوصاية اي وزير الداخلية أو من ينوب عنه.

وأخيرا تنبغي الاشارة إلى أن المبدأ مازال يقتضي «المصادقة على الصفقة قبل أي شروع في التنفيذ». وقد ورد تأكيد هذه القاعدة المنطقية والرامية إلى حسن تدبير الشؤون في المرسوم بتاريخ 14 أكتوبر 1976، وقد أضيف استثنائين آخرين الى الاستثناء المتعلق بالصفقات ذات الأثمان المؤقتة الذي كان معمولا به في النصوص التنظيمية السابقة.

ويمكن الشروع في التنفيذ قبل المصادقة إذا كان الأمر يتعلق بصفقة مبرمة على اثر منافسة والتي قبل عرضها أعضاء اللجنة المختصة بالاجماع (مكتب المناقصة–لجنة طلب العروض أو لجنة المنافسة). ويمكن الشروع فيه كذلك إذا كان نوع الصفقة يفرض تنفيذ الصفقة قبل تاريخ معين اما لأسباب تتعلق بالطقس والمناخ وهذا كثيرا ما يحدث بالنسبة للأشغال واما لأسباب مالية (تجنبا لارتفاع الثمن أو رغبة في الاستفادة من ظروف ملائمة). وفي كلتا الحالتين ينبغي أن يؤذن بالشروع في التنفيذ بناء على مقرر يصدره الوزير الأول بطلب من الوزير المعني بالأمر وبعد استشارة لجنة الصفقات.

ب) مراقبة لجنة الصفقات

لقد بدأت الضرورة منذ زمن بعيد تدعو إلى اجراء مراقبة على الصفقات المبرمة لحساب الدولة. ولعل ذلك هو الذي أدى إلى احداث لجنة للصفقات في سنة 1936 (1).

(1) انظر «لوز» – مرجع سبق ذكره ص 539.
-cf. LOZE (M): op. cit., p. 539.

وقد ظلت هذه اللجنة بدون فعالية مدة طويلة بعد اعادة تنظيمها سنة 1939، ثم وقع تنشيطها في سنة 1954 ثم بعد ذلك بواسطة مرسوم بتاريخ 7 يونيو 1957 وقع تعويضه بمرسوم 30 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3297 –الصحيفة 6).

وبوجه عام فان لجنة الصفقات مارست اختصاصاتها في ظروف صعبة للغاية حيث أنها كانت لاتتوفر على المستخدمين اللازمين للقيام بعمل هام. وكانت تتجلى أهمية هذا العمل في مدى الاختصاص الذي كانت تتمتع به بالنسبة لمجموعة من الصفقات التي كان لابد أن تبدي رأيها فيها. وفي حالة ابدائها رأيا بعدم الموافقة كان لايمكن العدول عن هذا الرأي الا بمقرر للوزير الأول، الا ان هذه المسطرة كانت موضوع انتقادات حادة بسبب ما يترتب عليها من تأخير في المصادقة على الصفقات. أما اصلاح سنة 1975 فقد كان مستمدا أساسا من الرغبة في القضاء على مظاهر هذا التماطل في ابرام الصفقات، وكان يراد به على العكس من ذلك تعزيز جانب اللجنة في اعداد سياسة صفقات الدولة وفي دراسة جميع المسائل التي تهم الصفقات سواء منها المسائل القانونية أو المسائل التقنية أو المسائل الاقتصادية.

وبهذا ستكون اللجنة بمثابة مستشار لمصالح الصفقات التي تبرمها مختلف الادارات وبطبيعة الحال للوزير الأول.

وتضم هذه اللجنة الموضوعة لدى الأمين العام للحكومة رئيسا ونائبا للرئيس يعينهما الوزير الأول.

وتضم بالاضافة إلى ذلك ممثلي عدد من القطاعات الوزارية (التخطيط والتجهيز والمالية والسكنى والتعمير والبريد والفلاحة والتجارة والصناعة). وهناك ثلاثة موظفين سامين يكونون أعضاء فيها بحكم القانون وهم الخازن العام والمراقب العام للالتزام بالنفقات ورئيس مصلحة التشريع لدى الأمانة العامة للحكومة.

ويمكن أن تستعين اللجنة بموظفين لتحرير تقارير عن مسائل تعهد إليهم بها. كما يجوز لها أن تستعين ببعض التقنيين أو الخبراء. ويجب عندما ترفع إليها طبق شروط –سيتعرض إليها فيما بعد– بعض مشاريع الاتفاقيات أن تستمع إلى رأي مندوب السلطة المتعاقدة ولا يخفى أن جميع هؤلاء الأشخاص (المقرر أو الخبير أو مندوب السلطة المتعاقدة) ليست لهم سوى صفة استشارية.

وتتوفر اللجنة على كتابة دائمة يسيرها كاتب عام يتولى تحضير أشغال اللجنة وتتبع تنفيذ مقرراتها. ويكلف باعداد مجموعة وثائق الصفقات وباحصاء الصفقات المبرمة

سويا لحساب الدولة لأن هذه المعلومات المختلفة ضرورية لتمكين اللجنة من ممارسة اختصاصاتها في ميدان تحديد سياسة للصفقات تهدف إلى التوفيق بين الصفقات وبين المتطلبات التقنية وحاجات الادارة ومتطلبات التنمية الاقتصادية.

هذا وقد أدخلت على اختصاص اللجنة تغييرات ملحوظة إلى حد أصبح يكتسي فيه هذا الاختصاص صبغة اختيارية صرفة حيث أن الفصل 7 من المرسوم بتاريخ 30 دجنبر 1975 ينص على أنه: لايجوز للجنة الصفقات ابداء رأيها في مجموعة من الحالات المبينة على سبيل الحصر والتي يوجهها إليها الأمين العام للحكومة أو المراقب العام للالتزام بالنفقات أو الآمرون بالصرف أنفسهم بصرف النظر طبعا عن الامكانية المخولة للوزير الأول في استشارتها حول مسائل تدخل في اختصاصها.

ويشمل هذا الاختصاص الاختياري اعداد النصوص التنظيمية ودراسة بعض الاتفاقيات ذات الأهمية الخاصة (مثل منح الامتياز في مرفق عمومي) والنظر في مشاريع الصفقات أو ملحقاتها التي يعرضها عليها الآمرون بالصرف وكذا البث في النزاعات المختلفة التي يمكن أن تنشأ عن اجراءات ابرام الصفقات.

ويتجلى الجانب الثاني لاختصاص اللجنة في اجراء جميع الدراسات اللازمة لاقتراح ادخال بعض التحسينات على سير جهاز الصفقات سواء من حيث الجانب القانوني أو الجانب الاداري أو المالي أو الاقتصادي.

وأخيرا يتضح من هذا التنظيم الجديد أن اللجنة ليست جهاز مراقبة فقط ولكنها أكثر من ذلك جهاز للارشاد والمساعدة التقنية بالنسبة لجميع المصالح والسلطات التي تمثل الادارة في علاقاتها التعاقدية.

ج) المراقبة المالية

تخضع مبدئيا جميع الصفقات لمراقبة الالتزام بالنفقات التي ينظمها المرسوم بتاريخ 30 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 عدد 3297 ص 3) الذي عوض المقتضيات المنصوص عليها في الظهير بتاريخ 21 يناير 1969 الذي وقع نسخه.

ولا تناط بمراقب الالتزام مبدئيا سوى مهمة التحقق من مشروعية النفقة لأن عدم مشروعيتها وحدها تبرر رفض التأشيرة. غير أن الفصل 15 من المرسوم يسمح للمراقبين باثارة انتباه الوزير المعني بالأمر أو وزير المالية فيما إذا خامرهم شك في فائدة أو منفعة النفقة الملتزم بها.

ويلزم المراقب مبدئيا بابداء رأيه في أجل قصير لايتجاوز خمسة أيام ابتداء من التاريخ الذي يوجه إليه فيه اقتراح الالتزام بالنفقة. ورعيا لتعقد بعض الملفات ولضرورة التعجيل بالتزامات الدولة نصت الفقرة 2 من الفصل 12 على أن اقتراح الالتزام يعتبر مقبولا إذا مرت خمسة عشر يوما على تاريخ تسلمه ولم يوجه المراقب أية ملاحظة بشأن صفقات الدولة.

وحينئذ يتعين على المراقب أن يرجع غذاة انصرام هذا الأجل الملف مؤشرا عليه إلى المصلحة المعنية بالأمر.

أما مراقبة الالتزام بنفقات الجماعات المحلية فتجرى عليها الآن أحكام المرسوم بتاريخ 30 شتنبر 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3335 مكرر –الصحيفة 3052)، وتخضع هذه المراقبة لنفس المبادىء التي تخضع لها المراقبة الممارسة على صفقات الدولة.

ويتعلق الأمر بمراقبة لمشروعية النفقة التي ينبغي أن تمارس في أجل قصير بحيث يتعين على المراقب أن يمنح تأشيرته أو يرفضها أو أن يبدي ملاحظاته في خمسة أيام ابتداء من تاريخ إيداع اقتراح الالتزام بالنفقة أي ايداع الوثائق المتعلقة بالصفقة.

د) مراقبة المجلس الأعلى للحسابات

اسند الى المجلس الأعلى للحسابات المحدث في سنة 1979 اختصاص يشمل ضمن نطاق واسع الأعمال التعاقدية التي تقوم الادارات والأجهزة العمومية أو الممولة من قبل جماعات عمومية فالمجلس يجري مراقبة على التدبير تمكنه من تقييم الشروط التي تبرم العقود بموجبها، وجودة الخدمات المعروضة الخ.

ويتم بموجب هذه المراقبة إعداد تقرير يرفع إلى الوزير الأول ووزير المالية والوزير التابع له الجهاز الذي وقعت مراقبته، ويتضمن هذا التقرير الملاحظات والاقتراحات التي يمكن توجيهها إلى السلطات المختصة في شكل مذكرات أو مستعجلات، ويتعين على من وجهت إليهم الملاحظات المذكورة أن يجيبوا عليها وفق شروط الأجل المقررة في القانون.

وإذا كانت الوقائع التي سجلها المجلس تشكل مخالفات للقواعد المرتبطة بالميزانية والمالية جاز له التصدي للنظر فيها في إطار اختصاصه القضائي فيما يتعلق بالميزانية والمالية.

2) طرق ابرام الصفقات

ليست السلطة الادارية حرة في اختيار المتعاقد معها باستثناء صاحب الامتياز في مرفق عمومي.

فمن جهة يحد من هذه الحرية الزام الموردين والمقاولين بالتوفر على بعض الشروط العامة لتقديم عروضهم أو تعهداتهم، ويجب أن يكونوا منتمين لاحدى المهن التي تهمها الصفقة وأن يثبتوا أنهم في وضعية قانونية بالنسبة لنظام الضرائب ويلزمون بدفع كفالة بصفة مباشرة أو عن طريق بنك معترف به، كما يلزمون طبق شروط محددة في كناش المقتضيات الخصوصية بضمان الأخطار الناتجة عن نشاطهم المهني بوثيقة تأمين، وأخيرا فان المقاولات المفلسة تقصى من الصفقات العمومية بينما لاتستطيع المقاولات الجارية تصفيتها القضائية المشاركة في المنافسة على الصفقات الا إذا أذنت لها في ذلك خصيصا السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة.

ومن جهة أخرى يجب أن تستعمل السلطات الادارية بعض الاجراءات لمنح صفقاتها رغبة في دفع المقاولات إلى المنافسة.

وتهدف هذه المنافسة إلى تحقيق غايتين تتجلى أولاهما في الاستفادة من شروط أكثر نفعا والثانية في تجنب الميز بين الممونين وتلافي أخطار تواطؤ بعضهم مع الأعوان المسؤولين عن ابرام الصفقات.

غير أن التجربة أظهرت أن هذه الأهداف لا يتأتى دائما بلوغها لاتباع المسطرة التقليدية المعمول بها مدة طويلة ألا وهي المناقصة لأن مبادىء المنافسة وتخصيص الصفقة تلقائيا بالمقاول الذي يعرض أدنى ثمن أي الذي يمكن من أحسن الظروف المالية قد فقدت صلاحيتها في عدد متزايد من الحالات.

ويتجلى ذلك في أن المنافسة قد لاتعطي نتيجتها بسبب بعض التفاهم السري بين الممونين بالاضافة إلى استحالة تحقيقها متى كان هناك ممون واحد نظرا لموضوع الصفقة نفسه (الاحتكار وبراءات الاختراع وتقنية الخدمات وغيرها...). وقد يتعذر في بعض الأحيان على الادارة نفسها الالتجاء إلى المنافسة التي تقتضي اشهارا قد يكون غير ملائم في بعض الميادين (أشغال الدفاع الوطني).

وإذا كان تنفيذ الصفقات بالقليل من التكاليف وحماية «السلوك الاداري» من الأهداف الهامة التي يهدف اليها القانون. فإنه إلى جانب هذين الهدفين أهدافا أخرى. لأن طرق ابرام الصفقات يجب أن تساعد كذلك على توفيق محكم قدر الامكان بين الخدمات المبرمة الصفقة بشأنها وبين حاجات الادارات.

وتتزايد هذه الحاجات باستمرار نظرا للجزء الذي تكلفت به المصالح الادارية في انجاز برامج التجهيز المقرر في المخطط بالاضافة إلى التنوع الهائل الذي تعرفه تقنية هذه الحاجات.

وأخيرا فان ضرورة تحقيق هذه البرامج في آجال مقبولة تدعو إلى تبسيط المسطرة والاجراءات.

وكانت هذه المشاغل واضحة في بيان الأسباب الذي تصدر منشور الوزير الأول بتاريخ 6 يونيو 1965 التي ورد فيها ما يلي: «يستجيب المرسوم لضرورة حل المشاكل الجديدة التي تعترض تنفيذ الصفقات والتي ترجع أساسا إلى تزايد عدد وأهمية طلبات الدولة التي تهم في الساعة الراهنة جميع القطاعات الاقتصادية وإلى أن الطلبات كثيرا ما تتعلق بخدمات متزايد تعقدها ومعمقة تقنيتها». وقد حاول المرسوم الصادر في 1965 تتميم القواعد السابقة وادخال تحسين عليها دون الاخلال بها. وجريا على هذه الطريقة استطاع مرسوم سنة 1976 تحقيق تطور جديد تجلى في «حرص المصالح باستمرار على تحقيق السرعة والفاعلية في تحضير الصفقات وتنفيذها وكذا على جعل المسطرة أقل تشعبا للمشاركة في المنافسة» (منشور الوزير الأول بتاريخ 15 دجنبر 1976).

وسيعنى على التوالي بدراسة المناقصة أو طلب العروض والمنافسة والاتفاق المباشر وكذا بالصفقات المتعلقة بسندات الطلب.

أ) المناقصة

لقد فقدت المناقصة نهائيا ميزتها كطريقة عادية لابرام الصفقات لأن مرسوم سنة 1965 رغم احتفاظه بالمبدأ أدخل عليها استثناءات كثيرة. ويذهب اليوم مرسوم سنة 1976 إلى أبعد من ذلك حيث أنه لايخصص أية مكانة للمناقصة بالاضافة إلى أن منشور 15 دجنبر 1976 يوضح أن الأمر لايتعلق هنا الا باقرار الممارسة الادارية لأن المناقصة أصبحت بمثابة استثناء وأخذت جل الصفقات تبرم عن طريق طلب العروض أو بالاتفاق المباشر.

وبهذا أصبحت الادارة حرة في اختيار المناقصة أو طلب العروض.
غير أنه يظهر أن طريقة المناقصة لايكون استعمالها مفيدا الا فيما يخص الصفقات المبرمة بشأن «خدمات بسيطة أو نموذجية».

وترتكز المناقصة التي يمكن أن تكون مفتوحة أو محدودة على منح الصفقة بعد اجراء مسطرة يعتمد فيها على المنافسة والاشهار.

وتعلن الادارة عن رغبتها في التعاقد وتحدد موضوع الصفقة في اعلان ينشر بالجريدة الرسمية أو بجريدتين قبل التاريخ المحدد للمناقصة بخمسة عشر يوما (يمكن أن يتم هذا الاشهار بجميع الوسائل التي ترى الادارة المعنية بالأمر ضرورتها).

ويتضمن الاعلان عن السمسرة جميع المعلومات اللازمة من موضوع العقد وتاريخ ومكان إيداع التعهدات والمكان الذي يمكن الاطلاع فيه على كنانيش التحملات وكذا السلطة المكلفة بالمناقصة وتاريخ ومكان اجرائها–ويلزم المقاولون والممونون بان يودعوا في الآجال المحددة اقتراحاتهم المطلق عليها اسم «التعهدات» طبق الشروط المقررة في القانون وتشتمل هذه التعهدات اما على عرض ثمن أو على تخفيض بالنسبة لثمن سبق أن حددته الادارة وتبقى هذه العروض سرية، ولا يمكن سحبها بعد إيداعها، ويفتح غلافات التعهدات مكتب المناقصة الذي يعقد جلسة عمومية في اليوم المحدد.

ويتألف مكتب المناقصة من رئيس وهو موظف يعينه باسمه أو بوظيفته الآمر بالصرف أو الآمر المساعد بالصرف المنتمية إليه المصلحة المتعاقدة. ويعين نائب طبق الشروط نفسها. ويستعين الرئيس بموظفين يعملان بنفس الادارة وينتميان ان أمكن إلى المصلحة التي يعنيها أمر المناقصة. ويعينهما الرئيس طبق نفس الشروط. وإذا كان مبلغ الصفقة يتجاوز مائتي ألف درهم وجب أن يضم مكتب المناقصة ممثلا لوزير المالية الذي يكون حضوره اختياريا فقط عندما يقل مبلغ الصفقة عن المقدار المذكور. وأخيرا يضم المكتب ممثلا لوزير التجهيز والنقل والتعمير والسكنى عندما يتعلق موضوع الصفقة بالأشغال. اما عندما يتعلق الأمر بصفقة أدوات فيجب أن ينضم إلى المكتب ممثل لوزارة الصناعة والتجارة والمعادن والملاحة التجارية إذا كان مبلغ الصفقة يتجاوز مائتي ألف درهم. غير أن عدم حضور هذا الممثل لايحول دون تداول المكتب بكيفية صحيحة.

وفيما يخص الجماعات المحلية يرأس المكتب الآمر بالصرف (رئيس المجلس الجماعي أو العامل) أو من ينوب عنه معينا باسمه. ويضم المكتب بالاضافة إلى قابض المالية مقرر الميزانية وممثلا للسلطة المحلية بالنسبة للمجموعة الحضرية للدار البيضاء والجماعات الحضرية والقروية ونقاباتها أو ممثلا للمجالس التداولية بالنسبة للعمالات والأقاليم ونقاباتها ويمكن أن يشتمل المكتب عند الحاجة على تقنيين لاتكون لهم سوى صفة استشارية سواء تعلق الأمر بصفقات الدولة أم بصفقات الجماعات المحلية. وتتخذ المقررات بأغلبية الأصوات، وعند تعادل الأصوات يرجح الجانب المنتمي إليه الرئيس.

تخصص الصفقة بصفة تلقائية. ويتم ذلك طبق الشروط الآتية: تفتح الأظرفة في جلسة عمومية وتشتمل على العروض وعلى الوثائق المثبتة المطلوبة لقبول التعهد. ويجتمع المكتب حينئذ في جلسة سرية لحصر قائمة المتعهدين المتوفرة فيهم الشروط التي يفرضها القانون ثم يستأنف أشغاله في جلسة عمومية لتعيين المتعهد العارض أدنى ثمن مرشحا مقبولا مؤقتا لانجاز الصفقة –وتدرس اقتراحات المتعهد اما بالنظر لثمن أقصى أو بالنظر لتخفيض أدنى تحددهما الادارة ولا يطلع عليهما العموم.

وإذا كانت عروض المتعهدين تتجاوز الشروط التي تحددها الادارة دعا رئيس المكتب هؤلاء المتعهدين إيداع تعهدات جديدة على الفور. وفي حالة فشل هذا الطلب عين

المكتب المتعهد الطالب أدنى ثمن مرشحا مقبولا مؤقتا لانجاز الصفقة وحينئذ يتعين على السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة الاعلان بعد موافقة الوزير الأول عما إذا كانت تحتفظ بعرض المرشح المقبول. وفي حالة العكس تعلن عن عدم فائدة المناقصة.

وهناك أحكام أخرى تهدف إلى تسوية مختلف الحالات مثل الحالة التي يكون فيها عرض المتعهد الطالب أدنى ثمن قليلا بالنسبة للثمن الأقصى (30% على الأقل من هذا الثمن) والحالة التي يقترح فيها عدة متعهدين أدنى ثمن وحالة الخطأ في تعيين المقبول مؤقتا لانجاز الصفقة. وإذا كانت عروض المتعهدين لاتتوفر فيها شروط الثمن التي تحددها الادارة تعين على السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة الاعلان عن عدم فائدة المناقصة. ويضع المكتب عن كل مناقصة محضرا يتضمن سير العمليات ويسجل الاعتراضات أو الملاحظات التي يبديها المتعهدون مع بيان أسباب اقصاء المتعهدين. ويوقع هذا المحضر الرئيس وأعضاء المكتب ولايبلغ إلى العموم.

وإذا كان المقبول مؤقتا لانجاز الصفقة مرتبطا بالادارة بمجرد تعيينه فان هناك آجالا محددة في كناش التحملات يجوز للمقبول مؤقتا عند انصرامها سحب تعهده إذا لم تبلغه السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة موافقتها على ذلك.

وتعتبر مقررات مكتب المناقصة مقررات ادارية مستقلة عن العقود بالمعنى الصحيح، ويمكن بناء على ذلك الطعن فيها من أجل الشطط في استعمال السلطة. ويمكن أن يقدم هذا الطعن كل من المتعهدين الذين وقع اقصاؤهم والمقاولين أو الممونين الذين شاركوا في المناقصة.

هذا وقد سبقت الاشارة إلى أن المناقصة يمكن أن تكون مفتوحة أو محدودة، والمناقصة المفتوحة التي وقع التعرض لمختلف مراحلها تمتاز بالامكانية المخولة فيها لكل مقاولة بتقديم تعهد متى توفرت فيها الشروط العامة المطلوبةمن المتعاقدين مع الادارة. وينظر المكتب في هذه الشروط خلال جلسة سرية. وفي حالة عدم توفرها يعلن عن اقصاء المتعهد. وعلى العكس من ذلك فان المناقصة المحدودة تمكن الادارة من أن لاتقبل من بين المقاولات المرشحة للصفقة سوى المقاولات التي تتوفر على بعض المؤهلات بالنسبة لنوع الصفقة. وتستجيب هذه المناقصة لرغبة الادارة في الاقتصار على تعهد المقاولات التي تتوفر لديها مؤهلات مالية أو تقنية هامة نظرا لخاصية موضوع الصفقة.

وتعرض طلبات قبول المقاولات المرشحة على لجنة للقبول تتألف طبق الصورة التي يتألف بها مكتب المناقصة وتحدد في جلسة سرية قائمة المقاولين أو الممونين المقبولين للمشاركة في المناقصة. وهذه هي اللجنة التي أصبحت تشكل فيما بعد مكتب المناقصة.

وفيما يخص الاجراءات الأخرى تجري المسطرة كما هو الشأن في المناقصة المفتوحة.

ب) طلب العروض

ترتكز هذه الطريقة في ابرام المناقصة كذلك على طلب للمنافسة قد يتفاوت اتساع نطاقه حسب ارتباطه بمناقصة مفتوحة أو محدودة.

وينظم بشأن طلب العروض المفتوح اشهار طبق نفس الشروط المعمول بها فيما يتعلق بالمناقصة. ويحقق مرسوم سنة 1976 انسجاما محمودا بالنسبة لهذه النقطة بالذات إذ يقرر أن كل مرشح للصفقة يمكن أن يشارك فيه بمجرد توفره على الشروط العامة المطلوبة من المتعاقدين مع الدولة.

وعلى العكس من ذلك فان طلب العروض المحدود الذي يعتبر تجديدا ورد في مرسوم 1965 يمكن الادارة من الاقتصار على التوجه إلى المرشحين الذين تختارهم. ويتعين عليها مع ذلك أن تستشير ثلاثة منهم على الأقل. وفي سنة 1965 ورد في تعليمات الوزير الأول أن الالتجاء إلى طلب العروض المحدود ينبغي أن يكتسي صبغة استثنائية. وهكذا يمكن القول أن الشروط المقبولة للمشاركة فيه تبقى متمثلة في المستوى التقني العالي للخدمات المراد انجازها ومعرفة الادارة للمقاولات التي تستطيع وحدها القيام بهذه الخدمات. غير أن مرسوم سنة 1976 أضاف إلى ذلك شرطا يتعلق بمبلغ الصفقة ولم يكن معمولا به في سنة 1965 ضمن الحدود التي كان فيها الالتجاء إلى مسطرة طلب العروض خاضعا في مجموعه لمثل هذه الشروط في فترة كانت المناقصة فيها لاتتعدى مستوى المبدأ.

أما الآن فيمكن ابرام الصفقة بناء على طلب عروض محدود إذا كان مبلغها لايتجاوز مليون درهم أو عندما يتعلق الأمر بصفقة طويلة الأمد إذا كان مبلغ النفقة السنوى لايتجاوز مائة ألف درهم. ويمكن رفع المبلغين المذكورين بقرار يتخذه الوزير الأول بناء على اقتراح من الوزير المعني بالأمر وبعد استشارة وزير المالية.

ويوجه الاعلان عن طلب العروض المحدود في شكل منشور إلى المرشحين الذين تقبلهم الادارة المعنية وحدهم. ويتضمن بطبيعة الحال نفس البيانات التي تدرج في الاعلان عن طلب العروض المفتوح. وتتركب لجنة طلب العروض طبق نفس الصورة التي يتركب بها مكتب المناقصة.

وتكمن فائدة طلب العروض في امكانية الادارة تجنب العمل بالقاعدة الخاصة بالمناقصة التي تقتضي أن تمنح الصفقة تلقائيا لفائدة المتعهد عارض أدنى ثمن لأن لجنة طلب العروض تستطيع أن تقبل عرض المقاول الذي يقدم في نظرها أحسن الضمانات التقنية أو المهنية أو المالية إلى حد يصبح معه مبلغ العرض مجرد عنصر من العناصر الأخرى.

وتجتمع لجنة طلب العروض طبق شروط عملية مماثلة سواء كان طلب العروض مفتوحا أو محدودا. وإلى ذلك الوقت كانت لجنة طلب العروض لاتجتمع إلا في جلسة غير عمومية ويرجع عدم اشهار أشغالها إلى كون الصفقة لا تمنح تلقائيا لفائدة المتعهد عارض أدنى ثمن فتضطر اللجنة بذلك إلى المساومة في المؤهلات التقنية أو المهنية أو في القدرة المالية للمقاولات المتنافسة. واستمر العمل بهذه الطريقة طبعا ولكنه تقرر أنه يجوز للجنة عقد اجتماع عمومي لفتح الأظرفة المودعة من لدن المقاولات لأن اشهار هذه العملية يساعد المقاولات المذكورة على التأكد من وجود الوثائق التي أودعتها ولا سيما الأوراق المثبتة للصفقة المطلوب من المرشح الادلاء بها.

ثم تجتمع اللجنة في جلسة سرية لحصر قائمة المرشحين المقبولين ولا تعقد الجلسة العمومية الا لتبليغ القائمة لهذه المقاولات ولتلاوة تعهداتها. وأخيرا تنعقد جلسة سرية جديدة لتباشر اللجنة اختيارها طبق شروط مماثلة سواء تعلق الأمر بطلب عروض مفتوح أم بطلب عروض محدود.

وتحرر اللجنة محضرا بأشغالها يتضمن الملاحظات والاعتراضات المحتملة وآراء اللجنة فيها وأسباب اقصاء المتعهدين غير المقبولين ولا سيما الأسباب التي اعتمدت عليها اللجنة في اختيار المرشح اذا لم يكن هذا الأخير هو الطالب أدنى ثمن.

ومن المعلوم أن الصفقة لاتكون نهائية إلا بعد مصادقة السلطة المختصة التي لاتلزم أبدا بقبول طلب العروض من غير أن يستطيع المتعهدون المطالبة بأي تعويض.

وينبغي هنا ابداء بعض الملاحظات الخاصة بشأن الصفقات المبرمة على اثر المنافسة لان هذه الصفقات ولو أن مرسوم سنة 1965 ادخلها في حكم الصفقات المبرمة عن طريق الاتفاق المباشر ترتبط الآن مباشرة بطلب العروض. ويجوز للادارة نظرا لأسباب مختلفة تقنية أو جمالية أو مالية أن تجري منافسة بين مختلف المقاولات أو الأشخاص الذين لم تقبل منهم الا مقاولة أو شخص واحد، ويخضع تنظيم المنافسة مبدئيا إلى الاشهار طبق الشروط المادية والآجال المماثلة لشروط وآجال المناقصة إذا كانت المنافسة مفتوحة. وعندما تكون المنافسة محدودة تخبر المصلحة المتعاقدة بذلك المرشحين مباشرة.

ويودع المرشحون المقبولون للمنافسة مشروعا على أساس برنامج تعده الادارة. وإذا كانت المنافسة مفتوحة وجب أن يتم تأليف لجنة القبول طبق نفس الصورة التي يؤلف بها مكتب المناقصة –وتتولى هذه اللجنة تحديد قائمة المقاولات المقبولة في المنافسة. وتتخذ قرارها طبعا في جلسة سرية. وتبدي لجنة يعينها رئيس الادارة المتعاقدة رأيها في مختلف المشاريع وتعين من بينها المشروع الذي تراه أحسن من غيره. وتضمن اللجنة أشغالها في محضر. وحينئذ تبرم الصفقة مع المرشح الذي قبلته السلطة المختصة بابرام الصفقة ضمن الحدود التي تقرر فيها هذه السلطة قبول اقتراح اللجنة.

ج) الصفقة المبرمة عن طريق الاتفاق المباشر.

اذا استرجعت الادارة حرية التفاوض مع المقاول أو الممون الذي تختاره فانها لا تعفى مع ذلك من عرض الصفقة للاشهار والمنافسة لأنه يتعين عليها متى كان ذلك ممكنا أن تدعو إلى هذه المنافسة وفق الطرق التي تراها ملائمة. ويعتبر الالتجاء إلى الاتفاق المباشر استثناء بالنسبة لطرق المناقصة وطلب العروض. لهذا فان النصوص التنظيمية تحدد على سبيل الحصر الحالات التي يمكن أن تستعمل فيها بالاضافة إلى أن الصفقة يجب أن تبين الحالة التي يمكن اتباعها بهذه الطريقة وإلى أن السلطة المختصة بالمصادقة على الصفقة تلزم في جل الحالات بتحرير شهادة إدارية تتضمن بيان وجه الاستثناء الذي يبرر الالتجاء إلى الاتفاق المباشر لابرام الصفقة.

وتبلور هذه الأحكام كلها الرغبة في جعل مدى حرية السلطة المختصة المتعاقدة كفيلة بضمان مصالح الدولة.

وبالنسبة إلى القوانين السابقة فان المرسوم الصادر سنة 1976 يضاعف بعض الشيء الحالات التي يمكن الالتجاء فيها إلى الاتفاق المباشر (حيث أن عدد هذه الحالات أصبح يبلغ سبعة عشر بدلا من ستة عشر)، ويغير شروط الالتجاء إلى الاتفاق المباشر في بعض الحالات المعمول بها من قبل. وهكذا فان الصفقات التكميلية للصفقات الأصلية تبرم كذلك بهذه الطريقة بشرط أن لايتجاوز مبلغها مبلغ الصفقة الأصلية. ويحدد هذا المبلغ عادة في الثلث (الربع حسب القانون السابق). ويمكن أن يرتفع إلى النصف فيما يتعلق بصفقة أشغال الصيانة أو أشغال الاصلاح.

وأهم الحالات التي يؤذن فيها بالالتجاء إلى الاتفاق المباشر هي على سبيل المثال الحالة التي يكون فيها المتعاقد معه ادارة عمومية والحالة التي ترجع فيها الخدمة إلى حملة براءة اختراع عندما يكون هناك مالك واحد أو عندما تدعو الضرورة التقنية إلى الالتجاء إلى مقاول

معين. ويمكن كذلك الالتجاء إلى الاتفاق المباشر قصد ابرام صفقات دراسة أو تعريف أو عندما يتعارض استعمال طرق ابرام أخرى مع ضرورة كتمان السر فيما يتعلق بالدفاع الوطني أو فيما يرجع لأسباب تتصل بالأمن العمومي أو الاستعجال الخ.

د) الصفقات بناء على سند طلب

هذا هو الاسم الجديد الذي يطلق على الصفقات المبرمة وفق مسطرة مبسطة والمعروفة من قبل باسم الصفقات المبرمة بناء على الفاتورات أو المذكرات.

وقد أدت بعض الأسباب العملية إلى تمكين السلطات الادارية من أن تبرم بهذه الطريقة عقودا ذات أهمية قليلة تهدف إلى اشتراء الأدوات العادية أو إلى انجاز الأشغال اللازمة للحياة اليومية للمصالح. ورعيا لانخفاض القيمة النقدية يجب أن لايتجاوز مبلغ الخدمة 30.000 درهم (بعد أن كان محددا في 10.000 درهم في سنة 1965). وفي بعض الحالات مثل الاشتراءات المنجزة لحسن سير المرافق الصناعية والتجارية المعهود به إلى الوكالة المباشرة أو الاشتراءات المنجزة لدى مؤسسات ذات صبغة اجتماعية يمكن رفع هذا المبلغ بمقرر للوزير الأول بعد استشارة وزير المالية. ومن البديهي أن تبرم هذه الصفقات عن طريق الاتفاق المباشر غير أنه لاترتب عليها صفقة كتابية. ومما تجدر إليه الاشارة في هذا الصدد أن التسهيلات التي تيسرها هذه المسطرة يجب أن تحمل الادارات على تجزئة مشترياتها أو أشغالها قصد تجنب الطرق الأكثر صرامة التي ينبغي استعمالها في ابرام الصفقات المحددة الاطار (الاسم الجديد المطلق على الصفقات القديمة المبرمة بناء على طلب أو المتعامل فيها مع الزبناء) أو في ابرام أية صفقة أخرى بشأن الأدوات أو الأشغال.

الفقرة 3 –تنفيذ العقد

يبرز تنفيذ العقد الاداري بكل وضوح الطابع غير المألوف لنظامه القانوني. وبينما يعتبر العقد شريعة المتعاقدين في القانون الخاص، حيث لايكون لهم من حقوق أو التزامات سوى الحقوق والالتزامات المنصوص عليها صراحة في العقد، فإنه بالنسبة للقانون الاداري، تتمتع السلطة الادارية ازاء المتعاقد معها بسلطة تغيير التزاماتها بحيث تصبح في وضعية مهيمنة.

ومما لاشك فيه أن امتيازات الادارة، يمكن أن يكون منصوصا عليها في العقد نفسه. ولعل هذه هي الحالة المعمول بها اليوم بوجه عام حيث أن سلطات الادارة تحدد بكل دقة في كناش التحملات المطبقة على صفقات الأشغال الجاري الآن على صفقات الأشغال التي تبرمها جميع ادارات الدولة. غير أن هذه الامتيازات يبقى معمولا بها ولو لم ينص عليها في

العقد. ويرجع ذلك إلى أن العقد الاداري عنصر من العناصر الأساسية لتدبير شؤون المرفق العمومي. ولهذا يكون من الضروري أن تستطيع السلطة المسؤولة عن المرفق في كل وقت وحين توجيه تنفيذ العقد على أساس المصلحة العامة التي تعمل المرافق العمومية من أجلها– وإذا رأت أنه من غير اللازم التوفر على هذه السلطات وجب عليها التعاقد وفق شروط القانون العادي.

غير أنه ينبغي التأكيد أن هذا التفوق القانوني الذي تتمتع به السلطة الادارية لابد وأن يكون له مقابل حيث أن الالتزامات الناتجة عنه بالنسبة للمتعاقد معهم تعوض ببعض الحقوق ولا سيما بالحق الأساسي الذي لايمكن بدونه ابرام أي عقد ألا وهو الحق في التوازن المالي للعقد.

ولعل هاتين هما الميزتان الرئيسيتان اللتان يتصف بهما تنفيذ العقود الادارية والتي تبرز من خلال تحليل واجبات المتعاقد مع الادارة وواجبات الادارة والتقلبات التي تمس العقد.

أ) إلتزامات المتعاقد مع الادارة

يمكن بكل بساطة تحديد الالتزام الطبيعي المفروض على المتعاقد مع الادارة بحكم العقد في تنفيذ العقد شخصيا من طرف هذا الأخير. وبالتالي عدم السماح له بالتخلي عنه للغير ما عدا إذا أذنت له في ذلك الادارة المتعاقدة معه. كما يلزم بالامتثال لأحكام كنانيش التحملات المتعلقة بآجال التنفيذ ومختلف نوعيات الخدمات المقررة في العقد.

وتتوفر السلطة الادارية بالنسبة لجميع هذه النقط على حق اجراء مراقبة مع امكانية اصدار عقوبات. كما يجوز لها أن تغير وحدها مدى أو نوع الالتزامات الملقاة على عاتق المتعاقد معها –وأخيرا تتمتع بحق التأكد عند نهاية مدة العقد من مطابقة الخدمات لما هو منصوص عليه في الصفقة.

1) وجوب امتثال المتعاقد معه لسلطة المراقبة الممارسة من طرف الادارة

يتفاوت مدى هذه السلطة حسب نوع الصفقة وإذا كانت تتجلى غالب الأحيان في مجرد حق اجراء مراقبة على جودة الخدمات (الأدوات) فقد تتحول إلى سلطة حقيقية للاشراف على تنفيذ العقد. ولعل أهمية أو تقنية صفقات الأشغال العمومية تؤدي بالادارة إلى سلوك نهج المشرف على العملية أو المتحكم فيها.

وعملا بكناش البنود الادارية العامة المتعلقة بهذه الصفقات فان مهندس الأشغال العمومية يتولى الاشراف على الأشغال باصدار «أوامر الخدمة» إلى المقاول. ويجوز له تنظيم الأوراش بالاضافة إلى أن له حق النظر في تعيين المستخدمين وفي كل ما يتعلق بسلامة العمل.

2) سلطة التغيير الانفرادي لالتزامات المتعاقد مع الادارة

يجب على الادارة خلال مدة تنفيذ العقد أن توفق بين التزامات المتعاقد معها وتطور حاجات المرفق سواء تبين أن هذه الحاجات أصبحت أكثر أهمية مما هو منصوص عليه أو اتضح على العكس من ذلك أنها أقل أهمية.

وهنا يتجلى كذلك أن المصلحة العامة هي التي توحي بهذه السلطة غير المألوفة من القانون العادي للالتزامات والعقود الذي يقر مبدأ احترام الاتفاقيات غير أن هذه السلطة الممارسة بحكم القانون لايمكن أن تشمل الا التزامات المتعاقد مع الادارة باستثناء المزايا الممنوحة إياه ولا سيما المزايا المالية، بالاضافة إلى أنه يمارس تحت شرط منح تعويض فيما إذا تبين أن تغيير الالتزامات يضر بالمتعاقد مع الادارة.

وأخيرا لايمكن أن تخل هذه السلطة بالعقد نفسه لأنه يجوز للمتعاقد مع الادارة في هذه الحالة أن يطلب فسخ العقد.

وتنظم هذه السلطة اليوم بكنانيش التحملات حتى يتأتى في آن واحد تجنب التغييرات المبالغ فيها التي تفرضها السلطة الادارية والشكايات غير المشروعة للمتعاقدين مع الادارة، ويهدف هذا الاحتياط إلى الحد من النزاعات بين الادارة ومن يتعاقد معها.

وينص كناش الشروط الادارية العامة لصفقات الأشغال على أنه لايجوز للمتعاقد مع الادارة أن يطالب بالتعويض إلا إذا كان تغيير التزاماته يتجاوز نسبة معينة من مبلغ الصفقة (تتفاوت بحسب موضوع العقد ونوع التغيير) وعند تجاوز هذه النسبة يجوز له أن يطلب تعويضا أو يطالب بفسخ الصفقة لكن دون تعويض.

وأخيرا يجوز للادارة ضمن حدود هذه النسبة من التغيير أن تطالب المتعاقد معها بتنفيذ التزامه الاضافي طبق الشروط المقررة في أول الأمر. ويضاف إلى حق التغيير حق فسخ العقد الذي يمكن أن تعلن عنه الادارة لفائدة المرفق مع العلم أن عقد منح الامتياز في المرفق العمومي وحده لايطبق عليه حق الفسخ من جانب واحد إذ أن هذا الفسخ لايمكن أن يقرره إلا القاضي.

أما الفسخ لفائدة المصلحة المعلن عنه بكيفية استثنائية أو تقديرية فيترتب عليه منح تعويض لفائدة المتعاقد مع الادارة.

3) ضمان تنفيذ العقد بعقوبات زجرية

أ) سلطة الزجر

يتعرض المتعاقد مع الادارة بسبب سوء الوفاء بالتزاماته لعقوبات تكتسي مميزات خاصة تتجلى فيما يلي:

إذا كان يجوز مبدئيا للأطراف في القانون الخاص اللجوء إلى القاضي لاثبات الأخطاء التعاقدية والمعاقبة عليها فان هذه المسطرة لايعمل بها بالنسبة للمتعاقد مع الادارة لأن أهمية الأمر هنا لاتتجلى في العقوبة في حد ذاتها ولكنها تتجلى فيما لهذه العقوبة من آثار فيما بعد حيث يتعين قبل كل شيء الزام المتعاقد مع الادارة بمواجهة التزاماته نظرا لضرورة تنفيذ العقد بالنسبة لسير المرفق العمومي وللصالح العام ضمن نطاق واسع.

ولهذا تمارس سلطة الزجر من جانب الادارة وحدها ولو لم ينص عليها في العقد ويجوز للسلطة المعاقدة كذلك اصدار عقوبات غير مبينة في العقد مع العلم أن هذه السلطة وغيرها من امتيازات الادارة مضبوطة بكنانيش التحملات.

غير أن لهذه الامتيازات حدودا حيث أن العقوبة لايمكن اصدارها الا بعد توجيه انذار للمتعاقد مع الادارة بالوفاء بالتزاماته، كما يجب أن يحترم في سلطة الزجر المبدأ العام لحقوق الدفاع (اطلاع المتعاقد مع الادارة على الأفعال المنسوبة إليه وحقه في تقديم ايضاحاته). وأخيرا يجوز للمتعاقد مع الادارة أن يرفع إلى القاضي دعوى المطالبة بالتعويض عن الضرر اللاحق به من جراء عقوبة لا مبرر لها.

ب) أنواع العقوبات

العقوبات نوعان:

العقوبات المالية التي تطبق بصفة تلقائية والتي تتمثل في تعويضات عن الضرر تحدد بصورة جزافية في العقد إذ يجوز للادارة بمجرد وقوع الفعل المنصوص عليه في العقد أن تصدر العقوبة دون حاجة إلى اثبات الضرر اللاحق بها أو إلى اقامة الحجة على أن الفعل الناتج عن الأحكام التعاقدية نتيجة عمل قام به المتعاقد مع الادارة عن قصد وتنطبق هذه الحالة على الغرامات المطالب بها من أجل التأخير في التنفيذ.

غير أنه يجوز للادارة كذلك اصدار عقوبات مالية يراد بها التعويض عن ضرر ألحقه بها المتعاقد بسبب سوء الوفاء بالتزاماته.

أما عقوبات الاكراه فتهدف أساسا إلى ضمان تنفيذ العقد رغم عجز المتعاقد مع الادارة أو تقصيره في التنفيذ، وهنا تستطيع الادارة عن طريق الوكالة المباشرة أن تحل محل المتعاقد معها وتتولى تنفيذ العقد تحت مسؤولية هذا الأخير.

وتساعد إعادة المناقصة الحرة الادارة على تعويض المتعاقد معها بمقاول أو ممون آخر مع تحمل الأول الخسائر التي قد تنجم عن ذلك، ويخول كناش الشروط الادارية العامة لصفقات الأشغال الادارية ترخيصا للادارة سواء أكان الأمر يتعلق بعمليات تهم الدفاع الوطني أم بأسباب تستوجب الاستعجال حق الالتجاء إلى طلب العروض أو إلى الاتفاق المباشر من أجل تعويض المتقاعد العاجز عن الوفاء بالتزاماته، ويتحمل هذا الأخير عند الاقتضاء التكاليف الزائدة التي تستوجبها العمليات من غير أن يستفيد أبدا من تخفيض محتمل في النفقات.

ويجوز للادارة في أخطر الحالات فسخ العقد، كما يجوز لها إصدار هذه العقوبة عندما يخالف المتعاقد معه قرار منع تكليفه للغير بتنفيذ الصفقة وأخيرا يجوز لها أن تمنع مؤقتا أو نهائيا المقاول من المشاركة في الصفقات العمومية.

وتعتبر هذه العقوبات طبعا شديدة للغاية ولا ينبغي إصدارها الا للزجر على اخطاء تعتبر خطيرة في حد ذاتها.

4) خضوع تنفيذ التزامات المتعاقد مع الادارة للمراقبة

تقوم الادارة عند نهاية تنفيذ العقد بتسلم الأشغال أو الأدوات قصد التحقق من حسن جودتها ومن مطابقتها لأحكام العقد ويمكن تسلم الصفقات الادارة من اثبات العيوب وأوجه الفساد ومن الزام المتعاقد معها بإصلاحها، وفيما يخص صفقات الأشغال، يباشر التسلم في مرحلتين: التسلم المؤقت والتسلم النهائي مع العلم أن الأجل الفاصل بين المرحلتين يمكن المتعاقد مع الادارة من انجاز الأشغال التكميلية التي تفرضها عليه الادارة، ويبقى المتعاقد مسؤولا خلال هذا الأجل عن المنشآت المبنية ولا تنتهي مسؤوليته الا بعد التسلم النهائي إذ لاتبقى هناك سوى المسؤولية التي يلقيها القانون العادي على كاهل المقاولين والمهندسين المعماريين عملا بالفصل 769 من ظهير الالتزامات والعقود.

وفيما يخص صفقات الأدوات يباشر التسلم في مرحلة واحدة حيث أن الادارة المتعاقدة تقرر قبول الأدوات في حالة حسن التنفيذ، غير أنه يجوز لها إذا ما ظهرت بعض العيوب أن تطالب بانجاز بعض الاصلاحات كما يجوز لها في الحالات الأشد خطورة أن تقرر رفض الخدمات

ب) حقوق المتعاقد وواجبات الادارة

رغم عدم المساواة القانونية التي تطبع وضعية المتعاقد في علاقته بالادارة فإنه يتعين على هذه الأخيرة ضمان عدد معين من الواجبات في مقابل الحقوق المخولة للمتعاقد معها.

ويتجلى ذلك في حق المتعاقد في قبض الثمن وفي المحافظة على التوازن المالي للعقد الذي يخوله توقيف تنفيذه الحق في التعويض.

1) الحق في استيفاء الثمن

يجد المتعاقد نفسه قبل أن يتعلق الأمر بدفع الثمن أمام مشكل التمويل الذي يظهر بمجرد ما يتعلق الأمر بصفقة يعتبر مبلغها مرتفعا، لهذا يجب أن يعنى بدارسة الطريقة التي يتم بها تمويل الصفقة قبل التعرض للشروط التي ينجز بها دفع الثمن.

أ) تمويل الصفقات

كلما ارتفع مبلغ الصفقة إلا وكان من الصعب على المتعاقد مع الادارة مواجهة تمويلها بموارده وحدها ولا سيما عندما تكون الصفقة طويلة المدة.

ولهذا ظهر أنه من الضروري التفكير في طرق تمكن المقاولين والممونين من التوفر على الوسائل المالية اللازمة لتنفيذ الصفقة.

ومن هذه الطرق أداء الثمن بالتقسيط حيث أن الادارة تدفع تسبيقات يمكن أن تتعلق اما بالانجاز الجزئي للخدمات واما ببعض التموينات التي انجزها المتعاقد مع الادارة.

وفي مقابل ذلك يمنع مبدئيا دفع تسبيقات لأن ذلك يتعارض مع المبدأ الذي يقتضي أن لايدفع أي أداء قبل انجاز الخدمة، غير أن لهذا المبدأ بعض الاستثناءات تتجلى في أن الفصل 44 من كناش الشروط الادارية العامة لصفقات الأشغال يسمح بدفع تسبيقات بشرط أن يكون منصوصا عليها في كناش المقتضيات المشتركة أو في كناش المقتضيات الخصوصية.

ويبقى مع هذا أن نظام التسبيقات أو الدفع المقدم غير كاف وحده لذلك تم اللجوء إلى تقنية تمويل بنكية تبررها الأهمية المالية التي أصبحت تكتسيها الصفقات العمومية منذ بضع سنوات.

ويجوز للمتعاقدين مع الادارة أن يرتهنوا صفقاتهم على الخصوص لدى الصندوق المغربي للصفقات المنوطة به مهمة تعبئة رؤوس الأموال البنكية اللازمة لتمويلها.

هذا وقد ورد رهن الصفقات العمومية في الظهير بتاريخ 28 غشت 1948 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1948 تحت عدد 1873 –الصحيفة 2447 المغير بالظهير بتاريخ 31 يناير 1961 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 –تحت عدد 2520 –الصحيفة 370) وبالظهير بتاريخ 29 أكتوبر 1962 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1962 تحت عدد 2611 – الصحيفة 2545)، ويخضع مبدئيا للقانون العادي الجاري على الرهن مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في الظهير. وقد أحدث الصندوق المغربي للصفقات في خطوطه العريضة بقرار لمدير المالية بتاريخ 29 غشت 1950 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1950) (1).

ويكتسي هذا الصندوق صبغة شركة مساهمة تشارك فيها ماليا أجهزة عمومية أو خاصة. ومنذ سنة 1962 كانت تملك رأس المال بنسبة 66% أجهزة مغربية (البنك الوطني للانماء الاقتصادي والبنك المغربي للتجارة الخارجية وصندوق الايداع والتدبير وأبناك مختلفة) وبنسبة 34% أجهزة فرنسية (الصندوق الوطني للصفقات والبنك الفرنسي للتجارةالخارجية وصندوق الودائع).

وتجري على الصندوق مراقبة وزير المالية ويهدف إلى ايجاد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الصفقات التي تبرمها الجماعات العمومية والمقاولات ذات الامتياز في مرفق عمومي.

ب) أداء الثمن

تعتبر آجال التسديد طويلة بوجه عام نظرا للاجراءات الادارية الخاصة بالمحاسبة العمومية المتمثلة في تصفية النفقة والامر بالدفع وأخيرا الأداء.

---

(1) راجع امزلاك: الصندوق المغربي للصفقات –رسالة الدكتوراه كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط سنة 1963.

cf. V.AMZALLAG: La caisse marocaine des marchés, mémoire de doctorat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, 1963.

ومما لاشك فيه أن الادارة تتعرض لأداء بعض الفوائد عن التأخير إذا لم تف بهذا الالتزام في الآجال العادية (الفصل الأول من الظهير بتاريخ فاتح يونيو 1948 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1948 تحت عدد 1861 الصحيفة 1050) غير أن هذا لايتعلق الا بالتأخير في الأمر بالصرف أو الأمر بالدفع إذا لم تنجز هذه العملية في أجل 90 يوما ابتداء من تاريخ التصفية.

ولم تكن لهذا النظام فاعلية لأن نسبة هذه التعويضات غير مرتفعة (1% زيادة على النسبة القانونية) وبما أن هذه الغرامة ليست تلقائية فانه من الضروري أن يطالب الدائن بتطبيقها، الشيء الذي قد لا يقبل عليه لأسباب ترجع إلى السوسيولوجيا الادارية أكثر منها إلى التحليل القانوني.

وأخيرا ليس هناك اي التزام عام يفرض على الادارة تصفية نفقة في أجل معين يبتدىء من الوقت الذي يفي فيه المتعاقد مع الادارة بالتزاماته. وهكذا فان التأخير في تسديد الصفقات يمكن في بعض الأحيان أن يطول كثيرا وأن يتعلق بمبالغ جد هامة (1).

غير أن كنانيش التحملات يمكن أن تنص على اجراءات دقيقة وآجال تتحكم في اثبات حقوق المتعاقد مع الادارة ، وتنطبق هذه الحالة على كناش الشروط الادارية العامة لصفقات الأشغال (الفصلان 40 و41).

ويبقى أن مشكل تأخير الأداء لم يتيسر حله حتى الآن إلى حد أن بعضهم ينسب إليه مسؤولية اغلاق العديد من المقاولات والكثير من الاعلانات عن الافلاس (2).

---

(1) ان الديون المتأخرة في ذمة الدولة قد تبلغ عشرات الملايين من الفرنكات –انظر «المحاسبة العمومية بالمغرب» البرنوسي –اطروحة في الحقوق –ليون 1968 ص 110.

-cf. La comptabilité publique au Maroc, M. BERNOUSSI, Thèse droit, Lyon 1968, p. 110.

(2) راجع داود: الصناعات المعدنية والكهربائية والتصنيعية –لاماليف– العدد 144–1983 –ص 26 الذي يتحدث (المذكرة 2) عن «جرائم اقتصادية حقيقية تنسب بوجه عام إلى الدولة» وتتمثل في تأخير الأداء بصورة لاتقبل.

-cf. DAOUD (Z): Les industries métalliques et électriques et l'industrialisation, lamalif n° 144, 1983 p. 26.

2- الحق في التعويض

إن حق المتعاقد مع الادارة في الحصول على تعويض حق موجود بوجه عام باعتباره نتيجة للمسؤولية التعاقدية للادارة التي يجب عليها رغم تمتعها بعدة امتيازات أن تفي بالتزاماتها لأنها يمكن أن تعتبر مسؤولة عن ارتكاب أي خطأ في تنفيذ العقد خصوصا وان سلطاتها في الاشراف على التنفيذ ومراقبته تمارس إزاء المتعاقد المفروض عليه الامتثال لأوامر الخدمة التي تصدرها إليه.

ويعتبر الحق في التعويض مقابلا لسلطة الادارة في أن تغير وحدها العقد بحكم القانون، وعند عدم التنصيص على ذلك في العقد وفي حالة نزاع يختص القاضي بتحديد مبلغ التعويض (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 يناير 1945 -روكيت- مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط -1945- الصحيفة 109 -الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 25 نونبر 1963 -مدينة طنجة ضد شركة النقل العمومي -مجلة المحاكم المغربية -1964- الصحيفة 8 -مجلة القانون المغربية 1964 -الصحيفة 228 -مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى -الصحيفة 263).

ج) الاخلال بتنفيذ العقد

إن الشروط التي ينفذ العقد بموجبها يمكن في بعض الأحيان أن تختلف كثيرا عما اتفق عليه الأطراف مثل حالات قوة قاهرة أو الصعوبات غير المتوقعة وفعل الامير أو حالة الظروف الطارئة التي تبلور مختلف هذه الوضعيات والتي تسعى النصوص التنظيمية وأحكام العقود والقضاء الى إيجاد حل لها.

1) القوة القاهرة

من المسلم به أن القوة القاهرة تعفي من الالتزام بتنفيذ العقد.

غير أن الحادث الناتجة عنه القوة القاهرة ينبغي أن تتوفر فيه بعض الشروط التي حددها القضاء بكل دقة فأغلب القرارت المتعلقة بهذا المجال صدرت في ميدان المسؤولية شبه الجنحية ويمكن العمل بها في ميدان المسؤولية التعاقدية.

ولا تعتبر حالة القوة القاهرة الا إذا كان الفعل المستند اليه فعلا طارئا من غير الممكن توقعه أو تلافيه بحيث يجب أن يكون خارجا عن إرادة المتعاقد وان يتعذر معه بصفة

مطلقة تنفيذ العقد (انظر على سبيل التقابل: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 أبريل 1963 –مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الصحيفة 263).

ومتى ثبت وجود القوة القاهرة تحرر المتعاقد من التزامه بالتنفيذ.

2) الصعوبات غير المتوقعة

لقد قرر القضاء منح التعويض التام للمتعاقد مع الادارة الذي تعترضه في تنفيذ العقد صعوبات مادية غير متوقعة اطلاقا تخل كثيرا بالتوازن المالي للعقد.

ويتجلى ذلك في أن كلا الطرفين لايمكن ان يقصد القاء هذه الأعباء الثقيلة على كاهل الطرف الآخر الذي قد يلتزم دون شك ضمن شروط مخالفة لو كان على علم بمثل هذه الصعوبات، غير أن هذه الظروف الطارئة ينبغي أن لاتكون نتيجة تهور أو عدم احتياط المتعاقد وان تكتسي طابع خطورة استثنائية يميز بينها وبين صعوبات التنفيذ العادية التي يجب على كل مقاول أن يعتبرها في حساباته.

وفي الحكم الصادر بتاريخ 22 يوليوز 1941 في قضية مدينة سلا ضد شركة المقاولة في الأشغال المائية (مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 1941 – الصحيفة 236) رأت محكمة الاستئناف بالرباط ان العثور على بركة مائية لم يتأت توقعها في كناش التحملات أو في الأشغال التحضيرية المنجزة بصورة عادية يعتبر من الظروف الطارئة التي يتعين على الادارة ان تمنح المتعاقد معها تعويضا عنها.

3– فعل الأميـــــر

يراد بعبارة فعل الأمير القرارات التي يتخذها شخص عمومي طرف في العقد عملا بالاختصاصات العامة التي يتمتع بها باعتباره سلطة إدارية والتي تكون لها آثار غير مباشرة في العقد، وهكذا يختلف فعل الأمير عن التدابير التي يتخذها الشخص العمومي على أساس سلطاته التعاقدية مثل سلطة تغيير العقد من جانب واحد.

ويختلف كذلك عن التدابير التي يتخذها شخص عمومي آخر غير طرف في العقد والتي تكون لها آثار في العقد لأن هذه التدابير تعتبر آفة من الآفات الادارية التي تدخل في نطاق الطوارىء.

وإذا كان المبدأ يقتضي التعويض عن الآثار المضرة الناتجة عن التدبير الالزامي فان أهم الصعوبات التي تعترض ذلك تكمن في تحديد حقيقة فعل الأمير.

ولعله من السهل التسليم بهذا التدبير إذا فرضت السلطة الادارية على المتعاقد معها اتخاذ تدبير فردي يهمه وحده مثل منع استعمال بعض المواد لأسباب تتعلق بالأمن العمومي في حين أن استعمالها كان مشروعا وقت ابرام الصفقة.

وإذا كان الأمر يتعلق بتدابير عامة أصبح المشكل أكثر تعقدا لأن جميع المواطنين يلزمون باحترام القوانين والأنظمة ولو كلفهم ذلك مصاريف إضافية.

وحينئذ لايمكن منح التعويض الا إذا كان التدبير يمس بالموضوع الأساسي للعقد مثل فرض ضريبة على الخدمة المبرم العقد بشأنها أو بتجميد ثمن هذه الخدمة في مستوى يقل عن المستوى المحدد في العقد.

أما التعويض الواجب منحه للمتعاقد مع الادارة فلا يستمد مبرره فقط من الحرص على احترام التوازن المالي للعقد ولكنه يستمده كذلك من ضرورة تأمين بعض الضمانات للمتعاقدين مع الجماعات العمومية حتى لاينصرف المقاولون والممونون عن الصفقات العمومية.

4) الظروف الطارئة

توجد بين القوة القاهرة وفعل الأمير حالات يمكن أن تخل بالعقد ولا تمكن النظريات السابق تحليلها من مواجهتها والتغلب عليها –ويتجلى ذلك في أن بعض الأحداث الاقتصادية أو القانونية يمكن أن تعرقل تنفيذ العقد، ومن أهم هذه الأحداث التقلبات الاقتصادية الواسعة النطاق المرتبطة بأزمات داخلية أو دولية واعداد بعض التشريعات التوجيهية ذات الطابع الاجتماعي أو الاقتصادي.

ولعل من شأن هذه الأحداث أن تضاعف تكاليف الخدمات إلى حد تجعل المتعاقد يضطر إلى الانقطاع عن مزاولة نشاطه ان لم تقدم إليه اعانة مالية –غير أن فائدة المرفق العمومي تقتضي سيرا مستمرا قد يخل به افلاس المتعاقد ولا سيما إذا كان صاحب امتياز في مرفق عمومي، ولهذا ليس من الغريب أن يلتجيء اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة منح الامتياز في مرفق عمومي إلى اقرار نظرية الظروف الطارئة في قرار مشهور بتاريخ 24 مارس 1916 يتعلق بشركة الغاز ببوردو (مجموعة سيري –17 مارس 1916).

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

وليتأتى تطبيق نظرية الظروف الطارئة يجب توافر ثلاثة شروط يمكن تلخيصها كما يلي:

-يجب أن يكون الحادث خارجا عن إرادة الأطراف كي يتأتى التمييز بين فعل الأمير والظروف الطارئة.

-يجب أن يكون الحادث غير متوقع وغير عادي. وتنطبق هذه الحالة على انخفاض القيمة النقدية أو على الأزمة الاقتصادية أو الدولية التي يمكن أن ترتفع بسببها أثمان المواد.

-يجب أن ينتج عن الحادث اخلال حقيقي بتنفيذ العقد وليس فقط انخفاض في الأرباح التي كان المتعاقد يأمل الحصول عليها.

وإذا ثبتت حالة الظروف الطارئة كان للمتعاقد مع الادارة الحق في تعويض لايمكن، على عكس التعويض المدفوع عن فعل الأمير أن يشمل مجموع الضرر اللاحق به اذ أن هذا الضرر يوزع بين الادارة والمتعاقد معها توزيعا يستمد مبرره من ان الحادث الناتجة عنه حالة الظروف الطارئة خارج عن ارادة الشخص العمومي في العقد وعن إرادة المتعاقد معه.

ولايمكن أن تكتسي حالة الطوارىء الا صبغة مؤقتة لأنها تؤدي إلى اعادة النظر في الشروط المالية للعقد بحيث إذا ظهر أن العجز نهائي جاز للطرفين طلب فسخ العقد.

والواقع أن هذه النظرية كان لها من الفوائد أكثر مما يمكن أن يكون لها اليوم. ولن يمكن أن يكون لها سوى دور ثانوي لأن البنود المتعلقة بمراجعة الأثمان والمنصوص عليها في كناييش التحملات كفيلة بحماية المتعاقد من الآثار المالية الوخيمة المترتبة على الآفات الاقتصادية والادارية.

الفقرة 4 -المنازعات المتعلقة بالعقود

إن النزاعات التي يمكن أن تنشأ عن ابرام العقود وتنفيذها يجب أن تحل عن طريق القضاء إذا لم يتوصل الأطراف إلى تسويتها بالتراضي، ويلاحظ هنا أن هذه الحالات نادرة إذا ما اعتبرت قلة الأحكام الصادرة عن المحاكم في هذا الميدان.

فماهي اذن المحكمة المختصة؟ وما هو مدى اختصاصها؟ هذان هما السؤالان اللذان سيعنى بدراستهما.

إن إصلاحات سنة 1974 المتعلقة بالتنظيم القضائي واختصاص مختلف المحاكم من شأنها أن تحقق بعض التجديد في هذا الميدان، لكن إدراك جوهر هذه الاصلاحات يقتضي طرح هذين السؤالين على الوضعية التي كان عليها القضاء قبل إصلاحات يوليوز وشتنبر 1974.

أ) القضاء المختص (1)

لقد كان الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي الصادر سنة 1913 الملغى في الفقرة الأولى من الفصل الثامن يعهد إلى المحاكم المحدثة إذ ذاك بالنظر في الدعاوى الرامية إلى اعتبار الادارات العمومية مدينة ولاسيما فيما يتعلق بالصفقات التي تبرمها. وينص الفصل 17 من قانون المسطرة المدنية من جهة أخرى على أن الدعاوى المقامة على أساس الفصل 8 المذكور يجب أن ترفع إلى نفس المحاكم.

غير أنه سرعان ما تقرر بفضل اجتهاد المحاكم القديمة ان الانفراد بهذا الاختصاص لايشمل الا الصفقات المتعلقة بالقضايا الادارية إذ يعمل بالقواعد العادية لتوزيع الاختصاص متى اكتست الصفقة صبغة عقد يجري عليه القانون الخاص. غير ان المجلس الأعلى خفف من حدة هذا المبدأ في ميدان المنازعات المتعلقة بالالغاء حيث أنه بث في قضية السيد العباسي عبد العزيز (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 25 نونبر 1966 –قضاء المجلس الأعلى عدد 2 –نونبر 1968 –الصحيفة 102 باللغة العربية) في شأن طعن من أجل الالغاء ضد قرار بفصل عون مستخدم على أساس عقد يجري عليه القانون الخاص. وكان من آثار هذا الحكم الحميدة توحيد نظام الطعون المسموح بها لأعوان الجماعات العمومية كيفما كان نظامهم الأساسي بمجرد ما يكون القرار المتعلق بهم صادرا عن سلطة ادارية.

ولا يضر هذا في شيء المبدأ الذي تعتبر بموجبه حاليا المحكمة الابتدائية الجديدة مختصة بالنظر في القضايا الادارية المرتبطة بالنزاعات المتعلقة بالعقود الادارية، وإذا أثيرت بعض مسائل القانون الخاص بمناسبة نزاع يتعلق بعقد إداري (مسألة تتعلق بأهلية المتعاقد مع الادارة على سبيل المثال) جاز للمحكمة البث في النزاع والمسألة المشار إليهما بحكم واحد مع التمييز بينهما. وهنا يمكن التساؤل عما إذا كان اختصاص المحاكم الابتدائية يقصي تماما اختصاص المجلس الأعلى الذي يبث باعتباره قاضيا ينظر في قضايا الشطط في استعمال السلطة. إن

---

(1) راجع روسي: دفع الطعن الموازي في المنازعات الادارية بالمغرب –المجلة القانونية والسياسية–استقلال وتعاون 1969 ص 376 وما يليها.

-cf. ROUSSET (M): L'exception de recours parallèle dans le contentieux administratif au Maroc. «Rev. juridique et politique, indépendance et coopération, 1969, p. 376 s.

السؤال دقيق جدا وينبغي أن يكون الجواب عليه ملائما ومرضيا لاسيما وأن النصوص غير واضحة وضوحا مطلقا وان الاجتهاد قليل في هذا الميدان.

ويظهر قبل كل شيء أنه من غير الممكن قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في العقد ذاته الذي يعتبر نتيجة ارادة عدة أشخاص يوجد من بينهم شخص إداري واحد فقط الشيء الذي لايمكن أن يعتبر العقد معه «قرارا صادرا عن سلطات إدارية» مع العلم أن هذه القرارات وحدها يمكن الطعن فيها وفقا للفصل 1 من ظهير 29 شتنبر 1957 الذي احدث المجلس الأعلى والطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة (الفقرة 2 من الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية).

غير أن عدة تدابير انفرادية قد اتخذت قبل ابرام العقد مثل مقررات الأجهزة اللامركزية بالاذن في ابرام العقد ومقررات مختلف اللجان التي تلعب دورا في ابرام هذا العقد وكذا مقررات المصادقة على العقد...الخ.

والطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يقبل بشأنها نظرا لمنع القاضي من النظر في الطلبات الرامية إلى إلغاء القرارات الادارية حيث أن الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية يؤكد المنع الوارد في الفقرة 4 من الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي.

ولعل هذا ما يقبله المجلس الأعلى الذي استعمل لأسباب أخرى نظرية القرار المنفصل التي عمل بها مجلس الدولة الفرنسي حيث أن المجلس الأعلى في حكم بتاريخ 15 يوليوز 1963 يتعلق بشركة الأندلس ضد وزير الأوقاف (مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب –1964، الصحيفة 200 –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى– الصحيفة 168) قرر قبول طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد قرار وزيري يرفض تنظيم مسطرة مناقصة منصوص عليها في القانون. وهكذا لم يبق هناك أي مانع من تعميم هذا الحل بالنسبة لجميع القرارات الانفرادية والمتعلقة بتحضير العقد.

وهل يمكن ان يمتد اختصاص المجلس الأعلى إلى ابعد من هذا ليشمل النزاعات المتعلقة بتنفيذ العقد؟

إلى حدود سنة 1974 كان الجواب بالنفي نتيجة الجمع بين أحكام الفقرة 1 من الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي والفقرة 6 من الفصل 14 من ظهير 27 شتنبر 1957.

ويتجلى ذلك في أن النص الأول يسند إلى المحاكم النظر في دعاوى المطالبة بالتعويض في ميدان الصفقات بينما يقرر النص الثاني أن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يدفع بعدم القبول عندما يكون في استطاعة الطاعن استعمال الطعن العادي لدى المحاكم للمطالبة بحقوقه.

وإذا كانت الدعوى المأذون فيها بموجب الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي تخول الطاعن امكانية الحصول على الاعتراف بجميع حقوقه فإنها تعرقل قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

اما حكم المجلس الأعلى بتاريخ 14 يناير 1963 (الشركة المغربية للأعمال المائية الكهربائية –مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب –1964– الصحيفة 23 –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –الصحيفة 103) فيبلور تماما هذا التحليل حيث أن المجلس الأعلى يدفع بعدم قبول طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة قدمته مقاولة متعهدة بصفقة أدوات تربطها باحدى الادارات العمومية ضد قرار للسلطة الادارية يرفض مطالبة المقاولة بمراجعة الأثمان، ويعتمد المجلس الأعلى في حكمه على وجود الطعن العادي لدى المحاكم الذي يتوفر عليه المقاول على أساس الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي.

غير أن المجلس الأعلى أعطى في ميدان عقود الوظيفة العمومية تأويلا للنصوص جعل اختصاصه أكثر اتساعا وشمولا.

وهكذا أصدر حكمه في قضية السيد فور (مجلة القانون المغربية 1965 –الصحيفة 48 –مجموعة أحكام محاكم الاستيناف بالمغرب 1964 –الصحيفة 51 –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –الصحيفة 277) فسمح بذلك للأعوان المتعاقدين باستعمال الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة للاعتراف لهم بالحق في تعويض مالي مقرر بنص تشريعي أو تنظيمي أو بعقد توظيف.

وبهذا يكون قد تبنى التأويل الحرفي للفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي الذي يمنع المحاكم العادية من النظر في الطلبات الرامية إلى إلغاء القرارات الادارية بيد أن الاعتراف بصحة المطالبة بتعويض مالي يفضي فعلا وقانونا إلى إلغاء القرار الاداري الصادر برفض هذا التعويض.

ويضاف إلى هذا ان اتساع اختصاص المجلس الأعلى في ميدان التعاقد بالنسبة لعقود الوظيفة العمومية قد شمل حتى العقود الخاصة التي تربط الأعوان بالجماعات العمومية مع العلم أن القضاء الوارد في قرار الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى المشار إليه أعلاه (قضية السيد العباسي عبد العزيز) قد تم تأكيده بصريح العبارة في حكمين: بداوي محمد ضد وزير التجارة والصناعة –26 يناير 1977 والمومي الصادق– 6 مايو 1977 (المجلة المغربية للقانون والسياسة

والاقتصاد –العدد 4– ص 273). والواقع أن المجلس الأعلى يقبل طلب طعن من أجل إلغاء قرار يتعلق بفسخ عقدة وقرار تأديب عون متعاقد صادر عن مدير مكتب للتدخل الاقتصادي (1).

وهكذا عرف قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في الميدان التعاقدي منذ بضع سنوات نوعا من التوسع لايمكن اعتباره مبدأ كما كان في بعض الأحيان (2) ولكن لاينازع في أنه أكثر من مجرد استثناء.

غير أن لهذه القرارات أهميتها كذلك فيما يتعلق بتحديد اختصاصات القاضي المختص بالنظر في العقد.

ب) نطاق اختصاص قضاء العقود

إن الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي المؤسس لاختصاص المحاكم العادية المعهود إليها بالنظر في العقود كان إلى غاية سنة 1974 يعين حدود اختصاصاتها بكيفية يصعب معها التأكيد أن لها اختصاصات عامة.

ولايمكن أن ترفع إليها إلا الطعون الرامية الى الحكم بالغرامة المالية على الادارة، ولا يجوز بأي وجه من الوجوه أن تبطل قرارات الادارة سواء بصورة أصلية أو على سبيل التبعية لطلب تعويض.

ولا يجوز لها طبعا أن توجه أي أمر للادارة وفقا لمبدإ فصل السلط الادارية والقضائية.

وأخيرا فان الفقرة 3 من الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي تنص على أنه لايجوز أن تعرقل عمل الادارات العمومية «سواء بفرض تنفيذ الأشغال العمومية أو الانقطاع عن تنفيذها أو بتغيير مدى أو طريقة تنفيذ الأشغال المذكورة».

---

(1) روسي: انعكاسات المعيار التنظيمي في معالجة المنازعات الادارية –المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد –العدد 10–1981 –ص39.

-ROUSSET (M): Les incidences du critère organique sur le traitement du contentieux administratif. R.J.P.E.M., N° 10, 1981, p. 39.

(2) انظر على سبيل المثال رونار باين: «التجربة المغربية لوحدة القضاء وفصل المنازعات 1964 L.G.D.J. ص 210 و 240.

-O. RENARD-PAYEN: L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, L.G.D.J., 1964, pp. 210 et 240.

ويزيد هذا في قوة الحد من اختصاصاتها فيما يتعلق بصفقات الأشغال العمومية.

وبوجه عام يختص القاضي في أية حال من الأحوال بإلغاء التدابير التي تتخذها الادارة وحدها بصفة انفرادية بخصوص تنفيذ العقد (أوامر الخدمة، قرار التغيير الانفرادي، العقوبات الخ....).

وهكذا لايجوز للقاضي المختص بالنظر في العقد أن يبث سوى في القضايا ذات الطابع المالي مما يجعل المنازعات التعاقدية تكتسي ولو سطحيا طابع المنازعات المتعلقة بالمسؤولية التعاقدية عن ارتكاب الخطإ أو عدم ارتكابه (فعل الأمير أو الظروف الطارئة أو الصعوبات غير المتوقعة).

غير أن هذا الحد من سلطات القاضي لايمنعه من قبول الطلبات الرامية إلى فسخ العقد وحتى طلبات إلغائه، ولعله من المنطقي التسليم بقبول هذه الطلبات في جميع الحالات التي تستند فيها إلى حكم أصدره المجلس الأعلى بعدم مشروعية أحد القرارات المتخذة قبل إبرام العقد أو التي توقف عليها صحته.

ويضاف إلى هذا أن إلزام القاضي بالبث في مسؤولية الادارة يؤدي به في بعض الحالات إلى النظر في مشروعية القرارات الادارية، وكذلك سيكون الأمر كلما كانت مثل هذه القرارات سببا في الضرر الذي يطلب المتعاقد مع الادارة التعويض عنه، ولكن متى كان القرار الاداري المنازع فيه يرفض استفادة المتعاقد من التزام تعاقدي أو مشروع تتحمله الادارة اقتضت إذانة الادارة أن يكون القاضي قد قرر من قبل عدم مشروعية القرار الاداري، أما إذا كان القرار الاداري يرفض استفادة المتعاقد من منفعة مالية فإن نتيجة الطعن تشكل، إذا ما قبل القاضي الطلب، إلغاء حقيقيا للقرار المقصود.

وفيما يتعلق بقضية الشركة المغربية للأعمال المائية الكهربائية المشار إليها أعلاه لو أقر القاضي المختص بالنظر في العقد صحة الطلب بمنح تعويض في مقابل ارتفاع الأسعار لكان في نفس الوقت قد ألغى القرار الاداري الصادر برفض مراجعة أثمان الصفقة.

ورغم هذا كله رفض المجلس الأعلى الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة حيث أنه قرر «أن المنع العام الذي يفرضه الفصل 8 من ظهير التنظيم القضائي على هذه المحاكم بخصوص إلغاء قرارات الادارات العمومية لا يراد به ولا يترتب عليه الحد من سلطتهم التقديرية فعلا وقانونا في النزاعات التي يسند اليها النظر فيها بالقضايا الادارية» ومما يبرر هذا الحل أن الطاعن يمكنه المطالبة بحقوقه عن طريق الطعن العادي وأنه يستحسن أن يسند إلى نفس القاضي ما أمكن النظر في نزاعات من نفس النوع (النزاعات التعاقدية).

غير أن الأمر يكون على خلاف ذلك في بعض الحالات الأخرى التي لاتكتسي فيها قرارات الادارة صبغة مالية صرفة حيث أن حكم القاضي بمنح تعويض لايرتفع إلى مستوى إلغاء القرار ونفس الشيء لأوامر الخدمة والعقوبات القسرية وما إليها بالاضافة إلى أن الحكم على الإدارة بأداء تعويض لاينهي معه العمل بالقرار، وفي هذه الحالة يمكن التأكيد أن الطاعن لايمكنه أن يطالب بجميع حقوقه إذا ظهر أنها تشمل كلا من حق الاستفادة من تعويض عن الضرر وحق إلغاء القرار غير المشروع.

وغداة صدور قانون المسطرة المدنية الذي نسخ الفصل 8 القديم (الفقرة 1) من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي فجعل بذلك القاضي الابتدائي قاضيا للقانون العادي في الميدان الاداري بدا من المستحسن جعل قضاء العقود متمتعا بكامل السلطة القضائية (1). وكان من الممكن بفضل هذا الحل ان يطالب المتعاقدون بجميع حقوقهم لدى نفس القضاء وأن تحترم وحدة المنازعات التعاقدية التي تقتضيها طبيعتها.

وبالفعل اعتمد المجلس الأعلى على قضائه السابق مع توسيعه عندما رجح العمل بالفصل 25 من قانون المسطرة المدنية الذي يمنع القاضي الابتدائي من إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الادارية. وبهذا فإن طلب إلغاء قرار انفرادي صادر عن سلطة إدارية ولو اتخذ بمناسبة تنفيذ أحد العقود سواء أكان هذا العقد خاضعا للقانون العام أم للقانون الخاص لايمكن أن يرفع سوى إلى المجلس الأعلى وهذا هو الحل الوارد في حكمي بداوي محمد والمومي الصادق اللذين أكدا بصريح العبارة الحل الذي تضمنه القرار المتعلق بالعباسي عبد العزيز (انظر ما بعد).

ويضاف إلى هذا ان القاعدة التعاقدية أصبحت من الآن تؤلف جزءا لا يتجزأ من المشروعية التي يعمل القاضي على ضمان التقيد بها عن طريق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

أما القضاء الابتدائي فيظل مختصا فقط في المنازعات المتعلقة بالتعويض.

---

(1) القانون الاداري المغربي –الطبعة الثالثة ص 321 و 322 (بالفرنسية).

الباب الثاني

الوظيفة العمومية (1) (2)

تحتاج الجماعات العمومية في القيام بمهامها إلى عدد وافر من الأعوان. غير أن هؤلاء لايخضعون جميعهم لنظام قانوني واحد إذ ينتمون إلى أصناف مختلفة من الموظفين الذين يحتل الخاضعون منهم للقانون العام مكانة مرموقة نظرا للخاصية التي تطبع من عدة وجوه وضعيتهم بالنسبة للجماعة العمومية التي تشغلهم.

ومما لاشك فيه أن العون الجاري عليه القانون العام عامل يستفيد بهذه الصفة من الحقوق المعترف بها لكل عامل مثل الاستقرار والسلامة في العمل والأجرة العادلة والحرية النقابية وغيرها.

والعون العمومي كذلك مواطن من مواطني دولة ديموقراطية يجوز له المطالبة بالاستفادة من المبادىء الدستورية الأساسية مثل حرية الرأي والحرية الدينية والمساواة وغيرها.

غير أن هذا العون يخدم جماعة عمومية قوامها الدفاع عن الصالح العام الذي يتمثل في سير المصالح العمومية، ومن الطبيعي أن يراعى الصالح العام في النظام القانوني الذي يخضع له: فالاعتراف بحرية الرأي ينبغي أن لا يضر بالحياد اللازم للادارة؛ كما ان ممارسة الحق النقابي يجب ان لا يمس بحسن سير المصالح العمومية الضرورية لحياة المجتمع.

ويتضح من هذا ان النظام القانوني للوظيفة العمومية يعتبر نتيجة للتوفيق بين جميع المتطلبات المذكورة.

---

(1) في سنة 1979 نشرت وزارة الشؤون الادارية احصاء لموظفي وأعوان الدولة وقد كان هذا الاحصاء موضوع تحليل احصائي نشر من طرف كتابة الدولة الجديدة في الشؤون الادارية في أبريل 1982، إلا ان الأرقام الأخيرة المتوفرة هي التي يشتمل عليها المخطط. إن العدد الاجمالي للأعوان المدنيين والعسكريين التابعين للدولة بلغ 420.000 في سنة 1980. بينما كانت الجماعات المحلية تتوفر على 43.000 عون.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار المناصب المقرر احداثها خلال المخطط الخماسي: أي 75.000 في ظرف خمس سنوات، فإن مجموع الأعوان قد يصل إلى 495.000 عون في سنة 1985 (المخطط الخماسي:– الجزء الأول) ص 227 وما يليها.

(2) موداني: تقييم لطريقة تكييف الوظيفة العمومية المغربية مع أغراض التنمية –أطروحة في الحقوق، غرونوبل 1981.

-MOUDDANI (O): Evaluation du processus d'adaptation de la fonction publique marocaine aux fins de développement. Thèse droit grenoble, 1981.

والواقع أن هذا التوفيق قد يصعب تحقيقه بسبب حداثة هيئة الموظفين وعدم توفرها على ما يلزم من الحنكة والتجربة، وتنطبق هذه الحالة على المغرب الذي اضطر غداة حصوله على الاستقلال إلى توظيف الكثير من مستخدمي ادارته مع العلم أن هؤلاء المستخدمين لم يكونوا، على غرار العديد من امثالهم ممن يشغلون الوظائف العمومية في بعض الدول الاجنبية، متوفرين على تجربة لازمة لارشادهم في عملهم.

ثم ان بنيات الوظيفة العمومية للادارات الشريفة الحديثة التي ورثها المغرب كانت تتسم بكثير من التعقيد نظرا لارتكازها على التجربة والممارسة التي كانت مقتبسة اساسا من الوظيفة العمومية الفرنسية، ومستمدة في غالب الأحيان من حرص الأعوان على التقريب بين نظامهم الأساسي والنظام الأساسي لزملائهم في فرنسا أكثر من اهتمامهم باعداد أطر تتلاءم وأنواع الادارات المحدثة منذ سنة 1913.

واعترض المسؤولين عن الوظيفة العمومية مشكلان: احدهما يكتسي صبغة ظرفية صرفة ناتج عن قلة الموظفين ذوي الأهلية، والآخر جوهري ناتج عن ضرورة وضع الأسس القانونية الجديدة للوظيفة العمومية.

هذا وقد تأتى حل المشكل الظرفي عن طريق استعمال وسيلتين: تتجلى احداهما في الاهتمام، طبق شروط محددة في نصوص تمكن من العمل ببعض الاستثناءات من قواعد الأنظمة الأساسية، بتوظيف المستخدمين اللازمين الذين اعدت انظمةمختلفة لتكوينهم أو استكمال خبرتهم، والثانية تتعلق بالالتجاء إلى المساعدة التقنية الفرنسية على الخصوص، وجاء بعد ذلك اصلاح الأطر في سنة 1967 فانهى العمل بالوسيلة الأولى ماعدا في حالات استثنائية خاصة.

فبالنسبة للالتجاء إلى المساعدة التقنية فقد أخذ يقل تدريجيا إلى ان استغني عنه عمليا بعد ان تحقق الغرض منه وهو تدارك عدم كفاية الموظفين المغاربة سواء من حيث الكم أو الكيف، وهكذا انخفض عدد الأعوان العاملين بحكم المساعدة التقنية من نحو 20.000 عون في سنة 1957 إلى 650 عونا في سنة 1972 يعملون على الخصوص بمصالح الصحة العمومية أو بمرافق التكوين المختلفة، مع العلم أن اتفاقية جديدة بشأن المساعدة التقنية حلت محل الاتفاقيات المبرمة سنة 1957 مع فرنسا قصد حصر الالتجاء إلى المساعدة التقنية في نطاق اعداد مشاريع معينة تستوجب الاستعانة بأعوان لهم من الدراية والكفاية مالا يتوفر عليه الموظفون المغاربة.

ويتبين من احصاء موظفي وأعوان الدولة الذي قامت به وزارة الشؤون الادارية في يوليوز 1979 ان في هذا التاريخ كان يوجد 8496 متعاونا منهم 5967 متعاونا فرنسيا

و2529 متعاونا من جنسيات أخرى. ومازال الالتجاء إلى المستخدمين الأجانب مهما في ميدان التربية الوطنية وهو قطاع تكثر فيه الحاجات إلى حد لايمكن أن تتم معه المغربة الا على مدى طويل. ولعل وضعية التعاون الثقافي في كل من تونس والجزائر تسير في اتجاه مماثل بسبب الصعوبات الخاصة التي تعترض طريق تكوين الموظفين في ميدان التعليم (1).

أما المشكل المستمر المتجلى في ضرورة اعداد الأطر القانونية للوظيفة العمومية فيبرز في ثلاثة جوانب خاصة: تتعلق بتبسيط وتكييف بنيات الوظيفة العمومية وبتكوين الموظفين ذوي الكفاءة والفاعلية وبالعمل، في حظيرة الوظيفة العمومية الجديدة، على بث روح المصلحة العمومية التي تمثل بالنسبة للموظف ما تمثله الروح الوطنية بالنسبة للمواطن. ويتعلق الأمر هنا طبعا بسياسة طويلة النفس لا يتوقف نجاحها على اصلاح النصوص الا بصورة جزئية للغاية.

ولا يخفى ان المبادىء الأساسية وردت سنة 1958 في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (الظهير بتاريخ 24 يناير 1958 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 تحت عدد 2372 الصحيفة 914) المقتبس من النموذج الفرنسي المتمثل في النظام الأساسي العام للموظفين الصادر سنة 1946. ويعتبر اصلاح أطر الموظفين منتهيا اليوم.

وبعد تحديد مختلف أصناف الأعوان الذين تتألف منهم هيئة الموظفين بالادارات العمومية (الفرع 1) سيعنى بدراسة تنظيم الوظيفة العمومية (الفرع 2) ثم بالحياة الادارية للموظف (الفرع 3) وأخيرا بواجبات الموظف وحقوقه (الفرعان 4و5).

الفرع الأول: مختلف أصناف الأعوان العاملين بالادارات

ينبغي التمييز أساسا بين الأعوان الخاضعين لنظام القانون العام والأعوان الخاضعين للقانون الخاص الذين تستخدمهم الادارة طبق شروط القانون العادي.

---

(1) راجع ملوكي: النظام القانوني للمتعاون الفرنسي بالمغرب –رسالة الدكتوراه– كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية– 1971.

السقاط: سياسة التعليم بالمغرب (1956–1976) اطروحة الحقوق– غرونوبل 1977.

cf. MELLOUKI: Le statut juridique du coopérant français au Maroc, mémoire de doctorat, Fac. des sciences juridiques, économiques et sociales, 1971.

-SEKKAT (A): La politique de l'enseignement au Maroc (1956-1976), thèse de droit, Grenoble 1977.

الفقرة 1 –الأعوان الخاضعون للقانون العام

يشتمل هذا الصنف على موظفين وعلى أعوان غير موظفين يجري عليهم القانون العام.

أ) الموظفون

يتضمن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية تعريفا للموظف حسبما ورد في فصله الثاني: «يعد موظفا كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في احدى رتب السلم الخاص بأسلاك الادارة التابعة للدولة».

ثم إن هذا التعريف ورد كذلك في المرسوم الصادر مؤخرا بشأن النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات (المرسوم بتاريخ 27 شتنبر 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3387 الصحيفة 2728). ويطبق أيضا على موظفي الدولة العاملين في العمالات والأقاليم التي ليست لها هيئة موظفين خاصة بها.

ويشمل من جهة أخرى جميع الموظفين بصرف النظر عن خضوعهم للنظام الأساسي العام لأن جميع الموظفين ليسوا خاضعين له كما سيتضح فيما بعد.

وأخيرا فان هذا التعريف مستقل تماما عن التعريف الوارد في الفصل 224 من القانون الجنائي الذي ينص على مايلي:

«يعد موظفا عموميا، في تطبيق أحكام التشريع الجنائي، كل شخص كيفما كانت صفته يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة أو الادارات العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات منفعة عامة».

وهذا طبعا هو التعريف الذي تعمل به محكمة العدل الخاصة بالنسبة لزجر الجرائم الراجعة لاختصاصها (اختلاس الأموال العمومية، ومساهمة الموظف في بعض المقاولات والغدر والرشوة (1).

---

(1) الوزاني: محكمة العدل الخاصة –الرباط 1977 –ص 63 وما يليها.
-OUAZZANI (A): La cour spéciale de justice, Rabat, 1977, p. 63 et s.

وهكذا يستند في تعريف الموظف إلى ثلاثة عناصر هي: شغل منصب لدى احدى الجماعات العمومية ودوام المنصب والترسيم في سلاليم إطار معين.

1) شغل منصب عمومي

يتعلق الأمر بشرط لازم ولكنه غير كاف لأنه ليس من المعقول أن يمكن شغل المنصب العمومي وحده من الحصول على صفة موظف الشيء الذي يقصي معه الأعوان العاملون في القطاع الخاص حتى ولو كان هذا القطاع يساهم في تنفيذ عمل مرفق عمومي مثل صاحب الامتياز في مرفق عمومي وشركة الاقتصاد المختلط التي تقوم بتدبير شؤون مرفق عمومي...الخ.

2) دوام المنصب

يتضمن هذا الشرط في الواقع فكرتين تتجلى أولاهما في دوام المنصب والثانية في وجوب شغل هذا المنصب بصفة مستمرة.

ولهذا لايعد موظفا العون المستخدم للقيام بأعمال استثنائية مثل الأعوان المؤقتين أو الأعوان المساعدين أو حتى الأعوان المطلوب منهم العمل مع الدولة على أساس النصوص المتعلقة بتنظيم الحق في تسخير الأشخاص.

وهناك أعوان آخرون يشغلون مناصب قارة، لكن بصفة غير متواصلة مثل الأعوان المنتخبين بالجماعات المحلية وأعضاء الحكومة والمكلفين بالنيابة والأعوان الذين يشغلون منصبا ساميا بحكم الفصل 6 من النظام الأساسي العام.

3) الترسيم

الترسيم هو الاجراء الذي يوضع الموظف بموجبه في درجة ما من درجات تسلسل الموظفين، ويخول الترسيم العون صفة موظف لأنه لايعد موظفا المتدرب الذي يجعل خلال مدة معينة (سنة واحدة مبدئيا) في وضعية مؤقتة تساعد على التأكد من المؤهلات التي لايمكن ان تؤكد أية طريقة من طرق التوظيف سوى احتمال توفرها.

ب) الأعوان غير الموظفين الخاضعين للقانون العام

يخضع بعض هؤلاء الأعوان لنظام خاص ويرتبط البعض الآخر منهم بالادارة بحكم عقد.

1) الأعوان النظاميون الجاري عليهم القانون العام

هؤلاء الأعوان هم الذين وقع استثناؤهم من صنف الموظفين بحكم التعريف الوارد في النظام الأساسي العام. وتحدد وضعيتهم القانونية بقواعد عامة وغير فردية مختلفة الأصل والمصدر. وهكذا فان النظام الأساسي للمتدربين مستمد من النظام الأساسي العام ومن التدابير التنظيمية (المرسوم الملكي بتاريخ 17 مايو 1968 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2899 الصحيفة 1051)، وكذا من الأنظمة الأساسية الخاصة بالموظفين الذين يؤهلون للترسيم في أطرهم. ولابأس من التذكير هنا بأن الأعوان المساعدين وهو صنف لا وجود له اليوم كانوا أعوانا عموميين غير موظفين يجري عليهم نظام أساسي (القرار الوزيري بتاريخ 5 أكتوبر 1931).

ويمكن أن يتعلق الأمر كذلك بأعوان المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري التي تعد نظامهم الأساسي الهيئة نفسها أو الجماعة الملحقة بها المؤسسة. ويمكن أن يخضع مستخدمو بعض المقاولات العمومية إلى نظام أساسي من أنظمة القانون العام. وتنطبق هذه الحالة على المستخدمين الدائمين بمصنع الأسلحة بمكناس استنادا إلى بعض أحكام النظام الأساسي بتاريخ 17 مايو 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2904 الصحيفة 1373). (مع العلم أن المصنع قد الغي بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 أكتوبر 1976 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3339 الصحيفة 3267).

2) الأعوان المتعاقدون الجاري عليهم القانون العام

يجوز للادارة باستمرار الالتجاء إلى تقنية التعاقد للحصول على خدمات بعض الأعوان بالاضافة إلى أن لطريقة التعاقد بعض مزايا المرونة غير المتوافرة في الوضعية النظامية حيث انها تمكن على الخصوص من مواجهة حاجات لايمكن سدها باستعمال طرق التوظيف العادية، ولعل هذا ما يفسر ان عددا وافرا من المناصب قد شغل بهذه الطريقة منذ حصول البلاد على استقلالها.

غير أنه كثيرا ما أسيء استعمال هذه الطريقة باتخاذها وسيلة لالحاق بعض الأعوان من أجل توظيفهم بعقد في ادارتهم الأصلية وتكليفهم بمهام لايستطيعون ممارستها بحكم

وضعيتهم النظامية. ويضاف إلى هذا أن التوظيف التعاقدي يخول منافع مادية هامة، الا أن هذه الممارسة لم تحظ بالقبول المطلوب لأن التوظيف بحكم العقود لاتعتمد فيه مقاييس موضوعية.

وهكذا وجهت انتقادات حادة ضد استعمال العقود الوظيفية إلى حد أن وزير الشؤون الادارية انتقد ذلك بشدة (1). ويتضح من هذا أن العقود المذكورة ألغيت بمرسوم بتاريخ 30 دجنبر 1975 (الفصل 15) المتعلق بالمناصب العليا الخاصة بمختلف الوزارات (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3297 الصحيفة 11).

ويبقى مع ذلك أن طريقة التعاقد يمكن أن تكون مفيدة كلما تعذر شغل بعض المناصب وفقا لطرق التوظيف العادية. غير أن هذه المناصب يجب تحديدها بكل دقة وحصرها في نطاق معين بالاضافة إلى أن المستخدمين المعينين بهذه الطريقة لاينتمون إلى الوظيفة العمومية.

ولا حاجة إلى التذكير هنا بأن جميع الأعوان العاملين في إطار المساعدة التقنية أعوان متعاقدون.

ويمكن استعمال طريقة التعاقد طبق شروط القانون العادي أو شروط القانون العام. ويتولى القاضي، في حالة شك، تحديد طبيعة العقد بناء على تحليل لبنود العقد ونوع المهام المزاولة (انظر معايير العقود الادارية والاجتهاد القضائي المشار اليه أعلاه).

3) الأعوان المؤقتون

ان هؤلاء الأعوان المستخدمين لشغل مناصب المرسمين بعدد وافر وخلافا لقواعد التوظيف العادية استمروا في العمل رغم الجهود المبذولة لانهاء العمل بهذا الصنف من الأعوان. وحسب الاحصاء الذي أجري في يوليوز 1979 فان عددهم يبلغ 30229، وبعد تعيينهم برسالة الالتزام يوجدون في وضعية مؤقتة وفي جميع الحالات أقل فائدة من وضعية المرسمين. ولهذا وقع التفكير في ادماجهم تدريجيا في حظيرة الوظيفة العمومية. وينص المخطط الخماسي على اعداد منهج لترسيم هؤلاء الأعوان كما ينص فيما يتعلق بمن ينبغي الاحتفاظ بهم أو توظيفهم في المستقبل على اعداد نظام أساسي خاص بمساعدي الدولة (المخطط الخماسي–الباب الرابع عشر–الادارة العامة).

---

(1) ان وزير الشؤون الادارية عند عرضه أمام مجلس النواب لأهم أوجه الاصلاح الاداري يوم 14 نونبر 1971 (نشرة اتصال خريجي المدرسة الوطنية للادارة العمومية –عدد 4– 1972) قد أدخل ضمن «الممارسات التعسفية» العقود الوظيفية التي تعتبر بدعة حقيقية على مستوى المبادىء والمفهوم الصحيح للوظيفة العمومية.

الفقرة 2 –الأعوان الخاضعون للقانون الخاص

هؤلاء الأعوان هم قبل كل شيء الأعوان المتعاقدون الذين تستخدمهم الادارات وفق شروط القانون الخاص، وهم بوجه عام جميع أعوان المصالح العمومية الصناعية والتجارية باستثناء الموظفين الملحقين لشغل مناصب بهذه المصالح، وموظفي التسيير الذين يظن بأنهم خاضعون لنظام من أنظمة القانون العام: غير أن هؤلاء الموظفين الجاري عليهم القانون الخاص يعتبرون مع ذلك خاضعين لنظام أساسي شبيه للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (المرسوم بتاريخ 14 نونبر 1963) الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2668 الصحيفة 2818) انظر كذلك فيما سبق: مستخدمو المؤسسات العمومية (1).

الفرع الثاني: تنظيم الوظيفة العمومية

ان إقامة إدارة مغربية صرفة غداة حصول البلاد على استقلالها يقتضي الاقرار الرسمي للعلاقات التي تربط الدولة بموظفيها. ولهذا صدر ظهير بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. وعلى اثر الشروع في العمل بالدستور برز مشكل جديد يتعلق بالصبغة القانونية للنظام الأساسي العام المذكور.

غير أنه ينبغي التمييز بين الوضعية الناتجة عن دستور 1962 والوضعية الناتجة عن دستور 1972.

فالفصل 12 من دستور 1962 عندما أقر مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في تقلد الوظائف والمناصب العمومية وهو المبدأ المنصوص عليه في النظام الأساسي أضفى على هذا النظام صبغة دستورية.

ونص الفصل 42 بالخصوص على أن القانون يختص بالضمانات الأساسية المخولة للموظفين المدنيين والعسكريين. وبما أنه من المؤكد أن أحكام النظام الأساسي العام لم تكن لتشكل في مجموعها ضمانات أساسية رغم انها تمثل جلها، فقد استنتج ان النظام الأساسي كان يتوفر على صبغة مزدوجة أي صبغة تشريعية وتنظيمية.

---

(1) كل هذه الفئات من الموظفين قد أصبحت من الآن تتمتع بنظام جماعي للتعويض عن التقاعد المحدث بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 4 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 مكرر–ص 3007) الانخراط في هذا النظام يعد اجباريا ماعدا إذا كان نظام التقاعد والاحتياط الذي ينخرط فيه الموظفون من قبل يضمن تعويضات تساوي على الأقل التعويضات المنصوص عليها في الظهير. وكانت الشروط التقنية والمالية لتسيير هذا النظام مرضية.

ومن مساوىء هذه الوضعية أن الضمانات الأساسية لم تكن محددة بكيفية دقيقة إلى حد انه كان من غير اليسير التمييز بين أحكام النظام التي يمكن تغييرها بنص تنظيمي والأحكام التي يختص القانون بتغييرها. وفي مقابل ذلك كان من الممكن تحديد أحكام النظام المتعلقة بالضمانات الأساسية والمشتملة على جميع الحقوق الأساسية المعترف بها للموظفين مع العلم أن هذه الضمانات كانت في مأمن من أي تدبير تنظيمي وكان يتعين على القاضي المختص بالنظر في تجاوز السلطة العمل على احترامها.

وجاء دستور 1972 فادخل بعض التبسيط على الوضعية السابقة مع تعزيز الضمانات القانونية المخولة للوظيفة العمومية.

وإذا كان الفصل 12 يؤكد مبدأ المساواة في تقلد المناصب العمومية فان الفصل 45 نص على ان القانون يختص (...بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين...) ومن الآن فان كل تغيير يراد بصورة مباشرة أو غير مباشرة ادخاله على النظام الأساسي العام لايمكن ان يتم الا بنص تشريعي. وهذا ما أقرته الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى التي ترى أن كل تذكير أو احالة إلى النظام الأساسي العام في نص ما يضفي على هذا الأخير صبغة تشريعية: المقرر عدد 44 بتاريخ 11 نونبر 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3551 الصحيفة 1539). غير أن الدستور ادى بتعزيزه الاختصاص التشريعي في ميدان الوظيفة العمومية إلى اثارة مشكل جديد يتعلق بصحة الأحكام الواردة في النظام الأساسي لسنة 1958 والتي تسمح بالاستثناء من القواعد التي يقرها عن طريق نص تنظيمي. ولعله من المعقول اعتبارها باطلة لاغية فيما إذا كان الفصل 45 لايجيز للمشرع تفويض سلطاته في غير الحالات المقررة لهذا الغرض في الفصل 44 (التأهيل التشريعي) والفصل 45 (المراسيم –القوانين خلال الفترات الفاصلة بين الدورات).

وإذا كان النظام الأساسي العام يرسم بعض المعالم لوضعية الموظف القانونية (الفقرة 1) فانه لايطبق على جميع الموظفين الشيء الذي يدعو بالضرورة إلى تحديد مجال تطبيقه وكيفيات ضمان هذا التطبيق (الفقرة 2). وأخيرا فقد تفرعت عن النظام الأساسي عدة أنظمة تؤلف بنيات الوظيفة العمومية (الفقرة 3).

الفقرة 1-وضعية الموظف القانونية

يعمل الموظف مع الدولة وتعكس وضعيته القانونية هذه التبعية ضمن نطاق واسع، ولكن الموظف باعتباره فردا من سائر الأفراد تجوز له المطالبة على غرار مواطنيه بالحقوق والمنافع المترتبة على الايديولوجيا الليبرالية والديمقراطية التي تتشبث بها الدولة.

أ) الموظف في خدمة الدولة

تتبلور هذه الحالة في عنصرين مميزين لوضعية الموظف القانونية هما: الطابع النظامي لوضعيته ومبدأ التبعية التسلسلية.

1) الوضعية النظامية

يؤكد الفصل 3 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية أن «الموظف في حالة قانونية ونظامية بالنسبة للادارة» ويستفاد من هذا أن الموظف لايجوز له، على عكس العون المتعاقد ولو نظريا، أن يناقش الادارة في شروط استخدامه التي تنفرد بتحديدها السلطة العمومية (التشريعية أو التنظيمية)، ويمكن تغييرها في كل وقت دون ان يكون للموظف حق في المطالبة بالابقاء على القواعد المعمول بها وقت توظيفه.

وهكذا فان الطابع النظامي لوضعية الموظف يقابل ضرورة ترجيح الادارة لمنفعة المصلحة على منفعة أعوانها.

2) التبعية التسلسلية

ان الموظف الذي يحتل مستوى ما من التسلسل الاداري يخضع لسلطة الرئيس ويتعين عليه امتثال أوامره وتعليماته في مزاولة مهامه، ويضمن احترام مبدأ التسلسل بفضل التنقيط وقواعد الترقي ولا سيما السلطة التأديبية.

ب) ضمانات الموظف

تنتج هذه الضمانات قبل كل شيء عن الوضعية النظامية التي أخذت تظهر إيجابيتها حيث ان لوجود نظام أساسي متضمن قواعد عامة وغير فردية فوائد مختلفة مثل حقيقة القواعد المطبقة والمساواة في معاملة الأعوان عبر مختلف مراحل الحياة الادارية الخ... ويضاف إلى ذلك أن النظام الأساسي يعترف للموظفين بممارسة بعض الحريات الفردية والجماعية، كما يحميهم من السلطة الرئاسية التي تبقى ممارستها محدودة حتى لا تكون تعسفية، مع حفاظها جزئيا على صبغتها التقديرية

ويعتبر تعميم طلبات الطعن المتعلقة بالمنازعات كفيلا بتمكين الموظف من الالتجاء إلى القاضي للبث في النزاعات التي تنشأ بينه وبين الادارة.

وأخيرا فان الطابع التشريعي لهذه الضمانات كفيل بتأمين حماية الموظف من السلطة التنفيذية التي هو خاضع لها لاسيما وان دستور سنة 1972 جعل مجموع النظام الأساسي العام من اختصاص السلطة التشريعية.

الفقرة 2 –تطبيق النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (1)

يشمل تطبيق النظام الأساسي العام في الواقع الجواب على سؤالين: على من يطبق؟ ما هي الشروط التي يطبق بها؟ (2).

أ) الموظفون الخاضعون للنظام الأساسي

ينص الفصل 4 من النظام على ما يلي «يطبق هذا النظام الأساسي على سائر الموظفين بالادارات المركزية للدولة وبالمصالح الخارجية الملحقة بها».

ورغم أن هذا الحكم لم يشمل الا موظفي الدولة فان مجال تطبيق النظام الأساسي شمل لمدة طويلة جل مستخدمي الجماعات المحلية الذين يتألفون من موظفي الدولة الموضوعين رهن إشارتها، مع العلم أن هذا مازال معمولا به اليوم بالنسبة لموظفي الدولة المعينين للعمل بالعمالات والأقاليم. غير أن الوضعية مخالفة بالنسبة لمستخدمي الجماعات الذين اعد لهم نظام أساسي خاص (الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1977 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3387 الصحيفة 2728).

وينص الفصل 4 من النظام الأساسي العام كذلك على بعض التحديد كما يلي «الا أنه لايطبق على رجال القضاء والعسكريين التابعين للقوات المسلحة الملكية وهيئة المتصرفين بوزارة الداخلية».

---

(1) للمقارنة راجع «تطبيق الأنظمة الأساسية للوظيفة العمومية بافريقيا ومدغشقر» –تيمسيت– «نشرة المعهد الدولي» للادارة العمومية 1968 –عدد 5 –ص 33– تيمسيت– «النظام الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية» المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية –عدد 2–1967 ص 203 وما يليها ثم صبيح «الوظيفة العمومية» طبعة هاشيت 1968.

TIMSIT (G): «Bulletin de l'institut international d'administration publique»,1968, n° 5,p.33.

TIMSIT (G): Le statut de la fonction publique algérienne. Rev. algérienne des sciences juridiques et politiques, n° 2, 1967, p. 203 et s.

SBIH (M): La fonction publique, Hachette, 1968.

(2) نشرت وزارة الشؤون الادارية مجموعتين من النصوص التي تهم الوظيفة العمومية تناولتا النصوص العامة والأنظمة الأساسية ونظامي التقاعد والضمان الاجتماعي.

وقد وضعت لأصناف الموظفين المختلفة المذكورة أنظمة أساسية خاصة تستمد مبررها من نوع المهام التي يزاولونها ومن أهمية الاستثناءات المراد ادخالها على بعض المبادىء المنصوص عليها في النظام الأساسي العام ولا سيما منها الحق النقابي الممنوع عليهم ممارسته (الظهير بتاريخ 11 نونبر 1974 الصادر بشأن النظام الأساسي لرجال القضاء، والمغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 12 يوليوز 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3376 الصحيفة 2043 والظهير بتاريخ فاتح مارس 1963 الصادر بشأن النظام الأساسي للمتصرفين بوزارة الداخلية –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2629 الصحيفة 574 المغير بالظهير بتاريخ 16 يبراير 1977 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 –الصحيفة 794. والظهير بتاريخ 27 مايو 1958 الصادر بشأن حالة وتعيين ضباط قوات المسلحة الملكية).

وتنبغي الاشارة في الأخير إلى ان النظام الأساسي العام لايطبق على مستخدمي المقاولات والمرافق العمومية الصناعية والتجارية.

ب) كيفيات تطبيق النظام الأساسي العام

بما أن النظام الأساسي يشتمل على مجموعة من المبادىء العامة فانه لايمكن تطبيقه في الحال بجميع احكامه لاسيما وأنه تقرر أن لا يعمل على الفور سوى بأحكامه القائمة بذاتها، الشيء الذي حتم الالتجاء الى تدابير تطبيق مختلفة، اتخذ البعض منها بطريقة تشريعية لأنها تتعلق بالميادين التي جعلها الدستور من اختصاص القانون. وهكذا فان نظام رواتب التقاعد المدنية والعسكرية ناتجة عن قوانين صدرت بتاريخ 30 دجنبر 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 الصحيفة 3396 وما يليها).

واتخذ أكبر عدد من التدابير التطبيقية بموجب مراسيم يمكن ترتيبها في ثلاثة أصناف.

1) مراسيم التطبيق ذات الصبغة العامة

لقد تم توضيح بعض القواعد والأنظمة المحدثة بالنظام الأساسي العام في مراسيم يمكن بيان أهمها فيما يلي:

–المرسوم الملكي بتاريخ 5 شتنبر 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2863 الصحيفة 2094) بشأن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية (وهو نص نسخ وعوض المرسوم بتاريخ 5 مايو 1959 الصادر بشأن نفس الموضوع انظر فيما سبق اعلاه).

–المرسوم بتاريخ 5 مايو 1959 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 تحت عدد 2429 الصحيفة 1522) المتعلق باللجان الادارية المتساوية الأعضاء المغير بالمرسوم بتاريخ 6 يوليوز 1964 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 وبالمرسوم بتاريخ 31 يوليوز 1970 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1970 تحت عدد 3013 مكرر الصحيفة 1953).

–المرسوم بتاريخ 31 دجنبر 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3193 الصحيفة 42) بتحديد سلالم ترتيب موظفي الدولة (وهو نص نسخ جميع الأحكام المنافية من النصوص السابقة ولا سيما أحكام المراسيم الصادرة بتاريخ 8 يوليوز 1963).

–المرسوم بتاريخ 31 دجنبر 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3193 الصحيفة 45) بتحديد ترتيب الأرقام الاستدلالية الخاصة ببعض أصناف موظفي الادارات العمومية.

–المرسوم بتاريخ 31 دجنبر 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3193 الصحيفة 44) بشأن مرتبات موظفي الدولة والجماعات المحلية والعسكريين المتقاضين أجرة شهرية وبتحديد بعض التدابير الخاصة بأجور المستخدمين بمختلف المقاولات وهو نص وقع تغييره بالمرسوم بتاريخ 2 يبراير 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3353 الصحيفة 369).

– المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2848 الصحيفة 1780) الذي نسخه جزئيا المرسوم بتاريخ 31 دجنبر 1973 المشار إليه أعلاه والذي يبقى معمولا بجميع أحكامه غير المنافية للنص الجديد ولا سيما أحكامه المتعلقة بشروط ترقي موظفي الدولة في الرتبة والدرجة. وقد وقع تتميمه بالمرسوم بتاريخ 28 يبراير 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3358 الصحيفة 12) كما وقع تغييره بالمرسوم بتاريخ 25 يناير 1979 الجريدة الرسمية عدد 3457 الصحيفة 191).

–المرسوم بتاريخ 30 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3297 الصحيفة 11) المتعلق بالمناصب العليا الخاصة بمختلف الوزارات.

–المرسوم الملكي بتاريخ 17 مايو 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2899 الصحيفة 1049) بتحديد مسطرة تنقيط موظفي الادارات العمومية وترقيهم في الرتبة والدرجة.

–المرسوم الملكي بتاريخ 25 يبراير 1961 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961) المغير بالمرسوم بتاريخ 19 يناير 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3300 الصحيفة 347) المتعلق بمسطرة الالحاق.

–المرسوم الملكي بتاريخ 17 مايو 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2899 الصحيفة 1050) بشأن الموظفين المتدربين بالادارات العمومية.

–المرسوم الملكي بتاريخ 22 يونيو 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2852 –الصحيفة 1429) بسن نظام عام للمباريات والامتحانات الخاصة بولوج أسلاك ودرجات ومناصب الادارات العمومية.

2) أنظمة التطبيق الأساسية الخاصة

ينص الفصل 5 من النظام الأساسي العام على أنه سيعنى باصدار مراسيم بمثابة قانون أساسي خاص لموظفي كل ادارة أو مصلحة وعند الاقتضاء بسن قانون للأسلاك المشتركة بين عدة إدارات.

وطبعا ستكون هذه الأنظمة الخاصة مطابقة للنظام العام الذي تحدد كيفيات تطبيقه.

3) الأنظمة الأساسية الاستثنائية

لقد ظهر في بعض الحالات التي تكتسي فيها مهام بعض اصناف الموظفين خاصية لاينازع فيها انه من الضروري تنظيم مسطرة تمكن من النظر اليها بعين الاعتبار. وتنص الفقرة 2 من الفصل 4 من النظام الأساسي على أن قوانين أساسية خصوصية يمكنها أن تأتي بمخالفات من بعض أحكام هذا النظام الأساسي التي لاتتفق والتزامات هذه الهيئات والمصالح.

وقد ورد بيان الموظفين الذين يشملهم هذا الحكم على سبيل الحصر. ويتعلق الأمر بأعضاء الهيئة الدبلوماسية والقنصلية ورجال التعليم والمفتشية العامة للمالية ورجال الشرطة وموظفي ادارة السجون ورجال المطافىء وأعوان المصلحة العاملة للجمارك والضرائب غير المباشرة والمراقبين والمفتشين والحراس بالبحرية التجارية وضباط الموانىء ومستخدمي المنارات وموظفي المياه والغابات.

وتثير هذه الأنظمة الأساسية الاستثنائية عدة مشاكل منها أن الفقرة 2 من الفصل 4 لاتأذن بأي استثناء كان إذ لا يمكن أن تقصي سوى الأحكام المتنافية. وكان على المجلس الأعلى أن يقبل النظر في تقدير السلطة التنظيمية المتعلق بعدم تنافي المقتضيات المبعدة.

وهناك مشكل ثان يتولد عن كون الدستور جعل الضمانات الأساسية للموظفين من اختصاص القانون مع العلم أن المنطق القانوني يقتضي أن يصدر نص تشريعي بشأن كل استثناء من حكم يتعلق بهذه الضمانات. غير أن مختلف الأنظمة الأساسية الخاصة التي تهم الموظفين المقصودين والتي تم الآن اعدادها صدرت بشأنها مراسيم ملكية تكتسي صبغة تنظيمية.

وتتبادر إلى الذهن في هذا الصدد عدة شروح وتفسيرات منها أن الأنظمة الأساسية الخاصة لاتنص على أي استثناء بالنسبة للنظام الأساسي العام أو لاتنص على أية ضمانة أساسية. ولعل هذا التفسير يستوجب حتما القاء نظرة ولو عاجلة على النصوص. ويكفي على سبيل المثال التذكير بالفصل 24 وما يليه من النظام الأساسي الخاص بالموظفين الدبلوماسيين والقنصليين (المرسوم الملكي بتاريخ 9 مارس 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2836 الصحيفة 475) الذي يجعل زواج هؤلاء الموظفين رهينا برخصة إدارية، الشيء الذي يمس دون نزاع بالحرية الفردية على الأقل. كما أن الفصل 37 من النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة السجون (المرسوم الملكي بتاريخ 2 يناير 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2832 الصحيفة 227) الذي يمنع هؤلاء الموظفين من ممارسة الحق النقابي يمس هو الآخر باحدى الضمانات الأساسية.

وإذا كان النظام الأساسي العام يؤهل من غير شك السلطة التنظيمية لاتخاذ تدابير استثنائية بموجب مرسوم فان هذا التأهيل المعمول به قبل صدور دستور سنة 1962 كان من الصعب التوفيق بينه وبين ما قرره هذا الدستور من اختصاص القانون بالضمانات الأساسية للموظفين وبالأحرى بينه وبين أحكام دستور سنة 1972 التي تسند للقانون الاختصاص بمجموع النظام الأساسي العام. وهكذا يتجلى الاستثناء من أحكام النظام الأساسي العام في شكل تفويض للسلطة التشريعية إلى السلطة التنظيمية. غير أنه يظهر أن هذا التفويض لايمكن أن يتم الا ضمن الكيفيات التي يحددها الدستور في الفصلين 44و54 منه.

ورغم هذا كله فان الالتجاء إلى السلطة التنظيمية المستقلة التي يتمتع بها رئيس الحكومة المسؤول عن تسيير المرافق العمومية لايساعد على تسوية المشكل لأنه إذا كان حقيقة يجوز لرئيس الحكومة، عملا بحكم المجلس الأعلى الصادر في قضية الحيحي محمد (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17 أبريل 1961 –مجموعة أحكام المجلس الأعلى –الصحيفة 56) أن

يتدارك سكوت القانون باتخاذ مرسوم على أساس السلطات العامة التي يتمتع بها لأجل تحديد القواعد اللازمة لسير المرافق العمومية والمحافظة على الأمن العام، فان هذا الاجتهاد لايمكن قبوله الا إذا كان الأمر يتعلق بالحرص مؤقتا على سن أنظمة لايستطيع المشرع اعدادها مع العلم أن الأنظمة التي تسنها الحكومة يجب أن لا تحتل باستمرار المكانة المخصصة للقانون. وعندما تكون السلطة التنظيمية والسلطة التشريعية في يد واحدة (حالة الاستثناء وهي الفترة الانتقالية المنصوص عليها في الأحكام الختامية للدستور –الفصل 102) لايكون هناك أي مبرر لعدم احترام التسلسل في اعداد النصوص حسبما هو مقرر في الدستور.

وهكذا فان مشروعية بعض الأنظمة الأساسية الاستثنائية الخاصة التي تم اعدادها في سنة 1967 قد تصبح أمرا مشكوكا فيه إذا ما تعلقت بالضمانات الأساسية. وسيبقى الأمر كذلك في المستقبل إذا سنت السلطة التنظيمية استثناء من أحكام النظام الأساسي العام لأجل التوفيق بين مضمونه وبين خاصيات هيئات الموظفين. ولعل هذه الحالة تنطبق على المرسوم بتاريخ 23 دجنبر 1975 الصادر بشأن النظام الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني ولا سيما فيما يتعلق بالنظام التأديبي (الفصلان 38و39) والذي يخرج عن الأحكام المطابقة المنصوص عليها في النظام الأساسي العام (1).

ج) شروط تطبيق النظام الأساسي العام

لقد كان تطبيق النظام الأساسي العام كما سبقت الاشارة إلى ذلك يقتضي اعادة تنظيم جذرية للوظيفة العمومية الموروثة عن نظام الحماية والمتسمة بتعدد الأطر المزودة بنظام أساسي خاص لا يستند فيه في غالب الأحيان سوى إلى مطالب المعنيين بالأمر الفردية.

هذا وقد تم اليوم هذا الاصلاح الذي طالما وقع تأجيله نظرا لما يعترض طريقه من صعوبات وعراقيل.

أما الأنظمة المطبقة الآن فتتالف من:
–النظام الأساسي العام،

(1) يلاحظ هنا على خلاف جميع الأنظمة الأساسية المحدثة بمراسيم ملكية أن هذا النظام صدر بمرسوم، بحيث تبقى طرق الطعن القضائية مفتوحة ضد التدابير التطبيقية الشيء الذي لايخلو من أهمية في الميدان التأديبي لأن المرسوم لايشير بأي وجه من الوجوه إلى وجوب الاستماع الى إيضاحات المعني بالأمر قبل اصدار العقوبة.

-المراسيم التطبيقية (راجع ما سبق اعلاه)،

-الأنظمة الأساسية الخاصة برجال القضاء ورجال القوات المسلحة الملكية والمتصرفين بوزارة الداخلية.

-الأنظمة الأساسية التطبيقية والاستثنائية الخاصة المتعلقة بموظفي مختلف الادارات (راجع في هذا الصدد على الخصوص بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2832و2836 مكرر الأنظمة الأساسية المتعلقة بموظفي محاكم المملكة وموظفي ادارة السجون وموظفي وزارة الداخلية ورجال التعليم وموظفي المفتشية العامة للمالية وموظفي وزارة الصناعة والمعادن والأشغال العمومية والمواصلات والتجارة والصناعة التقليدية والصحة العمومية والشغل والشؤون الاجتماعية والاعلام والموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وموظفي إدارة الشبيبة والرياضة وموظفي وزارات المالية والفلاحة والاصلاح الزراعي والبريد والبرق والتليفون) (1).

وقد ادخلت على هذه النصوص عدة تغييرات خلال سنة 1977 نتيجة الحرص على توسيع آفاق الحياة الادارية للأعوان الذين بلغوا قمة تسلسل الأطر المحدثة في سنة 1967 (2).

---

(1)لقد اعدت لبعض اصناف الأعوان أنظمة أساسية فيما بعد نظرا لصعوبات خاصة. ويتعلق الأمر بموظفي الاذاعة والتلفزة (المرسوم بتاريخ 16 أكتوبر 1971 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3077 ص 2482) ورجال القوات المساعدة (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 4 أبريل 1973 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 ص 1093) وموظفي مديرية الأمن الوطني (المرسوم بتاريخ 23 دجنبر 1975 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 تحت عدد 3296 ص 3535)...الخ

(2) تعلقت هذه التغييرات بموظفي الادارات الآتية: الفلاحة (المرسوم بتاريخ 16 يناير 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 الصحيفة 792) والشغل والشؤون الاجتماعية (المرسوم بتاريخ 16 يناير 1977-الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3359 الصحيفة 795) والصحة العمومية (المرسوم بتاريخ 14 مارس 1977-الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 938) والشؤون الخارجية (المرسوم بتاريخ 14 مارس 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 938) والبريد والبرق والتليفون (المرسوم بتاريخ 14 مارس 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 939) والمالية (المرسوم بتاريخ 14 مارس 1977- الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 940) والصناعة التقليدية (المرسوم بتاريخ 14 مارس 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 940) والشبيبة والرياضة (المرسوم بتاريخ 14 مارس 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 942) والداخلية (المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 2118) والصناعة والمعادن (المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 2119).

–الأنظمة الأساسية الخاصة بالموظفين المشتركين بين مختلف الادارات: أطر الادارة المركزية والموظفون المشتركون بين الادارات العمومية (المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963) الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 المغير بالمرسوم بتاريخ 23 دجنبر 1975 (الجريدة الرسمية عدد 3296 الصحيفة 3532) والمرسوم بتاريخ 5 يناير 1981 (الجريدة الرسمية 1981 عدد 5460 الصحيفة 85) وهيئة الاعلاميين بالادارات العمومية المشتركة بين الوزارات (المرسوم بتاريخ 4 أكتوبر 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3395 الصحيفة 3452) وهيئة الاعلاميائيين بالادارات العمومية المشتركة بين الوزارات (المرسوم بتاريخ 14 نونبر 1980 –الجريدة الرسمية عدد 3554 الصحيفة 1488) وهيئة المهندسين والمساعدين التقنيين بالادارات العمومية المشتركة بين الوزارات (المرسوم الملكي بتاريخ 9 مارس 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2836 الصحيفة 470) وأطر الأعوان العموميين المشتركين بين جميع الادارات العمومية للدولة والبلديات (المرسوم الملكي بتاريخ 13 أكتوبر 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2868 الصحيفة 2287).

وأثار هذا الاصلاح نوعين من الصعوبات الرئيسية يتجليان:

أولا– في تبسيط البنيات الذي يبرز مشكل تصنيف المراكز الواجب حله قصد التمكن من ضم بعضها إلى بعض في أطر متجانسة ومنسجمة قليلة العدد.

ثانيا–تحديد الشروط التي يدمج بها الموظفون المزاولون عملهم باعتبار المصالح المشروعة لهؤلاء الموظفين إلى جانب اعتبار منفعة المصلحة التي كان الشعور بها يتوقف على التناسق في توظيف هؤلاء الأعوان الذي لم يتأت تحقيقه على الوجه الأكمل منذ الحصول على الاستقلال.

وبوجه عام عهد باتخاذ تدابير الادماج إلى الوزراء المختصين بناء على استنتاجات لجنة وزارية، وضمت هذه اللجان كلا من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية (وزير الشؤون الادارية) ووزير المالية والوزير المعني بالأمر.

وفيما يتعلق بالموظفين المرسمين والمتدربين يكون الادماج بحكم القانون لأن اللجنة لا تختص سوى بمسألة ترتيب الأعوان.

وعلى العكس من ذلك فان الموظفين المعينين بعقد أو الذين يشغلون مناصب عليا بعد 7 دجنبر 1955 ليس أمامهم سوى الادماج بطلب منهم، ويجوز أن تقترح اللجان زيادة على ما ذكر تنظيم اختبارات انتقاء مهني بالنسبة لبعض أصناف الأعوان المتعاقدين.

وقد كان من غير اليسير عمليا الحصول من الادارة على اصلاح الأطر مع احترام روح هذا الاصلاح سواء فيما يتعلق بترتيب مختلف اصناف الموظفين على أساس مقاييس الأهلية الجديدة (الشهادات) أو فيما يرجع لادماج الموظفين الموجودين في الأطر الجديدة على أساس المقاييس المذكورة نفسها، لأن الادارات انساقت مع مطالب الموظفين الراغبين جميعهم في الاستفادة من ترتيب أحسن ومن ادماج لاتعتبر فيه سوى الوضعية الادارية التي كانوا عليها قبل الاصلاح.

واضطر وزير الشؤون الادارية إلى تذكير المسؤولين عن مختلف المصالح بواجباتهم مع التنديد بالاتجاه الرامي إلى المبالغة في تقدير الأطر الصغرى والاكثار من مقترحات الترتيب في السلالم العليا (السلم 11) إلى حد أصبح فيه الأمر لايعدو اصدار مراسيم بتحقيق مطالب الموظفين مع ابقاء مسؤولية رفضها على مصالح المراقبة المالية والوظيفة العمومية (انظر منشور وزير الشؤون الادارية بتاريخ 17 يونيو 1965). ولعله من المسلم به والحالة هذه ان يعتبر الكثيرون هذا الاصلاح اصلاحا غير عادل لأنه لم يحترم في نظر بعضهم ماكانوا يعدونه حقوقا مكتسبة خلال الفترة السابقة.

ومهما يكن من أمر فقد تأتى تحقيق الأهداف المتوخاة من الاصلاح ضمن أوسع نطاق، ويتجلى التبسيط في التقلص الهائل الذي عرفه عدد الأنظمة الأساسية الخاصة (التي أصبحت مقتصرة على نحو مائة إطار) ولا سيما في الاعتماد بخصوص التوظيف والترقي على مقاييس مماثلة بالنسبة لجميع اصناف الأعوان.

الفقرة 3 –هياكل الوظيفة العمومية

تتكون هذه البنيات من مجموعة أجهزة معهود إليها على أساس وجوه مختلفة بمهمة تدبير شؤون معينة بالاضافة إلى ان اسم «الهياكل» يشمل عدة مبادىء من مبادىء تنظيم الاسلاك الادارية.

أ) الأجهزة

الأجهزة نوعان: جهاز في المستوى الأعلى تشرف عليه الحكومة وتناط به مهمة اعداد سياسة الوظيفة العمومية وأجهزة أخرى تهدف إلى اشراك الموظفين ليس في تدبير شؤون الموظف فحسب ولكن في تحديد السياسة المذكورة كذلك.

1) التنظيم المركزي

يتجسم هذا التنظيم في مديرية الوظيفة العمومية بكتابة الدولة في الشؤون الادارية، وتتمتع هذه المديرية المحدثة في سنة 1959 بالاختصاصات المقررة في الفصل 8 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الموضحة في ظهير احداثها بتاريخ 14 يناير 1969 (الجريدة الرسمية عدد 2414 –الصحيفة 319) والناتجة حاليا عن أحكام المرسوم بتاريخ 29 نونبر 1978 (الجريدة الرسمية عدد 3448 الصحيفة 3041) الذي يحدد اختصاصات وتنظيم الجهة المكلفة بالشؤون الادارية.

وتناط بالمديرية بوجه عام مهمة تتناول دراسة جميع مشاكل الوظيفة العمومية سواء تعلق الأمر بموظفي الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية. وتتولى إعداد النصوص المتعلقة بمختلف هؤلاء الموظفين باتصال مع الادارات المعنية وتدرس بتعاون مع وزارة المالية جميع المسائل التي تهم نظامي الأجور والاحتياط الاجتماعي.

وتسهر المديرية على ضمان التقيد باحكام النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وضمن نطاق أوسع بجميع النصوص التشريعية أو التنظيمية التي تتعلق بوضعية موظفي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

وتشارك الادارات الأخرى المعنية في تحضير برامج المساعدة التقنية التي تتتبع تنفيذها.

ولم تبق المديرية المذكورة اليوم مكلفة بمشاكل الاصلاح الاداري، بل عهد بها إلى مديرية للاصلاح الاداري بنفس الوزارة تضطلع بمسؤولية التكوين الاداري زيادة على المشاكل المتعلقة بالدراسات والأبحاث الادارية وبالتنظيم والمناهج والتعريب.

وأخيرا تنبغي الاشارة إلى أن كل ما يتعلق بالخدمة المدنية قد عهد به إلى قسم خاص.

وهكذا فان كتابة الدولة في الشؤون الادارية تتمتع باختصاص يشمل مجموع مشاكل الادارة التي لاتشكل الوظيفة العمومية بمدلولها المحدود سوى جزء منها.

2) أجهزة المساهمة

يتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وباللجان الادارية المتساوية الأعضاء.

أ) المجلس الأعلى

المجلس الأعلى منصوص عليه في الفصل 10 من النظام الأساسي العام المغير بالمرسوم الملكي بتاريخ 26 يونيو 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2863 – الصحيفة 2094) بينما ينص على قواعد التطبيق في المرسوم الملكي بتاريخ 5 شتنبر 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2863 –الصحيفة 2094) ويكتسي هذا المجلس صبغة مزدوجة تتجلى في انه مجلس استشاري ومجلس متساوي الأعضاء.

ويمكن ان تعرض عليه الحكومة كل مسألة تتعلق بالوظيفة العمومية لابداء رأيه فيها وتقديم اقتراحات بشأنها.

ويستمد صبغة تساوي اعضائه من الرغبة في اشراك الموظفين في دراسة المسائل التي تهمهم، غير ان كيفيات تمثيل هؤلاء عرفت تطورا ملحوظا.

وبما أن الفصل 10 من النظام الأساسي العام كان يقر مبدأ تساوي عدد ممثلي الادارة وممثلي المنظمات النقابية للموظفين فان هذه المنظمات كانت تلعب بهذه الصفة دورا في تسيير المجلس.

وكان هذا الدور لايخلو من أهمية نظرا لما كانت تتمتع به المنظمات المذكورة من حق في اقتراح ممثليها (1).

وهذه الصبغة الرسمية المضفاة على دور المنظمات النقابية هي التي جردها منها التغيير المدخل على الفصل 10 في سنة 1967 إذ اصبح الأمر منذ ذلك الوقت لايتعلق سوى «بتمثيل للموظفين» مع الاحتفاظ طبعا بالتساوي في العدد بينهم وبين ممثلي الادارة.

ويعين أعضاء المجلس (الرسميون والنواب) بموجب مرسوم ملكي لمدة ثلاث سنوات.

وتمثل الادارة السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية التي ترأس المجلس، وممثل لرئاسة الحكومة عندما تكون الرئاسة غير مكلفة بالوظيفة العمومية، وعضو للغرفة الادارية بالمجلس الأعلى، وممثل لكل وزارة تدبر شؤون موظفين يجري عليهم النظام الأساسي العام.

---

(1) الواقع ان بعض الأسباب الخاصة بمختلف المنظمات النقابية هي التي عرقلت تأسيس المجلس وسيره، الشيء الذي ربما يفسر التغييرات المدخلة على تشكيله ومهما يكن من أمر فان المجلس لم يجتمع أبدا.

ويختار ممثلو الموظفين من بين الأعضاء الذين تنتخبهم اللجان الادارية المتساوية الأعضاء.

ويجتمع المجلس باستدعاء من رئيسه ويتوفر على تشكيلات مختلفة: اجتماع الهيئة بكاملها واجتماعات فرعية لممثلي الادارة وممثلي الموظفين واللجنة المصغرة، ويعد جدول الأعمال الرئيس الذي يمكن أن يوجه كل مسألة لأجل الدراسة إلى مختلف الاجتماعات الفرعية أو اللجان المصغرة.

ومما تجدر الاشارة إليه ان المجلس الأعلى لم يجتمع قط نظرا لبعض الخلافات الخاصة بالمنظمات النقابية (1) ونظرا كذلك لانعدام الارادة الحقيقية التي تحفز المسؤولين بالادارة على تأسيسه، ويؤسف لهذا القصور بوجه خاص فيما إذا كان من المؤكد ان تطور أجهزة المساهمة يعتبر عاملا كفيلا بالمساعدة على التخفيف من حدة التوتر في حظيرة الوظيفة العمومية وعلى تحسين سير المصالح.

ب) اللجان الادارية المتساوية الأعضاء (الفصل 11 من النظام الأساسي العام والمرسوم بتاريخ 5 مايو 1959 الجريدة الرسمية سنة 1959 تحت عدد 2429 الصحيفة 1522- (الاستدراك الصفحة 2050).

يرجع احداث هذه اللجان إلى الرغبة في اشتراك الموظفين في اعداد التدابير الفردية المتعلقة بحياتهم الادارية وفي حمايتهم من تعسف السلطة الادارية مع ضمان حسن اطلاع هذه السلطة التسلسلية على الأمور.

وإذا كانت هذه اللجان متساوية الأعضاء فليس لها سوى صفة استشارية مع العلم ان استشارتها اجبارية على خلاف ماهو عليه الأمر بالنسبة للمجلس الأعلى.

ويجب ان تحدث في كل إدارة تستخدم موظفين حسب مدلول الفصل 2 من النظام الأساسي العام، ويباشر احداثها بقرار للوزير في كل إطار من أطر الموظفين، ويحدد الاطار لاجل تطبيق هذا الحكم باعتبار مجموعة الموظفين الجارية عليهم احكام نظام أساسي خاص واحد والمؤهلين لشغل نفس الدرجات أو الطبقات بالترقي حسب الاختيار بعد التقييد في جدول ترق واحد.

---

(1) راجع المنوني: الحركة النقابية بالمغرب، الطبعة المغاربية 1979 – ص 295 وما يليها.
-cf. MENOUNI (A): Le syndicalisme ouvrier au Maroc, éd. maghrébine, 1979, p. 295 et s.

وينتخب ممثلو الموظفين لمدة ست سنوات بالاقتراع على القوائم حسب التمثيل النسبي ووفقا للكيفيات المحددة في المرسوم، وينتخبهم موظفو الاطار المعني على أساس عضوين رسميين وعضوين نائبين عن كل درجة أو طبقة يشتمل عليها الاطار، ويمكن أن يخفض هذا العدد إلى واحد إذا كان عدد موظفي الاطار يقل عن عشرين عضوا.

ويعين ممثلو الادارة بعد الانتخاب من بين موظفي الأطر العليا للوزارة وتستشار اللجان وجوبا في عدد من المسائل المتعلقة بوضعية الأعوان الفردية مثل ادماج المتدربين والترقي والعقوبات التأديبية والفصل عن العمل من أجل عدم الكفاية المهنية وعدم قبول الاستقالة...الخ.

ورغم الصبغة الاستشارية لهذه اللجان فان آراءها عندما تجتمع في مجلس تأديبي تقيد الوزير الذي لايجوز له اصدار عقوبات تتجاوز العقوبات المقترحة في آرائها الا بعد موافقة الوزير الأول، وعلى عكس المجلس الأعلى يظهر ان اللجان المتساوية الأعضاء تسير سيرا مرضيا.

ب) مبادىء تنظيم الحياة الادارية

يكتسي مفهوم الحياة الادارية أهمية بالغة لأنه يرتبط في ذهن الموظفين بفكرة آفاق المستقبل المنتظرة من العمل مع الدولة مع الارتياب في مجموع سياسة الوظيفة العمومية علما بانه بقدر ما يكون التوظيف صعبا تكون الحياة الادارية أقل جاذبية وجلبا، ولا أدل على ذلك من المساوىء الملاحظة في توظيف رجال السلطة قبل صدور النظام الأساسي الخاص الجديد في سنة 1963.

غير أن تنظيم الحياة الادارية ينبغي ان لايستجيب فقط للرغبة في ارضاء مصالح الذين يشغلون الوظائف العمومية ولكنه ينبغي ان يستجيب كذلك لمتطلبات المصالح أي للاهتمام بتحديد مجموعة المناصب اللازمة.

ولعله من اللائق اتخاذ هاتين المسألتين أساسا لتحديد مبادىء الحياة الادارية للموظفين. ويشار إلى هذه المبادىء أو المفاهيم الأساسية في التعريف بالموظف الوارد في الفصل 2 من النظام الأساسي العام وهي المنصب والدرجة والاطار.

1) المنصب

ينتج مفهوم المنصب عن تحليل مختلف المهام الواجب القيام بها في كل مصلحة واللازم اسنادها إلى عون معين.

وله كذلك مفهوم يرتبط بالميزانية لأن كل إدارة تستفيد في الميزانية من اعتمادات تطابق عددا معينا من المناصب المقيدة فيها وهكذا فان عمليات احداث المناصب وتحويلها وحذفها لاتنظر فيها السلطة المسؤولة عن المصلحة وحدها ولكن يجب أن يؤذن فيها بموجب بند خاص من بنود القانون المالي.

2) الدرجة

تحدد الدرجة وضعية الموظف في سلم الموظفين (الاطار) الذي ينتمي إليه ويحدد هذا السلم بموجب الأنظمة الأساسية الخاصة (الفصل 31).

ولا ترتبط الدرجة والمنصب ارتباطا مطلقا لان الموظفين مؤهلون لشغل بعض المناصب المطابقة لدرجاتهم، بينما ترتب المناصب على أساس مستوى الأهلية والتخصص المطلوب لشغلها، ويشير الفصل 38 من النظام الأساسي إلى هذا الارتباط بين الدرجة والمنصب عندما يؤكد أن «الموظف يعتبر في وضعية القيام بوظيفة إذا كان مرسما في رتبة ما ومزاولا بالفعل مهام أحد المناصب المساوية لرتبته».

غير ان هذه الأهلية ليست حقا حيث ان الفصل 30 ينص على انه يتعين على كل موظف رقي إلى رتبة ان يقبل الوظيفة المنوطة به في رتبته الجديدة. ويترتب عن رفضه لهذه الوظيفة الغاء ترقيته كما يمكن حذفه من لائحة الترقي.

وهكذا فان عدم تبعية الدرجة إلى المنصب يساعد رئيس المصلحة ضمن نطاق واسع على تعيين الأعوان للعمل بمناصب مختلفة بالاضافة إلى ان ذلك لايعرقل سير الحياة الادارية للأعوان التي تستمر في سيرها رغم بقائهم مكلفين بنفس المنصب.

ويمكن الاشارة على سبيل المثال إلى ان التمييز بين الدرجة والمنصب محدد بوضوح في النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية الذي يفصل تماما بين تسلسل أطر المتصرفين وبين مناصب رجال السلطة.

ويتجلى هذا التمييز بصفة خاصة في الفقرة 3 من الفصل 6 من النظام الأساسي العام المتعلق بالمناصب العليا الذي ينص على ان: التعيين في المناصب المشار إليها في الفقرة السالفة قابل للرد جوهريا سواء تعلق الأمر بموظفين أو بغير موظفين ولا ينتج عن هذا التعيين في أي حال من الأحوال الترسيم في هذه الوظائف داخل أسلاك الادارة.

3) الاطار

داخل وزارة معينة يتألف إطار من مجموع الوظائف التي يجعلها القانون الأساسي الخاص خاضعة لشروط التوظيف والحياة الادارية المرعية في هذه الوظائف (الفصل 23).

وعلى أساس هذا التحديد عني في اصلاح تنظيم موظفي الادارات العمومية –كما سبقت الاشارة إلى ذلك– بضم الموظفين الخاصين بكل وزارة والموظفين المشتركين بين الادارات.

وتنص الأنظمة الأساسية الخاصة على أن موظفي الوزارة المقصودة يدرجون في عدد من الأطر المطابقة لأنواع المهام المستقلة الواجب القيام بها في حظيرة المصلحة، وتدرج هذه الأطر وترتب في أحد سلالم الأجور الأحد عشر المحدثة بالمرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963 حيث ان موظفي مديرية الصناعة التقليدية على سبيل المثال (المرسوم بتاريخ 11 مارس 1974) المغير بمرسوم بتاريخ 14 مارس 1977 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 الصحيفة 940) يدرجون في خمسة أطر هي المفتشون الاقليميون للصناعة التقليدية (السلم رقم 11) ومفتشو الصناعة التقليدية (السلم رقم 10) والمفتشون المساعدون (السلم رقم 8) ومراقبو الصناعة التقليدية (السلم 7) والأعوان التقنيون (السلم رقم 6) وغالبا ما تنفصل هذه الأطر بعضها عن بعض لأنها تتعلق بتخصصات مختلفة، وفي حالة ماإذا كان من الممكن تقنيا الانتقال من إطار إلى آخر فان ذلك يتوقف على توافر شروط التوظيف العادية، ويشار في هذا الصدد على سبيل المثال إلى الأعوان التقنيين بمديرية الصناعة التقليدية الذين يجوز لهم ولوج اطار المراقبين بشرط بلوغهم الرتبة الرابعة من درجتهم والنجاح في اختبارات امتحان للأهلية المهنية، غير أنه من المطلوب في غالب الأحيان أن تتوافر لدى جميع المرشحين ولو كانوا متفرعين عن الادارة المقصودة شروط التعيين العامة في هذه الأطر أي التعيين بناء على الشهادات وعلى اثر مباراة.

ويستعمل في الأنظمة الأساسية الخاصة أحيانا «مصطلح هيئة» للاشارة إلى بعض أصناف الموظفين ويظهر أن هذا المصطلح ليس له مدلول تقني دقيق لأن استعماله ناتج اما عن تبسيط في اللغة مستند فيه إلى الاستعمال المألوف (مثل هيئة رجال التعليم وهيئة الأطباء والصيادلة وجراحي الأسنان بوزارة الصحة العمومية وهيئة البياطرة المفتشين بوزارة الفلاحة) واما عن الرغبة في تفريد صنف ما من الموظفين (هيئة المفتشية العامة للمالية وهيئة المهندسين والمساعدين التقنيين المشتركة بين الوزارات وهيئة المتصرفين بوزارة الداخلية).

والواقع انه يمكن تعويض لفظ هيئة بلفظ «موظفين» أو بلفظ «اطار» لأن هيئة رجال التعليم وهيئة المهندسين والمساعدين التقنيين المشتركة بين الوزارات نفس البنيات المحددة لموظفي الوزارات الأخرى. وتشتملان على مجموعة من الأطر المستقلة التي لا يمكن ولوجها الا وفق طرق التوظيف العادية.

وفيما يخص المفتشية العامة للمالية والمتصرفين بوزارة الداخلية والبياطرة المفتشين بوزارة الفلاحة والأطباء والصيادلة وجراحي الأسنان بوزارة الصحة العمومية تعتبر «الهيئة» بمثابة اطار حيث تنقسم كل هيئة إلى درجات ويتم الانتقال من درجة إلى أخرى عن طريق الترقي بالاختيار طبق شروط مماثلة للشروط التي تمكن من الترقي داخل سلم الأطر العادية.

وتوزع أطر وهيئات الموظفين على أصناف مختلفة: الموظفون السامون –أ– وأعوان التطبيق –ب– وصنف صغار الأعوان –ج– ويطابق هذا التصنيف مستوى التوظيف ونوع المهام وطبعا مستوى الأجور، ويمكن أن تنقسم الأطر إلى درجات وأقسام (حالة ناذرة) ورتب. وعلى أساس اتباع هذا التسلسل المتصل يقضي الموظف حياته الادارية تبعا لمقاييس الترقي المختلفة.

وتشتمل بعض الأطر على «مناصب عليا» يكون ولوجها رهينا بسلطة تقديرية مثل مناصب الطبيب المفتش العام (الصحة العمومية) والمهندس العام (الهيئة المشتركة بين الوزارات) والمتصرف الممتاز (الداخلية)...الخ.

غير أن تقسيم الأطر إلى درجات قليلا ما يعمل به لأن جل الأطر (النصف على الأقل) لايشتمل سوى على درجة فريدة، وأحسن مثال على ذلك هو مثال أطر هيئة رجال التعليم التي لاتنقسم سوى إلى رتب.

ويتجلى تعدد الأطر ذات الدرجة الفريدة بجميع الادارات في الامكانية المخولة للأعوان في قضاء مجموع حياتهم الادارية في نفس الدرجة، ويمكن ان يرجع ذلك إلى بنية اعمار الموظفين المعينين منذ خمس عشرة سنة لأن صغر سن الأعوان المدرجين في الأسلاك والدرجات العليا للتسلسل الاداري يجمد امكانيات ترقي الأعوان المرتبين في أسفل هذا التسلسل. ثم ان العراقيل التي تعترض طريق الترقي في الدرجة وتغيير الاطار (المباريات والامتحانات المهنية وشروط الترقي الهامة) تستمد مبررها من اختلاف مقاييس التوظيف وتفاوتها. ومن الرغبة في تنظيم حياة مهنية تجذب الموظفين الأكثر أهلية من كل مستوى إلى الانسياق نحو الاستفادة من تكوين مستمر.

الفرع الثالث: حياة الموظف الادارية

تتجلى أهم مميزات قانون الوظيفة العمومية في وجود قواعد عامة تطبق على سير الحياة الادارية.

وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحة الموظفين واختصاصات السلطة التسلسلية المسؤولة عن سير المصلحة. وتبتدىء الحياة الادارية بالتوظيف (الفقرة1) ثم تتابع سيرها على أساس امكانيات الترقي (الفقرة 2) المنصوص عليها في الأنظمة الأساسية التي تحدد للموظفين وضعيات مختلفة (الفقرة 3). وأخيرا تنتهي بالانقطاع عن العمل (الفقرة 4).

الفقرة 1 –التوظيف

ينبغي لولوج الوظيفة العمومية التوفر قبل كل شيء على بعض الشروط العامة ذات الصبغة الفردية واستيفاء الشروط الخاصة بالتوظيف في مختلف الأطر. ويمكن أن يتم التوظيف وفق كيفيات مختلفة غير أن ذلك يبرز مشكل التحضير للحياة الادارية التي يعتبر استكمال خبرة الموظفين امتدادا لها. وأخيرا ينبغي أن يدرج المرشح رسميا في اطار من الأطر بناء على مقرر تعيين.

أ) شروط التوظيف

ينص الفصل 21 من النظام الأساسي العام على شروط التوظيف العامة وهي غير كثيرة تتلخص في أن تكون للمرشح جنسية مغربية وأن يكون متمتعا بحقوقه الوطنية وذا مروءة مع استيفاء شروط القدرة البدنية التي يتطلبها القيام بالوظيفة المطلوبة، ويجب أن يكون كذلك في وضعية قانونية بالنسبة لقانون الخدمة العسكرية. وورد هذا الشرط الأخير في المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 9 يونيو 1966 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2798 الصحيفة 1135) نتيجة اقرار خدمة عسكرية اجبارية. اما القيام بالواجبات الناتجة عن احداث خدمة مدنية فيجب أن يعتبر معادلا للقيام بالواجبات الناتجة عن الخدمة العسكرية وفقا لأحكام الفصل 3 من الظهير الصادر في 13 غشت 1973 بمثابة قانون يتعلق باحداث الخدمة المدنية.

وتحدد شروط التوظيف الخاصة بالأنظمة الأساسية الخاصة، ويمكن أن يغير بالنسبة لبعض الموظفين شرط السن المحدد في غالب الأحيان فيما بين 18 و40 سنة، ولهذا فان شرط السن المطلوب بحكم النظام الأساسي لولوج مختلف الأطر لايحتج به على الموظفين

المرشحين للتوظيف في اطار آخر (المرسوم بتاريخ 14 يناير 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3361 –الصحيفة 938). ويمكن زيادة على ذلك طلب التوفر على شروط خاصة بالقدرة البدنية لشغل بعض المناصب.

وهناك أخيرا نظام خاص بولوج المناصب العمومية وقع اعداده بخصوص المقاومين وقدماء المحاربين (المرسوم بتاريخ 19 غشت 1964 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1964 –تحت عدد 2711 –الصحيفة 1091).

ويبقى التوظيف مع هذه التحفظات خاضعا لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية وهو المبدأ المنصوص عليه في الفصل 1 من النظام الأساسي العام والمؤكد في الدستور.

ب) كيفيات التوظيف

كيفيات التوظيف كثيرة مختلفة تحدد بخصوص كل اطار وعند الاقتضاء بكل درجة بموجب النظام الأساسي الخاص وعلى أساس الفصل 22 من النظام الأساسي العام.

ويتم ولوج مختلف الأطر على اثر مباريات تشتمل على اختبارات أو بناء على الشهادات أو على اثر امتحان للأهلية المهنية، ويمكن أن تتوج مختلف هذه الطرق بتدريب. وصدر بشأن تنظيم المباريات والامتحانات المهنية نص عام (المرسوم الملكي بتاريخ 22 يونيو 1967 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2852 الصحيفة 1429) يهدف إلى ضمان صحة الاختبارات وتنظيمها تنظيما موحدا بالنسبة لجميع المصالح، وعلى أساس هذا النص تقوم السلطة المختصة باعداد نظام خاص بكل مباراة أو امتحان، ولا يمكن ان يشارك المرشحون في هذه المباريات والامتحانات أكثر من ثلاث مرات.

وينص في نظام المباراة أو الامتحان على شروط ولوج الاطار المقصود، كما يتضمن عدد الاختبارات ونوعها ومدتها وكيفية التنقيط وشروط القبول والنجاح بصفة نهائية والبرامج وتأليف اللجنة.

ويجري كل امتحان أو مباراة بناء على مقرر للجنة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار بيان بعض المعلومات الخاصة بالمباراة أو الامتحان المقصود مثل مكان وتاريخ اجراء الاختبارات وأجل التقييد وعدد المناصب الواجب شغلها، ولا يترتب على اجراء المباراة في حد ذاتها أيّ حق لفائدة الأشخاص الذين قدموا طلبات ترشيحهم في أن تجري هذه المباراة في التاريخ المحدد (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 25 يونيو 1959 –بويل.– ر. مجموعة

الأحكام –الصحيفة 52). ويمكن أن تقرر السلطة المختصة طبق نفس الصورة الغاء المباراة أو الامتحان.

وتتولى هذه السلطة كذلك تحديد قائمة المرشحين المقبولين لأداء الاختبارات، وإذا كان الاقصاء اجباريا فيما يتعلق بالمرشحين غير المتوافرة فيهم الشروط اللازمة للاطار المقصود فانه يحق لكل مرشح وقع اقصاؤه أن يطلب إلى القاضي المختص بالنظر في قضايا تجاوز السلطة التأكد من مشروعية قرار الاقصاء. ويساعد الطعن من أجل تجاوز السلطة على ضمان احترام مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، ويجب أن يراعى في سير الاختبارات الكتابية اخفاء أسماء المرشحين وكتمان سر المواضيع، وتتولى السلطة التي لها حق التعيين في الاطار تعيين اللجنة المتألفة من ثلاثة أشخاص على الأقل، وتعلن اللجنة عن النتائج طبق شروط محددة في النظام العام، وتقوم السلطة المخولة حق التعيين بتحديد قائمة المرشحين الناجحين بصفة نهائية في دائرة عدد المناصب المتبارى بشأنها.

ويجب طبعا أن تكون هذه القائمة مطابقة لنتائج الامتحان أو المباراة التي اعلنت عنها اللجنة ولو لم يقرر ذلك بصريح العبارة في أي نص والا اصبحت الاختبارات مجردة من مدلول، ويجب على المرشحين الناجحين أن يقيموا دعوى لدى الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى على القرار غير المطابق للنتائج التي اعلنت عنها اللجنة.

وأدى النظام المتفرع عن الأنظمة الأساسية الخاصة إلى مضاعفة عدد من المباريات والامتحانات التي تنظم لولوج جل الأطر بصرف النظر عن المباريات والامتحانات التي تنظم لأجل الترقي في الدرجة داخل الاطار، ويكتنف هذا التعدد خطر محقق الا وهو خطر تفاوت مستوى المباريات الخاصة بولوج مناصب مماثلة لأن السلطة المختصة أي الوزير عمليا يحدد على انفراد برامج وأنواع الاختبارات وطريقة التنقيط بالاضافة إلى أن اللجان مختلفة بعضها عن بعض.

غير أن هذه المساوىء يمكن القضاء عليها أو التخفيف من حدتها بفضل تنسيق الأنظمة الخاصة باختبارات الانتقاء، ويمكن أن تقوم بهذا التنسيق مديرية الوظيفة العمومية لأن السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية تؤشر على جميع النصوص التنظيمية المتعلقة بهذا الموضوع.

هذا وقد بذلت بعض الجهود في سبيل توحيد طرق توظيف بعض اصناف الموظفين المشتركين بين مختلف الوزارات بحيث تأتى توظيف بعضهم على اثر مباريات نظمت في مختلف الادارات على أساس نظام فريد، وقد تذهب عملية التوحيد إلى أبعد من هذا عندما

تشرف على المباراة لجنة مشتركة بين جميع الوزارات، وتنطبق هذه الحالة على المباراة التي تنظم لولوج إطار المتصرفين المساعدين (اطار مشترك) (1).

وفيما يخص العديد من الأطر العليا –أ– يعمل بمبدأ التوظيف بناء على الشهادات من بين قدماء خريجي الطور العادي بالمدرسة الوطنية للادارة العمومية، بينما لايشمل التوظيف على اثر مباراة سوى المرشحين حملة بعض الشهادات (الاجازة أو شهادة تعادلها) على أساس نسبة مائوية من المناصب يحددها الوزير، وهكذا يظهر أن التوظيف على إثر مباراة لن يحتل سوى مكانة محدودة عندما يتأتى بفضل طاقة التكوين بالمدرسة ومستوى التلاميذ المتخرجين منها سد الحاجات بالقدر الكافي، غير أنه يبقى مفيدا لأنه سيساعد رجالا من آفاق مختلفة على ولوج أطر الوظيفة العمومية.

ج) مشاكل التوظيف

بما أن الادارات تحتاج إلى موظفين مقتدرين فان مشكل تكوين أطر المستقبل مشكل أساسي تتوقف عليه قيمة كل إدارة ضمن نطاق واسع.

ولهذا المشكل جانبان: جانب مؤقت أخذ يسير في طريق خبر كان والجانب الآخر يكتسي على العكس من ذلك صبغة مستمرة.

ولا يخفى ان بعض الضرورات الملحة أدت في السنوات الأولى من الاستقلال إلى نهج سياسة مكثفة في التوظيف على أساس تدابير انتقالية قصد شغل المناصب بالمصالح الادارية، وكان من اللازم الاهتمام بتكوين تكميلي لهؤلاء الموظفين الذين لم يكن مستوى توظيفهم بالضرورة متلائما مع ما تقتضيه المهام المزاولة، وهكذا أحدثت بعض مراكز التكوين الاداري لفائدة الأطر المتوسطة والصغرى بينما فرض على موظفي الأطر العليا المعينين بناء على الشهادات قضاء تداريب لاستكمال الخبرة تستغرق مدتها سنة لدى المدرسة المغربية الادارية التي حلت محلها اليوم المدرسة الوطنية للادارة العمومية.

وإذا كان هذا الجانب من مشكل التكوين قد يكتسي صبغة مؤقتة من بعض الوجوه فانه يبقى مع ذلك جانبا مستمرا يتعلق بتحضير مجالات الحياة الادارية وبتحسين القيمة المهنية التي يتوفر عليها الأعوان المزاولون عملهم والتي يبرز مشكلها في كل وقت كيفما كانت شروط التوظيف.

---

(1) في «كوت–ديفوار» تتولى وزارة الوظيفة العمومية تنظيم جميع المباريات.

وكثيرا ما تتولى تكوين الموظفين مدارس متخصصة تحدثها الدولة، وأهم مدرسة تعنى بالتكوين اللازم لمزاولة المهام الادارية الصرفة هي المدرسة المغربية الادارية السابقة التي حلت محلها منذ سنة 1972 المدرسة الوطنية للادارة العمومية (المرسوم بتاريخ 24 يناير 1972 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 –تحت عدد 3091 الصحيفة 174).

أجل، ان هذه المدرسة المحدثة سنة 1948 والمعاد تنظيمها سنة 1950 تجرى عليها الآن أحكام المرسوم الصادر سنة 1972 الذي يحدد مهمتها المتجلية في ثلاثة جوانب هي:

تمكين المرشحين من العمل بالمناصب العليا لدى الوظيفة العمومية (السلمان 10و11).

–تنظيم التكوين خلال مزاولة العمل في شكل أطوار للتكوين وأطوار لاستكمال الخبرة.

–المساهمة في تنمية البحوث المتعلقة بالتقنيات الادارية وبعلوم الادارة ضمن مجال واسع (1).

وتقوم المدرسة الوطنية للادارة العمومية الملحقة بالوزارة المكلفة بالشؤون الادارية بتنظيم طورين للتكوين وفق الشروط المحددة بالمرسوم المشار إليه أعلاه الصادر سنة 1972 والمغير بالمرسوم بتاريخ 3 غشت 1979 (الجريدة الرسمية عدد 3484 الصحيفة 1967).

فالطور العادي يفتح على اثر مباراة في وجه حملة بكالوريا التعليم الثانوي ووفق بعض الشروط في وجه المرشحين المنتمين للأطر المتوسطة (السلاليم من 7 إلى 9) ويشمل التكوين الذي تستغرق مدته أربع سنوات منذ سنة 1979 على «تكوين عام وعملي في العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية» خلال السنتين الاوليين وعلى تكوين تخصص خلال السنتين الاخيرتين. وينقسم الطور العادي إلى شعبتين: شعبة إدارية وشعبة اقتصادية ومالية، ويتابع التخصص في السنتين الثالثة والرابعة باختيار أحد الفروع المحدثة بقرار للسلطة المكلفة بالشؤون الادارية.

ثم يعين خريجو المدرسة الوطنية للادارة العمومية في السلم 10 باطار المتصرفين المساعدين أو بإطارات معادلة مثل اطار كتاب الشؤون الخارجية.

---

(1) مهمة البحث تعتبر هامة على الخصوص، –راجع روسي: من التكوين إلى البحث الاداري نشرة اتصال خريجي المدرسة الوطنية للادارة العمومية، العدد 3–1971 –ص 5.

وهكذا فان تزايد الحاجات ادى إلى ارتفاع ملحوظ في عدد الطلبة بالطور العادي. ويفكر اليوم في احداث مدرستين جهويتين للادارة تتوليان، بحكم صبغتهما اللامركزية، (1) تحضير الطور العادي بينما تتخصص المدرسة الوطنية بالرباط في تحضير الطور العالي (المخطط الخماسي 1981–1985. المشاريع المتعلقة بتجهيز قطاع الشؤون الادارية).

ويمكن أن يلج الطور العالي على اثر مباراة، الموظفون المنتمون للأسلاك التي يتأتى ولوجها بشهادة الطور العادي عندما يتوفرون على أقدمية أربع سنوات من العمل منها ثلاث سنوات بصفة مرسم بأحد هذه الأسلاك (المرسوم بتاريخ 23 دجنبر 1975 المغير للفصل 29 من المرسوم الصادر في 24 يناير 1972 باصلاح المدرسة الوطنية للادارة العمومية (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1975 تحت عدد 3296 الصحيفة 3532).

وتستغرق مدة الدراسة سنتين منذ 1979 وتتناول تعليما تخصصيا في ميدان علوم الادارة وتداريب تقضى بوجه خاص في إدارات أجنبية، وتحرير تقرير بحث في مختلف المشاكل التي تعترض الادارات العمومية والهيئات التابعة لها، ومنذ احداث الطور العالي في سنة 1970 قدمت عدة رسائل تبين أن ما تقوم به المدرسة في مجال البحث، جدير بكل تقدير.

ويمكن النجاح في اختبارات نهاية الطور من ولوج الأطر الادارية المرتبة في سلم الأجور رقم 11 مثل المتصرفين بالادارة المركزية والمتصرفين الاقليميين (الصحة العمومية)والمفتشين الاقليميين للشغل وغيرهم، غير أن خريجي الطور العالي لايلجون المناصب المذكورة في بعض الأحيان الا بشرط انتمائهم للأسلاك المرتبة في السلم 10 والتابعة لهذه الادارة نفسها. وتنطبق هذه الحالة مثلا على مراقبي المحافظة على الأملاك العقارية ويرجع هذا التقنين إلى اعتبارات تقنية ترتبط بنوع المهام الواجب القيام بها.

ورغم أن خصوصية المهام التي يقوم بها رجال السلطة متقاربة مع المهام الادارية الصرفة بقطع النظر عن بعض الفوارق التي لاينازع فيها، فان هؤلاء يتلقون تكوينهم في مدرسة استكمال تكوين المتصرفين والمتصرفين المساعدين التابعين لوزارة الداخلية بالقنيطرة والمحدثة في سنة 1965 تحت اسم مدرسة استكمال تكوين المتصرفين بوزارة الداخلية.

وهناك مدارس أخرى تقوم بتكوين أو استكمال خبرة المختصين الذين تحتاج إليهم الادارة، وقد وردت قائمة هذه المؤسسات المكلفة بتكوين الأطر العليا في قرار لوزير الشؤون الادارية بتاريخ 4 يناير 1977 (الجريدة الرسمية الصادر سنة 1977 تحت عدد 3356

---

(1) من المقرر ان تحدث المدرستان المذكورتان بمكناس وأكادير وان تستقبل كل واحدة منهما مائتي طالب.

الصحيفة592) المغير بقرار وزيري بتاريخ نونبر 1979 (الجريدة الرسمية عدد3502 الصحيفة 3101) وتجدر الاشارة كذلك إلى المعهد الوطني للاحصاء والاقتصاد التطبيقي الذي يزود الأسلاك المشتركة بين الوزارات بمهندسي التطبيق والمساعدين التقنيين، ومعهد الحسن الثاني للبحث الزراعي والمدرسة الوطنية للمواصلات السلكية واللاسلكية...الخ دون اغفال مدارس جديدة احدثت مؤخرا ومنها على سبيل المثال المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات والمعهد الوطني للبريد والاتصالات والمعهد الوطني لاعداد التراب الذي يهدف إلى تكوين الأطر اللازمة للسياسة الجديدة المتعلقة باعداد التراب الوطني وأخيرا ينبغي التذكير بمشروع احداث معهد وطني لاعداد التراب الرامي إلى تكوين الأطر اللازمة لتنفيذ السياسة الجديدة المراد اتباعها في ميدان اعداد التراب الوطني.

ولا يخفى طبعا أن الجامعة تساهم بحظ وافر على الأقل في التكوين العام لموظفي المستقبل وحتى في استكمال خبرتهم.

وكثيرا ما يتمم هذا التكوين بتدريب يفرض قضاؤه على كل موظف جديد، وتستغرق مدته سنة، يمكن تمديدها مرة واحدة في حالة عدم حصول الموظف على نتائج مرضية، ويهدف التدريب إلى تتميم التكوين التخصصي والى التأكد من أهلية القيام بالوظيفة (1) والواقع ان قيمة التدريب رهينة أساسا بالظروف التي يجري فيها وبقدرة المصالح التي تستقبل المتدربين على ادماجهم في سير المصلحة.

وخلال الحياة الادارية تبرز مشاكل استكمال الخبرة بصورة مستمرة حيث أن الأنظمة الأساسية الخاصة بمختلف الموظفين تجعل تغيير الاطار وحتى الدرجة متوقفا اما على النجاح في امتحانات مهنية أو مباريات واما على قضاء تداريب لاستكمال الخبرة وذلك وفقا للفصل 22 من النظام الأساسي العام الذي يحتم على كل ادارة «ان تسهل لجميع الموظفين الذين لهم الكفاءة المطلوبة الارتقاء إلى الطبقات العالية اما بطريق المباريات أو الامتحانات المهنية واما بطريقة التقييد في لائحة الترقي». وكثيرا ما تنص الأنظمة الأساسية الخاصة على نسبة من المناصب الواجب شغلها عن طريق المباريات أو الامتحانات المهنية لفائدة المرشحين المنتمين للوزارة في مجموعها أو لفائدة اطار أو درجة تقل عن هذا المستوى مباشرة. ولعل ذلك يتلاءم مع مصلحة الموظفين وحاجة المصلحة في آن واحد.

---

(1) انظر النظام الأساسي الخاص المطبق على متدربي الادارات العمومية (المرسوم الملكي بتاريخ 17 مايو 1968 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 عدد 2899 –ص 1050.

وهكذا فان المتصرفين المساعدين الراغبين في ولوج اطار المتصرفين بالادارات المركزية يلزمون على الخصوص بقضاء دروس طور التكوين العالي بالمدرسة الوطنية للادارة العمومية، ويفرض نفس الشيء على أصناف أخرى من الموظفين من أجل الانتقال إلى اطار أعلى.

ورغبة في تعزيز امكانات الترقي الداخلي صدر بتاريخ 5 يناير 1981 (الجريدة الرسمية عدد 3560 الصحيفة 85) مرسوم ادخل عدة تغييرات على النظام الأساسي الخاص بأطر الادارة المركزية والموظفين المشتركين بين الادارات العمومية واحدثت في عدد من الأسلاك درجة الامتياز التي يمكن ولوجها في أغلب الحالات اما بعد النجاح في اختبارات امتحان للأهلية المهنية يشارك فيه الأعوان الذين لهم أقدمية معينة في الدرجة التي تقل عنها مباشرة واما بعد التقييد في جدول الترقي. وهذه أيضا امكانية لا يستفيد منها الا الأعوان المنتمون للدرجة المذكورة الموافرة لهم أقدمية معينة.

ومن المتوقع أن يعمم نظام الترقي الداخلي في مختلف الأنظمة الأساسية الخاصة. وقد شرع في تطبيقه المرسوم بتاريخ 15 يناير 1981 (الجريدة الرسمية عدد 3564 –الصحيفة 179) فيما يخص المتصرفين المساعدين بوزارة الداخلية وموظفي وزارة الصحة (المرسوم بتاريخ 4 أبريل 1983 –الجريدة الرسمية عدد 3675 الصحيفة 642) وموظفي المحاكم (المرسوم بتاريخ 4 أبريل 1983 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1983 تحت عدد 3675) وموظفي المراكز الدبلوماسية والقنصلية (مرسوم 4 أبريل 1983 –الجريدة الرسمية عدد 3675 –الصحيفة 634).

د) التعيين

ينص الفصل 30 من الدستور على المبدأ العام الذي يقضي بأن: «للملك حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق» ويحدد تنظيم سلطة التعيين المذكورة وتفويضها في الظهير بتاريخ 18 يوليوز 1972 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3118 الصحيفة 2003). ويعين الملك جميع الموظفين الذين له حق تعيينهم وفقا للنصوص المعمول بها أي الموظفين الذين يشغلون مناصب عليا اما في الادارة حسب مدلولها الضيق المحصور واما في قطاع المؤسسات العمومية وشركات الاقتصاد المختلط

وزيادة على ذلك فان هذا النص يذكر صراحة بان الملك يتولى تعيين مجموعة من الموظفين السامين مثل الكتاب العامين للوزارات والمديرين العامين ومديري الادارة المركزية والمفتش العام للمالية والأطباء المفتشين العامين والمراقبين العامين للشرطة ومديري المكاتب والمؤسسات

العمومية الخ... وفي المناصب الأخرى تفوض سلطة التعيين إلى الوزير الأول وإلى الوزراء ورؤساء الادارات فيما يتعلق بجميع المناصب التابعة لمصالحهم.

وينبغي التذكير كذلك بأن الملك يعين القضاة باقتراح من المجلس الأعلى للقضاء (الفصل 78 من الدستور).

وينص الفصل 7 من النظام الأساسي العام على منع كل تعيين أو ترق في الدرجة إذا لم يكن الغرض من ذلك شغل منصب شاغر ويشمل هذا المنع مجموعة من مظاهر المحاباة والمحسوبية مثل التعيين ذي الأثر الرجعي والتعيين المقدم والتعيين الشكلي.

ويمكن بصفة استثنائية تعيين بعض الموظفين زيادة على العدد المقرر. غير أن هذا التعيين ينبغي الاذن فيه بصريح العبارة مع العلم أن الموظف المعاد إلى ادارته الأصلية بعد ان كان ملحقا بادارة أخرى يمكن أن يستفيد من ذلك في بعض الحالات (الفصل 52 من النظام الأساسي العام).

وتنشر قرارات التعيين والترقي في الجريدة الرسمية (الفصل 25 من النظام الأساسي العام). ويجب طبعا ان تبلغ إلى المعنيين بالأمر، ويكتسي النشر أهمية مزدوجة تتجلى في التعريف بالأشخاص المسندة اليهم مناصب عمومية وفي المساعدة على التأكد من مشروعية التعيين (1).

ومن آثار وثيقة التعيين وضع العون تحت رحمة القواعد النظامية وتصبح هذه الوثيقة نهائية بمجرد صدورها لأن السلطة التي تباشر التعيين لايجوز لها سحبها الا في دائرة احترام القواعد العادية المطبقة على سحب الوثائق الادارية. وبهذا يصبح للموظف حق مكتسب في تعيينه، غير أنه يتعين عليه قبوله لأن الفصل 24 من النظام الأساسي العام ينص على أنه «يتعين على كل مرشح أذن بتوظيفه الوزير المختص ان يجعل نفسه رهن إشارة الادارة فيما يتعلق بتسميته وتعيين مقر وظيفته، وإذا امتنع من الالتحاق بالمنصب المعين له فانه يحذف من قائمة المرشحين الموظفين بعد انذاره».

الفقرة 2 –الترقي

يبرز ترقي الموظفين بعض المسائل العامة التي تظهر في كل تنظيم للوظيفة العمومية بمجرد ما يعتزم الأعوان ولوجها. كما يثير بعض المشاكل الخاصة المرتبطة بالشروط التي تم بموجبها تأسيس الوظيفة العمومية المغربية.

---

(1) لهذا نأسف لكون قرارات التعيين غالبا ما تنشر متأخرة تأخيرا ملحوظا قد يصل إلى سنتين أو ثلاث سنوات.

وتطبق على الترقي نصوص تنظيمية ناتجة عن أنظمة أساسية.

أ) مشاكل الترقي

بما أنه يراد بالوظيفة العمومية مجموعة من الأعوان الذين يكرسون حياتهم المهنية لخدمة الجماعات العمومية فانه من الضروري تمكينهم من آفاق لتحسين وضعيتهم سواء من حيث الكم أو الكيف مع مساعدتهم تدريجيا على تحمل مسؤوليات أوسع نطاقا كفيلة بان ييسر رفع أجورهم.

وينبغي كذلك في دائرة المفهوم الديمقراطي للوظيفة العمومية أن يستفيد الجميع من هذه الآفاق على قدم المساواة وباعتبار كل من استحقاقهم المهني واقدميتهم في العمل على السواء.

ويجب أن يراعى العاملان المذكوران معا في نظام الترقي لأن اعتبار الأقدمية وحدها قد يحطم معنوية أحسن العناصر وأكثرها كفاية ودراية في حين أن عدم اعتبارها بالمرة يؤدي إلى عدم التسليم بان لجميع الأفراد وان لم تكن لهم نفس المؤهلات الحق في تحسين ظروف عملهم وحياتهم.

ولهذا يجب أن تؤمن أنظمة الترقي بعض الضمانات للموظفين لأن هذا مجال من المجالات التي عرفت فيها الوظيفة العمومية في الأقطار الأوروبية اشد مطالب الموظفين حدة وأقوى مظاهر كفاحهم استماتة واستمرار، ويضاف إلى هذا أن لنظام الترقي آثارا مباشرة على التوظيف وان عدد المرشحين وجودتهم رهينان في غالب الأحيان بالامكانات والحظوظ التي توفرها الحياة الادارية.

وزيادة على هذه الاعتبارات العامة المستمدة منها الأنظمة الأساسية للوظيفة العمومية يوجد كما سبقت الاشارة إلى ذلك عاملان يرتبطان بالوظيفة العمومية المغربية كان لابد من النظر إليهما بعين الاعتبار، وهما عامل مستوى تكوين الموظفين وعامل الوضعية الديمغرافية لأسلاك الموظفين.

ولعل الظروف التاريخية لتأسيس الأسلاك المذكورة كفيلة بتفسير وجود هذه المعطيات الخاصة لأن الحاجة إلى الأطر في بلد سائر في طريق النمو ومتحمل كامل مسؤولية سيادته تعتبر حاجات ذات أهمية بالغة في الوقت الذي يظهر فيه ان هذه الأطر كافية لمواجهة الحاجات المتزايدة لكل من القطاعين العام والخاص، وقد أثر ذلك في مستوى التوظيف إلى حد جعل المسؤولين عن الوظيفة العمومية يعدون تنظيما للترقي تراعى فيه ضرورة تحسين المستوى

المهني. ويضاف إلى هذا أن تأسيس جميع أطر الموظفين في مدة قصيرة أدى إلى ضغط على هرم الأعمار وهي الظاهرة التي ترتب عليها الحد من الآفاق العادية بترقي الأطر الصغرى في السلم الاداري مما دعا كذلك إلى اعتبار هذه الوضعية قصد توفير بعض امكانات الترقي.

ب) النظام القانوني للترقي

بصرف النظر عن الترقي في الدرجة بالمناصب العليا الراجع للسلطة التقديرية فان الترقي في الرتبة خاضع لأنظمة دقيقة يمكن تلخيص مبادئها العامة فيما يلي:

ينجز الترقي بصفة مستمرة من طبقة إلى طبقة ومن درجة إلى درجة ومن رتبة إلى رتبة (الفصل 29 من النظام الأساسي العام). ولا يقع الترقي في الدرجة والطبقة الا بالاختيار في حين أن الترقي في الرتبة يرتبط بأقدمية الموظف وبالنقط المحصل عليها (الفصل 30). غير أنه ينبغي التوفيق بين هذين المبدأين وبين أحكام الفصل 22 من النظام الأساسي العام الذي ينص على نظام للترقي الداخلي على اثر مباراة أو امتحان مهني.

ولضمان نسق ترق مماثل في مختلف الادارات صدر بتاريخ 8 يوليوز 1963 مرسوم حدد جدولا عاما للأقدمية المطلوبة للترقي في الرتبة ووضع بعض القواعد التي تيسر تطبيقه، وإلى جانب ذلك تأتي الحصول على نتيجة مماثلة بالنسبة للترقي في الدرجة بفضل التنسيق الذي تقوم به مديرية الوظيفة العمومية في الأنظمة الأساسية الخاصة.

وإذا كان نظام ترقي الموظفين يستوجب النظر بعين الاعتبار إلى استحقاقهم المهني فانه ينبغي العمل على حمايتهم من التعسف في تقدير هذا الاستحقاق، ولهذا فان بعض أحكام النظام الأساسي العام تنظم سلطة التنقيط ووضع جداول الترقي وتدخل اللجان الادارية المتساوية الأعضاء.

1) التنقيط (1)

إذا كان مبدأ التنقيط بسيطا وكان لا ينازع في صحته ومشروعيته فان تنفيذه أمر ليس باليسير لأن رئيس المصلحة قد يتردد بعض الأحيان في اصدار حكم على الموظفين التابعين له، ويكتفي في التعبير عن ذلك بابداء ملاحظات عامة لامدلول لها تؤدي إلى توحيد طريقة

---

(1) راجع صاحا: هدف التنقيط في نظام التدبير –مجلة الشؤون الادارية– عدد 1 –1983– الصحيفة 182.

-cf. M. SAHA: La portée de la notation dans le système de gestion, revue des affaires administratives n° 1, 1983, p. 182.

التسيط، وهناك خطر آخر يتخلل التنقيط ويتجلى في أن رئيس المصلحة يعبر عن رأي ذاتي قد لاعلاقة له بقيمة الموظف المهنية ولهذا فان قيمة التنقيط رهينة بالسلطة الحقيقية التي يتمتع بها رئيس المصلحة وبتوافر المقاييس الموضوعية للتعبير عن القيمة المهنية.

وتنظم حاليا كيفيات التنقيط بالمرسوم الملكي بتاريخ 17 مايو 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2899 الصحيفة 1049).

ويجب أن ينقط كل موظف سنويا من لدن السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين (رئيس الادارة أو رئيس المصلحة المفوض له). والتنقيط عبارة عن منح نقطة عددية وعن ابداء نظرة عامة عن سلوك الموظف، ويدرج كلاهما في جدادة فردية ترتب في ملف كل عون، وتبلغ النقطة العددية وحدها إلى المعنيين بالأمر في حين أن اللجان الادارية المتساوية الأعضاء تطلع على كل من النقطة، والنظرة العامة، ويجب أن يستند في منح النقط إلى اعتبار ثلاثة عناصر هي: المعلومات المهنية، الفاعلية والمردودية والسلوك بحيث تمنح عن كل عنصر من هذه العناصر نقطة تتراوح بين 0و3: 0 بالنسبة للسيء و1 بالنسبة للمستحسن و2 بالنسبة للحسن و3 بالنسبة للحسن جدا، وتتكون النقطة العامة من معدل الثلاث نقط المذكورة، ويمكن ترتيب الموظفين على أساس أن النقطة 3 تطابق نسق الترقي السريع وأن النقطة 2 تطابق نسق الترقي المتوسط بينما تطابق النقط الأخرى نسق الترقي البطيء.

وتراعى في النظرة العامة المعبر عنها بالنسبة للموظف كل من النقطة العددية وجميع العناصر المتعلقة بمزاولة المهام التي لاتشملها النقطة العددية والتي لها أهميتها بالنسبة لقيمة الموظف المهنية.

وأخيرا يجب أن يشير رئيس الادارة إلى المؤهلات الخاصة التي يتوفر عليها الموظف ولاسيما منها المؤهلات التي تساعده على الارتقاء إلى الدرجة العليا.

2) جدول الترقي

يجب كي يستفيد الموظف من الترقي بالاختيار أن يكون مقيدا في الجدول الذي لايمكن أن يشتمل سوى على عدد أقصى من الأعوان يحدد على أساس نسبة مائوية من عدد المناصب الواجب شغلها، ويحضر الجدول سنويا في كل مصلحة وتحضره السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين بعد عرضه على اللجان الادارية المتساوية الأعضاء. ويتم التقييد في الجدول على أساس استحقاق كل موظف حسبما هو ناتج عن التنقيط وعن اقتراح رئيس المصلحة المدعم بأسباب، ويباشر ترتيب التقييد في الجدول حسب الاستحقاق الذي يجب أن يراعى في الترقي، ويبلغ

الجدول إلى علم الموظفين. ويمكن في حالة ما إذا كانت له صبغة قرار إداري النزاع في مشروعيته عن طريق الطعن من أجل تجاوز السلطة.

3) تدخل اللجان الادارية المتساوية الأعضاء

يعتبر هذا التدخل اجباريا بالنسبة لكل ترق فيكون بذلك، رغم الصبغة الاستشارية لهذه اللجان، ضمانا لاينازع فيه للموظفين ازاء السلطة التسلسلية، وعندما تجتمع هذه اللجان في شكل لجان للترقي يجب أن تتألف بكيفية لايتأتى معها لأي عضو من أعضائها النظر في ترق يهمه شخصيا أو في ترق موظف يكون اعلى منه درجة.

وتستشار اللجان قبل الاعداد النهائي للجدول وتبلغ اليها نقط الموظفين كما يجوز لها الاطلاع على النظرة العامة المعبر عنها بخصوص كل موظف، ويمكنها كذلك طلب دراسة جديدة للعناصر الممنوحة النقطة العادية على اساسها.

4) الترقي في الرتبة

يكتسي هذا الترقي أهمية بالغة نظرا لبنية جل الأطر المحدثة بموجب الأنظمة الأساسية لأن هذه الأطر إذا كانت لا تشتمل في بعض الأحيان سوى على درجة فريدة فان الترقي الوحيد الذي يمكن ان يستفيد منه الأعوان المنتمون اليها هو الترقي في الرتبة، اما الخطر الذي كان يهدد الموظفين المعتمد في ترقيهم على الأقدمية فقد خفف من حدته جزئيا الجمع بين الأقدمية والتنقيط بخصوص الترقي في الرتبة.

ويخصص بكل إطار وبكل درجة عندما يشتمل الاطار على عدة درجات أحد سلاليم الأجور الأحد عشر المحدثة بالمرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963، وهكذا فان الموظفين الاداريين بالمصالح الاقتصادية لوزارة التربية الوطنية يدرجون في ثلاثة اطارات منها اثنان لايشتملان سوى على درجة فريدة:

-المونون: درجة فريدة -السلم رقم 10
-المقتصدون: درجة فريدة -السلم رقم 8
-كتاب المصالح الاقتصادية:
-كاتب ممتاز للمصالح الاقتصادية -السلم رقم 6
-كاتب للمصالح الاقتصادية -السلم رقم 5

وينقسم كل سلم إلى عشر رتب باستثناء السلاليم 1 و10 و11 التي تشتمل على رتبة استثنائية مع العلم ان الترقي إلى هذه الرتبة الاستثنائية يتم عن طريق الاختيار بعد التقييد في جدول الترقي من بين الموظفين المتوفرين على سنتين على الأقل من الأقدمية بالرتبة العاشرة وفي حدود العشر من عدد المناصب المقيدة في الميزانية بخصوص الاطار:

وعملا بالفصل 4 من المرسوم يتم الترقي في الرتبة بكل درجة على أساس ثلاثة اساق تتعلق بالأقدمية الدنيا والمتوسطة والقصوى في الرتبة.

من الرتبة الأولى إلى الثانية من الرتبة الثانية إلى الثالثة	سنة سنة	سنة سنة ونصف	سنة سنتان
من الرتبة الخامسة إلى السادسة من الرتبة السادسة إلى السابعة	سنتان ثلاث سنوات	سنتان ونصف 3سنوات ونصف	ثلاث سنوات ونصف أربع سنوات
من الرتبة التاسعة إلى العاشرة	أربع سنوات	خمس سنوات	خمس سنوات ونصف

وهكذا فان الموظفين المحصلين على أحسن نقط يرقون بأقدمية دنيا في حين ان الأعوان المحصلين على أدنى نقط لايرقون الا بالأقدمية القصوى وفي هذه الحالة يصبح الترقي حقا.

ويتضح من هذا ان المدة الدنيا والمدة القصوى الواجب قضاؤها لارتقاء جميع رتب السلم تحددان على التوالي في احدى وعشرين سنة وواحد وثلاثين عاما. ولعل في هذا حافزا كفيلا بتشجيع الموظفين على بذل المزيد من الجهود والتفاني في العمل.

أما تعدد الدرجات الفريدة التي يمكن بلوغها خلال الحياة الادارية فيعتبر كما سبقت الاشارة إلى ذلك نتيجة هرم الأعمار في الوظيفة العمومية لأن صغر سن الأعوان جعل من الصعب استعمال نظام للترقي يحتل فيه الترقي في الدرجة مكانة جد مرموقة لأن الدرجة العليا التي يشغلها موظفون يعتبر معدل عمرهم ضعيفا قد لايتأتى شغورها بالقدر الكافي حتى تمكن من ترقي المستفيدين من الدرجات الدنيا.

5) الترقي في الدرجة والطبقة

تنبغي الاشارة هنا قبل كل شيء إلى أن بنية الأطر تجهل في عمومها الطبقات التي لاتنطبق في الواقع سوى على الدرجات، ويتجلى ذلك في أن أطر المتصرفين بوزارة الداخلية لاتشتمل إلا على طبقات يخصص بها عدد متفاوت من الرتب بحيث تحل الطبقة محل الدرجة دون أي فرق أو تمييز، وكذا الشأن بالنسبة لاطار الوزراء المفوضين.

ويتم الترقي في الدرجة بالاختيار لأن الموظف المطلوب ترقيه في الدرجة يجب ان تقدم السلطة المعهود اليها بمهمة التنقيط اقتراحا خاصا بشأنه، وينبغي ان يشار في هذا الاقتراح إلى مؤهلاته الخاصة ولا سيما المؤهلات التي تبرر اقتراحه للارتقاء إلى الدرجة العليا.

وإذا كان المبدأ المنصوص عليه في النظام الأساسي العام هو مبدأ الترقي بالاختيار على أساس الاستحقاق والتقييد في جدول الترقي فانه يظهر ان هذا الجدول لايستعمل على الوجه الأكمل الا بالنسبة للترقي داخل الأطر العليا،وفي هذه الحالة لايتيسر الترقي الا إذا كان الموظف متوفرا على أقدمية كافية أي عشر سنوات بوجه عام.

غير أن الضرورة أصبحت تدعو إلى توسيع آفاق الحياة الادارية في وجه الموظفين، ولهذا احدثت درجات جديدة حددت لها أرقام استدلالية خاصة، ولعل هذا من أهم الأسباب التي دعت إلى تغيير الأنظمة الأساسية الخاصة التي تم اعدادها في سنة 1967، ويتوقف ولوج هذه الدرجة الجديدة على بعض شروط الأقدمية بحيث ينبغي أن يكون الموظف بلغ الرتبة السابعة من سلم الأجور رقم 11 وزاول طيلة خمس سنوات على الأقل المهام المطابقة، بالاضافة إلى أن التعيين بالاختيار مقيد بحدود نسبة مائوية من عدد المناصب المقيدة في الميزانية بخصوص الاطار الذي ينتمي إليه الأعوان الممكن ترقيتهم وتنطبق هذه الحالة مثلا على المتصرفين والمقتصدين الاقليميين الرؤساء بوزارة الصحة العمومية أو المفتشين الاقليميين الرؤساء بوزارة المالية أو حتى المفتشين الاقليميين الرؤساء للصناعة التقليدية الخ...

وفي مقابل ذلك فان مبدأ الترقي بالاختيار يخفف من حدته فيما يخص الأطر المتوسطة والصغرى الامتحان المهني (أو المباراة في بعض الأحيان) الذي يعتبر مزية لايستهان بها حيث ان الترقي بالاختيار الذي لايستفيد منه سوى الأعوان البالغين الرتبة الثامنة من درجتهم يصبح مفتوحا في وجه الأعوان البالغين الرتبة الرابعة والناجحين في اختبارات الامتحان المهني، وهكذا فمن بين العونين المتوفرين على نفس النقطة والاستحقاق واللذين يرتقيان الرتبة على وجه

الفرض والاحتمال حسب النسق السريع عون ينجح في الامتحان المهني عند بلوغه الرتبة الرابعة من درجته فيترقى إلى الدرجة العليا بينما يتعين على الآخر قضاء سبع سنوات من العمل قبل بلوغ الرتبة الثامنة للترقي بالاختيار، ويستنتج من هذا أن نظام الترقي في الدرجة يساعد بكثير على الترقي الداخلي للموظفين وعلى استكمال خبرتهم الشيء الذي يتلاءم مع الأهداف المراد تحقيقها بسياسة الوظيفة العمومية ومع الشروط الخاصة بمختلف أصناف الموظفين.

وقد سبق أن رأينا أن نظام الترقي المذكور هو الذي تم تحسينه بالمرسوم بتاريخ 5 يناير 1981 المغير بموجبه النظام الأساسي الخاص بأطر الادارة المركزية والموظفين المشتركين بالادارات العمومية والذي ينبغي أن ترجع إليه مختلف الادارات لتحسين الترقي الداخلي لموظفيها. (انظر فيما سبق الصحيفة 530).

الفقرة 3 –وضعيات الموظف

عدد الوضعيات التي يمكن أن يكون الموظف في احداها أربعة: مزاولة النشاط والالحاق والتوقف المؤقت عن العمل والجندية.

أ) وضعية مزاولة النشاط

هذه هي الوضعية العادية التي يكون بها الموظف عندما يزاول بالفعل المهام المطابقة لأحد المناصب المقررة لدرجته، ويؤكد النظام الأساسي العام ان الموظف يعد كذلك مزاولا نشاطه خلال مجموع مدة رخص الأمراض والرخص الادارية (الفصل 38).

1) الرخص الادارية

تحدد مدة الرخصة السنوية في شهر عن كل سنة من العمل. أما الرخص الاستثنائية أو رخص التغيب التي لا تسقط من الرخصة السنوية فيستفيد منها على الخصوص الأعوان الأعضاء في المجالس الانتخابية وأعضاء الهيئات المتساوية الأعضاء التابعة للوظيفة العمومية قصد تمكينهم من ممارسة انتدابهم. ويمكن كذلك أن تمنح رخصة التغيب لأسباب عائلية، وأخيرا يمكن أن يستفيد من هذه الرخص الموظفون الراغبون في الحج إلى بيت الله الحرام، غير أنها في هذه الحالة تحل محل الرخصة السنوية مع العلم أن الموظف يستفيد من أيام الأعياد والعطل الرسمية المحددة قائمتها بالمرسوم بتاريخ 28 فبراير 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973) المغير بالمرسوم بتاريخ 20 غشت 1979 (الجريدة الرسمية عدد 3488 الصحيفة 2013).

2) رخص المرض

رخص المرض نوعان: الرخصة العادية (ثلاثة أشهر مع الاحتفاظ بكامل المرتب وثلاثة أشهر مع الاستفادة من نصف المرتب) والرخصة الطويلة الأمد (ثلاثة سنوات مع الاحتفاظ بكامل المرتب وسنتان مع الاستفادة من نصف المرتب)، وعند انتهاء هذه الرخص يجب أن يستأنف الموظف عمله، فاذا تعذر عليه ذلك جعل حتما في وضعية التوقف المؤقت عن العمل أو أحيل على التقاعد إن ثبت نهائيا عجزه عن العمل أو فصل عن العمل ان لم يكن قد اكتسب الحق في التقاعد.

وتجدر الاشارة في الأخير إلى رخصة الولادة المحددة مدتها في عشرة أسابيع مع الاستفادة من كامل المرتب.

ب) وضعية الالحاق

تمكن هذه الوضعية الموظف من العمل خارج إطاره الأصلي مع الاحتفاظ بالمنافع والمزايا المرتبطة بانتمائه إلى هذا الاطار. ويسر الالحاق القيام بمهام ذات مصلحة عامة تدخل في نطاق إدارة أخرى أو مقاولة عامة أو خاصة. ولا يتم الالحاق الا طبق شروط معينة وتترتب عليه آثار خاصة.

1) شروط الالحاق

يمكن أن يتم الالحاق في أربع حالات:

–لدى هيئة عمومية بمنصب يخول الاستفادة من النظام العام لمعاشات التقاعد

–لدى هيئة عمومية بمنصب لايخول الاستفادة من معاش أو لدى هيئة خاصة ذات مصلحة وطنية.

–من أجل مزاولة احدى المهام التعليمية أو القيام بمأمورية لدى دولة أجنبية أو هيئة دولية.

–من أجل ممارسة انتداب عمومي أو انتداب نقابي عندما يقتضي هذا الانتداب القيام باعمال تتنافى مع المزاولة العادية للوظيف.

ويتم الالحاق القابل للرد جوهريا بناء على طلب من الموظف. وتتمتع السلطة التسلسلية بحق النظر بصورة تقديرية فيما اذا كان من اللازم قبول هذا الطلب باستثناء الحالة الرابعة التي يكون فيها الالحاق بحكم القانون.

ويعلن عن الالحاق بقرار للوزير التابع له الموظف بناء على اقتراح من الوزير الذي يلحق الموظف لديه اذا كان المنصب المقصود يخول الاستفادة من معاش. وفي جميع الحالات الأخرى يعلن عن الالحاق بقرار للوزير الأول بناء على اقتراح من الوزراء المعنيين بالأمر بعد تأشيرة وزير الشؤون الادارية ووزير المالية (المرسوم الصادر في 25 يناير 1961 بتطبيق الفصل 48 المتعلق بالالحاق من النظام الأساسي العام المغير بالمرسوم بتاريخ 19 يناير 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3300 الصحيفة 347).

2) آثار الالحاق

ان الموظف الذي يعمل خارج اطاره الأصلي يحتفظ بحقوقه في الترقي وفي التقاعد الذي ينخرط من أجل اكتساب الحق فيه على أساس المرتب المطابق لمنصبه الجديد، وتتولى تنقيط الموظف الملحق الادارة أو الهيئة الملحق لديها التي تبلغ النقطة الممنوحة اياه إلى ادارته الأصلية.

ويمكن أن يكون الالحاق لمدة قصيرة (ستة أشهر على الأكثر قابلة للتجديد) أو لمدة طويلة (خمس سنوات على الأكثر قابلة للتجديد). ففي الحالة الأولى لايعوض الموظف ويمكن ارجاعه في الحال إلى منصبه بمجرد انتهاء مدة الحاقه. وفي الحالة الثانية يعوض الموظف وحينئذ يبرز مشكل فيما يخص ارجاعه إلى ادارته الأصلية. وينص النظام الأساسي العام في هذا الصدد على ان الموظف يرجع إلى إطاره الأصلي متى وقع شغور منصب ويعين من جديد لشغل منصب مطابق لدرجته. وهناك حكم أكثر فائدة بالنسبة لارجاع الأعوان الملحقين لدى دولة أجنبية أو هيئة دولية حيث يمكن في بعض الحالات ارجاع هؤلاء إلى إدارتهم الأصلية زيادة على العدد المحدد مع العمل على تلافي هذه الزيادة عند شغور أول منصب (الفصل 52).

ج) التوقف الموقت عن العمل (وضعية الاستيداع)

العلاقة في هذه الوضعية بين الموظف واطاره الأصلي علاقة غير وثيقة لأن الموظف الذي يعمل خارج هذا الاطار يستمر دون شك في الانتماء اليه ولكنه يفقد الاستفادة من الحق في الترقي والتقاعد وطبعا في المرتب.

ويُعلن عن التوقف الموقت عن العمل بقرار وزيري كما يمكن الاعلان عنه حتما أو بطلب من المعني بالأمر.

ويمكن الاعلان حتما عن التوقف الموقت عن العمل اذا انتهت مدة رخصة المرض ولم يستطع الموظف استئناف عمله ولو لم يثبت عجزه نهائيا عن القيام بالعمل (الفصل 56).

وتحدد مدة التوقف الموقت عن العمل في سنة واحدة يمكن تجديدها مرتين ومرة ثالثة بصفة استثنائية (الفصل 57).

ويمكن ان يقبل التوقف الموقت عن العمل بطلب من الموظف في أربع حالات: الحادث أو المرض الذي يصيب الزوج أو أحد الأولاد –الانخراط في صفوف القوات المسلحة الملكية –الدراسات أو الأبحاث ذات المصلحة العمومية –الشؤون أو الأسباب الخاصة.

وتحدد مدة التوقف المؤقت بالنسبة للحالات الثلاث الأولى في ثلاث سنوات لاتجدد الا مرة واحدة بينما تحدد بالنسبة للحالة الرابعة في سنة يمكن تجديدها مرة واحدة لمدة معادلة.

ويمكن أن يرفض التوقف الموقت عن العمل، غير أنه يقبل بحكم القانون فيما يخص الموظفات ربات الأسرة للعناية بتربية ولد يقل سنه عن خمس سنوات. ويمكن طبق شروط معينة أن تطلب المرأة الموظفة التوقف الموقت عن العمل للالتحاق بزوجها إذا كان محل اقامته بعيدا عن المكان الذي تزاول فيه مهامها.

ويجب ان تستشار اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء عندما يطلب التوقف الموقت عن العمل لأسباب خاصة.

اما استئناف العمل فيجب ان يطلب قبل انتهاء المدة المسموح بالتوقف الموقت عن العمل خلالها بشهرين على الأقل. ورغم ان القانون يخول الحق في استئناف العمل فانه لايمكن ان يتم الا عند شغور الثلاثة مناصب الأولى بالاطار الذي ينتمي اليه الموظف وإذا لم يطلب هذا الأخير استئناف عمله أو إذا رفض المنصب المعين له جاز فصله عن العمل بعد استشارة اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء.

د) وضعية الجندية

يجعل الموظف في هذه الوضعية بمقرر لرئيس الادارة أو الهيئة التي ينتمي اليها (المرسوم الملكي بتاريخ 28 يونيو 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2853 الصحيفة 1505).

ويحتفظ بحقوقه في الترقي. ويمكن اعتبار خدماته لاجل التقاعد الا أنه لا يتقاضى سوى أجرته العسكرية. وعند انتهاء هذه المدة يرجع بحكم القانون إلى إطاره الأصلي.

ويمكن أن تضاف إلى هذه الوضعية وضعية «الخدمة المدنية» التي ينظمها الظهير بمثابة قانون بتاريخ 13 غشت 1973 (المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 3 مايو 1977 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3367 الصحيفة 1401). ويمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار المدة المقضية في الخدمة المدنية عند الترقي والتقاعد. ويتقاضى المجند أجرته على أساس القواعد المحددة في المرسوم بتاريخ 14 غشت 1973 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3172 الصحيفة 2735).

الفقرة 4 –الانقطاع عن العمل

يمكن أن يتم الانقطاع عن العمل ضمن كيفيات مختلفة لاتتشابه في نوعها وآثارها.

أ) الاحالة على التقاعد

لعل هذه هي الطريقة العادية للانقطاع عن العمل عندما يبلغ الموظف سن الاحالة على التقاعد المحددة لصنف الموظفين الذي ينتمي إليه، مع العلم ان شروط الاحالة على التقاعد التي بقيت إلى هذه السنوات الأخيرة محددة بنصوص ترجع إلى عهد الحماية قد تمت مراجعتها (بما في ذلك مجموع نظام المعاشات). ويرجع ذلك في الواقع إلى أنه أصبح من الضروري سن قواعد تتلاءم ومميزات الأطر المحدثة منذ حصول البلاد على استقلالها لأن عددا وافرا من الأعوان البالغين نفس المستوى من العمر وقع توظيفهم في وقت واحد فأثر ذلك في هرم الأعمار ووضع مشاكل عويصة في طريق المسؤولين عن الوظيفة العمومية المهتمين بالمحافظة على المستوى الكافي لتوظيف أعوان جدد دون حرمان الادارة من خدمات الأعوان القدامى.

ويضاف إلى هذا أن القانون رقم 71–012 بتاريخ 30 دجنبر 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 الصحيفة 3403) حدد سن الاحالة على التقاعد في ستين سنة بالنسبة لجميع الموظفين والأعوان المنخرطين في نظام رواتب التقاعد المدنية باستثناء قضاة المجلس الأعلى وأساتذة التعليم العالي الذين حددت سن احالتهم على التقاعد في 65 سنة.

غير أن الاحالة على التقاعد يمكن الاعلان عنها طبق شروط مختلفة عندما يكون العون قد قضى احدى وعشرين سنة من العمل ودون أي شرط عندما يكون قد قضى ثلاثين سنة من العمل. وعلى العكس من ذلك يمكن أن يستفيد من المعاش الأعوان الذين حذفوا من الأطر برسم الزمانة قبل قضاء الاحدى وعشرين سنة من العمل المطلوبة بحكم القانون رقم 71–011 بتاريخ 30 دجنبر 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 الصحيفة 3396).

وهكذا فان النصين المذكورين يسهلان على الأعوان الانقطاع عن العمل بعد قضاء احدى وعشرين سنة من العمل وقبل بلوغ سن الاحالة على التقاعد. وإذا كان يسوغ لهؤلاء طلب الاحالة على التقاعد فانه يجوز للادارة كذلك ان تحيلهم عليه حتما في حدود نسبة مائوية لاتقل عن 15 من عدد المناصب المقيدة بالاضافة إلى انه يمكن الاعلان حتما عن الاحالة على التقاعد دون أي شرط بعد ثلاثين عاما من العمل.

وبهذه الطريقة يسهل تدبير شؤون الموظفين من غير أن يتحملوا الكثير من الأعباء نظرا لما عرفه نظام المعاشات من مراجعة سيتعرض إلى تفاصيلها فيما بعد.

ويمكن كذلك الاعلان عن الاحالة على التقاعد لأسباب أخرى مثل العجز البُدني أو عدم الكفاية المهنية أو التعرض لعقوبة ما. وفي الحالتين الأخيرتين يعلن حتما عن الاحالة على التقاعد بعد تدخل اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء تبعا للمسطرة التأديبية.

ب) الفصل عن العمل

يمكن الاعلان عن هذا الفصل من أجل عدم الكفاية المهنية عندما يتعذر استخدام العون في منصب مطابق لمؤهلاته وعندما لم يكتسب الحق في معاش التقاعد. ويمكن الاعلان عنه كذلك على اثر حذف المنصب. غير أن حذف المنصب يجب، نظرا لما يترتب عليه من مس خطير بحق الموظف في مواصلة الاستفادة من تعيينه أن يقرر بموجب تدبير تشريعي خاص ينص على اعلام سابق وعلى منح تعويض. ولهذا فان الفصل 80 من النظام الأساسي العام يفرض صدور ظهير خاص لهذا الغرض. وبما أن التعيين والحق المكتسب الناتج عنه يؤلفان ضمانة أساسية للموظف فان التدبير الرامي إلى التخفيض من عدد موظفي الأطر لايمكن اتخاذه الا بموجب القانون.

ج) العزل

العزل عقوبة تأديبية سيتعرض إليها بمناسبة دراسة المسؤولية التأديبية للموظف.

د) الاستقالة

يجوز لكل موظف طلب استقالته. غير أنه يتعين عليه ان يقدم طلبا صريحا بذلك مع العلم انه لايعمل باستقالته الا بعد قبولها.

وطلب الاستقالة لايمكن تأويله أو فرض احتماله حيث ان المجلس الأعلى أبطل قرارا بالحذف من الأطر على إثر طلب توقف موقت عن العمل في حالة عدم التنصيص على هذه الوضعية في النظام الأساسي الخاص الذي يخضع له العون المعني بالأمر، لأن هذا الطلب لايمكن اعتباره طلب استقالة يبرر الحذف من الأطر (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 12 مارس 1959 –قضية دوراند– مجموعة الأحكام– الصحيفة 43).

ويضاف إلى هذا أنه من الواجب قبول الاستقالة من لدن السلطة المعهود اليها بمهمة التعيين التي تنظر فيما إذا كانت الاستقالة لاتضر بالمصلحة العمومية وتصدر قرارها في ذلك خلال أجل شهرين ابتداء من تاريخ تسلم الطلب. وإلى أن يحين ذلك الوقت يجب أن يبقى الموظف المستقيل في منصبه، إذ تعتبر مغادرته اياه خطأ تأديبيا خطيرا يتجلى في ترك المنصب. كما يجب عليه الاستمرار في عمله إذا رفض طلب استقالته. ورأى المجلس الأعلى أن الموظف الذي يمتنع عن استئناف عمله بعد رفض طلب استقالته يعتبر قد ترك منصبه وقطع بذلك علاقاته مع الادارة. وفي هذه الحالة يجوز للسلطة الادارية أن تقرر عزله من غير احترام الضمانات التأديبية المنصوص عليها في النظام الأساسي العام (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 أبريل 1963 –عبد الله عبد القهار– مجموعة الأحكام –الصحيفة 144).

وصدر مرسوم ملكي بمثابة قانون بتاريخ 17 دجنبر 1968 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 تحت عدد 2930 –الصحيفة 3068) فأضفى الصبغة القانونية على هذا الاجتهاد القضائي، في الوقت الذي أراد فيه المجلس الأعلى التخلي عنه حيث أنه أضاف الفصل 75 مكرر إلى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وينص هذا الفصل على أنه يجب أن ينذر العون بضرورة استئناف عمله وأنه إذا لم يستأنف عمله بعد انصرام أجل السبعة أيام الموالية لتبليغ الانذار اليه جاز اصدار العقوبة عليه وأمكن للادارة عزله مع إيقاف حقوقه في التقاعد أو بدونه ومن غير سابق استشارة المجلس التأديبي. وتطبق هذه المسطرة كذلك على الأعوان المستقيلين الذين انقطعوا عن مزاولة مهامهم قبل أن يبلغ اليهم قبول طلب استقالتهم.

وفي حالة رفض الاستقالة لايبقى أمام الموظف إلا رفع القضية إلى اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء التي يتعين عليها ابداء رأي تبلغه إلى السلطة المختصة.

غير أن هذا الحكم الصادر الذي كانت تبرره قلة الأطر الادارية من قبل يمكن اليوم التخفيف من حدته لأنه قد يشك حتى في قيمة الخدمات التي ينجزها العون المكره على الاستمرار في عمله مع العلم ان هذا الاكراه مخالف في حد ذاته لحرية الفرد في مزاولة المهنة التي يختارها.

الفرع الرابع: واجبات الموظفين والعقوبات التأديبية

تحدد واجبات الموظف بالنسبة لمصلحة الجماعة العمومية التي تؤول متطلباتها اليوم على أساس اديولوجية ديمقراطية ليبرالية ترتكز عليها الدولة. ويتعرض من يخل بهذه الواجبات لعقوبة من لدن السلطة التأديبية. ولهذا سيعنى بدراسة واجبات الموظف المهنية (الفقرة 1) والواجبات المفروضة عليه في حياته الخاصة (الفقرة 2) ووضعيته بالنسبة للحريات العامة (الفقرة 3) ومسؤوليته التأديبية (الفقرة 4).

الفقرة 1 –واجبات الموظف المهنية

من المسلم به أن شرط المروءة المفروض وقت توظيف العون يجب بطبيعة الحال أن يبقى متوافرا طيلة الحياة الادارية وأن يعتبر بهذا واجبا من الواجبات المهنية. غير أن هناك واجبات أخرى يمكن تلخيصها فيما يلي: يجب أن يزاول الموظف مهامه وفقا لمتطلبات المصلحة كما يجب عليه أن يزاولها في دائرة احترام مقررات الرئيس التسلسلي. ويمكن أن يكون لهذه الواجبات العامة مضمون يتفاوت بتفاوت المميزات الخاصة لكل مصلحة وباعتبار نوع المهام المزاولة والمكانة التي يحتلها الموظف في السلم الاداري.

أ) واجب قيام الموظف بعمله

يلزم الموظف بان يقبل المنصب المعين له سواء وقت توظيفه أو خلال حياته الادارية. ومما لاشك فيه أن السلطة التي تعين أماكن عمل الموظفين مطالبة بان تراعي «الطلبات التي يقدمها من يهمهم الأمر وكذا حالتهم العائلية ضمن الحدود الملائمة لمصالح الادارة» (الفصل 64)، ويتعلق الأمر هنا زيادة على ذلك بمشكل يصعب حله نظرا لتحفظ وتردد الموظفين فيما يتعلق بأماكن عملهم في الأقاليم النائية. غير أن حله يقتضي أن يفرض العمل بالمصالح الخارجية خلال فترة ما من الحياة الادارية ولمدة معينة. وهذا هو ما يقرره بالذات النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية.

وإذا كان انتقال الموظف يقرر عادة من أجل حاجة المصلحة قد يشكل كذلك عقوبة مقنعة ويكون بذلك غير قانوني الا انه من الصعب اثبات قصد السلطة في هذا الصدد.

ويجب أن يمارس الموظف اختصاصاته بحيث يعمل على احترام سلطة الدولة ويكون مسؤولا عن تنفيذ الأشغال المعهود بها وعن تنفيذ الأوامر التي يصدرها لمأموريه.

ويتعين عليه أن يزاول مهامه بكيفية مستمرة مع العلم أن الواجب يستمد مبرره من مبدأ استمرارية المصلحة العمومية الذي قد يخل بها، كما سبقت الاشارة إلى ذلك، توقف الموظفين اللازمين لسيرها عن عملهم.

وإذا كان تطبيق المبدأ لايثير أية صعوبة فيما يتعلق بالأنظمة الخاصة بالرخص والغيبات أو بترك المنصب فانه يبرز على العكس من ذلك مشكلا عويصا فيما يخص ممارسة حق الاضراب.

ومن المعلوم أن الفصل 14 من الدستور يضمن حق الاضراب للجميع دون أي تمييز ويبطل المنع العام لممارسته المنصوص عليه في الفصل 5 من المرسوم بتاريخ 2 يناير 1958 (راجع فيما سبق: استمرارية المرفق العمومي وحق الاضراب).

غير أنه في حالة انعدام نص تشريعي يتناول هذا الحق الذي يضمنه الدستور يجوز للوزير الأول بوصفه رئيسا للادارة ان يتخذ بنص تنظيمي التدابير اللازمة لجعل ممارسته تتلاءم مع متطلبات المحافظة على النظام العمومي ومع حاجات السير المنتظم للمرافق العمومية الأساسية ويبقى العمل صالحا في هذه النقطة بقضاء المجلس الأعلى (17 أبريل 1961 -الحيحي محمد- مجموعة الأحكام الصحيفة 56).

وإذا كان يظهر أن الاضراب مشروع بصفة قانونية فان ممارسته يجب أن تكون محدودة النطاق بل يجوز حتى منعها على بعض أصناف الموظفين وهي بوجه عام الأصناف التي يعتمد عليها في اقرار سلطة الدولة وفي المحافظة على النظام العمومي مثل المتصرفين بوزارة الداخلية والعسكريين ورجال الشرطة وموظفي إدارة السجون ورجال القضاء. وكيفما كان الحال فان الحد من هذا الحق ومن أي حق آخر يمكن أن يعرض على نظر القاضي المختص في قضايا الشطط في استعمال السلطة.

ولا يصبح الاضراب غير مشروع الا إذا كان ممنوعا بصفة قانونية والا إذا كان الغرض منه لايقتصر على الدفاع عن المصالح المهنية. واستنادا إلى حكم المجلس الأعلى المشار إليه أعلاه يعتبر الاضراب غير المشروع خطأ تأديبيا خطيرا يترتب عليه كما هو الشأن بالنسبة لترك المنصب انفصام العلاقات النظامية التي تربط بين الموظف والادارة وحينئذ يجوز للادارة اصدار عقوبة تأديبية دون احترام المسطرة التأديبية المنصوص عليها في النظام الأساسي العام على أن تراعي في ذلك المبدأ العام لحقوق الدفاع.

ب) احترام السلطة التسلسلية

يجب أن يحترم الموظف سلطة الدولة وهذا شيء طبيعي لأنه يمثل بدوره كذلك جزءا من هذه السلطة.

ويجب عليه الامتثال لأوامر السلطة العليا التي يعتبر مسؤولا ازاءها عن تنفيذها. ومن البديهي أن مسؤوليته تزداد أهمية كلما ارتقى إلى درجة أعلى من السلم الاداري. ويمكن في بعض الأحيان أن ترتبط متطلبات التسلسل بنوع المهام المزاولة. وهكذا فان موظفي ادارة السجون يخضعون «لقواعد انضباط عسكري»عملا بنظامهم الأساسي الخاص، ولا ينتهي واجب الطاعة والامتثال الا إذا كان الأمر المراد تنفيذه غير مشروع.

أما السلطة التسلسلية التي تتمتع بحق تنظيم المرفق فتتوفر كذلك على سلطة اصدار الأوامر والتعليمات مع العلم أن هذه السلطة تتعارض مع كون المامورين يتمتعون في بعض الأحيان باختصاصات ينفردون بممارستها. وإذا كان لايجوز للرئيس التسلسلي من الوجهة القانونية ابطال المقرر غير المطابق للتعليمات مع استطاعته ابطال المقرر غير المشروع فان احترام التعليمات لاينتج في الواقع سوى عن كونه يتمتع بالسلطة التأديبية ويلعب دورا في الترقي.

الفقرة 2- الواجبات المفروضة على الموظف في حياته الخاصة

بما أنه يتعذر التمييز بين الوظيفة والشخص الذي يزاولها فان الواجبات المفروضة على الموظفين تمتد إلى حياتهم الخاصة. ويتجلى ذلك في أن وجوب الاقامة بمكان مزاولة الوظيفة يرتبط على سبيل المثال ارتباطا مباشرا بحاجة المصلحة.

وتتعلق هذه الواجبات الأساسية بالسر المهني من جهة وبعدم امكانية مزاولة نشاط مهني متعارض.

أ) السر المهني

إذا كان بعض الموظفين فقط ملزمين بالسر المهني فان كل موظف ملزم بكتمان سر المهنة المحدد مضمونه بتفصيل في الفصل 18 من النظام الأساسي العام، ويتعلق «بالأعمال والاخبار التي يعلمها اثناء تأدية مهامه أو بمناسبة مزاولتها. ويمنع كذلك منعا كليا اختلاس أوراق المصلحة ومستنداتها أو تبليغها للغير بصفة مخالفة للنظام» ويجوز للوزير الذي ينتمي إليه الموظف وحده أن يحرره من هذا الواجب.

غير أن تأويل هذا الحكم تأويلا حرفيا يجعل من الادارة عالما منغلقا على نفسه محتفظا بأسراره قد لايتلاءم مع الادارة العمومية التي تعتبر إدارة جميع المواطنين الذين تعمل على خدمتهم بالاضافة إلى أن الادارة ككل مؤسسة أخرى يجب أن تيسر البحث العلمي والمعرفة العامة. وأخيرا فان ضرورة تقريب الادارة من المواطنين تقتضي أن تكون أبواب هذه الادارة مفتوحة في وجه الجميع. ولعل هذه الأسباب كلها تحمل على التسليم بتأويل متحرر ومتساهل فيه لواجب السر المهني لاسيما وأن الموظفين ينزعون بكيفية طبيعية إلى الانزواء في عالم الأسرار.

ويظهر اليوم أن المرء أصبح شاعرا تمام الشعور بضرورة الاطلاع على الادارة ونشر أخبارها. وما أكثر الموظفين السامين الذين يضعون رهن إشارة الباحثين والجامعيين ليس فقط المعلومات الناتجة عن تجاربهم ولكن حتى الوثائق اللازمة لمن ينكبون على دراسة المشاكل التي تثيرها الادارة، ولعل احداث المركز الوطني للتوثيق (المرسوم بتاريخ 18 دجنبر 1972) يبلور بصور تامة هذا الاهتمام حيث أنه يتعين على الادارات والهيئات العمومية أن توافيه بانتظام بنظير من جميع الأشغال التي تهم التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمملكة باستثناء بعض الوثائق السرية (1).

ب) المنع من مزاولة نشاط مهني متعارض

لايجوز للموظف الجمع بين نشاطين عموميين الا بصفة استثنائية وموقتة أو الا إذا كان النشاط الثاني لايكتسي سوى صبغة عرضية.

وبالأحرى لايجوز له أن يزاول بصفة مهنية نشاطا خاصا يدر عليه ربحا. ويستمد هذا المنع مبرره من منفعة المصلحة لأن الموظف ملزم بان يكرس كل وقته للجماعة التي تستخدمه، ولأن نشاطه الأصلي قد يتضرر من مزاولة نشاط آخر مع العلم أنه يخشى أن يفقد الموظف حريته واستقلاله في العمل. ولهذا فان النظام الأساسي العام ينص على بعض الاحتياطات.

ويجب أن يصرح الموظف بمهنة زوجه كلما كان هذا الأخير يزاول نشاطا يدر عليه ربحا (الفقرة 2 من الفصل 15)، «ويمنع أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت أي اسم كان، في مقاولة موضوعة تحت مراقبة الادارة أو المصلحة التي ينتمي إليها أو على اتصال بهما

(1) لقد صدر في فرنسا بتاريخ 17 يوليوز 1978 قانون ينص على أنه يحق للمواطنين الاطلاع على مجموعة من الوثائق الادارية: الملفات والتقارير والدراسات والبيانات والاحصاءات والتوجيهات..الخ.

مصالح من شأنها أن تمس بحريته» (الفصل 16). وتفرض هذه الموانع كذلك على الموظف ولو كان في حالة التوقف المؤقت عن العمل أو بعد انقطاعه عن العمل بصفة نهائية (الفصلان 83و84). غير أن هذه الموانع المختلفة لاتطبق على انتاج المؤلفات العلمية أو الأدبية أو الفنية مع العلم أنه لايجوز للموظف بيان صفته الا باذن من الوزير الذي ينتمي إليه.

وهناك أخيرا استثناءات تمكن بعض الموظفين من مزاولة مهنة حرة مرتبطة بمهامهم. غير أنها استثناءات قابلة دائما للرد والالغاء رعيا لمنفعة المصلحة. ويمكن أن يمنعها في كل حالة على حدة الوزير بعد موافقة الوزير الأول.

ومتى كان ذلك ممكنا طبقت على مزاولة النشاط الذي يدر ربحا مسطرة الحد من الجمع بين الأجور الا ان هذا الحد غير منظم فيما يتعلق بالأجور الخاصة.

الفقرة 3 الموظف والحريات العامة

يجوز للموظف باعتباره فردا من سائر الأفراد أن يطالب بالاستفادة من الحريات التي يقرها الدستور لأن المبدأ يخوله حرية الرأي والحرية النقابية. وبما أن الموظف مسؤول عن وظيفة عمومية فان ممارسة هذه الحريات تخضع لبعض الشروط.

أ) حرية الرأي

تقتضي المساواة في تقلد الوظائف والمناصب العمومية حرية الرأي المقررة في النظام الأساسي العام والمؤكدة في الدستور، ولا يجوز ان تدرج في ملفه أية إشارة لنزعاته السياسية أو الفلسفية أو الدينية (الفصل 20).

غير أنه ينبغي هنا التمييز بكل عناية بين حرية الرأي المعترف بها بصورة شاملة وبين حرية التعبير عن هذا الرأي الخاضعة لبعض الشروط.

وإذا كانت حرية الرأي حرية شاملة فليس معنى هذا أن الآراء المبتدعة للموظف لايكون لها تأثير على ارتقائه المحتمل إلى «المناصب العليا» التي تتمتع فيها السلطة المعهود اليها بمهمة التعيين بنفوذ تقديري لأن المعرفة الحقيقية أو المحتملة لآراء الموظف يمكن أن تحول دون تعيينه بأحد هذه المناصب العليا التي يطالب أصحابها في غالب الأحيان بالولاءالسياسي وحتى بالولاء الايديولوجي.

وبما أن التعبير عن الرأي خاضع لبعض الشروط فانه من الطبيعي أن لايستطيع الموظف أن ينتقد علنا عمل المصلحة التي ينتمي إليها. ومن الطبيعي كذلك أن يمنع عليه الجهر بآراء حاسمة لأن من شأنها ولو وقع التعبير عنها خارج وقت العمل أن تشكك في حياد الادارة التي تخدم الجميع على قدم المساواة.

وإذا كان من غير الممكن تحديد مضمون هذا الحد من التعبير عن الرأي بصورة أكثر تفصيلا فانه يمكن فقط التأكيد أن الموظف خاضع لواجب تحفظ واحتراز عام يتجلى مضمونه عمليا على أساس الظروف ونوع المهام المزاولة ومستوى التسلسل الاداري للموظف تحت مراقبة القاضي المختص في قضايا الشطط في استعمال السلطة.

وهناك مشكل خاص يتعلق بالنشاط السياسي للموظفين الذي هو في حد ذاته تعبير عن الرأي. هذا وقد ظهر أن النشاط السياسي يتنافى ومزاولة بعض المهام حيث أن الفصل 17 من الظهير بتاريخ 15 نونبر 1958 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 تحت عدد 2404 مكرر الصحيفة 2849 الاستدراك بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959) منع الانضمام إلى حزب سياسي على العسكريين المزاولين عملهم والقضاة ورجال القوات المساعدة وحراس السجون وضباط وحراس الغابات وأعوان المصالح العاملة بالجمارك (1). ويضاف إلى هذا أن بعض الموظفين تطبق عليهم أحكام النصوص التشريعية المتعلقة بالانتخاب المحلي أو الوطني حيث أن العسكريين ورجال القوة العمومية لايؤهلون للانتخاب بينما يطبق عدم أهلية الانتخاب المطلقة على القضاة ورجال السلطة والعسكريين ورجال قوات الشرطة كما يطبق عدم أهلية الانتخاب لمدة متفاوتة بالنسبة لبعض الموظفين الذين لايمكن انتخابهم في الدوائر الداخلة في نطاق دائرة النفوذ التي يزاولون أو يكونون قد زاولوا فيها مهامهم.

ب) الحرية النقابية

ان حرية الموظفين النقابية التي نص عليها النظام الأساسي العام وأقرها دستور سنة 1962 يجب أن تمارس وفقا للنصوص التشريعية المعمول بها ولا سيما المتعلقة منها بالوظيفة العمومية.

وإذا كان من الواجب ان لا تكون للانتماء إلى منظمة نقابية بأي وجه من الوجوه آثار على «وضعية الموظفين الجاري عليهم النظام الأساسي العام» فان المكانة المخصصة لنقابات

---

(1) وقع تشديد العقوبات الجنائية الصادرة عن المخالفة لهذا المنع بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 10 أبريل 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 عدد 3154 ص 1064) المغير للظهير الصادر سنة 1958 بتنظيم الحق في تأسيس الجمعيات.

الموظفين كانت في سنة 1958 أوسع نطاقا منها الآن، لان الامتياز الذي كانت تحظى به في تمثيل الموظفين في حظيرة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية قد سحب منها على اثر التغيير المدخل على النظام الأساسي العام سنة 1967.

ثم ان ممارسة الحرية النقابية التي يمكن تنظيمها يجوز كذلك منعها وهذا بالضبط ما نصت عليه الفقرة 3 من الفصل 2 من الظهير الصادر في 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية التي يستفاد منها أن الحق النقابي لايعترف به للموظفين المكلفين بالسهر على سلامة الدولة وبالمحافظة على النظام العمومي. وهكذا حرمت الانظمة الأساسية الخاصة من الحق النقابي جميع الموظفين العسكريين ورجال الشرطة وممثلي سلطة الدولة مثل القضاة والمتصرفين بوزارة الداخلية والموظفين الذي يزاولون مهام تتصل اتصالا وثيقا بالمحافظة عن النظام العمومي وموظفي ادارة السجون

ويضاف إلى هذا أن المرسوم الملكي بتاريخ 12 أكتوبر 1966 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2816 الصحيفة 2109) الذي غير الفصل 4 من المرسوم الصادر في 5 مايو 1958 بشأن ممارسة الحق النقابي للموظفين قد وسع نطاق المنع حيث أن هذا الحق أصبح محظورا على كل شخص كيفما كان يزاول لحساب جماعة أو هيئة عمومية أو لحساب مصلحة ذات منفعة عامة مهمة تخول الحق في حمل السلاح.

غير أنه يجوز لبعض الأعوان تأسيس جمعيات مهنية (رجال القضاء والمتصرفين بوزارة الداخلية) يعهد إليها بمهمة الدفاع عن المصالح الأدبية والمادية لأعضائها.

وتمارس الحرية النقابية، عندما يعترف بها، طبق الشروط المنصوص عليها في المرسوم بتاريخ 5 مايو 1958 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1958 تحت عدد 3272 الصحيفة 922) المتخذ على أساس الظهير المتعلق بتنظيم النقابات المهنية حيث أنه يتعين التصريح بالمنظمات النقابية خلال الشهرين الموالين لتأسيسها كما يتعين عليها ايداع أنظمتها الأساسية وتقديم قائمة أعضاء مكاتبها.

وتتمتع النقابات من أجل القيام بمهمتها المقتصرة على الدفاع عن المصالح المهنية بأهلية قانونية تامة حيث أنه يجوز لها أن تقيم الدعاوي لدى القضاء وأن تقدم على الخصوص طلب الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات التنظيمية المتعلقة بالنظام الأساسي للموظفين وضد القرارات الفردية التي تمس بالمصالح الجماعية للموظفين.

الفقرة 4 –المسؤولية التأديبية

يضمن احترام الواجبات المفروضة على الموظف بوجود سلطة تأديبية. وإذا كان وجود هذه السلطة أمرا لاينازع في ضرورته فانه ينبغي كذلك حماية الموظف من احتمال استعمالها استعمالا تعسفيا. وهذا هو ما تهدف إليه بالذات الضمانات التأديبية.

وسيعنى في هذا الصدد بتناول المعالم العامة للمسؤولية التأديبية وبالتعرض للخطأ والعقوبة والمسطرة التأديبية.

أ) المعالم العامة للمسؤولية التأديبية

تختص بابراز المسؤولية التأديبية السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين ويدخل تحريك المتابعة التأديبية في نطاق نفوذها التقديري، الشيء الذي يفسر عمليا أن الخطأ غير محدد بصفة قانونية. وتعتبر هذه المسؤولية أساسا مسؤولية ادارية ومهنية لأن العقوبات ليست سوى عقوبات مهنية لاتمس الموظف الا في وضعيته الادارية ولأنها عقوبات حصر القانون بيانها.

وتمارس السلطة التأديبية ضمن حدود مسطرة تذكر في بعض جوانبها بالمسطرة الجنائية ولكنها تختلف عنها بانعدام تحديد قانوني للخطأ ولو أن هذا التحديدَ مستحيل في الحقيقة. غير أن هذا القصور تعوضه المراقبة التي يجريها القاضي.

ب) الخطأ التأديبي

الخطأ التأديبي هو كل اخلال بالواجبات المفروضة على الموظف. وليس في الامكان اعطاء تحديد أكثر دقة للخطأ الذي يرتبط بعوامل مختلفة ولا سيما منها الظروف الواقعية والوضعية الخاصة بالموظف المعني بالأمر. ولهذا فان السلطة التسلسلية تتولى على أساس هذه المعطيات العملية تقدير ماإذا كان سلوك الموظف يشكل خطأ.

وهنا يتجلى ضمان أساسي لفائدة الموظف حيث أنه يجوز له أن يطلب من القاضي النظر في هذا التقرير. وتعتبر هذه المراقبة ذات أهمية بالغة لأن القاضي يجريها ليس فقط على صحة الأفعال ولكن كذلك على وصفها.

1) يتأكد القاضي من حقيقة الأفعال المنسوبة إلى الموظف. ويرى المجلس الأعلى ان العقوبة لاتستند إلى أي أساس قانوني عندما تكون الأسباب التي تتذرع بها الادارة غير

مدعمة «بأي فعل من شأنه أن يبررها ويمكن التأكد من صحته المادية» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 4 دجنبر 1958 –محمد بنشقرون– مجموعة الأحكام–الصحيفة 27 –الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 يناير 1962 –القباج محمد بن الطاهر –مجموعة الأحكام–الصحيفة 21). وفيما يتعلق بعقوبة صادرة على عون يواخذ عليه عدم الطاعة والانضباط والاخلال بسير المصلحة يلاحظ المجلس الأعلى «ان هذه الأسباب محددة بدقة كافية وان التحقيق لايبرز أنها غير صحيحة ماديا» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 يونيو 1964 –مجلة المحاكم المغربية 1964 الصحيفة 94).

2) يتأكد القاضي بعد ذلك من أن الأفعال كفيلة باعتبارها أخطاء تأديبية.

حيث أن المخالفات التي ارتكبها قابض البريد لنظام المحاسبة الداخلية للمكاتب من شأنها أن تبرر قانونا اصدار عقوبة رغم التسليم بأن الادعاءات المتعلقة بسوء تصرف السيد فلان ازاء العموم وازاء الموظفين ليست دقيقة بالقدر الكافي لاعتبارها أخطاء تأديبية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 15 يوليوز 1963 –محمد التادلي– مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1964 الصحيفة 204).

ويختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي لأن كل خطأ جنائي لايكون بالضرورة خطأ تأديبيا. كما أن الجنح المرتكبة عن عمد المعاقب عليها جنائيا يمكن أن لاتكون أخطاء تأديبية. وعلى العكس من ذلك يمكن أن يعتبر خطأ تأديبيا كل تصرف لم تترتب عليه متابعة جنائية أو لم يصدر بشأنه حكم بعقوبة. ومهما يكن من أمر فان السلطة الادارية غير مقيدة بالوصف الذي يحدده القاضي الجنائي بالنسبة للأفعال المقصودة الا انها تلزم على النقيض من ذلك بالملاحظات المتعلقة بالوجود المادي للأفعال التي أثبتها القاضي الجنائي. ولهذا فان الفصل 70 للنظام الأساسي العام ينص في حالة متابعة جنائية على امكانية وقف المسطرة التأديبية إلى أن يصدر الحكم عن هذه المحكمة ويمكن وقف هذه المسطرة كذلك إلى ان يصير الحكم نهائيا (الفقرة 5 الفصل 73).

ج) العقوبة التأديبية

على خلاف ما هو عليه الأمر بالنسبة للأخطاء فان العقوبات مبينة على سبيل الحصر في الفصل 66 من النظام الأساسي العام وهكذا تكون العقوبة مماثلة بالنسبة لجميع الموظفين، ولا يجوز للسلطة الادارية خلق عقوبات حسب هواها.

وترتب هذه العقوبات حسب تزايد الخطورة كما يلي: الانذار –التوبيخ –الحذف من لائحة الترقي –الانحدار من الطبقة –القهقرة في الرتبة –العزل من غير توقيف حق التقاعد –والعزل مع توقيف حق التقاعد.

وهناك عقوبتان تكتسيان صبغة خصوصية وهما الحرمان الموقت من كل أجرة باستثناء التعويضات العائلية لمدة لاتتجاوز ستة أشهر والاحالة الحتمية على التقاعد (إذا كان الموظف قد اكتسب الحق في التقاعد).

وتشمل المراقبة القضائية كذلك العقوبات الصادرة التي يجب أن تكون مطابقة للعقوبات المنصوص عليها في النظام الأساسي العام، ويجب أن تحترم فيها المبادىء العامة للقانون بحيث لايكون للعقوبة أثر رجعي ويجب أن لاتصدر على الموظف من أجل خطأ سبق زجره بعقوبة من قبل (لايعاقب المجرم عن الفعل الواحد مرتين). هذا وقد طبق المجلس الأعلى هذا المبدأ الأخير في حكم بتاريخ 8 دجنبر 1965 –الاسماعيلي المهدي العلوي (مجموعة الأحكام الصحيفة 217) الغي بموجبه قرار الفصل عن العمل استنادا إلى حكم جنائي ترتب عليه طرد المعني بالأمر من المنصب الذي كان يشغله لدى هيئة عمومية أخرى. غير أن احترام هذا المبدأ لايحول دون اعتبار الأخطاء السابقة لتحديد العقوبة الواجب تطبيقها على خطأ تأديبي جديد ارتكبه الموظف (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 4 دجنبر 1958 –كورتي– مجموعة الأحكام الصحيفة 31).

غير أن هناك حدا لايمكن أن يتعداه القاضي أبدا وهو الحد المتعلق بتكييف العقوبة مع الخطأ: لأنه متى كان من شأن الخطأ تبرير عقوبة بصفة قانونية، اسند اختيار هذه العقوبة إلى تقدير السلطة المعهود إليها بمهمة التأديب، وأصبح من غير الممكن عرضه على نظر القاضي المختص في قضايا الشطط في استعمال السلطة. ويعتبر هذا القضاء أمرا ثابتا ومستمرا على الاطلاق (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –محمد التادلي– الحكم المشار إليه أعلاه).

وبصرف النظر عن الحق في اصدار عقوبة ما تتمتع السلطة التأديبية بحق إيقاف الموظف الذي ارتكب هفوة خطيرة (الفصل 73). ويعتبر الايقاف عن العمل تدبيرا تحفظيا تتخذه بحكم القانون السلطة التسلسلية رعيا لمنفعة المصلحة ولو لم يقرر بأي نص (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17 أبريل 1961 –الحيحي محمد– الحكم المشار إليه أعلاه)، وللعامل إيقاف كل موظف بالمصالح الخارجية يزاول مهامه في حدود الاقليم.

ويمكن أن يشفع الايقاف عن العمل بالحرمان الكلي أو الجزئي من المرتب مع العلم أن انعدام الخدمة المنجزة في حالة الايقاف عن العمل لايترتب عليه الحرمان من المرتب (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 دجنبر 1965 –جعفر محمد– مجموعة الأحكام–الصحيفة 220) وان الموظف يحتفظ بالتعويضات العائلية. ويقتضي نوع التدبير نفسه أن تسوى وضعية الموظف في أقرب وقت ممكن. وفي هذا كذلك ضمانة له حيث ان الايقاف عن العمل ينبغي أن لا يكون عقوبة مقنعة. وإذا انصرم أجل أربعة أشهر ابتداء من يوم

الايقاف عن العمل ولم يشرع في إجراء أية متابعة تأديبية أو شرع في اجرائها ولم تفض إلى اتخاذ أي قرار، فان الموظف الموقف عن عمله يستفيد من جديد بكامل مرتبه وبالحق في استرجاع المبالغ المقتطعة من هذا المرتب. وإذا لم تفض المسطرة إلى اصدار أية عقوبة، أو إذا افضت إلى اصدار عقوبة خفيفة (مثل الانذار والتوبيخ والحذف من لائحة الترقي) كان للموظف الحق كذلك في استرجاع المبالغ المقتطعة من مرتبه. ورغم أن النص لم يشر إلى ذلك فانه يظهر من البديهي أن الموظف يرجع إلى منصبه في جميع الحالات. غير أن وجوب التسوية السريعة لوضعية الموظف الموقف عن عمله لايطبق عندما تجري بشأن هذا الموظف متابعة جنائية. وفي هذه الحالة تنص الفقرة 5 من الفصل 73 على ان حالته لا تسوى نهائيا الا بعد أن يصير الحكم الصادر عليه من المحكمة الزجرية نهائيا. ولاتطبق في هذه الحالة الأحكام الخاصة بإعادة المرتب بكامله إلى الموظف.

د) المسطرة التأديبية

تستمد هذه المسطرة إلى حد ما من المسطرة القضائية التي تهدف إلى حماية الموظف، غير أن السلطة المعهود اليها بمهمة المعاقبة تحتفظ مع ذلك ببعض الحرية.

أما المبدأ المطبق في المسطرة فهو المبدأ المتعلق بحقوق الدفاع لأن لكل موظف متابع الحق في الدفاع عن نفسه. وينظم النظام الأساسي العام هذا الحق الذي يتجلى في تبليغ الملف وفي المثول أمام المجلس التأديبي. وهنا ينبغي التأكيد أنه يجب الاستماع دائما الى إيضاحات المعني بالأمر بشأن الأفعال المنسوبة اليه في الحالات الأشد خطورة التي يترتب فيها على الخطأ انفصام العلاقات النظامية التي تربط الموظف بالادارة مثل ترك المنصب والمشاركة في الاضراب الممنوع (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 9 يوليوز 1960 –ادريس بن عباس الصقلي– مجموعة الأحكام، الصحيفة 138)، ويمكن أن يطالب بنفس الحق الأعوان العموميون الذين لاتشملهم الضمانات النظامية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 9 يوليوز 1959 –احمد بن يوسف– مجموعة الأحكام الصحيفة 62).

1) تبليغ الملف

تنطبق على هذه المسألة الفكرة المعقولة والعادلة التي تقتضي أن يطلع من تراد معاقبته على الأفعال المنسوبة إليه، ويجب زيادة على ذلك ان يكون متيقنا من أن متابعته لاتجرى الا على أساس هذه الأفعال. وإذا توافر الشرطان المذكوران جاز للموظف الدفاع عن نفسه عن علم تام بقضيته. وهكذا فان تبليغ الملف يبرز الصبغة الحضورية للمسطرة.

ويعتبر واجب تبليغ الملف مستوفى بمجرد ما تمكن الادارة المعني بالأمر من الاطلاع عليه ويبقى على هذا الأخير أن يطالب بتبليغه اياه. ولهذا ينبغي اخباره في الوقت المناسب بالمسطرة المجراة ضده.

2) المثول أمام المجلس التأديبي

لايطالب بهذا المثول الا فيما يخص الحكم بأشد العقوبات لأن السلطة التأديبية غير ملزمة باستدعاء المعني بالأمر من أجل الحكم بالانذار والتوبيخ، وفي هذه الحالة يجب ان يكون الحكم بالعقوبة مدعما باسباب من أجل تيسير المراقبة القضائية. ولعل هذه الحالة من الحالات النادرة التي يجب فيها تدعيم المقررات الادارية بأسباب.

أما اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء المجتمعة في شكل مجلس تأديبي فيجب ان تتألف بكيفية لاتضم معها أي عضو تقل درجته عن درجة العون المعروضة حالته عليها. وترفع القضية إلى المجلس السلطة المتمتعة بالنفوذ التأديبي بموجب تقرير كتابي يتضمن بيان الأفعال المنسوبة إلى الموظف والظروف التي تم فيها ارتكابها، ويضفي هذا التقرير الكتابي الصبغة الرسمية على الأفعال التي يواخذ بها المعني بالأمر. ويجوز للمجلس الأمر باجراء بحث لتتميم معلوماته.

ويطلب من الموظف المثول أمام المجلس، ويجب أن يتم استدعاؤه طبق شروط تمكنه عمليا من الحضور للدفاع عن نفسه. وتعتبر العقوبة صادرة على اثر مسطرة غير قانونية عندما لا تقوم الادارة بأي عمل من شأنه أن يمكن المعني بالأمر من أن يتسلم ولا سيما بمكان اقامته الفعلية استدعاء للمثول أمام المجلس التأديبي، لأنها تحرمه بذلك من امكانية تقديم وسائل الدفاع عن نفسه (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –بتاريخ 18 مارس 1963 –المفضل محمد دكون– مجموعة الأحكام – الصحيفة 133).

ويحق للموظف احضار شهود كما يحق ذلك أيضا للادارة ويجوز له تقديم ملاحظاته شفويا أو كتابة كما يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره. ويصدر المجلس حينئذ رأيا يتضمن اقتراحات مدعمة في العقوبة في أجل شهر يبتدىء من اليوم الذي رفعت فيه القضية اليه (ثلاثة أشهر إذا أصدر الأمر باجراء بحث). وفي حالة متابعة جنائية مدعمة بأسباب من أجل نفس الأفعال الداعية إلى اجراء المتابعة التأديبية يجوز له تأجيل الادلاء برأيه الى ان يصدر الحكم عن المحكمة الزجرية.

ولا يلزم رأي المجلس التأديبي السلطة الادارية الا بصورة جزئية إذ انه يجوز للسلطة المتمتعة بحق التأديب أن تصدر بعد موافقة الوزير الأول عقوبة أشد من العقوبة التي اقترحها المجلس.

هـ ـ الطعون القضائية

يجوز دائما للموظف الصادرة في حقه عقوبة تأديبية أن ينازع في مشروعيتها عن طريق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وأن يطالب زيادة على ذلك بتعويض عن طريق المحاكم العادية اذا الحقت به العقوبة غير المشروعة ضررا ما.

ويترتب على ابطال العقوبة الزام الادارة بتصحيح الحياة الادارية للمعني بالامر فيما اذا اخلت بها العقوبة غير المشروعة. ويباشر تصحيح الحياة الادارية تحت مراقبة القاضي المختص في قضايا الشطط في استعمال السلطة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17 يوليوز 1963 – مالي – مجموعة الأحكام الصحيفة 183). ويجب أن يتم هذا التصحيح ليس فقط على أساس الترقي العادي بالأقدمية ولكن على أساس الترقي الاستثنائي بالاختيار كذلك. وفي الحكم المشار اليه أعلاه أكد المجلس الأعلى أن للقاضي الحق في التأكد استنادا الى الأوراق المدرجة في الملف مما اذا كان للطالب استحقاق في الترقي الاستثنائي يعادل أو يفوق استحقاق زملائه الذين استمروا في عملهم والذين استفادوا عمليا من هذا الترقي.

واذا فضل الطالب الحصول على تعويض عن الضرر اللاحق به جاز له تقديم طعن لدى المحاكم العادية التي تختص حينئذ بالحكم على الدولة مع النظر في مشروعية المقررات الصادرة بالعقوبة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 13 أبريل 1961 – بورومي – مجموعة الأحكام – الصحيفة 110 وبتاريخ 20 مايو 1963 – السيد فور، مجلة القانون المغربية 1965 – الصحيفة 48 – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1964 – الصحيفة 51 – مجموعة الأحكام – الصحيفة 277).

وكيفما كان الحال لايجوز للطالب أبدا أن يضيف استنتاجات تتعلق بالحصول على التعويض الى استنتاجاته الرامية الى إبطال العقوبة غير القانونية من أجل الشطط في استعمال السلطة.

ويمكن أن تسحب مقررات العقوبة المدرجة في الملف ماعدا اذا حذف الموظف من الوظيفة. ويجوز للموظف خلال خمس سنوات بالنسبة للتوبيخ والانذار وعشر سنوات بالنسبة للعقوبات الأخرى أن يقدم الى الوزير الذي ينتمي اليه طلبا يلتمس فيه أن لايبقى في ملفه أي أثر للعقوبة الصادرة عليه. واذا أصبحت سيرة الموظف مرضية بعد العقوبة الصادرة عليه «فانه يستجاب لطلبه» بعد استشارة المجلس التأديبي (الفصل 75).

و) المسؤوليات المختلفة

ينبغي التذكير في هذا الصدد بأن المسؤولية التأديبية ليست هي المسؤولية الوحيدة التي يمكن أن يتعرض اليها الموظف لأن الأمر يمكن أن يتعلق كذلك بمسؤوليته المدنية

والجنائية. وفيما يخص المسؤولية المدنية يمكن أن تبرز على شكل الخطأ الشخصي (أنظر فيما يلي: المسؤولية). ورغبة في محاربة الرشوة صدر في 20 مارس 1965 قانون بإحداث محكمة العدل الخاصة يعهد اليها بزجر هذه الأفعال (القانون المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2736 الصحيفة 670 المغير بالمرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 11 دجنبر 1965 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1965 تحت عدد 2774، الصحيفة 2738) وأعيد تنظيم هذه المحكمة بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 6 أكتوبر 1972 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1972 تحت عدد 3128 الصحيفة 2611) المغير بالقانون بتاريخ 25 دجنبر 1980 (الجريدة الرسمية الصادرة 1981 تحت عدد 3560 الصحيفة 72)وعهد اليها بالمعاقبة على جرائم اختلاس أموال الدولة والغدر والرشوة فأصبحت مختصة بالنظر في قضايا الأشخاص الذين يعدون موظفين حسب مدلول الفصل 224 من القانون الجنائي (1).

وتنبغي الاشارة في الأخير الى أنه ليس هناك مبدأ عام للمسؤولية المالية يلزم الموظفين بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالجماعات العمومية في أثناء مزاولة مهامهم، ولايعمل بهذه المسؤولية الا بالنسبة للمحاسبين العموميين (الظهير بتاريخ 2 أبريل 1955 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1955 تحت عدد 2219 الصحيفة 1257) وينص الفصل 7 من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية على مبدأ مسؤولية الآمرين بالصرف (2).

---

(1) من المعلوم أن مفهوم الموظف حسب مدلول الفصل 224 من القانون الجنائي أوسع بكثير من المدلول الناتج عن الفصل 2 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، اذ يمكن أن يشمل أعوان الهيئات العمومية الصناعية والتجارية وكذا بعض الأشخاص عندما يسند إليهم المشرع مهمة ذات مصلحة عامة.

واستنادا إلى تحليل المهمة التي عهد بها المشرع إلى شركة الخطوط الملكية المغربية أو الى القرض الشعبي للمغرب التابعة له الأبناك الشعبية الجهوية رأت محكمة العدل أن هذين الجهازين يضطلعان بمهمة ذات مصلحة عامة وأن أعوانهما يمكن اعتبارهم موظفين، حسب مدلول الفصل 224 من القانون الجنائي (انظر الحكم بتاريخ 10 يوليوز 1975 المتعلق بشركة الخطوط الملكية المغربية والحكم بتاريخ 8 دجنبر 1975 المتعلق بالقرض الشعبي وهما الحكمان المشار إليهما في كتاب الوزاني: «محكمة العدل الخاصة» الرباط –1977– ص 67 وما يليها). وعلى العكس من ذلك قررت المحكمة أن البنك المغربي للتجارة الخارجية رغم ارتباطه مع الدولة باتفاقية تمكن من أن يعهد اليه بمهام مختلفة ذات مصلحة عامة قد احتفظ بامكانية مزاولة «الأنشطة التي تزاولها كل مؤسسة بنكية عادية». ولهذا يجب أن تبحث المحكمة عن نوع النشاط المرتبط بالأفعال المجرمة بحيث متى دخل هذا النشاط في نطاق «الأنشطة التي تزاولها كل مؤسسة بنكية عادية» اصبح من غير الممكن اعتبار العون موظفا حسب مدلول الفصل 224 من القانون الجنائي وأصبحت المحكمة بدورها غير مختصة: الحكم بتاريخ 24 يناير 1977 المتعلق بالاتحاد المغربي للأبناك والبنك المغربي للتجارة الخارجية (راجع الوزاني: «محكمة العدل الخاصة» المنشور باللغة العربية 1977 ص 84 وما يليها).

(2) راجع لوز: ص 442 وما يليها و450 – المرجع السالف ذكره.

LOZE (M): op. cit., pp. 442 s et 450.

غير أن هذه المسؤولية نظمت في النهاية بالقانون رقم 79–12 المتعلق بإحداث المجلس الأعلى للحسابات (الجريدة الرسمية عدد 3490 مكرر الصحيفة 2142) اذ أسند الى هذا المجلس الاختصاص القضائي للمعاقبة على خرق قواعد الميزانية والمالية الذي يرتكبه ليس فقط الموظفون وحتى الأعوان والمسؤولون بجميع الأجهزة الخاضعة للمراقبة.

ويمكن أن يرفع القضايا الى المجلس كل من رئيس مجلس النواب والوزير الأول ووزير المالية والوزراء كما يمكن أن يرفعها اليه الوكيل العام للملك تلقائيا أو بمسعى من رئيس المجلس. ويمكن أن تصدر العقوبات المالية بغرامة تصل الى ضعف الأجر السنوي الذي يتقاضاه العون المحكوم عليه.

ويجب التأكيد في هذا الصدد أن الجماعات العمومية تتوفر على الحق في إقامة دعوى الرجوع على الأعوان المعسرين الذين حكم عليهم بدلا منها بمنح تعويض للمصابين بأضرار ناتجة عن خطأ شخصي.

الفرع الخامس: الامتيازات الممنوحة للموظفين

يستفيد الموظفون في مقابل الواجبات المفروضة عليهم من امتيازات قانونية ومادية.

الفقرة 1 – الامتيازات القانونية

يستفيد الموظفون من حق حمايتهم من لدن الدولة التي تستخدمهم والتي يتعين عليها أن تحميهم من التهديدات والتهجمات والاهانات والتشنيع والسباب التي قد يستهدفون لها بمناسبة القيام بمهامهم، ويجب عليها كذلك أن تعوض الأضرار الناتجة عن ذلك. وهكذا فإنها تحل محل أعوانها في الحقوق والدعاوي ضد المتسببين في الضرر (الفصل 19) ويضاف الى هذا أن نظام مسؤولية الموظفين يحمي كذلك مصالحهم لأن الموظف الذي يلحق ضررا بالغير أثناء مزاولة مهامه لاتبرز مسؤوليته المدنية الا اذا ارتكب خطأ شخصيا. وعملا بالفصلين 79 و 80 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود يجب أن يحلل القاضي نوع الخطأ وأن يحكم على الادارة اذا كان هناك خطأ مهني.

ومما ينبغي الاشارة اليه كذلك مسطرة مخاصمة القضاة (الفصل 81 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود والفصل 391 ومايليه من قانون المسطرة المدنية) التي تمكن من إبراز مسؤولية القضاة في حالة تدليس أو غش أو غدر أو إنكار للعدالة. وتعتبر هذه المسطرة خطرا

على الطالب لأنه اذا خسر قضيته تعرض لعقوبات شديدة بينما تشكل حماية للأعوان الذين تشملهم، لاسيما وأن الفصل 400 من قانون المسطرة المدنية يبرز بدلا من مسؤولية القضاة المسؤولية المدنية للدولة فيما يخص «الأحكام بالتعويضات الصادرة بالنسبة للأفعال التي ترتبت عنها الخاصمة ضد القضاة مع إمكانية رجوعها على هؤلاء» وهناك مشكل مطروح منذ مدة طويلة يتعلق بمعرفة ما اذا كانت مخاصمة القضاة تحمي كذلك ضباط الشرطة القضائية المنصوص على قائمتهم في الفصل 20 من قانون المسطرة الجنائية.

ويستفيد رجال التعليم كذلك من حماية خاصة حسب مدلول الفصل 85 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود (الظهير بتاريخ 4 مايو 1942). وتحل المسؤولية المدنية للدولة محل مسؤولية أعوانها الذين لايمكن أبدا تقديمهم للمحاكم المدنية بسبب أضرار يلحقها أو يتحملها التلاميذ المعهود اليهم بمراقبتهم (أنظر الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 مايو 1964 – طوماس – حكم غير منشور حيث أن المجلس الأعلى رأى في هذه القضية أن «المشرع أراد إحداث ضمانة عامة ومطلقة للمسؤولية المدنية» وأبرز هذه الضمانة في حالة لم يكن فيها الضرر منسوبا الى خطأ في المراقبة ولكن الى فعل مرتكب عن عمد).

الفقرة 2 – الامتيازات المادية

تتألف هذه الامتيازات أساسا من الأجرة والمعاشات التي أدخل على نظامها تغيير هام في سنتي 1974 و 1971. وينبغي التذكير زيادة على ذلك بأن الموظفين يستفيدون من نظام للضمان الاجتماعي(1).

أ) الأجرة

تشتمل الأجرة على المرتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمنح (الفصل 26).

1– مبادىء عامة

يكتسي المرتب بعض المميزات الخاصة حيث أن مبلغه لايحدد على أساس كمية العمل المنجزة ولكنه ينتج عن اعتبار عاملين يتجلى أحدهما في أن مبلغ المرتب يحدد بصورة يكون معها كافيا لجعل الموظف يكرس كل وقته للعمل مع الاستفادة من وسائل عيش مطابقة

(1) نشرت وزارة الشؤون الادارية في سنة 1980 الجزء الثاني من مجموعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنظامي التقاعد والضمان الاجتماعي لموظفي الدولة والجماعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية.

لدرجته. ويتجلى الثاني في أن تحديدَ المرتب رهين بالشروط العامة المعمول بها فيما يخص الأجرة عن العمل. وهكذا فإن مبلغ المرتب يرتبط بمؤهلات مختلف أصناف الموظفين وباعتبارات تتعلق بالسياسة الاقتصادية وتدعو الى المحافظة على مستوى متوسط للاجور، وعلى العكس من ذلك الى الرفع من هذا المستوى، وينبغي التذكير في هذا الصدد بأن السياسة المتبعة الى السبعينات كانت تهدف الى تجميد الأجور قصد توفير أكثر مايمكن من الموارد لصالح التنمية الاقتصادية. غير أن هذه السياسة كانت غير ملائمة نظرا لأسباب ظرفية (صعوبة الابقاء على أجور منخفضة في ظروف يسودها التضخم المالي) ولأسباب جوهرية لأن سياسة الأجور الضعيفة قد تخل بالجهود المبذولة لتوظيف أعوان من ذوي الأهلية والكفاءة في مجموعة من القطاعات الحساسة التابعة للوظيفة العمومية مثل التعليم والقضاء والمناصب التقنية المتنافسة مباشرة مع القطاع شبه العمومي والقطاع الخاص (1).

والحق في المرتب لايكتسب الا بعد انجاز العمل. وبما أن هذه القاعدة هي التي يرجع العمل بها في ميدان المحاسبة العمومية فإن المرتب لايؤدى الا على أساس الجزء الواحد من اثني عشر من الراتب الشهري في نهاية كل شهر ويكتسي المرتب من جهة أخرى صبغة نفقة تفسر اعتباره غير قابل جزئيا للحجز أو التفويت.

2- نظام الأجور من 1956 الى 1973

كان نظام الأجور الى غاية سنة 1973 ناتجا عن العمل بنظام موروث عن الحماية وبمجموعة من التدابير الاصلاحية المتخذة منذ الاستقلال والرامية الى تحقيق ثلاثة أهداف هي:

- العمل للقضاء على مظاهر نظام الأجور المستمدة من كون الأعوان يحملون جنسية أجنبية.
- توحيد الأجرة على أساس مؤهلات الأعوان.
- المحافظة على الأجور في مستوى منخفض لعدم الاخلال بالسياسة الاقتصادية الرامية الى تعبئة الموارد لصالح الاستثمارات.

---

(1) اتبعت سياسة مماثلة في الجزائر ولم تقع زيادة الأجور في الوظيفة العمومية إلا ابتداء من أكتوبر 1974 حيث تقررت الزيادة فيها بـ20% وقد بلغت هذه الزيادة 30% بالنسبة لرجال التعليم، ومنحت زيادات جديدة مهمة في أكتوبر 1977.

وفيما يخص المشاكل العامة للأجرة العمومية في فرنسا راجع لونغ وبلانك: اقتصاد الوظيفة العمومية «مطبوعات المقتصد» P.U.F باريس 1969 ص 159 ومايليها.

-LONG (M): et BLANK (L): L'économie de la fonction publique, coll. sup. «l'economiste» P.U.F, Paris, 1969 p. 159 et s.

ولبلوغ هذه الأهداف تقرر قبل كل شيء حذف جميع المنافع المخولة من قبل لبعض أصناف الموظفين التي كانت تضم أساسا موظفين فرنسيين للادارات الشريفة (ولاسيما الزيادة في المرتب البالغ قدرها 33%).

وفي سنة 1963 أنجز إصلاح هام أدى الى وضع جدول للارقام الاستدلالية رتبت فيه مختلف أصناف المناصب وخصص فيها لكل منصب من مستوى معادل رقم استدلالي صاف مماثل. وهكذا وزعت المناصب على أحد عشر سلما للأجور تنقسم بدورها الى عشر رتب (المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963– الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2648 الصحيفة 1780). وكانت هذه الأرقام الاستدلالية الصافية تمثل ترتيب مختلف مناصب الوظيفة العمومية بحيث يمتد جدول الأرقام الاستدلالية من الرقم الاستدلالي 100 الى 650 وخصص لكل رقم استدلالي صاف رقم استدلالي إجمالي يساعد على تقدير المرتب. ويمتد ترتيبه من الرقم الاستدلالي 100 الى الرقم الاستدلالي 915 ويمثل بذلك التسلسل الحقيقي للمرتبات.

وكان الرقم الاستدلالي الاجمالي عبارة عن المرتب الأساسي يمكن من تقدير مجموع الأجور اذ تم تحديده في مبلغ 1600 درهم سنة 1958 وأضيفت اليه زيادة قدرها 100 درهم غير تسلسلية. ثم صدر المرسوم بتاريخ 17 غشت 1971 فرفع هذا المرتب الأساسي الى 1840 درهما باضافة الزيادة البالغ قدرها 100 درهم غير تسلسلية.

وينبغي التأكيد في هذا الصدد أن بعض الأعوان الذين يشغلون مناصب عليا كانوا يستفيدون من أرقام استدلالية خاصة تتجاوز مستوى جدول الأرقام الاستدلالية العادي بحيث كانت هذه الأرقام الاستدلالية الصافية والاجمالية تتراوح بين 650 و 915 بالنسبة للمديرين المساعدين للادارة المركزية من الرتبة الأولى وبين 725 و 1125 بالنسبة للكتاب العامين من الرتبة الاستثنائية.

غير أن ضآلة المرتبات المحددة بهذه الكيفية (لأن مرتب المتصرف بالادارة المركزية بالسلم 11 – الرتبة العاشرة – الرقمين الاستدلاليين الصافي والاجمالي 600–835 لايتعدى 13460 درهما في السنة) أدت الى إحداث زيادة في المرتب استجابة للرغبة في رفع ملموس لأجرة الأعوان قصد اعتبار ارتفاع مستوى المعيشة دون اثقال كاهل الميزانية الناتجة عن ذلك اذ أن مبلغ الزيادة السنوية في المرتب حدد أول الأمر سنة 1958 في نسبة 25% من المرتب من غير أن يطبق عليها الاقتطاع من أجل التقاعد ومن غير أن تدخل في حساب معاش التقاعد.

وصدر المرسوم بتاريخ 7 يناير 1960 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2766 – الصحيفة 323) فأضفى صبغة تصادعية على هذه الزيادة وفق الجدول الملحق

ولبلوغ هذه الأهداف تقرر قبل كل شيء حذف جميع المنافع المخولة من قبل لبعض أصناف الموظفين التي كانت تضم أساسا موظفين فرنسيين للادارات الشريفة (ولاسيما الزيادة في المرتب البالغ قدرها 33%).

وفي سنة 1963 أنجز إصلاح هام أدى الى وضع جدول للارقام الاستدلالية رتبت فيه مختلف أصناف المناصب وخصص فيها لكل منصب من مستوى معادل رقم استدلالي صاف مماثل. وهكذا وزعت المناصب على أحد عشر سلما للأجور تنقسم بدورها الى عشر رتب (المرسوم بتاريخ 8 يوليوز 1963– الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2648 الصحيفة 1780). وكانت هذه الأرقام الاستدلالية الصافية تمثل ترتيب مختلف مناصب الوظيفة العمومية بحيث يمتد جدول الأرقام الاستدلالية من الرقم الاستدلالي 100 الى 650 وخصص لكل رقم استدلالي صاف رقم استدلالي إجمالي يساعد على تقدير المرتب. ويمتد ترتيبه من الرقم الاستدلالي 100 الى الرقم الاستدلالي 915 ويمثل بذلك التسلسل الحقيقي للمرتبات.

وكان الرقم الاستدلالي الاجمالي عبارة عن المرتب الأساسي يمكن من تقدير مجموع الأجور اذ تم تحديده في مبلغ 1600 درهم سنة 1958 وأضيفت اليه زيادة قدرها 100 درهم غير تسلسلية. ثم صدر المرسوم بتاريخ 17 غشت 1971 فرفع هذا المرتب الأساسي الى 1840 درهما باضافة الزيادة البالغ قدرها 100 درهم غير تسلسلية.

وينبغي التأكيد في هذا الصدد أن بعض الأعوان الذين يشغلون مناصب عليا كانوا يستفيدون من أرقام استدلالية خاصة تتجاوز مستوى جدول الأرقام الاستدلالية العادي بحيث كانت هذه الأرقام الاستدلالية الصافية والاجمالية تتراوح بين 650 و 915 بالنسبة للمديرين المساعدين للادارة المركزية من الرتبة الأولى وبين 725 و 1125 بالنسبة للكتاب العامين من الرتبة الاستثنائية.

غير أن ضآلة المرتبات المحددة بهذه الكيفية (لأن مرتب المتصرف بالادارة المركزية بالسلم 11 – الرتبة العاشرة – الرقمين الاستدلاليين الصافي والاجمالي 600–835 لايتعدى 13460 درهما في السنة) أدت الى إحداث زيادة في المرتب استجابة للرغبة في رفع ملموس لأجرة الأعوان قصد اعتبار ارتفاع مستوى المعيشة دون اثقال كاهل الميزانية الناتجة عن ذلك اذ أن مبلغ الزيادة السنوية في المرتب حدد أول الأمر سنة 1958 في نسبة 25% من المرتب من غير أن يطبق عليها الاقتطاع من أجل التقاعد ومن غير أن تدخل في حساب معاش التقاعد.

وصدر المرسوم بتاريخ 7 يناير 1960 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2766 – الصحيفة 323) فأضفى صبغة تصادعية على هذه الزيادة وفق الجدول الملحق

بالمرسوم (1371 درهما بالنسبة للرقم الاستدلالي 100 و 7473 درهما بالنسبة للرقم الاستدلالي 835). وحدد نفس المرسوم في 600 درهم المبلغ السنوي للتعويض عن السكنى الممنوح لجميع الموظفين.

وكانت تضاف الى المرتب المقدر بهذه الكيفية بعض التعويضات والمكافآت المختلفة التي كانت في أغلب الأحيان وسيلة لرفع أجور بعض أصناف الموظفين من غير أن تغير المرتب الأساسي المطبق على مجموع الوظيفة العمومية (مثل المكافأة عن المنصب والتعويض عن التقنية) مع العلم أن هذه التعويضات والمكافآت لم تكن معتبرة في الاقتطاعات المنجزة من أجل التقاعد أو في تقدير معاش التقاعد.

وأخيرا كان الموظف يتقاضى تعويضات عائلية مقدرة على أساس مبلغ مماثل عن كل ولد من غير أن يتجاوز عدد الأولاد الواجب اعتبارهم ستة (6).

وهكذا كان النظام معقدا وغير عادي لأن المرتب في حد ذاته لايتجاوز نصف الأجرة الاجمالية مع أنه كان يعتبر وحده لأجل تقدير المعاش.

ولعل الرغبة في القضاء على مختلف مظاهر التفاوت المختلفة المذكورة هي التي حفزت أساسا على القيام بإصلاح نظام الأجور.

3- اصلاح نظام الأجور

(المراسيم رقم 722 و 723 و 724-73-2 بتاريخ 31 دجنبر 1973 الصادرة سنة 1974 والمغيرة بالمرسوم بتاريخ 2 يبراير 1977 المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3353 الصحيفة 369).

ومن بين الاهداف الأساسية التي أريد تحقيقها بهذا الاصلاح تبسيط طرق تقدير المرتب (اصلاح نظام الأرقام الاستدلالية واعادة ادماج العناصر الخارجية في المرتب) وكذا نظام التعويضات. واذا كانت النصوص تحاول التوفيق بين متطلبات السياسة العامة للوظيفة العمومية والضغوط المالية الناتجة لاحالة عن توازن الميزانية فإن الرغبة في ضمان أجرة محترمة للموظفين وتعزيز سير الحياة الادارية ببعض التشجيعات المادية تصطدم ببعض العراقيل المالية التي ليس من اليسير التغلب عليها. ومهما يكن من أمر فإن إصلاح نظام الأجور يرتبط، كما سيبين ذلك فيما بعد ارتباطا وثيقا بإصلاح نظام المعاشات بحيث لايمكن ادخال أي تغيير على النظام الأول دون تقدير آثاره على النظام الثاني.

وهكذا سيعنى على التوالي بدراسة ترتيب الأرقام الاستدلالية ثم بدراسة نظام التعويضات.

أ) ترتيب الأرقام الاستدلالية

يشتمل نظام ترتيب الأرقام الاستدلالية على تسلسل عادي للأرقام الاستدلالية من جهة وعلى ترتيب الأرقام الاستدلالية خارج عن النطاق التسلسلي وخاص بأصناف مختلفة من المناصب والأطر بحيث يؤدي الى تقدير المرتب مباشرة.

التسلسل العادي للأرقام الاستدلالية:

إن نظام ترتيب المناصب في أحد عشر سلما للأجور تنقسم بدورها الى عشر رتب (باستثناء سلاليم الأجور رقم 1 و10 و 11 المشتملة على رتبة استثنائية) يبقى على ما كان عليه في سنة 1963. غير أن هذه السلاليم والرتب أصبحت تستفيد من رقم استدلالي حقيقي يساعد على التقدير المباشر للمرتب كما سيبين ذلك فيما بعد.

وتدرج الأرقام الاستدلالية الحقيقية للسلاليم والرتب المذكورة في الجداول المضافة الى المرسوم رقم 722-73-2 بتاريخ 31 دجنبر 1973.

وقد وضعت هذه الأرقام الاستدلالية الجديدة بكيفية لاتنخفض معها الوضعية المالية للأطر المتوسطة والصغرى الى جانب توسيع مستوى الأجور بعض الشيء لأن الغاية المراد بلوغها تنحصر في جعل الأطر الادارية أكثر جاذبية.

وبالنسبة للرتبة الأولى من السلم 1 يحدد الرقم الاستدلالي الحقيقي في 107 بينما يحدد في 704 بالنسبة للرتبة الاستثنائية من السلم 11، غير أن توسيع نطاق الأرقام الاستدلالية العادية بهذه الكيفية لم يكن كافيا لارضاء الحاجات التي تقتضيها سياسة الوظيفة العمومية الرامية الى جلب الأطر ذات المستوى العالي اللازمة والمحافظة عليها للعمل بالمرفق العمومي قصد القيام بعمل يهدف الى تحقيق التجديد والتنمية في جميع الميادين، ولهذا فإن بعض الأطر أو الدرجات أو المناصب زودت بأرقام استدلالية خارجة عن النطاق التسلسلي.

ترتيب الأرقام الاستدلالية الخارجة عن النطاق التسلسلي:

يهم هذا الترتيب الموظفين الذين يشغلون بعض المناصب العليا والموظفين المنتمين لبعض أصناف الموظفين السامين.

ويحدد الآن نظام الارقام الاستدلالية للمناصب العليا بالمرسوم بتاريخ 30 دجنبر 1975 (1). ويمتد ترتيب الارقام الاستدلالية الخاص المحدث بموجب هذا المرسوم من الرقم الاستدلالي الحقيقي 704 (رئيس قسم والوزير المفوض ومفتش المالية رئيس البعثة والمهندس الرئيس الخ....) الى الرقم الاستدلالي 894 (الكاتب العام للوزارة) مرورا بالرقم الاستدلالي 812 (مدير الادارة المركزية والمناصب المشابهة).

أما ترتيب الارقام الاستدلالية الخاص ببعض الموظفين السامين فقد تم اقراره في مرحلتين تجلت أولاهما في المرسوم رقم 724-73-2 بتاريخ 31 دجنبر 1974 الذي أعيد بموجبه ترتيب الارقام الاستدلالية بالنسبة لمجموعة من موظفي الادارات العمومية الذين استفاد عدد وافر منهم من رقم استدلالي يتجاوز الرقم الاستدلالي 704 المخصص كما هو معلوم للرتبة الاستثنائية من السلم 11. ومن بين الكثير من الأصناف الأخرى تنبغي الاشارة الى حالة أساتذة الجامعة الذين تمتد أرقامهم الاستدلالية من 704 في الطبقة الخامسة الى 860 في الطبقة الأولى.

وفي المرحلة الثانية وقع بفضل التغيير المدخل على الأنظمة الأساسية الخاصة في سنة 1977 احداث أطر جديدة أو درجات جديدة وتزويدها بأرقام استدلالية خارجة عن النطاق التسلسلي وتنطبق هذه الحالة على المتصرفين الممتازين بالادارة المركزية (الرقم الاستدلالي 704 في الرتبة الأولى والرقم الاستدلالي 812 في الرتبة الرابعة) والمتصرفين المقتصدين الاقليميين الرؤساء (الصحة العمومية) والمفتشين الاقليميين الرؤساء (المالية) والمفتشين الاقليميين الرؤساء (الصناعة التقليدية) الذين يستفيدون من نفس الترتيب في الأرقام الاستدلالية.

تقدير المرتب:

يساعد الرقم الاستدلالي الحقيقي في جميع الأحوال على التقدير المباشر للمرتب. غير أن تغييرا أدخل في سنة 1977 على النظام المتبع في هذا الصدد.

وكان النص الأصلي (الفصل 2 من المرسوم رقم 723-73-2 بتاريخ 31 دجنبر 1973) يمكن من اتباع الطريقة الاتية: يحصل على المرتب «بضرب الجزء المائة من المرتب

(1) ينسخ هذا المرسوم الفصل 4 من المرسوم رقم 722-73-2 بتاريخ 31 دجنبر 1973 الذي كان يحدد الأرقام الاستدلالية الخاصة بالمناصب العليا.

الأساسي المطابق للرقم الاستدلالي الحقيقي 100 في الرقم الاستدلالي الحقيقي المطابق لوضعية الموظف الادارية». وكان المرتب الأساسي محددا بمرسوم وقابلا للمراجعة.

ومنذ سنة 1977 طرأ تغيير على هذا النظام ويخضع ذلك حاليا للمرسوم بتاريخ 29 يناير 1981 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1981 تحت عدد 3.564 الصحيفة 180.

وأصبح المرتب السنوي للموظف يقدر على مرحلتين. ففي المرحلة الأولى يكون الأمر سهلا ومبسطا اذ حدد المرسوم مباشرة القيمة السنوية للنقطة الاستدلالية، وتتعلق العملية الأولى بضرب قيمة النقطة الاستدلالية المحددة بمبلغ 50،92 درهما في الرقم الاستدلالي الحقيقي الذي يتوفر عليه الموظف على أن تضاف الى الحاصل من هذا الضرب الزيادة المحدثة سنة 1977 والمعاد تقديرها بكيفية دورية بهدف تحسين رواتب أعوان الأصناف الصغرى.

وهكذا تقرر رفع المبلغ الناتج عن العملية الأولى بمقدار «16،18 درهما على كل نقطة استدلالية فيما يخص الأرقام الاستدلالية الحقيقية المتراوحة بين 1 و 150 وكذا فيما يخص 150 نقطة الاستدلالية الاولى عندما يتجاوز الرقم الاستدلالي الحقيقي للموظف 150».

وعلى إثر هاتين العمليتين يظهر المرتب الأساسي السنوي اذ يرتفع الى 7.179 درهما بالنسبة للرتبة الاولى من السلم رقم 1 (الرقم الاستدلالي 107) بينما يرتفع الى 38.274 درهما بالنسبة للرتبة الاستثنائية من السلم رقم 11 (الرقم الاستدلالي 704).

ب) نظام التعويضات

لقد اريد بالاصلاحات المنجزة بهذا الميدان في بداية السبعينات تبسيط العمل والتنسيق بين مختلف أصناف التعويضات. غير أن المسؤولين عن الوظيفة العمومية، تجنبا لاعتبار المرتب الأساسي بسبب ما يترتب على هذه الطريقة من آثار مالية، فضلوا، وياللأسف، استئناف العمل بمجموعة من التعويضات الخاصة التي كان قد توقف تطبيقها (انظر المرسومين بتاريخ 11و14 نوفمبر 1980 –الجريدة الرسمية عدد3553 –الصحيفتين 1478 و1479) والتي تضاف إلى مختلف التعويضات المباشر تعديلها.

وهناك قبل كل شيء تعويض عن الاقامة يستفيد منه جميع الموظفين. ولحسن الحظ أن نظامه المحدد سنة 1973 وقع تغييره بالمرسوم بتاريخ 2 يناير 1977 لأن التعويض عن الاقامة كان في أول الأمر يعادل 10 في المائة من المرتب الأساسي للموظف. غير أن هذا

التعويض الموحد كان لايراعى فيه محل الاقامة الحقيقي للموظفين وما يمكن أن ينتج عنه من أعمال واتعاب مختلفة.

أما الآن فان التعويض يقدر على أساس جدول يراعى فيه كل من ترتيب الأقام الاستدلالية ومحل الاقامة بحيث أصبح من الممكن أن يتراوح بين مستوى أدنى قدره 10 في المائة من المرتب الأساسي ومستوى أقصى قدره 25 في المائة.

واعيد كذلك تنظيم التعويضات الأخرى بحيث أصبح الموظف يتقاضى حسب الحالة تعويضا عن التسلسل الاداري (المرسوم رقم 68-77-2 بتاريخ 2 يناير 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3353 الصحيفة 371) أو تعويضا عن التقنية (المرسوم رقم 74-77-2 بتاريخ 2 يناير 1977 -الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3353 -الصحيفة 375) أو تعويضا نوعيا احدث بموجب نصوص خاصة لفائدة مجموعة من الموظفين (القضاة ورجال السلطة ورجال التعليم الباحثين بالتعليم العالي والموظفين الدبلوماسيين والقنصليين العاملين بالخارج ...الخ).

وتنبغي الاشارة في الأخير إلى وجود نظام تعويضات خاص بمزاولة المهام العليا بمختلف الوزارات (الكاتب العام ومدير الادارة المركزية ورئيس القسم ورئيس المصلحة). وينتج هذا النظام عن المرسوم بتاريخ 19 يناير 1976 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3300 الصحيفة 346).

وتهدف هذه التعويضات كلها مبدئيا إلى المكافأة عن بعض التكاليف الخاصة التي يتحملها الموظفون بسبب المهام المعهود بها إليهم أو إلى تيسير حسن القيام بالعمل، غير أنه يخشى في الواقع أن تكون هذه التعويضات نظرا لمبلغها وشروط تحديدها بمثابة زيادات حقيقية في المرتب مع العلم أن ذلك قد يؤدي بخصوص العلاقة بين المرتب ومعاش التقاعد إلى إبراز نفس المساوىء والفوارق التي وضع حد لها بفضل اصلاحات سنتي 1971 و1973 المدخلة على نظام المعاشات ونظام الأجور.

ويبقى من الضروري التأكيد هنا أن النصوص حاولت الربط بين اصلاح نظام أجور الموظفين بالجماعات العمومية وبين أجور مستخدمي المقاولات العمومية التي تنافس في هذا الميدان كما هو معلوم الادارات التقليدية. وهكذا تقرر ان تصدر مراسيم خاصة تحدد فيها حسب كل حالة التدابير الكفيلة بالمحافظة على توازن ما على أساس القواعد المحددة في اصلاح نظام أجور الوظيفة العمومية.

وكيفما كان الحال لم يدخل أي تغيير على نظام التعويضات العائلية التي يستمر أداؤها لاعوان الوظيفة العمومية على أساس القواعد المعمول بها من قبل. المرسوم رقم 361-79-2 بتاريخ 20 يوليوز 1979 -الجريدة الرسمية عدد 3485 صحيفة 1972).

ج) رواتب التقاعد

لقد احدث نظام رواتب التقاعد المدنية بظهيري فاتح مارس 1930 وفاتح مايو 1931 اللذين غيرهما الظهير بتاريخ 12 مايو 1950 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1950 تحت عدد 1962 الصحيفة 1151) وادخل تغيير على هذا النظام بموجب القانونين الصادرين في 30 دجنبر 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 مكرر الصحيفة 3396) وفي الوقت نفسه طرأ تجديد على نظام رواتب التقاعد العسكرية بفضل ثلاثة قوانين صدرت أيضا بتاريخ 30 دجنبر 1971 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 مكرر الصحيفة 3403 وما يليها) (1). ولن يعنى هنا سوى بنظام رواتب التقاعد المدنية لان نظام رواتب التقاعد العسكرية يرتكز على نفس المبادىء ما لم تستوجب مميزات الوظيفة العسكرية اتخاذ تدابير خاصة.

1) مظاهر النقص الملاحظة في نظام رواتب التقاعد الناتج عن ظهير سنة 1950

يمكن توجيه انتقادين مستقلين لهذا النظام يتجلى أولهما في عدم ملاءمته للمظهر الجديد الذي اكتسبته الوظيفة العمومية منذ حصول البلاد على استقلالها. بينما يتجلى الثاني في مظاهر النقص والحيف التي ادخلها عليه تطور شروط تقدير الأجرة المتخذة أساسا لتحديد مبلغ المعاش.

وإذا كان من الاهتمامات الأساسية للمسؤولين عن الوظيفة العمومية العمل كما سبقت الاشارة إلى ذلك على نهج سياسة سليمة في التوظيف رغم توظيف العديد من الأعوان في فترة واحدة فان نظام رواتب التقاعد الذي أقره ظهير سنة 1950 لم يكن ليؤمن معه تحقيق ترتيب مرض لعمليات التقاعد الاختيارية أو غير الاختيارية.

وإلى جانب هذا فان طرق تقدير رواتب التقاعد كان يطبعها الحيف لأن نصف الأجرة كان وحده يؤخذ بعين الاعتبار إلى حد أن الانخفاض الهائل الذي كان يطرأ على موارد

---

(1) احدث نظام معاشات خاص لفائدة ضحايا حوادث 1971و1972: الظهير بتاريخ 2 يناير 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 عدد 3196 ص 163).

الموظف بعد انقطاعه عن العمل كان يحمل الموظفين على الاستمرار في مزاولة العمل مستعملين في ذلك جميع الامكانات المقررة في ظهير 1950 (زيادة على أن الكثير من القواعد المنصوص عليها فيه كانت قواعد معقدة تستوجب بعض التبسيط).

2) اصلاح نظام رواتب التقاعد

القانونان الصادران في 30 دجنبر 1971 (1)

يهدف التشريع المتعلق برواتب التقاعد إلى التوفيق بين نظامها وبين متطلبات سياسة الوظيفة العمومية بما في ذلك إعادة تقدير رواتب التقاعد وتبسيط القواعد المطبقة عليها.

ويعتبر نظام رواتب التقاعد جزئيا نظاما لتكوين رؤوس الأموال لأن الموظفين يؤدون الى الصندوق المغربي للتقاعد المحدث بالظهير بتاريخ 2 مارس 1930 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1930) اقتطاعا ارتفعت نسبته مؤخرا إلى 7 في المائة من المرتب الأساسي تضاف اليه مساهمة قدرها 12 في المائة تؤديها الادارة.

ويتولى صندوق الايداع والتدبير تسيير شؤون الأموال التي يجمعها الصندوق المغربي للتقاعد (انظر تقرير لجنة حراسة صندوق الايداع والتدبير عن السنة المالية ل. 1975 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977)(2).

واذا كان تقدير راتب التقاعد مرتبطا بمبلغ المرتب الأساسي الذي يساير تطوره وكان راتب التقاعد غير مرتبط حتما بمبلغ واجبات الاشتراك المدفوعة وكان كذلك عدم كفاية موارد الصندوق يؤدى إلى دفع اعانة توازن من ميزانية الدولة يمكن القول ان النظام يشبه كذلك نظام التوزيع الذي يجعل من راتب التقاعد مرتبا مؤجلا وليس ريعا عمريا.

واحدث القانون رقم 71-011 صنفين من الرواتب: راتب التقاعد وراتب الزمانة ويعتبر الراتبان المذكوران قابلين للتحويل فيتخذان حينئذ صبغة رواتب تمنح لذوي الحقوق.

أ) راتب التقاعد

راتب التقاعد فريد ويمكن منحه طبق شروط مختلفة.

ويكتسب الحق في راتب التقاعد مبدئيا عندما يبلغ الموظف سن الاحالة على التقاعد المحددة في ستين سنة باستثناء قضاة المجلس الأعلى وأساتذة التعليم العالي الذين تحدد سن احالتهم على التقاعد في 65 سنة.

---

(1) مغيران بالظهيرين رقم 1-74-410 و1-74-411 بتاريخ 2 أكتوبر 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 عدد 3234 الصحيفة 2999 و3000).

(2) يتولى صندوق الايداع والتدبير منذ سنة 1959 تدبير شؤون أموال الصندوق المغربي للتقاعد.

غير أن الحق في راتب التقاعد يكتسب قبل بلوغ حد السن. ولا يطالب الأعوان المحذوفون من أسلاك الوظيفة العمومية من اجل الزمانة بأي شرط يتعلق بالخدمات. ويكتسب الحق في التقاعد على الخصوص بعد احدى وعشرين سنة من العمل الشيء الذي يمكن الموظف من طلب احالته على التقاعد قبل الأوان. وزيادة على ذلك يجوز للادارة ان تحيل حتما على التقاعد الموظفين الذين يكونون قد قضوا الاحدى والعشرين سنة المطلوبة في حدود نسبة سنوية تحدد في 15% من عدد المناصب المقيدة في الميزانية بخصوص كل اطار ودون أي حد كمي بمجرد ما يكون الموظف قد قضى ثلاثين سنة من العمل.

ويعادل مبلغ راتب التقاعد 2،5% من المرتب الأساسي عن كل قسط سنوي قابل للتصفية مع العلم ان عدد الأقساط السنوية لايتجاوز أربعين.

وتتألف الأجرة الأساسية من المرتب الخاضع للاقتطاع والمطابق للرقم الاستدلالي الذي يتوفر عليه الموظف بالفعل وقت حذفه من الأسلاك. وهكذا يتجلى ان لنظام الأجور الجديد المحدد في سنة 1974 آثارا مباشرة وهامة على تقدير راتب التقاعد.

ويشتمل راتب التقاعد بالاضافة إلى ذلك على مبلغ مضمون يعادل المرتب الأساسي المطابق للرقم الاستدلالي 100 ان كان الموظف قد قضى احدى وعشرين سنة من العمل. وإذا كان عدد اقساطه السنوية أقل من ذلك فان مبلغ راتب التقاعد لايمكن أن يقل عن «رقم يقدر على أساس 5% من المرتب المستند إليه (المرتب الأساسي المطابق للرقم الاستدلالي 100) عن كل قسط سنوي قابل للتصفية». ولم تبق هناك أية تسوية للرواتب مثل التسوية الناتجة عن المستوى الأعلى للرواتب في النظام السابق.

ب) راتب الزمانة (1)

يهدف هذا الراتب قبل كل شيء إلى منح تعويض اجمالي للموظف الناتجة زمانته عن مزاولة العمل أو عن عمل من أعمال الشجاعة والتفاني في خدمة الصالح العام او لأجل انقاذ حياة بشرية.

---

(1) ان أعوان الجماعات والهيئات العمومية الخاضعين للقانون الخاص إضافة إلى ظهير 25 يونيو 1927 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل يمكنهم عند الاقتضاء الانخراط في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد المحدث بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 4 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 مكرر ص 3007) الذي يؤمن من مخاطر الزمانة والوفاة، ويشار في الأخير الى ان الأعوان العرضيين التابعين للمرفق العمومي يخضعون كذلك لظهير 1927 بمقتضى الظهير بتاريخ 31 مارس 1961 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 عدد 2529 ص 927) المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل التي تصيب الأشخاص المشاركين بكيفية تطوعية وبدون أجرة في تنفيذ بعض الأشغال لحساب الجماعات العمومية.

وإذا ترتب على هذه الزمانة العجز النهائي والمطلق عن مزاولة العمل جاز حذف الموظف من الأطر اما بطلب منه أو حتما.

وحينئذ يضاف راتب الزمانة المستحق إلى راتب التقاعد. ويرتبط تقدير راتب الزمانة بمقدار الزمانة بحيث يكون مطابقا لجزء من الأجرة المستند إليها (المرتب الأساسي المطابق للرقم الاستدلالي 100) ويعادل النسبة المائوية التي تحددها لجنة الاصلاح على أساس جدول يحدد بمرسوم.

ولا يمكن ان يتجاوز مجموع مبلغ راتب التقاعد ومبلغ راتب الزمانة مبلغ المرتب الأساسي الذي كان يستفيد منه الموظف وقت حذفه من الأسلاك.

وإذا كانت زمانة الموظف أو العون ناتجة عن خطأ شخص آخر حلت الدولة محل العون المصاب أو ذوي حقوقه في الدعوى المقامة على الشخص المسؤول من أجل استرجاع المبالغ المدفوعة.

واستمر العمل طويلا بنظام التعويض المذكور دون أية طريقة أخرى للتعويض، غير أن المجلس الأعلى رأى انه ليس هناك ما يمنع الموظف أو ذوي حقوقه من مطالبة الدولة بالتعويض عن الضرر اللاحق استنادا إلى الفصل 79 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود (المجلس الأعلى –الغرفة الادارية والغرفة المدنية مجتمعتان بتاريخ 8 يوليوز 1968 –أرملة عبود– حكم غير منشور).

وظهر أن هذا الحكم لايتلاءم مع نظام سنة 1950 وبما أن راتب الزمانة المقرر بقانون سنة 1971 يرتكز كذلك على التعويض الجزافي فقد لوحظ أن هناك أيضا تعارضا لم ينصرف اهتمام المشرع اليه رغم انكباب العون القضائي للخزينة ومصلحة رواتب التقاعد بوزارة المالية على هذه المسألة بكل جدية في تلك الفترة.

ورغم ان الاستنتاج الذي عمل به المجلس الأعلى في سنة 1968 قابل للنزاع فيه قانونيا فانه من الممكن العمل به من جديد.

ولعله من الصعب تبرير موقف المجلس الأعلى من الوجهة القانونية لان نظام التعويض الجزافي لايكون له مدلول الا إذا كان مخالفا للنظام العام المنصوص عليه في الفصل 79 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود. ويمكن تدعيما لهذه النظرية التأكيد أن نظام التعويض عن حوادث الشغل المقرر بظهير سنة 1927 وهو نظام تعويض اجمالي قريب جدا من النظام

المعمول به في الوظيفة العمومية كان يعمل به وحده وفقا لحكم صريح من أحكام ظهير سنة 1927. غير أن أي شيء من هذا القبيل لم ينص عليه في قانون سنة 1971 أو في النص الصادر سنة 1950، وبعد اصلاح سنة 1975 كان من الممكن الاعتقاد أن دواعي الانصاف التي استند اليها المجلس الأعلى في سنة 1968 لم يبق لها بفضل إعادة تقدير رواتب التقاعد أي أثر. وليس من المؤكد أن الوضعية اليوم أحسن من ذي قبل، ومهما يكن من أمر فان الغموض مازال يشوب النصوص التي لا تسمح مبدئيا في جوهرها بالقاء المسؤولية شبه الجنحية على الادارة ولو أن القانون لايمنع ذلك، ونظرا لعدم وجود نص تشريعي لتسوية هذا المشكل حدد المجلس الأعلى موقفه بصورة واضحة في سنة 1968 اذ اصدر مقررا بتاريخ 21 يناير 1975 (الدولة المغربية ضد المريني –المجلة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بالمغرب –1979 –ص 243) بقبول اثارة المسؤولية العامة المنصوص عليها في الفصل 43 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والمسؤولية الداخلة في نطاق القانون العادي الواردة في الفصل 79 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود ومنها الجمع بين التعويضات.

ج) راتب ذوي الحقوق

يمكن أن يحول راتب التقاعد وراتب الزمانة لفائدة الأرملة أو الأرامل والأيتام.

وللأرملة أو الأرامل طبق شروط تتعلق بتاريخ الزواج الحق في نصف راتب التقاعد الممنوح للعون المتوفى باضافة نصف راتب الزمانة عند الاقتضاء.

اما الأيتام أي الأولاد الشرعيون غير المتزوجين أو البالغون من العمر أقل من 16 سنة (أو اقل من 21 سنة ان كانوا يتابعون دراستهم) فيخولون كذلك الحق في نصف راتب التقاعد وعند الاقتضاء في نصف راتب الزمانة الممنوح للعون. وإذا لم يترك هذا العون أرملة استفادوا من مجموع الراتبين المذكورين (مع العلم أن شرط السن لايحتج به على الولد المعطوب الذي يتعذر عليه كسب عيشه).

ويمكن أن يستفيد الزوج الباقي على قيد الحياة وأولاد المرأة الموظفة من رواتب ذوي الحقوق ضمن شروط معينة.

وينبغي التأكيد في هذا الصدد أن المشرع حدد كذلك بعض القواعد المشتركة لجميع الرواتب رغبة في التعجيل بتصفيتها وأداء مبالغها اذ أصبح هذا الأداء يباشر كل شهرين بالاضافة إلى أن نظام التسبيق من رواتب التقاعد يساعد صاحب الراتب على عدم المعاناة من الآجال التي قد تتطلبها تصفية راتبه.

وفيما يخص المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد لم تعين في النصوص الصادرة سنة 1971 المحكمة المختصة بالنظر فيها. في حين أن النصوص السابقة اسندت للمحاكم العادية النظر في جميع النزاعات الناتجة عن تطبيقها. ويضاف إلى هذا أن المجلس الأعلى رأى استنادا إلى اجتهاد قضائي ان القاضي العادي كان يمارس بذلك اختصاصا عاما يخول دون قبول طلب ابطال من اجل الشطط في استعمال السلطة. وأمام سكوت النصوص الصادرة سنة 1971 عن هذه النقطة لايمكن التذرع بأي سبب من الأسباب لتغيير قواعد الاختصاص المتعلقة بالمنازعات التي جرى العمل بها والتي اعطت نتائج مرضية لكل من المتقاضين والادارة (انظر فيما يلي: استثناء الطعن الموازي –القسم الثاني).

الباب الثالث

ممتلكات الادارة

للجماعات العمومية ذمة مالية تتألف من ممتلكات متنوعة تختلف طريقة استعمالها، ويعتبر النظام القانوني المطبق عليها انعكاسا لهذا التنوع (الفرع 1).

ويتم تملك المنقولات والعقارات الموجودة في حوزة الادارة أو تحت تصرفها بطرق مختلفة يتسم بعضها بطابع السلطة العامة نظرا لكونها طرق تملك قسري (الفرع 2).

وعندما تقوم الادارة بأشغال في ممتلكات تتصرف فيها بوجوه مختلفة تطبق على هذه الممتلكات قواعد خاصة تشكل نظام الأشغال العمومية (الفرع 3).

الفرع الأول: النظام القانوني لممتلكات الادارة

ان النظام القانوني لاملاك الدولة احدث بمدلوله العصري ابتداء من سنة 1913. ويرتكز على التمييز الأساسي المقتبس من القانون الفرنسي بين الملك العام والملك الخاص، ولهذا يتعين التعرف أولا على أسس هذا التمييز وكيفية العمل به ثم تحليل مميزات النظام المطبق على هذين الصنفين من الأملاك.

الفقرة 1 –التمييز بين الملك العام والملك الخاص

لقد عرف المغرب قبل سنة 1913 وجود أملاك للدولة، غير أن هذا الملك المخزني الذي كان للسلطان وحده حق التصرف فيه لم يكن خاضعا لنظام قانوني معين لاسيما وان القواعد الموضوعة اذ ذاك لم تكن تحترم الا بصفة عرضية، ولهذا طرأت على هذا الملك عبر القرون تقلبات عديدة قلصت مداه بكثير (1).

---

(1) راجع بيرنار: المغرب –الطبعة الثامنة –ص 269– كريكير: مذكرات حول ملك المخزن –مجلة المحاكم المغربية 1921 –الأعداد 11و12و13 –لازاريف الامتيازات العقارية في المغرب «الأخبار المغربية للسوسيولوجيا» 1968 ص 99.

-cf. A BERNARD: Le Maroc, 8e éd. p. 269.

-J. GRIGUER: Note sur le domaine makhzen, G.T.M. 1921, N° 11, 12 et 13.

-G. LAZAREV: Les concessions foncières au Maroc. «Annales Marocaines de sociologie» 1968, p. 99.

وانطلاقا من بداية الحماية اخذت مجموعة من النصوص تضع قواعد النظام القانوني لملك الدولة. وهكذا صدر في سنة 1912 منشور للصدر الأعظم (1) يذكر بعدم قابلية تفويت الملك العمومي، ثم جاء بعد ذلك بقليل النص الأساسي المعمول به لحد الآن، ويتعلق الأمر بالظهير الصادر في فاتح يوليوز 1914 بشأن ملك الدولة العام (القانون العقاري الذي حدد فيه بدقة التميز بين الملك العام والملك الخاص والذي ينص في مقدمته على ما يلي: «انه لما كان يوجد بايالتنا الشريفة أملاك لايسوغ لأحد أن ينفرد بتملكها كما هو جار به العمل في باقي الممالك لأنها على الشياع بين الجميع...» وتوضيحا لهذا التأكيد ورد في الفصل الأول من الظهير بيان الأملاك الداخلة في عداد الأملاك العامة. وينتهي هذا البيان بصيغة عامة تدخل بموجبها في هذه الأملاك «كل الأراضي والأملاك التي لايمكن للأفراد أن يتملكوها لأنها مشاعة».

وهكذا فان العنصر الحاسم الداعي إلى ادخال الأملاك في عداد الأملاك العامة ينحصر في كونها «مشاعة بين الجميع».

غير أن هذا النص الذي كان يعتبر دقيقا في سنة 1914 لم يخل من بعض الغموض والقصور لأن الضرورة سرعان ما أصبحت تدعو بعد ان ظهر أن بيان الأملاك المتألفة منها الأملاك العامة صارت غير ملائمة لتحديد محتوى الأملاك العامة استنادا الى مفهوم الشياع بين الجميع أي إلى الفكرة الحديثة التي تقتضي ان تكون الأملاك معدة لاستعمال الجميع. وبما أن هذا المفهوم يبرز قاعدة اجتماع الضدين فانه ينبغي تحديد مضمونه النظري ثم التطرق لما ترتب عليه من تطبيقات قضائية.

أ) الأملاك المعدة لاستعمال الجميع

يشمل هذا المفهوم في الواقع وضعيتين مختلفتين بحسب ما إذا كان الأمر يتعلق باستعمال الأملاك أو بالكيفية التي يحدد بها هذا الاستعمال. ولهذا يتعين أن يقابل بين الأملاك المعدة مباشرة للاستعمال العمومي والأملاك المعدة للمصلحة العمومية من جهة وبين الأملاك المستعملة بكيفية قانونية والأملاك المستعملة بصفة فعلية من جهة أخرى.

1) الأملاك المعدة مباشرة لاستعمال الجميع والأملاك المعدة للمرافق العمومية

تستعمل بعض الأملاك مباشرة من لدن العموم مثل الطرق والمسالك والأزقة والممرات وغيرها، وتوضع أملاك عديدة أخرى تحت تصرف مباشر لمصلحة عمومية بحيث

(1) الجريدة الرسمية 1912-1913- ص 6 (بالفرنسية)

لايستعملها المواطنون إلا بواسطة المصلحة العمومية المقصودة. اما الموانىء والسكك الحديدية ومرافقها ومنشآت توزيع الماء أو الكهرباء فلا يمكن استعمالها مباشرة لأنها معدة للمرفق الذي هي لازمة لسيره.

هذا وقد أخذ مفهوم الأملاك المعدة لاستعمال الجميع يفقد دقته ووضوحه لاسيما وان المصالح العمومية تتوفر على عدة أملاك ليست كلها لازمة لسيرها. ورعيا لذلك ينبغي تحديد ما يقتضي ادخال ملك ما في عداد الاملاك العامة فاما ان يسلم بان جميع الأملاك التي يستعملها المرفق العمومي داخلة في عداد الأملاك العامة وبهذا يكون مفهوم الاستعمال واسعا وشاملا واما ان يعتبر على العكس من ذلك ان الأملاك اللازمة لسير المرفق العمومي تدخل وحدها في عداد الأملاك العامة وتصان حينئذ بقواعد الملكية العامة مما يؤدي إلى العمل بمفهوم ضيق للأملاك المعدة للمرفق العمومي.

2) الأملاك المستعملة بكيفية قانونية والأملاك المستعملة بصفة فعلية

ان مفهوم الأملاك المعدة لاستعمال الجميع ليس سوى توجيه عام لايشكل مقياسا يمكن من التأكيد عمليا ان أرضا ما أو ملكا ما معد لاستعمال الجميع وأنه بذلك يدخل في عداد الأملاك العامة.

وبالفعل اذا كان من السهل التصور أن خطوط السكك الحديدية أو الطرق تؤلف باعتبارها أصنافا عامة أملاكا معدة لاستعمال الجميع وتدخل من جراء ذلك في عداد الأملاك العامة فانه من الصعب القيام عمليا بتحديد عرض مساحة هذه المنشآت التي يجب ان يجري عليها نفس النظام باعتبارها تكملة لها وقد يتيسر في بعض الأحيان حل المشكل باصدار بعض النصوص ولكنه يتعين على الادارة في حالة عدم التنصيص على كيفيات هذا التحديد صراحة ان تعين الأراضي والعقارات المشاعة بين الجميع وحينئذ يعتبر قرارها بمثابة استعمال قانوني للأملاك.

ويبرز هنا مشكل معرفة ما إذا كان للسلطة الادارية نفوذ تقديري في اتخاذ قرارها المذكور.

ومن المنطقي ان يكون الجواب بالنفي لأن المشرع لا يدخل في عداد الأملاك العامة الا الأملاك المشاعة بين الجميع بحيث لايكون تقرير الادارة بان ملكا ما مشاعا بين الجميع يكتسي صبغة المشروعية الا اذا كان هذا الملك حقيقة معدا للاستعمال بهذه الكيفية. وحينئذ ينطبق مفهوم الأملاك المستعملة بصفة قانونية على مفهوم الأملاك المستعملة بصفة فعلية فيتعلق الأمر بالاستعمال الحقيقي لهذا الملك من لدن الجميع.

وتظهر هناك صعوبة أخيرة تتعلق بالاختيار بين المفهوم الواسع والمفهوم الضيق للأملاك المعدة للمرفق العمومي. فاذا وقع الاختيار على المفهوم الأول اعتبر مجموع أو جل الأملاك التي يستعملها المرفق العمومي معدا بالفعل للمرفق. وبهذا يمكن الحد من خطر عدم التوافق بين مفهوم الأملاك المستعملة بصفة فعلية والأملاك المستعملة بصفة قانونية. وعلى العكس من ذلك إذا وقع الاختيار على المفهوم الثاني أصبح من الضروري تحديد الفائدة التي تعود بها مختلف الأملاك على سائر المرفق وامكن أن يكون هناك تداخل بين ما تقرره الادارة (الأملاك المستعملة بصفة قانونية) وبين ضرورة استعمال هذا الملك من لدن المرفق (الأملاك المستعملة بصفة فعلية).

ب) التطبيقات القضائية لمبدإ التخصيص لاستعمال الجميع

ليس الاجتهاد القضائي كافيا في هذا الميدان ولكنه يساعد مع ذلك على التأكيد بان المحاكم حاولت الزام الادارة باحترام الأملاك المستعملة بصفة فعلية ما لم تجد نفسها أمام قرار إداري يمنعها. (الفصل 8– الفقرتان 4و5 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي) من ابطاله او شل تطبيقه وانها على العكس من ذلك خضعت لتدابير الادارة المضمنة في قرار اداري. وبهذا ادرجت المحاكم في القضاء تناقضا يساعد اليوم وجود المجلس الأعلى على تداركه والخروج من مأزقه (1).

1) ترجيح المحاكم لمفهوم الأملاك المستعملة بصفة فعلية

يتعلق هذا الاجتهاد القضائي بالأملاك المعدة للاستعمال العمومي المباشر وبالاملاك المعدة للمرفق العمومي على السواء. وتؤكد محكمة الاستئناف بالرباط بوجه عام «ان الأملاك المستثناة من نطاق التجارة بسبب تخصيصها لغرض عمومي ترجع مبدئيا إلى هذا النطاق بمجرد تحقيق الغرض المذكور...» (9 يناير 1926 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1925–1926 –الصحيفة 296). والأهم من هذا أن المحكمة أصبحت تتأكد من هذا التخصيص مستندة في حكمها إلى عناصر تقرير يوضع على اثر الانتقال إلى عين المكان.

ولا يبث كذلك في صبغة الملكية العامة لممر ما الا استنادا الى «بيانات الخريطة التي اعدتها مصلحة مسح الأراضي في سنة 1912 وإلى الشهادات التي يجمعها القاضي المقرر

(1) إن المعطيات القانونية للمشكل هي الآن باقية على حالها بما أن المنع الوارد في الفصل 8 من قانون الالتزامات والعقود قد انتقل إلى مقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية لسنة 1974.

خلال اجراء بحثه بعين المكان» (12 أبريل 1927 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1927–1928 –الصحيفة 184).

وإذا كانت الأبحاث الفعلية لاتؤكد ادعاء الادارة فإن المحكمة تقصي هذا الادعاء: «...وحيث ان ادعاء صبغة الملكية العامة لمسلك يمتد على طول أسوار الدار البيضاء تدحضه حالة واقعية أقرتها الادارة نفسها منذ زمن طويل» (فاتح مارس 1921– مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1921 –الصحيفة 130).

واتخذ نفس الموقف بالنسبة لمطالبة صادرة عن الادارة بشأن مجرى نهر: «ان تدبير التحقيق الذي أمرت المحكمة باجرائه أثبت ان القطعة الأرضية التي تطالب بها ادارة الأشغال العمومية لاتدخل في نطاق المجرى الأصغر لوادي تانسيفت» (21 مارس 1934 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1934– الصحيفة 566).

وفيما يتعلق بالأملاك المعدة للمرفق العمومي تتأكد المحكمة من حقيقة استعمالها بصفة فعلية وذلك في نطاق ضيق ومحدود. وتلاحظ محكمة الاستئناف في حكمها بتاريخ 9 يناير 1926 المشار إليه أعلاه ان المنشآت المبنية (القنوات وغيرها) والمساحات اللازمة لاستعمالها تخصص، بعد خروج مستنقع ما من نطاق الأملاك العامة على اثر تجفيفه، بالمرفق العمومي المائي. وسيرا على نفس المنهاج قررت المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء عدم الاعتراف بصبغة الملكية العامة «لبناية تستعمل لسكنى العسكريين لأن هذه البناية رغم وجودها داخل ثكنة تعد في الحقيقة خارجة عن نطاق المرفق العمومي العسكري بمفهومه الضيق» (6 يونيو 1950 –مجلة المحاكم المغربية 1950–الصحيفة 179) ويستفاد من هذا ضمنيا أن البناية المذكورة ليست لازمة أو ضرورية لسير مرفق الدفاع الوطني.

غير أن هذه الفكرة التي تقتضي ان يبلور مفهوم الأملاك المعدة بصفة فعلية للمرفق العمومي (وبالتالي مفهوم استعمال الأملاك بصفة قانونية المتعلق به) الرابطة الوثيقة التي تجمع بين الملك المقصود وسير المرفق قد جاء تأكيدها بصورة أكثر دقة في حكم صادر عن محكمة النقض الفرنسية (التي كانت تنظر اذ ذاك في طلبات النقض المقدمة ضد احكام المحاكم في سنة 1913). وينص هذا الحكم على ما يلي: «ان الأملاك العامة للسكك الحديدية لاتشمل فقط السكك الحديدية ولكنها تشمل جميع الأملاك المعدة للمرفق العمومي الخاص بالسكك الحديدية...وترتبط صبغة الملكية العامة بالتخصيص الحالي المعد للعموم او بالاعداد الخاص باستغلال مرفق عمومي» (1).

---

(1) النقض بتاريخ 28 أكتوبر 1957 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1958 –ص 374 –مجلة المحاكم المغربية 1958 ص 63.

ثم ان عبارتي «التخصيص الحالي المعد للعموم» و «الاعداد الخاص باستغلال المرفق» تتضمنان نفس الفكرة لأن استعمال الملك لغرض عمومي يجب أن يكون أمرا واقعيا وان يستطيع القاضي التأكد من حقيقته بالاضافة إلى ان الاعداد من أجل استغلال المرفق يمكن من اقصاء جميع الاملاك التي ليست ضرورية لسير المرفق. ويمكن ان ينتج هذا الاعداد اما عن موقع الملك نفسه واما عن الأشغال التي تكون قد انجزت فيه.

واذا كان استعمال الأملاك بصفة فعلية يلعب دورا حاسما في دخولها إلى نطاق الأملاك العامة فان انتهاءه يؤدي منطقيا إلى انتهاء هذا الارتباط.

2) ترجيح القضاء لمفهوم الأملاك المستعملة بصفة قانونية

ترجح المحاكم بوجه عام ادعاءات الادارة عندما تتخذ شكل قرارات ولا سيما القرارات المتعلقة بالادراج في عداد أملاك الدولة.

ويتجلى ذلك في ان البناية المستعملة لسكنى أعوان ادارة ما تدخل في عداد الأملاك العامة بمجرد ما يصدر قرار بتقييدها في سجل الأملاك العامة (محكمة الاستيناف بالرباط بتاريخ 17 يناير 1957 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1959 – الصحيفة 62). كما أن الملك الذي وقع تملكه على اثر مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والذي ادرج في عداد الأملاك البلدية العامة يدخل في نطاق الملك العام رغم عدم انجاز العرض المخصص له الملك أول مرة (اقامة خط للسكة الحديدية) لان محكمة الاستيناف لاتهتم قط بالتحقق مما اذا كان قرار الادراج في عداد املاك البلدية العامة قد صدر بعد أو قبل استعمال الملك بصفة فعلية (محكمة الاستيناف بالرباط بتاريخ 14 دجنبر 1962–مجلة القانون المغربية 1965–الصحيفة 74).

ويمكن الاستغراب من هذا الموقف الذي اتخذته المحاكم اذا اعتبر أن قرارات الادراج في عداد املاك الدولة لاتضفي عليها صبغة الملكية العامة وانها تكتسي فقط صبغة الاعلان عنها لأن المشرع يقرر مبدئيا ان الشياع بين الجميع هو الذي يوجب ادراج الاملاك في عداد الأملاك العامة. ويضاف إلى هذا أن الممارسة الادارية تساير هذا التحليل ولو بصفة خارجية وان قرارات الادراج في عداد الأملاك العامة تستعمل صيغة موحدة تقتضي أن يخصص ملك لمرفق عمومي لأجل ضمان سيره وأن يضم من جراء ذلك الى الأملاك العامة. وهنا يمكن التساؤل عما يمنع المحاكم من قبول التأكد مما إذا كان مفهوم الاملاك المستعملة بصفة فعلية ينطبق حقيقة على مفهوم الأملاك المستعملة بصفة قانونية. الواقع أن هناك سببين يوجد أولهما وهو أعم في الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي الذي كانت الفقرتان 4و5 منه تمنعان على المحاكم عرقلة تنفيذ أعمال الادارة ولا سيما بابطال قراراتها (مع العلم أن هذا المنع مازال منصوصا عليه في

الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية). اما السبب الثاني فيكمن في وجود الطعون الحصة التي يمكن أن يقدمها خلال مدة معينة الأشخاص الذين قد يتضررون من تدابير تحديد الأملاك العامة. وإذا لم يقدم هؤلاء الأشخاص الطعون المذكورة في الأجل المقرر أو قدموها ولم تثبت صحة ادعاءاتهم سقط حقهم في ذلك بصفة نهائية.

3) دور المجلس الأعلى

ينبغي أن يساعد اليوم على ازالة التناقض بين الموقفين اللذين تتخذهما المحاكم لأن المجلس الأعلى يشرف دائما على المحاكم عن طريق طلب النقض ويمكن أن يرفع اليه مباشرة الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وهو بهذا يتوفر على وسيلة توحيد الاجتهاد القضائي. وبصرف النظر عن طلب النقض يمكن أن ترفع إليه مباشرة الطعون من أجل الشطط في استعمال السلطة المتعلقة بالقرارات الادارية الصادرة بضم بعض الاملاك الى الأملاك العامة كلما تعذر على الطالب تقديم طلب طعن إلى القاضي العادي من أجل المطالبة بحقوقه الكاملة. وإذا كان هذا الشرط يستثني أصحاب الحقوق العينية في ملك وقع ضمه إلى الأملاك العامة فان هناك طالبين محتملين آخرين ومن بينهم الذين يحتلون مؤقتا هذه الأملاك والذين قد تكون لهم فائدة في ان يتأكد المجلس الأعلى من استعمال الأملاك بصفة فعلية.

وليس من المؤكد في الحالة الراهنة ان يقبل المجلس الأعلى اجراء مراقبته بشأن هذه النقطة بالذات. وقد صدر في هذا الصدد قرار واحد يستفاد منه أن المجلس الأعلى الذي كان عليه أن يبث في مسألة معرفة ما إذا كان الطالب خاضعا لأداء الضريبة عن النظافة الواجبة على المجاورين للطرق العمومية، فقرر أن الطريق العمومية هي الطريق «التي يدخل عرض مساحتها في الملك العام والتي اعدت حاليا للاستعمال العمومي» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 8 دجنبر 1956–مدينة مراكش ضد السيد ايكري–حكم غير منشور). غير أن النقص الذي يشوب تحرير هذه الصيغة لايساعد على التأكيد أن المجلس الأعلى أراد الاستناد إلى استعمال الأملاك بصفة فعلية بالاشارة إلى «اعداد الأملاك للاستعمال العمومي».

وليس هناك ما يمنع المجلس الأعلى من إجراء هذه المراقبة لأن التقدير الذي تقوم به الادارة ليس تقديرا من شأن تقنيته أن تجعل القاضي يعدل عن مراقبة صحته.

ولعله من المؤمل إجراء هذه المراقبة الممكن ممارستها رغبة في أن لاتؤدي السلطة التقديرية للادارة الى أن تضم الى الأملاك العامة وتخضع لنظام قانوني غير مألوف أملاك لامحل لها في هذا المضمار.

ج) تحقيق الغرض من تخصيص الأملاك

يتوقف ادراج الأملاك في عداد الأملاك العامة على تخصيصها ولكن الغرض من هذا التخصيص يحقق طبق شروط مختلفة بحسب مختلف أنواع الأملاك التي تؤلف الأملاك العامة. واذا كان التخصيص لايكتسي صبغة الدوام والاستمرار فإنه من الممكن أن ينتهي الغرض منه أو أن يدخل عليه تغيير.

1- تخصيص الاملاك العامة الطبيعية

تتألف الأملاك العامة الطبيعية من بعض الأملاك التي قرر المشرع ادخالها في عدادها مثل شواطىء البحر والمياه بجميع أشكالها. وتنتج صبغة الملكية العامة عن مظهر من مظاهر الطبيعة يتوقف عليه الشياع بين الجميع، وليس من الضروري أن تصدر الادارة قرارا باضفاء الصبغة الرسمية عليه لأنه ليس بوسعها سوى أن تلاحظ وجوده أو عند الاقتضاء اختفاءه الذي يعتبر خارجا عن ارادتها (مثل تجفيف احدى المرجات) (1).

2- إنجاز التخصيص

تعتبر الأملاك العامة الاصطناعية نتيجة عمل بشري يرتبط به ادراج الاملاك في عداد الأملاك العامة مثل طرق المواصلات والقنوات والمنشآت المختلفة....الخ واذا كان التخصيص لأجل الاستعمال الفعلي كافيا لادراج ملك ما في عداد الأملاك العامة فإن النصوص غالبا ما تقرر، لأجل التوضيح ورفع اللبس، أن تصدر السلطة الادارية قرارا بإضفاء الصبغة الرسمية على وضعية الملك. وهذا بالضبط هو قرار الادراج في عداد الأملاك العامة. ولابأس من التذكير على سبيل المثال بأن الفصل 72 من الظهير بتاريخ 12 شتنبر 1962 ينص على أن الاملاك العامة الاقليمية تدرج في عداد الأملاك العامة بقرار يصدره وزير الداخلية بناء على اقتراح من العامل. ويكتسي قرار الادراج صبغة اعلان عن الضم الى الأملاك العامة.

وعلى العكس من ذلك فإن انتهاء الغرض من الاستعمال الفعلي لملك ما يؤدي الى إخراجه من حيز الاملاك العامة بقرار لاضفاء الصبغة الرسمية عليه. ويبقى على الادارة طبعا تغيير الغرض من الاستعمال الفعلي واستخلاص النتائج المحتملة بقرار يخرج الملك المقصود من عداد الاملاك العامة.

---

(1) راجع مرسوم 6 مارس 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 –عدد 3150 ص 759) المتعلق بتجفيف مرجة سيدي عمرو (اقليم القنيطرة) «التي تخرج بذلك من حيز ملك الدولة العام وتضم الى ملك الدولة الخاص».

3- تغيير الغرض من التخصيص

يمكن أن تستعمل الاملاك العامة بكيفيات مختلفة بحيث يمكن أن يظهر أنه من الملائم تغيير الغرض من تخصيصها. ولن تكون هناك أية صعوبة اذا كانت الجماعة المخصص بها الملك هي المالكة له في نفس الوقت لأنه يجوز للسلطة المختصة أن تغير بتقدير منها الغرض المخصص له الملك نظرا لكونها مسؤولة عن المرافق العمومية ولتوفرها على سلطة تحديد تنظيمها والنظر فيما هو ضروري لسيرها. وهكذا يجوز للدولة على سبيل المثال أن تغير الغرض المخصص للأملاك بالنسبة لمختلف المرافق، كما يجوز لها تخصيصها لسير مرافق تابعة لجماعة أخرى، وبهذا تستطيع أن تخصص جزء من هذه الأملاك لسير المرافق العمومية المعهود بها الى المؤسسات العمومية. وكذلك يكون الشأن بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية التي تستعمل أملاكا قد تخصصها لها الجماعة المحلية التي هي تابعة لها.

ولن تظهر كذلك أية صعوبة اذا قررت الجماعة المالكة تحويل حق ملكيتها الى شخص عمومي آخر سواء أكان هذا التحويل مشفوعا أم غير مشفوع بالابقاء على الغرض المخصص له الملك أول مرة حيث أن الفصل 8 من الظهير بتاريخ 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك العامة البلدية ينص على المبدأ الذي يجيز للدولة أن تحول الى البلديات الأملاك العامة للدولة المخصصة للمرافق العمومية ذات المنفعة البلدية. هذا وقد طبق نفس الحل سنة 1963 فيما يتعلق بتأليف الأملاك العامة الراجعة للأقاليم والعمالات.

غير أن الصعوبة يمكن أن تظهر ولو نظريا عندما يرغب شخص عمومي في استعمال أملاك خاصة بجماعة أخرى أو في تملكها. ويحل المشكل بوجه عام عن طريق الاتفاق. وفي حالة رفض الجماعة المالكة لايمكن ايجاد أي حل ملائم لطبيعة حق الملكية مع العلم أن نزع ملكية الملك العام غير ممكنة نظرا لتعارضها مع عدم قابلية تفويته وأن تدبيرا تشريعيا يستطيع وحده الحد من استقلال الجماعة والتخفيف من حق ملكيتها.

الفقرة 2 – حق الأشخاص العموميين في الأملاك العامة

يتعلق الأمر هنا بحق ملكية لم ينازع قط في وجوده رغم ما له من مميزات خاصة تتبلور في الغرض العمومي المخصصة له الأملاك التي يشملها وهو حق يمكن أن يكتسبه جميع الأشخاص العموميين.

أ) الاعتراف بحق الملكية في الملك العمومي

لم ينص ظهير سنة 1914 على هذا الحق بصريح العبارة مع العلم أن تحرير النص لايخلو من غموض والتباس (لم يعترف في فرنسا بهذا الحق الا مؤخرا)، ويتجلى ذلك في أن مقدمة الظهير بعد إقصاء كل امكانية في الانفراد بملكية الأملاك المشاعة بين الجميع اكدت ان «الدولة تتكلف بتدبير شؤونها». غير أنه ظهر ابتداء من سنة 1921 ان النصوص المتعلقة بالملك البلدي أخذت تقر ضمنيا الملكية الادارية (1). وهكذا فان القرار الوزيري بتاريخ 31 دجنبر 1921 ينص على أن كناش احصاء املاك الدولة والأملاك البلدية الخاصة يجب أن يتضمن عن كل ملك من هذه الأملاك بعض المعلومات ولا سيما منها الاشارة الى «رسم الملكية».

وتعتبر النصوص اليوم أكثر دقة ووضوحا. وتنطبق هذه الحالة مثلا على الميثاق الاقليمي الصادر سنة 1963 الذي يدرج في عداد الأملاك العامة الاقليمية «جميع الأملاك التي يستعملها العموم».

أما المحاكم فقد اعترفت سيرا على نفس الطريقة بوجود حق الملكية المذكور حيث ان محكمة الاستئناف بالرباط ادرجت في حكم بتاريخ 21 مارس 1934 (مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط –1934– الصحيفة 568) صيغة لاغموض فيها بهذا الصدد: «حيث أن حق الملكية في الأملاك العامة تابث بصورة كافية مالم يتبث عكس ذلك».

ب) مميزات الملكية الادارية

ان الغرض العمومي المخصصة له الاملاك العامة يمكن اساسا من ابراز هذه المميزات. ولا يتعارض النظام القانوني للأملاك العامة مع تطبيق قواعد القانون العادي الا ضمن الحدود التي تكون فيها هذه القواعد متنافية مع الغرض المخصصة له الأملاك لأنه متى انتهى هذا الغرض اصبح الملك من جديد داخلا في نطاق الأملاك الخاصة وفقد حق الملكية الذي يتوفر عليه الشخص العمومي مميزاته الخاصة.

وتتلخص هذه المميزات في انه «لايقبل التفويت بالأملاك العمومية ولا تسقط حقوق الملكية فيها بمضي الزمان» (الفصل 4 من ظهير سنة 1914) الشيء الذي يفسر تماما

(1) ظهير 19 أكتوبر 1921 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1921 عدد 446 ص 1022.

بضرورة الابقاء على الغرض المخصص له الملك. وبهذا فان الأملاك العامة لايمكن نزع ملكيتها أو حجزها، كما انها تعتبر في مأمن من كل تقادم يترتب عليه التملك أو سقوط الحق.

ج) اصحاب حق الملكية

يمكن أن يتوفر جميع الأشخاص العموميين على أملاك عامة لأن النصوص حلت المشكل بالنسبة للدولة (ظهير سنة 1914) وبالنسبة للبلديات (ظهير سنة 1917) وبالنسبة للجماعات (ظهير سنة 1976) وكذا بالنسبة للعمالات والأقاليم (ظهير سنة 1963) ولم يبق هناك فراغ الا بالنسبة للمؤسسات العمومية التي يمكن حل مشكلتها بالاستناد الى المبادىء العامة. وبما ان المؤسسات العمومية تعد اشخاصا اعتباريين يتمتعون باهلية قانونية تامة فليس هناك ما يحول دون الاعتراف لها بامكانية التوفر على املاك عامة، الواقع انها لاتتوفر على مثل هذه الأملاك لأن الأملاك اللازمة لسير المرافق العمومية المعهود اليها بتدبير شؤونها تدخل في نطاق الاملاك العامة للجماعة التي هي ملحقة بها والتي تخصص هذه الأملاك وقت احداث المؤسسات المذكورة لسير المرفق العمومي مع الاحتفاظ بحق الملكية فيها (1).

الفقرة 3- محتوى الأملاك العامة

تشتمل الأملاك العامة على أملاك مختلفة ينفرد بعضها بميزة خاصة متى وقع ادراجها في عداد الأملاك العامة ويبقى من الواجب تحديد البعض الآخر.

أ) مختلف اصناف الأملاك

لقد سبق الحديث عن التمييز بين الأملاك العامة الطبيعية والأملاك العامة الاصطناعية الذي يكتسي أهمية بالغة عندما يتعلق الأمر بادراج بعض الأملاك في عداد الأملاك العامة. غير ان الأملاك تنقسم إلى منقولات وعقارات. ويمكن كذلك التمييز فيما بينها كما يلي على أساس طبيعة كل واحد منها:

---

(1) لقد أقر القضاء الفرنسي هذه الامكانية بعد ان رفضها مدة طويلة وذلك بقبوله امتلاك مؤسسة عمومية لملك عام، غير أن الغاية المتوخاة من هذا الحل محدودة في حالة الأخذ به في شأن مؤسسة عمومية ذات قاعدة ترابية -مجلس الدولة- 3 مارس 1978 السيد لوكوك -A.J.D.A. 1978- ص 581- T.A باريس -18 شتنبر 1979- مؤسسة عمومية لاستصلاح جهة الدفاع.
A.J.D.A. 1979- ص 36 -مذكرة كودميت.

-الأملاك العامة البرية التي تشتمل على جميع شبكات المواصلات والمنشآت المختلفة (المنشآت العسكرية والسدود وغيرها) وكذا التجهيزات المنجزة في الأرض مثل القنوات والخطوط الكهربائية وغيرها.

-الأملاك البحرية التي تشمل شواطىء البحر والموانىء والمنشآت المرفئية.

ويظهر أن الأملاك العامة البحرية لاتشمل المياه الاقليمية رغم أن حدود هذه الأخيرة التي عينت بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 مارس 1973 (الجريدة الرسمية تحت عدد 3149 -الصحيفة 687) في اثني عشر ميلا بحريا ابتداء من الخطوط الأساسية قد أصبحت خاضعة لسيادة الدولة التي تشمل كذلك الموارد البيولوجية وبوجه عام جميع الموارد التي يمكن أن تحتوي عليها الأملاك المائية التي تشتمل على المياه بجميع أشكالها من بحيرات وبرك ومستنقعات وانهار وسيول ومنابع وبصفة اعم «القطع التي لايمكن رغم عدم وجود المياه فيها بصفة مستمرة أن تستعمل للفلاحة خلال سنة عادية» (الفصل الأول من ظهير 1914).

-الأملاك الجوية المتألفة من الفضاء الجوي وعلى وجه التعميم من المنشآت التي تساعد على استعمالها (المطارات وغيرها).

ب) تحديد الأملاك العامة

تدخل هذه العملية في اختصاص الدولة لأنه يجوز للادارة أن تعين على انفراد حدود أملاكها. ومما لاشك فيه أن هذه السلطة محدودة ومقيدة عندما تمارس بخصوص الأملاك العامة الطبيعة التي يتوقف تحديدها على التطبيق شبه التلقائي للقواعد التي يحددها المشرع نفسه. وينطبق ذلك مثلا على شاطىء البحر الذي يحدد ابتداء من خط يرسمه مستوى المياه عند ارتفاع المد ويبلغ عرضه ستة أمتار. كما أن طريقة تحديد الأملاك المائية معينة بصورة دقيقة في الفصل الأول من الظهير الصادر في فاتح غشت 1925 بشأن نظام المياه (القانون العقاري الصحيفة 128) حيث انها تشمل مجاري المياه وحافاتها المغمورة بالمياه قبل فيضانها والضفاف على امتداد عرض قدره متران من كلتا جهتي النهر ما عدا فيما يخص بعض الأنهار أو روافد الانهار (ملوية، سبو، أبو رقراق إلى ملتقاه بوادي كرو...الخ) التي يحدد عرض ضفافها في ستة أمتار.

وفيما يخص الأملاك العمومية الاصطناعية تعتبر حرية الادارة في تقدير هذه الحدود أكثر اتساعا.

ويمكن أن ينجز التحديد على أساس مسطرة عامة أو على أساس مسطرة خاصة.

1) المسطرة العامة

تنظم هذه المسطرة بالفصل 7 من الظهير بتاريخ فاتح يوليوز 1914 حيث ان حدود الاملاك العامة تعين بمرسوم بناء على اقتراح من وزير الأشغال العمومية بعد ان تجري لجنة ادارية بحثا عموميا. ويجب أن يجري اشهار كاف بشأن البحث قصد تمكين الغير من اظهار حقوقهم وتقديم ملاحظاتهم. ويمكن أن تقدم المطالب طيلة مدة البحث وخلال أجل ستة أشهر بعد نشر مرسوم التحديد في الجريدة الرسمية. وإذا لم تثبت صحة المطلب لدى الادارة وجب عرض النزاع على المحاكم الابتدائية وتعتبر هذه المسطرة ذات فاعلية لأن سكوت الغير يفضي إلى سقوط حقوقهم اذ يصبح التحديد نهائيا ولن يقبل بعد ذلك أي مطلب.

2) المسطرة الخاصة

لاتطبق هذه المسطرة على تحديد الطرق العمومية وينص عليها في الظهير الصادر في 30 يوليوز 1952 بشأن التعمير (1) (الجريدة الرسمية لسنة 1952 تحت عدد 2083 الصحيفة 6147). ويتعلق الأمر بالاعتراف بالطرق العمومية وبالتصفيف.

أ) الاعتراف بالطرق العمومية

تساعد هذه المسطرة السلطة الادارية على «تأكيد صبغة الأملاك العامة وتعيين حدودها» دون امكانية تغيير مداها بضم قطع أرضية اليها. وهكذا استطاعت المحكمة الابتدائية بمراكش ان تقرر استنادا إلى مقتضى مماثل بالظهير بتاريخ 16 أبريل 1914 الذي كان يجري على التعمير قبل سنة 1952 ان قرارات الاعتراف لاتهدف سوى إلى «اقرار صبغة الملكية العامة التي كانت تكتسيها طرق تابعة للأملاك العامة» (24 نونبر 1938 –روزالي– مجلة المحاكم المغربية 1939 العدد 811). وبحسب ما يتعلق الأمر بالدولة أو احدى الجماعات يصدر مرسوم باقتراح من وزير الأشغال العمومية أو قرار للباشا أو القائد قصد الاعتراف بالطريق المقصودة ولن يقبل أي مطلب عند انصرام أجل سنة على نشر القرار في الجريدة الرسمية.

---

(1) تم التفكير منذ عشر سنوات في اصلاح نص 1952، ويراد بهذا الاصلاح توفيق قانون التعمير لمتطلبات التنمية وبالتالي للتخطيط الحضري بواسطة وسائل جديدة: التصاميم المديرية وتصاميم استعمال الأراضي غير ان هذا الاصلاح لم يتم بعد.

ب) وضع تصاميم التصفيف

تمكن مسطرة التصفيف الادارة من تحقيق عدة أهداف مثل فتح طريق أو ساحة عمومية جديدة أو توسيع أو تصحيح طريق موجودة. غير أن هذه المسطرة التي كانت لاتطبق سوى على المجموعات العمرانية الحضرية امتد العمل بها إلى المجموعات العمرانية القروية بناء على الظهير بتاريخ 25 يونيو 1960 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2489 الصحيفة 2098). ويتخذ الباشوات أو القواد قرارات التصفيف بعد اجراء بحث لمدة شهر. وتعتبر بمثابة اعلان عن المنفعة العامة خلال عشرين سنة فيما يخص القطع الأرضية التي يملكها الخواص والتي تدعو الضرورة إلى نزع ملكيتها لاعداد الطريق. ويمكن تجديد مدة صلاحية القرار بالاعلان عن المنفعة العامة لمدة معادلة. اما أثر هذه القرارات فيستمد أهميته من حيث الزمن استنادا إلى ضرورة التخطيط للتنمية الحضرية على أمد بعيد.

وتفرض على الأراضي المشار اليها في القرارات المذكورة ارتفاقات بحيث لايمكن ادخال أي تغيير أو ترميم على الأراضي أو البناءات الا برخصة ادارية. وأخيرا يتعين على المجاورين للطرق الجديدة أن يساهموا مجانا في احداثها وفق كيفيات معينة.

ويبقى من الواجب التأكيد أن وضع تصميم التهيئة يمكن أن تكون له آثار مماثلة لأن التصميم المصادق عليه بمرسوم (أو بقرار للعامل فيما يخص المجموعات العمرانية القروية) بعد اجراء بحث واستشارة المجالس المحلية يمكن بالخصوص أن ينص على الاحتفاظ ببعض الأماكن لاحداث طرق جديدة. ويعتبر التصميم كذلك بمثابة اعلان عن المنفعة العامة غير أن أثر تصميم التهيئة لايسري الا خلال عشر سنوات مع العلم ان العمل به ينتهي اذا لم تعين السلطة الادارية خلال هذه الفترة بكيفية دقيقة بناء على قرارات للتخلي القطع الأرضية المراد نزع ملكيتها.

وينظر في التعويضات الواجب منحها للملاك القضاء العادي المختص بوجه عام في قضايا نزع الملكية. غير أنه يجوز دائما للمعنيين بالأمر ان ينازعوا عن طريق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في مشروعية مختلف هذه القرارات.

الفقرة 4-استعمال الأملاك العامة

لايبرز مشكل استعمال الأملاك العامة في الواقع الا فيما يتعلق بالأملاك المعدة مباشرة لاستعمال العموم لأن المرافق العمومية هي التي تستعمل حقيقة الأملاك المخصصة لسيرها بينما لايستعملها المواطنون الا بصفة غير مباشرة عن طريق المرفق. وهناك أحوال يمنع عليهم حتى استعمالها بصفة غير مباشرة مثل حالة الأملاك العسكرية. أما السلطات الادارية

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

المكلفة بالمرفق العمومي فتلزم باستعمال هذه الأملاك طبقا لما هي معدة له كما يتعين السهر على صيانتها. وتبين شروط الاستعمال في الأنظمة الخاصة بالمرفق بحيث يشكل استعمال الأملاك المخصصة بالمرفق العمومي مظهرا خاصا من مظاهر المشكل العام لتنظيم المرفق العمومي وسيره.

وفي مقابل ذلك فان استعمال الأملاك العامة مباشرة لاستعمال العموم تبرز مشاكل نوعية يعسر حلها بحسب تطور استعمال هذه الأملاك.

وينبني نظام استعمال الأملاك العامة على قواعد تمكن المعنيين بالأمر من استعمالها طبقا للغرض التي هي معدة له. ويهدف كذلك إلى ضمان المحافظة عليها واستثمارها بكيفية تتلاءم والغرض المقصود منها. ولهذا تتوفر السلطات الادارية على اختصاصات شرطة تمارسها قصد ضمان حسن استعمال الأملاك والمحافظة عليها كما تتمتع باختصاصات في تدبير شؤونها تمكنها من الاستغلال الاقتصادي للأملاك التي تتخذ حينئذ صبغة ثروة جماعية تنبغي الاستفادة من مواردها.

وبما أن الأملاك معدة لاستعمالات مختلفة فان القواعد المطبقة عليها تختلف باختلاف هذه الاستعمالات.

والاستعمال العام للأملاك المعدة مباشرة لاستعمال العموم يستفيد من حماية خاصة كلما كان مطابقا للغرض المقصود من الملك أي كلما تعلق الأمر باستعماله استعمالا عاديا. ولكن متى تبين ان الاستعمال لم يبق عاديا أصبحت للسلطة المسؤولة اختصاصات تنظيم أكثر اتساعا وشمولا. وكذلك يكون الشأن عندما يكتسي استعمال الأملاك العامة صبغة انفرادية لاتنطبق في غالب الأحيان على الغرض المعدة له هذه الأملاك. وكثيرا ما يقع الخلط بين الاستعمال غير العادي والاستعمال الخاص.

أ) الاستعمال الجماعي للأملاك العامة

يعمل في هذا الصدد بثلاثة مبادىء هي: حرية الاستعمال وضمانه للجميع ومجانيته. غير أن هذه المبادىء التي تحترم حاليا قد لاتستمر مراعاتها (وهذا ما اثبتته التجربة الفرنسية بوضوح) اذ أصبح من شأن تزايد الأنشطة بالأملاك العامة ان يخل باستعمالها.

1) حرية الاستعمال

من الطبيعي أن يكون استعمال الأملاك العامة استعمالا حرا لأن الأمر يتعلق في هذه الحالة بأملاك معدة مباشرة لاستعمال العموم: الشواطىء والطرق والمنتزهات وغيرها. غير

أنه يتعين على السلطة الادارية السهر بسن أنظمة للشرطة على أن يكون هذا الاستعمال مطابقا ليس فقط للغرض المعدة له الأملاك ولكن لمتطلبات المحافظة على النظام العمومي كذلك. ولهذا يمكن أن تسن للأملاك العامة أنظمة شرطة ترتكز اما على الاختصاصات العامة لسلطات الشرطة واما على الاختصاصات الخاصة التي تتمتع بها السلطات التابعة للجماعات المالكة أو المخصص بها الملك. وهكذا يمكن أن يكون هناك تعدد في اختصاصات الشرطة. ومن ذلك على سبيل المثال ان اختصاص الشرطة الخاصة الذي يتمتع به وزير الأشغال العمومية والذي أسند اليوم إلى وزير النقل (1) في ميدان مراقبة السير والجولان (الظهير بتاريخ 19 يناير 1953 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1953 تحت عدد 2104 –الصحيفة 630 –والقرار الوزيري بتاريخ 24 يناير 1953 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1953 تحت عدد 2104 –الصحيفة 638) لايحول دون تدخل سلطات الشرطة العامة.

ويمكن ان تنتج بعض المشاكل عن كون السلطة المتمتعة باختصاص الشرطة ليست هي السلطة المعهود اليها بمهمة تدبير الشؤون (انظر: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 يونيو 1962 –مدينة القنيطرة– مجلة القانون المغربية 1963–الصحيفة 15) وكيفما كان الحال لايمكن أن تكون الحرية الا محدودة لكن الموانع العامة غير مشروعة. وهنا تبرز المبادىء العامة التي تضبط ممارسة اختصاص الشرطة.

2) مساواة المستعملين

تفيد هذه المساواة ان جميع المستعملين الموجودين في وضعية مماثلة يجوز لهم استعمال الأملاك العامة طبق نفس الشروط. ولكن متى اختلفت وضعية المستعمل وهي الحالة التي يستعمل فيها الملك استعمالا غير عادي يمكن أن يفرض عليه احترام تدابير مميزة مع العلم ان سير الشاحنات والآلات وتعاطي النشاط التجاري بالطرق العمومية لايدخلان في نطاق الاستعمالات العادية وانهما يستوجبان بذلك اتخاذ تدابير خاصة تطبق على من يمارسهما بمطالبتهم على الخصوص بالحصول على رخصة مسبقة.

ويظهر أن مبدأ المساواة لايعمل به فيما يخص المجاورين للطرق العمومية الذين يستفيدون من حقوق خاصة (حق الولوج وحق المطل وحق استعمال البواليع...الخ) والذين تفرض عليهم كذلك واجبات خاصة (المساهمة في بناء الطرق الجديدة) (2) والواقع ان وضعية

---

(1) عملا بالفصل 11 من مرسوم 4 أبريل 1983 الذي يحدد اختصاصات وتنظيم وزارة النقل (الجريدة الرسمية عدد 3675 – ص 638).

(2) الفصل 5 من ظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير.

المجاورين الخاصة لاتخل بمبدأ المساواة لانهم يعتبرون بالنسبة للطرق العمومية في وضعية مخالفة لوضعية المستعملين الجماعيين ولان استعمالهم للطريق استعمال انفرادي يمتاز بمطابقته لاحد الأغراض المعدة لها الطرق العمومية. وإذا كانت الطرق العمومية معدة للسير عبرها فانها تستعمل كذلك لولوج الأملاك المجاورة. وهكذا فان هذه الحقوق تعتبر رهينة بالغرض المعدة له الطريق إلى حد انها تنتهي بمجرد انتهاء هذا الغرض. غير أن الضرر الذي يلحقهم بهذه الكيفية يمكن التعويض عنه طبق شروط معينة (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ فاتح يوليوز 1953 –مجلة المحاكم المغربية 1954 –الصحيفة 139). ويتمتع المجاورون زيادة على ذلك بحق الشفعة في الطريق المنتهي الغرض منها.

3) المجانية

يجب أن يكون الاستعمال الجماعي للأملاك العامة بالمجان لانه ينطبق على الغرض المعدة له الأملاك بالاضافة إلى أن المستعمل باعتباره ملزما بالضريبة يساهم في انشاء هذه الأملاك وصيانتها. وهذا هو المبدأ الذي يتعارض على الخصوص مع فرض وجيبات على الوقوف والذي يفسر الصعوبات التي عرفتها بعض البلديات في هذا الصدد خلال السنوات الأخيرة لان الغرض المقصود من الطريق يشمل حق السير عبرها والوقوف بها على السواء. ويبقى مع هذا ان الصعوبات المالية للجماعات المحلية وحركة السير المتزايدة تقتضي دون شك في هذا المجال وغيره من المجالات الأخرى العمل ببعض الاستثناءات من المبدأ المذكور.

وبما أن المبدأ الصالح بالنسبة للاستعمال العادي يصبح عديم الصلاحية بالنسبة للاستعمال غير العادي فانه يجوز ان يفرض على المستعمل اداء وجيبة في مقابل ما تتحمله الاملاك العامة بسبب هذا الاستعمال غير العادي من تكاليف خاصة.

ب) الاستعمال الانفرادي للأملاك العامة

يمكن ان ينطبق هذا الاستعمال في بعض الأحيان على الغرض الأصلي المعدة له الأملاك (استعمال الأماكن المعدة لعرض البضائع في الأسواق العمومية) أو على الغرض الثانوي المقصود منها (حقوق المجاورين للطرق العمومية).

غير أنه في جل الحالات لاينطبق على الغرض المعدة له الأملاك. وليس معنى هذا أنه غير ممكن ولكن يجب فقط ان يطبق عليه نظام خاص وهو النظام المقرر بموجب النص العام المتمثل في الظهير الصادر في 30 نونبر 1918 بشأن الاحتلال المؤقت للأملاك العامة. (يشار هنا على سبيل المزيد من المعرفة والاطلاع إلى الظهير الصادر في 13 أبريل 1916 بشأن استغلال المعديات والممرات المقامة على مجاري المياه).

ويفيد المبدأ المنصوص عليه في ظهير سنة 1918 انه ليس هناك ما يمنع من الاستعمال الانفرادي للأملاك العامة كلما كان من الممكن الاذن فيه «دونما اضرار بالمصلحة العمومية» أي مادام الاحتلال الانفرادي لايتنافى مع الغرض المعدة له الأملاك العامة ولعل هذا يمكن الجماعات المالكة من الحصول على موارد لان الاحتلال الانفرادي تؤدى دائما في مقابله وجيبة معينة.

وبوجه عام يتوقف الاحتلال الانفرادي على تسليم رخصة من جانب واحد الا ان بعض النصوص الخاصة تنظم الاحتلال على أساس اتفاقيات تتعلق بمنح الامتياز.

1) رخصة الاحتلال المؤقت

يجوز للخواص طلب رخصة من أجل الاحتلال المؤقت للأملاك العامة بقصد تحقيق أغراض مختلفة: استخراج المواد وانجاز القنوات ومزاولة النشاط التجاري (مراكز التموين وأرصفة المقاهي ومنشآت الاستحمام وغيرها).

وتتجلى الميزة الأساسية التي تطبع نظام الرخصة المذكور في أنه يجعل المستفيد منه في وضعية مؤقتة نظرا لكون الرخصة قابلة للالغاء على الدوام. أما السلطة الادارية (بالنسبة للدولة فقد كان اختصاص تسيير الأملاك العامة مخول وفق ظهير 1914 لوزارة الأشغال العمومية التي اصبحت فيما بعد وزارة التجهيز التي تتقاسم حاليا هذا الاختصاص مع وزارة النقل) فليس لها الحق في اختيار طريقة أخرى لتيسير الاحتلال لأن محكمة الاستئناف بالرباط تقرر أن الاتفاقية المتعلقة بكراء ملك من الأملاك العامة يجب أن تعتبر رغم صيغتها بمثابة رخصة مؤقتة وهي الطريقة الوحيدة الممكن اتباعها في احتلال الأملاك العامة وفقا لما ورد في الظهير بتاريخ 30 نونبر 1918 (14 دجنبر 1962 –مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1965–الصحيفة 74).

وتحدد الادارة شروط الاحتلال التي يجوز لها ان تفرض على المحتل بعض الواجبات وتنص الرخصة على الشروط التي ينتهي بها الاحتلال ولا سيما مصير المنشآت المبنية التي يمكن أن تؤول إلى الدولة بالمجان أو التي يتعين هدمها إذا كان الأمر يقتضي أن يعاد الملك إلى حالته الأصلية.

ويجوز في بعض الأحيان أن ينص قرار الاحتلال المؤقت على شروط يمكن اعتبارها بمثابة واجبات حقيقية تفرض على المستفيد من الرخصة لفائدة المصلحة العمومية.

وتمنح الرخصة على الخصوص لمدة عشر سنوات وبصفة استثنائية لمدة عشرين سنة. غير أن هناك ثلاث حالات يمكن أن تمنح فيها الرخصة لمدة غير محدودة فتكون وضعية الاحتلال أكثر فائدة وجدوى. وهذه الحالات هي: اعداد طريق لملك مجاور للطريق العمومية وبناء منشآت خاصة للري تربط بالقنوات العمومية وربط قطع أرضية خاصة بقنوات عمومية (1).

وسواء أكانت المدة محدودة أم غير محدودة فان الرخصة تمنح دائما بصفة مؤقتة ويمكن الغاؤها في حالتين وبكيفيتين مختلفتين: اذ يقرر الغاؤها بحكم القانون اذا لم يحترم المحتل احد الواجبات المفروضة عليه وذلك دون سابق انذار ومن غير أي تعويض. غير أن الرخصة يمكن أن تلغى «لاسباب تتعلق بالصالح العام تختص الادارة وحدها بتقديرها والنظر فيها». وحينئذ يجب على الادارة ان توجه انذارا لمدة ثلاثة أشهر إلى المحتل المؤقت. ورأى المجلس الأعلى أنه من حقه رغم أحكام الظهير المذكور ان يراقب مشروعية الغرض من سحب الرخصة والأسباب الداعية اليه (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 6 يوليوز 1961 –شركة الاستحمام البحري –مجموعة أحكام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى–ص604و605 وما يليها).

ويترتب على الاحتلال اداء وجيبة لايعفى منها إلا ملاك القطع الأرضية التي تفصل فيما بينها قنوات عمومية. ويحدد وزير التجهيز مبلغ الوجيبة بعد استشارة مديرية الأملاك المخزنية التابعة لوزارة المالية.

2) الرخصة المتفق عليها لاستعمال الأملاك العامة

يجب ان تقرر هذه الرخصة بنص لان النظام العادي المطبق في هذا الصدد هو نظام الرخصة الممنوحة من جانب واحد. ويعد ظهير فاتح غشت 1925 من هذه النصوص الخاصة. وينص هذا الظهير المتعلق بنظام المياه (القانون العقاري–الصحيفة 122) على كيفيتين للاستعمال الانفرادي ترتكز أولاهما على الرخصة الممنوحة من جانب واحد ولا تنطوي على أية غرابة بالنسبة للنظام العام بيد أن الثانية ترتكز على عقد لمنح الامتياز. ويطبق نظام الامتياز على بعض الاستعمالات وفقا لأهميتها أو طبيعتها.

---

(1) لم تبق هذه الحالات مطابقة للحاجات وهذا دعت الضرورة إلى اصدار ظهير بالمصادقة على اتفاقية تتعلق بالاحتلال المؤقت للملك العمومي من لدن شركة الخطوط الملكية المغربية لأن مدة هذه الاتفاقية تتجاوز المدة المقررة لهذه الرخص في الفصل 6 من الظهير الصادر سنة 1918 (راجع الظهير بتاريخ 30 يوليوز 1970 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1970 عدد 3023 ص 2462).

وبهذه الصورة يتم استغلال مصادر المياه المعدنية حيث ان استغلال المياه المعدنية لولماس منح الامتياز فيه لشركة استثجار بناء على اتفاقية بتاريخ 20 شتنبر 1933 صدر بتغييرها ملحق بتاريخ 24 يناير 1977 صودق عليه بالمرسوم بتاريخ 31 يناير 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3360 الصحيفة 856).

ويمنح الامتياز بعقد يصادق عليه بمرسوم يصدر باقتراح من وزير التجهيز بعد اجراء بحث. وتحدد في هذا المرسوم كيفية استعمال الماء ومختلف الواجبات المفروضة على صاحب الامتياز والشروط التي يقرر بها مآل المنشآت التي بناها صاحب الامتياز عند انتهاء مدة الامتياز. ويجب التنصيص كذلك على هذه المدة التي لايمكن ان تتجاوز 75 سنة وهكذا تتمتع وضعية صاحب الامتياز بنوع من الاستقرار الناتج عن مدة الاحتلال كما يرتبط بنوع الاتفاق المبرم بشأن هذا الاحتلال. وتتمثل السلطة المختصة بهذا الميدان كذلك في وزير التجهيز. غير أنه يجوز لهذا الوزير أن يفوض سلطاته في تدبير شؤون المياه إلى المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي قصد تمكينها من تدبير شؤون موارد المياه ذات الاستعمال الفلاحي الداخلة في نطاق عملها والمخصصة لها بموجب المرسوم الملكي بتاريخ 22 أكتوبر 1966 والمرسوم الملكي بتاريخ 29 دجنبر 1967 (1).

ثم أن شركة التجهيز والتنمية الجهوية بالغرب (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 11 يونيو 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3320 الصحيفة 2051) تستفيد طبق نفس الكيفية من تفويض السلطات المسندة إلى وزير التجهيز وفقا للظهير المتعلق بنظام المياه.

الفقرة 5 –حماية الأملاك العامة

ان استعمال الأملاك العامة على الشياع يستوجب اقرار حماية خاصة يمكن بدونها ان يلحق خلل بالغرض المعدة له هذه الأملاك. وتتجلى هذه الحماية في ثلاثة مظاهر لأن مميزات الملكية الادارية نفسها تعتبر بمثابة حماية يعززها وجود عقوبات جنائية وارتفاقات.

أ) الحماية المرتبطة بمميزات الملكية الادارية

ان عدم قابلية تفويت الأملاك العامة وعدم قابلية حجزها وعدم تقادمها بمضي الزمان كلها عوامل تضمن حماية قانونية فعالة للأملاك العامة من تصرفات الادارة نفسها ومن تصرفات الخواص.

---

(1) تم تفويض هذه السلطة بمجموعة من القرارات لوزير الأشغال العمومية بتاريخ 29 دجنبر 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1968 عدد 2881 ص 99 وما يليها.

وتحول عدم قابلية تفويت الأملاك العامة دون امكانية بيعها ما لم تخرج من عداد الأملاك العامة. وتتعارض كذلك مع اجراء مسطرة نزع الملكية عليها. ونظرا لعدم تقادم الأملاك العامة بمضي الزمان لايجوز أن يتملك الخواص اي حق فيها لأن تحفيظ أحد الأملاك لايزيل صبغة الملكية العامة المضفاة عليه (محكمة الاستيناف بالرباط بتاريخ 11 يوليوز 1923 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1923 –الصحيفة 177). كما أن ممرا من الممرات يبقى خاضعا للملكية العامة رغم ممارسة المجاورين الحرث في بعض اجزائه (محكمة الاستيناف بالرباط بتاريخ 17 أبريل 1945 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1945 –الصحيفة 271). وتؤكد المحكمة كذلك ان مدة الحيازة الطويلة لايحتج بها على الجماعات العمومية نظرا لعدم قابلية تقادم الأملاك العامة (محكمة الاستيناف بالرباط بتاريخ 12 مارس 1958 –مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط 1958 –الصحيفة 424). ويقيم الدعاوى المتعلقة بالأملاك العامة للدولة مع مراعاة الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية وزير التجهيز (الظهير بتاريخ 6 غشت 1919 القانون العقاري) وكذا الأجهزة التنفيذية للأشخاص العموميين الآخرين طبق الشروط المقررة في النصوص المؤسسة.

ب) الحماية الجنائية

تنتج هذه الحماية عن نصوص مختلفة تقر اصدار عقوبات جنائية على الأشخاص الذين يلحقون ضررا بحوزة الأملاك العامة. وهناك نصوص عامة مثل الظهير بتاريخ 11 دجنبر 1922، ونصوصا خاصة تضمن حماية جنائية لبعض أصناف الأملاك مثل الظهير الصادر في 19 يناير 1953 بشأن شرطة المحافظة على الطرق العمومية أو الظهير الصادر في فاتح غشت 1925 بشأن نظام المياه والظهير الصادر في 28 أبريل 1961 بشأن شرطة الموانىء البحرية التجارية.

وتقرر هذه النصوص، الرامية إلى المحافظة على حوزة الأملاك العامة، المعاقبة على الأضرار التي تلحق بها سواء كانت نتيجة أفعال مرتكبة عن عمد أو عن غير عمد. ولعل هذه معلمة من المعالم الأساسية لهذه الحماية الجنائية التي لايفترض فيها بوجه من الوجوه القصد الجنحي لأن المخالفات تكتسي في غالب الأحيان صبغة مخالفات مادية صرفة.

ويمكن ان تثبت هذه المخالفات سلطات مختلفة غالبا ما تتمثل في الأعوان المحلفين التابعين لوزارة التجهيز وفي ضباط الشرطة القضائية وغيرهم.

ويمكن أن يتعرض مرتكبو هذه المخالفات لعقوبة الغرامة أو الحبس دون اعفائهم من المسؤولية المدنية لأنه من الضروري ضمان اصلاح الأملاك المتضررة. ويمكن في بعض الأحيان اصدار عقوبة إدارية على المخالفين زيادة على العقوبات الجنائية والمدنية.

ج) جوار الأملاك العامة

يفرض وجود الأملاك العامة على الأملاك الخاصة المجاورة لها بعض الواجبات المعروفة بالارتفاقات الادارية اذ أن الفصل 3 من الظهير بتاريخ فاتح يوليوز 1914 يفرض على جميع الأملاك الخاصة واجبات تتعلق بالمرور وباقامة وتعزيز المنشآت اللازمة لصيانة الخطوط الكهربائية أو التليفونية أو استغلالها. ويستفيد المكتب الوطني للكهرباء من اختصاصات مختلفة تمكنه من استعمال الأملاك العامة بمثابة أملاك خاصة قصد سد الحاجات المتعلقة باقامة المنشآت اللازمة لسير المرفق العمومي المعهود إليه به (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 19 شتنبر 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3387 الصحيفة 2707). وهناك نصوص أخرى تمكن من اعداد مناطق للحماية حول المنابع والآبار (الظهير بتاريخ فاتح يوليوز 1925) أو المنشآت العسكرية (الظهير بتاريخ 7 غشت 1934 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1934 –تحت عدد 1140 الصحيفة 1193) أو المطارات (الظهير بتاريخ 12 يوليوز 1961 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 تحت عدد 2544 الصحيفة 1926) الخ...

وتؤدي الارتفاقات عن هذه النصوص إلى الحد من حق الملكية في شكل فرض التزامات سالبة مثل عدم البناء وعدم الحفر وغيره أو في شكل التزامات موجبة مثل اقتلاع المغروسات وهدم البنايات. وإذا كان الارتفاق يفضي إلى ضرر يتجاوز المساوىء الناتجة عادة عن مجاورة الأملاك العامة جاز للمالك أن يطالب بتعويض.

الفقرة 6 –الأملاك الخاصة

تدخل في نطاق هذه الأملاك جميع الأملاك التي تتوفر عليها الجماعات العمومية والتي لم تخصص مباشرة لاستعمال العموم أو لفائدة مرفق عمومي.

وتدخل كذلك في الأملاك الخاصة الأملاك المعدة لاحدى المرافق العمومية التي لم تنجز بها اية اصلاحات خاصة والتي ليست ضرورية لسير هذا المرفق. وباختصار تدخل في نطاق الأملاك الخاصة جميع الأملاك التي تملكها الادارة والتي لاتدخل في نطاق الأملاك العامة.

ثم إن كون الأملاك الخاصة لاتعد لغرض عمومي يفسر عدم خضوعها للقواعد غير المألوفة المتعلقة بالملكية العامة.

غير أنها لاتخضع كلها بهذه الطريقة إلى قواعد القانون الخاص لأن نظامها القانوني يتألف من عدة قواعد خاصة سواء كان الأمر يتعلق باقتناء الممتلكات التي تؤلفها أو

بتحديدها أو تدبير شؤونها. وتستمد هذه الاستثناءات من القانون الخاص مبررها من كون الأملاك الخاصة ذمة مالية عامة تتزايد أهميتها يوما عن يوم بالنسبة للجماعة.

ورعيا لهذه الأهمية لم يتردد المشرع في سن قواعد تماثل في صرامتها قواعد الملكية العامة. وتنطبق هذه الحالة على النظام المطبق على الملك الغابوي (الظهير بتاريخ 10 أكتوبر 1917–الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1917 تحت عدد 235 الصحيفة 901 والظهير بتاريخ 17 أبريل 1959 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1959 تحت عدد 2427 الصحيفة 1358) الذي يشبه نظام الأملاك العامة أكثر ما يشبه قواعد القانون الخاص (1). وهكذا أخذت الأملاك الخاصة شيئا فشيئا تكتسي صبغة ممتلكات معدة للمصلحة العامة. وبناء على هذا يمكن الاقتناع بأن الأمر أصبح يدعو إلى إعادة النظر في المفهوم الذي يعتبر بموجبه تدبير شؤونها مجرد نشاط خاص تقوم به الجماعات العمومية.

أ) ملكية الأملاك الخاصة

تتكون الأملاك الخاصة من أملاك مختلفة تم تملكها بطرق متباينة. ويحدد محتواها بمسطرة من جانب واحد.

1) تأليف الأملاك الخاصة

يدخل في نطاق الأملاك الخاصة كل ملك تتوفر عليه جماعة عمومية ولا يندرج في الأملاك العامة. ومنها الأملاك التي اخرجت من عداد الأملاك العامة أو لم تخصص بعد لأي غرض آخر وهي العقارات التي يشار من بينها إلى أراضي الاستعمار التي استرجعتها الدولة منذ سنة 1963 والتي أنيطت مهمة تدبير شؤونها بعد تحويلها إلى الأقاليم بشركتين تابعتين للدولة (انظر ما سبق)وبالاضافة إلى ذلك ومنذ 1912 تم ادخال الغابات ضمن املاك الدولة بمقتضى منشور للصدر الأعظم. وإذا كانت الدولة تتوفر على ملك غابوي فان ذلك لا ينفي وجود غابات خاصة يملكها الخواص أو الجماعات ويجري عليها كلها نظام شبيه بالنظام الغابوي المطبق على الغابات العامة.

وعملا بالفصل 5 من الظهير الصادر في 16 أبريل 1951 بسن نظام للمعادن فان المعادن تعتبر ملكا للدولة. وسيرا على نفس المنهاج ينص الفصل الأول من الظهير الصادر

---

(1) انظر كذلك النظام القانوني لغابات أشجار أركان (ظهير 4 مارس 1952 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1952).

في 21 يوليوز 1958 بمثابة قانون للتنقيب عن مناجم المواد الوقودية الهيدروكربونية واستغلالها على أن المناجم الهيدروكاربونية الطبيعية تدخل في ملك الدولة أي في ملكها الخاص.

وتدخل كذلك في ملك الدولة الخاص الأراضي القابلة وغير القابلة للزراعة والممتلكات الشاغرة والتي لا مالك لها أي الأراضي الموات والأراضي المغطاة بالحلفاء (الظهير بتاريخ 15 غشت 1928 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1928 تحت عدد 830 الصحيفة 2610) وكذا المعادن المحددة قائمتها بالظهير بتاريخ 16 أبريل 1951 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1951 تحت عدد 2012 الصحيفة 1118).

ويضاف إلى هذا أن جميع المباني التي تملكها الادارة تدخل في نطاق ملك الدولة الخاص ان لم تنجز فيها إصلاحات خاصة. غير أن هناك استثناء سنه القرار الوزيري الصادر في 6 يناير 1921 بالاذن للمكتب الشريف للفوسفاط في تملك عقار «قصد ضمه إلى الأملاك العامة». ولعل هناك شذوذا لان العقار المذكور المعد لايواء مصالح المكتب لم تنجز فيه اصلاحات خاصة.

وأخيرا يشتمل الملك الخاص على عدة منقولات منها على الخصوص سندات المساهمة المالية للجماعات العمومية ولا سيما الدولة.

2) طرق تملك الأملاك

يمكن أن ينتج هذا التملك عن ممارسة حق امتياز مثل المصادرة الجنائية والعقوبة الادارية وحق الشفعة والاستفادة من الأراضي الموات أو التركات الشاغرة.

غير أنه ينبغي التأكيد أن الدور الهام الذي يلعبه نزع الملكية الذي ينمي ملك الدولة الخاص ما لم تعد الاملاك المتملكة بهذه الطريقة لغرض ما زيادة على الأملاك التي تدمج في نطاق الملك الخاص على اثر اخراجها من عداد الأملاك العامة. وتنبغي الاشارة في هذا الصدد إلى طرق استثناء أخرى أكثر أهمية تتجلى أبرزها في التأميم الذي ورد مبدأه في الفصل 15 من دستور سنة 1962 بينما أسند الفصل 45 من دستور سنة 1972 بصريح العبارة إلى المشرع النظر في «تأميم المنشآت».

وعلى أساس هذا المبدأ ارتكز مثلا في استرجاع أراضي الاستعمار سنة 1963 وفي مغربة الأراضي القابلة للفلاحة التي كان يملكها بعض الأجانب في سنة 1973. وكذلك كان الشأن بالنسبة لمغربة أعمال توزيع مواد الهيدروكاربونية ضمن الحدود التي يترتب بها على

هذه المغربة وجوب التخلي للدولة بواسطة شركة وطنية للمنتجات النفطية عن قسط من رأس مال الشركات غير المتوافرة لديها شروط الجنسية المنصوص عليها في الظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 مارس 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3149 الصحيفة 688).

غير أن التأميم يمكن طبعا أن يشمل كل ماهو لازم «اذا دعت إلى ذلك ضرورة النمو الاقتصادي والاجتماعي المخطط للبلاد» (الفصل 15 من دستور سنة 1972).

وأخيرا يجوز للادارة ان تتملك بعض الممتلكات طبق شروط القانون العادي عن طريق الاشتراء أو المعاوضة أو الهبة أو غيرها.

ويجب أن تبرم عقود الاشتراء كلما أمكن ذلك في دائرة احترام اجراءات ابرام الصفقات بالاضافة إلى أن التملكات العقارية يجب الاذن فيها بمرسوم أو بقرار لوزير المالية بحسبما إذا كان الثمن يتجاوز مبلغ مليون وستمائة الف درهم أو يقل عنه (الفصل 82 من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية المغير بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 9 أكتوبر 1977 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3389 مكرر الصحيفة 3000).

3) تحديد الأملاك الخاصة

يحدد محتوى الأملاك الخاصة كذلك بمسطرة ادارية من جانب واحد ينظمها الظهير بتاريخ 3 يناير 1916 (القانون العقاري–الصحيفة 133).

ويرجع أمر التحديد الى مديرية الأملاك المخزنية التابعة لوزارة المالية أو لمديرية المياه والغابات، حيث تقوم لجنة ادارية باجراء بحث مع تنظيم اشهار بشأنه يمكن ان تقدم خلاله التعرضات. ويجوز الادلاء بهذه التعرضات داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ نشر محضر اللجنة في الجريدة الرسمية. ولا يمكن قبول أية مطالبة بعد انتهاء هذا الأجل. ويجب ان يعبر المتعرض عن مطالبته بايداع مطلب تحفيظ خلال أجل جديد لايتجاوز مدة ثلاثة أشهر والا سقطت حقوقه في ذلك. وحينئذ يصدر مرسوم بالمصادقة على التحديد. ويؤكد الفصل 8 من الظهير ان المصادقة «تحدد بكيفية لارجوع فيها المحتوى المادي للعقار المحدد ووضعيته القانونية» (1).

---

(1) راجع فيما يخص تطبيق هذا النص: الغرفة المدنية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 شتنبر 1959 –لوبير دانييل ضد بلدية فاس– مجموعة أحكام الغرفة المدنية بالمجلس الأعلى. ص 93

ب) تدبير شؤون الأملاك الخاصة

يرجع امر تدبير شؤون هذه الأملاك الى بعض المصالح المعهود اليها بها على أساس أنظمة خاصة باستعمالها.

1) اجهزة تدبير شؤون الأملاك

تسند مهمة تدبير شؤون الأملاك الخاصة بوجه عام إلى مصلحة تابعة لوزارة المالية هي مديرية الأملاك المخزنية. غير أن بعض مرافق املاك الدولة تدبر شؤونها مصالح خاصة لاسباب تتعلق بطبيعتها مثل مديرية المياه والغابات التي تدبر شؤون الملك الغابوي ومنابت الحلفاء (زيادة على تطبيق التشريع الغابوي الذي يتجاوز نطاق أملاك الدولة ونطاق التشريعات الخاصة مثل التشريع الجاري على غابات أشجار أركان) ويضاف إلى هذا أن الجماعات أصبحت، منذ صدور الظهير بمثابة قانون بتاريخ 20 شتنبر 1976 (الجريدة الرسمية عدد 3824 الصحيفة 2915) المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، مختصة بالمشاركة في تدبير شؤون الملك الغابوي. ووقع تأكيد هذا الاختصاص بالفصل 30 (الفقرة 6) من الميثاق الجماعي بتاريخ 30 شتنبر 1976)، كما أن أمر تدبير شؤون الأملاك المعدنية يرجع إلى كل من الوزارة المكلفة به ومكتب الأبحاث والمساهمات المعدنية. وتنبغي الاشارة هنا كذلك بصفة خاصة إلى التنظيم الاقليمي لتدبير شؤون الأراضي المسترجعة المحدث بالمرسوم الملكي بتاريخ 2 نونبر 1966 (المرسوم الملكي بمثابة قانون المنشور بالجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2827 –الصحيفة 2) الذي خول الأقاليم حق الانتفاع بهذه الأراضي.

وقد أصبح اليوم غير معمول بهذا التنظيم لأن مهمة تدبير شؤون الأراضي المسترجعة تسند إلى شركات وطنية كلما تعذر توزيعها على الفور في نطاق الاصلاح الزراعي أو عندما يكون من غير الملائم تقسيم مؤسسات الاستغلال لأسباب اقتصادية (انظر ما سبق) (1).

ويجب ان تتجه مهمة تدبير الشؤون المذكورة اليوم أكثر من أي وقت مضى إلى اعمال الاستثمار لان مردودية الاستغلال متوقفة في جانب كبير منها على التنمية العامة للبلاد.

---

(1) الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يناير 1977 الذي أنهى بصفة رسمية العمل بهذا الحق في الانتفاع ابتداء من فاتح أكتوبر 1972 (ج.ر. عدد 3359 الصادرة سنة 1977 ص. 770)

2) النظام القانوني لاستعمال الأملاك الخاصة

ان شروط استعمال هذه الأملاك لا يترك النظر فيها للجماعات المالكة ولكنه تحدد بقواعد عامة أو بأنظمة خاصة ببعض أصناف الأملاك.

ومن بين هذه الأنظمة الخاصة تجدر الاشارة إلى النظام الغابوي ونظام الأراضي المعطاة بالحلفاء ونظام المناجم وطبعا إلى نظام أراضي الاستعمار المسترجعة المحدد بالنصوص المتعلقة بالاصلاح الزراعي.

وفي حالة انعدام نظام خاص يمكن أن تستعمل الأملاك الخاصة طبق شروط القانون العادي بحيث يمكن كراؤها مثلا لبعض الخواص. غير أنه يمكن كذلك استعمالها طبق شروط غير مألوفة في القانون العادي بحيث يمكن أن يكون عقد احتلال الأملاك الخاصة عقدا اداريا ان كان يشتمل على بنود غير مألوفة وكان يهدف إلى فرض واجبات المصلحة العمومية على المتعاقد معه (محكمة الاستيناف بالرباط بتاريخ 29 يونيو 1962 –السيد كانديلا– مجلة القانون المغربية 1963 الصحيفة 133).

ويمكن أن تخصص المباني لايواء المصالح والادارات العمومية. ويحدد النظام العام للمحاسبة العمومية (المرسوم الملكي بتاريخ 21 أبريل 1967 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 الصحيفة 810) الواجبات الملقاة على كاهل المصلحة المستعملة حيث ان الفصل 83 منه ينص على ان المصلحة التي خصص لها الملك تقوم بدفع مقابل تحديد قيمته من طرف مصلحة الأملاك المخزنية إلى صندوق اعادة استعمال أملاك الدولة إذا لم تكن هذه الأملاك قد اشتريت أو شيدت من أموال المصالح المذكورة. كما ينص على قيامها بصيانته وتحمل الاداءات والتكاليف والضرائب المفروضة على الملك المستعمل (1).

وينبغي التذكير هنا فيما يخص الجماعات الترابية بان مصاريف الصيانة وتكاليف المباني المستعملة من لدن مصالحها تعتبر من النفقات الاجبارية.

وإذا كانت الأملاك غير قابلة للاستعمال وجب بيعها عن طريق السمسرة العمومية باستثناء الأشياء والمنقولات ذات القيمة الضئيلة مع العلم انه يجوز لوزير المالية منح بعض الاستثناءات وان نصوصا خاصة يمكن أن تحدد شروطا أخرى للتفويت حيث ان تفويت

---

(1) يظهر أن الصندوق الوطني لاشتراء الأراضي وتجهيزها يحل اليوم محل صندوق اعادة استعمال أملاك الدولة.

الأملاك يباشر عن طريق السمسرة العمومية ماعدا في حالة العمل بنصوص خاصة تقرر خلاف ذلك، ويؤذن في التفويت بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير المالية إذا كان ثمن البيع يعادل أو يفوق مليونا وستمائة الف درهم، بينما يؤذن فيه بقرار لوزير المالية إذا كان ثمن البيع يقل عن الثمن المذكور. ويمكن التفويت بالمراضاة كذلك اما بناء على مرسوم يتخذ باقتراح من وزير المالية (اذا كانت القيمة تتجاوز عشرين الف درهم) أو بقرار لوزير المالية (الفصل 82 من المرسوم المشار اليه أعلاه الصادر بسن نظام للمحاسبة العمومية).

ج) حماية الأملاك الخاصة

تضمن مبدئيا حماية الأملاك الخاصة بأحكام القانون العادي. غير ان بعض الآثار تترتب على كون هذه الأملاك جارية على ملك أشخاص عموميين. وبهذا تكون الأملاك الخاصة غير قابلة للحجز نظرا لعدم امكانية استعمال اجراءات الاكراه على الجماعات العمومية التي توجد القوة العمومية بيدها. ويحتمل كذلك ان تكون الأملاك الخاصة غير قابلة للتقادم نظرا للصبغة غير القابلة للرجوع فيها التي يكتسيها ضبط «المحتوى المادي والوضعية القانونية» للأملاك المحددة.

ويضاف إلى هذا أن بعض اصناف الأملاك تستفيد من حماية خاصة حيث ان القطع الأرضية المضمومة إلى الملك الغابوي لايمكن أن تخرج من حيزه الا على إثر مسطرة «لفصلها» عن النظام الغابوي الذي يشبه بكثير اخراج الاملاك من حيز الاملاك العامة. كما ان الأملاك الغابوية والأراضي المغطاة بالحلفاء تستفيد زيادة على ذلك من حماية جنائية خاصة.

ويقيم الدعاوى القضائية مبدئيا مدير الأملاك المخزنية ومدير المياه والغابات (الظهير بتاريخ 6 غشت 1915–القانون العقاري الصحيفة 134).
غير أن سلطات أخرى يمكن أن يسند اليها هذا الاختصاص عملا بنصوص خاصة.

الفرع الثاني: الحيازة القسرية لبعض الأملاك من لدن الادارة (1)

يجوز للادارة الحصول على ملكية أو استعمال الأملاك اللازمة لها طبق شروط القانون العادي. وتلتجيء في كثير من الأحيان إلى طرق التعاقد المختلفة المقررة في هذا القانون مثل الكراء والاشتراء والمعاوضة وغيرها.

---

(1) عبد العزيز بنجلون: تحديد الملكية العقارية في القانون العام المغربي –مطبوعات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط –1971– ص 301.

-BENJELLOUN (A): Les limitations de la propriété foncière en droit public marocain: coll. fac. des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat 1971, p. 301.

غير ان طرق التعاقد تستوجب موافقة المالك. ويظهر أنه من الضروري ارغامه على ذلك في حالة رفضه لأن توفر الادارة على هذه الأملاك يتصل بالمصلحة العامة. ولهذا فان طرق التملك القسري تعتبر اختصاصا من اختصاصات الدولة تسمح للأشخاص العموميين بالحصول على ملكية بعض العقارات (نزع الملكية) أو على استعمالها أو حتى على ملكية بعض المنقولات (التسخير).

الفقرة 1 –نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

لقد ظهرت المسطرة الحديثة لنزع الملكية في العقد العام لمؤتمر الجزيرة الخضراء (7 أبريل 1906) الذي طلب من السلطان سن نظام يرتكز على مبدأ منح تعويض للأملاك قبل حيازة أي ملك وعلى ضرورة اثبات المنفعة العامة على اثر بحث اداري. ويجب ان تبرر نزع الملكية ضرورة احتلال الأملاك المعدة للمصالح العمومية وللاشغال العمومية التي يقتضيها احداثها.

غير أن معارضة مجلس العلماء لاتساع مفهوم المنفعة العامة حالت دون اصدار هذا النظام في الحال. وهكذا اتبعت مسطرة نزع الملكية مؤقتا بناء على منشور للصدر الأعظم بتاريخ فاتح نونبر 1912.

ولم يتأت اقرار النظام النهائي لنزع الملكية الا بفضل الظهير بتاريخ 31 غشت 1914 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1914 تحت عدد 74 الصحيفة 411) الذي كان مستمدا من التجربة التي عرفتها بعض البلدان الأجنبية في هذا الميدان مع اعتبار مشاغل ومتطلبات الادارة الجديدة. ومن مميزات الظهير الصادر سنة 1914 الوضعية الخاصة التي تستفيد منها السلطة العامةوصرامته بالنسبة للملاك المنزوعة ملكية عقاراتهم. وتؤكد مقدمته «أن من أساس الشريعة الاسلامية تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة في جميع الأحوال» وإذا كان تنظيم المسطرة بتدخل القضاء يخول بعض الضمانات للملكية الخاصة فان احكام الظهير كانت تبلور على الخصوص اهتمام المشرع بتيسير انجاز مشاريع التجهيز الكبرى التي تعتزم الادارة تحقيقها وبحماية المالية العمومية في وقت كانت فيه الآفاق المالية غير مضمونة.

واستمر العمل بهذا النظام إلى غاية سنة 1951 وهو التاريخ الذي حل فيه محله نظام جديد جاء به ظهير 3 أبريل 1951 . وكان من أثر الاصلاح التعجيل بالمسطرة والتخفيف من صرامة النص السابق بالنسبة للملاكين فيما يتعلق بالتعويضات.

ويعزز هذا التنظيم العام في نزع الملكية باجراءات خاصة اتخذ أحدها لتيسير اعادة بناء مدينة أكادير في أقرب الآجال (الظهير بتاريخ 17 يناير 1961 –الجريدة الرسمية

الصادرة سنة 1961 تحت عدد 2517 الصحيفة 118). ونتج اجراء آخر عن المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 11 دجنبر 1965 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966) بشأن الاستثمار السياحي لخليج طنجة. وتجدر الاشارة كذلك إلى الظهير الصادر في 31 يوليوز 1952 بشأن التعمير وإلى النصوص الصادرة بشأن قانون الاستثمارات الفلاحية (الظهير بتاريخ 25 يوليوز 1969 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1969 تحت عدد 2960 مكرر الصحيفة 2007 والظهير بتاريخ 25 يوليوز 1969 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1969 تحت عدد 2960 مكرر الصحيفة 2013 الصادران باحداث مسطرة خاصة لنزع الملكية قصد اعداد الهياكل العقارية واحداث تجزئات فلاحية).

وأحدثت كذلك مسطرة خاصة للتعجيل بالاستثمار الفلاحي لمنطقة القصر الصغير بناء على الظهير بتاريخ 7 أكتوبر 1970 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1970 تحت عدد 3066 الصحيفة 1788).

أما الظهير بمثابة قانون بتاريخ 21 يونيو 1976 المتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976) تحت عدد 3321 الصحيفة 2144) فقد احدث كذلك مسطرة خاصة لنزع ملكية الأراضي اللازمة لاعداد المنطقة السياحية.

ومنذ أكثر من عشر سنوات وقع التأكيد على ضرورة تغيير نظام نزع الملكية من قبل جميع من كانوا يهتمون بمشكل التوفيق بين هذا النظام ومتطلبات التخطيط الحضري وتنفيذ سياسة السكنى وضمن نطاق أوسع فيما يتعلق بتنمية سياسة التجهيز التي تنهجها الدولة والجماعات العمومية الأخرى.

وأعد مشروع الاصلاح واقترح للتصويت عليه في مجلس النواب خلال سنة 1981 وصدر بتنفيذه الظهير بتاريخ 6 مايو 1982 ثم نشر في آن واحد مع مرسوم للتطبيق بتاريخ 16 أبريل 1983 (الجريدة الرسمية الصادرة يوم 15 يونيو 1983 في عدد 3685 –الصحيفة 980).

وتم اعداد هذه المسطرة الجديدة وفقا للفصل 15 من الدستور الذي ينص على أن حق الملك مضمون وانه لايمكن نزع الملكية الافي الأحوال وحسب الاجراءات المنصوص عليها في القانون.

وخلافا لما كان يؤمل فان هذا النص الجديد لايعد النظام الوحيد لنزع الملكية اذ بقي معمولا الى جانبه بجميع النصوص التشريعية الخاصة الصادرة منذ سنة 1961 التي تتسم بوجه عام بطابع الاستعجال وبالغاء العمل بحق الطعن عن طريق القضاء الذي كان مخولا للملاك.

ولا يمتاز نظام نزع الملكية الجديدة باي وجه من أوجه التطور الأساسي عن النظام القديم ولكنه يهدف فقط الى الابقاء على التوازن بين مصالح الملاك والصالح العام. ويتجلى الانشغال بهذا التوازن في كل من شروط نزع الملكية ومختلف المراحل التي يجب على الادارة ان تقطعها للحصول على نزع ملكية العقار. وتتمثل هذه المراحل أساسا في مرحلة ادارية صرفة ومرحلة قضائية.

أ) شروط نزع الملكية

لايجوز الحكم بنزع الملكية الا من اجل المنفعة العامة. ولا يمكن ان يتعلق الا بالعقارات. ولا يخول الحق في نزع الملكية الى السلطة العامة وحدها ولكنه يخول كذلك لبعض الخواص طبق شروط معينة.

1) هدف المنفعة العامة

لايبرر نزع الملكية الا اذا كانت العملية المزمع القيام بها تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة غير أن مفهوم المنفعة العامة يتصور في نطاق واسع جدا.

في فرنسا كان التصور الأصلي لهذا المفهوم تصورا ضيقا جدا كما تدل على ذلك لفظة «الضرورة» العامة التي كانت مستعملة إذ ذاك وكذلك كان الأمر في المغرب على الأقل قبل سن المسطرة الحديثة لنزع الملكية. ويتجلى ذلك في ان مجلس العلماء أكد في فتوى استصدرها منه السلطان بعد مؤتمر الجزيرة الخضراء –ان نزع الملكية لا يجوز إلا في حالتين: توسيع زقاق وبناء مسجد. وبما أن هذا المفهوم لم يكن متلائما مع المشاريع التي كان تجهيز البلاد يدعو إليها في ذلك الوقت فقد انصرف اهتمام المشرع في سنة 1914 الى توسيع نطاق مفهوم المنفعة العامة. ثم جاء ظهير سنة 1951 فأكد هذا المفهوم في نطاقه الموسع كما ورد ذلك في النص الصادر سنة 1982.

وكان الفصل 3 من ظهير 1951 ينص على أمثلة كثيرة من العمليات والأشغال التي تبرر الاعلان عن المنفعة العامة. ويقتصر النص الصادر سنة 1982 على التأكيد ان «نزع الملكية جائز عند ما يراد به القيام بأشغال وعمليات معلن انها ذات منفعة عامة». وعلى غرار النص الصادر سنة 1951 يؤكد الفصل 6 من النص الصادر سنة 1982 ان اعلان المنفعة العامة يمكن ان يمتد إلى العقارات التي ليست لازمة مباشرة لانجاز العملية المزمع القيام بها والتي يساعد تملكها على تحقيق غرض من الأغراض ذات المنفعة العامة. ويمكن أيضا اعلان المنفعة العامة من أجل استرجاع زائد القيمة الذي استفاد منه الملك الخاص بسبب الأشغال المزمع القيام بها.

وإذا كان مفهوم المنفعة العامة بهذه الكيفية واسع النطاق فان تطوره مازال مستمرا.

2) موضوع نزع الملكية

لايشمل نزع الملكية إلا العقارات. ولا يمكن نزع ملكية المنقولات الا اذا أصبحت تكتسي صبغة عقارية عن طريق الضم والادماج. ولا يقتصر نزع الملكية على حق الملكية وحده ولكنه يمكن بوجه عام من تملك جميع الحقوق المتعلقة بالعقارات. ومنذ سنة 1914 نص الظهير المتعلق بالأملاك العامة على تملك حقوق الاستعمال المكتسبة فيها قبل نشره، اما اليوم فان الفصل الأول من القانون ينص بصريح العبارة على الحقوق العينية العقارية. غير أن هناك عقارات لاتنزع ملكيتها مثل المعابد المعدة لمختلف الديانات وليس فقط المساجد والأضرحة والمقابر والأملاك العامة والمنشآت العسكرية كما كان عليه الحال في التشريع السابق (الفصل 4).

3) أصحاب الحق في نزع الملكية

كان حق نزع الملكية منذ 1914 واسع النطاق. ويخول الآن للدولة والجماعات المحلية. غير أنه يجوز للسلطة العامة ان تفوضه الى «الأشخاص الاعتباريين الآخرين الجاري عليهم القانون العام أو الخاص أو الأشخاص الطبيعيين».

وإذا كان من البديهي ان تتمتع الدولة وجميع الأشخاص العموميين بهذا الحق فان السلطة المختصة باجراء مسطرة نزع الملكية تتمثل في وزير التجهيز أو مدير أملاك الدولة ان كان يراد ادخال الملك في عداد الأملاك العامة أو الخاصة. ويختص بذلك أيضا وزير الفلاحة (مصلحة المياه والغابات) ان كان الأمر يتعلق بنزع ملكية يهم الملك الغابوي وكذلك السلطة المكلفة بادارة الدفاع الوطني فيما يتعلق بالأملاك العسكرية.

وتخضع الجماعات اللامركزية بطبيعة الحال إلى مراقبة الوصاية عندما تمارس حق نزع الملكية. والملاحظ في هذا الصدد أن نزع الملكية يخول حتى إلى بعض الخواص. وقد يكون هذا الأمر طبيعيا عندما تصبح الجماعات العمومية غير مكلفة وحدها بتحقيق الصالح العام. والخواص الذين خولوا هذا الحق منذ سنة 1914 هم أصحاب الامتياز في المرفق العام وشركات الاقتصاد المختلط وبوجه أعم المقاولات الخاصة ذات المنفعة العامة.

اما اليوم فان هذا الحق يخول في غالب الأحيان إلى شركات التنمية أو الاعداد المفوض لها حق نزع الملكية في نطاق النظام العام أو في نطاق مسطرات خاصة لنزع الملكية.

وتنطبق هذه الحالة مثلا على الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 21 يونيو 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3321 –الصحيفة 2144) أو على شركة التجهيز والتنمية الجهوية بالغرب (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 16 يونيو 1976 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976). وتؤسس الشركتان المذكورتان اللتان تساهم الدولة في رأسمالهما في شكل شركات مساهمة يجري عليها القانون الخاص.

4) المستفيدون من نزع الملكية

في جل الأحوال يكون صاحب الحق في نزع الملكية في نفس الوقت هو المستفيد من هذه العملية. غير أن الأمر يمكن أن يكون على خلاف ذلك عندما تسعى الاداوة إلى بلوغ هدف يتعلق بالصالح العام ولا تستطيع المبادرة الخاصة وحدها تحقيقه ضمن أحسن الظروف. وهكذا فان التشريع المتعلق بتجزئة الأراضي (الظهير بتاريخ 3 شتنبر 1953 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1953 تحت عدد 2142 الصحيفة 3682) يسمح بالالتجاء إلى نزع الملكية لضبط حدود التجزئات ومجموعات المساكن التي يستفيد منها الملاك في نهاية الأمر. وكان من الممكن كذلك استعمال نزع الملكية لتمويل صندوق اعادة استعمال املاك الدولة لأنه من الجائز بيع الأراضي المتملكة بهذه الطريقة بعد تجهيزها.

ويقوم الآن بمهمة صندوق اعادة استعمال املاك الدولة كل من الصندوق الوطني لاشتراء وتجهيز الأراضي المعدة للسكنى الاقتصادية المحدث بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 8 يناير 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3143 الصحيفة 210) والمؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء المحدثة بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 21 مايو 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3214 الصحيفة 1527).

ب) المرحلة الادارية لنزع الملكية

تعمل الادارة في هذه المرحلة على انفراد. غير أنه يتعين عليها القيام باجراءات هامة تتوقف عليها مشروعية المسطرة.

وتبتدىء هذه المسطرة بالاعلان عن المنفعة العامة. وتواصل مبدئيا باجراء بحث إداري قبل تعيين الأراضي المراد نزع ملكيتها بناء على قرارات للتخلي في حالة عدم تعيين هذه الأراضي في نص الاعلان عن المنفعة العامة. وتنتهي بمحاولة اتفاق بالمراضاة بين المالك وطالب نزع الملكية.

1) اعلان المنفعة العامة

أ) السلطة المختصة

لا يحدد نص القانون السلطة المسند إليها مهمة اعلان المنفعة العامة اذ يقتصر الفصل 6 على الاشارة الى انها تعلن بقرار إداري. ومرسوم التطبيق بتاريخ 16 أبريل 1983 هو

الذي ينص على أن المنفعة العامة تعلن بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المعني بالأمر، غير أنه من البديهي أن تصدر نصوص خاصة باسناد هذا الاختصاص إلى سلطات مختلفة. ويجوز لرؤساء الدوائر الحضرية والقروية (الباشا أو القائد) اتخاذ قرارات التصفيف التي تعد بمثابة اعلان للمنفعة العامة، وتعد كذلك تصاميم اعداد المدن والمجموعات العمرانية القروية، بمثابة اعلان للمنفعة العامة بحيث يصادق على الأولى بمرسوم ويوافق على الثانية بقرارات للعمال يصادق عليها وزير الداخلية (1).

ب) آثار الاعلان عن المنفعة العامة

للاعلان عن المنفعة العامة آثار يحدد مجال تطبيقها استنادا إلى الأشغال أو العمليات المقررة في نص الاعلان عن المنفعة العامة مع العلم ان كل تغيير يراد ادخاله على استعمال الاملاك المقرر نزع ملكيتها يستوجب اعلانا جديدا عن المنفعة العامة، ولا يمكن بعد نشر نص الاعلان عن المنفعة العامة ان يدخل أي تغيير أو تحويل على الأملاك المقصودة الا برخصة من طالب نزع الملكية حيث أن العقارات أو المنطقة المعينة في نص الاعلان عن المنفعة العامة تصبح خاضعة لارتفاق عام يحول دون ادخال أي تغيير على حالة الأماكن.

وتسري آثار الاعلان عن المنفعة العامة طيلة سنتين (في حين أن مدة صلاحية هذا الاعلان كانت غير محدودة في ظهير سنة 1914 وان مدة تطبيق الاتفاق كانت وحدها محددة مع امكانية تمديدها). غير ان النصوص المتعلقة بالتعمير حددت لآثار الاعلان عن مخططات التهيئة والاعداد صلاحية حصرتها في عشرين سنة بالنسبة لمخططات التهيئة الحضرية وفي عشر سنوات بالنسبة لتصاميم التنمية بالمجموعات العمرانية القروية وعشرين سنة بالنسبة لقرارات التصفيف مع امكانية تجديد كل مدة صلاحية لمدة معادلة.

ومما لاشك فيه ان طابع الحزم الذي تتسم به آثار القرار المتعلق باعلان المنفعة العامة يفسر تعزيز متطلبات الاشهار اذ يجب أن ينشر هذا القرار بنصه الكامل في الجريدة الرسمية وان يدرج اعلان بذلك في واحدة أو أكثر من الجرائد وان يتضمن هذا الاعلان الاحالة إلى الجريدة الرسمية. كما يجب أن يعلق نصه بمكاتب الجماعة التابع لها موقع المنطقة المراد نزع ملكيتها. ولا تجوز هذه الاجراءات دون الالتجاء إلى وسائل اشهار أخرى مفيدة ولا سيما باعتبار المميزات الاجتماعية والثقافية للسكان المعنيين بالأمر ويراد بذلك كله تجنب نزع الملكية «بشكل فجائي».

---

(1) لم يتم بعد اعداد المشاريع التي كان يجب أن تحل محل وسائل التعمير كالتصاميم المديرية الطويلة الأمد وتصاميم استعمال الأراضي –راجع «ماسون» التعمير والسكنى لأكبر عدد: المقترب المغربي –النشرة السنوية لافريقيا الشمالية 1972– ص 106 –المخطط الخماسي 1973 –1977– الجزء الثاني ص 463.
-cf. MASSON (A): Urbanisation et habitat du grand nombre: l'approche marocaine, «A.A.N», 1972, p. 106, Plan quinquennal 1973-77, vol. 2, p. 463.

2) قرار التخلي

اذا لم تعين في نص اعلان المنفعة العامة سوى منطقة ما اصبح من الواجب تحديد الأراضي المراد نزع ملكيتها بكل دقة. وذلك هو الغرض من قرار التخلي الذي يحدد مرسوم التطبيق السلطات المختصة باتخاذه والمتمثلة في رئيس المجلس الجماعي اذا طلب نزع الملكية من لدن الجماعة أو العامل اذا صدر الطلب عن الاقليم أو العمالة. ويجوز لهذه السلطات ان تفوض الاختصاص المذكور. وفي باقي الحالات فان السلطة المختصة تتمثل في الوزير المعني بالأمر بعد استشارة وزير الداخلية.

ويمكن ان تعين القطع الأرضية المراد نزع ملكيتها في القرار المتعلق بنزع الملكية الذي يعد في هذه الصورة بمثابة قرار للتخلي.

ومن المعلوم أن قرار التخلي يخضع لنفس اجراءات الاشهار التي يخضع لها قرار اعلان المنفعة العامة.

وإذا كان قرار التخلي ضروريا وجب اتخاذه في اجل سنتين يبتدىء من تاريخ الاعلان عن المنفعة العامة الذي تجدد بذلك مدة صلاحيته. وفي حالة عدم اتخاذه خلال هذا الأجل يتعين تجديد الاعلان عن المنفعة العامة.ولا تتجاوز مدة صلاحية قرار التخلي كذلك سنتين لأنه لايمكن، ان لم يلتمس طالب نزع الملكية من القاضي نقل الملكية في الأجل المذكور، ان تواصل مسطرة نزع الملكية الا على اساس اعلان جديد عن المنفعة العامة. ويراد بتحديد هذه الآجال حث الادارة على التعجيل بالمسطرة وتجنب تهديد الملاك بنزع الملكية طيلة مدة غير معينة.

3) البحث الاداري

يجب اجراء البحث الاداري قبل اتخاذ النص الذي تعين فيه الاملاك المراد نزع ملكيتها والذي هو بحسب الحالة قرار التخلي أو قرار اعلان المنفعة العامة نفسه. ويبتدىء البحث بنشر مشروع التعيين الذي يشهر على نطاق واسع بنشره في الجريدة الرسمية والجرائد المؤهلة لنشر الاعلانات القانونية وبايداعه في مقر الجماعة التابع لها موقع العقار وينص مرسوم التطبيق على ان من واجب السلطة المحلية ان تخبر بهذا الايداع عن طريق نشر اعلان في الجرائد المؤهلة لهذا الغرض. وفي مقابل ذلك لم يبق معمولا بوجوب تبليغ ذلك إلى «الأشخاص المظنون أنهم يملكون العقار أو المعروف أنهم يشغلونه أو يستعملونه» كما كان مقررا في النص الصادر سنة 1951.(1)

---

(1) يعتبر الاشهار والبحث الاداري اختياريين متى تعلق الأمر بعمليات أو أشغال تهم الدفاع الوطني: وفي هذه الحالة فإن قرار التخلي يجب ابلاغه إلى علم الملاك المحتملين.

ويجب أن يودع المشروع الآنف الذكر لدى المحافظة على الأملاك العقارية فيما يخص الأملاك المحفظة أو الموجودة في طور التحفيظ. وفيما يتعلق بالأملاك غير المحفظة يودع المشروع بكتابة ضبط المحكمة الابتدائية المنتمي إليها موقع العقار التي تتولى تقييده في سجل خاص. وللمعنيين بالأمر الذين يمكنهم الاطلاع على المشروع أجل شهرين لابداء ملاحظاتهم والتعريف بجميع من خولوهم حقوقا في الاملاك التي يشملها المشروع. ولانتهاء الأجل آثار حاسمة اذ يجب على جميع المعنيين بالأمر التعريف بأنفسهم خلال هذا الأجل والا سقط كل حق لهم بالنسبة إلى طلب نزع الملكية، وهكذا فان البحث يمكن في آن واحد من تلقي الاعتراضات المقدمة بشأن المنفعة العامة للأشغال وشروط انجازها ومن معرفة أصحاب الحقوق المتعلقة بالأملاك التي تهمها العملية.

والواقع أنه ليس من المؤكد ان يفضي البحث إلى مثل هذه النتيجة لان انجاز المشاريع الضخمة للاعداد الفلاحي أو العمليات الكبرى للتجهيز (السدود) أو التعمير يؤدي إلى نزع ملكية عدد كبير من الملاك الذين ليس في امكان أغلبيتهم باي وجه من الوجوه ابداء رأي تقني مفصل حول مدى ملاءمة العملية أو كيفيات انجازها. ويعتبر احترام مسطرة البحث في هذه الظروف مجرد شكلية فقدت الكثير من مدلولها. غير أن هذه الظاهرة التي كان يؤاخذ عليها النص الصادر سنة 1951 مازالت متجلية في المسطرة الجديدة.

4) محاولة الاتفاق بالمراضاة

لاتزال محاولة الاتفاق مقررة في المسطرة الجديدة غير أن طابعها تغير اذ كانت اجبارية في سنة 1951 فصارت اختيارية مع استمرار العمل بكل ما يتعلق بتنفيذها وآثارها.

وفي حالة لجوء السلطة الادارية الى هذه المسطرة، فإنها تتمكن بذلك من محاولة الاتفاق مع المعنيين بالأمر حول تحديد مبلغ التعويض بمقابلة عروضها مع مطالبهم لان الاتفاق الذي تؤدي اليه ييسر انهاء المسطرة ويعفي من الخوض في المرحلة القضائية.

وإذا كان الاتفاق بالتراضي يعد بيعا كسائر البيوع فان له آثارا خاصة ضمن الحدود التي يتم فيها هذا البيع خلال مسطرة لنزع الملكية وترى محكمة الاستئناف بالرباط ان العقار المتملك عن طريق التفويت بالمراضاة خلال مسطرة لنزع الملكية يدخل في عداد الأملاك العامة بحكم هذا التفويت مباشرة (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 14 دجنبر 1962 –مجلة القانون المغربية 1965 –الصحيفة 74) متعارضة في ذلك مع المجلس الأعلى الذي يؤكد ان

ادخال ملك مافي عداد الاملاك العامة لا صلة له «بطريقة تملك معينة ولكنه يرتبط بتخصيصه الحالي لاستعمال العموم او باعداده لاستغلال مرفق عمومي» (28 أكتوبر 1957 –مجموعة حكام محكمة الاستئناف بالرباط 1958–الصحيفة 374).

وفي قضية أخرى تؤكد محكمة الاستئناف أن التفويت بالمراضاة «يفيد نقل الملكية ويخول طالب نزع الملكية حقوقا صارمة في تخليص الملك من جميع التحملات ويلغي عقود الايجار ويسحب عند الاقتضاء الدعوى من المحاكم ويجعل نهائيا حدا لمسطرة نزع الملكية» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 20 دجنبر 1962–اوليفي–مجلة المحاكم المغربية 1963–الصحيفة 34).

ويضاف إلى هذا أن الاتفاق بالمراضاة يمكن أن يتم خلال أية مرحلة من مراحل مسطرة نزع الملكية.

5) المراقبة القضائية للمسطرة الادارية

على غرار ظهير سنة 1951 ينص القانون على مراقبة المشروعية التي تمارس عادة خلال المرحلة القضائية لنزع الملكية. غير أنه ينبغي من الآن التأكيد ان هذه المراقبة لاتشمل سوى المشروعية الخارجية لمختلف القرارات الادارية وانها لاتمكن ابدا من ابطالها.

ولهذا فان الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يكتسي أهمية أساسية لأن مسطرة المراقبة القضائية لمشروعية القرارات المتخذة خلال المرحلة الادارية لايجوز بطبيعة الحال اعتبارها وسيلة تمكن المعنيين بالأمر من اثبات حقوقهم كاملة ازاء الإدارة. ولهذا لايمكن التعرض على الطعن عن طريق الدفع بالطعن الموازي. والى جانب هذا فان التأويل «بالتقابل» لحكم صادر عن المجلس الأعلى يساعد على الاعتقاد أن الطعن قد يقبل، الا ان المجلس الأعلى في حكمه الصادر بشأن زوباردو (فاتح يوليوز 1958–الغرفة الادارية–مجموعة أحكام المجلس الأعلى–الصحيفة 22) رفض طعنا موجها ضد نصوص تتعلق بالاعلان عن المنفعة العامة وبالتخلي مستندا في ذلك فقط إلى صدورها بعد اقرار الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

وهكذا فان الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يمكن الطالبين من المنازعة في المنفعة العامة للأشغال ولا سيما عندما يتبين ان الغرض من المنفعة العامة الذي يستند إليه طالب نزع الملكية لايطابق دوافعه الحقيقية أو عندما يتضح من ظروف واقعية أن العملية المزمع القيام بها لاتهدف إلى تحقيق المنفعة العامة التي يدعيها طالب نزع الملكية.

والحقيقة ان ابطال الاعلان عن المنفعة العامة لايكون له سوى أثر رمزي اذا ما تقرر من قبل نقل الملكية (1).

ج) المرحلة القضائية

تشتمل هذه المرحلة على ثلاثة عناصر: الحيازة ونقل الملكية وتحديد مبلغ التعويض.

1) الحيازة

يجوز دائما للادارة أن تحوز الملك باتفاق مع المالك بشرط أن تؤدي له تعويضا احتياطيا. غير ان الحيازة ممكنة كذلك عندما يرفض المالك ذلك وحينئذ يتعين على طالب نزع الملكية التوجه إلى المحكمة الابتدائية التي تبث في المستعجلات والتي يجوز لها الاذن في ذلك مقابل ايداع مبلغ التعويض المقترح، ولا يجوز أن يرفض القاضي هذه الحيازة الا اذا كانت المسطرة التي تتبعها الادارة قابلة للابطال. وهكذا يمارس قاضي المستعجلات مراقبة على استيفاء الاجراءات. ولا يمكن باي حال من الأحوال الاعتراض على هذا المقرر أو استئنافه.

2) نقل الملكية

يتعلق الأمر بمرحلة اساسية لمراحل نزع الملكية. ويكتسي نقل الملكية أهمية بالغة جعلت المشرع يعهد بالنظر فيه إلى القاضي. غير انه يظهر ان دور القاضي محدود في هذا الميدان حيث انه لايجوز له رفض نقل الملكية الا اذا لاحظ في المسطرة وجها من أوجه عدم المشروعية الصريحة. ولا يمكن ان يعتبر الاختصاص القضائي حماية للملكية الخاصة الا نظرا لما يتمتع به القاضي من سلطة في تحديد مبلغ التعويض.

ويجب أن يودع نازع الملكية مقال دعوى لدى المحكمة الابتدائية الواقع الملك في نفوذها خلال السنتين المواليتين للاعلان عن المنفعة العامة. وهكذا فإن رئيس المحكمة التي يعود

---

(1) لقد اتسع نطاق مراقبة المنفعة العامة من لدن القضاء بكيفية ملحوظة في فرنسا منذ بضع سنوات اذ أن القاضي يتأكد «مما إذا كانت الأضرار اللاحقة بالملكية الخاصة والتكاليف المالية والمساوىء ذات الطابع الاجتماعي المترتبة عليها أمر غير مبالغ فيه بالنسبة للمنفعة التي تنطوي عليها العملية –مجلس الدولة بتاريخ 20 نونبر 1972 –شركة سانت ماري «مجلة القانون العام» 1973 –ص 843 –استنتاجات موريسو –انظر: الأحكام الكبرى للقضاء الاداري –الطبعة السابعة –1978– الصحيفة 561.

اليها النظر في نزع الملكية أو القاضي المفوض من قبله هو الذي يصدر حكما بنزع الملكية أي بمعنى نقل الملكية.

وإذا ظهر في بعض الأحيان ان هناك ترددا فيما يتعلق بمدى اتساع سلطة المراقبة المخولة للقاضي رجح العمل بتأويل محدود. وتؤكد محكمة الاستيناف بالرباط في حكم لها بتاريخ 6 يوليوز 1948 (مجلة المحاكم المغربية 1948 –الصحيفة 117) ان المراقبة «مراقبة تتعلق بالشكل لا بالجوهر». واستنادا الى الفصل 8 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود تذكر محكمة النقض والابرام ان المحكمة المرفوع اليها طلب نزع الملكية لايجوز لها سوى التأكد من استيفاء الاجراءات القانونية (24 أكتوبر 1949–مجلة المحاكم المغربية 1950 الصحيفة 2). ويكتسي هذا الحق زيادة على ذلك صبغة واجب يحتم على المحاكم تسجيل أوجه اللامشروعية التي تنطوي عليها المسطرة ورفض حكم نزع الملكية دون ابطال القرارات الادارية (النقض والابرام 28 مايو 1951–مجلة المحاكم المغربية 1950 الصحيفة 102). وتتبع هذا الاجتهاد القضائي اليوم محكمة الاستيناف بالرباط التي تقرر أن الاعلان عن المنفعة العامة وعن استعجالية الأشغال تدبير تتخذه السلطة العامة من أجل مصلحة عمومية (وليس هذا دائما بصحيح) ولاتختص السلطة القضائية بالنظر في صحته (5 يوليوز 1960–شركاء فليكس ضد مصلحة أملاك الدولة–مجموعة أحكام محكمة الاستيناف بالرباط–1961–الصحيفة8).

وينبغي التذكير هنا بان القاضي يحكم في القضايا المدنية وفقا لاجتهاد قضائي ثابت.

3) تحديد التعويض

يحدد التعويض في الحكم الصادر بنقل الملكية. ويكتسي أهمية بالغة من جانبين يتجلى أولهما في ان مبلغه يبرز في النهاية الضمانة الحقيقية لحق الملكية، بينما يتجلى الثاني في ان لهذا الأخير آثارا مباشرة على المالية العمومية.

وإذا كانت السلطة القضائية مكلفة بتقديره منذ سنة 1914 فانها لاتتمتع بكامل الحرية في هذا الصدد لأن النصوص تحدد بعض القواعد التي يتعين عليها احترامها في تقدير التعويض. ويمكن أن يستعين القاضي في مهمته بخبراء يلتجىء اليهم عمليا كلما ظهرت صعوبة في التقدير. ويكتسي رأي الخبراء أهمية أساسية فيما اذا حاولت المحكمة اتباعه والعمل به.

ويحدد التعويض بكيفية اجمالية. ويجوز لأصحاب الحقوق المختلفة المطالبة بها في مبلغ التعويض. ولا يمنح هذا التعويض الا عن الضرر الحالي والمحقق الناشيء مباشرة عن نزع

الملكية. ويجب علاوة على ذلك ان يكون الضرر ناتجا عن المس بوضعية تستفيد من الحماية القانونية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ فاتح يوليوز 1958–كاتب الدولة في المالية ضد شركة الغرب الفلاحية–الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى–الصحيفة 155). ولا يجوز أن يقدر القاضي التعويض الا على أساس الاستعمال الفعلي للملك وليس على أساس استعماله المحتمل (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ فاتح يوليوز 1958 –كريسلي– الغرفة الادارية–مجموعة أحكام المجلس الأعلى–الصحيفة157) ويجب أن يحدده استنادا إلى قيمة العقار يوم صدور المقرر القاضي بنزع الملكية دون اعتبار اي تحسين يدخل على الملك من غير موافقة الادارة منذ نشر نص الاعلان عن المنفعة العامة. ويضاف الى هذا ان التعويض لايمكن ان يتجاوز قيمة العقار يوم نشر قرار التخلي أو عند الاقتضاء يوم تبليغ قرار الاعلان عن المنفعة العامة الذي يبين الأملاك المراد نزع ملكيتها. ولا تعتبر في تحديد هذه القيمة عناصر الزيادة الناتجة عن المضاربة التي ظهرت منذ صدور نص الاعلان عن المنفعة العامة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17 يونيو 1963–مصلحة أملاك الدولة ضد الحاج عبد السلام الناصري–مجموعة أحكام محاكم الاستيناف بالمغرب 1964–الصحيفة 54، مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 300).

وفي بعض الحالات يمكن ان يستند القاضي إلى تاريخ ايداع الطلب الأخير الرامي إلى الحصول اما على نقل الملكية وتحديد التعويض واما على الحيازة وذلك قصد تحديد قيمة الملك القصوى المذكورة. وتهدف هذه القاعدة الى حث الادارة طالبة نزع الملكية على التعجيل بانهاء المسطرة.

ويجب على القاضي المكلف بالنظر في نزع الملكية أن يراعي دائما التغييرات الطارئة على قيمة الأملاك الباقية في حوزة المالك عندما تدخل على هذه القيمة تغييرات أو تقلبات بسبب العملية ذات المنفعة العامة.

ويجب أداء أو إيداع التعويض المحدد على أساس هذه المبادىء قبل حيازة الملك من لدن الادارة طالبة نزع الملكية.

اما الأحكام القضائية الآمرة بالشروع في الحيازة والأحكام الصادرة بنقل الملكية وتحديد مبلغ التعويض فتبلغ إلى طالب نزع الملكية وإلى المعنيين بالأمر وتكون محل نشر وتعليق بمقر الجماعة التابع لها موقع العقار المنزوعة ملكيته. وتبلغ كذلك إلى المحافظة على الأملاك العقارية فيما يخص الأملاك التي يشملها التحفيظ والا فالى المحكمة الابتدائية قصد تقييدها في سجل خاص.

وتتعرض الادارة، في حالة تأخير اداء المبالغ المستحقة لدفع فوائد بحسب السعر القانوني ليسرى اثرها بصورة تلقائية ابتداء من تاريخ انصرام أجل شهر على تاريخ تبليغ أو نشر الأحكام المتعلقة بالتصريح بالحيازة أو بنزع الملكية.

وإذا كان من الجائز تقديم طلب الاستئناف والنقض فيما يخص الحكم الصادر بنزع الملكية فان طلب الاستئناف لايمكن ان يشمل سوى الجزء المتعلق بالتعويض.

ويظهر منذ بضع سنوات ان تعدد المسطرات الخاصة يثير مسألة المبادىء الأساسية لمسطرة نزع الملكية العادية ولاسيما منها تدخل القاضي.

ويلاحظ ان هذه المساطر الخاصة تتفق كلها على اسناد النظر إلى القاضي ليس فقط فيما يخص نقل الملكية ولكن حتى في تحديد مبلغ التعويض لأن الادارة هي التي تنجز في غالب الأحيان نقل الملكية بمرسوم وهي التي تحدد التعويض بواسطة لجان ادارية تبث في الأمر بصفة نهائية.

وإذا كانت النصوص الصادرة سنة 1969 تقرر مسطرة لطلب استئناف الأحكام الصادرة ابتدائيا أمام لجنة ادارية عليا فانه من المقرر في جميع الحالات ان الأحكام النهائية لاتقبل أي طعن فيها.

ومما لاشك فيه ان تدخل القاضي بالحكم بنزع الملكية يشكل اثرا من آثار فترة كان يعتقد فيها ان هذا التدخل يمثل وحده ضمانة للملكية الخاصة ولكن الحد من سلطات القاضي لم يعد يساعد على النظر اليه بهذه الكيفية.

وفي مقابل ذلك فان اختصاص القضاء بتحديد التعويض يمكن اعتباره حتى اليوم بمثابة ضمانة للملاك. ليس فقط لكون الأمر يتعلق بالسلطة القضائية، بل لأن القاضي يعتبر مستقلا عن الادارة والملاك.

ومما لاجدال فيه ان المحاكم ولا سيما في هذه السنوات الأخيرة غالبا ما ادى بها الأمر إلى الموافقة على آراء الخبراء والى تحديد تعويضات لاتتناسب مع القيمة الحقيقية للأملاك ففرضت بذلك على الجماعة العمومية تحمل تعويضات باهضة.

وإذا كان من المشروع أن يهتم المشرع بجعل حد لبعض الممارسات التعسفية فانه من الضروري القول بأن من شأن هذه المساطر الخاصة أن تجعل الملاكين في تبعية تامة

للسلطة الادارية التي تعتبر حينئذ بمثابة الحكم والخصم في قضية تهمها لان قرارات اللجان الادارية المكلفة بتحديد التعويض غير قابلة لأي طعن.

ومن المؤمل ان يتم توفيق أحسن بين حق الملكية والمصلحة المالية للجماعة العمومية عن طريق طعن قضائي ضد قرارات اللجان الادارية يعهد به مثلا إلى المجلس الأعلى.

د) عوارض المسطرة العادية لنزع الملكية

يمكن أن تتأثر المسطرة العادية في سيرها بسبب الادارة أو بسبب المالك حيث انه يجوز للادارة طلب العمل بالمسطرة الاستعجالية بينما يجوز للمالك أن يطالب بنزع ملكية مجموع عقاره. وسيعنى أخيرا بالتعرض للشروط التي يمكن أن ترجع الادارة بموجبها العقار المنزوعة ملكيته والذي لم تستعمله.

1) المسطرة الاستعجالية

كان النظام القديم ينص على مسطرة مستعجلة جدا فيما يخص الأعمال العسكرية، وإذا كان العمل قد انتهى بهذه المسطرة فقد بقيت للادارة فيما يخص هذه الأعمال امكانية التحرر من اشهار النص المتعلق باعلان المنفعة العامة ومن البحث الاداري على ان يعين هذا النص في آن واحد العقار المراد نزع ملكيته وان يبلغ الى المظنون انهم الملاك.

وينص النظام الجديد كذلك على مسطرة خاصة عندما «تدعو ضرورة الاستعجال الى ان تجمع لفائدة الدولة بعض الموارد الهيدروليكية قصد القيام بعمليات اعداد عامة». وينبغي أيضا أن يبين النص المتعلق باعلان المنفعة العامة حقوق الماء المراد التخلي عنها ويمكن ان يأذن في الحيازة الفورية للحقوق المذكورة.

2) طلب نزع ملكية مجموع العقار

يجوز للمالك عندما لايشمل نزع الملكية سوى جزء من العقار ان يطلب طبق شروط معينة نزع ملكية مجموع هذا العقار. وتخول هذه الامكانية للمالك نظرا لكون الجزء الباقي يمكن ان يفقد قسطا هاما من قيمته لاسيما وانه يصبح غير صالح للاستعمال.

ويجب أن يقدم المالك طلبا خاصا بذلك إلى الادارة طالبة نزع الملكية داخل أجل شهرين ابتداء من نشر مشروع قرار التخلي في الجريدة الرسمية.

وإذا كان من شأن بحث الطلب المذكور ان يؤخر صدور الحكم بنزع الملكية جاز للقاضي ان يصدر حكما مستقلا في هذا الصدد.

3) ارجاع العقار

ليست الادارة ملزمة بارجاع العقارات المنزوعة ملكيتها عندما لاتستعملها، غير انها اذا رغبت في تفويتها وجب ان يتم هذا التفويت عن طريق السمسرة العمومية داخل أجل لايقل عن خمس سنوات ابتداء من تاريخ نزع ملكية العقار. (كان هذا الأجل محددا في النظام القديم بعشر سنوات).

وفي هذه الحالة يستفيد قدماء الملاك من حق الشفعة بشرط ان يدفعوا داخل أجل عشرين يوما ثمنا يساوي الثمن الذي اقترحه أعلى مزايد. ومن الواضح أن في هذه المسطرة عقابا لقدماء الملاك الذين عليهم، اذا أرادوا استرجاع عقاراتهم، ان يتحملوا جميع آثار الزيادة في قيمتها ولو كان ذلك على سبيل المضاربة.

ولا تطبق هذه المسطرة عندما يستعمل العقار للغرض الوارد في اعلان المنفعة العامة، وعندما تفوته الادارة إلى الغير من أجل تحقيق نفس الغرض. ويمكن كذلك الا تطبق اذا وقع تغيير الغرض الوارد في اعلان المنفعة العامة بمرسوم اتخذ باقتراح من الوزير المعني بالأمر وتم تحقيقه بهذه الصورة.

وأخيرا لاتطبق على حقوق الماء المنزوعة ملكيتها.

الفقرة 2 –التسخير

ان الفكرة الأساسية التي تبرر حق التسخير المعترف به للسلطات الادارية تعكس الرغبة في تمكينها من مواجهة حاجات مستعجلة في ظروف صعبة. ويمكن ان يشمل حق التسخير استعمال كل من المنقولات والعقارات كما يمكن ان يشمل ملكية الأشياء والمنقولات. ويجوز للادارة في بعض الحالات تسخير الخدمات للحصول بذلك على معاونين عرضيين. كما يجوز لها تسخير كل مقاولة (الأدوات والمستخدمون). وبما أن النصوص الصادرة منذ سنة 1914 بتخويل الحق في هذا التسخير أصبحت اليوم تتصف بالقدم فان الأمر يقتضي مراجعتها مراجعة تامة مع العلم انها تقرر عملية تسخير مدنية وعملية تسخير عسكرية وان اهمها اسند اختصاصات واسعة النطاق إلى السلطات الادارية قصد تمكينها من مواجهة جميع عواقب احدى حالات الحرب.

أ) عمليات التسخير العسكرية

(الظهير بتاريخ 10 غشت 1915 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1915 الصحيفة 279).

يمكن هذا النص السلطات العسكرية من سد حاجات الجنود عند تجمعها لأي سبب من الأسباب.

ويعتبر حق التسخير حقا واسع النطاق اذ انه يمكن ان يشمل استعمال الأراضي أو المباني أو وسائل النقل أو ملكية الأغذية والأدوات اللازمة لتعهد الجنود. ويختص بحق التسخير الوزير الأول الذي يجوز له تفويضه. ويجب أن يكون كل تسخير بأمر كتابي وان يسلم عنه وصل. وفي حالة مقاومة يمكن تنفيذ أمر التسخير بالقوة ويعرض الامتناع عن التنفيذ إلى عقوبة جنائية.

ويمنح عن التسخير تعويض يمكن تحديده بالمراضاة أو من لدن لجان ادارية. وفي حالة عدم الوصول الى اتفاق يحدده القاضي.

ب- عمليات التسخير المدنية

(الظهير بتاريخ 25 مارس 1918 –الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1918) والظهير بتاريخ 11 مايو 1931 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1931).

ويمكن ان تبرر بعض الظروف الصعبة الخاصة الالتجاء إلى عمليات التسخير قصد التمكن من سد حاجات السكان المدنيين. ويستند ظهير سنة 1931 على الخصوص إلى مختلف الكوارث الطبيعية التي يمكن ان تخل بحياة السكان. ويخول ظهير 1918 هذا الحق إلى الوزير الأول والسلطات المفوض إليها هذا الحق بينما يسنده مباشرة بحكم ظهير سنة 1931 إلى السلطات المحلية التي يمكنها بذلك العمل دون انتظار التفويض المقرر في نص 1918.

وتمارس سلطة التسخير على الأملاك. ويمكن أن تشمل استعمال وملكية المنقولات وكذا خدمات الأشخاص والمقاولات. ويمكن تنفيذ أمر التسخير بالقوة إلى جانب العقوبات الجنائية المقررة في هذا الصدد.

وكما هو الشأن بالنسبة لعمليات التسخير العسكرية يمكن أن ينتج التعويض عن اتفاق بالمراضاة أو قرار تتخذه الادارة من جانب واحد، وفي حالة نزاع، عن حكم تصدره المحاكم. وتجدر الاشارة في الأخير الى أن عمليات تسخير المساكن صدرت بشأنها نصوص خاصة ولاسيما منها الظهير بتاريخ فاتح دجنبر 1942 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1942).

ج) تنظيم البلاد في وقت الحرب: الظهير بتاريخ 13 شتنبر 1938 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1938)

يهدف هذا النص إلى التمكين من تعبئة جميع موارد البلاد واستعمالها في مجهود الحرب. وتعتبر سلطة التسخير الناتجة عنه في مستوى هذا الهدف. واستعمل هذا النص في سنة 1963 بمناسبة النزاع على الحدود مع الجزائر (المرسوم بتاريخ 6 نونبر 1963–الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1963 تحت عدد 2667–الصحيفة 2757).

الفرع الثالث: الأشغال العمومية

تستأثر الأشغال التي تنجزها الجماعات العمومية باهتمام خاص نظرا للأهمية التي تكتسيها بالنسبة للصالح العام.

وانطلاقا من نهاية القرن التاسع عشر بدأ النظر من هذه الزاوية إلى الأشغال العمومية في الوقت الذي أخذت تظهر فيه ضرورة تجهيز البلاد تجهيزا عصريا.

ويخصص لها العقد العام لمؤتمر الجزيرة الخضراء مكانة خاصة في بابه السادس الذي ينص على مبادىء نظام لنزع الملكية يهدف إلى تيسير انجازها ويفرض الالتجاء الى السمسرة العمومية لابرام صفقات الأشغال.

وأضفت وفرة الأشغال المنجزة بعد سنة 1912 أهمية بالغة على المشاكل القانونية الناتجة عنها لامحالة. ولمواجهة هذه الوضعية احدثت منذ 1912 مديرية للأشغال العمومية ستلعب دورا طلائعيا ليس فقط في الانجاز المادي للأشغال ولكن حتى في تحديد نظامها القانوني ولا سيما باعداد الكناش الأول للبنود والشروط العامة المطبقة على المقاولين في الأشغال المنجزة لحساب الادارات العمومية بتاريخ 15 مارس 1918(1).

---

(1) عوض هذا الكناش بالظهير بتاريخ 18 يونيو 1936 الذي حل محله اليوم الكناش بتاريخ 19 أكتوبر 1965، وتجري الآن دراسة بشأن مراجعة هذا الكناش.

وشعورا من المشرع بان الأشغال العمومية تؤلف اعمالا من أهم الأعمال المنوطة بالادارة الجديدة الح على ضرورة تيسير استفادة الأشغال العمومية بصفة خاصة من الامتيازات العامة المعترف بها للادارة بواسطة الفصل بين السلطات الادارية والقضائية الذي أقره الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي. ورعيا منه أن المنع العام الذي يحرم القاضي من حق «عرقلة عمل الادارات العمومية» غير دقيق بما فيه الكفاية فقد عززه بمنعه من الأمر «بتنفيذ أو وقف الأشغال العمومية» ومن «تغيير مدى أو طريقة تنفيذ هذه الأشغال».

وان أهمية الأشغال العمومية لاتزال اليوم على ما كانت عليه بل تزايدت سيرا مع النمو المستمر لحاجات الجماعة ومع توافر مجالات الصالح العام. وهكذا فان ميزة النظام القانوني للأشغال العمومية ترتبط مباشرة بما تكتسيه من أهمية في الماضي والحاضر. وتتجلى قبل كل شيء في ان الأشغال العمومية تدخل دائما في الميدان الاداري. ويجب ان يبث القاضي في النزاعات الناتجة عن الأشغال العمومية باعتبارها قضايا ادارية مع العلم ان هذه القاعدة التي وضعها اجتهاد قضائي لم يخالف قط، بقيت الى عهد قريب غير مرتكزة على أي نص.

غير أن قاعدة الاختصاص المذكورة تبرر الى حد كبير عندما يتبين ان القواعد الجوهرية المطبقة في تسوية النزاعات الناتجة عن الأشغال العمومية تشتمل على عدد وافر من الاختصاصات والواجبات غير المألوفة في القانون العادي. ولعل هذه الميزة تقتضي تحديدا لمفهوم الأشغال العامة مع الاهتمام بعد ذلك ببيان كيفيات تنفيذ الأشغال العمومية والاختصاصات التي تتمتع بها الادارة خلال انجازها والانصراف في الأخير إلى تقديم عرض موجز للقواعد المطبقة على المسؤولية التي قد تترتب عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية.

الفقرة 1- مفهوم الأشغال العمومية

ليس لمفهوم الأشغال العمومية تحديد قانوني في حين أنه من الضروري معرفة ما يراد بالأشغال العمومية. ولهذا فان المحاكم هي التي أبرزت عناصر تحديدها قصد وضع قاعدة قانونية لاحكامها. وظهر أن مفهوم الأشغال العمومية المحدد بهذه الكيفية واسع النطاق حسبما يتبين من تحليل مختلف العناصر التي يتألف منها ومن مقارنته بمفهوم قريب منه الا وهو مفهوم المنشأة العمومية.

أ) عناصر مفهوم الأشغال العمومية

ينحصر عدد هذه العناصر في ثلاثة. فالشغل العمومي عبارة عن كل شغل عقاري ينجز بقصد تحقيق صالح عام من لدن شخص عمومي أو لحسابه، أو في نطاق مهمة من مهام المرفق العمومي.

1) الشغل العمومي عملية عقارية

يمكن ان تكون هذه العملية عملية بناء أو هدم. وتطبيقا لنظرية التبعية يجب أن تدخل في هذه العمليات أشغال الصيانة أو الاصلاح أو التحويل المتعلقة ببعض الأملاك. وهكذا فان اشغال بناء زقاق واصلاحه وتنظيفه تعد أشغالا عمومية وكذلك الشأن بالنسبة لتشذيب وقطع الأشجار المحيطة به. ورعيا لنفس الأسباب يعتبر ضم بعض المنقولات الى عقار ما شغلا من الأشغال العمومية (وضع أعمدة الاشارة بالطرق العمومية).

وبهذا لاتستثنى من الأشغال العمومية الا العمليات المتعلقة بالمنقولات كيفما كانت أهميتها. وتتناول هذه العمليات التزويد بالأدوات أو تقديم الخدمات.

2) الشغل العمومي المنجز لتحقيق صالح عام

غالبا ما يؤكد الغرض من الصالح العام في الاعلان عن المنفعة العامة للأشغال. ولكن هذا ليس شرطا لازما لأن انجاز العملية لايستوجب دائما نزع الملكية.

وليس هناك أيضا أي ارتباط لازم بين الأشغال العمومية والأملاك العامة لأنه يمكن الاعتقاد ان أشغال التشجير أو إحياء الأراضي المنجزة في كل من الأملاك الخاصة والأملاك التي ليست في حوزة جماعات عمومية تؤلف أشغالا عمومية نظرا لارتباطها الواضح بالصالح العام. ويتجلى كذلك ان للغرض من الصالح العام مفهوما واسع النطاق وأنه يتجاوز بذلك حدود الأهداف المراد تحقيقها بعمل المرافق العمومية. ولا يستثني الصالح العام من الأشغال العمومية سوى العمليات المنجزة من أجل تحقيق أغراض مالية صرفة.

3) الشغل العمومي المنجز من لدن جماعة عمومية أو لحسابها أو من لدن هيئة تضطلع بمهمة من مهام المرفق العمومي

يمكن أن تتولى الجماعة العمومية انجاز الشغل العمومي بنفسها عن طريق الوكالة أو بالالتجاء إلى الخواص أو المقاولين أو أصحاب الامتياز. وفي هذه الحالة تنجز الأشغال لحساب شخص عمومي.

غير أن الأمر قد يقتضي الذهاب إلى أبعد من هذا رغم صمت القضاء والنصوص في هذا الباب ويمكن الاعتقاد ان الأشغال العمومية تتألف من الأشغال التي ينجزها بعض الخواص رغم أنها تعود عليهم بالفائدة في النهاية لأن الأشغال تنجز في نطاق مهمة من

مهام المرفق العمومي، ومن هذه الزاوية يمكن النظر إلى الأشغال التي يجوز للادارة فرضها على الملاك بقصد حماية الأراضي واحيائها (الظهير بتاريخ 25 غشت 1969–الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1969 تحت عدد 2960–الصحيفة 2037). ثم ان هذه العمليات التي ينجزها الملاك أنفسهم والتي تقوم بها الادارة حتما في حالة رفض باملاك خاصة تساهم في تحقيق هدف لاينازع في اتصاله بالصالح العام. وإذا كان من المؤكد ان الظهير بتاريخ 15 يونيو 1924 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1924) المتعلق بالجمعيات النقابية الفلاحية ينص على ان هذه الجمعيات مسؤولة عن الأشغال المنجزة لحسابها من أجل حماية الأراضي من الفيضانات وتجفيف المستنقعات، فان هذا النص أصبح قديما ويظهر ان الحل المقرر فيه لم يبق مطابقا للتطور الذي عرفه منذ ذلك العهد مفهوم الأشغال العمومية. ويظهر في الواقع ان المهم ليس هو كون هذه الأشغال تعود مباشرة بالفائدة على بعض الخواص (1) ولكنه كونها تندرج في نطاق سياسة عامة تتصل اتصالا وثيقا بالصالح العام (مثلا استثمار الأراضي).

ونظرا لاتساع نطاق مفهوم الأشغال العمومية بهذه الكيفية يمكن للقضاء اخضاع هذه الأشغال لقواعد القانون العام التي تتجه بالضبط نحو حماية الصالح العام (2).

ويضاف إلى هذا ان الدولة تتحمل اليوم مباشرة أوفر جزء من انجاز الأشغال اللازمة لاستثمار الأراضي ولو كانت في ملك بعض الخواص سواء داخل دوائر الري أو داخل مناطق تطهير الأراضي البور (الظهير بمثابة ميثاق للاستثمارات الفلاحية بتاريخ 25 يوليوز 1969–الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1969 تحت عدد 2960 مكرر الصحيفة 2007). ورغيا لمدى وأهمية الأشغال المراد انجازها ولما تعود به من فائدة على التنمية الفلاحية (انظر بيان الأسباب الوارد في الظهير) فإنه لايقبل أن تستثنى هذه الأشغال من نظام الأشغال العمومية حتى ولو كان أحد الخواص هو المستفيد المباشر منها.

---

(1) يتعلق الأمر في هذه الحالة بالملاك الاعضاء في الجمعية النقابية التي يعتبرها مع ذلك الفصل 7 من نص 1924 مؤسسة عمومية. راجع: محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 يوليوز 1943. السيدة لورانت –مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط– 1943 الصحيفة 259.

(2) قد يذهب هذا القضاء إلى أبعد من القضاء الذي شرع في فرنسا على اثر احكام ايفمييف –محكمة المنازعات بتاريخ 28 مارس 1955 ووزير الفلاحة ضد شركاء كريمويارد –مجلس الدولة بتاريخ 20 أبريل 1956 .G.A.J.A–الطبعة السابعة 1978 –ص 434 وما يليها. لكنه قد يكون ذو مصدر مماثل.

ب) الشغل العمومي والمنشأة العمومية

مفهوم الشغل العمومي ومفهوم المنشأة العمومية مفهومان مستقلان رغم انطباق أحدهما على الاخر ورغم خضوعهما لنفس النظام القانوني.

وطبيعي أن المنشأة العمومية هي نتيجة للشغل العمومي. غير أن هذه القاعدة ليست صحيحة على الدوام حيث أن المنشأة العمومية يمكن أن يتم تملكها جاهزة مبنية. وعلى العكس من ذلك فإن عملية من عمليات الأشغال العمومية مثل الهدم أو إحياء الأراضي لاتتولد عنها منشأة عمومية.

وعندما تكون المنشأة العمومية مبنية يطبق عليها نفس النظام القانوني المطبق على الأشغال العمومية.

ومادامت المنشأة العمومية عقارا فإن المنقولات المضمومة اليها تدخل في حكمها. وتخصص المنشأة العمومية لغرض الصالح العام الذي يمكن أن يتجلى مباشرة في استعمال العموم أو في تسيير مرفق عمومي. وأخيرا فإن جميع الأشغال المنجزة بهذه المنشأة تعد أشغالا عمومية، كما أن الأضرار التي يمكن أن تترتب عنها تعتبر أضرارا ناتجة عن الأشغال العمومية.

الفقرة 2 – كيفيات تنفيذ الأشغال العمومية

تتبع الادارة في هذا الصدد ثلاث طرق حسب اختيارها اذ يجوز لها تنفيذ الأشغال عن طريق الوكالة أي بوسائلها الخاصة مباشرة. كما يجوز لها استعمال طريقة منح الامتياز في الأشغال العمومية الذي غالبا ما يمنح معه امتياز في استغلال المنشأة. وهذه هي الطريقة التي استعملت ضمن نطاق واسع لانجاز أهم التجهيزات الجماعية في عهد الحماية. واذا كان منح الامتياز في الأشغال العمومية لايخول اليوم الا بصفة نادرة فإن العمل به لم ينته بالمرة حيث أن الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة وهي شركة اقتصاد مختلط ذات صبغة خاصة من الوجهة القانونية تتكلف بتجهيز هذه المنطقة واستثمارها، ويجوز لها بهذه الصفة «أن تقدم مساعدتها للمصالح العمومية قصد انجاز العمليات الداخلة في اختصاصها». وتحدد شروط هذه المساهمة في اتفاقيات تبرم بين هذه الشركة والادارات المعنية. وليس من المستحيل اعتبار هذه الاتفاقيات بمثابة عقود حقيقية لمنح الامتياز في الأشغال العمومية (المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 26 يونيو 1967 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2854 الصحيفة 1551).

وأسند طبق شروط مماثلة الى الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير مهمة تجهيز المنطقة السياحية واستثمارها (الظهير بمثابة قانون بتاريخ 21 يونيو 1976 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1976 تحت عدد 3321 الصحيفة 2144).

وأخيرا يجوز للادارة إبرام صفقات للاشغال مع العلم أن هذه الصفقات لاتمثل الا حالة خاصة من الصفقات العمومية التي يطبق عليها نظامها (أنظر ما سبق: الصفقات العمومية).

غير أن لصفقة الأشغال العمومية خصوصيات يمكن بيان أهمها فيما يلي: تعتبر صفقة الأشغال العمومية دائما بمثابة عقد إداري. ويضفي الفصل 52 من كناش البنود والشروط العامة المطبقة على صفقات الأشغال الصبغة الرسمية على هذه القاعدة القضائية اذ ينص على أن: «كل خلاف بين الادارة والمقاول يعرض على المحاكم التي تنظر في القضايا الادارية». غير أنه إذا ساهم بعض الخواص في انجاز عمليات يمكن اعتبارها أشغالا عمومية كان من الطبيعي ان يمتد اختصاص المحاكم إلى الصفقات التي يبرمها هؤلاء الأشخاص لأنه ليس هناك أي داع لتطبيق نظام قانون مخالف على أشغال مماثلة ماديا بحسب ما اذا أبرمت بشأنها صفقات من لدن الادارة مع مقاولات خاصة أو من لدن شركة اقتصاد مختلط مع هذه المقاولة نفسها. ومما لاشك فيه ان اختصاصات الادارة تظهر اكثر اتساعا وشمولا في تنفيذ صفقات الأشغال العموميةعن طريق الأوامر بالخدمة.

ويمكن بوجه عام التأكيد أن نظام صفقات الأشغال العمومية يلعب دورا هاما في ميدان الصفقات العمومية. ويتجلى ذلك فيما يمكن وصفه بالصبغة المثالية لكناش البنود والشروط العامة المطبقة على صفقات الأشغال الخاصة بوزارة الأشغال العمومية (وزارة التجهيز حاليا).

الفقرة 3 امتيازات الأشغال العمومية

ينحصر عدد هذه الامتيازات في ثلاثة إذ يجوز للادارة ان تحتل مؤقتا الأملاك الخاصة، كما لها ان تسترجع من الملاك زائد القيمة الذي قد يستفيدون منه بسبب انجاز عملية الأشغال العمومية. وينبغي التذكير في الأخير بأن المنشأة العمومية تستفيد من حماية خاصة.

أ) الاحتلال المؤقت

كان الاحتلال المؤقت مقررا في ظهير سنة 1914 واعيد التنصيص عليه في ظهير سنة 1951 وهو اليوم مقرر في الجزء الثاني من النظام الجديد لنزع الملكية.

ويأذن المشرع للادارة في الحيازة المؤقتة لأحد الأملاك الخاصة إما للقيام بدراسات وأعمال تحضيرية للأشغال العمومية وإما لانجاز هذه الأشغال أو استخراج المواد اللازمة، وعلى غرار النظام القديم يميز النص الجديد بين حالتين:

1) لايمكن بأي حال من الأحوال ان يشمل الاحتلال المؤقت دور السكنى اذا كان ضروريا للقيام بدراسات أو اعمال تمهيدية. ويجب ان يأذن فيه الوزير المعني بالأمر الذي يحدد طبيعة العمليات ذات المنفعة العامة التي تبرره ومواقعها وتاريخ الشروع فيها. ويترتب على انتهاء الاحتلال المؤقت الغير محدد في الزمان منح تعويض يمكن ان يحدد بالمراضاة أو على يد قاضي نزع الملكية طبق نفس الشروط المقررة بالنسبة للتعويض الواجب عن الاحتلال من أجل انجاز الأشغال ذاتها.

2) تجري على احتلال الأملاك الخاصة من أجل انجاز الأشغال قواعد مختلفة بعض الشيء نظرا لأهمية ما يتحمله الملاك من جراء ذلك.

ويجب أن يأذن فيه الوزير المعني بالأمر بواسطة قرار .غير أنه يخضع لقيدين يتجلى أولهما في أن الاحتلال لايشمل دور السكنى وكذا «الساحات والبساتين والحدائق المتصلة بها والمحاطة بسياجات والمعابد الخاصة بمختلف الديانات والمقابر».

ويتعلق القيد الثاني بمدة الاحتلال التي لايمكن ان تتجاوز خمس سنوات وهي مدة لايستهان بها. وإذا استمرت الادارة في عين المكان لمدة تفوق المدة المذكورة جاز للمالك طلب نزع ملكية عقاره (1).

ويجب ان تبين في الرخصة الادارية العمليات التي تبرر الاحتلال المؤقت والمساحة المقصودة وطبيعة الاحتلال ومدته المحتملة.

ويلزم المستفيد من الاحتلال باخبار المالك بانتهائه بواسطة رئيس المجلس الجماعي وكيفما كان الحال يجب تحرير بيان لحالة الأماكن عند بداية الاحتلال. ويحرر هذا البيان

---

(1) يراد بهذه المقتضيات تجنب الادارة من الاستمرار في استعمال امتياز الاحتلال الموقت لتفادي واجب نزع الملكية، لأنها يمكن أن تميل الى ذلك لاسيما وان مبدأ عدم المس بالمنشأة العمومية (الذي يحول دون هدم المنشأة العمومية ولو كانت مبنية بصفة غير قانونية) ورغم عدم اضفاء المحاكم عليه صبغة رسمية لحد اليوم قد يخول هذه الصفة لو تعين عليه أن يبث في هذه النقطة في الظروف الراهنة (انظر ما يلي).

حصوريا إما بالمراضاة أو عن طريق المحاكم. وعند انتهاء مدة الاحتلال يخول المالك الحق في تعويض يحدد القاضي مبلغه إن لم يتأت تحديده باتفاق المالك والادارة، ويمكن كذلك ان تسوى مسألة التعويض عند انتهاء كل فترة للأشغال لأن في ذلك فائدة بالنسبة للمالك اذا كان الاحتلال يشمل مجموع مدة الخمس سنوات.

ويجب أن يراعي القاضي في تقدير التعويض الأضرار اللاحقة بسطح الأرض وقيمة المواد المستخرجة وزائد القيمة المحتمل الذي يكون قد استفاد منه المالك المحتل عقاره بسبب تنفيذ الأشغال. وينبغي ان لايراعي أبدا في ذلك التحسينات التي تكون قد ادخلت على الأملاك من أجل الحصول على زيادة في التعويض.

ب- استرجاع زائد القيمة

أكد الجزء الثالث من قانون نزع الملكية الجديد نظام استرجاع زائد القيمة الذي سنه المشرع في سنة 1951 للحصول من المعنيين بالأمر على قسط من زائد القيمة الذي اكتسبته املاكهم الخاصة بفضل انجاز الأشغال فيها.

ويستمد هذا الاسترجاع اساسه من فكرة عدم التسليم بان يحصل بعض الملاك على أرباح ناتجة عن مجهود الجماعة لأن الملزمين هم الذين يمولون الأشغال العمومية. ولهذا يظهر أنه من الطبيعي السماح للجماعة باسترجاع ما يعتبر اثراء بدون سبب.

وإذا كان المبدأ غير قابل للنزاع فيه فان تطبيقه تعوزه بعض المرونة كي يتأتى النظر بعين الاعتبار إلى كون الملاك كيفما كان الحال لم يسعوا الى اثراء قد يحملهم في الحين تكاليف مالية جديدة. ولهذا لايسترجع زائد القيمة إذا كان لايتجاوز نسبة 20% من قيمة الملك. ولا يلزم المالك بأداء تعويض للجماعة الا اذا كان زائد القيمة يتجاوز النسبة المذكورة. ويمكن أن يحدد مبلغ زائد القيمة ومبلغ التعويض بالمراضاة والا جاز للادارة استدعاء المالك امام المحكمة الابتدائية التي تبث في الأمر باعتباره مسألة مدنية. ويحدد التعويض على الخصوص باعتبار قيمة العقار قبل الاعلان عن الأشغال أو الشروع فيها وقيمته يوم اجراء البحث.

غير ان هذه الأحكام بقيت عمليا من غير تطبيق نظرا للصعوبات الجسيمة التي تعترض هذا السبيل والتي ترتبط على الخصوص بكون عدد وافر من الملاك يعجزون ماديا عن اداء مبلغ التعويض.

ج) حماية المنشأة العمومية

تستفيد المنشأة العمومية بمجرد دخولها في عداد الأملاك العامة من الحماية المضمونة لهذه الأملاك والناتجة في آن واحد عن المميزات العامة للملكية العامة وعن الحماية الجنائية لهذه الأملاك وعن مختلف الارتفاقات التي يمكن ان تستفيد منها.

ويمكن أن تستفيد كذلك من حماية خاصة نتيجة تطبيق مبدأ عدم المس بالمنشأة العمومية الذي يحول لأسباب معقولة دون هدم المنشأة العمومية ولو كانت مبنية بصفة غير قانونية أو حتى بملك خاص. غير أن القضاء لم يقر بعد هذا المبدأ رغم أن هناك حكما قديما حقا ولكنه شبيه به (المحكمة الابتدائية بالرباط بتاريخ 22 يناير 1919–الشركة الفاسية للكهرباء ضد الصقلي–مجلة التشريع والقضاء المغربية–1919–الصحيفة 103) (1).

وأخيرا ينبغي التذكير بان السماح للمحاكم بالبث اداريا في قضايا الأشغال العمومية وبتطبيق القواعد الملائمة من القانون الاداري يعتبر كذلك امتيازا عاما من امتيازات النظام القانوني للأشغال العمومية.

الفقرة 4–المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية

ان المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية اعتبرت منذ سنة 1913 بمثابة حالة خاصة للمسؤولية الملقاة على عاتق الجماعات العمومية. وكان الفصل الثامن من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي يسند إلى المحاكم حق الاعلان ان الادارة العمومية مدينة «...بسبب الأشغال التي أمرت بها....» وهو اختصاص كان يشمل في آن واحد المنازعات التعاقدية المتعلقة بصفقات الأشغال (انظر ما سبق: المنازعات التعاقدية) والمنازعات شبه الجنحية، وإذا كان الفصل 18 من القانون الجديد للمسطرة المدنية يسند اليوم بوجه عام النظر في القضايا الادارية إلى المحاكم العادية فان ذلك لا يغير مضمون هذا الاختصاص فيما يرجع إلى المنازعات المتعلقة بالأشغال العمومية ولاسيما فيما يرجع للمسؤولية التي قد تنتج عنها.

ودون التعرض إلى المشكل العام لمسؤولية الجماعات العمومية الذي سيتناوله القسم الثاني تنبغي الاشارة الى ان نظام المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية يحتل مكانة خاصة في المنازعات المتعلقة بالمسؤولية شبه الجنحية.

وتظهر هذه النوعية في كون المسؤولية الادارية تبرر من غير ارتكاب خطأ بالنسبة للضحايا عندما تتمثل في أشخاص لا علاقة لهم بعملية الشغل العمومي بينما يتعين اثبات خطأ الادارة لابراز مسؤوليتها اذا كان الضحية هو أحد المستعملين.

---

(1) كانت الشركة ذات الامتياز قد قامت بأشغال باسمها الشخصي في ملكية خاصة، وبما أنه تعين فيما بعد اجراء مسطرة لنزع الملكية فان المحكمة قررت عدم الأمر بارجاع الأماكن الى حالتها الأولى.

القسم الثاني
المنازعات الادارية

مـــقـــدمـــــة

أسباب وجود منازعات إدارية

يمكن أن يثير نشاط الادارة بعض الاستياء لأن الخواص قد لايقدرون الأوامر الصادرة إليهم وقد ينازعون في صحة القرارات الادارية، فتنشأ عن ذلك نزاعات يقتضي الانصاف اسناد أمر تسويتها الى سلطة محايدة وبالتالي الى القضاء. في حالة قانونية يكون من الطبيعي والضروري في آن واحد العمل بطرق قضائية لتسوية المنازعات. و تتجلى الصعوبة التي تعترض هذا السبيل في أن الادارة تواجه الخواص وهي في وضعية ذات امتياز باعتبارها مصدرا للسلطة وامتدادا للحكومة. ولهذا لا يمكن أن يعادل بكل بساطة بين النزاعات التي تكون فيها الادارة طرفا وبين النزاعات الناشئة بين الخواص. وقد اقتضت الممارسة العمل بحلول جد مختلفة حسب البلدان فاختار المغرب حلا توفيقيا أي التأليف بين الطرفين.

ويهدف الحل الأنكلوساكسوني إلى التقليل ما أمكن من أصالة النزاعات التي تكون فيها الادارة طرفا. ويؤكد سواء في انجلترا أو في الولايات المتحدة أن ليس هناك سوى قضاء واحد وقانون واحد يطبق من غير تمييز كيفما كانت أطراف النزاع. وليست هناك محاكم متخصصة بل يحكم في القضية نظريا كما لو كان المتصرف والادارة مجرد خواص عاديين، وإذا كانت هناك قواعد للقانون الخاص وهذا شيء ضروري لضمان الصالح العام فإن هذه القواعد لاتعتبر إلا استثناءات وليست أساسا لنظام قانوني مستقل. ويمكن تلخيص هذه الوضعية في عبارة «وحدة القضاء» و «وحدة القانون».

ويتميز القانون الفرنسي بالفصل بين نظامين قانونيين: المحاكم القضائية من جهة والمحاكم الادارية من جهة أخرى تطبق على التوالي القانون الخاص والقانون العام. ولعل تأويل القاعدة الدستورية لفصل السلط هو الذي أدى إلى التسليم بأن الادارة يجب أن لاتخضع لمراقبة المحاكم القضائية. ثم إن هذه الوضعية التي يمكن وصفها بعبارة «ازدواجية القضاء» و «ازدواجية القانون» تفضي إلى تنظيم منازعات إدارية مستقلة تماما فيما يتعلق بالمسطرة أو فيما يتعلق بجوهر القانون. ويبرز هذا القانون حتما مشاكل معقدة فيما يخص توزيع الاختصاصات بين نظامي المحاكم. وهذا ما دعا بالضبط إلى وجود محكمة للنزاعات.

ويتسم الحل المغربي بالأصالة لأنه اختار العمل بوحدة القضاء مع ازدواجية القانون (1). فالمحاكم العادية هي التي تنظر في النزاعات التي تكون فيها الادارة طرفا. ولكنها لاتطبق في ذلك قواعد القانون الخاص بل تطبق قانونا آخر: القانون الاداري. وبهذا تكون هناك منازعات إدارية مميزة ومستقلة ضمن نطاق واسع. واستنادا إلى ماسبق يتعين على المحاكم المرفوع اليها نزاع ما أن تتساءل عما إذا كان ينبغي أن تطبق عليه القانون الخاص أو القانون العام. وسيتعرض الى نوعية المنازعات الادارية في الجزء الأول ثم يعنى بعد ذلك بدراسة الفرعين الكبيرين لهذه المنازعات: الالغاء في الجزء الثاني والتعويض في الجزء الثالث.

تصميم القسم الثاني

الجزء الأول – خصوصية المنازعات الادارية
الجزء الثاني – المنازعات المتعلقة بالالغاء
الجزء الثالث – المنازعات المتعلقة بالتعويض

---

(1) اتبع نفس الحل في الجزائر وتونس – راجع فيما يخص تونس: شابيس «المراقبة والمنازعات في الادارة التونسية – المدرسة الوطنية للادارة التونسية – تونس 1968 – ميستر – مجلس الدولة الفرنسي والمحكمة الادارية التونسية – ميلنج مارسيل ولين – L.G.D.J.– باريس 1974 الجزء الأول – ص 59 – راجع فيما يخص الجزائر الرميلي «الادارة الجزائرية» برجي – لوفرولت– I.I.A.P. 1973 1973 – ص 38 ماهيو «دروس في المنازعات الادارية» مكتب المنشورات الجامعية – الطبعة الثانية – الجزائر – 1981.

بوعشبة: التجربة الجزائرية في وحدة القضاء دراسة مقارنة أطروحة – باريس 1978.

-V. pour la Tunisie, Chapus (R): le contrôle et le contentieux de l'administration en Tunisie, E.N.A.T, Tunis 1968.

- Mestre (A): Conseil d'Etat français et tribunal administratif tunisien «Melanges Marcel Waline» L.G.D.J. Paris, 1974, Tome I, p. 59.

- V. pour l'Algérie, Remili (A): l'administration algérienne Berger -Levrault et I.I.A.P., 1973 p. 38.

-MAHIOU (A): cours de contentieux administratif, office des publications universitaires 2e éd. Alger 1981.

- Bouachba (T): l'expérience algérienne d'unité de juridiction. Etude comparative, Thèse, Paris, 1978.

الجزء الأول
خصوصية المنازعات الادارية

إن المنازعات الادارية المعهود بالنظر فيها للمحاكم العادية تكتسي مع ذلك مظهرا خاصا. وينبغي قبل كل شيء البحث من خلال النصوص عن المقتضيات التي أدت الى الاعتراف لها بهذا الاستقلال وهذا الانفراد. ولهذا يتعين إبراز الأساس القانوني للمنازعات الادارية (الباب الأول) والانصراف بعد اثبات وجودها المستقل الى تحديد النزاعات التي تدخل في نطاقها والمشاكل التي تندرج في نطاق ما أطلقت عليه النصوص إسم «القضايا الادارية» ثم الاهتمام بحصر ميدان هذه المنازعات الادارية (الباب الثاني). وينبغي بعد ذلك إبراز مميزات هذه المنازعات الادارية التي تكتسي مظهرا خاصا (الباب الثالث).

الباب الأول

الأساس القانوني للمنازعات الادارية

لم يكن دائما من المسلم به أن تختص المحاكم العادية بالنظر في المنازعات التي تكون الادارة فيها طرفا والمنازعات الناشئة بين الخواص. ولكن يتعين عليها أن تطبق في الحالة الاولى قانونا متميزا مستقلا عن القانون الخاص. وتنتج هذه الوضعية في الواقع عن مسلسل تاريخي معقد نسبيا تتمازج فيه السابقة الفرنسية والرغبة في إحداث نظام أكثر تناسقا مع الواقع المغربي القانوني والسياسي. ومن خلال التطور التاريخي سنتمكن من معرفة مراحل تطور مفهوم المنازعات الادارية المعهود بالنظر فيها للمحاكم العادية (1).

الفرع الأول: فترة ما قبل الحماية

كان يطبق قبل الحماية الفقه العام الاسلامي الذي لم يعرف وجود قانون إداري خاص مستقل ولا حتى وجود منازعات إدارية. والواقع أن النظام لا يعمل بفصل السلط، فانتقاد الادارة معناه انتقاد السلطان الشيء الذي يصعب قبوله لانه كيف يمكن أن يدين القضاة السلطة التي هم منبثقون عنها. وكانت الادارة من جهة أخرى بسيطة ومباشرة تطبعها

---

(1) يمكن الرجوع فيما يخص التطور التاريخي الى مايلي:
- بيرج: «القضاء الفرنسي بالمغرب» لوروكس- باريس 1917
- ميشيل: «دراسة في المنازعات الادارية بالمغرب» باريس «المنشورات الجامعية 1932»،
- مونيي: «المنازعات الادارية بالمغرب» - سيري - باريس 1935.
- دوراند: « دراسة في القانون العام المغربي» -L.G.D.J. - باريس 1955
- رونارد بايين: «التجربة المغربية في وحدة القضاء وفصل المنازعات L.G.D.J. باريس 1964.
- الحبابي: الحكومة المغربية في بداية القرن العشرين - C.E.J.M الرباط 1957.

-Berge, la justice française au Maroc, lecroux, Paris 1917.

-Michel, Traité du contentieux administratif au Maroc, Paris, «Presses universitaires» 1932

- Monier, le contentieux administratif, au Maroc, Sirey, Paris, 1935.

- Durand, traité de droit public marocain, L.G.D.J., Paris, 1955

-Renard - Payen: L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, L.G.D.J., Paris, 1964.

-Lahbabi (M): Le gouvernement marocain à l'aube du XX^{e} siècle, coll. des C.E.J.M. Rabat, 1957.

الشخصنة. غير أنه كان من الممكن الطعن في التصرفات التعسفية للموظفين الذين لا يحترمون ارادة السلطان. وكان طبيعيا أن يقدم تظلم رئاسي في حظيرة الادارة لأنه يهدف على العكس من ذلك الى إرساء السلطة والى جعل حد للتصرفات غير المشروعة للمستبدين المحليين. وبهذا كان من الممكن رفع نوع من التظلم الى وزير الشكايات. غير أن الشيء الذي كان يميز انعدام فصل السلطات يتجلى في أن هذه الشكايات يمكن أن تقدم على السواء بشأن أحكام القضاة وبشأن قرارات إدارات الدولة أو الادارات المحلية.

ولم تظهر القواعد الخاصة الاولى التى تؤلف بداية قانون إداري حقيقي الا مع عقد الجزيرة الخضراء بتاريخ 7 أبريل 1906 الذى وردت في فصوله من 105 إلى 119 مجموعة أحكام تتعلق بالمرافق العمومية وتمنع أن تفوت للخواص الطرق والسكك الحديدية والموانىء والبرق، وهذه هي بالذات النصوص التي تحدد القواعد الاولى المتعلقة بنزع الملكية وتفرض اتباع السمسرة العمومية في الاشغال العمومية وفي منح الامتيازات إلا أن الامر لم يكن يتعلق إذ ذاك بتنظيم منازعات إدارية حقيقية لأن ذلك سيكون من عمل الحماية.

الفرع الثاني: الحماية

ظهر مع فرض الحماية في المغرب تأثير النظام الفرنسي الذي يطبق قانونا إداريا مستقلا ومتميزا عن القانون الخاص. وسرعان ما أصبح من الواجب التساؤل عن معرفة ما إذا كان من الملائم نقل النظام الفرنسي المرتكز على وجود محكمة إدارية مستقلة تطبق قانونا متميزا وأقصى ليبرالية ويقر إجراء مراقبة صارمة على النشاط الاداري. وبهذا كان القانون المذكور يفرض بعض القيود على امكانات عمل الادارة. ولكن السلطات الجديدة المهتمة بإعداد إصلاحات واسعة النطاق لم تكن لتقبل إقرار نظام منقول مباشرة عن الحلول الفرنسية. ورعيا لهذا أقصيت فكرة إحداث محكمة ما على غرار مجلس الدولة الفرنسي. وهكذا سيقتصر على محاولة حصر المنازعات الادارية في ميادين معينة، لا يمكن أن تخل فيها هذه المنازعات بالعمل الاداري مع رفض إجراء كل مراقبة على مشروعية العمل الاداري والسماح فقط ببعض الطعون المتعلقة بالتعويض عن الاضرار الناتجة عن سير المرافق العمومية. ومتى وقعت الموافقة على حصر تطبيق المنازعات الادارية في هذا النطاق الضيق أصبح من السهل ولو على المتشبعين بالروح القانونية الفرنسية التسليم بأن المحاكم العادية هي التي تبث في هذه المنازعات. وعلى أساس هذه الأفكار البسيطة جدا المتجلية في نزاعات إدارية محدودة يعهد بالنظر فيها للمحاكم العادية سيتطور عمل الحماية في هذا الميدان، مع العلم، وهنا يظهر العرف الفرنسي من جديد، أنه كيفما كان الحال يتعين على المحاكم أن تطبق قانونا خاصا ألا وهو القانون الاداري في الحالات النادرة التي تختص فيها بالنظر في قضايا تعتبر الادارة طرفا فيها.

والنص الاساسي المعمول به في هذا الصدد هو الفصل 8 من الظهير الصادر في 12 غشت 1913 بشأن التنظيم القضائي الذي يحدث محاكم فرنسية أطلق عليها فيما بعد إسم المحاكم العصرية للعمل الى جانب المحاكم التقليدية المستمرة في نشاطها. وتتمتع هذه المحاكم الفرنسية باختصاصات واسعة في عدة ميادين تتعلق بتطبيق قانون الالتزامات والقانون التجاري والقانون الجنائي. ويسند إليها النظر في النزاعات التي تهم الادارة على أساس النص الآتي:

«أما النوازل الادارية فلكل محكمة فرنساوية النظر فيها بما يخصها وذلك إذا تحملت الادارات العمومية ديونا من وجه عدم القيام بشروط البيع والشراء أو من وجه أشغال أمرت بها أو من وجه أشغال أخرى نشأ ضرر عنها للغير...

ويمنع على المحاكم المدنية التداخل في بعض أو جميع المطالب المتقدمة بالاذن فيها حيث تعيق مباشرة الادارات العمومية إما بمخالفة إجراء عمل بقوانين أصدرتها أو أمرت بإتمام أشغال عمومية أوتعطيلها أو تبديلها أو تغييرها.

كما يمنع عليها التداخل في المطالب المتعلقة بفسخ عقد أصدرته إدارة عمومية. نعم يجوز لها التداخل في الفسخ المذكور إذا طلب المتعاقد مع الادارة منها ذلك على وجه المسامحة.»

ويستند الى هذا النص الاساسي في النظام الذي مازال معمولا بخطوطه الكبرى الى اليوم. وهكذا فإن المحاكم العادية هي المكلفة بالبث في «القضايا الادارية» غير أن هذه المحاكم ليس لها سوى اختصاص حدد سنة 1913 في ثلاثة احتمالات دقيقة تتعلق كلها بالمنازعات التي اصطلح على تسميتها بالمنازعات التامة. ويتعلق الامر على الخصوص بالحكم على الادارة بدفع مبالغ مالية إما بسبب تنفيذ صفقات أبرمتها وإما بسبب الأضرار الناتجة عن سيرها ولا سيما فيما يتعلق بالأشغال العمومية. وفي مقابل ذلك لايؤذن للمحاكم المذكورة في إجراء مراقبة على مشروعية العمل الاداري بحيث يمنع عليها أن تعرقل بأي وجه من الوجوه سير الادارة. وفي نطاق هذا الحد الدقيق من اختصاصات المحاكم يمكن التسليم بوحدة القضاء.

غير أنه ليس من البديهي المطلق أن يستنتج من قراءة هذا النص أن الادارة لا تطبق عليها قواعد القانون العادي. وحينئذ يبرز مشكل معرفة ما إذا كانت وحدة القضاء المذكورة لا تفيد وحدة القانون. والحقيقة أن هذه المسألة لم تكن مثار شك، غير أنه ظهر من الطبيعي للمتشبعين بروح القانون الفرنسي أن القانون الاداري رغم تطبيقه من لدن المحاكم العادية ينبغي أن تسوى به العلاقات بين الادارة والخواص مع العلم أن اختصاص هذه المحاكم المحدد في ثلاث حالات خاصة، يعتبر استثناء من اختصاصاتها العامة.

ويضاف الى هذا أن الظهير الصادر سنة 1913 بشأن المسطرة المدنية ينص في الفقرة الاولى من الفصل 17:

1) على أن الدعاوى المقامة على أعوان الادارات العمومية من أجل الاضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الاخطاء الفادحة التي يرتكبونها خلال مزاولة مهامهم وكذا الطعون الممكن تقديمها ضد الادارات العمومية من أجل نفس الاضرار في حالة إعسار الموظفين المسؤولين.

2) على أن الدعاوى المقامة على الادارات العمومية عملا بالفقرة 1 من الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي ولاسيما الدعاوى المقامة من أجل الاضرار الناتجة مباشرة عن سير الادارات العمومية وعن الاخطاء التي يرتكبها أعوانها في مزاولة مهامهم، ترفع الى المحاكم الابتدائية مع مرعاة استئنافها أمام محكمة الاستئناف. وهكذا يلاحظ أن هذا النص جاء بخصوصيتين فيما يتعلق بالمنازعات الادارية تتجلى اولاهما في إقصاء اختصاص قاضي الصلح وتتجلى الثانية في إمكانية الاستئناف على الدوام.

أما الفصلان 79 و 80 من الظهير المتعلق بقانون الالتزامات والعقود فيحددان بدورهما شروط مسؤولية الادارة كما يقرران نظاما خاصا (أنظر الجزء الثالث) وبهذا تسلم الممارسة والاجتهاد القضائي دون ما صعوبة بأنه ينبغي للمحاكم العادية عندما تنظر في القضايا الادارية أن تطبق قانونا مستقلا. ويستنتج من هذا أن وحدة القضاء وازدواجية القانون تؤلفان المبدأين الاساسين لهذه المنازعات الادارية.

ثم ان اقتصار اختصاص المحكمة المدنية على منح تعويض في ثلاث حالات فقط واختلاف المسطرة ومنع المحاكم من توجيه أوامرها الى الادارة كلها عناصر تفرض في بداية كل قضية البحث عما إذا كانت النازلة داخلة أو غير داخلة في نطاق القضايا الادارية مع العلم أن الجواب على هذا السؤال يؤدي على ما يظهر الى مجموعة من الآثار والعواقب. ولهذا يتعين الاهتمام بتحديد مقياس للقضايا الادارية لأنه يمكن عمليا التأكيد أن المحاكم ترجع في هذا الصدد الى باب الاجتهاد الذي يساعد في فرنسا على معرفة ما إذا كان ينبغي عرض قضية على المحاكم المدنية أو على المحاكم الادارية الى حد أن المشكل المتعلق في فرنسا بتحديد الاختصاصات يكتسي في المغرب صبغة مشكل يتعلق بتحديد القانون الواجب تطبيقه. (أنظر الباب الثاني).

ولا يخفى أن النطاق الجد محدود للمنازعات الادارية المقررة سنة 1913 أثار عدة احتجاجات وانتقادات لأنه كان من المؤمل على الخصوص إقرار طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ومراقبة لمشروعية العمل الاداري مع العلم أن بعضهم ذهبوا الى طلب احداث محكمة إدارية مستقلة. ولم يستجب لهذا المطلب سوى بصفة جزئية بفضل الظهير بتاريخ فاتح

شتنبر 1928 الذي خول للموظفين حق تقديم طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة الى مجلس الدولة الفرنسي. وبصرف النظر عن هذا الاحتمال الضيق المجال لم يبق من الممكن سوى تقديم تظلم استعطافي الى السلطات الحكومية. واستمرت الوضعية على هذه الحال الى نهاية عهد الحماية.

الفرع الثالث: المغرب المستقل

كانت الاصلاحات المزمع القيام بها في المرحلة الاولى تهدف الى تتميم التنظيم القضائي وملاءمته مع الوضعية الجديدة الناتجة عن الاستقلال. غير أن هذه الاصلاحات تبعتها تدابير جديدة أريد بها تحقيق بعض التبسيط والمزيد من التناسق في مختلف طرق التنظيم القضائي ولاسيما ما يتعلق منها بتناول المنازعات في القضايا الادارية.

الفقرة 1- ملاءمة التنظيم القضائي لمعطيات الاستقلال (1956-1957)

سرعان ماوقع الاقدام على التوفيق بين القانون التقليدي والبنيات الجديدة. وانصرف الاهتمام على الخصوص الى التمييز بين الادارة وعاهل البلاد بحيث يتولى الملك التشريع والتسيير السياسي بينما تسند الادارة الى الحكومة لأن رئيس الحكومة بصفة خاصة هو الذي يمارس السلطة التنظيمية التي تبلور أهم نشاط إداري. وفي الميدان القضائي لم يفتأ أن ظهر أنه من اللازم إلغاء المراقبة التي كانت تجريها محكمة النقض والابرام الفرنسية على المحاكم العصرية. وفي هذا النطاق بالذات يدخل إحداث المجلس الاعلى بمقتضى الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957. ولعل هذا الأخير سيغير بكيفية محسوسة صورة المنازعات الادارية. لأنه اذا كان وجودها يقر العمل بالحلول السابقة فإنه يؤدي الى امتدادها بإحداث طعن لطلب الالغاء.

ويضاف الى هذا أن احداث المجلس الاعلى الذي تنظم في حظيرته غرفة إدارية يؤكد وحدة القضاء لأن العمل يبقى جاريا بأحكام ظهير سنة 1913 المتعلق بالتنظيم القضائي ولاسيما بأحكام الفصل 8 منه، بينما تستمر المحاكم الفرنسية التي أصبحت محاكم عصرية في التمتع باختصاصها في القضايا الادارية بالنسبة لدعاوى المطالبة بالتعويض في الحالات الثلاث المشار إليها أعلاه، والجديد في الامر أنه أصبح من الممكن رفع طلب نقض الى الغرفة الادارية الجديدة بالمجلس الاعلى. ويكتسي طلب النقض المذكور صبغة عامة على الاطلاق ويمكن ممارسته ولو لم يكن هناك نص، بشرط الا يكون مستثنى بصريح العبارة (المجلس الاعلى 18 مارس 1977 عبد الحفيظ القادري - موجز منشور في دليل رجل السلطة الجزء الثاني الصفحة 773).

وبهذا التجديد تصبح الغرفة الادارية المذكورة مختصة بالبث ابتدائيا ونهائيا في طلبات الالغاء الموجهة ضد المقررات غير المشروعة التي تتخذها الادارة، ورعيا لهذا فإن المنع المفروض سابقا على المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف بشأن إبطال المقررات الادارية يبقى معمولا به ولكنه يرفع الى الغرفة الجديدة بالمجلس الاعلى، ويتجلى أحد الاصلاحات الاولى التي انجزتها حكومة المغرب بعد الاستقلال في العمل بأحد الانظمة الفرنسية الاكثر شيوعا ليس فقط على سبيل التقليد ولكن على العكس من ذلك لاجل الاستفادة من مسطرة كانت سلطات الحماية ترفض العمل بها لانها كانت تبلور علامة من علامات النضج السياسي والمؤسسي.

ويؤكد وجود هذه الغرفة الادارية وهذا الطعن الجديد الصبغة النوعية التي تكتسيها المنازعات الادارية، لان قضاء المجلس الاعلى لم يلبث أن أكد استقلال هذه المنازعات ووجود قانون إداري لاعلاقة له بالقانون الخاص حيث أنه يحتم على المحاكم العصرية التساؤل لمعرفة ما إذا كانت تبث في القضايا المدنية أو في القضايا الادارية (المجلس الاعلى بتاريخ 4 دجنبر 1958 – شركاء فليكس – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى الصحيفة 164).

ويؤدي الامر في بعض الاحيان الى التذكير بهذا الاستقلال في عبارات صارمة: «حيث أن مبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية منصوص عليه بصريح العبارة في الفقرتين 4 و 5 من الفصل 8 من الظهير بتاريخ 12 غشت 1913 المتعلق بالتنظيم القضائي.

«وحيث أن تطبيق هذا المبدأ يجعل المحاكم المدعوة عملا بالاختصاص الاستثنائي المخول اياها في القضايا الادارية بحكم الفقرة 1 من الفصل 8 المذكور لتقدير المسؤولية التي يمكن أن تعود للادارة غير مرتبطة بالاحكام القضائية الصادرة تطبيقا لقواعد القانون الخاص بالنسبة للدعاوى التي ليست الادارة فيها طرفا» (المجلس الاعلى بتاريخ 24 مارس 1960 – شركة التأمين العام – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 207).

وكان يخشى أن يطرأ على هذا النظام المقام غذاة الحصول على الاستقلال تحول عميق على اثر الاصلاح الذي انجزه القانون الصادر في 26 يناير 1965 بتوحيد المحاكم (1). وإذا كان هذا النص يجعل حدا للمحاكم العصرية ويدمجها مع المحاكم التقليدية في هيئة فريدة فقد كان من الممكن التساؤل عن الآثار التي يحتمل أن يخلفها انتهاء عمل هذه المحاكم المكلفة خصيصا بالنظر في المنازعات الادارية بالنسبة للتنظيم القضائي نفسه. غير أن المرسوم الملكي الصادر في 3 يوليوز 1967 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم القضائي أبرز من جديد الخطوط العريضة للنظام السابق مع مراعاة ضرورة التوفيق بينها وبين التحولات الناتجة عن هذا التوحيد.

(1) الاصلاح القضائي بالمغرب – قانون التوحيد– صوفيل – النشرة السنوية لافريقيا الشمالية 1964 – ص 89 ومايليها.

-La réforme de la justice au Maroc, la loi d'unification, Sauvel(J): «A.A.N», 1964, pp.89 et ss.

ويحدد هذا القانون اختصاص مختلف المحاكم وتدرج فيه العبارة التقليدية: «في القضايا الادارية» وتختص المحاكم الاقليمية ابتدائيا (الفصل 17) بينما تختص محاكم الاستئناف استئنافيا (الفصل 22). وفي مقابل ذلك يقصى كل اختصاص لمحاكم السدد في هذا المضمار. أما الفصل 23 الخاص بالمجلس الاعلى فينص بصريح العبارة على استمرار العمل بأحكام الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 مما يؤكد وجود الغرفة الادارية واختصاصها. ومن البديهي أن هذه الاحكام الجديدة تعزز مبدأ وحدة القضاء واختصاص المحاكم العادية بالنظر في المنازعات الادارية. ثم ان الوجود المستقل لهذه المنازعات يؤكد من جهة أخرى بأحكام هامة تتمثل في أحكام الفصل 48 من المرسوم الملكي المذكور الذي ينص على مايلي: «تلغى جميع المقتضيات المخالفة لهذا القانون ولاسيما الظهير الصادر في 12 غشت 1913 بشأن التنظيم القضائي باستثناء المقاطع 1 و 3 و 4 و 5 من فصله الثامن».

وهكذا لم يبق من مجموع النصوص التي أعدتها الحماية الا الفصل 8 من ظهير سنة 1913 الذي ترتكز عليه مجموع أنظمة المنازعات الادارية.

وباستثناء التغييرات المدخلة على التنظيم الداخلي للمحاكم فان وضعية المنازعات الادارية لم يطرأ عليها أي تغيير جذري بإصلاح سنة 1967.

الفقرة 2: تبسيط وانسجام التنظيم القضائي – اصلاحات سنة 1974

إن عمليات إعادة تنظيم الجهاز القضائي عملا بالظهائر بمثابة قوانين بتاريخ 15 يوليوز سنة 1974 والنصوص الصادرة بتطبيقها (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3220 الصحيفة 2027 ومايليها) وإصدار الظهير بمثابة قانون بتاريخ 28 شتنبر 1974 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3230 مكرر – الصحيفة 2741) بالمصادقة على قانون جديد للمسطرة المدنية أدخلت بعض التغييرات على الوضعية السابقة مع الاحتفاظ لنظام المنازعات الادارية بالمظهر العام الذي اكتسبته خلال الفترة السابقة.

ويهدف المبدأ الاساسي لاصلاح المحاكم الى التقريب بين القضاء والمتقاضين. ويعنى بتحقيق هذا الهدف من خلال تدبيرين نموذجيين يتجلى أولهما في احداث محاكم للجماعات والمقاطعات الذي يساعد على تخويلها النظر في مجموعة كبيرة من القضايا الصغيرة في الميدانين المدني والجنائي. ويتجلى الثاني في رفع عدد المحاكم الابتدائية التي حلت محل المحاكم الاقليمية الذي يساعد على تدارك امر انتهاء العمل بمحاكم السدد التي يسند الآن أكبر جزء من اختصاصها الى محاكم الجماعات والمقاطعات.

وفيما يتعلق باختصاص المحاكم الجديدةيلاحظ الاستمرار في العمل بالمبادىء التي كانت تتعلق بالنظر في القضايا الادارية. كما يلاحظ أن تحديد الاختصاص في دائرة هذه المبادىء ينجز بكيفية أكثر تنظيما وتنسيقا من ذي قبل. وهذا ما سيتجلى بوضوح عند تحليل اختصاص مختلف المحاكم.

وينبغي التأكيد قبل كل شيء أن لمحاكم الجماعات والمقاطعات اختصاصا مبينا على وجه الحصر في الظهير بمثابة قانون رقم 1.74.339 بتاريخ 15 يوليوز 1974 سواء في القضايا المدنية أو في القضايا الجنائية وبالتالي تجرد من كل اختصاص في القضايا الادارية. وبصورة أعم ينبغي التأكيد أن هذه المحاكم لا تختص بالبت في كل قضية تقحم فيها الادارة سواء أكانت داخلة أو غير داخلة في الميدان الاداري بمعناه الضيق (1).

ثم ان اختصاص المحاكم الابتدائية الجديدة (2) يحدد بقانون المسطرة المدنية وقانون المسطرة الجنائية بالاضافة الى أن اختصاص هذه المحاكم يبرز كلما كان هناك نص خاص يحول الاختصاص الى المحاكم الاقليمية سابقا. وينص الفصل 2 من الظهير الشريف رقم 1.74.338 الصادر في 15 يوليوز 1974 بمثابة قانون على أنه «يمكن تقسيم هذه المحاكم الى عدة أقسام حسب نوعية القضايا من مدنية واحوال شخصية وميراث وتجارية وإدارية وعقارية واجتماعية وجنائية» وهكذا يظهر ان هذه المحاكم ترث الاختصاص الذي كانت تمارسه المحاكم الاقليمية في القضايا الادارية لحد الآن. غير أن الفصلين 18 و 25 من القانون الجديد للمسطرة المدنية أوردا بعض التجديد في هذا الميدان إذ يتضح على خلاف الفصل الثامن القديم من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي والفصل 17 من قانون المسطرة المدنية القديم اللذين يقران اختصاصا ينحصر في الحكم على الجماعات العمومية بأداء التعويض في النزاعات المتعلقة بالصفقات والاشغال العمومية والمسؤولية، أما المقتضيات الجديدة فتنص على اختصاص بحكم القانون: «تختص المحاكم بالنظر في جميع القضايا...الادارية والاجتماعية ابتدائيا وانتهائيا أو ابتدائيا مع حفظ حق الاستئناف» (الفقرة 1 الفصل 18) «ويبرز اختصاصها زيادة على ذلك كلما صدر نص خاص سابق باسناد النظر في بعض القضايا الى محكمة أخرى» (الفقرة 2 من الفصل 18). وتبث هذه المحاكم حسب نظام القاضي المنفرد.

---

(1) روسي: انعكاسات المعيار العضوي في معالجة المنازعات الادارية– المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد – العدد 10 – 1981 – ص 39.

-Rousset (M): Les incidences du critère organique sur le traitement du contentieux administratif, R.J.P.E.M. n° 10, 1981, p. 39.

(2) ارتفع عددها من 30 في سنة 1974 الى 44 في سنة 1980 ثم الى52 في سنة 1982 (مرسوم فاتح يناير 1982 – الجريدة الرسمية ص 93 لسنة 1982).

أما اختصاص محاكم الاستئناف التي ارتفع عددها من ثلاثة الى تسعة ثم الى عشرة وأخيرا الى أربعة عشر سنة 1982 فقد بقي على ما كان عليه باستثناء مبلغ الطلب المرفوع الى المحكمة الابتدائية الذي يحدد الآن في ثلاثة آلاف درهم (الفصل 19 من قانون المسطرة المدنية).

ويحدد اختصاص المجلس الاعلى بالفصل 353 من قانون المسطرة المدنية في صيغة مماثلة لصيغة الظهير الصادر في 27 شتنبر 1957 بالنسبة لطلب النقض وطلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة.

ويتعلق أهم تجديد تم تحقيقه في هذا الصدد بانتهاء العمل بالفصل 8 القديم من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي (1). غير أن الفصل 25 من القانون الجديد للمسطرة المدنية حافظ على روح هذا المقتضى على صيغته تقريبا: «يمنع على المحاكم عدا اذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة ان تنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها أن تعرقل عمل الادارات العمومية للدولة أو الجماعات العمومية الاخرى او ان تلغي إحدى قراراتها.

وهكذا يستمر العمل بمبدأ فصل السلط القضائية والادارية. ويظهر أن هذه التغييرات الهيكلية لم يكن لها أي تأثير يذكر في القضاء.

وتجب الاشارة في الاخير الى تجديد آخر ناتج عن الفقرة 2 من الفصل 25 من قانون المسطرةالمدنية: «يمنع عليها أيضا أن تبث في دستورية قانون أو مرسوم». واذا كان منع البث في دستورية قانون مطابقا لنوع اختصاص المحاكم ولاسيما عندما تبث في القضايا الادارية فقد يظهر أن هذه الحالة لا تنطبق على المراسيم وقرارات السلطة الادارية لان النظر في صحة المقررات الصادرة عن السلطة الادارية كان لحد الآن يباشر طبق شروط حصر المجلس الاعلى نطاقها (انظر فيما بعد: الدفع بعدم المشروعية) بالنسبة لجميع القواعد القانونية التي كانت تفوقها درجة ويلاحظ هنا حد جديد من مراقبة المشروعية عن طريق الدفع بعدم المشروعية.

وفي النهاية يمكن القول بأن النظام العام للبث في المنازعات الادارية بقي مطابقا للنظام المحدث سنة 1913 الذي تم اصلاحه في سنة 1957. وتدخل اصلاحات سنة 1974 في هذه الاجهزة بعض عناصر التبسيط كما تتمم هذا العمل، وهكذا يمكن التمييز بين صنفين من

(1) المنسوخ بالفصل 5 من الظهير بمثابة قانون الصادر في 28 شتنبر 1974 بشأن قانون المسطرة المدنية.

النزاعات في القضايا الادارية حيث أن النزاعات المتعلقة بمراقبة مشروعية المقررات الادارية أي المنازعات المرتبطة بالشطط في استعمال السلطة ينظر فيها المجلس الاعلى (الغرفة الادارية)بصفة مباشرة ابتدائيا وانتهائيا.

أما جميع النزاعات الاخرى فتنظر فيها من الآن فصاعدا المحاكم الابتدائية ابتدائيا ومحاكم الاستئناف استئنافيا والمجلس الاعلى نقضا (الغرفة الادارية). ولهذا فإن المحكمة الابتدائية لم يبق اختصاصها محصورا كما كان من قبل في المنازعات المتعلقة بالتعويض في ميدان الصفقات والاشغال العمومية والمسؤولية ولو أن الدعاوى المرفوعة إليها باعتبار المنع المنصوص عليه في الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية تعتبر عمليا دعاوى تهدف الى المطالبة بدفع تعويض.

وأخيرا تبقى هناك بطبيعة الحال المسألة الاساسية المتعلقة بتحديد الاحتمالات التي تكتسي فيها القضايا صبغة إدارية، والمتعلقة نتيجة لذلك بتحديد ميدان المنازعات الادارية.

الباب الثاني

ميدان المنازعات الادارية

تستعمل في جميع النصوص السابقة والحالية عبارة «في القضايا الادارية» لتحديد ميادين اختصاص كل من المحاكم العادية والغرفة الادارية بالمجلس الاعلى. ويتعين على المحاكم عندما يعرض عليها نزاع ما أن تتساءل عما إذا كانت ازاء قضية إدارية أم لا لأن ذلك يؤدي الى ابراز عدة آثار تتجلى في عدم اختصاص محكمة الجماعة أو المقاطعة والحد من اختصاص المحاكم الابتدائية التي لا يمكنها أن تعرقل عمل الادارة أو إلغاء مقرراتها وتدخل النيابة العامة واستعمال مسطرة مكتوبة ولاسيما تطبيق قانون خاص ألا وهو القانون الاداري. ولهذا ينبغي الاهتمام قبل كل شيء بحصر نطاق القضايا الادارية وتحديد ميدان هذه المنازعات الادارية. وقد يؤمل الحصول على جواب بسيط وواضح في هذه النقطة لأننا قد نعتبر مثلا أن القضية قضية إدارية كلما كانت الادارة طرفا في الدعوى وعندما يكون الامر كذلك فقط. غير أن الأمور للأسف أكثر تشعبا وتعقدا،ويتجلى ذلك في ان جنسية القضاة أولا وتكوينهم ثانيا ثم بعض الاستنتاجات المرتبطة بالنظام القانوني، كلها عوامل جعلت القضاء المغربي يسلم في خطوطه العريضة بأن المقاييس المتعين اتباعها في القضايا الادارية هي المقاييس المستعملة في فرنسا من أجل التمييز بين اختصاص المحاكم الادارية واختصاص المحاكم القضائية. وفي فرنسا يمكن، مع مراعاة بعض الاستثناءات التسليم بتطابق ميدان القانون الاداري وميدان اختصاص المحاكم الادارية. وتطبق المحاكم القضائية القانون الخاص بينما تطبق المحاكم الادارية القانون العام الى حد أن قواعد تحديد الاختصاصات تنطبق مبدئيا على قواعد تحديد القانون المطبق.

ونتيجة لذلك اضطر قضاة الايالة الشريفة بطبيعة الحال الى أن يستعملوا لحل المشكل الوحيد الذي يعترضهم وهو مشكل القانون المطبق، القواعد التي كانت مستعملة في فرنسا لحل المشكل المزدوج المتعلق بالاختصاص والقانون المطبق. غير أن هذه القواعد مع الأسف، ليست من البساطة بمكان بل يمكن التأكيد أنها متشعبة للغاية مع العلم أنها كانت في مؤلفات القانون الاداري الفرنسي موضوع دراسات معمقة وعويصة وطويلة ولكنها أحيانا ما كانت متناقضة. ومن حسن الحظ فإن جميع الحالات التي عرضت للمحاكم الفرنسية لم تكن بالضرورة موضوع صعوبات في القضاء المغربي. وبدلا من الاهتمام بتفاصيل تحليل طالما تناولته وأطنبت فيه مؤلفات القانون الاداري الفرنسي، وبدلا من الالتجاء الى وفرة قضاء أجنبي قل ما توفرت مواد تطبيقه وربما لن تتوفر أبدا ظهر أنه من الافضل الانصراف الى إبراز الافكار الرئيسية والتأكيد على النقط القليلة التي يلاحظ فيها خلاف بين القواعد الفرنسية والقواعد المغربية. ويستنتج من هذا أن القواعد المتبعة في تحديد ميدان تطبيق القانون الاداري بالمغرب تماثل مبدئيا القواعد المستعملةفي فرنسا لتحديد اختصاص المحاكم الادارية مع مراعاة الاستثناءات التي سيشار إليها خلال العرض.

الفرع الأول: معيار المرفق العمومي وحدوده

لقد انصرف القضاء الفرنسي بعد حكم «بلانكو» الصادر سنة 1873 الى العمل بمعيار المرفق العمومي بعد أن اتبع على التوالي معيارا يرتكز على صاحب العمل الاداري موضوع الطعن ثم على التمييز بين مقررات السلطة والتصرفات المتعلقة بتدبير الشؤون.

ويستند في معيار المرفق العمومي الى ان عمل الادارة يهدف اساسا الى ضمان سير المرافق العمومية، أي الانشطة ذات النفع العام التي تكفلت بها الادارة بسبب عدم كفاية المبادرة الخاصة أو عدم ملاءمتها. وبما أن الادارة تضطلع بهذه المهام ذات النفع العام فيجب أن تستفيد من بعض الاختصاصات وبالتالي من بعض الامتيازات التي يخولها اياها القانون الاداري. وعلى العكس من ذلك لو كانت الادارة لا تعمل لضمان سير المرفق العمومي ولاتزاول أي عمل من أعمال الصالح العام لما كان هناك داع لجعلها تستفيد من امتيازات القانون الاداري ولاعتبرت بمثابة أحد الخواص وطبق عليها القانون الخاص. ويستنتج من هذا بصفة عامة أن القضية تكتسي صبغة إدارية عندما تعمل الادارة في نطاق احدى مهام المرفق العمومي. ومتى تعلق الامر بنزاع ما وجب البحث قبل كل شيء عما اذا كان نشاط الادارة الذي هو مصدر الدعوى نشاطا من أنشطة المرفق العمومي. ولعل هذا هو أول مصدر من مصادر الصعوبات لأن مفهوم المرفق العمومي نفسه ليس مفهوما مطلقا بل يعتبر كذلك طارئا ومتغيرا بتغير الأزمان وتعتبر اليوم بمثابة أنشطة المرفق العمومي مهام كانت من قبل مقتصرة على المبادرة الخاصة (التعليم والمسرح والرياضة...الخ). ويتعلق الامر هنا بمسألة تقدير تعتبر رهينة في نطاق واسع بالظروف السياسية والاجتماعية للفترة المقصودة. وبما أن مؤلفات القانون الاداري الفرنسي تزخر بالمزيد من التفصيل حول هذه النقطة فإن الوضعية المغربية لاتكتسي في هذه النقطة بالذات أي طابع يستوجب التصدي من جديد للعرض العام لهذه المسألة (انظر ما سبق).

غير أن القضاء الحالي يعتبر أن وجود مرفق عمومي لم يعد يشكل الشرط الكافي وان كان يشكل الشرط الضروري لتطبيق القانون الاداري. ولا تخضع جميع أعمال المرفق العمومي بالضرورة الى القانون الاداري. ففي اطار نشاط المرافق العمومية يمكن أن تلتجيء الى «التدبير الخاص» أي أنها تستطيع أن تتخلى عن استعمال ما تتمتع به من سلطة الاشراف وعن استعمال اختصاصات السلطة العمومية وبالتالي تتصرف كشخص عادي. وبهذا، اذا نشب نزاع في مثل هذه الحالة، فإننا نكون أمام قضايا مدنية وليس قضايا إدارية (الفقرة 1). غير أنه يمكن أن تكون هناك حالة مخالفة تتجلى في أن الادارة لاتتولى تدبير شؤون مرفق عمومي بنفسها بل تعهد بتسيير هذا المرفق الى جهاز خاص يستفيد، إن اقتضى الحال ذلك، من امتيازات السلطة العامة وحينئذ تكون القرارات التي يتخذها قرارات ذات صبغة ادارية. وفي حالة نزاع قد نكون أمام قضايا إدارية رغم أن الادارة ليست طرفا في الدعوى (الفقرة 2).

الفقرة 1 – التدبير الخاص

يمكن، في نطاق تدبير أحد المرافق العمومية، أن تتخلى الادارة عن امتيازاتها وعن سلطة الاشراف للعمل كمجرد أحد الخواص. ويمكن أن يكون ذلك بصورة عرضية أو بصورة منتظمة

أ– اللجوء العرضي للقانون الخاص

يمكن للادارة، في اطار تدبيرها لأي مرفق عمومي، لانجاز عملية خاصة، أن تلتجيء عن قصد الى القانون الخاص واستعمال تقنياته المتجلية أساسا في عقد القانون الخاص.

ويمكن أن تضطر الادارة في جميع الميادين الى استعمال عقود القانون الخاص سواء تعلق الامر بشراء المنتجات أو بتوظيف المستخدمين مع العلم طبعا انها ليست دائما حرة في القيام بذلك. وينبغي الرجوع في هذه النقطة الى المشكل الذي سبقت دراسته بمناسبة العقود الادارية. ويبقى مع هذا أن المصالح الادارية كثيرا ما تلتجيء الى تقنيات التعاقد البسيطة الداخلة في نطاق القانون الخاص، وذلك تفاديا لتعقيدات الاجراءات الادارية وللالتزامات الأكثر تعقيدا. وفي هذه الحالة فإن المنازعات التي تنشأ بمناسبة تنفيذ هذه العقود تخضع لقواعد القانون الخاص ووفق المسطرة الجاري بها العمل في هذا القانون.

ولهذا ينبغي متى نشأ نزاع بمناسبة تنفيذ عقد مبرم من لدن الادارة البحث عن معرفة ما إذا كانت هذه الادارة تريد تطبيق القانون الاداري أو القانون الخاص. ويلتجأ في هذا الصدد الى تحليل أحكام العقد نفسها مع الاهتمام على الخصوص بالبحث عن البنود غير المألوفة التي تبلور رغبة الادارة في استعمال امتيازاتها، أو يبحث عما إذا كان العقد ينص على المساهمة المباشرة للمتعاقد معه في تنفيذ أعمال المرفق العمومي، حيث أنه يكتسي في هذه الحالة صبغة أساسية بالنسبة لسير المرفق المذكور، وتكون له كذلك صبغة إدارية، ويطبق التمييز بصورة خاصة على عقود توظيف المستخدمين، مع العلم أن قضاء مجلس الاعلى في هذه النقطة واضح لا يشوبه أي غموض (الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى – مامور بلقاسم – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 20 أو الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 30 أبريل 1959 – أحمد الشرقاوي – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 45) (أنظر ما سبق) على أنه ينبغي التذكير (انظر ما سبق) بقضاء المجلس الاعلى الذي يقبل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في المقررات الانفرادية للسلطات الادارية (العزل والعقوبة) حتى ولو كانت مطبقة على أعوان تم استخدامهم بعقد من عقود القانون الخاص، (الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 25 نونبر 1966 – العباسي عبد العزيز – و26 يناير 1977 البداوي محمد – المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد– 1978 – العدد4).

ب) اللجوء العادي للتدبير الخاص

هناك مرافق عمومية نظرا لطبيعة نشاطها تجد صعوبة في التلاؤم مع قواعد القانون الاداري وهي المرافق العمومية ذات الصبغة الصناعية أو التجارية لأنها تهدف بحكم وجودها الى تقديم الخدمات والمساهمة في أنشطة متعلقة بالصفقات والشراء والبيع بصفة منتظمة، وكيفما كان طابع الصالح العام الذي تكتسيه فإنها قد تتحمل بصعوبة بطء الاجراءات الادارية بالاضافة الى أنها لا تحتاج إلا بصفة استثنائية الى الاستفادة من سلطة وامتيازات السلطة العامة ويتعلق الامر على سبيل المثال بالمرافق العمومية للنقل العمومي وتوزيع الماء أو الكهرباء، ويسلم بوجه عام أن نشاط المرافق المذكورة خاضع للقانون الخاص وأن هذه المرافق لا تخضع للقانون الاداري الا بصفة استثنائية وحينئذ ستكون العلاقات مع المستعملين والعلاقات مع الموردين أو المستخدمين على أساس عقود القانون الخاص، كما أن المسؤولية التي قد تتحملها بسبب الاضرار الناتجة عن نشاطها تقدر وفقا للقانون الخاص كيفما كانت صفة الضحية.

غير أن المقرر الصادر في قضية المكتب الوطني للسكك الحديدية ضد الكبيرة بنت قاسم عن المجلس الاعلى بتاريخ 13 أبريل 1977 (المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد – العدد 5 – 1979 – الصحيفة 173) يطبق قواعد القانون العام الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود وليس قواعد القانون الخاص – الفصل 88 من نفس الظهير على حادثة تسبب فيها قطار للغير في ممر عبر السكة الحديدية، ويستند المجلس الاعلى الى كون السكك الحديدية تعد مرفقا عموميا دون الاهتمام بجانب التدبير الخاص، وليس من السهل تحديد مدى هذا الاجتهاد القضائي الذي يمس بإحدى المميزات الاساسية للمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية (راجع هذه النقطة فيما سبق).

ونتيجة لذلك لن تبث المحاكم المرفوع اليها نزاع ما في القضية باعتبارها إدارية ولكنها تبث فيها باعتبارها قضية مدنية ولن تخضع هذه المرافق لقواعد القانون الاداري الا بصفة استثنائية إذا كانت تستفيد بخصوص عملية معينة من امتيازات السلطة العامة مثل حق نزع الملكية من أجل إقامتها.

ويبقى هناك بطبيعة الحال مشكل التمييز بين المرفق الصناعي أو التجاري وبين المرفق الاداري. وبما أن مؤلفات القانون الاداري الفرنسي تحتوي على التفاصيل الكافية حول هذه النقطة فلا داعي للوقوف عندها ومواصلة البحث فيها لأن القضاء المغربي لاتطبعه أية خاصية في هذه النقطة. ويستنتج من هذا فقط أنه ينبغي لاعطاء مرفق ما صبغة صناعية أو تجارية توافر شرطين يتجلى أولهما في أن نشاطه يجب أن يكون في حد ذاته نشاطا اقتصاديا وأن يقدم الخدمات وأن يبيع منتوجات أو خدمات. بينما يتجلى الثاني في أن تنظيم هذا المرفق يجب

أن يكون مماثلا لتنظيم مقاولة خاصة أي أن لا يستفيد من امتيازات تميزه جدريا معها مثل اجبار المواطنين على استعمال هذه المرافق. ويدخل المشرع في هذا الصنف على سبيل المثال المكتب الوطني للسكك الحديدية أو المكتب الوطني للكهرباء.

الفقرة 2- تدبير شؤون المرافق العمومية من لدن هيئات خاصة

كانت مهمة تدبير شؤون المرافق العمومية تسند حسب المفهوم التقليدي للقانون الاداري الى بعض الادارات أو الهيئات العمومية. ومنذ بضع سنوات لوحظ على العكس من ذلك الفصل بين مهمة المرفق العمومي والصبغة الادارية للجهاز المكلف بتدبير شؤونه. وإذا كانت القاعدة المعتادة تقتضي اسناد مهمة تدبير شؤون المرافق العمومية الى هيئات عمومية فقد أصبح من النادر تكليف هيئات خاصة بتدبير المرافق العمومية . وبهذا تكون هناك شركات وجمعيات ومجموعات يتفاوت تحديدها الى حد ما ويتناول نشاطها الاساسي أو الثانوي تدبير شؤون مرفق عمومي. وبما أن هذه الوضعية لاتخرج عن نطاق التميز المبين في الفقرة السابقة بين المرافق العمومية الادارية والمرافق العمومية الصناعية والتجارية فقد يكون هناك احتمالان: الاحتمال الذي تدبر فيه الهيئة الخاصة شؤون مرفق عمومي إداري والاحتمال الذي تدبر فيه الهيئة الخاصة شؤون مرفق صناعي أو تجاري.

أ) الهيئات الخاصة المسيرة لمرافق عمومية و المستفيدة من امتيازات السلطة العامة (أنظر ما سبق)

يمكن أن يسند الى الهيئة الخاصة تدبير شؤون مرفق إداري تقليدي. وهذا شيء معمول به لأن الادارة لا تستطيع دائما بوسائلها الخاصة تدبير شؤون بعض المرافق على الوجه الأكمل نظرا لكون شخصية المستفدين أو تقنية المهام تحمل على اللجوء الى طرق غير معتادة. وتفضل أن يسند الى مجموعات من الافراد يهمهم مباشرة تدبير شؤون هذا المرفق العمومي أمر السهر على سيره، وأصدق مثال على ذلك الهيئات المهنية: هيئة الأطباء (الظهير والمرسوم بتاريخ 28 أكتوبر 1959) وهيئة الصيادلة (الظهير بتاريخ 16 نونبر 1957) وهيئة جراحي الأسنان (الظهير بتاريخ 6 غشت 1951) وهيئة القوابل (الظهير بتاريخ 21 يناير 1953) وهيئة المهندسين المعماريين (الظهير بتاريخ فاتح يوليوز 1941 والظهير بتاريخ 5 يونيو 1958). وتتعلق هذه الهيئات بمهن حرة ترتكز على مفهوم إستقلال أعضائها. غير أنه يبقى من الضروري تنظيم مزاولة هذه المهن. ولهذا ظهر أنه من الأفضل أن تسند الى المعنيين بالأمر أنفسهم في نطاق ديموقراطية إلزامية مراقبة النشاط المهني. والهيئة عبارة عن جمع إجباري لجميع من يزاولون نفس المهنة. وهذه الجمعية أي هذه الهيئة التمثيلة تضطلع بمهمة تحقيق الصالح العام المتمثلة في مراقبة المهنة والسهر على احترامها. غير أن الهيئة تبقى جهازا خاصا بمعنى أن كل ما يتعلق

بحياتها الداخلية يخضع للقانون المدني مثل العلاقات مع ملاك المحلات التي تكتريها الهيئة والعلاقات مع المستخدمين والعلاقات مع الممونين وغيرهم. وعندما تعمل الهيئة في نطاق مهمتها المرتبطة بالمرفق العمومي وتنظم المهنة وتسجل أو ترفض تسجيل الأعضاء الجدد في جدول الهيئة يعتبر أنها تقوم بأعمال إدارية وحينئذ تكون المنازعات التي يمكن أن تنشأ عن هذا النشاط منازعات إدارية بحيث أن الممارس الذي يرفض طلب تسجيله في جدول الهيئة يمكن أن يقدم طعنا من أجل الشطط في استعمال السلطة أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى. وإذا ألحق به هذا الرفض بعض الضرر وطلب التعويض عن ذلك وجب عليه رفع الأمر الى المحكمة الابتدائية التي تبث فيه باعتباره قضية إدارية. ويؤدي تطبيق معيار المرفق العمومي الى التسليم بأن تدخل في نطاق المنازعات الادارية المقررات غير الصادرة عن سلطة إدارية ولكن عن هيئة مكلفة بوظائف إدارية. وقد عمل المجلس الأعلى بهذا الحل ضمنيا فيما يخص صندوق الاعانة الاجتماعية السابق (الملغى بالظهير الصادر في 31 دجنبر 1959 بإحداث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، في الحكم المتعلق بالشركة المحدودة المسؤولية «أونيتيد – إكسبورت» بتاريخ فاتح يوليوز 1958 – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 25.

ويمكن الاشارة كذلك من الآن الى أن الهيئات المهنية تكلف أيضا بالبث في القضايا التأديبية وبإصدار عقوبات. وفي هذه الحالة تعمل في شكل محاكم إدارية متخصصة ولا تبقى مقرراتها مقررات إدارية يمكن الطعن فيها من أجل الشطط في استعمال السلطة بل تصبح مقررات قضائية يمكن طلب نقضها.

ب – الهيئات الخاصة التي تدبر شؤون مرفق عمومي صناعي أو تجاري

من المعلوم أن نظام التدبير الخاص يطبق على المرافق الصناعية والتجارية وعلى المرافق الادارية. ويمكن القول أنه أكثر تكيفا وتلاؤما مع هذه الحالة الاخيرة ولعل في ذلك احتمالا تقليديا صرفا لأنه كان منذ أمد طويل يعتبر أن المرافق العمومية الصناعية والتجارية لايمكن تدبير شؤونها الا بهذه الطريقة التي تتمثل في منح الامتياز. ثم أن الجماعة العمومية التي تريد احداث مرفق صناعي أو تجاري مثل مرفق للنقل أو مرفق لتوزيع الماء أو الكهرباء تستطيع أن تستغله بنفسها ولكن يجوز لها كذلك البحث عن أحد الخواص فردا كان أو شركة تسند اليها بموجب عقد مهمة تسيير هذا المرفق. وقد استعملت هذه الطريقة ضمن نطاق واسع في المغرب قبل عمليات التأميم. وعلى هذا الأساس احدثت السكك الحديدية وتوزيع الماء والكهرباء في المدن. وفي مثل هذا النظام تلتقي الهيئة الخاصة بنشاط المرفق العمومي الخاضع بدوره للقانون الخاص، ونتيجة لذلك يمكن رغم وجود مرفق عمومي التأكيد أن القانون يطبق عمليا على كل من الهيئة والنشاط.

خزانة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

وبما أن المستغل أو صاحب الامتياز يعتبر أحد الخواص فإنه لايخضع في تنظيمه بأي وجه من الوجوه الى القانون العام في حين أن النشاط يخضع في جميع مظاهره الى القانون الخاص جريا على القاعدة المتبعة بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية.ولهذا يمكن التسليم بأن المحاكم تنظر في جميع النزاعات كيفما كان نوعها على أساس أنها قضايا تجارية أو مدنية. ويمكن والحالة هذه التساؤل عما يبقى من مفهوم المرفق العمومي وعن فائدة فكرة المرفق العمومي حيث أنها لاتستوجب بأي وجه اللجوء الى القانون الاداري. غير أن هناك بقية من القانون تكتسي أهمية بالغة وتتجلى في عقد منح الامتياز وكناش التحملات اللذين ينظمان العلاقات بين السلطة الادارية وصاحب الامتياز. ويعتبر هذا العقد بالضرورة عقدا إداريا إذ أنه يشكل من بعض الوجوه ميثاق المرفق الذي ينص على كيفية تسيير المرفق وعلى وضعية المستعملين والتعريفات وغيرها الخ.... ويدخل حتما في نطاق «القضايا الادارية» كل نزاع بين الادارة التي تمنح الامتياز والمستفيد من هذا الامتياز. وهكذا فإن الحياة اليومية لهذه المرافق تخضع للقانون الخاص بينما تخضع المشاكل الكبرى والمسائل الهامة للقانون الاداري (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى: شركة النقل العمومي بطنجة بتاريخ 22 أبريل 1963 – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 263).

وبالنسبة لجميع هذه النقط لا تأتي الحلول المغربية بأي جديد يذكر.

ان الحلول المتبعة ليست معقدة الى حد كبير وبالتالي فإنها لازالت بعيدة عن الموقف الذي قد يستنتج من النصوص لو تم تأويلها في نطاق ضيق والذي قد يؤدي الى التسليم بأن القضية تعتبر إدارية متى كانت الادارة طرفا في النزاع. والحقيقة أن هناك نزاعات تكون فيها الادارة طرفا وتدخل مع ذلك في نطاق «القضايا المدنية» وهناك نزاعات تدخل في نطاق «القضايا الادارية» من غير أن تكون الادارة طرفا فيها. ويرجع ذلك الى الاهتمام أساسا بنشاط المرفق العمومي المتمتع بامتيازات السلطة العامة في تحديد ميدان تطبيق القانون الاداري. غير أن لهذه الفكرة العامة نفسها بعض الاستثناءات.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على معيار المرفق العمومي

إن تطبيق هذا المعيار رغم كونه يحتوي على فكرة امتيازات السلطة العامة فإنه يؤدي في بعض الأحيان الى التسليم بأن القضية قضية إدارية في حين أن النصوص تفرض اعتبارها بمثابة قضية مدنية والعكس صحيح. ولعله من الصعب ترتيب هذه الاستثناءات لأنها لا تخضع كلها لمنطق ثابث.

ولتيسير العرض سيعنى بجمعها في ثلاثة أصناف: نظرية اعمال التعدي والمبدأ الذي يستوجب أن يكون القاضي الذي ينظر في الدعاوى الاصلية هو القاضي الذي ينظر في الدعاوي التبعية وأخيرا الاستثناءات المختلفة التي لاتخضع لأي اتجاه عام.

الفقرة 1 – نظرية اعمال التعدي

اعمال التعدي هي تصرف الادارة الذي ليست له بأي وجه من الوجوه علاقة بممارسة السلطات المسندة اليها (المجلس الأعلى بتاريخ 4 دجنبر 1958 – شركاء فليكس – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 164)، وهو بهذا تصرف يكتسي رغم صدوره عن الادارة صبغة عدم المشروعية الى درجة أنه يفقد طابعه الاداري (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 25 أبريل 1964 – مدير الملاحة التجارية ضد أنطونيو كاردناس – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب – 1965 – الصحيفة 416). ويؤكد المجلس الاعلى بانتظام اجتهاده القضائي في هذه النقطة (الغرفة الادارية – العدد 345 بتاريخ 4 غشت 1978 – وارد في أطروحة محمد العنتري غير منشور).

وتبرز فائدة نظرية اعمال التعدي أساسا على مستوى سلطات القاضي. وإزاء تصرف من تصرفات اعمال التعدي تفقد الادارة، التي خرجت عن القانون، جميع امتيازاتها ويجب أن تعامل كشخص عادي وأن تنظر المحاكم بالتالي في القضية باعتبارها قضية مدنية لا باعتبارها قضية إدارية. وبناء على هذا فإن القيود المفروضة على المحكمة عندما تنظر في قضية إدارية ولاسيما منع عرقلة عمل الادارة، ومنع توجيه الأوامر إليها، لم يبق مجال لتطبيقها ويجوز بالتالي للمحكمة اتباع مسطرة الاستعجال والأمر بكل إجراء كما لو تعلق الأمر بأحد الخواص (1). والجدير بالذكر أن المحاكم، رغم المثل الذي سنه لها المجلس الأعلى في حكم شركاء فليكس المشار اليه أعلاه، لاتريد أن تستعمل دون حذر واحتياط الامكانية المخولة اياها (انظر : محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 24 يوليوز 1962 – مدينة مراكش ضد صالح بن السالك – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب – 1962 – الصحيفة 402).

وتقتضي اعمال التعدي توفر عدد من العناصر المحددة والمفصلة في مؤلفات القانون الاداري الفرنسي، وباختصار فإن اعمال التعدي عبارة عن مس خطير بحق أو بحرية أساسية مثل حق الملكية وحرية التجول وكرامة الشخص....الخ حيث أن هذا المس لا يمكن أن يرتكز على احدى السلطات المعترف بها للادارة. ومتى كانت هناك بادرة من بوادر المشروعية أو بداية مسطرة ما اختفى وجه اعمال التعدي بقي فقط عدم المشروعية الذي يؤدي الى اعتبار القضية قضية إدارية وكذلك الشأن فيما يتعلق بفترة الظروف الاستثنائية. وبناء على هذا لاتثبت حالة اعمال التعدي الا اذا كانت هناك عدم مشروعية سافرة وواضحة لا تخفى على احد.

---

(1) يمكن أن تأمر الادارة بوضع حد للاضطراب (المحكمة الابتدائية – الدار البيضاء – أرملة كيزيز – بتاريخ 9 دجنبر 1953 – مجلة القانون المغربية 1954 ص 82) وأن تصحب تنفيذ حكمها بغرامة (محكمة الاستيناف بالرباط – 25 مارس 1949 – مجلة القانون المغربية 1950 ص 73)

ويعرف القانون الفرنسي مفهوما قريبا من مفهوم اعمال التعدي له آثار مماثلة على مستوى القانون المطبق وهو مفهوم الاستيلاء. وتستعمل هذه العبارة للدلالة على المس بالملكية العقارية لأن العرف القانوني الفرنسي يقتضي أن تكون المحاكم الفرنسية بمثابة الحارس على الملكية العقارية وأن تكون بالتالي جميع تصرفات الادارة التي تفضي الى نزع الملكية العقارية من اختصاص هذه المحاكم فتخضع بذلك لقواعد القانون المدني. ويعتبر ذلك استثناء يرتكز على أن الملكية تعد بمثابة حق من الحقوق الاساسية وعلى أنه كان يؤمل في فترة لم تكن فيها محاكم ادارية ولكن محاكم قضائية فقط أن تقرر حماية لهذه الملكية لا يمكن ضمانها الا بفضل هذه المحاكم. وبما أن هذا المبرر لا داعي له في المغرب نظرا لوحدة القضاء فإنه لا يعمل بنظرية الاستيلاء الشيء الذي يبرز فرقا ملحوظا بالنسبة للقانون الفرنسي. وهكذا فإن تصرفات الادارة التي تمس بالملكية العقارية لا تخضع لنظام مخالف لنظام تصرفات الادارة الأخرى بحيث اذا نتج ضرر عن المس بالملكية العقارية وجب أن تنظر في النزاع المترتب على ذلك المحاكم الابتدائية التي تبث في القضايا الادارية. وقد قرر المجلس الاعلى في حكمه بتاريخ 4 دجنبر 1958 بشأن شركاء فليكس المشار اليه أعلاه:

«حيث أن التنظيم القضائي للمملكة المغربية يشتمل على نظام فريد للمحاكم المختصة بالنظر في القضايا المدنية والقضايا الادارية، وحيث أن الفقرة الاولى من الفصل 8 من ظهير 12 غشت 1913 تدرج في عدد الدعاوي الداخلة في نطاق القضايا الادارية الدعاوي الرامية الى الحكم على الادارات العمومية بأداء تعويضات ولاسيما بخصوص جميع تصرفاتها التي تلحق ضررا بالغير، وحيث أن هذه المقتضيات لا تشتمل على أي استثناء أو قيد وأن كل دعوى تتعلق بمسؤولية الدولة بما فيها الدعوى المرتكزة على الاستيلاء تدخل في نطاق المنازعات الادارية...»

وتتبع محكمة الدار البيضاء نفس المنهاج في دعوى المسؤولية من أجل رفض أداء تعويض عن المسؤولية وتعتبر أنها ترتكز على الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود وانها تدخل بذلك في نطاق المنازعات الادارية رغم أن نزع الملكية (الاعلان عن تحويل الملكية وتحديد التعويض) ينظر فيها القاضي المختص بالقضايا المدنية (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 20 دجنبر 1962 – أوليفيي – مجلة المحاكم المغربية 1963 – الصحيفة 34).

الفقرة 2– المبدأ الذي يستوجب أن يكون القاضي الذي ينظر في الدعوى الاصلية هو القاضي الذي ينظر في الدعوى التبعية

الواقع أن الدعاوى قليلا ما تكون بسيطة ونادرا ماتثير مسألة واحدة أو مشكلا واحدا لأنه كثيرا ما يثير النزاع مجموعة من الصعوبات تختلط فيها مثلا مسألة القانون الاداري

بمسألة القانون المدني أو القانون الجنائي. وتنتج عن ذلك آثار جد هامة في القانون الفرنسي نظرا لوجود نظامين منفصلين للمحاكم ينظر أحدهما في مشاكل القانون الخاص وينظر الاخر في مشاكل القانون العام مع العلم أن كلاهما يحيل الى الاخر بعض الدعاوى الأولية. وإذا كانت وحدة القضاء في المغرب تساعد على تجنب الكثير من هذه الصعوبات فقد تبقى هناك صعوبات أخرى تمكن الاشارة الى اثنتين منها نظرا لأهميتهما ألا وهما صعوبة تقدير شرعية قرار إداري من لدن المحاكم العادية وصعوبة الدعوى المدنية المضافة الى الدعوى الجنائية.

أ- تقدير الشرعية

كيف تستطيع محكمة معروض عليها نزاع ما أن تؤكد وهي تبث في القضية المرفوعة اليها أن قرارا إداريا غير شرعي إذا كان هذا التأكيد لازما لحل المشكل الأساسي الذي يعترضها؟ هناك مثالان يبلوران ضرورة الجواب بكل وضوح على هذا السؤال، فالمثال الاول يتعلق بمشكل اداري صرف ويتجلى في أن موظفا يعزل من منصبه بطريقة يراها غير شرعية فيطالب بتعويض ويرفع قضيته بطبيعة الحال الى المحكمة الابتدائية استنادا الى الفصل 18 من قانون المسطرة المدنية. ولمعرفة ما اذا كان للمشتكي فعلا الحق في التعويض يتعين على المحكمة قبل كل شيء أن تحل مشكل شرعية العزل. وإذا كان هذا العزل شرعيا فلن يبق هناك داع لمنح تعويض عن الضرر. واذا كان على العكس من ذلك غير شرعي وجب طبعا التعويض عن الضرر الناتج عن هذا التدبير.

ويؤخذ المثال الثاني من الميدان الجنائي وهو مثال مألوف يتجلى في أن صاحب سيارة يقف في مكان ممنوع فيحرر به محضر، غير أن المخالف يثبت أمام المحكمة الزجرية أن القرار المانع للوقوف اتخذ طبق شروط غير شرعية وانه لاينبغي أن يحتج به عليه وان المحكمة بناء على هذا لاينبغي أن تحكم عليه.

ويطلب من المحكمة العادية في كلتا الحالتين البث في شرعية المقرر الاداري، فما هي إذن المبادىء التي ينبغي الاستناد اليها والحجج التي يجب الادلاء بها في كلا الاتجاهين؟ فمن جهة يستند الى ضرورة الفصل في النزاع بكامله وإيجاد حل يسوي الخلاف بصفة نهائية. وهذه هي القاعدة التي تستوجب أن يكون القاضي الذي ينظر في المشكل الاصلي هو القاضي الذي ينظر في المشاكل التبعية. واذا لم يتبع مثل هذا الحل وجب اما اعتبار المقررات الادارية شرعية ورفض اعادة النظر فيها مهما كانت شرعيتها واضحة وإما إحالة هذا المشكل الى محكمة أخرى أي الى الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى التي تختص وحدها بإلغائها. ويؤدي هذا بالضرورة الى بعض التأخير والى التقليل من أهمية وحدة القضاء. غير أنه يمكن كذلك الاحتجاج على اختصاص القاضي باحكام الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية حيث أن هذا

النص يمنع على المحاكم الامر بكل تدبير من شأنه أن يعرقل عمل الادارات العمومية أو النظر في الطلبات الرامية إلى إلغاء مقررات الادارات العمومية. ومن المؤكد أن اثبات عدم شرعية مقرر إداري يؤدي حتما الى رفض تطبيقه ويعرقل تنفيذ هذا المقرر ولاسيما في ميدان الزجر بحيلولته دون إصدار أية عقوبة.

ومما لاشك فيه أن الحلول التي أخذ بها القضاء قد تطورت بكيفية محسوسة، وإلى غاية سنة 1957 وهو التاريخ الذي احدثت فيه الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى الى جانب الطعن بإلغاء المقررات الادارية كانت المحاكم ترى أنه كان بامكانها متى ظهر ذلك ضروريا أن تنظر في شرعية المقررات الادارية. وكان موقفها بذلك موقفا عاما وبسيطا. وبما أنه لم تكن هناك أية إمكانية لانتقاد هذه المقررات الادارية على مستوى المنازعات فإن قيام المحاكم بهذه المراقبة غير المباشرة المتمثلة في رفض تطبيق مقرر غير شرعي كان يعتبر بمثابة ضمانة أولية. ويضاف إلى هذا أن المحاكم مكلفة بتسوية النزاعات على أساس القانون ولايمكنها القيام بذلك إذا طبقت مقررات ثبت عدم شرعيتها (1).

وعلى العكس من ذلك كان من شأن إحداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة أن يعزز الحجج الرامية الى الحد من سلطة المحاكم العادية لانه كان من الممكن التأكيد أن الطاعن الذي أصبح باستطاعته التماس الغاء القرار غير الشرعي من لدن المجلس الاعلى يجب عليه أن يستعمل تقنية طلب الالغاء والا لن يسمح له فيما بعد بالتشكي في نزاع آخر من عدم شرعية هذا القرار. ويمكن في كلا المثالين المذكورين التأكيد أن الموظف المعزول يجب أن يحاول قبل كل شيء العمل على إلغاء العزل وأن صاحب السيارة يجب أن يسعى عن طريق القضاء إلى إلغاء قرار المنع الذي يعتبره غير شرعي.

ولا يخلو هذا التبرير من وزن وأهمية ولكنه يمكن أن يتصف عمليا بعدم الوضوح نظرا للآجال القصيرة جدا التي تعين لطلب الالغاء. وقلما يوجد صاحب سيارة له من اليقظة والحذر ما يدفعه الى الطعن في جميع قرارات منع الوقوف المتخذة في كل مدن المملكة لانه لايعرف وجود القرار الا يوم يراد تطبيقه عليه فيحاول حينئذ انتقاد شرعيته. ولهذا فإن المجلس الاعلى أكد في مجموعة من الأحكام القضاء السابق والسلطة التقديرية المخولة للمحاكم العادية

---

(1) دولوبادير –مراقبة شرعية أعمال الادارة من لدن المحاكم المغربية – مجلة المحاكم المغربية 1943 – ص 122.

- A. de Laubadère: Le contrôle de la légalité des actes administratifs par les tribunaux judiciaires du Maroc «GAZETTE des tribunaux marocains», 1943, p. 122.

بخصوص النظر في شرعية المقررات الادارية (المجلس الاعلى بتاريخ 13 أبريل 1961 – بروسي – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 110 – 18 مايو 1961 – بن الزاكي – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 131 – 21 دجنبر 1961 – ماكرو – مجلة القانون المغربية 1962 – الصحيفة 688 – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 225). ولا يشوب العبارات المستعملة أي التباس.

اذا كانت الفقرة 5 من الفصل 8 المذكور تمنع على هذه المحاكم النظر في كل طلب يراد به الغاء قرار صادر عن إدارة عمومية فليس هناك أي نص تشريعي يحول دون نظر هذه المحاكم في شرعية مثل هذا القرار اذا كان ذلك ضروريا لتحديد مسؤولية الدولة أو الادارة. ويلاحظ هنا أن المدعي العام زروق أبرز في استنتاجاته الرائعة مدلول العبارات التي استعملها المجلس الاعلى (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 115 ومايليها).

وزيادة على ذلك سلم المجلس الاعلى ولو «بالتقابل» إمكانية الدفع بعدم شرعية قرار تنظيمي أصبح نهائيا بمناسبة تطبيقاته الفردية (الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 21 دجنبر 1965 – امبارك بن براهيم – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 14). ويمكن بطبيعة الحال أن تستعمل هذه الامكانية المخولة لطالب الطعن الاداري في دعوى المطالبة بالتعويض.

وكان من الممكن أن تسوى هذه المسألة بصفة نهائية لو لم يصدر مؤخرا حكم يتعارض مع هذا القضاء. ويتعلق الامر بالحكم الصادر عن القسم الجنائي بالمجلس الاعلى بتاريخ 25 نونبر 1965 (1).

ثم إن قانون الصحافة ينص على أن الجرائد الدورية الاجنبية لايمكن أن تصدر الا بناء على رخصة تمنح بمرسوم. وطبقا لهذا النظام طلب مدير احدى الجرائد الرخصة المذكورة ولكن الحكومة اذ ذاك فضلت عدم اتخاذ موقف، واكتفت بتوجيه رسالة عادية موقعة من لدن رئيس الحكومة ترخص له مؤقتا باصدار جريدته، ومما لاشك فيه ان هذه الرسالة ليست بمرسوم ولكن الامر بقي على هذا الحال ولم يصدر المقرر أبدا ولم ترفض الرخصة. وعلى اثر

---

(1) راجع روسي: التطور الحديث للدفع بعدم الشرعية في المغرب – مجلة القانون والسياسة – استقلال وتعاون – يوليوز – شتنبر 1966 – ص 379 ومايليها.

cf. Michel Rousset: Développement récent de l'exception d'illégalité au Maroc, «Revue juridique et politique, Indépendance et coopération», juillet-septembre 1966, pp. 379 et s.

المتابعات اجريت بايعاز من النقابة الوطنية للصحافة المغربية رفعت القضية الى المحاكم الزجرية التي ادى بها الامر الى البث في وجود مخالفة لقانون الصحافة. وكان المشكل واضحا، لو كانت لصاحب الجريدة الرخصة المقررة في النصوص لما كانت هناك مخالفة، ولكن عدم توفرها يعتبر على العكس من ذلك مخالفة صريحة. وبما أنه لايستطيع أن يقدم سوى هذه الرسالة الصادرة عن رئيس الحكومة فهل يسوغ للمحاكم التأكيد أن هذه الرخصة غير قانونية؟ يظهر أن القضاء السابق كان يخولها هذه السلطة لاسيما أن المسألة لاتثير صعوبات كبيرة ولكن المجلس الاعلى يرى خلاف ذلك حيث أنه يتجاوز حتى المشكل المطروح ويصدر حكمه بعبارات صريحة وواضحة.

«حيث أنه من الثابت أن القاضي المرفوعة اليه قضية ما يختص بالبث في الوسائل المثارة بهذه المناسبة. ولا تطبق هذه القاعدة عندما تعترض القاضي مسألة أولية لاتدخل في اختصاصه وفقا للتشريع المعمول به.

وحيث انه اذا كانت مقتضيات الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي تسمح لقاضي الزجر بالنظر في شرعية المراسيم والقرارات المتخذة في ميدان المخالفات فإن مجال تطبيق هذه المقتضيات يجب أن لا يتجاوز الحدود المبينة بالقانون وانه بالتالي لا يجوز لقاضي الزجر النظر في شرعية المراسيم والقرارات المتخذة في ميادين غير ميدان المخالفات لاتدخل في نطاق الفقرة 11 من الفصل 609 المشار اليه أعلاه.» وأقر المجلس أن المحاكم الزجرية ليست لها سلطة التأكيد أن صاحب الجريدة لم يحصل على الرخصة بمرسوم مقدرا بذلك أهمية الرسالة الصادرة عن رئيس الحكومة. وتكتسي القاعدة المقررة على الأقل في القضايا الجنائية صبغة عامة للغاية وتشكل تحولا محسوسا. غير أن هذه القاعدة تشتمل استنادا الى الحكم نفسه على حد وهو الحد المتعلق بالمخالفات من الدرجة الثانية المنصوص عليها في الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي الذي «يعاقب بغرامة من خمسة الى ستين درهما من خالف مرسوما أو قرارا صدر من السلطة الادارية بصورة قانونية اذا كان هذا المرسوم أو القرار لم ينص على عقوبات خاصة لمن يخالف أحكامه.»

وهذا الفصل الذي يقرر عقوبة عامة للتدابير الادارية في شكل مخالفة ينص بكل وضوح على أن هذه العقوبة لا تطبق الا اذا كانت التدابير المذكورة قد اتخذت بكيفية قانونية. ولهذا يظهر أن المشرع يدعو القاضي الجنائي الى التأكد من شرعية المقررات التي ترتبط بها العقوبة بالغرامة. واذا كان يجوز دائما للمخالف التذرع بعدم شرعية المقرر فانه يجب على قاضي الزجر التأكد من هذه الشرعية قبل اصدار الحكم عليه. وباستثناء هذه الحالة المحدودة جدا فإن المجلس الاعلى يمنع على قاضي الزجر النظر في شرعية المقررات الادارية.

ولهذا ينبغي التمييز بين المحاكم غير الزجرية التي تتمتع بسلطة واسعة لتقييم صلاحية المقررات الادارية وبين المحاكم الزجرية التي لاتتمتع بهذا الاختصاص الا في ميدان المخالفات. وهناك حدان تجب الاشارة اليهما:

الاول يتجلى في أن المراقبة القضائية للمقررات الملكية غير مسموح بها استنادا الى الحكم بتاريخ 20 مارس 1970 المتعلق بالشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز (المشار اليه أعلاه والمذكور فيما بعد) وأنه لايجوز للقاضي بالتالي قبول دفع بعدم الشرعية يتعلق بمثل هذه المقررات كيفما كانت الصفة التي يحكم بها. ويمكن أن تترتب على هذا القضاء وضعيات جد معقدة وغير مترابطة كلما كانت القضية تتعلق بمقررات تنظيمية صادرة عن سلطات مختلفة (الملك والوزير الأول أو حتى السلطات الوزارية) أو عندما تطبق هذه المقررات على وضعية فئات مختلفة من المعنيين بالامر الموجودين في وضعيات مماثلة.

والثاني يتجلى في أن الفقرة 2 من الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية تحول دون الدفع بعدم دستورية المراسيم (انظر ما سبق).

ب) مشكل الدعوى المدنية المضافة الى الدعوى الجنائية

عندما يلحق تصرف يكتسي صبغة مخالفة جنائية ضررا باحد الخواص يتعرض مرتكبه لمتابعتين: احداهما في إسم المجتمع تفضي الى اصدار عقوبة جنائية عليه والثانية في إسم المتضرر تؤدي الى الحكم عليه باداء تعويضات عن الضرر. وهكذا يمكن على اثر سرقة أو سطو أن تصدر المحاكم الزجرية على مرتكبها عقوبة بالحبس بينما تحكم عليه المحاكم العادية بارجاع قيمة الاشياء المسروقة. ولتيسير الامر يسمح باضافة الدعوى المدنية الى الدعوى الجنائية وبالحكم فيها من لدن المحكمة الزجرية. وهذه هي تقنية الدعوى المدنية المضافة الى الجنائية التي تقتضي بأن تعقد المحكمة الزجرية بعد اصدار العقوبة الجنائية جلسة مدنية تحكم فيها بأداء التعويضات. غير أن صعوبة تظهر عندما يكون المخالف عونا عموميا ارتكب جنحة بمناسبة مزاولة عمله لان تصرفات الموظفين تلزم عادة الادارة وفقا للفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود (انظر فيما بعد الجزء الثالث) وحينئذ هل يمكن استدعاء الادارة باعتبارها مسؤولة للحضور أمام المحكمة الجنائية أو ينبغي عرض قضيتين مستقلتين احداهما على قاضي الزجر للحكم على العون مرتكب الجنحة والاخرى على المحكمة الابتدائية للحكم على الادارة المسؤولة ماديا – وهنا أيضا تتعارض القاعدة التي تستوجب أن يكون القاضي الذي ينظر في الدعوى الاصلية هو القاضي الذي ينظر في الدعوى التبعية. ومن جهة أخرى فإن الفصل 18 من قانون المسطرة المدنية الذي يسند الى المحاكم الابتدائية النظر في القضايا الادارية والحكم على الادارة بأداء تعويضات، والى غاية سنة

1959 كان الجواب جليا واضحا: لايجوز لقاضي الزجر أن يحكم على الادارة. وعملا بفصل المنازعات لايجوز ذلك سوى للمحاكم المدنية (1).

غير أن قانون المسطرة الجنائية بتاريخ 10 يناير 1959 كان يحتوي على فصل تاسع ادخلت صياغته تغييرا على الحلول المعمول بها حتى ذلك الحين.

«يمكن إقامة الدعوى المدنية أمام المحكمة الزجرية إلى جانب الدعوى العمومية المرفوعة إليها.وتختص هذه المحكمة أيا كان الشخص الذاتي أو المعنوي الخاضع للقانون المدني المسؤول عن الضرر، كما أنها تختص ازاء كل شخص معنوي خاضع للقانون العام إذا كانت دعوى المسؤولية ترمي إلى تعويض أضرار تسببت فيها وسيلة من وسائل النقل.» ويشمل هذا المقتضى أساسا مسألة الجنح المرتكبة بمناسبة سير السيارات والجروح أو القتل الخطأ. الا أن هذا النص الهادف أساسا الى تيسير استدعاء الادارة التي ارتكب سائقها مثل هذه الجنحة للمثول أمام المحكمة الزجرية كان محررا بكيفية عامة الى حد أثيرت معه صعوبات، حيث انه أصبح يتساءل بالخصوص عما اذا كان نقل هذا الاختصاص الىٰ المحاكم الزجرية يحتفظ أو لايحتفظ باجبار المحاكم المدنيةالتي تنظر في القضايا الادارية على تطبيق القانون الاداري، وبعبارة أخرى عما إذا كان نقل الاختصاص يرفق بتغيير للقواعد الجوهرية. إذن يبقى المجال مفتوحا للمناقشة في هذه النقطة، ولكنها فقدت الكثير من أهميتها بسبب التغيير التشريعي الوارد في الظهير بتاريخ 18 شتنبر 1962 الذي جاء بصيغة جديدة للفقرة 2 من الفصل 9:

«وتختص المحكمة الزجرية أيا كان الشخص الذاتي أو المعنوي للقانون المدني المسؤول عن الضرر، كما أنها تختص إزاء كل شخص معنوي خاضع للقانون العام إذا كانت دعوى المسؤولية ترمي إلى تعويض أضرار تسببت فيها وسيلة من وسائل النقل». وبهذا يكون مجال تطبيق القاعدة محصورا في هذا النطاق الضيق: الدعوة المدنية الموجهة ضد الادارة لايمكن أن تقام في نفس الوقت مع الدعوى الجنائية أمام المحكمة الزجرية إلا إذا ارتكبت الجنحة بمناسبة سياقة ناقلة وطلب المتضرر من الادارة التعويض عن الضرر الناتج عن العون الذي كان يسوق الناقلة. وباستثناء هذه الحالة يجب أن ترفع الدعوى المدنية إلى المحكمة الابتدائية وليس إلى

(1) راجع دولوبادير مجلة القانون المغربية 1951 – ص 269 – وبرات: مسؤولية السلطة العمومية في المغرب – 1963 ص 76 ومايليها.

-cf. A. de Laubadère: «Revue Marocaine de droit» 1951, p. 269.

-PRAT: La responsabilité de la puissance publique au Maroc. 1963, pp. 76 et ss.

المحكمة الزجرية. إذا كان هذا الحد لا يزيل بالمرة الغموض المتعلق بالقانون المطبق فانه يجعله أكثر احتمالا وقبولا لأن قواعد السير المطبقة على الناقلات الادارية هي بطبيعة الحال نفس القواعد المطبقة على الناقلات المدنية وبالتالي إذا تردد القاضي في معرفة ما إذا كان ينبغي تطبيق القانون الاداري أو القانون المدني كان ذلك غير ذي أهمية بالنسبة للقواعد الجوهرية.

الفقرة 3 – الاستثناءات المختلفة

يوجد هناك عدد من الاستثناءات التي تخل بالقاعدة العامة لتوزيع القضايا بين القانون الخاص والقانون العام في اتجاه أو في آخر دون أن يكون لها دائما مبرر من المبررات.

أ – الاستثناءات الواردة لفائدة القضايا المدنية

يتعلق الأمر بميادين قد تدخل في نطاق القضايا الادارية ولكن القانون يدرجها في نطاق القضايا المدنية..

فهناك قبل كل شيء المنازعات المتعلقة بالجمعيات والتي تنفرد بحلها المحكمة الابتدائية التي تنظر في القضايا الادارية بناء على طلب من النيابة العامة باستثناء الجمعيات الأجنبية والمجموعات الخاصة (الفصل 7 من الظهير بتاريخ 15 نونبر 1958)(1). غير أنه أصبح من الممكن بعد تغيير الفصل 7 المذكور بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 10 أبريل 1973 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1973 تحت عدد 3154 –الصحيفة 1064) أن يقرر بمرسوم وقف وحل كل جمعية رغم استمرار العمل بإمكانية الالتجاء إلى الحل القضائي، وهكذا ستكون المنازعات المتعلقة بحل الجمعيات تارة قضائية عندما تعرض القضية على المحكمة وتارة إدارية عندما يقرر الحل بمرسوم، وفي هذه الحالة ينبغي رفع طلب إلغاء إلى المجلس الأعلى وعند الاقتضاء رفع دعوى المطالبة بالتعويض إلى المحكمة الابتدائية التي تبث حينئذ في أمر مسؤولية الدولة باعتباره قضية إدارية.

ويطبق القانون المدني كذلك على المنازعات المتعلقة بالأملاك الخاصة للادارة.

وتؤلف المنازعات الضريبية مجموعة خاصة يمكن أن تلحق في نطاق واسع بالقضايا المدنية ولو أن ذلك غير مقبول.

وعلى العكس من ذلك تنبغي الاشارة إلى أن المشكل المطروح في فرنسا بشأن المقررات الادارية المتعلقة بسير المحاكم القضائية لايطرح بنفس الحدة في المغرب. فبفرنسا تدخل

---

(1) راجع مشيل بورلي: القانون العام المغربي – لابورت – الرباط ص 125 ومايليها.
-cf. M. Bourely: droit public marocain, éd. la Porte, Rabat, pp. 125 et s.

المنازعات المتعلقة بمقررات تنظيم المحاكم القضائية في نطاق المنازعات الادارية بينما لا تدخل في هذا النطاق المنازعات المتعلقة بمقررات سير هذه المحاكم وذلك لصيانة استقلال المحاكم القضائية. ومن البديهي أن وحدة القضاء في المغرب لا تترك مجالا لهذا التمييز حيث أن جميع المقررات سواء أكانت تتعلق بتنظيم المحاكم أو بتسييرها يمكن اعتبارها من باب القضايا الادارية (المجلس الأعلى بالرباط بتاريخ 13 مايو 1961 –لاكروا– مجلة القانون المغربية – 1962 – الصحيفة 505).

ب) الاستثناءات الواردة لفائدة القضايا الادارية

تعد دائما من القضايا الادارية المنازعات المتعلقة بالأشغال العمومية (انظر: القسم الأول). ولهذا فإن صفقات الأشغال العمومية والعقود المبرمة مع أحد المقاولين لانجاز أشغال عمومية تعتبر دائما عقودا إدارية دون الاهتمام بالبحث عما إذا كانت تحتوي على بنود أو شروط غير مألوفة أم لا (المجلس الأعلى بتاريخ 7 مايو 1960 –العون القضائي بالمغرب – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 222). وتعد المسؤولية في ميدان الأشغال العمومية دائما بمثابة مسؤولية إدارية (المجلس الأعلى بتاريخ 16 يوليوز 1959 – مدينة طنجة – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 198). وتعتبر هذه القاعدة عادية عندما تطبق على مسؤولية الادارة. غير أنها تصبح استثنائية عندما يتعلق الأمر بابراز مسؤولية المقاول لأن الشخص اللاحق به ضرر من جراء الأشغال العمومية مثل الشخص الذي يسقط ليلا في خندق غير مضاء يمكن أن يطالب بمسؤولية المقاول المكلف بتنفيذ الأشغال. وينظر في هذه المسؤولية باعتبارها من القضايا الادارية رغم أن الأمر يتعلق بنزاع بين فردين من الخواص. وتلك نتيجة لطابع هذا العمل باعتباره شغلا عموميا.

كما ان جميع المنازعات المتعلقة بالاملاك العامة تدخل في نطاق «القضايا الادارية» ولاسيما مشكل معرفة ما اذا كان احد الاملاك يدخل أو لا يدخل في عداد الاملاك العامة.

ويتبين من هذا كله أن تحديد نطاق القضايا الادارية أمر عسير جدا مع العلم أن الاهتمام لم ينصرف سوى الى تحديد قواعد عامة للغاية والى البيانات الواردة في القضاء المغربي بشأن الصعوبات التي لها طابع خاص بالنسبة للحلول الفرنسية. غير أن حل أي مشكل ولو كان قليل التعقد لايمكن أن يتيسر دون الالتجاء الى التفاصيل الواردة في المؤلفات الفرنسية بهذا الميدان.

الباب الثالث

مظاهر المنازعات الادارية

اذا حددت المنازعات الادارية باعتبارها مجموعة الوسائل الرامية الى التسوية القضائية للنزاعات التى يخضع حلها لقواعد القانون الاداري وجب الانصراف الى حصر ميدان هذه المنازعات وتعيين حدودها والبحث عن اشكالها.

الفرع الأول: حدود المنازعات الادارية

تقتضي المنازعات تسوية النزاعات عن طريق المحاكم، ولاتكون هناك منازعات بمدلولها الكامل الا اذا تدخلت في ذلك محكمة ولو أن المدلول العام لهذه اللفظة يدخل في نطاق المنازعات جميع طرق حل النزاعات بل جميع النزاعات. لهذا ينبغي أن تستثنى بعناية من المنازعات الطرق غير القضائية المتبعة في تسوية النزاعات، غير أنه ينبغي كذلك، وهذا أمر يؤسف له، التسليم بوجود بعض اصناف القضايا التي لايقبل النزاع فيها لأن القانون أو العرف يريد ذلك.

الفقرة 1 – الطرق غير القضائية لتسوية النزاعات الادارية

أ – الطعون الادارية:

الطعون الادارية طرق تمكن المواطن من التوجه ليس الى المحاكم ولكن الى رجال الادارة ليلتمس منهم الاستجابة لطلبه، ومن البديهي أن هذه الطعون الادارية غالبا ماتساعد على تجنب الالتجاء الى الطرق القضائية.

والتظلم الاستعطافي هو الطلب الموجه الى صاحب القرار من اجل قيامه بدراسة جديدة قد تؤدي به الى تغيير موقفه. والتظلم الرئاسي هو طلب الطعن الذي يرفع الى رئيس صاحب القرار موضوع الطعن كي يستعمل سلطته من أجل ارضاء المشتكي. أما التظلم لدى سلطة الوصاية فهو الطعن الذي يوجه الى السلطة المكلفة بمراقبة عمل الجماعات اللامركزية وبالسهر على تطبيقها للقانون. وتتجلى أهمية هذه الطعون في امكانية تقديمها على الدوام وفي أنها تستطيع في بعض الأحيان الجمع بين حجج الملاءمة وحجج القانون، كما أنها غالبا ما تجنب الالتجاء الى ميدان المنازعات الحقيقية، ولهذا فإنها تكتسي في بعض الاحيان صبغة إجبارية.

وتكتسي هذه الطعون عمليا أهمية بالغة في سير الادارة حيث أنها تساعد ليس فقط على تسوية النزاعات، ولكنها تمكن كذلك من القضاء على أوجه سوء التفاهم العديدة لاسيما وأن تعقد الاجراءات الادارية يتجاوز دائما مستوى ادراك جل المواطنين ولعل هذا الاعتبار هو الذي أدى الى احداث مكتب للشكايات لدى عمال الأقاليم أو العمالات، كما يوجد من بين مصالح القصر الملكي مكتب مكلف بتلقي الشكايات.

غير أن هذه الطعون تتسم بالنسبة للطعون القضائية ببعض النقص الذي يرجع الى أن المصالح الصادر عنها المقرر هي التي تدعى لتحضير عناصر الجواب، في حين أن القاضي المضطر للجواب على الطعن القضائي المرفوع اليه يقوم بذلك بعد أن يتولى بنفسه النظر في صحته ومن غير أن يكون مرتبطا في ذلك بالمقرر الاداري الاصلي.

ب – سحب المقررات الادارية (1)

تستطيع الادارة بسحب مقرراتها أن تفصل في الامر بنفسها لأنها تتراجع عن مقرر اتخذته وغالبا ما يكون ذلك على إثر تظلم إداري. ويجب أن يستعمل لفظ السحب بخصوص التدبير الذي يجعل بحكم الأثر الرجعي حدا لوجود المقرر الأصلي. وبهذا الاثر الرجعي يميز بين السحب والنسخ الذي لايعمل به الا في المستقبل ولا يثير نفس المشاكل. أما فيما يخص المقررات الادارية التي لم يترتب عليها حق وهي أساسا التدابير السلبية مثل الجزاءات أو العقوبات والموانع المختلفة، فإن السحب ممكن على الدوام سواء بكيفية عفوية أو على إثر طلب للمعنيين بالأمر.

غير أن هناك فرقا فيما يخص المقررات المترتبة عليها حقوق سحب بالمفهوم الواسع للكلمة أي التعيينات والاجازات والرخص وغيرها، فإذا كان المقرر مشروعا أصبح السحب غير ممكن لأن الأمر يتعلق هنا بأمن وطمأنينة المواطنين، ومتى اتخذت الادارة مقررا تترتب عليه حقوق بالنسبة للمواطنين لم يبق هناك ما يسمح لها بالتراجع في موقفها إذا كان التدبير قانونيا. وبناء على هذا يكون سحب مثل هذا المقرر نفسه غير مشروع ويمكن إلغاؤه، ولكن اذا كان المقرر غير مشروع جاز سحبه ولو كان هذا السحب يضر بمصلحة فردية لأن الادارة تكون بذلك قد احترمت القانون، وتسبق في ذلك القاضي الى حد ما، ولهذا يلاحظ أن السحب طريقة لتسوية النزاعات.

---

(1) أنظر ما سبق

وتعمل الادارة على غرار عمل المجلس الاعلى، فإذا كان مقررها مشروعا لا يمكنها سحبه، واذا كان غير مشروع أمكنها سحبه، غير أن هناك شرطا يتجلى في أن هذا السحب لايمكن أن يتم الا خلال أجل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة. وقد وردت المبادىء المتعلقة بالسحب في الحكم الصادر عن المجلس الاعلى بتاريخ 9 يوليوز 1960 (محمد العالم، – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى 57–60 – الصحيفة 141):

«حيث أن مبدأ عدم المس بالحقوق المكتسبة يتعارض مع قيام السلطات الادارية بالغاء مقررات اتخذت طبقا للقوانين والانظمة المعمول بها في تواريخ صدورها وترتبت عليها وضعية قانونية لصالح المستفيدين منها وأن هذه الوضعيات يمكن عند الاقتضاء تغييرها فقط بالنسبة للمستقبل رعيا للظروف ووفقا للاجراءات المنصوص عليها في القوانين والانظمة وانه لايمكن العمل بأي استثناء من هذا المبدأ الا اذا كان مثل هذا المقرر، زيادة على اتسامه بعدم المشروعية التي من شأنها أن تؤدي الى الغائه من لدن القاضي المختص بالنظر في قضايا الشطط في استعمال السلطة، قابلا لرفعه الى هذا القاضي أو كان قد عرض عليه من قبل ولم يكن بعد ذلك قد اكتسى صبغة نهائية.» أما الاجل الذي يمكن خلاله سحب مقرر غير مشروع فقد حدد باعتبار مختلف عناصر الآجال المقررة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في 180 يوما وكذا خلال مجموع مدة الدعوى اذا كان الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة قد تم تقديمه.

ج– التحكيم

يسمح لطرفي النزاع بأن يختارا باتفاق مشترك شخصا للفصل في خلافهما بصفة نهائية. وإذا كان ظهير 1974 قد أبقى الاختصاص في القضايا الادارية الى المحاكم الابتدائية وحدها فإنه يجب اعتبار التحكيم ممنوعا بالنسبة لحل النزاعات الداخلة في نطاق هذه القضايا الادارية، غير أنه يظهر أنه من الممكن العمل به فيما يخص العقود ذات الطابع الدولي والمرافق ذات الصبغة الصناعية أو التجارية.

ومهما يكن من أمر فان الفقرة 2 من الفصل 306 من قانون المسطرة المدنية تلغي بصريح العبارة امكانية الاتفاق على التحكيم فيما يتعلق «بالنزاعات المتعلقة بعقود أو أموال خاضعة لنظام يحكمه القانون العام».

الفقرة 2 – المقررات غير القابلة للطعن

هناك حد هام للمنازعات الادارية ناتج عن وجود عدد من مقررات الادارة التي لا يمكن مناقشتها أمام المحاكم سواء للحصول على إلغائها عن طريق الطعن من أجل الشطط في

استعمال السلطة أو للحصول على تعويضات بسبب الاضرار الناتجة عنها ويعرف القضاء الفرنسي هذا الصنف من المقررات تحت إسم أعمال الحكومة، واذا كان القضاء المغربي لم يستند اليه الا ناذرا فإنه لايستبعد وجوده.

ويتجلى ذلك في أن الحكم الصادر عن المجلس الاعلى بتاريخ 30 أبريل 1959 – الجامعة الوطنية لأرباب النقل عبر الطرق بالمغرب (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 47) قد أشار اليه بكيفية لاتخلو رغم سلبيتها من ميزة خاصة.

«وأخيرا فإن هذا المقرر لايدخل في عداد مقررات الدولة التي لاتطبق عليها أية مسطرة قضائية نظرا للسلطات المتورطة فيها.»

وإذا كان المقرر المطعون فيه بشأن هذه المسألة لا يدخل في نطاق المقررات المذكورة فمن المؤكد أن هناك مقررات لا يقبل بشأنها أي طعن قضائي. وتدخل في هذا الصنف جميع المقررات التي يصدرها الملك دون توقيع بالعطف والمقررات التي تهم علاقات الحكومة بالبرلمان والمقررات التي تهم العلاقات مع الدول الاجنبية، ولهذا فإن الأمر يتعلق بمجموعة من المسائل تكتسي صبغة دستورية أكثر منها ادارية.

ومنذ صدور حكم المجلس الاعلى بشأن الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز (الغرفة المدنية بالمجلس الاعلى بتاريخ 20 مارس 1970 المجلة القانونية والسياسية –استقلال وتعاون – العدد 3– 1970 الصحيفة 541 والمذكرة) ينبغي ان تضاف الى هذه القائمة جميع المقررات التي يصدرها الملك في ميدان القضايا الادارية سواء في ظروف عادية او في ظروف استثنائية(انظر ما سبق).

الفرع الثاني: أشكال المنازعات الادارية

يوجد صنفان كبيران من المنازعات الادارية: المنازعات المتعلقة بإلغاء المقررات الادارية غير المشروعة والرامية الى انهاء العمل بها والمنازعات الكاملة الرامية الى الحكم على الادارة بأداء مبالغ مالية، ومن المهم التمييز بينها لأن في ذلك فائدة عملية (الفقرة 1) ولكنه من غير اليسير إيجاد معيار لهذا التمييز (الفقرة 2).

الفقرة 1 – فائدة التمييز

تظهر الفائدة الأساسية على مستوى الاختصاص وتعيين المحكمة المكلفة بالبث في المنازعات، وتختص الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى مباشرة بالنظر في منازعات الالغاء ابتدائيا

وانتهائيا في حين أن المنازعات التي تدخل في إطار القضاء الكامل تبث فيها ابتدائيا المحكمة الابتدائية واستئنافيا محاكم الاستئناف ونقضا الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى فقط. وتدعم هذا التمييز في المحكمة المختصة احكام تحول دون أي خلط بين الطلبين.

وينبغي في هذا الصدد التمييز بين الوضعية السابقة لسنة 1974 والوضعية السائدة بعد ذلك إثر صدور الامر بتنفيذ القانون الجديد للمسطرة المدنية بتاريخ 28 شتنبر 1974.

لقد كانت الفقرة 6 من الفصل 14 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 تنص الى ذلك الوقت فيما يخص الطعن من أجل الالغاء على مايلي: «ولا يقبل طلب الالغاء الموجه ضد المقررات الادارية اذا كان في استطاعة من يعنيهم الامر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية». ولا يخفى على العكس من ذلك أن الفصل 8 (الفقرتان 4و5) من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي السابق كان يمنع المحاكم من عرقلة عمل الادارات أو ابطال المقررات الادارية، ولهذا فبينما كان القاضي المختص بالمنازعات الكاملة لايستطيع سوى الحكم على الادارات بأداء مبالغ مالية كان المجلس الأعلى بدوره لا يبث في طلب تعويض متى كان هذا الطلب من اختصاص المحاكم العادية. ونتيجة لذلك، بما أن كلا من الطلبين يقصي الاخر فإن الضرورة تدعو الى التمييز بينهما بكل عناية، غير أن المواطنين غالبا ما ينزعون الى الخلط بينهما ويحاولون عن قصد استعمال أحد الطلبين مكان الاخر ولاسيما الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة مكان الطعن المتعلق بالمنازعات الكاملة لأن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة سريع المسطرة يكتسي طابعا عاما ويمكن تقديمه بشأن أي مقرر إداري.

إن الاتجاه القاضي بتقديم طلبات هي في الحقيقة دعاوى التعويض، في شكل طلبات الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة، كان مدعما إلى غاية صدور إصلاحات 1974، بكون اختصاص المحكمة الابتدائية، أي القاضي المكلف بالنظر في المنازعات الكاملة كان محدودا في الطلبات الرامية الى الحكم على الجماعات العمومية بأداء تعويض في النزاعات المتعلقة خصيصا بالصفقات والاشغال العمومية والمسؤولية، غير أن هذا الاختصاص أصبح اليوم اختصاصا كاملا وعاما الشيء الذي من شأنه أن يقلل من محاولة تقديم طلبات تتعلق بالحصول على تعويض في شكل طلبات الالغاء. ويبقى مع هذا أن إدراك مدى التغييرات التي ادخلها القانون الجديد للمسطرة المدنية الصادر سنة 1974 على اختصاص القاضي المكلف بالنظر في المنازعات الكاملة يستوجب التذكير بالظروف التي حملت القضاء على تحديد خط الفصل بين المنازعات الكاملة والمنازعات المتعلقة بالالغاء خلال الفترة السابقة.

الفقرة 2 – معيار التمييز بين النوعين من المنازعات

أ – التوجيهات العامة

يكفي منطقيا القيام بدراسة موضوع الطلب، فإذا كان الامر يتعلق بالحصول على مبلغ مالي اعتبر الطلب من المنازعات الكاملة. وإذا كان الامر يتعلق بإلغاء مقرر إداري اعتبر الطعن مقدما من أجل الشطط في استعمال السلطة، ولكن هذا الحل قد ينطوي على نوع من التحايل لأن الطالبين سرعان ما يهتدون الى إمكانية تقديم طلب للحصول على تعويض في شكل طلب لالغاء مقرر الادارة الذي يحرمهم من التعويض، ولهذا يباشر التمييز بين الطالبين على أساس تحليل وضعية المشتكي الحقيقية وليس على أساس الطريقة التي يقدم بها الطلب ويمكن أن يكون هناك احتمالان:

– الوضعية الاولى: للمواطن مصلحة خاصة، مصلحة له الحق فيها باعتباره فردا ولاتماثل مصلحة فئة قليلة أو كثيرة من الأشخاص، فهو إذن يطالب القاضي بالنظر في وضعية فردية شخصية أو كما يقال وضعية ذاتية لاتتشابه مع وضعية فرد آخر.

مثلا: المصاب في حادثة بضرر ذاتي بين يتمثل في قطع احدى ذراعيه، هذه وضعية شخصية، وحتى لو كان أفراد اخرون في وضعية تقترب منها الى حد ما فإن المشابهة التامة غير ممكنة.

ثم ان الفرد الذي ابرم عقدا مع الادارة يوجد كذلك في وضعية خاصة به لانه تعهد بتسليم عدد من المصابيح الكهربائية الى الادارة، ومتى سلمت المصابيح كان له الحق في قبض ثمنها، هذه الوضعيات تؤدي الى منازعات للقضاء الكامل، فهي منازعات ذاتية تهدف لتسوية حقوق شخصية.

– الوضعية الثانية: يطالب المواطن بمصلحة ليست خاصة به فقط، لأن المصلحة التي يطالب بها تماثل مصلحة فئات اخرى من المواطنين، ويلتمس الطالب أن تطبق عليه قاعدة عامة، ويحتمل أن يطلب تطبيق هذه القاعدة العامة على حالته الخاصة ولكنه لايتقدم باعتبار أن له حقا ذاتيا بينا بل يتقدم باعتباره طالبا تطبيق القاعدة العامة على الوضعية التي يعرضها على نظر القاضي والعملية التي يطلب انجازها عملية مقابلة ومواجهة، وحينئذ لا يتقدم المشتكي بوصفه طرفا حقيقيا في الدعوى بل باعتباره اداة تبليغ على غرار الشخص الذي يثير الدعوى الجنائية. طبعا أن له مصلحة في ذلك ولكن هذه المصلحة مصلحة موضوعية ولهذا فإن وضعيته تعتبر وضعية موضوعية، وهكذا على سبيل المثال يجوز للسلطة المحلية منع الوقوف أو حصره في مدة معينة، فإذا كانت هذه الوضعية (أي المنع) غير مشروعة جاز لأي

مواطن تقديم طعن من أجل إلغاء المقرر غير المشروع، ولهذا لاتكون له وضعية مخالفة لوضعية أي مواطن آخر قد يقدم نفس الطلب، وبهذا يعتبر الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعنا موضوعيا.

ومع هذا فان هناك مجالات يعد فيها التمييز غير يسير ويمكن القول أن المشتكين غالبا ما يميلون بوجه عام الى توسيع ميدان تطبيق الشطط في استعمال السلطة.

غير أن تطبيق هذه التوجيهات العامة كانت تعترضه قبل سنة 1974 عرقلة كبيرة تتجلى في أن الطعن المتعلق بالمنازعات الكاملة محدود بسبب ما نص عليه الفصل 8 من أن للمحاكم صلاحية الاختصاص إذ لا يجوز لها سوى الحكم على الادارة بأداء مبالغ مالية وذلك في ثلاث حالات هي الصفقات والأشغال العمومية والمسؤولية. ونتيجة لذلك فإن التطبيق الصارم للمعيار قد يؤدي الى أن الطعون الراجعة نظريا للمنازعات الكاملة والداخلة في الحالات المذكورة لايمكن الحكم فيها، وبما أنه من غير المعقول أن يكون هناك نزاع دون وجود الجهة المختصة للبث فيه فإن المجلس الأعلى اضطر للتخفيف من حدة معيار التمييز بين الطلبين كي يقبل طلب الالغاء فيما يخص النزاعات التي قد تشكل في الواقع طلبات تتعلق بالمنازعات الكاملة والتي تمنع صيغة الفصل 8 على المحاكم الحكم فيها.

ويمكن أن يلاحظ من جهة أخرى أن المجلس الاعلى اقتصر بهذا على التطبيق الحرفي للفصل 14 الذي يمنع عليه قبول طلبات الالغاء عندما يمكن تقديم الطلبات المتعلقة بالمنازعات الكاملة، وهكذا متى كان في الامكان تقديم طلبات تتعلق بالمنازعات الكاملة نظرا للصبغة المحدودة التي يكتسيها اختصاص المحاكم أصبح من الممكن كذلك تقديم طلبات الالغاء بحيث تصير العملية في النهاية عملية بسيطة ويكفي البحث عما اذا كان النزاع يدخل أو لا يدخل في اختصاص المحكمة، وفي حالة الجواب بالنفي يمكن قبول طلب الالغاء، وحينئذ يقتصر على تقديم الطلب بصورة تمكن المجلس الأعلى من البث في إحدى طلبات الالغاء.

ب- الحالات الخاصة

توجد عمليا مجموعتان لبعض الحالات الشائكة:

1- النزاعات ذات الصبغة الذاتية ولكنها غير مالية: تنطبق هذه الحالة على الطلب الذي يلتمس فيه شيء آخر غير التعويض، وتعتبر المحاكم بطبيعة الحال غير مختصة في هذا الميدان اذ لايجوز لها سوى الحكم على الادارة بأنها مدينة، وحينئذ يقبل المجلس الأعلى طلب الالغاء مع العلم أن حكمين مميزين صدرا في هذه النقطة (المجلس الأعلى بتاريخ 26 يناير 1959 – كروسمان. الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 38 – وبتاريخ

10 يونيو 1960 السيدة برون – الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 113)، وكان الامر يتعلق في كلتا الحالتين بأعوان تربطهم بالحكومة المغربية عقود تدخل في نطاق الاتفاقية الثقافية المبرمة بين المغرب وفرنسا والتي تسند النظر في تسوية النزاعات الى المحاكم العادية، وإذا كانت هذه الاتفاقية التي اكتسبت قوة القانون تضيف بالفعل حالة اختصاص رابعة الى الحالات الثلاث المنصوص عليها في الفصل 8 من ظهير سنة 1913 فإنها طبعا لاتغير سلطات المحاكم العادية التي تختص فقط بالحكم على الادارة بدفع تعويضات، وبما أن السيد كروسمان يطلب بواسطة طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة إلغاء المقرر الذي يحرمه من الحق في التعويض عن الرحيل وهو طلب يكتسي بالفعل صبغة مالية، فإنه يحال الى المحاكم العادية وعلى العكس من ذلك فإن السيدة برون التي تطلب إلغاء المقرر الصادر بفسخ عقدها وهو طلب لايكتسي صبغة مالية يقبل طعنها من أجل الشطط في استعمال السلطة.

2– النزاعات ذات الصبغة المالية لكن لاتدخل في إحدى الحالات المقررة في الفصل 8

يضطر المجلس الأعلى هناك كذلك الى التسليم بقبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة رغم أن الأمر يتعلق بصفة غير مباشرة بطلب أداء مبلغ مالي لأن المتقاضي بدون ذلك لا يستطيع التوجه الى القضاء، وغالبا مابرز هذا المشكل بالنسبة لأعوان عموميين موظفين بعقد ولا تختص المحاكم العادية في شأنهم، لأن الأمر لايتعلق بصفقة عمومية ولا يوجد كما هو الشأن بالنسبة للعقود المبرمة في نطاق الاتفاقية الثقافية أي مقتضى خاص يسند الاختصاص الى المحاكم العادية. ونتيجة لذلك فإن هؤلاء الاعوان قد يحرمون في حالة نزاع ولو كان يكتسي صبغة مالية من تقديم أي طعن، لو لم يفتح لهم المجلس الأعلى أبوابه (المجلس الأعلى بتاريخ 9 يوليوز 1959 – أحمد بن يوسف – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 61 وبتاريخ 19 دجنبر 1959 – شوفريبي – الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 78 – وبتاريخ 10 يونيو 1960 سكوبا – الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى 57 – 60 – الصحيفة 123) وهكذا جاز لهؤلاء الأعوان تقديم طلب إلغاء مقرر يحرمهم من تعويض عن الرجوع الى الوطن أو من تعويض عن الاقامة لأنهم لم يكونوا يتوفرون على إمكانية تقديم الطلب الى المحاكم العادية (1).

---

(1) يجب فيما يخص التحليل الكامل للاجتهاد القضائي في الموضوع مراجعة دومنيك مايوت «الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في الميدان التعاقدي» – مجلة القانون المغربية – 1963 – ص 241 – راجع كذلك ميشيل روسي –دفع الطعن الموازي في المنازعات الادارية بالمغرب المشار اليه أعلاه.

-Dominique Maillot: Le recours pour excés de pouvoir en matière contractuelle, «Revue Marocaine de Droit», 1963 p. 247.

-Rousset (M): L'exception de recours parallèle dans le contentieux administratif au Maroc, op. cit, loc. cit.

غير أن المجلس الأعلى أول في نطاق واسع الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي قصد توحيد الطعون القضائية التي يمكن أن يقدمها جميع الاعوان العموميين، ورغبة في التبسيط قرر أن كل دعوى يراد بها التعويض عن ضرر يرتبط بالنظام الأساسي أو العقد يجب أن ترفع الى قاضي المنازعات الكاملة لأنه مؤهل وحده للنظر في وجود الضرر وإسناده وتقييمه، وفي مقابل ذلك فإن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يفتح بوجه عام لاقامة كل دعوى يراد بها أداء تعويض مالي مقرر في نص تشريعي أو تنظيمي أو في العقد الذي يربط العون بالجماعة العمومية (الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 20 مايو 1963 – السيد فور ضد مدينة الدار البيضاء مجلة القانون المغربية 1965 – الصحيفة 48 – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1964 – الصحيفة 51 – الغرفة الادرية مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 277).

ورغبة في توحيد وضعية الاعوان المتعاقدين الجاري عليهم القانون العام ووضعية الاعوان المتعاقدين الجاري عليهم القانون الخاص بالنسبة للطعون القضائية فإن المجلس الأعلى يقبل الطعن المقدم من أجل إلغاء مقررات العزل المتعلقة بعون يربطه بالادارة عقد من عقود القانون الخاص (الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى – العباسي عبد العزيز بتاريخ 25 نونبر 1966 – قضاء المجلس الأعلى – العدد 2 – نونبر 1968 – الصحيفة 102). وقد مدد المجلس الأعلى هذ الحل ليشمل أعوان المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 26 يناير 1977 – البداوي – المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد – 1978 الصحيفة 274 – أنظر ما سبق).

ويستدعي هذا القضاء إبداء ملاحظتين:

تتجلى أولهما في أن هذا القضاء يساعد على تسجيل فرق محسوس بالنسبة لمشكل تمييز المنازعات بين القضاء المغربي والقضاء الفرنسي وهو فرق يرجع الى أن المنازعات الكاملة، أضيق مجالا في التنظيم المغربي منه في التنظيم الفرنسي، الشيء الذي جعل بالتالي طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة أوسع نطاق.

وتتجلى الملاحظة الثانية في أن إصلاح سنة 1974 يحول اختصاص قاضي المنازعات الكاملة الى اختصاص عام مع العلم أن هذا الفرق يميل الى التقلص، لأنه أصبح في إمكان قاضي المنازعات الكاملة مع مراعاة الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية قبول كل طلب يتعلق بالقضايا الادارية، وكان من اللازم أن يترتب على ذلك تبسيط في مهمة المشتكي في البحث عن القاضي المختص، وكذلك التقليل من الاتجاه الرامي الى تقديم طلب التعويض في شكل طلب الالغاء (1).

---

(1) روسي: انعكاسات المعيار العضوي في – خمس وعشرين سنة من القانون المغربي – المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد – العدد 10 – 1981 – ص 39.

-Rousset (M): Les incidences du critère organique, in Vingt cinq ans de droit marocain, R.J.P.E.M. N° 10, 1981, p. 39.

الجزء الثاني

المنازعات المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة

يعرف القانون الاداري المغربي المبدأ الذي يقتضي أن تكون جميع قرارات الادارة مطابقة للقواعد القانونية الأعلى منها، غير أن هذا المبدأ لايمكن تطبيقه الا إذا كان محميا ببعض الضمانات أو كانت هناك وسيلة لحمل الادارة على احترامه، ويمثل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة التقنية التي تساعد القاضي على مراقبة عمل الادارة، وهذه هي الطريقة القضائية التي تهدف الى إلغاء القرارات الادارية غير المشروعة. وقد أحدث هذا الطعن في المغرب بالظهير الصادر في 27 شتنبر 1957 بشأن المجلس الأعلى (1).

وتسند الفقرة 2 من الفصل الأول من الظهير المذكور الوارد نصها كذلك في الفقرة 2 من الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية الاختصاص الى المجلس الأعلى للبث في «الطعون الرامية الى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الادارية للشطط في استعمال السلطة» ، غير أن المشرع بإحداثه هذا الطعن استجاب لمطلب عبر عنه القانون منذ زمن طويل ولم يفكر في أن يحدد بتفصيل القواعد المطبقة على النظام الجديد، وفسح بذلك المجال لنظر المجلس الأعلى الذي يمكن من خلال أحكامه إبراز المظهر الحالي للطعن، وبما أن هذا الطعن مستمد في مبدئه من أحد الأنظمة الأساسية للقانون الفرنسي فقد كان من الطبيعي أن يستمد منه كذلك كيفيات تطبيقه. غير أن اختلافات ملموسة تسجل بشأن بعض النقط وترجع أساسا الى كون قضاة المجلس الأعلى استطاعوا التوفيق بين الطعن وبين كل من متطلبات النظام القانوني والواقع المغربي.

ولهذا سيعنى بإبراز المظهر العام للطعن (الباب الأول) قبل الانصراف إلى دراسة قواعد المسطرة (الباب الثاني) والقواعد الجوهرية (الباب الثالث).

---

(1) يرجع في هذا الصدد الى ما سبق

الباب الأول

المميزات العامة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

يظهر الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بالنظر اليه من زاوية الطرق القضائية وحدها، بمثابة وسيلة عادية من وسائل المسطرة تهدف الى تمكين المواطنين من رفع طلبهم الى القاضي قصد إلغاء القرارات غير المشروعةالصادرة عن الادارة، والواقع أن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يمثل أكثر من ذلك لأن القضاء يصبح مصدرا حقيقيا للقانون في حالة انعدام قانون اداري وانعدام قواعد دقيقة كفيلة بإرشاد رجل الادارة في اتخاذ قراراته. ولايخفى ان نظرية مشروعية عمل الادارة قد برزت شيئا فشيئا بفضل وفرة احكام الالغاء التي وضحت الحالات التي كان فيها عمل الادارة غير مشروع ووفرة احكام الرفض التي بينت الحالات التي كان فيها عمل الادارة على العكس من ذلك عملا مشروعا، ولعله من العبث البحث في النصوص أو حتى في العروض الفقهية عن مجموعة منسقة توضح الطريقة التي يجب على الادارة اتباعها، ولكنه يعثر فقط من خلال الأحكام على تعداد طويل جدا للحالات التي يقرر فيها القاضي أن الادارة أحسنت أو لم تحسن التصرف، لذلك واستنادا الى أن القاضي قرر في حالة ما إلغاء المقرر بينما سمح باستمرار العمل به في حالة أخرى أمكن شيئا فشيئا التعرف على ما يجوز للادارة أن تقوم به وعلى ما يمنع عليها القيام به. ولم يأت بعد الوقت الذي يمكن فيه الفصل تماما بين قواعد القانون الاداري وعقوباتها القضائية، ويمكن التأكيد أن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يعتبر في آن واحد وسيلة لاحداث القانون الاداري وطريقة لاقرار هذا القانون، وهذا ما يفسر الاهتمام الذي يجب أن يعار إلى هذه المعالم الأساسية التي يمكن تصنيفها في ثلاثة أبواب: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعن يدخل في نطاق القانون العادي والطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة غير موقف للتنفيذ وأخيرا الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعن يرمي الى الالغاء.

الفرع الأول: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعن يدخل في نطاق القانون العادي

يكتسي الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة صبغة عامة على وجه الاطلاق فهو لبنة أساسية للقانون الاداري بحيث أن جميع قرارات الادارة يجب أن تخضع لمراقبة القاضي، وينتج ذلك بالذات عن الفصل الأول من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 الذي ينص على مايلي: «يحدث مجلس أعلى مقره بالرباط يعهد اليه بالبث في القضايا الآتية مالم يصدر نص صريح بخلاف ذلك:

1- طلب النقض.

2- طلبات الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة».

وينص الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية على نفس الصيغة تقريبا إذ جاء فيه:« يبث المجلس الأعلى ما لم يصدر نص صريح بخلاف ذلك في : 1- الطعون بالنقض، 2- الطعون الرامية الى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الادارية من أجل الشطط في استعمال السلطة». وبهذا يبقى دائما الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ممكنا أيا كان صاحب القرار وكيفما كانت طبيعته وأيا كان المشتكي، بشرط طبعا أن تكون القضية داخلة في نطاق القانون الاداري وأن تتوفر شروط القبول (انظر الباب الثاني) فالطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ممكن إذن ما لم يصدر نص صريح بخلاف ذلك، وقد ترتبت على تأويل هذه العبارة بعض الصعوبات، لأن بعض النصوص بالفعل تؤكد أنه من غير الممكن قبول أي طعن وذلك في صيغة غير واضحة الى حد ما، وعمليا أدى الامر بالمجلس الأعلى الى البث في نوعين من الحالات، حالات ما قبل احداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وحالات ما بعد إحداث هذا الطعن.

الفقرة 1- النصوص الصادرة قبل احداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

كثيرا ما سجلت في التشريع الصادر قبل سنة 1957 أحكام لا يمكن بموجبها تقديم أي طعن في قرار من قرارات الادارة وكان المشكل يتعلق بمعرفة ما اذا كان تقديم طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يسمح بالاستمرار في العمل بهذه الأحكام أو على العكس ينهي العمل بها، وقد أتيحت للمجلس الأعلى في حكم يتعلق بشركة الحمامات المغربية بتاريخ 23 يناير 1961 (الغرفة الادارية، مجموعة أحكام المجلس الأعلى، الصحيفة 38)، فرصة اتخاذ موقف صريح بشأن هذا المشكل، فقرر كما كان منتظرا أن القيود الواردة في النصوص الصادرة قبل إحداث المجلس الأعلى لم يكن في الامكان أن تهدف سوى الى تأكيد التشريع المطبق في ذلك العهد وليس الى المنع المسبق لطعن لم يحدث بعد، ويذكر المجلس الأعلى بأن استبعاد أي طعن، في وقت لم يكن يسمح فيه بتقديم أي طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات الادارية أمام محكمة ما لم يقصد منه سوى التذكير بمنع المحاكم من النظر في أي طلب يرمي الى الحصول على إلغاء قرار صادر عن إدارة عمومية، غير أن مقتضيات من هذا القبيل لايمكن أن تتعارض مع كون القرارات الادارية تبقى قابلة للطعن من أجل الالغاء الذي ينص الفصل الأول من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 على السماح برفعه مباشرة الى المجلس الأعلى ضد جميع القرارات كيفما كان الغرض منها الصادرة عن السلطات الادارية. واستنادا الى هذا يمكن أن تعتبر غير ذات قيمة جميع الصيغ الواردة في النصوص الصادرة قبل إحداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة والتي تحول دون تقديم الطعون في قرارات الادارة. غير أن هناك مشكلا أكثر صعوبة هو مشكل الصيغ المماثلة الواردة في النصوص الصادرة بعد سنة 1957.

الفقرة 2 – النصوص الصادرة بعد سنة 1957

ما هو ياترى الموقف الواجب اتخاذه ازاء نص تشريعي، لأن الحكم قد يكون مجردا من أية قيمة في نص تنظيمي أو إداري يستثني كل طعن في قرار للادارة؟ لا يمكن الجواب على السؤال بصيغة عامة على وجه الاطلاق بل ينبغي دراسة صيغة النص نفسه، واذا قرر المشرع استثناء الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، أو إذا قرر عدم إمكانية تقديم أي طعن بما في ذلك الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وجب طبعا اعتبار الاستثناء الصريح المنصوص عليه في الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957، ويتعين بالتالي على المجلس الأعلى رفض البث في الطلب المقدم اليه، وعلى العكس من ذلك إذ أقر المشرع مقتضيات عامة من هذا النوع: مثل «لايمكن تقديم أي طعن» جاز التسليم بأن الأمر يتعلق باستثناء صريح وبأن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ممكن، ويتعلق الأمر بتأويل نوعا ما ليبرالي، وهذا ما اتبعه المجلس الأعلى في إصدار حكم هام جدا يتعلق بوليليام وول بتاريخ 18 يناير 1963 (الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 126) حيث قرر أن صيغة: «تبث السلطة الادارية في القضايا دون امكانية الطعن في قرارها»، لا يمكن تأويلها باعتبار أنها تستثنى الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة (1).

الفرع الثاني: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة غير موقف للتنفيذ

إن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة المقدم بشأن قرار اداري لا يمنع الادارة من تنفيذ قرارها، وتنتج هذه القاعدة عن الفصل 15 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 الواردة صيغته حاليا في الفصل 361 من قانون المسطرة المدنية.

وهكذا فإن إيداع طعن ما لا يمس في شيء سير الادارة، وتستمد هذه القاعدة مبررها من أنه من الطبيعي نظرا لكون العمل الاداري مستوحى مبدئيا من الصالح العام أن لا يعرقل هذا العمل بمجرد إيداع طعن لأن ذلك قد يشجع المواطنين على استعمال وسائل مماطلة قد تتسبب في تأخير تنفيذ القرارات الادارية، غير أنه ينبغي التنبيه الى أن الادارة قد تتحمل المسؤولية في حالة ما اذا فرضت تنفيذ تدبير قد يثبت بعد ذلك أنه غير مشروع وهكذا اذا ألحق ضرر بأحد الخواص من جراء هذا التنفيذ أمكن منحه تعويضا في نطاق المنازعات المتعلقة بالتعويض، وهذا ما يفسر ان الادارة غالبا ما تضطر، ان لم يكن هناك داع

---

(1) أخيرا هناك مشكل لم يتأت حله لحد الآن وهو معرفة الغاية من أحكام ظهير 12 شتنبر 1963 التي تستثني كل طعن ضد مرسوم حل المجلس الاقليمي (الفصل 47) (أنظر ما سبق).

للاستعجال، الى تأجيل تنفيذ التدبير المقدم بشأنه طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، غير أن هذه القاعدة القاضية بعدم إيقاف التنفيذ على إثر تقديم الطعون قد تكون خطيرة في بعض الحالات عندما يمكن أن تترتب على التنفيذ أضرار فادحة لايتحمل التعويض عنها بإلغاء القرار فيما بعد أو حتى بمنح تعويضات، ولهذا قررت نفس النصوص أنه يمكن للمجلس بصفة استثنائية الامر بإيقاف تنفيذ المقررات الصادرة عن السلطات الادارية. وتوضح الصيغة كيف يحتفظ بهذه المسطرة لبعض الحالات الخاصة مما يفسر ان المجلس الأعلى إلتزم الاعتدال في استعمالها ونتيجة ذلك يجوز للطاعن بعد تقديم طعنه أن يلتمس من المجلس الأعلى إصدار الامر للادارة بأن لا تنفذ مؤقتا قرارها.

فما هي إذن الحالات التي يأمر فيها المجلس الأعلى بإيقاف التنفيذ؟ هناك حكمان يمكنان من معرفة قضاء المجلس في هذا الميدان: أولهما الحكم بتاريخ 13 يناير 1960 (فرع شركة الزيوت – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 97) الذي رفض به المجلس طلب إيقاف التنفيذ والثاني هو الحكم المشار اليه أعلاه بتاريخ 23 يناير 1961 (شركة الحمامات المغربية – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 38) الذي أمر فيه المجلس الاعلى على العكس من ذلك بإيقاف التنفيذ، ويمكن قبل كل شيء أن يلاحظ أن طلب إيقاف التنفيذ يجب أن لايقدم على انفراد بل لا يمكن تقديمه الا بعد طلب طعن من أجل الالغاء، أما الوسائل المفصلة المدلى بها لدعم الطعن الرامي الى الحصول على الالغاء، فيجب أن تتصف بدورها بالجدية الكافية كي تتوفر حظوظ كبيرة لقبول الطعن من حيث الجوهر، وهذا شرط قرره المجلس الاعلى بصريح العبارة، ويثير بعض الصعوبات، ويتجلى ذلك في أن المجلس الأعلى لا يهتم خلال دراسة طلب إيقاف التنفيذ بالنظر في جوهر القضية والا أدى به الامر الى البث في القضية بكاملها، ولكنه يتعين عليه القيام بدراسة أولى مختصرة للتأكد من أن الأمر لايتعلق بشكاية تظهر جليا انها ستبوء بالفشل، وقد يكون من غير الطبيعي في هذه الحالة الأمر بإيقاف التنفيذ لأن طلب المعني بالأمر سيرفض بعد ذلك كيفما كان الأمر، وإذا كان ينبغي أن تكون دراسة الجوهر مختصرة يجب على العكس من ذلك أن تكون دراسة مسألة قبول الطلب وافية تامة ولهذا يرى المجلس الاعلى أنه لايمكن الأمر بإيقاف التنفيذ الا اذا كان من الممكن قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في حد ذاته فمن الضروري إذن أن تكون جميع شروط القبول (انظر الباب الثاني) متوفرة ليتأتى الأمر بإيقاف التنفيذ. ولهذا ينبغي القيام بدراسة مفصلة كافية تفضي الى دعوى حقيقية مع تبادل المذكرات الشيء الذي يحتم طبعا أجلا معينا، و يؤدي أحيانا بالمجلس الأعلى الى حل مشاكل معقدة كما يتبين ذلك من الحكم الصادر بشأن شركة الحمامات المشار اليه أعلاه، ولعله من المشروع التردد في قبول صحة هذه الحتمية التي من شأنها أن تؤخر اتخاذ تدابير لايشك في ضرورة استعجالها لأنه يجوز للادارة تنفيذ قرارها طيلة مدة إجراء المداولة، ثم إن آخر شرط من شروط الأمر بإيقاف التنفيذ يتعلق بالضرر الذي قد يلحق

بالطاعن من جراء التطبيق الفوري للتدبير الاداري المطعون فيه، غير أن قرارات المجلس الأعلى في هذه النقطة يشوبها بعض الغموض ولايمكن سوى أن يسجل مع من يعلق على الحكم الصادر بشأن فرع شركة الزيوت المشار اليه أعلاه أن المجلس يرى في الأمر بإيقاف التنفيذ مسألة ظروف وملاءمة صرفة بحيث يتعين على الطالب أن يقنع المجلس الأعلى أن الضرر الذي سيلحقه من جراء التنفيذ سيكون في آن واحد خطيرا ومن الصعب التعويض عنه، وينبغي التذكير بأن الفصل 361 من قانون المسطرة المدنية يؤكد أن إيقاف التنفيذ لايمكن الامر به الا بصفة استثنائية واذا ظهر بالتالي أن ظروف القضية كفيلة بتبرير الحياد بعض الشيء عن المبدأ العام القاضي بعدم إيقاف التنفيذ على إثر تقديم الطعن (1).

وينتج أثر إيقاف التنفيذ عن طبيعة نظام الطعن نفسها لأنه متى استجاب المجلس لطلب المعني بالأمر منع على الادارة تنفيذ قرارها في انتظار صدور حكم المجلس في جوهر القضية، فإذا قبل الطعن أصبح منع التنفيذ نهائيا، وعلى العكس من ذلك اذا رفض الطلب استرجعت الادارة حرية عملها وجاز لها تنفيذ قرارها (2).

الفرع الثالث: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعن للالغاء

يراد بهذا الطعن إلغاء القرار الاداري، فإذا أثبت القاضي عدم مشروعية القرار حكم بإلغائه، وعلى العكس من ذلك اذا لم يقتنع بحجج الطالب ورأى أن القرار مشروع رفض

---

(1) طلبات وقف التنفيذ ليست كثيرة اذ تمثل 5% تقريبا من الطعون ونادرا ما يستجاب لها نظرا لتمسك المجلس الأعلى بالطابع الاستثنائي لهذه المسطرة، غير أنه يظهر أن المجلس الأعلى كان أقل تشددا في قرار 7 مارس 1980 جماعة الجانة – الملف عدد 70.449 حيث أن المجلس الأعلى لم يكن متشددا ووافق على وقف التنفيذ، ولعل هذا يدل على المرونة المطابقة لروح النظرية (راجع محمد الأمين بن عبد الله –امتيازات الدولة فيما يتعلق بالطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة – الرباط – 1981).

- Mohamed Amine ben Abdellah: les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir, Rabat 1981.

(2) لاتظهر فائدة وقف التنفيذ الا بالنسبة لأعمال الادارة التي توجه بواسطتها أمرا ما إلى أحد الخواص (طرد أحد الأجانب مثلا) أو التي تخول امتيازا للغير (تعيين). ويكون عديم الأثر ان تعلق برفض أداء رخصة لأنه يجعل المعني بالأمر في وضعية الطالب الذي لم يتلق الجواب بالنفي، إن الرفض كما هو الشأن بالنسبة لالغاء الرفض لايؤدي الى منح الترخيص المطلوب.

الطلب، وهكذا فإن طبيعة الطعن نفسها تحد من سلطات القاضي الذي ليس أمامه سوى حلين: فإما أن يلغي القرار وإما أن يرفض إلغاءه، ولايستطيع اتخاذ أي تدبير آخر أو سلوك أي طريقة أخرى، ولايجوز للقاضي على الخصوص أن يبدي استنتاجاته من الالغاء لأنه لايجوز له أمر الادارة باتخاذ أي تدبير، وأكثر ما يمكن أن يقوم به في بعض الحالات هو أن يعطي نظرة عامة عن الحل مع بيان ماكان من المشروع القيام به، ألم يكن بالأحرى والاولى أن يسمح له بإعداد القرار المشروع العمل به مكان القرار المحكوم بإلغائه؟ لايتوفر المجلس الأعلى في هذا المجال سوى على إمكانية الحكم بالالغاء الجزئي للقرار بحيث يستطيع المجلس إلغاء تدبير «باعتبار أن له أثرا رجعيا» (المجلس الاعلى بتاريخ 28 مايو 1959 – محمد ولد محمد دار الشريف – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 50)، غير أنه لايجوز إصدار مثل هذا الحكم الا اذا كان القرار لايؤلف كلا لايتجزأ.

ومن البديهي أن آثار الحكم تختلف اختلافا تاما بحسب ما اذا كان الأمر يتعلق بإلغاء قرار أو على العكس من ذلك برفض الطعن.

الفقرة 1 – آثار إلغاء القرار الاداري

لالغاء قرار اداري عن طريق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة أثران أساسيان يتجلى أولهما في إزالة الاثر الرجعي للقرار بحيث يعتبر القرار كأنه لم يوجد قط وتزول آثاره حتى في الماضي، ومن البديهي أن الاثر الرجعي يصطدم بحدود ترجع الى طبيعة الأشياء نفسها وأنه من غير الممكن عمليا تنفيذ قرار وقع إلغاؤه، ويتجلى أثر الالغاء الثاني في أنه يلزم الجميع حيث أن قرار القاضي يكتسب مطلقا قوة الشيء المقضي به.

أ– التحليل النظري لآثار الالغاء

ينبغي هنا البحث عن نتائج انهاء الاثر الرجعي للقرار الاداري بالنسبة لمختلف فئات المعنيين بالأمر.

1– الطاعن: تترتب على نجاح الطاعن في مسعاه عدة نتائج يمكن تحديدها انطلاقا من الفكرة القاضية بأنه ينبغي أن يجد نفسه في وضعية كما لو أن القرار لم يصدر، والواقع أن الفائدة تختلف بحسب الوضعية التي كان فيها قبل صدور القرار الاداري، فإذا ترتب على القرار الاداري المس بوضعية كان يستفيد منها وجب أن يجد نفسه في الوضعية السابقة، ولهذا فإن الموظف الذي وقع عزله يرجع الى منصبه وصاحب السيارة الذي سحبت منه رخصته بصورة غير مشروعة ترجع اليه هذه الرخصة وهكذا دوالبك، ولكن عندما يطلب

المواطن من الادارة تدبيرا ما ويرفض له ذلك بصفة غير مشروعة فإن إلغاء الرفض لايعتبر بمثابة منح الفائدة المطلوبة ويتجلى ذلك في أن إلغاء رفض غير مشروع لرخصة السياقة لايعني تسليم هذه الرخصة كما أن إلغاء رفض غير مشروع للتقييد في قائمة للأهلية بخصوص المشاركة في مباراة وإلغاء مباراة لايعتبران بأي وجه من الوجوه تقييدا في القائمة ونجاحا في المباراة، وينبغي فقط التسليم بأن الرفض لم يقع وبأن الطاعن الراغب في استئناف المسطرة يجد نفسه من جديد في وضعية الطاعن الذي لم يقع البث في أمره، ويمكن حينئذ أن تتخذ الادارة نفس القرار.

ويمكن بوجه عام أن يحصل الطاعن اذا ألحق به القرار غير المشروع ضررا على تعويض عن طريق إبراز مسؤولية الادارة (أنظر الجزء الثالث).

2- الغير: يتجلى الأثر المطلق لقرار الالغاء في أنه يفرض سواء على الغير أو على الأطراف في الدعوى وبذلك يتحمل الغير مساوىء إلغاء القرار أو يستفيد من منافعه. وهكذا اذا كان الطعن موجها ضد قرار تنظيمي مثل منع وقوف السيارات انتهى العمل بهذا القرار بالنسبة للجميع وجاز للغير المطالبة بإلغاء القرار، وبما أن هناك حالات يكون فيها هذا الأثر على الغير محسوسا بل مضرا فقد كان من المنطقي تخويل الغير إمكانية الاحتجاج وهذا هو تعرض الخارج عن الخصومة المنصوص عليه بصريح العبارة في الفقرة ج من الفصل 379 من قانون المسطرة المدنية (1).

وهناك مثال يبرز بوجه خاص فائدة هذه الطريقة من طرق الطعن ويتجلى في أن موظفا يعزل من مهامه ويصبح منصبه شاغرا فيعين خلف له، ثم يستاء الأول من عزله ويقدم طعنا مع اثبات عدم مشروعية القرار فيحصل على إلغائه وإذ ذاك يترتب على رجوعه الى منصبه عزل خلفه الذي يستاء بدوره والذي يجوز له أن يطلب من المجلس الأعلى النظر من جديد في

---

(1) تنص الفقرة ج من الفصل 379 على مايلي: «يقبل تعرض الخارج عن الخصومة ضد القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى في طعون الغاء مقررات السلطة الادارية».

الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 8 يونيو 1964 – بنهايم ضد رئيس الحكومة – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1964 – ص 451 – لايقبل أعضاء شركة تعاونية في تعرض الخارج عن الخصومة ضد قرار صادر بشأن طعن قدمته الشركة التعاونية التي ينتمون اليها.

الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – شركة الزيوت المغربية بتاريخ 20 يوليوز 1964 – حكم غير منشور: لايمكن أن يمس القرار الصادر برفض الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بأي حق يملكه الغير ولهذا فإن شركة الزيوت المغربية لافائدة لها في تقديم تعرض الخارج عن الخصومة.

وينص الفصل 303 ومايليه من قانون المسطرة المدنية على شروط تعرض الغير الخارج عن الخصومة.

القضية كما يجوز له الادلاء بالحجج التي تثبت حسب رأيه ان عزل سابقه كان مشروعا. ومن البديهي أن هذه الامكانية ضرورية على المستوى النظري ولكنها قليلا ما تكون لها نتائج عملية لأن المجلس الأعلى عند إلغائه لقرار العزل فهذا يعني أنه اكتشف وجها من وجوه عدم المشروعية وقد يحتمل ان يغير رأيه وأن ينكر وجود عدم مشروعية سبق أن أقرها.

3- المحاكم: ان القرار الذي وقع الغاؤه لايجوز طبعا أن تطبقه المحاكم كيفما كانت سواء التي تنظر في القضايا الادارية والمدنية أو الجنائية لأن النظام المعلن عن إلغائه لايمكن أن يستعمل أساسا لاجراء متابعات فيما بعد، وهنا تنبغي الاشارة الى انعدام الاشهار الرسمي لقرارات الالغاء ومما يؤسف له في هذا الصدد أن قرارات الالغاء لاتكون موضوع اشهار مماثل للاشهار الذي تستفيد منه قرارات الادارة لان نظاما ما ينشر بالجريدة الرسمية ثم يقع إلغاؤه يجب أن ينشر إعلان بذلك في نفس الجريدة الرسمية حتى يكون الجميع على علم بانهاء العمل بالنظام المذكور، ومما يؤسف له كذلك أن قرارات المجلس الأعلى لاتنشر بصورة منسقة ومنتظمة وهذا ما يؤدي في غالب الأحيان الى ان المحاكم نفسها تستمر في تطبيق نص سبق إلغاؤه ولم يبق له وجود قانوني وذلك بمجرد جهل منها.

4- الادارة: لاتستطيع الادارة الاستناد الى قرار وقع إلغاؤه لأنه يعتبر وكأنه لم يكن له وجود زيادة على أن الادارة ملزمة بإرجاع الأمور الى نصابها كما ان القرار موضوع الطعن لم يتخذ أبدا، ومن البديهي أن يثير هذا الأثر الرجعي صعوبات في عدد من الحالات. ويتجلى ذلك على الخصوص فيما يتعلق بالوظيفة العمومية، وهكذا فإن الموظف المعزول من مهامه أو المفصول عن عمله بكيفية غير مشروعة يجب بالاضافة الى ارجاعه الى منصبه القيام باعادة النظر في حالته الادارية (1) بل يجب على الادارة استيناف العمل عند الاقتضاء بالترقيات التي يكون الموظف قد اكتسب الحق فيها خلال مدة إبعاده عن منصبه بصفة غير مشروعة وإذا كانت لاتلزم بأداء مرتبه نظرا لعدم قيامه بالعمل فإنها تلزم فقط بدفع تعويض له عن الضرر الذي لحق به، ولايترتب على الالغاء بالضرورة منع الادارة من اتخاذ قرار مماثل للقرار الذي وقع الغاؤه ولاسيما اذا جاء قرار الالغاء على اثر عيب شكلي أو عدم الاختصاص، وحينئذ يجوز للادارة اتخاذ قرار مماثل في مضمونه مع احترام الشكل المطلوب أو مع اسناد اتخاذه الى السلطة المختصة، والواقع أن المشكل الاساسي يكمن في قبول الادارة الخضوع لقرار القاضي.

---

(1) الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 18 يوليوز 1963 – ماليي – مجموعة احكام المجلس الاعلى – ص 183.

ب – آثار الالغاء على المستوى العملي

ينبغي هنا التساؤل عما اذا كانت الادارة عمليا تقبل الامتثال لقرار القاضي وعما اذا كانت توجد هناك وسائل لاجبارها على ذلك، وقد لا يعقل الادعاء أن العاملين بالادارة يمتثلون دائما وعن طيب خاطر للقرارات التي يصدرها القاضي، وقد لايهمهم كذلك أمر إلغاء قرار من قراراتهم لانهم لايعيرون أهمية بالغة الى ذلك، غير أن هناك حالات لايقبل فيها المتصرف المسؤول عن مصلحة ما أن يلغي قرارا يعتقد انه لازم من لدن سلطة أخرى انها غير ملمة بحتميات العمل الاداري، ولهذا فإنه يميل الى محاولة تخليص قراره من تطبيق قرار المجلس عليه ، ولايخفى أن المشكل المتعلق بتنفيذ الادارة لقرارات الالغاء التي يصدرها القاضي بخصوص الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يعتبر مشكلا أساسيا، وأحسن مثال على ذلك المقولة المشهورة التي جاءت على لسان جاكسون رئيس الولايات المتحدة 1832 في حق القاضي مارشال رئيس المجلس الأعلى للولايات المتحدة :«لقد أصدر مارشال حكما فلينفذه ان استطاع»، وعندما يمتنع أحد الخواص عن تنفيذ قرار قضائي يلتجيء الى القوة العمومية لاجباره على ذلك ولكنه من البديهي أن لاتتبع نفس الطريقة فيما يخص الادارة، ولهذا لايمكن أن يؤمل التنفيذ الا اعتمادا على حسن ارادة الادارة أو على حسن سير الدواليب الداخلية للجهاز الاداري.

وتسجل عمليا امتناعات مختلفة عن التنفيذ يتجلى أهمها في السكوت والجمود بحيث تلتزم الادارة الصمت وتمتنع عن العمل، فإذا وجه اليها طلب لاتجيب عليه، واكثر من هذا تتخذ الادارة بكل بساطة القرار الذي وقع الغاؤه متبعة في ذلك نفس الاجراءات التي أدانها المجلس الاعلى (1)، وبطريقة اكثر دقة واحكاما تتخذ الادارة قرارا مخالفا يفضي عمليا الى نفس النتيجة التي كان يرمي اليها القرار المعلن عن إلغائه أو تسعى في الحصول على اقرار تشريعي يكون في مأمن من كل طعن .

وأمام مثل هذه المواقف يمكن التساؤل عن الوسائل التي يمكن بها اجبار الادارة على التنفيذ، الحقيقة أنه ليس هناك سوى طرق غير مباشرة وذات فاعلية نسبية، وتتعلق اهم وسيلة بطبيعة الحال بالالتجاء الى السلطة التسلسلية أو الى السلطة المعهود اليها بالوصاية وبحث الادارة العليا على تذكير العاملين فيها بضرورة احترام القانون غير أن هذه الوسيلة ليست

---

(1) ورد مثال على ذلك في قرار المجلس الأعلى بتاريخ 24 نونبر 1967 (أبو قاسم العلوي – الملف رقم 24961) الذي لاحظ فيه أن احدى قراراته المتعلقة بنفس الطاعن بتاريخ 22 فبراير 1965 بقيت عديمة الأثر (أورده محمد الأمين بنعبد الله).

الوضعية أن تعرض الغير لا يقبل ضد قرارات الرفض لأنها لاتشمل الغير ولا يمكن بالتالي أن تلحق بهم ضررا، ويتعين إذن على الغير الطعن في القرار الذي يريدون إلغاءه (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 20 يوليوز 1964 – شركة الزيوت المغربية – الحكم غير المنشور المشار اليه اعلاه).

ولا يفيد الرفض بأي وجه من الوجوه أن القرار مشروع ولكنه يفيد فقط أن الطاعن لم يستطع إبراز عدم مشروعيته،ويؤدي كذلك الى أن كل شخص آخر يستطيع تقديم طعن دون أن يحتج عليه بقوة الشيء المحكوم به، غير أن الطاعن الجديد اذا اكتفى بالاستناد الى نفس الحجج كان طعنه عمليا غير موفق (1).

(1) ان كون رفض الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة لايعتبر براءة تضفى المشروعية على القرار الاداري، من نتائجه أن الدفع بعدم المشروعية عندما يكون كذلك ممكنا –يجوز رفعه الى القضاء ولاسيما المحكمة الجنائية بمناسبة دعوى أخرى قد يثار خلالها القرار الذي رفض المجلس الأعلى إلغاءه (راجع ما سبق).

الباب الثاني

شروط قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

يجب كي يستطيع القاضي الذي يرفع اليه الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة البث في مشروعية قرار اداري ان يستوفي الطلب بعض الشروط، وهكذا يجب على الطاعن أن يدلل بعض العراقيل الأولية قبل أن ينظر في جوهر مطلبه اذ يتعين عليه أن يثبت أن طعنه يتوفر على بعض الشروط التمهيدية المدعوة شروط القبول والمبينة في الفصل 355 من قانون المسطرة المدنية، ومما تجدر الاشارة اليه أن هذه الشروط ينبغي أن تتوافر بكاملها وأن اغفال أي شرط منها يؤدي حتما الى رفض الطعن دون النظر في جوهره.

وتتعلق شروط القبول بالطاعن أو بالقرار موضوع الطعن أو بالمسطرة أو بانعدام طريقة قانونية أخرى.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن

تطرح هنا مسألة معرفة من يجوز له تقديم طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، وبما أن الأمر يتعلق بمسطرة تهدف الى احترام الوضعية القائمة أي المشروعية فقد يظهر أنه يجوز للجميع تقديم هذا الطعن وتنصيب أنفسهم بذلك لمراقبة الادارة، واعتبر الطاعن في بعض الأحيان وكأنه ممثل الضمير العام يسجل أوجه عدم المشروعية ويحمل الادارة على حسن التصرف. وقد يفضي هذا المفهوم الى اعتبار الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة عملا شعبيا واسع النطاق. غير ان اعتبارات عملية تحول دون قيام جميع المواطنين بإجراء المسطرة كما يريدون على حساب الادارة لأن ذلك يحتمل أن يؤدي الى ارهاق المجلس الأعلى والى الاكثار من عدد الدعاوى غير المفيدة أو المقلقة. ولهذا ظهر أنه من الملائم الحد من عدد الطاعنين مع مراعاة متطلبات العدالة. ففرضت اذن على الطعن من اجل الشطط في استعمال السلطة القواعد العامة للمسطرة وألزم الطاعن باثبات اهليته ومصلحته.

ولايثير شرط الاهلية أية صعوبة لأنه شرط يطالب بتوافره بالنسبة لجميع أعمال الحياة القانونية. ومن البديهي أن الفرد لايجوز له تقديم طعن إن كان غير أهل لذلك وأن أي مجموعة لاتستطيع ذلك أيضا إن لم تكن تتوفر على المسؤولية المعنوية أي ان لم تكن مشكلة بصفة قانونية. ويظهر أن شرط الأهلية المذكور لم يثر أدنى صعوبة أمام المجلس الاعلى (1).

---

(1) فيما يخص الجمعيات غير المصرح بها والجمعيات التي وقع حلها راجع العنتري، المنازعات الادارية بالمغرب – أطروحة مقدمة في باريس – 1980 – ص 170.

- Antari: Le contentieux administratif au Maroc, Thèse Paris, 1980, p. 170.

أما شرط المصلحة فيعتبر أكثر دقة وأهمية لأنه يمثل شرطا أساسيا في المسطرة وينطبق عليه عادة المثل القائل «لادعوى بدون مصلحة». وبما أنه ليس من المعقول أن يتمتع شخص لا مصلحة له في القضية بالحق في طلب إلغاء قرار لايهمه في شيء فقد فرض على الطاعن إثبات المصلحة التي يتوخاها من الطعن. ويمكن تحديد المصلحة باعتبارها رابطة بين الطاعن والقرار المطعون فيه بحيث يجب أن تكون هناك علاقة بين من يقدم الطعن وبين القرار موضوع الطعن. وليس من اللازم الاستناد الى حق ثابت ولكن ينبغي أن يكون الطاعن في وضعية تدعو الى التشكي من القرار أكثر من أي كان. ويجب أن ينفصل عن العموم. ويعتبر هذا الشرط مرنا الى حد ما لأنه يكفي أن يثبت الطاعن بأية صفة كانت ولو بصفة معنوية أن القرار المطعون فيه يلحق به ضررا أو يسبب له مضايقة ما.

وعندما يكون الطاعن فردا يمكنه بكل سهولة إثبات مصلحته متى أثرت الادارة بقُرارها في ماله أو مهنته أو ممتلكاته أو حتى في راحته، بل ويجوز الطعن في القرار الذي يمس بممارسة حرياته أو بعواطفه. غير أنه يظهر أن هذا المشكل الذي صدرت بشأنه أحكام عديدة في القضاء الفرنسي ولاسيما إبان ظهور نظرية الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، لم يخلق لحد الآن صعوبات أمام المجلس الأعلى ويرجع ذلك أساسا إلى أن تكاليف الطعن التي تعتبر أكثر ارتفاعا منها في فرنسا تجعل الطاعنين الذين ليست لهم مصلحة في ذلك ينسحبون من تلقاء أنفسهم.

وأكثر من هذا هناك مشكل الطعون التي تقدمها مجموعة أو نقابة أو جمعية لأن الهيئات أصبحت تنزع أكثر فأكثر الى الحلول محل الافراد في القيام بدور مراقب الادارة ومرشدها. وتقتضي الفكرة الرئيسية في هذا المجال أن الهيئة لايمكنها الدفاع سوى عن مصالح جماعية وليس عن مصالح فردية. وستكون هناك بعض الصعوبات عندما تطعن الهيئة في قرار عام اذا كان يمس بالمصالح التي تدافع الهيئة عنها. ويستطيع نادي السيارات على سبيل المثال أن يطعن في جميع الأنظمة المتعلقة بالسير ولكنه لايجوز له الطعن في القرار الذي يحدد سن الدخول الى المدارس في حين ان ذلك يجوز لجمعية آباء التلاميذ.

ورعيا لذلك ينبغي مقارنة هدف الهيئة بالتدبير الذي تطعن فيه. وهذا بالضبط ما قام به المجلس الأعلى في حكم بتاريخ 16 يوليوز 1959 (الجمعية الطنجوية المهنية والاقتصادية والاجتماعية – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 72)، ويتعلق الأمر في هذا الصدد بهيئة مهنية طعنت في قرار اداري رأى المجلس أنه يضايق كافة أعضاء الجمعية.

وستكون الصعوبات أكثر تشعبا عندما يكتسي القرار موضوع الطعن صبغة تدبير فردي ويتعلق بشخص معين. ومن المؤكد أن القرار الفردي يمكن أن يمس بالمصلحة

الجماعية، ويتجلى ذلك على سبيل المثال في أن التعيين غير القانوني للموظفين يمكن أن يمس سواء بمصلحة هيئة الموظفين المزاولين عملهم أو بمصلحة مجموع المترشحين للوظيفة العمومية، وعلى سبيل القياس فإن العزل غير القانوني يشكل سابقة خطيرة التي من المشروع أن ينزعج لها مجموع الهيئة، واذا كان التدبير الفردي الذي يمكن أن يمس بالمصلحة الجماعية لايناقش سوى الى حد ما فليس معنى ذلك فسح المجال بالضرورة للهيئة قصد الطعن في هذه التدابير الفردية لأنه ينبغي ألا تحل محل الافراد في الدفاع عن مصالحهم أو العمل من غير رضاهم.

ويؤدي الأمر عمليا الى القيام ببعض التمييز. فبالنسبة لقرار يمنح فردا معينا إجازة او رخصة أو ترقية أو تعيينا وهو القرار الذي سيصطلح عليه بالموجب يجوز للهيئة المدافعة عن مصلحة جماعية أن تقدم طعنا بشأنه لأنه ليست هناك مصلحة فردية مرجحة (1). وهكذا فان التعيين في منصب ضمن شروط غير قانونية يصبح لهيئة الأعوان المؤهلين لشغل هذا المنصب تقديم طعن بشأنه لان هذه الدعوى لايقيمها طبعا المستفيد من التدبير. وفي مقابل ذلك اذا كان القرار سلبيا أي عندما يرفض منح رخصة أو يقضي بعقوبة أو يعزل موظفا من عمله لايجوز للهيئة الطعن في هذه التدابير لان هناك فردا له مصلحة خاصة ويجب أن يتولى إقامة الدعوى بنفسه. وبهذا يجوز للموظف المعزول وحده الطعن في تدبير العزل وليس لهيئة الموظفين. وتعتبر الوضعية هنا مخالفة تماما للوضعية السابقة نظرا لوجود مصلحة فردية مرجحة. وإذا سمح للهيئة بالطعن في التدبير امكن إلغاء هذا التدبير من غير أن يكون المعني بالأمر أصلا قد قام بأي عمل. ويترتب على ذلك تمكين الهيئة من الحلول محل الافراد في الدفاع عن مصالحهم. غير انه ينبغي أن يتحمل هؤلاء الأفراد مسؤولياتهم لأن الموظف المعزول الذي لايستاء من هذا التدبير ينبغي أن لا يلزم بتقديم طعن لا يرغب فيه. وفي هذه الحالة تخول الهيئة عملا بالفصل 377 من قانون المسطرة المدنية، إمكانية التدخل في النزاع. ومتى قام المعني بالأمر شخصيا بتقديم طعنه جاز للهيئة الانضمام اليه وتعزيزه في ادعاءاته إن كانت هناك طبعا مصلحة جماعية. ويهدف هذا التدخل الى دعم صاحب الدعوى في حججه ولاسيما الى الحصول على تعميم القرار ليشمل أوفر عدد من الافراد.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالقرار موضوع الطعن

يهدف الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة خصيصا الى إلغاء القرارات الادارية. ولهذا يظهر أن وجود قرار إداري يعتبر بمثابة الشرط اللازم والكافي لقبول الطعن. واذا

(1) غير أن المجلس الأعلى رفض الطعن من أجل الالغاء الذي قدمته الجامعة الوطنية لأرباب النقل بالمغرب بتاريخ 23 مارس 1964 (حكم غير منشور) ضد الرخص المسلمة لمقاولات النقل معتبرا في ذلك «أنها ليست مؤهلة للحلول محل أرباب النقل الذين يعنيهم الأمر مباشرة والذين يعملون على انفراد أو بواسطة نقاباتهم المحلية المنتمية الى هذه الجامعة».

كانت هذه الصيغة صحيحة في الجملة فإنه ينبغي مع ذلك أن تكون أكثر دقة لأن حدود القرار الاداري ليست دائما واضحة ولأنه من بين القرارات الادارية لا يمكن أن تكون موضوع طعن سوى القرارات التي تترتب عنها آثارا حقيقية.

الفقرة 1- استثناء القرارات التي لاتشكل قرارات إدارية

لايجوز الطعن الا ضد القرارات الخاضعة للقانون الاداري. وتبرز هنا في نطاق واسع المشاكل القريبة من المشاكل التي اعترضت تحديد نطاق «القضايا الادارية» (انظر ما سبق)

أ- استثناء الأعمال التشريعية

من البديهي رعيا للغرض من الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة المعتبر وسيلة لمراقبة الادارة أن لا تحال القوانين على المجلس الأعلى بقصد الغاء محتمل لأن الأمر يتعلق اذ ذاك بمراقبة دستورية القوانين وليس بمراقبة للمشروعية. واذا كان هذا الاستثناء لايثير أية صعوبة في مبدئه فإن بعض الصعوبات تعترض تطبيقاته لأن هناك العديد من القرارات التي تعتبر طبيعتها غير ثابتة والتي يتردد في ادراجها بصنف الأعمال التشريعية أو صنف القرارات الادارية. وترجع هذه المسألة اساسا الى النظام الدستوري حيث يمكن أن تقدم بشأنها أجوبة مختلفة بحسب الفترة المقصودة وبالضبط بحسبما اذا كان الأمر يتعلق بأعمال أعدت قبل الأمر بتنفيذ الدستور بتاريخ 14 دجنبر 1962 بحكم نظام هذا الدستور أو بحكم السلطات الخاصة أو بحكم دستوري 1970 - 1972.

1- قبل الدستور

يتعلق المشكل الأساسي فيما يخص الأعمال المتخذة أثناء النظام السابق لشهر دجنبر 1962 بمعرفة ما اذا كانت الظهائر قابلة أو غير قابلة للطعن فيها مع العلم أن هذه المسألة أحيت جدلا فقهيا قديما بشأن الطابع القانوني للظهير (1).

---

(1) لقد ورد عرض مفصل للمسألة في كتاب الحبابي: «الحكومة المغربية في مطلع القرن العشرين» - الطبعة التقنية لافريقيا الشمالية - الرباط 1957 - ص 35 - وفي كتاب أوليفيي رونارد بايان: التجربة المغربية في وحدة القضاء وفصل المنازعات، باريس - L.G.D.J. 1964 من ص 210 الى 233 - وفي بحث دكرو: عاهل المغرب المشرع «مجلة الغرب الاسلامي والبحر الابيض المتوسط» 1967 - ص 31.

-Lahbabi: Le gouvernement marocain à l'aube du XX^{e} siècle. éd. techniques Nord-africaines, Rabat 1957, P. 35.

-Olivier Renard-Payen: l'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, Paris, L.G.D.J. 1964, pp. 210 à 233.

- Decroux: Le souverain du Maroc, législateur, in «Revue de l'occident Musulman et de la Méditerranée» 1967, p. 31.

ونشأ المشكل عن كون الملك اضطر نظرا لتداخل السلطات أن يتخذ بظهير سواء تدابير ذات صبغة عامة لاينازع في طابعها التشريعي أو تدابير ذات صبغة فردية تقترب بكثير من التدابير المتخذة عادة عن طريق قرارات ادارية ولهذا وقع التسليم في عهد الحماية بضرورة التمييز في النطاق العام للظهائر بين الظهائر التي كانت تكتسي طابعا تشريعيا لاشتمالها على أحكام ذات صبغة عامة وغير شخصية وبين الظهائر التي كانت تكتسي طابعا اداريا، أو الظهائر المراسيم التي كانت تتعلق بتدابير فردية. ووقع تأكيد هذا الطرح بقرار لمحكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 4 مايو 1944 – جماعة تمسكلفت – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 1944 – الصحيفة 439 :« حيث أن الضرورة تدعو في المغرب الى التمييز بين الاحكام التشريعية بحسب مضمونها التي تكون لها قوة القانون وبين الاحكام التي تعتبر بمثابة مرسوم». وجاء تأكيد هذه الوضعية من لدن محكمة النقض والابرام في حكم بتاريخ 3 يوليوز 1956 (نقض مدني – أرملة كازيس – الدولة الشريفة – نشرة سنة 1956 – القسم الأول الصحيفة 226). غير أن الأهمية العملية لهذا الاجتهاد القضائي بقيت مقتصرة على ميدان الدفع بعدم المشروعية لأن المحاكم لم تكن لها اذ ذاك كيفما كان الحال سلطة الغاء القرارات الادارية. وعلى العكس من ذلك أصبحت أهميته بالغة في الوقت الذي أحدث فيه طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وكان يتعين على المجلس الاعلى ان يتخذ موقفا وأن يؤكده في قبول الطعن الموجه ضد بعض الظهائر أو أن يرفضه باعتبار جميع الظهائر غير قابلة للطعن فيها. وسرعان ما سنحت الفرصة وأتيح للمجلس الاعلى في حالة واضحة بصفة خاصة أن يدين بصيغة لا التباس فيها نظرية الظهير المرسوم (المجلس لاعلى بتاريخ 18 يونيو 1960 – عبد الحميد الزندة – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 136). ويتجلى ذلك في أن صاحب الدعوى أوقف عن مزاولة مهام القاضي بظهير وقدم بشأن هذا الظهير طعنا من أجل الشطط في استعمال السلطة دفعه المجلس الأعلى بعدم القبول رغم أن الامر يتعلق بتدبير فردي. وامتنع المجلس بهذا من قبول أي تمييز في الظهائر مؤكدا أن كل نص متخذ في هذا الشكل يجب اعتباره مستثنى من مجال تطبيق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة. ورفض المجلس الأعلى من جديد طعنا مقدما ضد ظهير مؤكدا أنه لايجوز له باعتباره القاضي المختص بتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطة الادارية النظر في قرار فردي «صادر عن الملك في شكل ظهير» (الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 15 يوليوز 1963 – بنسودة عبد الله – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1964 – الصحيفة 206 مجموعة أحكام المجلس الاعلى الصحيفة 173). واذا كان المجلس يرفض القيام بأي تمييز في نطاق الظهائر فإن احترامه لاصناف النصوص القانونية يجعله لا يؤكد الصبغة التشريعية لجميع الظهائر. ويقتصر على رفض الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة استنادا الى صفة صاحب القرار، الملك، وشكل القرار: ظهير.

وهل من حاجة الى التأكيد أن هذا القرار يرتكز على القواعد الدستورية للاختصاص الملكي حسبما هي محددة وقت اتخاذ الظهير موضوع النزاع أي قبل دستور سنة

1962؟ لم يكن في الامكان من الناحية القانونية استنتاج أي شيء فيما يتعلق بموقف المجلس الاعلى بالنسبة للمراسيم الملكية المتخذة في ميدان القضايا الادارية على أساس أحكام دستور سنة 1962 أو بالنسبة للظهائر المتخذة في هذا الميدان منذ يناير 1969 ثم على أساس دستوري سنة 1970 و 1972.

2- في عهد دستور 10 مارس 1972 (1)

أهم الاحكام الاساسية في هذا الميدان هي أحكام الفصول 44 و45 و46، ومن السهل تحديد القانون والتعريف به لأنه يحظى بمصادقة البرلمان عليه ولا يقبل طبعا أي طعن ضده لان الفصل 4 ينص على أنه أسمى تعبير عن إرادة الامة وعلى أنه يجب على الجميع الامتثال له. غير أن ميدان القانون محدد بصريح العبارة في الفصل 45 ولايجوز للمشرع التدخل إلا في بعض الميادين مع العلم أن الميادين الاخرى تدخل في نطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول وتعتبر بذلك لامحالة قرارات ادارية. وبين هذين الصنفين الواضحين الى حد ما واللذين يشك شيئا ما في طبيعتهما توجد قرارات مختلفة أقل ما يقال عنها أن طابعها التشريعي أو الاداري غير جلي.

وتنطبق هذه الحالة قبل كل شيء على مراسيم القوانين المنصوص عليها في الفصل 54 الذي يمكن بموجبه للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الامر مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة اثناء الدورة الموالية العادية لمجلس النواب. ويتبين من الاسم بالذات الذي وقع اختياره أن طبيعة هذه النصوص غير مؤكدة بالقدر الكافي. وقد ينزع الانسان بسبب تدخل اللجان البرلمانية الى الاعتقاد أن الامر يتعلق أساسا بمسطرة تشريعية خاصة وأن النصوص المعدة بهذه الكيفية يجب أن تدرج في صنف النصوص التشريعية وكيفما كان الحال اذا كان هناك شك مادام لم يصادق عليها فإنه من غير المنازع فيه أن هذه النصوص تصبح بعد المصادقة عليها قوانين بكل ما في الكلمة من معنى.

وينص الفصل 44 من جهة أخرى على مسطرة تأهيل لفائدة الحكومة تتجلى في أنه يمكن للمجلس أن يأذن للحكومة في ان تتخذ بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها. وهكذا فان هذه المسطرة التي تشبه مسطرة الاوامر في فرنسا تمكن الحكومة من أن تتخذ خلال مدة معينة قرارات يشبه مضمونها مضمون القوانين ولكنها غير صادرة عن البرلمان. وإذا أخذنا بعين الاعتبار القضاء الفرنسي في ميدان الاوامر يمكن الاعتقاد أن الامر يتعلق بأعمال تنظيمية أي ادارية ما لم تتم على الأقل المصادقة عليها.

وأخيرا فإن الفصل 49 يمكن الحكومة اذا لم يقع قبول الميزانية في 31 دجنبر أن تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية. ويظهر رغم مبدأاحتكار القانون في الميدان المالي أن الامر يتعلق هنا بقرارات ادارية نظرا لطابعها المؤقت ولمصدرها.

---

(1) نفس السؤال كان مطروحا في نفس الصيغة ابان دستوري 1962 و 1970.

3- خلال حالة الاستثناء

ينص الفصل 35 على انه اذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو اذا وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية فيمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء. ويعتبر هذا الاعلان المباشر بظهير معفى من التوقيع بالعطف، في حد ذاته قرارا للحكومة وبالتالي غير قابل للطعن فيه.

ولكن المسألة الاساسية تتعلق بطبيعة التدابير التي يتخذها الملك تطبيقا لحالة الاستثناء اذ من المعلوم أن هذه الحالة استمرت من 7 يونيو 1965 الى 31 يوليوز 1970. وتسمح الممارسة المتبعة خلال هذه الفترة من الاجابة على السؤال المطروح بالكيفية الآتية:

بما أن للملك الصلاحية في اتخاذ التدابير التي يفرضها الدفاع عن وحدة البلاد ويقتضيها رجوع المؤسسات الدستورية الى سيرها العادي أو يقتضيها تسيير شؤون الدولة فإنه يجوز له أن يمارس جميع السلطات التشريعية والتنظيمية على السواء ويمكن التمييز من خلال الممارسة بين قرارات الملك الداخلة في حيز القانون وبين القرارات المتخذة في نطاق ممارسة السلطة التنظيمية وفقا للتمييز الذي حدده دستور سنة 1962 وأكده مع بعض التوضيح دستور سنة 1972 (1).

ويتجلى التمييز بين العمل التشريعي والعمل التنظيمي في الاسمين المصطلح بهما على «مرسوم ملكي بمثابة قانون» و «مرسوم ملكي». غير أنه يتبين انطلاقا من فاتح يناير 1969 أن المصطلحات المستعملة أقل وضوحا اذ اصبحت لفظة ظهير تستعمل للدلالة ليس فقط على القرارات التي يتخذها الملك في ميدان القانون عملا بحالة الاستثناء ولكن حتى للدلالة على القرارات التي يتخذها في نطاق ممارسة الاختصاصات التي يسندها اليه الدستور. وفي مقابل ذلك تستعمل لفظة مرسوم للدلالة على القرارات الناتجة عن ممارسة السلطة التنظيمية رغم أن هذه المراسيم التي يوقعها الملك في بعض الاحيان غالبا مايوقعها «بتفويض من جلالة الملك ويأمر منه» الوزير الأول أو المدير العام للديوان الملكي.

---

(1) على أساس هذا التمييز ارتكز أخيرا في فرنسا قضاء مجلس الدولة بمناسبة ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات الخاصة المحدثة بالفصل 16 من دستور سنة 1958 – مجلس الدولة–الجمعية – 2 مارس 1962 – روبين دي سيرفينس –الأحكام الكبرى للقضاء الاداري– سيري – الطبعة السابعة 1974 – ص 511.

Rubin Di Servens: Grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey 7e éd., 1978, p. 509.

أما القرارات ذات الطابع التشريعي التي يتخذها الملك فتعرف باسمائها ما لم يقرر خلاف ذلك. وتعتبر قرارات تشريعية لاتدخل بهذه الصفة في ميدان تطبيق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة.

4- الفترة الانتقالية

تنص المقتضيات الختامية للدساتير دائما على الكيفيات التي تمارس بها مختلف السلطات خلال الفترة اللازمة لاقامة المؤسسات الناتجة عنها. وكانت هذه الحالة تنطبق على سنة 1962 كما تنطبق الآن على سنة 1972 اذ أن الفصل 102 من الدستور ينص على أنه الى أن يتم تنصيب مجلس النواب يتخذ جلالة الملك الاجراءات التشريعية اللازمة، وتمارس هذه السلطة بموجب «ظهير بمثابة قانون» مع العلم أن هذه العبارة تفيد الرجوع الى تمييز ميدان القانون المحدد في الدستور. غير أنه يمكن أن يكون هناك بعض التجاوز. ويتجلى ذلك في «الظهائر» الصادرة باحداث أو تغيير المكاتب أو المؤسسات العمومية بيد أن ذلك يدخل في حيز القانون (1) أو على العكس في «الظهائر بمثابة قانون» الصادرة بتغيير مراسيم ملكية (احداث مديرية مركزية لتجهيز الادارات العمومية: المرسوم الملكي بتاريخ 17 يوليوز 1975، أو الغاؤها: الظهير بمثابة قانون بتاريخ 11 مايو 1974 – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3.214 الصحيفة 1523) أو المتعلقة بميادين تدخل في حيز السلطة التنظيمية مثل المصادقة على تصاميم التهيئة (انظر مثلا الظهير بمثابة قانون بتاريخ 8 يناير 1974 الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1974 تحت عدد 3195 الصحيفة 123 بشأن المصادقة على تصميم تهيئة تيفلت – والمرسوم بتاريخ 14 غشت 1974 – الجريدة الرسمية الصادرة تحت عدد 3224 الصحيفة 2337) بشأن المصادقة على تهيئة قطاع بابا سيدي – بوجيدة بفاس) في حين أن أسس هذا التمييز لا توجد في ظهير سنة 1952 المتعلق بالتعمير أو في الدستور.

ب- استثناء جميع القرارات التي يتخذها الملك في نطاق القضايا الادارية

لقد ورد فيما سبق أن الملك يستطيع سواء في ظروف عادية أو ظروف استثنائية أن يتخذ قرارات تكتسي ماديا صبغة إدارية سواء كان الأمر يتعلق بقرارات فردية أو قرارات تنظيمية وسواء كانت هذه القرارات تحمل إسم مرسوم ملكي أو ظهير أو مرسوم أو قرار أو مقرر كما كان عليه الامر قبل دستور 1972 أو إسم ظهير فقط (باستثناء القرارات التي تهم الدفاع الوطني)منذ دستور 1972.

---

(1) مثل احداث مكتب السكنى العسكرية بالظهير بتاريخ 6 أبريل 1972 أو تحويل مكتب الاستغلالات الصناعية الى مكتب وطني للماء الصالح للشرب بظهير 3 أبريل 1972 (أنظر ما سبق).

وقد انصرف الاهتمام الى الدفاع عن مفهوم مادي للقرار الاداري يمكن من أن يطبق نفس النظام على جميع القرارات ذات الطابع المماثل ولاسيما نفس النظام القضائي (1). وقد دحض المجلس الاعلى هذه النظرية في حكمه المتعلق بالشركة الفلاحية لمزرعة – عبد العزيز بتاريخ 20 مارس 1970 (2) الذي ينص على أن «جلالة الملك يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقا للفصل 19 من الدستور لايمكن اعتباره سلطة ادارية بالنسبة لتطبيق الفصل الاول من ظهير 27 شتنبر 1957»، وهكذا فان جميع القرارات التي يتخذها الملك في نطاق القضايا الادارية لاتدخل من الآن في نطاق طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة.

ويطبق الدفع بعدم القبول المذكور على القرارات التي يتخذها الملك والتي لم يقدم في شأنها سوى طعنين وعلى القرارات المتخذة بتفويض والتي تعد كثيرة (3)، ورفض التمييز فيما يخص القرارات التي يتخذها الملك بين ما يكتسي منها طابعا تشريعيا، وما يكتسي طابعا تنظيميا واداريا أكدته بقوة الغرفة الدستورية في قرار عدد 41 بتاريخ 17 أكتوبر 1980 (الجريدة الرسمية عدد 3552 الصحيفة 1428 بتاريخ 26 نونبر 1980) فيما يتعلق بالسلطة التأديبية المطبقة على رجال السلطة.

---

(1) مشيل روسي: نظريات حول الاختصاص الاداري للملك، مرجع سبق ذكره– دكرو: عاهل المغرب المشرع– انظر ما سبق

Michel (R): Reflexions sur la compétence administrative du Roi, op. cit., Decroux (P): Le Souverain du Maroc, législateur.

(2) مشيل روسي: من استقلال السلطة القضائية إلى مراقبة الادارة بمناسبة حكم صادر مؤخرا عن المجلس الأعلى بالمغرب – المجلة القانونية والسياسية – استقلال وتعاون 1970 – العدد 3 – ص 528 ومايليها.

Rousset (M): De l'indépendance du pouvoir judiciaire au contrôle de l'administration, à propos d'une recente décision de la Cour suprême du Maroc. «Rev. Juridique et politique, indépendance et coopération» 1970, n° 3, p. 528 et s.

(3) من أجل تحليل معمق لاستحالة الطعن ضد القرارات الصادرة عن رئيس الدولة ينبغي الرجوع الى السيد محمد أمين بنعبد الله: «امتيازات الدولة فيما يتعلق بالطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة – من ص 65 الى 85.

Mohamed Amine Ben Abdallah: Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir, op. cit., pp. 65 à 85.

ج- استثناء الأعمال القضائية

تحول هنا كذلك طبيعة الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة الرامي الى زجر عدم مشروعية القرارات الادارية دون امكانية تقديمه بشأن أحكام القضاء التي لايجوز أن يقدم بشأنها سوى طلب نقض (1)، وكان من اللازم أن لاتثير هذه القاعدة بعض الصعوبات لو لم توجد على غرار الحالة السابقة أعمال ليس من السهل تحديدها. ويمكن التردد في معرفة ما إذا كانت تكتسي صبغة ادارية قضائية، الواقع أن هناك عدة أجهزة عهد إليها المشرع بسلطة اتخاذ قرارات من غير أن يوضح ما اذا كانت لهذه الأعمال صبغة ادارية أو قضائية، وكلما أحدث جهاز جديد أو لجنة ما أو مجلس يعهد اليه بالبث في مسائل تبرز تعارض وجهات النظر جاز عمليا التساؤل عما اذا كانت لأعماله صبغة ادارية أو قضائية وبالتالي عما اذا كانت قابلة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة أو لطلب النقض، وتوجد في قضاء المجلس الأعلى أمثلة كثيرة لهذا النوع من الصعوبات تنبغي الاشارة منها قبل كل شيء الى حكم بتاريخ 19 دجنبر 1959 (جاكوب حموت – الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 83) يتعلق باللجان المكلفة بمنح رخص نقل المسافرين والبضائع عبر الطرق أو سحبها أو تحويلها. ورأى المجلس الأعلى بأن لهذه الهيئات صبغة سلطة ادارية وليس صبغة محكمة وبأن قراراتها بالتالي يمكن أن تكون موضوع طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، وفي مقابل ذلك على سبيل التجربة العكسية تمكن الاشارة الى حكم بتاريخ 18 مايو 1961 (اسرائيل – الغرفة الادارية، مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 123 مع استنتاجات المدعي العام زروق)، حيث أن الأمر أدى بالمجلس الأعلى وهو ينظر في قضية تأديبية الى تخويل مجلس الصيدلة صبغة محكمة ادارية متخصصة. ونتيجة لذلك فإن العقوبات التأديبية التي تصدرها مجالس هيئة ما تعتبر مقررات قضائية لايقبل الطعن فيها من أجل الشطط في استعمال السلطة وتنبغي الاشارة كذلك الى مقرر بتاريخ 18 يوليوز 1963 (مجلس الوكلاء – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1963 – الصحيفة 221 – مجموعة أحكام المجلس – الصحيفة 193). وهنا يبرز طبعا مشكل مقاييس التمييز بين العمل الاداري والعمل القضائي مع العلم أن المدعي العام زروق قد وضح العناصر الواجب اعتبارها في طلباته المشار اليها أعلاه. وتفيد الفكرة العامة أن ليس هناك أية معلمة حاسمة تمكن وحدها من تيسير هذا التمييز لأن الأمر يتعلق أكثر من هذا بمجموعة من المؤشرات والقرائن التي يحمل توفرها على اختيار اتجاه دون آخر.

---

(1) يكتسي طلب هذا النقض طابعا عاما على الاطلاق ويطبق في غياب نص أو حتى يكون هناك نص يقضي أن المحكمة التي تنظر في الموضوع تبث في الأمر بصورة نهائية وأن احكامها غير قابلة للطعن (المجلس الأعلى بتاريخ 18 مارس 1977، الحكم عدد 62 – عبد الحفيظ القادري – غير منشور)، ولايمكن أن يستثنى طلب النقض الا بنص تشريعي يتناوله بصريح العبارة.

وبما أن تركيب الهيئة نفسه يعتبر معلمة هامة فهل تضم هذه الهيئة قضاة أم لا؟ وهل تتركب فقط من موظفين أو أشخاص يزاولون مهنا حرة؟ وبعبارة أخرى هل توفر هذه الهيئة ما يكفي من ضمانات الاستقلال والحياد للاعتراف لها بالصبغة القضائية؟ وهناك عنصر ثان يتعلق بطبيعة السلطات لأنه يجب كي تكتسي هيئة صبغة قضائية أن تكون لها سلطة اتخاذ مقرر من المقررات بالاضافة الى أن هيئة استشارية لاتعتبر محكمة أبدا. ويجب زيادة على ذلك أن لايكون هذا المقرر قابلا للاصلاح من سلطة ادارية على إثر طعن تسلسلي. والعنصر الثالث يتعلق بوجود مسطرة حضورية لأنه يجب كي يكون هناك محكمة أن يستطيع الأطراف المطالبة بحقوقهم والادلاء بحججهم وأن تجيب الهيئة على ذلك بمقرر مدعم بأسباب لأن الحكم لايصدر إلا بناء على دواع وأسباب. ويرتبط العنصر الرابع بطبيعة السؤال المطروح لأن العادة تقتضي أن يصدر الحكم القضائي للبث في نزاع ما. وبالتالي إذا انعدم النزاع لا يكون الحكم قضائيا بل قرارا إداريا. وهناك عنصر أخير يتعلق بالنص التأسيسي لأن المحكمة لاتحدث إلا بالقانون ويدرج الفصل 45 من الدستور في المواد الداخلة في حيز القانون «إحداث أصناف جديدة من المحاكم» وبناء على هذا لايجوز الاعتراف بالصبغة القضائية لهيئة احدثت بنص يكتسي طابعا إداريا «إذا كانت تدخل في صنف أحدث بالقانون».

وعموما يستند في معرفة ما إذا كانت هيئة ما تكتسي صبغة قضائية أم لا الى مجموعة من المقاييس. غير أن ذلك لا يسهل حل المشكل لأنه غالبا ما يكون من الجائز التردد في فائدة النتيجة. ويظهر عمليا، اذا لم يبث المجلس الأعلى في المسألة بصفة قطعية، أنه من الحزم اتباع مثال السيد جاكوب حموت في القضية بتاريخ 19 دجنبر 1959 المشار اليها أعلاه والقيام في آنٍ واحد بتقديم طلب للنقض إن كان المقرر يكتسي صبغة قضائية وطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة إن كان القرار قرارا اداريا (1) (2).

---

(1) يرجع في هذا الصدد الى لجان تحديد الضرائب – مذكرة كوردون – الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 12 يوليوز 1963 – شركة (X) ضد لجان تحديد الضرائب – مجلة القانون المغربية – 1963 – ص 200 – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – ص 66.

(2) يمكن إيجاد ما يوضح هذا المشكل في اللجنة الخاصة ولجنة الاستئناف المكلفتين بحل الخلافات التي قد تظهر عند تطبيق النصوص المحدثة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد –ظهير بمثابة قانون بتاريخ 4 أكتوبر 1977 – الفصل 56 – مرسوم 4 أكتوبر 1977 – الفصل 46 ومايليه – الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977–وهذا النظام موضوع لفائدة المستخدمين المتعاقدين الجاري عليهم القانون العادي والمؤقتين والمياومين والعرضيين العاملين مع الدولة والجماعات المحلية وكذا لفائدة مستخدمي المكاتب والمؤسسات العمومية والشركات ذات الامتياز والشركات والهيئات المستفيدة من المساعدة المالية التي تقدمها الدولة والجماعات العمومية.

د- التذكير باستثناءات أخرى:

تنبغي الاشارة في هذا الصدد بطبيعة الحال الى أن الاحكام العامة التي سبقت دارستها تطبق على الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وكذلك الشأن بالنسبة للقرارات الخاصة التي لا يمكن عادة أن تخضع لمراقبة الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى. وهذا ما يذكر به حكم 16 يوليوز 1969 (السيدة فيلد شتين - الغرفة الادارية - مجموعة أحكام المجلس الأعلى - الصحيفة 75). ويذكر المجلس بأن الرابطة الاسرائيلة تؤلف جمعية خاصة ولايمكن أن تعرض نزاعاتها مع مستخدميها على نظر القضاء المختص بقضايا الشطط في استعمال السلطة، ولا يكون الأمر على خلاف ذلك الا اذا عهد صراحة الى هذه الهيئات الخاصة بمهام مرفق عمومي حيث أن القرارات التي تتخذها في نطاق هذه المهام تصبح إذ ذاك قرارات ادارية وهكذا أثناء قيامها بمهام المرفق العمومي فإن الهيئات المهنية تتمتع بامتيازات السلطة العمومية.

وينبغي بعد ذلك التنبيه إلى استثناء الأعمال الخاصة للادارة في نطاق المنازعات الادارية لأن الادارة عندما تختار طريقة التدبير الخاص تضع نفسها خارج نطاق القضايا الادارية ولا يجوز اذ ذاك أن يطبق على قراراتها الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة (المجلس الأعلى بتاريخ 13 مايو 1958 - مامور بلقاسم - الغرفة الادارية - مجموعة أحكام المجلس الاعلى - الصحيفة 20 - أنظر الصحيفة 523 وما يليها).

ومما تجدر الاشارة اليه أنه منذ القرار الصادر في قضية العباسي عبد العزيز بتاريخ 25 نونبر 1966 (قضاء المجلس الأعلى - العدد 2 - نونبر 1968 - الصحيفة 102) والمؤكد بقرار بتاريخ 26 يناير 1977 - البداوي محمد (المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد - 1978 - ص 274) صار المجلس الأعلى يقبل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات المتعلقة بعزل الأعوان المتعاقدين متى كانت صادرة عن سلطات ادارية دون اهتمام بطبيعة العلاقات القانونية الموجودة بين الطاعن والجماعة العمومية (انظر ما سبق).

ومن اللازم في الأخير التذكير بعدم امكانية تقديم أي طعن ضد أعمال الحكومة التي تستثنى من مجال تطبيق الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ومن مجال تطبيق أي طعن آخر (انظر : الجزء الأول - الباب الثاني - المجلس الأعلى بتاريخ 30 أبريل 1959 - الجامعة الوطنية لنقابات أرباب النقل بالمغرب - الغرفة الادارية - مجموعة أحكام المجلس الأعلى - الصحيفة 47).

الفقرة 2 – استثناء الأعمال الادارية التي لا تشكل قرارات

ينبغي أن يشكل العمل الاداري قرارا.

ينحصر الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في القرارات الادارية التي يحتمل أن تترتب عليها آثار وتوجد هنا حتمية مماثلة تماما للحتمية المرتبطة بمصلحة صاحب الدعوى، فليس من المعقول الطعن في قرارات لايكون لها في حد ذاتها أي أثر أي في مجرد نوايا أو احتمالات، ويمكن التأكيد أن القرار لايجوز الطعن فيه إلا إذا كان من الممكن الاعتراض عليه بحيث لايقبل الطعن ضد أعمال تحضيرية مثل الاعلام الصادر عن اللجنة أو الانذار، وهكذا اعتبر المجلس الأعلى في حكم بتاريخ 15 دجنبر 1960 (انكراو – بلينيو – الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 24) أنه عندما يقترح المجلس الوطني المؤقت للصيدلة على الأمين العام للحكومة عقوبة في حق أحد الصيادلة فإن هذا الاقتراح ليس سوى إجراء تحضيري أي مجرد إعلام لا يجوز أن يقدم طعن بشأنه أمام المجلس الأعلى لأن: «القرارات التي لها في حد ذاتها قيمة تنفيذية يمكن أن يقدم طعن ضدها وحدها أمام المجلس الأعلى» وكذلك الشأن فيما يتعلق بعمل يعتبر مجرد تذكير بالقانون المطبق : الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 يونيو 1962 – علي أو ميمون – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 59.

وأدى الأمر كذلك بالمجلس الأعلى في الحكم بتاريخ 22 يبراير 1961 – الشركة التعاونية الفلاحية لغرس الكروم بوجدة (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 34) الى التأكيد أن الانذار الذي يعتبر مجرد إجراء تمهيدي لاتخاذ مقرر بسحب الرخصة لايعتبر في حد ذاته من القرارات الادارية التي يمكن الاعتراض عليها والتي تحال وحدها الى المجلس الأعلى عن طريق طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة. وفي مقابل ذلك قرر المجلس الأعلى أن الادارة بتبليغها الى المعني بالأمر الاعلام الصادر عن لجنة استشارية تخوله قوة قرار يمكن الاعتراض عليه (روبيني بتاريخ 20 مايو 1963 – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 146).

وستبقى مسألة معرفة ما إذا كان عملا إداريا يعتبر أو لا يعتبر قرارا مسألة فعلية في غالب الأحيان بحيث تنبغي دراسة الصيغة التي استعملتها الادارة لمعرفة ما إذا كانت لها أم لا نية اتخاذ موقف نهائي. وهكذا اضطر المجلس الأعلى في حكم بتاريخ 12 مارس 1959 – كايريس (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 40) الى تحليل صيغة رسالة لعامل مراكش «يطلب فيها» من أحد جراحي الأسنان إغلاق عيادته الثانوية، وقرر على إثر ذلك أن الأمر كان يتعلق بأمر حقيقي قابل بالتالي للطعن فيه. (انظر كذلك المجلس الأعلى بتاريخ 15 يوليوز 1963. شركة المساهمة المحدودة المسؤولية – الأندلس – ضد وزارة الأوقاف – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب – 1964 – الصحيفة 200 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 168).

وتوجد صعوبة هامة فيما يتعلق بالمناشير لأن جميع الادارات تعرف عمليا أن المناشير لاتكتسي قانونيا إلا صبغة إرشادات يوجهها رؤساء المصالح الى مأموريهم وليست لها أية قوة إلزامية بالنسبة للمواطنين. وفي تسلسل القرارات القانونية لايعتبر المنشور قاعدة قانونية. غير أنه يكفي التردد ولو قليلا على الادارات لمعرفة أن المنشور يعتبر في الواقع على العكس من ذلك طريقة هامة جدا لاعداد النصوص التنظيمية لأنه يعتبر القاعدة الأساسية بالنسبة للموظف الذي نادرا مايطبق نصا إن لم يتلق منشورا يخبره بوجود النص ويدعوه الى العمل به. وعلى النقيض من ذلك تطبق الادارة بكل دقة منشورا ولو كان مخالفا لنص تشريعي أو تنظيمي. وينتج عن ذلك أن الادارة تريد بوجه عام تطبيق مناشير على المواطنين الذين غالبا ما يجهلون هذه المناشير كما أنهم يجهلون أن ليست لها أية قوة قانونية ويمكن والحالة هذه تصور صعوبة على مستوى المنازعات بسبب الفرق الملاحظ بين القانون والواقع. ومن وجهة النظر القانونية الصرفة ينبغي أن يدفع الطعن في المناشير بعدم القبول لأن الأمر يتعلق بأعمال ليست لها أهمية عملية. ولكن يظهر أنه من المفيد العمل على إلغاء مثل هذه النصوص إذا كانت تفرض إلتزامات على المواطنين.

وفي تاريخ 24 مارس 1960 صدر حكم – أزولاي (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الاعلى – الصحيفة 100) فأكد بصفة عارضة أن المنشور ليست له صبغة تشريعية. وهذا شيء بديهي ثم صدر حكم بتاريخ 9 يوليوز 1960 – محمد العالم (الغرفة الادارية مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 141) فأكد أنه من المحتمل الطعن في عمليات امتحان نظم بناء على منشور. ويتجلى من هذا أن المجلس اتبع الحل الذي استعمله مجلس الدولة في فرنسا والرامي الى التمييز في النطاق العام للمناشير بين المناشير التي يطرأ بها تغيير على الحالة القانونية الموجودة والتي تكتسي بذلك صبغة تنظيمية وبين المناشير التي لا تكتسي سوى صبغة تدابير داخلية (مجلس الدولة بتاريخ 23 دجنبر 1959 – الاتحاد الوطني للطلبة بفرنسا – سيري 1960 – الصحيفة 227).

وهذا هو الحل الذي اتبعه المجلس الأعلى مؤخرا بصراحة في حكمين متعلقين بمناشير صادرة عن مكتب الصرف (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 25 مايو 1968 – بارباطو – حكم غير منشور – شركة إليكتراس ماروكي بتاريخ 29 يناير 1969 – حكم غير منشور كذلك – وهما الحكمان المشار إليهما في : «تفويض السلطة بالمغرب» لديكرو – «المجلة القانونية والسياسية – استقلال وتعاون» 1969 – الصحيفة 357).

ويرى المجلس من جهة أن مكتب الصرف الذي لم تسند إليه سلطة تنظيمية بشأن التشريع الذي يتعين عليه تطبيقه «لايجوز له رفض طلب عن طريق الاحتجاج فقط بوسائل عدم القبول المستوحاة من مذكراته أو إعلاماته». ومن جهة أخرى على العكس من ذلك تماما أنه «لايلزم بتطبيق مناشيره تلقائيا بالنسبة لكل طلب». وعلى أساس هذا المنطق

يقبل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في قرار المكتب الذي يطبق منشورا يكتسي من غير موجب صبغة تنظيمية، بينما يدفع بعدم القبول فيما يخص رفض المكتب مناشيره في جميع الحالات مادامت هذه المناشير لاتكتسي صبغة تنظيمية (1).

الفرع الثالث: الشروط المتعلقة بالمسطرة

رغم أن المشرع لم يقرر سوى شكليات محدودة فإن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة لا يمكن أن يفضي إلى نتيجة دون الاحترام الدقيق لبعض القواعد لأن الطاعن الذي يجوز له تقديم طعن اداري أولي يجب عليه أن يحترم بعض الآجال وأن يعمل في نطاق شكليات معينة ولاسيما منها الالتجاء الى وكيل مقبول لدى المجلس الأعلى.

الفقرة 1- الطعن الاداري الأولي

لقد عرف تنظيم هذا الطعن طريقتين منذ احداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة إذ أن الطعن الاداري كان في مرحلة أولى إجباريا فأصبح اليوم اختياريا.

ومن المعلوم أن الفصل 14 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 الملغى حاليا نص على اجبارية استعمال الطعن الاداري كما يلي: «لايقبل أي طلب بإلغاء قرار صادر عن السلطة الادارية من أجل الشطط في استعمال السلطة الا اذا تقدمه طعن إداري في القرار المذكور لدى السلطة التي تعلو مباشرة تلك السلطة التي صدر عنها. وإن لم توجد سلطة أعلى يقدم الطعن الاداري بصورة استعطاف لاعادة النظر في القرار الى السلطة التي أصدرته نفسها».

وكان يراد بهذا الحكم إلزام الطاعن بمحاولة جعل الادارة ترجع في قرارها بالالتجاء الى نفوذ السلطة التسلسلية العليا أو كيفما كان الحال لحمل السلطة الادارية على اعادة النظر في القرار المنازع فيه. واذا كانت هذه الحتمية تشجع على سحب القرارات الادارية فإن فائدتها كانت تتجلى كذلك في تسوية النزاعات من غير الالتجاء إلى القاضي الذي كان يخشى في سنة 1957 أن تطغى عليه كثرة طلبات الالغاء. وبطبيعة الحال عمل المجلس على التطبيق الدقيق

(1) إن مقارنة هذا القضاء بقضاء مجلس الدولة تبين في هذا الميدان أن المجلس الأعلى يبدو منشغلا بنفس الاهتمامات: راجع حكم شركة دارجنيستال وحكم القرض العقاري بفرنسا A.J.D.A. 1971 – ص 196 – مذكرة H.T.C.

لهذه القاعدة اذ قرر أن للطعن الاداري صبغة عمومية وأنه من الواجب العدول عنه تلقائيا: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – شوفريي بتاريخ 19 دجنبر 1959 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 78.

ويرفع هذا الوجوب بالفقرة 2 من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية التي تنص على ما يلي: «غير أنه يمكن للمعنيين بالأمر قبل انصرام الأجل المحدد للطعن النزاعي أن يرفعوا تظلما استعطافيا الى السلطة التي أصدرت المقرر أو اداريا الى السلطة التي تعلوها مباشرة. ويمكن في هذه الحالة تقديم الطلب الى المجلس الأعلى بصفة صحيحة خلال ستين يوما ابتداء من يوم تبليغ مقرر الرفض الصريح كليا أو جزئيا للطعن الاداري الأولي».

وهكذا أصبح الطعن الاداري مجرد امكانية يستعملها الطاعن كلما بدا له ذلك ملائما. ويمكن الاعتقاد أن هذا التبليغ مستمد من الممارسة المتبعة منذ سنة 1957 ولاسيما من العدد المحدود من الطعون المرفوعة الى المجلس الأعلى.

ومهما يكن من أمر فإن نظام الطعن الاداري الأولي الذي وقع العدول عنه في القضاء السابق يظهر أنه من الواجب تطبيقه على الطعن الجديد رغم أنه أصبح اختياريا.

ويكتسي الطعن في الواقع صبغة «طلب صريح ودقيق يمكن أن يرى القاضي عند عدم تقديمه أن ليس هناك طعن إداري حقيقي من شأنه المحافظة على آجال الطعن النزاعي (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – مقاولة كيلميس بتاريخ 20 مايو 1963 مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 153).

ومن جهة أخرى إذا كان القانون يحدث طعنا إداريا خاصا ضد بعض القرارات فإن الفقرة 4 من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية التي تتضمن مقتضى مماثلا كان منصوصا عليه في الفقرة 5 من الفصل 14 من الظهير الصادر سنة 1957 تؤكد «أن طلب الالغاء لايقبل الا بعد اتباع المسطرة المذكورة» وطبق المجلس الأعلى هذا المقتضى في حكم بتاريخ 19 يونيو 1962 – علي أوميمون –الغرفة الادارية–مجموعة أحكام المجلس الأعلى–الصحيفة59.

ثم أن امتناع السلطة الادارية عن قبول تلقي طعن اداري يعتبر بمثابة رفض للطعن ويجب على الطاعن حينئذ أن يقدم طلب إلغاء قبل انصرام الأجل المعين للادارة عادة قصد تمكينها من الجواب: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 26 نونبر 1962 – عبد الرحمان بن محمد الخاوي – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 75.

وأخيرا يؤكد المجلس الأعلى أن الرسالة التي تقتصر فيها السلطة الادارية على الاعلام باستلام الطعن الاداري من غير أن تحتوي هذه الرسالة على أي عنصر يستنتج منه أنها تكتسي صبغة قرار لايمكن أن تعتبر رفضا صريحا للطعن. وفي هذه الحالة يجب على الطاعن أن ينتظر انصرام الأجل المعين للادارة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 26 يونيو 1964 – أحمد واكريم – أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 204).

غير أن وجود سلطة إدارية تسلسلية عليا يبرز مشكلا في بعض الأحيان. وكذلك كان الشأن على الخصوص بالنسبة للوزراء الذين يعتبرون بوجه عام رؤساء للادارة كل واحد منهم في القطاع المعين له. وبما أن القرارات الصادرة عن الوزراء تكثر من جراء ذلك فقد دعت الضرورة الى التساؤل عما إذا كان من الواجب قبل تقديم طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد أحد القرارات أن يرفع تظلم استعطافي الى الوزير نفسه إذا كان يعتبر أن ليس فوقه سلطة أخرى أو على العكس من ذلك أن يرفع قبله طعن إداري إلى رئيس الوزارة أو الوزير الأول تبعا للفترة المقصودة. واضطر المجلس الأعلى في حكم بتاريخ 23 يناير 1961 – شركة الحمامات بالمغرب (مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 40) وكذا في حكم بتاريخ 18 مايو 1964 (مادلين – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 63) الى التأكيد: «أن رئيس الوزارة لا يعتبر على المستوى الاداري رئيسا تسلسليا للوزراء المتألفة منهم الحكومة». وبناء على هذا يجب أن يوجه الطعن الاداري عندما يكون القرار صادرا عن وزير الى هذا الوزير نفسه وليس الى رئيس الوزراء (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 18 يوليوز 1963 – فيتاليس – مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 180: نفس الحل).

الفقرة 2– الآجال

تعتبر مسألة الآجال معقدة الى حد ما وينبغي أن تعار اهتماما خاصا لأن هذه الآجال قصيرة بوجه عام، وتبلور رغبة في السلامة القانونية بالنسبة الى الادارة التي ينبغي أن تكون متأكدة على أن قراراتها ستكون بعد حين غير قابلة للطعن فيها وعلى العكس من ذلك فإنها تشكل خطرا على الطاعنين الذين يجب أن لاينخدعوا بأجوبة كثيرا ما تراد بها المماطلة وقد تنسيهم سريان الآجال.

أ– بداية الآجال

لقد سبقت الاشارة إلى أن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة لايقدم الا ضد قرار صادر عن الادارة. ونتيجة لذلك فإن هذا القرار هو الذي سيتخذ أساسا لاحتساب الأجل. غير أن هذا القرار قد يكتسي عمليا أشكالا مختلفة الشيء الذي تترتب عليه آثار بالنسبة للآجال.

1) القرار الصريح: من المفروض في هذه الحالة أن تصدر المبادرة عن الادارة وأن تتخذ الادارة إما تلقائيا أو بطلب قرارا يريد أحد الخواص الطعن فيه. وإذا كان الأمر يتعلق بتدبير عام كتنظيم مثلا فان الأجل يبتدىء من تاريخ النشر. بينما يعتبر تاريخ التبليغ إذا كان الأمر يتعلق بقرار فردي. ولهذا لايعتبر التاريخ المثبت في القرار ولكن يعتبر التاريخ الذي يبلغ فيه القرار رسميا الى علم المعنيين بالأمر والذي قد يأتي بعد ذلك بكثير في بعض الحالات. ويعتبر هذا ضروريا لأنه يكفي في غير هذه الحالة أن تحتفظ الادارة بسرية قرارها خلال مدة معينة كي تكون في مأمن من كل طعن (1).

2- القرار الضمني: يتعلق الأمر هذه المرة بالحالة التي تصدر فيها المبادرة عن أحد الخواص الذي يلتمس من الادارة أن تصدر قرارا على سبيل المثال رخصة بناء أو ترشيح نفسه لمنصب ما. فإذا أجابت الادارة بصفة قطعية أصبح الأمر يتعلق بالحالة السابقة وتبين أن الأمر لايعدو أن يكون وسيلة اختلقت لكي تكون بعدم سكوتها وسلبيتها في مأمن من كل طعن. وكان الظهير بتاريخ 4 مارس 1958 ينص على أن سكوت الادارة على طلب موجه اليها من لدن أحد المواطنين يعتبر رفضا بعد انصرام أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ ايداع الطلب المذكور. واتبعت نفس القاعدة في الفقرتين 3 و 5 من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية. غير أن الاجل يخفض الى ستين يوما بحيث يعتبر سكوت الادارة خلال ستين يوما قرارا بالرفض. وتحدد نقطة انطلاق الأجل في اليوم الذي تنصرم فيه الستون يوما ابتداء من تاريخ الطلب الموجه الى الادارة. ولهذا ينبغي أن تكون للطاعن حجة بالتاريخ الذي رفع فيه طلبه الى الادارة (رسالة مضمونة مع الاعلام بالاستلام مثلا). وهكذا فإن الآجال تطبق على القرار بهذا المفهوم (تبليغ أو نشر قرار صريح أو انصرام الأجل الذي يمكن من الحصول على قرار ضمني).

ويعير المجلس الأعلى في قضائه اهتماما خاصا بالنظام المتعلق ببداية الأجل ولاسيما في ما يرجع لتاريخ إيداع الطعن الاداري (انظر المجلس الأعلى بتاريخ 18 مايو 1961 - شركاء مادلين - الغرفة الادارية - مجموعة أحكام المجلس الأعلى - الصحيفة 63 - حيث أنه يطلب على الخصوص من الادارة إثبات تبليغ قراراتها حتى لايسقط حق الطاعن على اثر تبليغ غامض أو خيالي صرف (المجلس الأعلى بتاريخ 21 مايو 1960 - أحمد بنغبريط - الغرفة الادارية - مجموعة أحكام المجلس الأعلى الصحيفة 110: «لاتثبت الادارة أن هذا القرار الأخير قد وقع

(1) في قرار 17 يونيو 1977 عدد 256 (غير منشور) أورده احمد العنتري في ص 19 من أطروحته، يعتبر المجلس الأعلى أن مجرد المعرفة هي بمثابة التبليغ ويترتب عليها سريان الآجال اذا كان الطاعن متوفرا على كل العناصر التي من شأنها أن تجعله متأكدا من وجود القرار.

تبليغه» – المجلس الأعلى بتاريخ 18 يونيو 1960 أرملة تاومال – دالومال – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 132: «رغم أن الوزير يزعم أنه رفض الطعن الاداري فإنه لايثبت أن قراره قد وقع تبليغه الى الطالب» ويعتمد في تقدير تأخير الطعن على تاريخ وصوله للادارة وليس على تاريخ الخاتم البريدي: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 17يونيو 1963 – أوحيون مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 160.

ب) مدة الآجال:

لقد أدخل على الحل المنصوص عليه في ظهير سنة 1957 تغيير محمود بالفصل 360 من قانون المسطرة المدنية تحقيقا لما كان يؤمل منذ بضع سنوات. وسيعنى ببيان التغييرات المنجزة عند تحليل آجال الطعن الاداري ثم آجال الطعن النزاعي.

1– آجال الطعن الاداري

كان هذا الأجل قصيرا جدا لأن الفقرة 1 من الفصل 14 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 كانت تحدده في شهر واحد. غير أنه يكفي النظر عمليا للوضعية التي يوجد عليها المواطن أمام قرار معقد صادر عن الادارة لادراك مدى صرامة هذا المقتضى الذي قد يؤدي إلى سقوط حق الطعن. ولعل هذا الاعتبار هو الذي يفسر حصر الأجل المذكور في ستين يوما وفقا للفصل 360 من قانون المسطرة المدنية. ويعمل بنفس الأجل سواء تعلق الأمر بقرار صريح أو بقرار ضمني. وإذا كانت النصوص لاتشير الى أي داع لتمديد الأجل فإن المجلس الأعلى سلم بإمكانية تمديد الأجل إذا أثبت صاحب الطعن أنه كان عاجزا بدنيا عن تقديم الطعن في الأجل المعين: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 يناير 1962 – روني فونتيس – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 26.

2) أجل الطعن النزاعي

يجب أن يرفع الأمر الى المجلس الأعلى خلال الستين يوما الموالية لنشر أو تبليغ القرار الاداري. وإذا سبق أن قدم طعن إداري أولي حدد الأجل في نفس المدة ووجب العمل به ابتداء من تاريخ القرار الصريح بالرفض أو القرار الضمني إذ يكتسب الحق في هذا الأخير بعد سكوت السلطة الادارية خلال الستين يوما الموالية للتاريخ الذي أودع فيه صاحب الدعوى الطعن الاداري وهنا يمكن كذلك أن يطبق على الطعن الاداري الاختياري القضاء الذي عمل به المجلس الأعلى خلال الفترة التي كان فيها الطعن الاداري إجباريا.

وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى نقطة هامة تتجلى في أن جواب الادارة بكيفية صريحة بعد انصرام أجل الستين يوما، بعد التزامها السكوت إلى ذلك الحين لايمكن صاحب الدعوى من تقديم الطعن النزاعي إذا لم يرفع القضية إلى المجلس الأعلى خلال أجل ستين يوما ابتداء من تاريخ الرفض الضمني: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 يونيو 1960 – سكوبا – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 123. ولهذا يتعين كيفما كان الحال تقديم الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة خلال الستين يوما الموالية لصدور القرار الصريح أو الضمني برفض الطعن الاداري مع العلم أن أي واقعة من الوقائع التي قد تحدث فيما بعد لايمكن أن يترتب عليها تجديد أجل الطعن. وعلى سبيل الذكر فإن الطعن المودع لدى محكمة غير مختصة لا يحافظ على الأجل: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 26 أبريل 1968 – الشركة الشريفة لمؤسسات الاستغلال العصرية (أورده بنعبد الله).

وعملا بالفصل 512 من قانون المسطرة المدنية تكون جميع الآجال كاملة بحيث لايتجاوز جميع مختلف الاجال مدة مائتين وأربعين يوما فيما إذا تعلق الأمر بطلب موجه إلى الادارة فلا يحظى بجواب ثم يليه طعن اداري يبقى بدوره من غير جواب. وعلى العكس من ذلك اذا تعلق الأمر بقرار أول صادر عن الادارة سواء كان صريحا أو ضمنيا فإن المدة القصوى للاجل في حالة طعن اداري تحدد في مائة وثمانين يوما وهذه هي المدة التي يعتبرها المجلس الأعلى كحد للفترة التي يجوز للادارة خلالها سحب مقرر غير مشروع عندما لم يقدم أي طعن نزاعي (انظر فيما سبق الجزء الأول). واذا كان التقيد بالآجال قد طرح، خلال السنوات الأولى من ممارسة الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، بعض المشاكل للطاعنين وأدى الى صدور العديد من قرارات الرفض، فإن الأمر ليس كذلك اليوم اذ قلت بكثير القرارات الصادرة بعدم قبول الطعن لهذا السبب. وإن دل هذا على شيء فإنما يدل على معرفة قواعد المسطرة أكثر من ذي قبل.

الفقرة 3: اشكال الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

يجب أن يقدم الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في مقال كتابي يودع لدى كتابة الضبط للمجلس الأعلى بواسطة محام مقبول لدى هذا المجلس، ولعل وجوب استعمال خدمات أحد المحامين هو الذي يجعل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة أكثر تكاليف في المغرب منه في فرنسا التي وقع فيها منذ 1846 العدول عن الاستعانة بالمحامي. ولايفرض هذا الوجوب على الدولة ولكنها تستطيع بطبيعة الحال إذا رغبت في ذلك الاستعانة بآراء أحد المحامين. وتحدد بقرارات للرئيس الأول للمجلس الأعلى قائمة المحامين المقبولين طبق الشروط المنصوص عليها في الفصول 37 و38 و39 من الظهير بتاريخ 8 نونبر 1979 الصادر بتنفيذ القانون المتعلق بمزاولة مهنة المحاماة (الجريدة الرسمية عدد 3499 – الصحيفة 3003).

ويدفع بعدم القبول كل طعن يقدم بدون تدخل المحامين أو بواسطة محام غير مقبول، وكذلك يكون الشأن إذا كان توقيع المحامين غير واضح (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 18 مارس 1977 – الجيلالي بن فاتح – الملف عدد 58.911) وفي كتابه حول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ينتقد السيد بن عبد الله التشدد في تطبيق هذه القاعدة التي تؤدي إلى عدول البعض عن تقديم هذه الطعون والى استمرار العمل بقرارات غير قانونية ويقترح أن ترجع الدولة مصاريف المحامين الى المدعين الذين يربحون قضاياهم ويساهمون بذلك في العمل على التقيد بمبدأ المشروعية الشيء الذي يخدم مصلحة الجميع.

ويتضمن المقال وجوبا أسماء الطرفين ومواطنهم وعرضا موجزا للوقائع والوسائل واستنتاجات صاحب الدعوى. وينبغي أن يشفع بنسخة من القرار المطعون فيه والقرار المتعلق بالتظلم الاستعطافي ويمكن بطبيعة الحال أن تعوض هذه الوثائق بأخرى تثبت نهاية أجل الستين يوما منذ توجيه الطلب إلى الادارة، ويسجل الطعن بالمجان لدى المجلس الأعلى وبدون أداء الرسوم القضائية (ظهير 19 غشت 1958)، الشيء الذي يخالف القاعدة العامة (1).

وبصفة عامة، يكون الطلب موجزا، ويحتفظ للأطراف بإمكانية تقديم مذكرة توضيحية بعد ذلك، مع ضرورة الاشارة صراحة في الطلب إلى هذا الاحتمال. وتهدف هذه الامكانية إلى حد ما إلى تعويض قصر الأجل الذي عادة لا يسمح بإعداد دراسة معمقة للقضية.

وهكذا يقدم الطعن إذن في إبانه، ويبقى بالامكان تقديم الحجج بتفصيل بواسطة المذكرة. لكن بطبيعة الحال لا يمكن لهذه الأخيرة أن تتضمن وسائل قانونية قد لا تكون مذكورة في الطلب.

ويعين رئيس الغرفة الادارية مستشارا مقررا يعهد إليه بتتبع المسطرة، وعلى الخصوص بالسهر على احترام الآجال المنصوص عليها في قانون المسطرة والمتعلقة بتقديم الأطراف لمذكراتهم. ويحدد الأجل بالنسبة للمذكرة التوضيحية في ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ وضع الطلب، ونفس الأجل يحدد بالنسبة لوضع المذكرة الجوابية. وتنص الفقرة 2 من الفصل 366 من قانون المسطرة المدنية على أنه «يعتبر المطلوب ضده النقض في الطعون الرامية إلى إلغاء

(1) هذا النص لم ينسخ بالفصل 5 من قانون المسطرة المدنية.

المقررات الصادرة من السلطات الادارية للشطط في استعمال السلطة والذي لم يجب على المقال موافقا على الوقائع المبينة فيه.»

وعندما يرى المستشار أن جميع الحجج قد وقع تبادلها وأن القضية صالحة للحكم فيها يوجه الملف الى النيابة العامة التي تتمتع بأجل ثلاثين يوما لاعداد استنتاجاتها التي تقدم في شكل تحليل موضوعي ونزيه لمعطيات القضية التي تقدمها النيابة العامة خلال الجلسة. ولاتكلف النيابة العامة أبدا بالدفاع عن الادارة بل تعتبر مستشارا رسميا. واذا ظهر من المقال أو من المذكرة التوضيحية أن حل القضية معروف مقدما بصفة يقينية لاتعترضه أية صعوبة أمكن لرئيس الغرفة الادارية أن يقرر عدم إجراء البحث مع العلم أن هذه الامكانية المنصوص عليها من قبل في الفصل 16 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 تقررت كذلك في الفصل 363 من قانون المسطرة المدنية. وحينئذ يسلم الملف مباشرة إلى النيابة العامة ويحدد تاريخ الجلسة على الفور. ويوجد تطبيق لهذه المسطرة المبسطة في مقرر بتاريخ 13 مارس 1958 – مامور بلقاسم (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 20).

ويمكن أن يستفيد المتقاضون المحتاجون من المساعدة القضائية (المرسوم بمثابة قانون رقم 514–65– بتاريخ 1 نونبر 1965) انظر: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 يناير 1962 – الادريسي الحسن – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 32.

الفرع الرابع: الشرط المتعلق بانعدام الطعن الموازي(1)

لايقبل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة اذا كان في استطاعة الطاعن الالتجاء الى طريقة قانونية أخرى للحصول على نتيجة مماثلة. وتنص الفقرة 6 من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية التي وردت فيها الصيغة القديمة للفقرة 6 من الفصل 14 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 على مايلي: «لايقبل طلب الالغاء الموجه ضد القرارات الادارية اذا كان في استطاعة من يعنيهم الامر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية». وتعتبر هذه القاعدة نتيجة منطقية لتوزيع الاختصاص بين المجلس الأعلى والمحاكم العادية لأن عدم وجودها قد يحمل الطاعنين على أن يقدموا في شكل طعون من أجل الشطط في استعمال السلطة

(1) راجع ميشيل روسي: الدفع بالطعن الموازي في المنازعات الادارية بالمغرب – مجلة القانون والسياسة استقلال وتعاون– 1969 – العدد 3 ص 367.
- Rousset (M): L'exception du recours parallèle dans le contentieux administratif au Maroc, «Rev. juridique et politique, indépendance et coopération» 1969, n° 3, p. 367.

طعونا ترجع عادة الى نظر المحاكم العادية الشيء الذي قد تترتب عليه امكانية تحويل النزاعات من محكمة الى أخرى حسب هوى المتقاضين ويؤدي الى ارهاق المجلس الأعلى باعتباره محكمة فريدة. ولهذا فإن القاعدة التي تقتضي دفع الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بعدم القبول إذا كان في إمكان من يعنيه الأمر تقديم طعن عادي لمحاكم المنازعات ليست سوى جزاء على مستوى المسطرة للتمييز بين الطعون التي سبقت دراستها (انظر ما سبق)، ينبغي الرجوع اليه متى أريد تحديد الحالات التي يمكن أن يطبق فيها إجراء الدفع بعدم القبول المذكور.

ولا يمكن اعتبار أن هناك شرطا يكتسي حقيقة صبغة خاصة، لأنه لايراد بهذا الشرط سوى التذكير بالاحترام اللازم للاختصاصات ضمن الحدود التي كانت فيها المحاكم المدنية منذ ظهير سنة 1913 مختصة في ميدان القضايا الادارية للبث في طعون المنازعات الكاملة. ويلاحظ في هذا الصدد أن إصلاح سنة 1957 لم يشمل هذا الاختصاص وأن قانون المسطرة المدنية الصادر سنة 1974 قد وسع كما سبق بيان ذلك مجال تدخل قاضي المنازعات الكاملة بإلغاء الاختصاص الناتج عن الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي وبتعويضه باختصاص عام. وهكذا يكون من الطبيعي أن لايحل الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة محل هذا الطعن المتعلق بالمنازعات الكاملة. واذا كان تطبيق هذه القاعدة يثير بعض الصعوبات فإن هذه الصعوبات هي نفسها التي اعترضت سبيل التمييز بين الشطط في استعمال السلطة والمنازعات الكاملة.

ومما تنبغي الاشارة اليه أن بعض النصوص التشريعية اسندت في ما مضى وتسند اليوم اختصاصات خاصة للمحاكم العادية وأنه ليس من اليسير دائما معرفة ما إذا كانت تشكل استثناء من الموانع المنصوص عليها في ذلك الوقت في الفقرتين 4 و 5 من الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي والتي وردت كذلك في الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية.

وإذا كان هناك استثناء جاز للمعني بالأمر المطالبة بحقوقه ودفع الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة بعدم القبول. هذا ما كان عليه الأمر قبل إصلاح سنة 1971 الذي أدخل على النصوص المتعلقة بالمعاشات المدنية والتي وقع دائما تأويلها باعتبار أنها تمكن القاضي مَن البث في جميع عناصر النزاع مع اعادة النظر على الخصوص في القرارات الادارية غير المشروعة المتعلقة بتصفية المعاش (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 20 مايو 1953 – مجلة المحاكم المغربية 1953 الصحيفة 181 – الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى : مولاي الحسن ضد وزير المالية بتاريخ 15 دجنبر 1960 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 19، عبد الله بن محمد بتاريخ 18 مارس 1963 –مجموعة أحكام المجلس الأعلى

الصحيفة 135 والقضاء الثابت) (1). وكان من الواجب أن لاينال سكوت النصوص الصادرة سنة 1971 بشأن المعاشات من قضاء مرض لكونه يمكن نفس القاضي من النظر في مجموع النزاع ويساعد الطاعن على الحصول على تسوية هذا النزاع في محكمة واحدة وهي كلها عناصر أساسية لحسن سير العدالة.

وفي مقابل ذلك فإن اختصاص القاضي العادي في ميدان نزع الملكية لايمكنه رغم ترددات القضاء (انظر محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 8 يونيو 1948–مجلة المحاكم المغربية 1948– الصحيفة 40) سوى من مراقبة المشروعية الشكلية للمسطرة الادارية (محكمة الاستئناف بالرباط 6 يوليوز 1948 – مجلة المحاكم المغربية 1948 – الصحيفة 117 والنقض المدني بتاريخ 28 مايو 1951 – مجلة المحاكم المغربية 1951– الصحيفة 102). وهكذا يمكن استعمال الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات الصادرة بالاعلان عن المنفعة العامة وضد قرارات التخلي.

وتجدر الاشارة في الأخير الى ميدان ثالث يعترضه مشكل خاص ويتعلق الأمر بالمنازعات الجبائية حيث أن المجلس الأعلى استنادا الى تأويل النصوص التي تسند الاختصاص للمحاكم العادية في القضايا الجبائية يرفض الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة معتبرا في ذلك أن القاضي المختص بالنظر في الضرائب اسند اليه اختصاص عام للبث في النزاعات التي قد تنشأ عن القرارات الفردية الصادرة عن ادارة الضرائب (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – الهيئة العقارية بأكادير بتاريخ 13 أبريل 1961 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 50 ضد لجنة تحديد الضرائب بتاريخ 12 يوليوز 1963 مجلة القانون المغربية 1963 – الصحيفة 200 ومذكرة كوردون بنشيمول بتاريخ 18 يوليوز 1963 مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1964 – الصحيفة 208 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 66) على أن تستثنى من ذلك طبعا النزاعات المرتبطة بمشروعية القرارات التنظيمية المتعلقة بالضريبة.

ويتبين مما سبق أن شروط القبول تمثل مجموعة من العراقيل قد يصعب تذليلها وتحول لامحالة دون لجوء عدد من الطاعنين الى القاضي المختص بالنظر في الشطط في استعمال السلطة وذلك هو الغرض منها ضمن نطاق واسع. غير انها محددة بكيفية يتأتى معها أن ترفع إلى المجلس الأعلى الطعون التي تكتسي أهمية والتي تهدف في الوقت نفسه الى جعل الادارة بعيدة عن كل القضايا التي قد تعرقل سيرها، غير أنه مع ذلك تبقى مراعاة هذه الشروط من طرف الطاعن ضرورة ملحة، وان أدنى تهاون في هذا الميدان قد يكون له أثر سيء على الطعن.

---

(1) راجع فيما سبق المنازعات المتعلقة بالمعاشات

الباب الثالث

حالات إمكانية الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

إن مختلف الحالات التي يلغي فيها القاضي القرار موضوع الطعن يطلق عليها بوجه عام إسم حالات امكانية الطعن أو أسباب الالغاء، ويتعلق الأمر إذن بوضع بيان حقيقي لأوجه عدم المشروعية الشيء الذي يسمح بالمقابل تحديد شروط مشروعية القرارات الادارية، والقانون الاداري كما سبقت الاشارة الى ذلك لايزال في مرحلة وصف العيوب التي يمكن أن تشوب قرارات الادارة أكثر منه في مرحلة وصف المزايا التي ينبغي أن تتوفر فيه.

وبما أن أوجه عدم المشروعية يمكن أن تشوب عمليا مختلف عناصر القرار الاداري (1) فانه من المفيد القيام بتحليل كفيل بابراز مختلف عناصر القرار الاداري وهو تحليل يمكن من حسن تحديد حالات عدم المشروعية الممكنة، ويعتبر التحليل المنجز بخصوص القرار الاداري من لدن مدرسة بوردو تحليلا كلاسيكيا يبلوره مثال بسيط يتجلى في منع الوقوف بأحد أزقة الرباط. وأول سؤال يتبادر الى الذهن يتعلق بمعرفة من يستطيع اتخاذ هذا الاجراء. ومن البديهي أن يكون لهذا القرار من يتخذه وينبغي البحث عن السلطة التي تختص في البث في هذا الميدان. والممثلة كما هو الحال بالنسبة لعامل الرباط الذي يمارس بالعاصمة وظائف الشرطة العامة ولاتوجد في غالب الأحيان إلا سلطة واحدة تستطيع اتخاذ قرار معين

وبعد ذلك يمكن التساؤل عن الشكل الذي يجب أن يصدر فيه القرار وعن المسطرة الواجب اتباعها في إصداره، وليست للقانون الاداري بوجه عام صبغة رسمية ولكن مع ذلك هناك عدد من المتطلبات. ويكتسي المنع المتخذ مثالا في هذا الصدد شكل قرار ينشربقصد تبليغه الى علم العموم. ومن المعقول أن تحترم هذه المتطلبات الشكلية التي تعتبر حماية للافراد بوجه عام.

وتهدف السلطة الادارية بالتدبير الذي تقبل على اتخاذه الى تحقيق غاية ما بحيث تتصرف للحصول على نتيجة معينة، ويحملها على ذلك حافز بسيكولوجي مع العلم أن هذه الغاية لاتنطوي سوى على الصالح العام ولاسيما على نوع منه يتلاءم مع كل حالة خاصة. وفي المثال المشار اليه لايمكن أن يقصد من منع الوقوف الا تحسين السير بوجه عام وليس ضمان الفائدة لفئة معينة من المستعملين مثلا.

---

(1) أنظر فيما سبق المقرر الانفرادي

ويضاف إلى هذا أن القرار الاداري يجب أن يكون له سبب. وهنا نكون أمام عنصر خاص تماما بالقرار المذكور. ولهذه اللفظة هنا مدلول خاص ودقيق جدا. وبما أن السبب يمثل مجموعة من الوقائع السابقة للقرار والمبررة لاتخاذه فإن هناك إذن وضعية مادية موضوعية تكون في الحقيقة الحافز الذي يحمل على اتخاذ القرار. وليس في القانون الاداري طبعا أي مجال للنزوع للنزوة لأنه لايجوز لأية سلطة أن تتخذ قرارا تلبية لرغبتها في ذلك بل يجب عليها دائما أن تكون مستعدة لاجابة من يسألها عن سبب اتخاذ قرارها مع العلم أنه لايمكن أن يعتبر كل جواب مرضيا. وهكذا فإن منع الوقوف لاتحفز عليه سوى الصعوبات التي تعترض السير مثل الازدحام وعرقلة الوصول الى الأملاك الخ... وغالبا ما تكون هناك علاقة بين السبب والغاية لأن وجود وضعية ما (السبب) يحتم اتخاذ تدبير لجعل حد لها (الغاية) ولكنه لايمكن الخلط بين العنصرين فأحدهما سابق لاتخاذ القرار وهو السبب الذي يكتسي صبغة موضوعية صرفة بينما يعتبر الثاني على العكس من ذلك نهاية لهذا القرار أي النتيجة التي يراد به بلوغها ألا وهي الغاية.

وأخيرا فإن للقرار مضمونا أي غرضا يتجلى في منع الوقوف بالنسبة للمثال المومإ اليه وهو القرار في حد ذاته. وبطبيعة الحال يجب أن لا يكون المضمون أي الأثر القانوني المترتب على هذا القرار مخالفا لقاعدة قانونية لأنه إذا كان هناك نص يقر حرية الوقوف وجب أن لا يتخذ هذا القرار. ولهذا ينبغي التأكد فيما يخص كل قرار عما اذا كان غير متناقض مع أي نص اخر أسمى منه.

وبناء على هذا يمكن التسليم بأن القرار الاداري يشتمل على خمسة عناصر هي: المصدر والصيغة الصريحة والغاية والسبب والمضمون. ويمكن أن تشوب كل عنصر منها على انفراد عيوب من شأنها أن تفتح باب الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة وبذلك تكون هناك خمس حالات لامكانية الطعن تدرس في خمسة فروع مختلفة.

الفرع الأول: عدم الاختصاص أو العيب المرتبط بصاحب القرار

توجد عمليا بالنسبة لكل قرار اداري سلطة معينة يجوز لها اتخاذ القرار. وبما أن السلطات موزعة داخل الادارة بكيفية تقتضي مبدئيا أن لايتخذ التدبير الا الفرد المؤهل لذلك وليس أي شخص كيفما كان فإن عدم الاختصاص يمثل العيب الذي يشوب القرار الصادر عن غير من وقع تعيينه لاتخاذه. ولعدم الاختصاص المذكور في الواقع أشكال مختلفة.

الفقرة 1- اغتصاب السلطة

هذا هو النوع الأساسي لعدم الاختصاص ويتجلى في أن فردا لاينتمي للادارة وليس له أي صفة لاتخاذ تدبير ما ولكنه مع ذلك يتخذه. ومن المعلوم أن هذا القرار الصادر عن شخص غير منتمي للادارة ليست له أية قيمة بل ينبغي اعتباره غير موجود بالمرة. فإذا تضايق أحد الملاك من وقوف السيارة أمام منزله وقام من تلقاء نفسه بوضع لوحات أو طلي حاشية الرصيف باللونين الأحمر والأبيض كان من البديهي أن لا يترتب على هذا الاجراء أي أثر اللهم الا بالنسبة لصاحبه الذي قد يتعرض لعقوبة. ولهذا لن يكون هناك داع للطعن بل يهمل كل ما ليس قرارا اداريا.

غير أنه يمكن أن توجد وضعيات أشد حدة تبدو فيها الأمور أكثر دقة فإذا ألغى المجلس الأعلى على سبيل المثال تعيين أحد الموظفين وجب، رعيا للأثر الرجعي المترتب على الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة أن يعتبر هذا الموظف كما أنه لو لم يعين أبدا وأن تعد بالتالي الأعمال التي قام بها منجزة من لدن أحد الخواص لا أقل ولا أكثر. ويتعلق الأمر حينئذ بوضعية قد تكون لها عواقب خطيرة جدا. ولتدارك أمر المساوىء الناتجة لامحالة عن تطبيق صارم للنظرية القانونية يلتجأ الى استعمال مفهوم الموظف بحكم الواقع ويعتبر في هذا الصدد أن سلطة ما عندما تكون قد مارست بجميع مظاهر المشروعية مهام طيلة مدة من الزمان يبقى معمولا بقراراتها اذا ما كانت مشروعة. غير أن الأمر يتعلق هنا بحالة ناذرة لم يتيسر بعد للمجلس الأعلى البث فيها حسبما هو معروف(1).

الفقرة 2- عدم الاختصاص النوعي

يتجلى ذلك في أن أحد أعوان الادارة يتخذ قرارا كان من الواجب أن يتخذه عون آخر. وفي هذا وجه من أوجه عدم المشروعية البسيطة والمألوفة والممكن العقاب عليها بكل سهولة لأنها جلية واضحة. وما كان القانون لينص على أن سلطة معينة هي التي تتخذ قرارا معلوما لو لم يظهر أن هذه السلطة مؤهلة لذلك أكثر من غيرها. وبناء على هذا يكون من غير الطبيعي أن تحل محلها سلطة أخرى أو فرد آخر. وتعد هذه التصرفات غير مشروعة سواء تعلق الأمر بتطاول بعض المامورين على اختصاصات رؤسائهم أو اغتصاب اختصاص فيما بين

---

(1) إن القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية يطبق هذه النظرية بالنسبة للمحاسبين بحكم الواقع الفصل 16 من ظهير 21 أبريل 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 – ص 850) ينص على مايلي: «يعتبر محاسبا بحكم الواقع كل شخص يقوم دون موجب قانوني بعمليات المداخيل والنفقات أو يتناول قيما تهم منظمة عمومية بصرف النظر عن المقتضيات الجنائية المعمول بها. وتجري على الشخص المعتبر محاسبا بحكم الواقع نفس الالتزامات والمراقبات الجارية على محاسب عمومي ويتحمل نفس المسؤوليات».

سلطات متساوية في التسلسل أو مستقل بعضها عن بعض أو حتى بتدخل الرؤساء في مهام المسندة الى مأمورياتهم.وتوجد في قضاء المجلس الأعلى عدة امثلة لهذا النوع من عدم الاختصاص. ففي قضية بتاريخ 30 أبريل 1959 تتعلق بالجامعة الوطنية لنقابات أرباب النقل عبر الطرق بالمغرب (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصفحة 47) ألغى المجلس الأعلى قرار وزير الشغل والشؤون الاجتماعية الذي زعم أنه سوى خلافا بين نقابة لأرباب العمل ونقابة للعملة في حين أن هناك لجنة للصلح والتوفيق معهود اليها بمهمة تسوية مثل هذه الخلافات لأن الوزير تطاول بهذا على اختصاصات سلطة أخرى. وفي حكم بتاريخ 18 مايو 1961 – محمد بن عبد السلام الحاج الصديق (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 66) بث المجلس الأعلى في أمر السلطات المخولة لرئيس الوزارة والسلطات المسندة الى الوزراء. وإذا كان الظهير بتاريخ 6 يناير 1956 قد اسند الى رئيس الوزارة الاختصاصات التي كانت تسندها جميع النصوص السابقة الى الصدر الأعظم، فإن عبارة الصدر الأعظم الواردة بشأن اتخاذ قرار ما في كل نص صادر منذ هذا التاريخ ومازال معمولا به تفيد رئيس الوزارة أو الوزير الأول انطلاقا من سنة 1962. واستنادا الى هذا أكد المجلس الأعلى انه اذا نص ظهير ما على اتخاذ تدبير معين بقرار للصدر الأعظم واتخذ هذا التدبير في الواقع بقرار مشترك وقعه وزيران اعتبر أنه اتخذ من لذن سلطة غير مختصة (انظر كذلك : المقرر بتاريخ 18 مارس 1963 – الشركة التعاونية للفلاحة وغراسة الكروم بوجدة – مجلة القانون المغربية 1965 – الصحيفة 95).

وفي اللامركزية أمثلة عن عدم الاختصاص تظهر عندما تريد السلطات المحلية الاستمرار في ممارسة الاختصاصات المنقولة الى الجماعات ولايمكن أن تحل سلطة الوصاية محل المنتخبين الا اذا كان نص يسمح لها بذلك. وقد اسهب المجلس الأعلى في التذكير بهذه المسألة في قرار بتاريخ فاتح يونيو 1970 (قضاء المجلس الأعلى – 1973 – الصحيفة 48).

وفي بعض الأحيان يكتسي التطاول على اختصاص صبغة خطيرة تحمل القاضي للزجر عنها على استعمال صيغة خاصة تذكر بالصيغة المستعملة في قضاء مجلس الدولة بفرنسا والآتي نصها : «يعد لاغيا» قرار وزير الفلاحة الصادر بحل احدى الجمعيات بيد أن مثل هذا التدبير لاتتخذه الا السلطة القضائية عملا بالظهير المتعلق بالحق في تأسيس الجمعيات (شركة سباق الخيل والسباقات المغربية بتاريخ 14 يناير 1963 – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 106). ويعتبر هذا القرار ذا أهمية بالغة ضمن الحدود التي يقبل فيها مفهوم القرار غير الموجود أي القرار الذي يعتبر، بسبب عدم المشروعية الفادحة التي تشوبه، كما لو لم يكن له أي وجود قانوني. وترتبط بهذه الصفة آثار هامة تتجلى في أن قرارا من هذا القبيل

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

لن يصير نهائيا ابدا وأنه لن يترتب عليه أي حق. ويمكن سحبه أو الطعن فيه من أجل الشطط في استعمال السلطة في أي وقت من الاوقات (1).

وغالبا مايفكر رجال الادارة في حماية انفسهم من كل اتهام محتمل بعدم الاختصاص عن طريق التفويض، لأنه كثيرا ما يفوض رئيس سلطاته الى أحد مأموريه للتخلص من بعض مهامه وتجنب عقد العديد من جلسات الامضاء المملة. غير أن هذه الممارسة لاتكون مشروعة وبالتالي لاتتمتع السلطة المفوض اليها بالاختصاص الا بترخيص بموجب نص عام. وهكذا فإن الفصل 63 من الدستور الصادر الأمر بتنفيذه يوم 10 مارس 1972 ينص على مايلي: «للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء». وبناء على هذا تكون القرارات التي يتخذها الوزراء بتفويض من الوزير الأول مشروعة. غير أن التفويض المسند بغير نص لايخول أية سلطة للمسند اليه الذي يبقى مجردا من كل اختصاص. وتستمد هذه القاعدة مبررها من السبب الذي يتمسك به دائما وقت الكلام عن عدم الاختصاص والذي يتجلى في أن إسناد سلطة الى شخص معين معناه أن هذا الشخص مؤهل أكثر من غيره لممارستها وليس له بالتالي حق التصرف فيها حسب هواه واسنادها بدوره الى فرد لا تتوفر فيه نفس الضمانات. ويضاف الى هذا أن استعمال التفويض قد يؤدي تدريجيا الى اسناد مهمة اتخاذ القرارات الى صغار الموظفين.

الفقرة 3: عدم الاختصاص الزمني

يتعلق الأمر باستمرار سلطة ما في ممارسة اختصاصات لم تعد مسندة اليها. ولهذه الحالة ميزة خاصة فيما يرجع للحكومات أو الوزراء المستقيلين لأنهم يفقدون بمجرد قبول استقالتهم كل اختصاص في اتخاذ القرارات باستثناء ما يتعلق بتسيير الشؤون العادية. ويمكن أن يشار كذلك الى حالة الاختصاصات المسندة لمدة معينة والتي لايبقى طبعا في استطاعة السلطة الادارية استعمالها عند انصرام المدة التي اسندت خلالها. وطبق المجلس الأعلى هذه القاعدة بصدد قضية وقع الحكم فيها بتاريخ 10 نونبر 1960 – شركة استغلال المياه المعدنية لولماس الدولة – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 146. وكان ظهير بتاريخ 21 نونبر 1957 يمكن من إصدار عقوبات ادارية على مرتكبي مخالفات قانون الأسعار خلال ستة أشهر قابلة للتجديد بمرسوم. وهكذا فإن المخالفات المرتكبة خلال مدة انصرمت فيها

(1) منذ صدور الظهير بمثابة قانون بتاريخ 10 أبريل 1973 المغير للفصل 7 من ظهير 15 نونبر 1958 أصبح من الممكن حل كل الجمعيات بمرسوم حيث أن كل قرار وزيري يتعلق بحل جمعية لا يشكل استقبالا سوى عدم مشروعية بسيطة ترجع الى جهل بتوزيع الاختصاصات داخل الحرم الاداري.

إحدى فترات الستة أشهر من غير أن يصدر مرسوم بتحديد فترة جديدة لا يمكن أن تصدر بشأنها عقوبات ادارية. ونتيجة ذلك تصبح قرارات العقوبة المتخذة في مثل هذه الحالة غير مشروعة لأن اختصاص السلطة التي أصدرتها لم يبق معمولا به اذ ذاك.

ويطبق هذا الحل بطبيعة الحال على قوانين التأهيل التي تأذن للحكومة في أن تتخذ خلال مدة معينة بمرسوم التدابير الداخلة في حيز القانون. وتفقد الحكومة كل اختصاص في ذلك بمجرد انتهاء الأجل ولايبقى في استطاعتها تغيير النصوص الصادرة عنها.

الفرع الثاني: عيب الشكل

يتجلى هذا العيب في إغفال القيام بالاجراءات التي يخضع لها قرار إداري أو في القيام بها بصورة غير تامة. وخلافا لما يوجد عليه الأمر في بعض البلدان مثل الولايات المتحدة التي يحدد فيها قانون خاص بالمسطرة الادارية جميع المراحل التي يجب أن يمر بها قرار إداري ليس في المغرب أنظمة عامة تتعلق بإعداد القرارات الادارية. ولكنه يعمل مع ذلك في كثير من الحالات بمجموعة من الاجراءات التي تعتبر في غالب الأحيان بمثابة مقابل للسلطات الهامة المسندة الى الادارة وتشكل من جراء ذلك ضمانات لفائدة الخواص.

الفقرة 1- المسطرة الواجب اتباعها في إعداد القرار

كثيرا ما تضطر الادارة الى أن تتبع لاتخاذ قرار ما مجموعة من المراحل المنصوص عليها في القانون أو الواردة بعض الأحيان في أحكام قضائية.

أ) المراحل المنصوص عليها في القانون

يتعلق الأمر هنا بإجراءات خاصة بصنف معين من القرارات. ففي ما يخص نزع الملكية مثلا يجب أن يسبق الاعلان عن المنفعة العامة إجراء بحث ينظم بشأنه اشهار يهدف الى صيانة حقوق الملاك. وتوجد اذن عدة مراحل متوالية ينبغي قطعها والسهر على احترامها لأنها مفروضة لصالح المواطنين. وفيما يتعلق بالقضايا التأديبية للموظفين يطالب باستشارة اللجن التأديبية مع العلم أن إغفال هذا الاجراء يعرض للجزاء. وهكذا اضطر المجلس الأعلى الى التأكد مما إذا كانت مختلف المراحل المسطرة قد روعيت في حالة المطالبة بها (المجلس الأعلى بتاريخ 9 يوليوز 1960 – ادريس بن عباس الصقلي – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 138). ويهتم المجلس الأعلى كذلك عندما يعاقب طالب على الغش في امتحان بالبحث عما إذا كانت الاجراءات المقررة في النصوص المعمول بها في هذا الميدان قد احترمت

(المجلس الأعلى بتاريخ 19 دجنبر 1959 – مولاى اليزيد العلوي – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 92). ولهذا يجب أن تحترم جميع النصوص المتعلقة بتأليف الهيئات الانتخابية وكيفيات التصويت وغيرها، وفي القرار بتاريخ 4 دجنبر 1958 السيد كورتي (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 31) مثال لجميع العيوب الشكلية التي قد يستند اليها في هذا الميدان. وكذلك الشأن بالنسبة للحكم الصادر ضد السيدة برون بتاريخ 10 يونيو 1960 (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 113).

ب) المراحل التي تفرضها المبادىء العامة

يرى المجلس الأعلى أن المبادىء القانونية العامة التي تظهر هنا لأول مرة والتي سيتعرض لها بتفصيل في الفرع 5 تفرض أحيانا احترام بعض الشكليات رغم عدم صدور نصوص بشأنها. ومن هذه الشكليات على الخصوص احترام حقوق الدفاع حيث أنه يتعين على الادارة متى أرادت اتخاذ تدبير يشبه عقوبة أن تمكن المعني بالأمر قبل اتخاذ قرارها من الاطلاع على الأفعال المنسوبة اليه ومن تقديم ملاحظاته والادلاء بحججه. ويتيسر تطبيق هذه القاعدة على الخصوص في الميدان التأديبي. وحتى عندما لاتقرر النصوص إجراء الاطلاع على الملف أو عندما تفرض اتباع مسطرة محدودة لصيانة حقوق المثول أمام لجنة تأديبية فإن المجلس الأعلى يؤكد أن الموظف ينبغي أن لا يعاقب من غير الاطلاع على الأفعال المنسوبة اليه ودون تمكينه من مناقشتها والادلاء برأيه فيها. وفي مقرر بتاريخ 9 يوليوز 1959 – أحمد بن يوسف (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 62) سجل المجلس الأعلى أن الطاعن باعتباره عونا متعاقدا لايستطيع الاستناد الى أحكام النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعلقة بالمسطرة التأديبية وأن الادارة بتمكينها أياه عدة مرات من تقديم ملاحظاته بشأن الأفعال المنسوبة اليه اتبعت مسطرة قانونية قبل اصدار العقوبة عليه. وهكذا يؤكد المجلس بالتقابل أنه من الواجب احترام حقوق الدفاع ولو لم تكن هناك نصوص تقررها. ويسجل نفس التأكيد بصورة إيجابية هذه المرة في قرار بتاريخ 20 دجنبر 1960 – البديسي محمد بن امحمد بن ميمون (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 28). وكان الأمر يتعلق برجل من رجال القوات المساعدة وقع فصله عن العمل على سبيل عقوبة تأديبية وكان يدعي أن العقوبة التي تعرض اليها صدرت على إثر مسطرة غير قانونية. ويلاحظ المجلس الأعلى أن النظام الأساسي لهؤلاء الأعوان لايقرر أي مثول أمام مجلس تأديبي «وأن الادارة لاتلزم في هذه الحالة سوى بالامتثال بالمبدأ الذي يقتضي تمكين كل عون عمومي من تقديم إيضاحاته حول الأفعال المنسوبة اليه قبل إصدار أية عقوبة عليه وأنه يتبين من الأوراق الموجودة في الملف أن هذا الواجب قد تم الوفاء به في ظروف القضية وأن الطاعن لا حق له في الادعاء أن العقوبة صدرت عليه في نطاق مسطرة غير قانونية».

الفقرة 2- الشكليات المتعلقة بصدور القرار

يكتسي القرار الاداري من الجانب الخارجي شكلا معينا لايضبطه بوجه عام أي نظام. وغالبا ما يتخذ القرار شكل قرار مكتوب أو مرسوم أو قرار أو مقرر أو حتى شكل رسالة عادية بالاضافة الى أنه لايعتبر بالضرورة غير مشروع اذا كان شفويا اذ من المعلوم أن القرار يمكن أن يكون ضمنيا وأن ينتج عن السكوت الذي تلازمه الادارة أكثر من ستين يوما بالنسبة لطلب موجه اليها، وهناك نقطتان ينبغي تقديم توضيح بشأنهما ألا وهما بيان الأسباب في القرار ومسألة الاشهار.

أ- بيان الاسباب

هل يجب أن يتضمن القرار بيان الأسباب التي حفزت الادارة على اتخاذه؟ لايتعلق المشكل بمعرفة ما اذا كان من الواجب الاستناد في اتخاذ القرار الى سبب ما (سيتضح من الفرع 5 أنه ينبغي الاستناد فيه الى سبب كيفما كان الحال) ولكنه يتعلق بمعرفة ما اذا كان ينبغي التنصيص على هذا السبب بصريح العبارة. ويكتسي هذا البيان أهمية مزدوجة تتجلى أولاهما في أن المواطن يستطيع معرفة الأسباب التي حملت الإدارة على هذا التصرف،والثانية أنه يسهل على القاضي التأكد من صلاحية هذه الأسباب. غير أنه يظهر أن المجلس الأعلى لايفرض على الادارة بيان أسباب قراراتها الا في حالتين: عندما يقرر نص ذلك أو عندما يتخذ القرار على سبيل العقوبة. وفي هذه الحالة يقترب بيان الأسباب من احترام حقوق الدفاع لأنه يحق للمواطن الذي تصدر عليه الادارة عقوبة ما أن يعرف الأسباب التي دعت الى اتخاذ هذا القرار. وهذه عمليا هي نفس القرارات التي يترتب عليها تطبيق احترام حقوق الدفاع والتي يجب بيان أسبابها بصريح العبارة. وفي هاتين الحالتين فقط يعتبر عدم بيان الأسباب بمثابة عيب شكلي.

ب) الاشهـــــار

يجب أن ينظم اشهار بشأن كل قرار اداري لأنه لايمكن أن يؤاخذ المواطنون على جهل قرار وعلى عدم الامتثال لأحد قرارات الادارة. وينجز الاشهار بكيفية تختلف حسبما اذا كان الأمر يتعلق بقرار عام أو بقرار فردي. ففيما يخص القرار العام يجب أن ينشر أي أن يكون موضوع اعلام واسع النطاق رغم عدم تحديد طريقته بكيفية صارمة بحيث ينشر القرار عند الاقتضاء في الصحف والجريدة الرسمية وعن طريق الاعلانات المعلقة أو حتى بواسطة الاعلانات العمومية. ويمكن استعمال جميع الطرق من غير أي تمييز. غير أنه توجد بعض الاجراءات الخصوصية بالنسبة لبعض القرارات وهكذا فإن التدابير المتعلقة بالسير تبلغ الى أصحاب السيارات عن طريق اللوحات والاشارات المصطلح عليها مثل منع الوقوف والاتجاه الممنوع

وغيره لأنه لايعقل أن يحمل صاحب سيارة معه الأنظمة البلدية الخاصة بكل الجماعات التي يمر عبرها. غير أن هذا الاشهار لايكون ضروريا الا اذا كان الأمر يتعلق بتدبير خاص بالمدينة أو المكان المعين. ولهذا فبما أن قانون السير ينص على منع الوقوف في أعلى المرتفعات أو في المنعرجات فإنه لاداعي لوضع لوحة منع في قمة كل مرتفع أو عند الاقتراب من كل منعرج. وفي مقابل ذلك ينبغي وضعها في كل زقاق يمنع الوقوف به، وإذا كان الوقوف بجانب واحد على سبيل التناوب في بعض الأزقة فقط وجب وضع لوحات للدلالة على ذلك في كل زقاق من هذه الأزقة. وعلى العكس من ذلك اذا كان الوقوف بجانب واحد على سبيل التناوب في مجموع أنحاء المدينة أمكن الاكتفاء بوضع إشارات واضحة في مدخل المجموعة العمرانية للدلالة على أن الوقوف بجانب واحد على سبيل التناوب في مجموع تراب المدينة. وباختصار فإن تدابير الاشهار تختلف كثيرا وجب أن تتخذ بكيفية تمكن من إرشاد المعنيين بالأمر على أحسن وجه.

وفيما يخص التدابير الفردية يجب التبليغ،أي إعلام المعنيين بالأمر بصفة مباشرة. غير أن هذا التبليغ ليست له بدوره شكليات محدودة بحيث يمكن أن يتم على الطريق الادارية أو عن طريق البريد أو حتى بصورة شفوية ان لم يكن فيها التباس (1). وسلم المجلس الأعلى بأن التبليغ الموجه بواسطة الراديو الى أحد رجال الشرطة يمكن اعتباره قانونيا (26 نونبر 1962 – ادريس بن عبد النبي – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 90). وفي مقابل ذلك ينبغي رفض نظرية غالبا ما تعززها الادارة وهي نظرية المعرفة المكتسبة التي تفيد أن شخصا ما كان على علم بالقرار ولو لم يبلغ اليه. والواقع أنه كثيرا ما يكون المواطن على علم بأحد الاجراءات ولكنه ينبغي أن يبلغ اليه بكل وضوح (انظر ما سبق)

الفقرة 3 – اثار إغفال القيام بالشكليات

يختلف هذا الاثر الى حد ما بحسب طبيعة الاجراء

أ) إغفال الاشهار

فيما يخص اجراءات الاشهار لايترتب على اغفالها إلغاء القرار بل يترتب عليه فقط عدم قابلية الاحتجاج به لأن القرار الصادر موجود ولكن لا أثر له ولا عمل به. ولا يمكن

(1) الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى –أوحيون– 17 يونيو 1963 –مجموعة أحكام المجلس الأعلى ص 160: يعتبر بمثابة تبليغ قانوني الاعلام الشفوي الذي يطلع المعني بالأمر على التدبير الذي يهمه بصورة تامة وصحيحة.

تطبيقه الا بعد استيفاء إجراءات الاشهار. وما دام القرار مجهولا فلا يمكن الاحتجاج به أو الاستناد اليه سواء من لدن الادارة أو من لدن المواطن.

وتعتبر هذه الوضعية مؤقتة لأنه متى وقع استيفاء الاجراءات أصبح القرار ساري الأثر ويضاف الى هذا على الخصوص أن تدبير الاشهار يعتبر كما سبق بيان ذلك منطلقا للاجّال في الطعون الادارية والطعون النزاعية وأن الحكم المتعلق بشركة استغلال المياه المعدنية لولماس – الدولة روعيت فيه هذه المبادىء فأكد انعدام أثر مرسوم غير منشور (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 نونبر 1960 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 146).

ب) إغفال الاجراءات الجوهرية

فيما يخص العيوب الشكلية الأخرى سواء منها العيوب المتعلقة بالصيغة الصريحة للقرار أو بكيفية إعداده، يتعرض القرار للالغاء اذا ما كانت الاجراءات المغفلة ذات أهمية حقيقية لأنه لاينبغي أن تبالغ الادارةفي تدقيق الأمور وأن لايتم إلغاء القرار إلا إذا كان الاجراء المغفل إجراء جوهريا. وهكذا فإن الصعوبة تتجلى في معرفة ما يسمى بالاجراء الأساسي أو الجوهري وما يسمى بالاجراء الثانوي. وليس هناك ما ييسر تحديدا واضحا يستنتج منه تمييز بسيط وحاسم في انّ واحد. والواقع أن نظرية القضاء في أهمية الاجراء المغفل هي التي تؤدي الى تأكيد ما اذا كان هذا الاجراء أساسيا أم لا. غير أن هذه النظرية تسند الى مبدأ رئيسي وبسيط الى حد ما يقتضي البحث عما اذا كان من شأن الاجراء المغفل أن يؤثر أم لا في مضمون القرار. وحينئذ تعتبر بمثابة إجراءات جوهرية الاجراءات التي قد يطرأ بسبب استيفائها تغيير على قرار الادارة.

وهكذا فإن رأيا ما يعتبر دوما إجراء جوهريا لأن مطالبة الادارةبأخذ رأي هيئة أو شخص معناه أن هذا الرأي قد يرشدها في قرارها ويؤثر فيه (انظر على سبيل التقابل: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 23 مارس 1964 – الهادي الأيوبي – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 200، وكذا الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 8 مايو 1970 – قضاء المجلس الأعلى – الصحيفة 78).

ج) اغفال الاجراءات الاضافية

لايترتب على هذا الاغفال في النهاية أي أثر لأن القرار لايتعرض للالغاء ولأن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة لايقبل لمجرد اغفال اجراء إضافي، وتنطبق هذه الحالة بوجه عام على الاجّال التي كثيرا ما تفرض على الادارة لاتخاذ قرار ما حيث أن هناك قوانين تنص في بعض الأحيان على أنها ستتمم بمراسيم يجب اتخاذها في ظرف ثلاثة أو ستة أشهر. ولكنه غالبا

ما يتعذر اعداد هذه النصوص في المدة الزمنية المحددة ولا تتعرض من جراء ذلك للالغاء، لأن الحالة قد تكون معقدة اذا ما وقع التسليم بهذه الوضعية.

الفرع 3- الانحراف في استعمال السلطة

يتجلى الانحراف في استعمال السلطة في أن رجل الادارة وهو يقوم بعمل في إطار وظيفته ويحترم الشكليات المطلوبة فيستعمل سلطته لأغراض غير الأغراض المسندة اليه هذه السلطة من أجلها. ويهدف تصرفه بذلك الى تحقيق غاية ليست هي الغاية الواجب عليه التصرف لبلوغها. ولهذا فإن الأمر يتعلق بعيب نفساني أساسا يرتبط بنوايا وحوافز العون الصادر عنه القرار. وهذا بالضبط ميدان تعتبر فيه المراقبة أكثر دقة وأشد صعوبة لأن عدم المشروعية لاتكتسي صبغة خارجية ولا تظهر في القرار نفسه ولا يبقى الأمر مقتصرا على معرفة من وقع القرار وما هو الشكل الذي يتخذه. ويتعلق الأمر حينئذ بالكشف عن نوايا من صدر عنه القرار واثبات أن الغاية التي يريد تحقيقها ليست هي الغاية التي اسندت إليه السلطة من أجلها، الشيء الذي لايخلو في الغالب من عراقيل وصعوبات. وهذا ما يفسر في نطاق واسع أن المجلس ناذرا ما يعتبر في مقرراته الانحراف في استعمال السلطة الذي كثيرا ما يستند اليه الطاعنون لدعم طعونهم.

أ) يتجلى أبسط مثال للانحراف في استعمال السلطة في إحلال غاية ذات منفعة خاصة محل غاية ذات منفعة عامة وهي الغاية التي ينبغي أن يهدف الى بلوغها كل عمل من أعمال الادارة ويستعمل الموظف سلطته حينئذ لأغراض لاعلاقة لها بالأغراض التي تعمل الادارة عادة على تحقيقها. ولعل في هذا اتهاما كثيرا مايرد في الشكايات ولكنه في الواقع يعتبر أحيانا مجرد تخيل من مواطنين مستائين أو نتيجة إشاعات أو ارتسامات يتعذر اثبات حقيقتها مما يفسر أن الأمثلة الواردة في الأحكام القضائية تكتسي أساسا صبغة سلبية. وتنبغي الاشارة هنا الى حكم كرتي بتاريخ 4 دجنبر 1958 (الغرفة الادارية – مجموعة احكام المجلس الأعلى – الصحيفة 31) الصادر عن المجلس الأعلى والذي جاء فيه: «ليست أية وثيقة من الوثائق الموجودة في الملف كفيلة بدعم الوسيلة التي يتمسك بها السيد كرتي والمزعوم فيها أن التدبير موضوع الطعن اتخذ لأغراض لا علاقة لها بحاجة المصلحة». وكان من الممكن أن يقبل المجلس الأعلى هذه الوسيلة لو قدمت اليه الحجج والأدلة على ذلك،ولكنه من الصعب جدا جمع هذه الأدلة. وتظهر نفس الوضعية في حكم 9 يناير 1960 – لوك (الغرفة الادارية – مجموعة احكام المجلس الأعلى – الصحيفة 95) ورد فيه أنه «لايمكن أن يعتبر أن اللجنة استعملت سلطاتها لأغراض غير الأغراض المسندة اليها هذه السلطات من أجلها».

ب) يتجلى الانحراف في استعمال السلطة أحيانا في استخدام السلطة لتحقيق غرض من الأغراض ذات المنفعة العامة ولكنه ليس بالغرض المحدثة السلطة من أجله. ومثال

ذلك أن السلطات المحلية تختص بتنظيم السير وتحديد السرعة وحصر أماكن الوقوف من أجل تجنب الحوادث والمحافظة على النظام العمومي. غير أنها اذا منعت السير أو حددت السرعة فقط لتجنب كثرة استعمال الطريق والاضرار بها كان الغرض محمودا بطبيعة الحال ولكنه ليس الذي أسندت من أجله سلطة الشرطة. فهناك اذن انحراف في استعمال السلطة لغرض من الأغراض ذات المنفعة العامة. وبما أن كل سلطة من السلطات المسندة الى الادارة يجب أن تستعمل بتحقيق غاية معينة فإن ذلك يفسر أن انحراف استعمال السلطة يمكن أن يرتكب في بعض الأحيان عن حسن نية. ويوجد مثال صادق على ذلك في الحكم بتاريخ 21 مايو 1960 المتعلق بالسيد لحسن عبد المالك السوسي (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 105) ويتجلى ذلك في أن قائد الخميسات أمر بإغلاق مقهى ومطعم قصد جعل حد لنزاع بين أحد الملاك وأرملة شريك سابق. ومما لاشك فيه أن قصد القائد كان قصدا محمودا في هذه الحالة حيث أنه أراد جعل حد لخلاف نشأ على اثر وفاة أحد الشركاء والحيلولة دون الاضرار بالأرملة وأولاد الهالك القاصرين. ولكنه من المؤكد أن هذا النوع من النزاعات يجب أن يسوى عن طريق المحاكم وأنه ليس من اختصاص السلطة الادارية اتخاذ تدابير تهدف الى الفصل في النزاعات بين الخواص ولا حق لسلطة الشرطة في التدخل ما دامت الاطراف لم تخل بالنظام العمومي. ولهذا قرر المجلس الأعلى ما يلي «حيث أن المقرر المطعون فيه اتخذ بشأن نزاع بين الخواص يرجع النظر فيه الى السلطة القضائية وحدها التي رفع اليها بعد ذلك وأنه لايتبين من التحقيق أن القائد بمدينة الخميسات وقت اتخاذ المقرر كان في إمكانه الاستناد الى سبب توحي به ضرورة المحافظة على النظام والهدوء العمومي للتدخل بصفة مؤقتة في مثل هذا النزاع وأن الأوراق التي أدلت بها الادارة تثبت على العكس من ذلك أن هذا المقرر اتخذ لاعتبارات لاعلاقة لها بالغرض المسندة سلطات الشرطة من أجله الى القائد وأن هذا المقرر يعتبر بناء على ذلك مشوبا بشطط في استعمال السلطة».

ج) تدخل كذلك في نطاق الانحراف في استعمال السلطة القرارات الرامية الى استعمال مسطرة ما للحصول على نتيجة تعتبر إن لم تكن مماثلة قريبة من النتيجة التي يمكن الحصول عليها باتباع مسطرة أخرى أكثر تعقدا. وهكذا فإن بعض السلطات المترددة في استعمال مسطرة العزل التي توفر ضمانات كثيرة للمعني بالأمر تلتجيء الى مسطرة التوفيق الذي له أساسا صبغة مؤقتة والذي يؤدي تكراره في فترات منتظمة الى إقصاء العون غير المرغوب فيه. ومن البديهي أن لا يقبل هذا الحل اذا كان من شأنه أن يحرم المعني بالأمر من جميع الضمانات المرتبطة بالتدابير النهائية وغير المعمول بها بالنسبة للتدابير المؤقتة في حين أن توالي هذه الأخيرة يفضي عمليا الى نتيجة مماثلة، (ألغى المجلس الأعلى استعمال مسطرة ادارية بدل مسطرة قضائية، في قرار بتاريخ 30 يناير 1970 – محمد فرج – قضاء المجلس الأعلى 1970 – الصحيفة 101).

د) يتضح للجميع في كل هذه الحالات أنه من الصعب جدا تقديم الحجة والبرهان. ويظهر أن الانحراف في استعمال السلطة حالة تغري الى حد ما بفتح باب الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة. وقد وقع التأكيد في بعض الأحيان أنه كان يستعمل لمراقبة السلوك الاداري. غير أن من أهم مساوئه عدم ظهوره بوضوح في القرار نفسه. ولايمكن القول بأن رجل الادارة يتخذ هذا القرار أو ذاك تلبية لمصلحته الشخصية إلا في الحالة التي يكون فيها بالفعل قليل المعرفة بالأمور الادارية. ويستنتج من هذا بصفة عامة أن النية لاتدرك وأنه يجب على الطاعن أن يجمع العديد من العناصر التي ليس من السهل دائما العثور عليها لاثبات نية الغش. ولهذا فإن القضاة يفضلون قدر الامكان الاستناد الى أسباب أخرى من أسباب الالغاء لأنه كثيرا مايلازم الانحراف في استعمال السلطة وجه آخر من وجوه عدم المشروعية ولاسيما عيب من العيوب المتعلقة بالاسباب (انظر: الفرع4). فالقائد مثلا الذي يغلق مكانا لبيع المشروبات بهدف تفضيل مؤسسة منافسة يعتبر بلا جدال قد انحرف في استعمال السلطة ولكنه من الصعب تقديم البرهان على ذلك، الا أنه ملزم ببيان أسباب قراره وبإيجاد مبرر رسمي لاثبات ضرورة اتخاذه مع العلم أن هذا المبرر غالبا مايكون غير صحيح. فيستند مثلا الى الضجيج أو الى التشجيع على تناول الخمور الخ....ولعل تقديم البرهان على أن الوقائع المستند اليها في دعم القرار أسهل بكثير من اثبات نية صاحب القرار في تفضيله للمؤسسة المجاورة لأن الأمر يتعلق في هذه الحالة باثبات عدم صحة وقائع موضوعية أي تقديم الدليل على أن المقهى لايخل بالنظام العمومي بينما يتعلق في الحالة الأخرى باثبات عدم صدق نية السلطة المحلية. ويبدو استعمال هذه التقنية واضحا بصفة خاصة في قرار 6 يوليوز 1961 (شركة الحمامات بالمغرب – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 83). ويتجلى ذلك في أن الادارة سحبت رخصة احتلال الاملاك العامة قصد منحها لمستفيد آخر. وبدلا من التصدي للنظر في الانحراف في استعمال السلطة فضل المجلس الاهتمام بانعدام كل سبب جدي لسحب هذه الرخصة، غير أن الانحراف في استعمال السلطة ليس مجردا من كل فائدة لأن هناك حالات يظهر فيها بوضوح تام . وقد يحدث أن تكون للقرار أسباب صحيحة ومقبولة وأن النية وحدها يشوبها الغش. وبالنظر الى المثال السابق يمكن أن يسمع ضجيج بالفعل في المقهى الذي أمر القائد بإغلاقه ولكنه ينبغي، اذا ما أريد إلغاء القرار، اثبات نية السلطة المحلية في تفضيل المنافس.

وتجدر الاشارة في الأخير الى أن الانحراف في استعمال السلطة عند ثبوته، لايؤدي وجوبا الى إلغاء القرار وكذلك الشأن في حالتي فتح باب الطعن السابقتين: العيب الشكلي وعدم الاختصاص. وتعتبر هذه الوسائل غير ذات جدوى اذا كانت الادارة مضطرة لاتخاذ هذا القرار من غير إمكانية أي اختيار. وتبرز هذه الحالة مثلا عندما يبلغ موظف حد السن فتتعين احالته على التقاعد من غير امكانية سلوك أي سبيل آخر. وحينئذ يتعلق الأمر بقرار لابد للادارة من اتخاذه بحيث ولو كان مشوبا بوجه من وجوه عدم المشروعية التي سبق ابرازها فإن ذلك في النهاية لا أهمية له لأن الضرورة تدعو الى اتخاذ القرار كيفما كان الحال وبناء على هذا اذا اثبت

الموظف أن رئيس مصلحته ارتاح كثيرا لاحالته على التقاعد واغتنم هذه الفرصة ليعين مكانه شخصا اخر يعيره اعتبارا خاصا كان ذلك غير ذي أهمية واعتبرت الوسيلة غير مفيدة لأن الأمر في الواقع لا يتعلق بسبب إحالته على التقاعد، ولكنه يتعلق فقط بأحد آثارها. لهذا ينبغي اتخاذ الاحتياط من كل تلقائية في تطبيق حالات فتح باب الطعن مع العلم أن القضاء باعتباره أكثر دقة ووضوحا يهتم بمفهوم الواقع أكثر ما يبحث بطريقة منهجية عن تطبيق نظرية معينة.

الفرع الرابع: عيب السبب

يجب أن يرتكز كل قرار اداري على مجموعة من الظروف الواقعية السابقة لاتخاذه والتي تعد بمثابة المبرر للعمل الاداري. وهذه بالضبط هي الأسباب المنظور اليها بصورة موضوعية صرفة. ولعل في تقديم مثال أفضل وسيلة لتوضيح مختلف الأخطاء التي يمكن اكتشافها على مستوى الاسباب.ويتعلق هذا المثال بموظف أحيل على التقاعد بسبب تدخينه خلال مزاولة عمله فيوجد في ثلاث وضعيات مختلفة لانتفاء هذا القرار اذ يجوز قبل كل شيء التمسك بأنه لم يدخن خلال مزاولة عمله وبأن الأمر غير صحيح وأن السبب بالتالي لاوجود له وهذا هو الخطأ الفعلي (الفقرة 1) كما يجوز له أن ينازع في أن هذا السبب لا يمكن استعماله أساسا لاتخاذ تدبير بالاحالة على التقاعد وأن يؤكد أن خطأ تأديبيا لا يدخل في عدد الأسباب التي قد تبرر اتخاذ مثل هذا القرار وأن الادارة بالتالي ارتكبت خطأ قانونيا (الفقرة 2). وفيما يتعلق بوضعية تقدير الوقائع ينبغي أن ينكر أن التدخين خلال مزاولة العمل يشكل خطأ. ويدعي أن الادارة قامت بتقدير خاطىء للوقائع وأنها باعتبار هذه الوقائع غلطا ترتكب خطأ في الوصف (الفقرة 3).

الفقرة 1- الخطأ الفعلي

بما أن السبب المستند اليه غير موجود في الحقيقة فإن الطاعن الذي يجد نفسه أمام الواقع سيناقش تأكيدات الادارة. وفي المثال المقدم سابقا سينكر الموظف أنه دخن خلال مزاولة عمله، فهل من شأن هذه الحجة أن تؤدي الى إلغاء القرار؟ لاشك في ذلك لأنه متى كان للقرار سبب كان له في الحقيقة وجود، وان لم يكن له وجود انعدم السبب. ويمكن هنا التساؤل عن مبرر هذا الوجود، وقد يكون هذا المبرر واضحا الى حد ما اذا ما وقع التسليم بأن الادارة ليست في وضعية احد الخواص الذي يمكنه التصرف حسب هواه لأن للأعوان الاداريين اختصاصات لايمكن مزاولتها الا في حدود معينة والموظف كيفما كان لايجوز له أن يقرر إلا استنادا الى اعتبارات معينة تحدد سلفا،كما لايجوز له التصرف دون مبرر كيفما كان الميدان المقصود. وبناء على هذا اذا كان الواقع المستند اليه غير موجود فقد القرار مبرر وجوده ووجب إلغاؤه. والأمثلة في هذا الصدد كثيرة زيادة على أن قضاء المجلس الأعلى غني بها (4 دجنبر

1958 – محمد بنشقرون – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 28). يتجلى هذا المثال في أن الطاعن حذف من أطر وزارة التربية الوطنية لأنه كان له، حسب زعم الادارة خلال الفترة السابقة للاستقلال، سلوك يتنافى مع استمراره بعد إعلان الاستقلال في العمل بأطر التعليم الاسلامي العالي. ويلاحظ المجلس: « أنه لم يقدم لدعم هذا الادعاء أي واقع من شأنه أن يثبته، ويمكن من التأكد من صحته المادية». وينتج عن ذلك أن التدبير أصبح مجردا من كل أساس قانوني ووجب إلغاؤه. ويكتسي هذا القرار من جهة أخرى أهمية بالغة لأنه يؤكد لأول مرة أن الادارة اذا كانت غير ملزمة، كما سبق بيان ذلك مع العيب الشكلي، بالاشارة في قرارها الى الأسباب المستند اليها فيه فإنها على العكس من ذلك ملزمة بتوضيحها الى القاضي قصد تمكينه من إجراء مراقبته. وكما يلاحظ ذلك المعلق على القرار اذا كان قرارا غير مدعم بأسباب موضوع طلب إلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة وجب على الوزير أن يبين في مذكرته الجوابية بشأن الطعن المبلغ اليه أسباب القرار المطعون فيه وأن يدعمها عند الاقتضاء بجميع الوثائق المفيدة. وهكذا يجوز للطاعن بعد الاضطلاع على المذكرة الجوابية الصادرة عن الادارة أن يدلي عن علم ودراية بوسائله ضد القرار موضوع الطعن . ويمكن أن يسجل كذلك على غرار التعليق المذكور أن هذا القضاء يتمم الفصل 21 من الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 الذي ينص في حالة طلب إلغاء على أن ممثل الادارة الذي لم يراع الاخطار الموجه اليه من لدن المستشار المقرر بتقديم مذكرة جوابية في الاجال المضروبة يعتبر موافقا على الوقائع المبينة في المقال. ويدرج هذا الحكم في الفقرة 2 من الفصل 366 من قانون المسطرة المدنية.

وينص قرار 9 يوليوز 1959 (أحمد بن يوسف – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 61) في صيغة مماثلة على مايلي: «حيث أنه يتبين من دراسة الأوراق الموجودة في الملف أن الأسباب المقدمة ضد الطاعن لتبرير فصله عن العمل من أجل قصور مهني ومعارضته لرؤسائه وعرقلة لحسن سير المرفق ترتكز على وقائع ليست غير صحيحة ماديا» وورد في حكم صادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 9 يناير 1960 – لوك (مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 97) مايلي: «حيث أنه يتبين من أوراق الملف المرفوع الى المجلس الأعلى أن إغفال السيد لوك تقديم قائمة الخبراء راجع الى كونه تسلم في قضية انتدبته من أجلها محكمة الصلح بأكادير، مباشرة من أحد الطرفين تسبيقا من مصارفه وتعويضاته خلافا لأحكام الفصل 80 من قانون المسطرة المدنية،وأن اللجنة رعيا لهذه الوقائع التي لاينازع فيها الطاعن لايمكن اعتبارها مرتكزة على واقع غير صحيح ماديا».

ووردت كذلك صيغة مماثلة في الحكم بتاريخ 21 مايو 1960 – أحمد بنغريط – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 110): «يتبين من الأوراق

المدرجة في الملف أن الطالب بدلا من الانقطاع عن كل عمل استمر في القيام بمهمته لحساب سلطات مغربية الى سنة 1957 وأن السبب المستمد من انفصام العلاقة بين الطالب والمرفق أصبح في الحقيقة منعدما» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 22 يناير 1962 – القباج محمد – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 21 : نفس الحل). غير أنه اذا ظهر أن أحد الأسباب المستند اليها غير صحيح لم يتعين بالضرورة إلغاء القرار ان كان من شأن وجود سبب حقيقي اخر أن يبرر القرار بحيث يعتبر السبب غير الصحيح ماديا سببا زائدا غير ذي جدوى (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 9 مارس 1964 – الكانوني ادريس – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 196).

وهكذا يمكن التسليم بأن المجلس الأعلى يراقب بطريقة منظمة الصحة المادية للوقائع وبأن عدم بيان الأسباب في القرار لايحول دون إجراء هذه المراقبة لأنه يجوز للقاضي أن يطلب كل ايضاح لازم من الادارة.

الفقرة 2: الخطأ القانوني

إن السبب الذي تستند عليه الادارة ليس في هذه الحالة من الأسباب التي قد تسمح بالتبرير القانوني للقرار. وبما أنه لكل صنف من القرارات الادارية نوعا معينا من الأسباب فهناك بالتالي رابطة لازمة بين القرار وسببه. وبالنظر لحالة الوظيفة العمومية الغنية بهذه الأمثلة يمكن تسجيل ثلاث طرق تمكن من مغادرة العمل بصفة نهائية: الفصل عن العمل والعزل والاحالة على التقاعد. وتختلف هذه الطرق الثلاث فيما بينها من حيث الأثر والمسطرة. ولايمكن استعمال إحداها مكان الأخرى وبعبارة أوضح يمكن التأكيد أن لكل طريقة منها سببا خاصا: الخطأ التأديبي بالنسبة للعزل الذي يعتبر عقوبة، وحد السن بالنسبة للاحالة على التقاعد التي تعد طريقة عاديةلمغادرة الادارة وإلغاء المنصب أو القصور المهني بالنسبة للفصل عن العمل. ويعتبر عدم احترام العلاقة الموجودة بين الأسباب والقرارات خطأ قانونيا. وهكذا سيشتكي الموظف المدخن الذي اعتمدناه كمثال، من إحالته على التقاعد استنادا الى خطأ تأديبي، معتقدا أن التدبير الوحيد الذي كان في الامكان اتخاذه هو العزل الذي لايمكن أن يقرر بطبيعة الحال إلا على إثر مسطرة معقدة في حين أن الاحالة على التقاعد تتم بصفة تلقائية. ولهذا ينبغي فيما يخص كل قرار اداري البحث عن نوع السبب الكفيل بتبريره والتأكد مما اذا كانت الادارة قد استندت في اتخاذ قرارها الى أسباب من هذا النوع بالذات. ولايستفاد من هذا أن ليس هناك في بعض الأحيان عدة أسباب تمكن من تبرير قرار معين . وقد توجد مجموعة من الأسباب التي تلتقي عند نفس القرار ، غير أن هذا العدد محدود كيفما كان الحال ولايجوز

الاستناد الى أي سبب كان لدعم أي قرار. وغالبا ما يبرز هذا النوع من الأخطاء لأن الادارة أو الموظفين ينزعون في بعض الأحيان الى تعزيز الأسباب القانونية بأسباب أخرى تكون أحيانا غير مشروعة بكيفية تامة. ويمكن هنا كذلك استخراج أمثلة عديدة من قضاء المجلس الأعلى – 4 دجنبر 1958 – كورتي (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 31)، ويرى المجلس أن مدير مصالح الأمن عندما برر عقوبة بارتكاب خطأ مهني فادح، اختار سببا صحيحا ومقبولا من الوجهة القانونية. وعلى العكس من ذلك أدى الأمر بالمجلس الأعلى في الحكم بتاريخ 6 يوليوز 1961 – شركة الحمامات بالمغرب المشار اليه أعلاه – الى إلغاء قرار متخذ على أساس سند لايدخل في نطاق الأسباب التي يمكن أن تبرره قانونيا: «لاتثبت الادارة في مذكرتها الجوابية أن هذا السحب يبرره عدم وفاء الشركة المستفيدة من الرخصة بالتزاماتها أو بسبب مستمد من الشرطة المتعلقة بالمحافظة على الأملاك العامة البحرية أو إعدادها». ويحلل المجلس الأسباب المبينة على سبيل الحصر والتي قد تمكن في نظره من اتخاذ قرار سحب الرخصة في احتلال الملك العام التي كانت ممنوحة لشركة الحمامات بالمغرب. ويبين إذن في نفس الوقت على أن الادارة استجابت لسبب ليس من الأسباب التي تمكن عادة من اتخاذ هذا القرار. واستمر المجلس في تحليله فأكد أن الشركة الطاعنة أكدت – وهذا شيء لم تنازع فيه الادارة – أن سحب الرخصة التي كانت ممنوحة إياها لم ينتج سوى عن وعد الادارة للغير بالترخيص له في احتلال نفس المكان من الأملاك العامة وأن إلتزاما من هذا النوع لايمكن اعتباره سببا من الأسباب ذات المنفعة العامة التي تجيز للادارة سحب الرخص في احتلال الأملاك العامة. غير أن المجلس الذي لم يقتنع ببرهانه السلبي يقدم برهانا إيجابيا ويؤكد أن السبب الحقيقي للقرار الاداري ليس من الأسباب التي تمكن من اتخاذه، وبناء على هذا قرر إلغاء سحب الرخصة.

كما يتأكد المجلس كذلك من أن رفض رخص أو منحها لبعض مقاولات النقل قد تم وفقا لقانون النقل الذي ينص بصورة واضحة نسبيا، على الأسباب التي يمكن على أساسها اتخاذ مثل هذه القرارات (التجربة المهنية والفائدة التي تعود بها الخدمة المزمع القيام بها على الصالح العام والتي تقدر استنادا الى الرخص الممنوحة من قبل بالمقارنة مع الحاجات وضرورة المحافظة على المنافسة المشروعة وتجنب الافراط في التجهيز): الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 23 مارس 1964 – الهادي الايوبي – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 200.

وهناك صعوبة حقيقية جدا تنتج غالبا عن كون النصوص لاتحدد بدقة الاسباب التي ينبغي أن تستند الادارة اليها. وتبرز هذه الظاهرة على الخصوص بميدان سلطات التدخل الاقتصادي للادارة حيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة تقديرية واسعة لاسباب اتخاذ قراراتها. وهذا ما يجعل المراقبة التي يمارسها القاضي صعبة جدا. ولكنه ينبغي أن لايعدل مع ذلك عن إجراء مراقبته بحيث يمكنه بادىء ذي بدء أن يشجع الادارة على أن تطلع العموم بواسطة تعليمات على المقاييس الموضوعية التي تقدر على أساسها مدى ملاءمة قرارها كي يتأتى تجنب كل تمييز لايبرره الفرق الموجود بين وضعيات المعنيين بالأمر (انظر ما سبق).

وعلاوة على ذلك، يركز المجلس مراقبته على الأسباب المستند إليها، كما فعل ذلك في الحكم المتعلق بشركة الحمامات بالمغرب المشار اليه أعلاه. في حين أن النصوص نفسها كانت نسبيا لصالح الادارة اذ تقرر السماح لها بسحب الرخص لأسباب تتعلق بالمنفعة العامة، هذه المنفعة التي يبقى أمر تقديرها للادارة نفسها. (الفصل 6 من الظهير بتاريخ 30 نونبر 1918) ورأى المجلس الأعلى أن هناك أسبابا لايمكن بأي حال أن تبرر اتخاذ قرار السحب. وسيرا على نفس المنهاج يراقب المجلس السبب المستند اليه في دعم قرار بسحب رخصة سيارة أجرة (طاكسي) قصد التأكد من أن حق السحب المخول للسلطة الادارية لمساعدتها بالخصوص على ضمان «حسن تدبير شؤون الاملاك العامة البلدية»، يمارس بالفعل بناء على أسباب مطابقة لهذه الغاية المحددة بكيفية واسعة جدا: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 21 دجنبر 1961 – مدينة الدارالبيضاء ضد ماكرو – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 225).

ثم إن هناك مشكلا يرتبط مباشرة بالمسألة المطروحة الا وهو مشكل النسبية الموجودة بين القرار وسببه. واذا عدنا الى حالة تأديب الموظفين هل يجوز التأكيد أن الخطأ ليس له من الخطورة ما يبرر إصدار هذه العقوبة أو تلك وهل يمكن أن يترتب على التأخير ببعض الدقائق العزل أو التوبيخ فقط؟ يعتبر جواب المجلس في هذا الصدد صارما وجازما بحيث يفيد هذا الجواب أنه متى ثبت الخطأ بصفة قانونية وتأكد السبب، كان للادارة كامل الحرية في اختيار العقوبة. فلا وجود هنا لأي تفاوت بين الأخطاء والعقوبات ولم يسبق للمجلس الأعلى في أي قرار من قراراته أن أخذ بهذا المفهوم. وقد أكد ذلك بوضوح في حكم بتاريخ 26 نونبر 1962 – ايدانج محمد – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 87.

غير أنه ينبغي التأكيد أن الادارة لاتتوفر في غالب الأحيان على مجموعة من الحلول أكثر شمولا من الحلول التي تتوفر عليها في الميدان التأديبي لأن سلطتها غالبا ما تتلخص في الجواب بالتأكيد أو بالنفي (الاجازات والرخص المختلفة). ولكن لهذه القاعدة استثناء ملحوظا في ميدان الشرطة لأن التدبير المتخذ يجب أن يكون في هذه الحالة متناسبا مع الاضطراب الذي تسبب في اتخاذه.

الفقرة 3 – الخطأ في التكييف

هل يمكن أن تعتبر بعض الوقائع غير المنازع فيها بمثابة السبب المطلوب لاتخاذ القرار؟ ان الموظف المدخن الذي يبلور هذه المراقبة للاسباب سيؤكد أن التدخين لايعد خطأ تأديبيا. ويرى أن الادارة أساءت تكييف الوقائع وأن هذه الممارسة لايمكن ادخالها في عداد الأخطاء. وهكذا فإن النزاع سيتناول تقدير الوقائع من لدن الادارة أي الأسماء التي تطلقها عليها والأوصاف التي تعطيها إياها، ولكن المشكل هنا مشكل هام يتجلى في هذا السؤال: أيستطيع القاضي أن يراقب ما تقوم به الادارة من تقدير؟ إذا لم يقم بذلك فتح طبعا الباب على مصراعيه

921

لجميع التعسفات والتصرفات المنحرفة الممكنة الى حد أنه يكفي للموظف أن يصف واقعة ما بصورة من الصور ليستطيع ادراجها في صنف قانوني معين يساعده على اتخاذ قرار من القرارات. وكل عمل غير منازع فيه من لدن موظف يمكن أن يوصف بخطأ ويؤدي الى اصدار عقوبة. وعلى العكس من ذلك اذا راقب القاضي الوصف أدى به الأمر الى مجموعة من التقديرات التقنية وحل محل الادارة في كثير من الحالات. وقد يدعى في النهاية الى قراءة أوراق الامتحانات للتأكد مما اذا كانت النقط مبررة أم لا ومما اذا كان الجواب على الاختبار مقدرا حق قدره. ولهذا سيضطر المجلس للحضور الى جانب الممتحنين في منح رخصة السياقة لمعرفة ما اذا كان رفضهم مبررا أم لا، ويتبين من هذه الأمثلة المبالغ فيها أن هناك بالتأكيد توازنا ينبغي مراعاته. وهذا بالضبط ما يهتم به المجلس الأعلى في قضائه حيث أنه يسلم بمبدأ مراقبة تكييف الوقائع مع محاولة تمكين الادارة من بعض الحرية.

وفي الميدان التأديبي يسلم المجلس ضمن نطاق واسع بإمكانية مراقبة التكييف. وما أكثر الأمثلة على ذلك في القضاء – ففي الحكم المتعلق بكورتي المشار اليه أعلاه استعمل المجلس بصريح العبارة لفظة «تكييف» مسجلا أن مدير مصالح الأمن عندما أكد أن السيد كورتي ارتكب خطأ مهنيا فادحا استند في ذلك الى الأسباب المشار اليها طيلة سير المسطرة التأديبية والتي لم يحدد لها تكييفا غير صحيح. وفي الحكم بتاريخ 9 يوليوز 1959 – أحمد بن يوسف – أكد المجلس ذلك باختصار وبصورة لا التباس فيها: «يمكن زيادة على ذلك أن تعد هذه الوقائع مكونة لخطأ فادح». ومما لاشك فيه أن المجلس قام بمراقبة التكييف المحدد للوقائع من لدن الادارة ورأى أن هذا التكييف صحيح. غير أن استعماله لصيغ إيجازية في بعض الأحيان ينبغي أن لايعد مسا بهذه القاعدة. ويتجلى ذلك في الحكم بتاريخ 19 دجنبر 1959 – مولاي اليزيد العلوي (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 92): «حيث أن مولاي اليزيد العلوي يعترف في مقاله بأنه قام، خلال الامتحان الذي كان يؤدي اختباراته يوم 26 يونيو 1958 بمراجعة دفتر الدروس الذي كان بيده وأن هذا الواقع من شأنه في حد ذاته أن يبرر قانونا طرده» ومن الملاحظ أن الشطر الأخير من الجملة يفيد الكثير بألفاظ قليلة. واذا كان الاطلاع غير المنازع فيه على دفتر الدروس يكون خطأ (مراقبة التكييف) فإن من شأن هذا الخطأ أن يبرر إصدار عقوبة (مراقبة الخطأ القانوني). ويمكن أن تكون هذه العقوبة الطرد (تطبيق القاعدة المشار اليها سابقا والتي يمكن بموجبها أن يؤدي أي خطأ الى إصدار أية عقوبة). وقام المجلس في القرار بتاريخ 10 يونيو 1960 – السيدة برون (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 113) بتحليل دقيق جدا لوقائع وتصرفات الطاعنة طيلة مدة معينة ليثبت: «أن وزير التربية الوطنية استطاع، والحالة هذه، دون شطط في استعمال السلطة أن يعتبر أن استمرار السيدة برون في رفض إفراغ مسكنها الوظيفي كانت له صبغة خطأ مهني فادح حسب مدلول الفصل 7 من الاتفاقية الثقافية بين المغرب وفرنسا».

وعلى العكس من ذلك هناك ميادين يمتنع فيها المجلس عن تقدير الوقائع وعن إحلال مفهومه محل مفهوم الادارة. ويتجلى أحسن مثال على ذلك في الحكم بتاريخ 9 يناير 1960 – لوك (الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 95) وبما أن جدول الخبراء لدى محاكم الاستئناف والمحاكم يحدد كل سنة من لدن لجنة مكلفة بالنظر في مؤهلات واستحقاقات المترشحين لهذه المناصب، فقد رفع الى المجلس الأعلى طعن ضد رفض التقييد وأدى الأمر به الى تحديد موقفه بالنسبة لهذا النوع من القرارات في الصيغة الآتية: «بما أنه لايوجد أي نص يعين الحدود التي تمارس فيه اللجنة المذكورة السلطة المسندة اليها فإن هذه اللجنة تتمتع فيما يخص وضع القائمة السنوية بكامل الحرية في التقدير من غير أن يستطيع أي واحد من المعنيين بالأمر المقيدين في قائمة سنة معينة أن يطالب بأي حق كان في تقييده بقائمة السنة الموالية». ويستنتج المجلس الأعلى من ذلك أنه يراقب الصحة المادية للوقائع المستند اليها ويتأكد عند الاقتضاء مما اذا كان السبب داخلا في عداد الأسباب التي يمكن الاستناد اليها لقبول التقييد أو رفضه (من المؤكد مثلا أنه يلغي رفض تسجيل قد يرتكز على أفكار المرشح السياسية). غير أنه لايقبل التأكد من تقدير اللجنة لاستحقاق المرشح. ويظهر وفقا للقضاء المعمول به في فرنسا بهذا الميدان أنه من الممكن تعميم هذا القرار والتسليم كل ما كان التقدير صادرا عن سلطة أو هيئة متخصصة تقنية بأن القاضي لايراقب هذا التقدير لأنه ليس مختصا بكل معنى الكلمة أو على أي حال ليس له نفس النفوذ الذي يتمتع به المختصون المعهود اليهم بمهمة هذه الدراسة. ولايقبل المجلس الأعلى إعادة تصحيح أوراق الامتحان في البيولوجيا بكلية الطب ولا أن ينظر في استحقاق المرشحين لنيل رخصة السياقة لأن هناك مختصين وقع اختيارهم لهذه الغاية رعيا لأهليتهم، وينبغي في وقت من الأوقات وضع الثقة فيمن يتمتعون بالكفاءة والدراية (1). غير أنه اذا صدر القرار عن رجل إدارة يتمتع باختصاص عام مثل القائد أو العامل أو رئيس المصلحة وكانت المسألة تكتسي صبغة ادارية محضة جاز حينئذ إجراء المراقبة لأن القاضي المختص بقضايا الشطط في استعمال السلطة مؤهل لابداء رأي على نفس مستوى رجل الادارة المتمتع باختصاص عام. وهذا ما يفسر موقفه في القضايا التأديبية أو قضايا الشرطة. وللانتهاء من المثال المضروب تجدر الاشارة الى أن للمجلس كامل الصلاحية للتأكيد أن التدخين في أثناء مزاولة العمل يعد خطأ بالنسبة لرجل المطافىء الذي يقوم بالحراسة في المسرح مساء تقديم عرض من العروض ولكن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة لموظف يعمل وحده في مكتبه.

---

(1) رغم أن هذا الافتراض لا يمكن تدعيمه بأحكام قضائية فإنه يبدو طبيعيا استثناء حالة خطإ واضح في التقييم مثل وضع نقطة 20 /20 على ورقة امتحان بيضاء. وحينئذ لا يتردد القاضي بدون شك في الغاء القرار الذي يبرز عدم الكفاية بكل وضوح.

الفرع الخامس: العيب المتعلق بموضوع القرار أو خرق القانون

يتعلق الأمر هذه المرة بقرار تكون مقتضياته ومضمونه ومداه في تناقض مع قاعدة قانونية أعلى درجة في التسلسل. والأمثلة في هذا الصدد بسيطة وكثيرة منها أن وزيرا ما يقرر أن يعمل موظفو مصالحه سبعة أيام في الأسبوع، في حين أن القانون يقرر الراحة الأسبوعية. وأن قائدا يأمر أن تكون مصابيح السيارات بيضاء، في حين أن قانون الطرق يقتضي أن تكون صفراء. وعمليا تعتبر التناقضات أقل وضوحا، وتكون في غالب الأحيان غير متعمدة. وتنتج بوجه عام عن تعقيد وغموض الأنظمة التي تجعل رجال الادارة في بعض الأحيان يجهلون أن هناك قاعدة أعلى درجة تتناقض مع التدبير الذي يتخذونه. وتتجلى الصعوبة الحقيقية الوحيدة في وضع جرد للقواعد التي ينبغي أن يحترمها أعوان الادارة. ويضاف الى هذا أن عدد القواعد المذكورة يتزايد بانتظام بحسب التدرج الى أسفل التسلسل بحيث لايوجد في مستوى الوزير الأول سوى عدد قليل من النصوص الواجب احترامها مثل الدستور والقانون والاتفاقيات الدولية.

ولعله من الصعب في هذا الصدد اعتبار أن منع المحاكم من البث في دستورية المراسيم (الفقرة 2 من الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية) يطبق على المجلس الأعلى عندما ينظر في طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة. وعلى مستوى السلطة المحلية توجد سائر الأنظمة التي تعدها جميع المصالح العليا مما يؤدي الى تشكيل مجموعة أنظمة هامة للغاية. غير أن هذه الحالة من حالات إمكانية الطعن لاتساهم عمليا سوى في احترام مبدأ تسلسل القواعد القانونية بحيث يجب أن يكون كل قرار مطابقا لجميع القرارات التي تعلوه درجة في التسلسل. وهكذا يوجد حسب الترتيب: الدستور والقانون والاتفاقيات الدولية ثم مراسيم القوانين والمراسيم والقرارات الوزارية والمشتركة بين الوزارات وقرارات السلطات المحلية ويجب أن تكون القرارات الفردية كيفما كانت السلطة التي تتخذها مطابقة للقرارات التنظيمية. كما يجب أن تكون مطابقة للعقود التي تبرمها الادارة السابقة لاتخاذها. وعلى العموم فإن تطبيق هذا التسلسل في القواعد القانونية لايثير صعوبات كبيرة. ولعل هذا أحد الميادين التي يترتب فيها على الطعن الاداري الأولي الكثير من الآثار لأن الادارة تسحب بوجه عام دون أية صعوبة القرار الذي يتضح تناقضه مع قاعدة عليا مع العلم أن الالغاء ممكن في هذا الصدد. ولا تدخل القضية في نطاق المنازعات الا اذا كانت هناك مناقشة حول مدلول الحكم المستند اليه في الطعن ضد التدبير الاداري. ومثال ذلك الحكم بتاريخ 20 دجنبر 1960 – السيد الجراري الطيبي (في كتاب رونار بايان المشار اليه أعلاه: «التجربة المغربية في وحدة القضاء وفصل المنازعات» الصحيفة 275)، وكان الأمر يتعلق بمعرفة ما اذا كان قرار صادر برفض ترقية لأحد الموظفين مخالفا أو غير مخالف لنص مرسوم.

ولايكتفي المجلس الأعلى بفرض احترام القانون المكتوب ولكنه يفرض كذلك على الادارة احترام المبادىء القانونية العامة المطبقة ولو في حالة انعدام نصوص. وتكتسي هذه الحتمية

أهمية ملحوظة لأنه اذا كان من الطبيعي أن تحترم السلطات القرارات الصادرة عن سلطات أعلى منها فإنه من الصعب عليها في بعض الأحيان الامتثال لقواعد غير مكتوبة قد لاتكون على علم منها أحيانا. ولهذا فإن المجلس الأعلى لايفرض سوى تطبيق القواعد السليمة والتي يحق الاندهاش من جهلها.

وكذلك الشأن قبل كل شيء بالنسبة لمبدأ عدم رجعية أثر القرارات الادارية لأنه من المعقول ان لايكون للقرارات الادارية أثر رجعي في الوقت الذي ينص فيه الدستور على أنه ليس للقانون نفسه أثر رجعي (الفصل 4) المجلس الأعلى بتاريخ 28 مايو 1959 – محمد ولد محمد دار الشريف – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 50). ولايمكن أن يعمل بقرار اداري من غير عدم مشروعية في تاريخ قبل التاريخ الذي يبلغ فيه الى المعني بالأمر مع العلم أن القرار لن يلغى الا في حدود أثره الرجعي ويبقى معمولا به ابتداء من تاريخ تبليغه.

ويندرج كذلك في نطاق المبادىء القانونية العامة مبدأ الحقوق المكتسبة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – محمد العالم المشار اليه أعلاه). والمبدأ القاضي بعدم معاقبة المرء عن الخطأ الواحد مرتين (لايعاقب المجرم عن الفعل الواحد مرتين: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – الاسماعيلي المهدي العلوي – بتاريخ 8 دجنبر 1965 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 217) ومبدأ المساواة في المعاملة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 19 مارس 1962 – فرع شركة الزيوت – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 37).

وهناك مبدأ آخر لايقل أهمية ألا وهو مبدأ احترام حجية الشيء المقضي به ويؤكد المجلس ذلك بعبارة صارمة في حكمه المتعلق بكييرا بتاريخ 9 يوليوز 1959 (مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 59) «حيث أن تجاهل السلطة الادارية للاحكام والقرارات التي اكتسبت قوة الشيء المحكوم به وأصبحت قابلة للتنفيذ يعد، ماعدا في ظروف استثنائية، شططا في استعمال السلطة لخرق القوانين الأساسية للتنظيم والمسطرة القضائية التي يرتبط النظام العمومي باحترامها مباشرة». ووردت هذه الصيغة كذلك بنفس الصرامة في القرار بتاريخ 18 مايو 1961 شركاء مادلين (مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 62)، وفي قرار طيبول بتاريخ 29 يناير 1969 رقم 178.28 – غير منشور). وينبغي أن تسجل هنا عبارة «الظروف الاستثنائية» التي استعملها المجلس الأعلى على سبيل التحفظ شيئا ما لأنه لايتيسر تطبيقها في النوازل المقصودة. ومن المسلم به عادة في بعض الظروف أن القرارات التي قد تكون في وقت عادي غير مشروعة يمكن أن تصبح مشروعة. غير أن المجلس الأعلى لم يتأت له عمليا تحديد ما يراد بهذه الظروف الاستثنائية والآثار الحقيقية التي قد تترتب عليها. ولو تأتى له ذلك لاستند الى النظرية التي استخلصها القضاء الفرنسي في هذا الصدد.

ويدرج كذلك في نطاق المبادىء القانونية العامة المبدأ المتعرض اليه بمناسبة قواعد المسطرة ألا وهو احترام حقوق الدفاع الذي يفرض كلما اعتزمت الادارة اصدار عقوبة (الحكم المتعلق بالسيد أحمد بن يوسف المشار اليه أعلاه). ويجب أن تعتبر هذه المبادىء القانونية العامة في نفس مستوى القانون وأن تفرض بالتالي على جميع السلطات الادارية كيفما كانت درجتها في التسلسل بما في ذلك الوزير الأول والملك. واذا أصبح من غير الممكن اعتبار الملك سلطة ادارية حسب الظهير بتاريخ 27 شتنبر 1957 فإنه ينبغي التذكير مع ذلك بأن مبدأ المشروعية الذي يستمد قوته من الفصل 4 من الدستور يطبق على جميع السلطات العمومية ولاسيما عندما تتخذ بأية صفة كانت قرارات في ميدان القضايا الادراية.

الفرع السادس: تقدير الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

ينبغي في نهاية هذه الدراسة حول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة التساؤل عن قيمة هذا الطعن ومداه. وتتجلى الملاحظة الأولى التي يمكن ابداؤها بهذا الصدد في أن الوسائل القضائية الموضوعة رهن إشارة المواطنين تتكيف تقنيا مع صيانة حقوقهم. ومما لاشك فيه أنها تمكن من مراقبة أوجه عدم المشروعية المرتكبة. واذا كان من المؤكد أن فرض الاستعانة بمحام يحمل الطاعن صاحب الدخل المحدود ما لاطاقة له به رغم إعفائه من أداء الرسوم القضائية فإنه لايمكن الرجوع في هذه القاعدة لأن دور المحامي كمستشار للطاعنين يستمد ضرورته من كون المواطنين لايعرفون جميع حقوقهم فحسب ولكنهم يجهلون في بعض الأحيان تقنيات الطعن الدقيقة جدا. ويتبين حتى من قراءة قرارات المجلس الأعلى أن رفض العديد من الطلبات لايفسر سوى بجهل المحامين أنفسهم لقواعد الطعن.

ويضاف الى هذا أن قصر أجل الطعن الاداري الذي كان محددا الى سنة 1974 في شهر واحد يعد خللا آخر يؤمل القضاء عليه (انظر القانون الاداري المغربي – الطبعة الأولى 1970 – الصحيفة 366 وطبعة سنة 1975 الصحيفة 448). أما اليوم فقد أزيل أثر هذا القصور لأن الطعن الاداري أصبح اختياريامن جهة، وحدد أجل تقديمه في ستين يوما، من جهة أخرى في حين أن الادارة لم تعد تتوفر سوى على ستين يوما بدلا من ثلاثة أشهر لتقديم جوابها. ومن المؤكد أن الطاعن يتوفر بهذه الطريقة على المدة الزمنية الكافية من غير أن يعرقل ذلك عمل الادارة اذا كانت لديها مصالح قانونية تستطيع العمل بكل سرعة وفائدة إن أرادت خلال أجل الستين يوما المحددة لها.

وتجدر الاشارة في الأخير الى الدور الهام الذي يقوم به القضاء في إعداد الكثير من القواعد الأساسية حيث يعتبر القانون الاداري مبنيا أساسا على الاجتهاد القضائي، كما يظهر معقدا ومتشعبا. غير أنه إذا فسرت بعض التجاوزات القضائية المعروفة في الماضي بانعدام

تخصص القاضي وبعده عن الادارة، فإنه قد يخشى معهما في المستقبل «ضعف» مراقبة الادارة من طرف قاض ليس له اضطلاع تام بمشاكلها.

وينبغي الآن أن ينصرف الاهتمام الى مستقبل المنازعات المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة على ضوء الملاحظات التي سبق إبداؤها.

ويظهر أن تقنية الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة متقنة الى حد ما باستثناء بعض التفاصيل. غير أن الطعون النزاعية ليست سوى وسائل أو أدوات ليست قيمتها ناتجة فقط عن صفاتها الجوهرية في حد ذاتها ولكنها ربما ناتجة عن شروط استعمالها بوجه خاص.

ويظهر أن التعرض لتطور المنازعات المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة يصطدم بعرقلة ذات طابع اجتماعي لأن نطاقها محدود بمميزات البيئة البشرية التي تتلخص في نقطتين: ضعف مستوى تطور السكان واستمرار مايمكن أن يطلق عليه إسم «بنيات السلطة». وتتجلى أهم نتيجة لهذه الوضعية في كون اللجوء الى القضاء يكتسي صبغة نظرية واسعة النطاق، وهذا شيء واضح تماما فيما يتعلق بالطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة. مما لاشك فيه أن باب الطعن مفتوح على مصراعيه ولكن عدد الطعون لم يرتفع الا قليلا منذ سنة 1957 رغم الآمال الملحة التي كانت معلقة على إحداث هذا الطعن. علاوة على ذلك، يلاحظ أن هذا العدد لم يتزايد فحسب بل انحصر فيما بين 120 الى 130 طعنا في السنة وهي نسبة ضئيلة اذا ما قورنت بعدد السكان الذي يفوق عشرين مليون نسمة ورغم ذلك فإن هذا العدد لايستهان به.
ومن السهل التصور أن الطعن باعتبار مركزية العدالة لايكون سوى في متناول الفئة الأكثر تطورا من هذا الكيان الذي يطلق عليه إسم «المواطنين». ويتبين من قراءة الأحكام أن المواطن الطاعن هو أساسا الموظف والتاجر (فردا كان أم شركة) والأجنبي.

واذا كان لايشك في أن العديد من النزاعات وقع الفصل فيها بواسطة إجراءات إدارية فإن ذلك يدل على فائدة الطعون الادارية ويعتبر زيادة على ذلك ملائما للعقلية الوطنية التي تفضل التفاوض على اللجوء الى القضاء. غير أنه يبقى من المدهش بعد مرور عشرين سنة على الشروع في العمل بالقانون المتعلق باللامركزية الجماعية أن يصدر حكم واحد بشأن طعن قدمته سلطة محلية لامركزية وأن يصدر بعد عشرين سنة مرت على إحداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة قرار واحد بشأن طعن قدمه مدير مكتب مع العلم أنه لم يصدر أي قرار بشأن طعن قدمته نقابة للموظفين.

ويفضي الركود الملاحظ في طلبات الالغاء الى التساؤل عن أسبابه التي تعتبر معقدة من غير شك بحيث يمكن الاقتصار على الاشارة إلى ما هو واضح منها.

ويمكن قبل كل شيء التساؤل عما اذا كان القرار الاداري لايزال أساسا يعتبر بمثابة أمر ليس فقط من لدن المواطن الذي هو موجه اليه ولكن من لدن الموظف بل ومن لدن القاضي. ويظهر والحالة هذه أن مفهوم طلب الالغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة غريب بالنسبة للعلاقات الثنائية الأساسية التي تربط بين السلطة ومن هو تحت إمرتها. وكثيرا ما يطبع هذا الموقف التصرفات الادارية لأنه قريب على ما يظهر من موقف رجال الادارة الذين يعتبرون في بعض الأحيان أن الطعن موجه اليهم شخصيا وأن القرار القضائي تدخل لامبرر له في شؤون الادارة (وليس معنى ذلك أن مثل هذا الأمر لايعرف في البلدان الأخرى ولكن تبدو هنا أسباب هذه الظاهرة هي التي تكتسي صبغة خاصة). ويضاف الى ما سبق أن هذا الموقف معزز بوجود بنيات ادارية يتجلى أهمها في النظام المركزي والتسلسل الاداري رغم آثار لامركزية معتدلة جدا لاسيما وأن تطور سلطات الادارة وامتدادها الى ميادين تطغى فيها مظاهر التقنية والتعقيد كلها عناصر تحمل رجل الادارة على الشعور بأن له وحده حق النظر في صحة القرارات التي يقوم باتخاذها بحكم وظيفته. ورعيا منه في بعض الأحيان أن القاضي لايلم بحاجات عمله، وهذا اتهام كثيرا ما يرتكز على قلة معرفة القاضي للادارة في مشاكل تسييرها الداخلية سيحاول التملص من مراقبته اما عن طريق الصلاحية التشريعية لممارسات يرى أنها ضرورية (مثل إضافة الفصل 75 المكرر المتعلق بترك المنصب من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية) واما بإعداد نصوص تسند اليه سلطات تقديرية وتمكنه من «تحت تجربة القاضي» واما بالعمل في الأخير على إقصاء كل إمكانية في تقديم طعن نزاعي كما يحدث في الغالب يوما عن يوم (1).

وفي الوقت نفسه لم يشجع القاضي على استعمال طلب الالغاء لأن قراره بتاريخ 20 مارس 1970 – الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز المشار اليه أعلاه، الذي لايتعرض هنا الى صحته كان من أثره دون شك صرف العديد من الطاعنين عن السير في طريق كان يظهر لهم أنه لا منفذ له. وهكذا تجلى صدق الفكرة التي تقتضي البحث عن تسوية النزاعات مع الادارة بعيدا عن المحكمة. غير أن هذا «البعد» لايمكن أن يكون الا في مكاتب الادارة التي تتخذ فيها القرارات وذلك في الوقت بالذات الذي ترى فيه الادارة المغربية سلطاتها تتسع بنسب لم تعرف في الماضي بنفس النسق المتبع في البلدان الأخرى مع بعض التفاوت.

---

(1) ان ظهير 7 أكتوبر 1970 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 عدد 3066 ص 1788) المتعلق باحداث مسطرة خاصة بنزع الملكية للاستثمار السياحي لمنطقة القصر الصغير ينص في فصله الخامس على أن التعويضات المحددة من طرف لجنة ادارية صرفة«تفرض على المعنيين بالأمر دون تخويل الحق في تقديم أي طعن»– ووردت نفس الصيغة أكثر دقة في الظهير بمثابة قانون بتاريخ 29 دجنبر 1972 (الجريدة الرسمية سنة 1972 تحت عدد 3178 ص 3266) المتعلق بمنح بعض الفلاحين أراضي فلاحية من الملك الخاص للدولة والذي ينص على ما يلي: «ان المقررات التي تتخذها الادارة أو المؤسسات الادارية عملا بمقتضيات ظهيرنا الشريف هذا والنصوص الصادرة بتطبيقه غير قابلة لأي طعن قضائي»: إن الدرس المستخلص من حكم ويليام وول قد تم استيعابه بدون شك من طرف معدي هذا النص، لكن ذلك ليس بالتأكيد في صالح المنازعات الادارية.

فهل تقتصر حينئذ مهمة القاضي على أن يستعمل ضمن أوسع نطاق ممكن السلطات المخولة أياه للحيلولة دون مواجهة المواطن لسلطةإدارية تعد في نفس الوقت خصما وحكما، وتمكين المواطن من رفع خلافه مع الجهاز الاداري الصادر عنه القرار موضوع النزاع الى هيئة مستقلة عن الجهاز المذكور؟

لا تخلو المراقبة القضائية على الادارة من قصور كما تسجل ذلك الانتقادات الرائجة في البلدان التي تمارس هذه المراقبة منذ زمن بعيد. واذا كانت تتكيف مع الادارة القائمة في مستهل القرن فإنها لاتتلاءم مع الادارة التي بدأت تلوح معالمها. ولكن هذه المراقبة ستبقى، ما لم تحل محلها تقنيات أحسن وأجدى، بمثابة الضمانة الوحيدة التي يستفيد منها الفرد ضد تعسف الادارة أو خطئها. ولهذا ينبغي تطويرها واستكمال جوانبها حتى تتكيف مع مهمة الحماية المتوخاة منها.

واذا كانت تقنيات الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة تقنيات متبثة فإن أحسن التقنيات القانونية لايمكن أن توتي أكلها الا بشرط استعمالها في بيئة ملائمة لتطورها، ولهذا فإن تعميم دولة القانون لايتوقف إلا جزئيا على تقنيات التقاضي التي سبق تحليلها مع العلم أنها تتوقف أساسا على شعور كل من القاضي ورجل الادارة والمواطن شعورا واضحا ودقيقا بضرورتها ومتطلباتها.

غير أن تطور نظام ما يقتضي أن يكون مألوفا لدى من يتعين عليهم استعماله حتى يستطيعوا انتقاده انتقادا تتجلى من خلاله مع مرور الزمن طرق تطور هذا النظام. وفي مقابل هذه الضرورة يلاحظ أن القضاء يكتسي اليوم صبغة شبه سرية. ولعل هذه الملاحظة صحيحة بالنسبة لجميع الأنظمة النزاعية وعلى جميع المستويات القضائية. ولم تنشر مقررات المحاكم بانتظام منذ أكثر من إثني عشر عاما بحيث يبقى أمر الاطلاع على مقرر هام موكولا الى مبادرة الأفراد. وبهذا يفسر انعدام كل نقاش قانوني وكل منافسة فقهية التى تعد مصدرا أساسيا للتجديد سواء في العلوم القانونية أو في غيرها من العلوم الأخرى. وهكذا يمكن الاعتقاد أن تطور الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة – وهذا صحيح كذلك بالنسبة للالتجاء الى القاضي بوجه عام – رهين بشرط أولي يتجلى في تعميمه ونشره لدى العموم (1) (2).

---

(1) راجع دبريز: نظريات حول معرفة الظاهرة القانونية –المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد–العدد 1 –1976 ص 42 –مشيل روسي: نظريات حول بعض مظاهر النظام الاداري بالمغرب –ص 129،

-cf. DEPREZ (J): Reflexions sur la connaissance du phénomène juridique. Revue juridique, politique et économique du Maroc, n° 1. 1976, p. 42.

-Rousset (M):Reflexions sur quelques aspects du système administratif du Maroc, ibid. p. 129.

(2) يمكن نهج الطريقة المتبعة في السنيغال في نشر قرارات الالغاء في الجريدة الرسمية.

ثم إن الصعوبات التقنية والقانونية والبشرية تمثل العراقيل الثلاثة التي تصطدم بها أعمال تثبيت المنازعات المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة وتطويرها. واذا كانت هذه الصعوبات غير متساوية في الأهمية وكان من اليسير التغلب على كل واحدة منها فإن الابقاء على المنازعات الادارية في المستوى المطلوب لضمان مراقبة السلطات الجديدة للادارة يعد دون شك مهمة من الصعوبة بمكان اذ أنها تقتضي ادخال بعض الاصلاحات على النص كعدم تركيز الطعون على المستوى الجهوي وإدراك القاضي للواقع الاداري المتغير وبالمقابل إدراك السلطة الادارية لضرورة المراقبة القضائية بالاضافة الى ما تتطلبه هذه المهمة من وقت طويل.

الجزء الثالث

قضاء التعويض

من المعلوم أن المشرع حصر سنة 1913 المنازعات الكاملة في الدعاوى الرامية الى الحكم على الادارات العمومية بأداء مبالغ مالية بخصوص الصفقات التي تبرمها أو الأشغال التي تأمر بإنجازها أو جميع تصرفاتها التي تلحق ضررا بالغير.

أما اليوم فإن اختصاص القاضي العادي محدد بصيغ عامة فيما يتعلق بالقضايا الادارية، غير أنه من البديهي أن أهم الميادين التي تنشأ فيها نزاعات تترتب عليها الطعون المتعلقة بالمنازعات الكاملة تبقى محصورة في العقود والأشغال العمومية ولاسيما التصرفات التي تلحق ضررا، وليس من اللائق التعرض لمشكل الطعن من أجل المطالبة بتعويض تبعا لترتيب ميادين العمل الاداري التي يمكن أن يوجد فيها مصدره مع العلم أن المنازعات التعاقدية كانت موضوع دراسة عامة بمناسبة تحليل العقود الادارية (أنظر القسم الأول).

ويمكن إبداء نفس الملاحظة بشأن الأشغال العمومية (أنظر القسم الأول) حيث أن المنازعات المتعلقة بالأشغال العمومية تدخل إما في نطاق المنازعات التعاقدية أي النزاعات المتعلقة بتنفيذ صفقات الأشغال العمومية وإما في نطاق المنازعات المتعلقة بالتعويض عن أضرار قد يلحقها تنفيذ هذه الأشغال بالخواص.

ولهذا سيعنى في إطار عام بتقديم المنازعات المتعلقة بالتعويض التي تمكن من الحصول على تعويض عن الأضرار الناتجة عن تصرفات الادارة.

الباب الأول

المميزات العامة للمسؤولية في القضايا الادارية

إن الفكرة التي تقتضي بأن يحكم على الادارة أي السلطة العامة بدفع تعويضات الى الخواص عن الأضرار التي تلحقها بهم ليست من الأفكار التي ترتكز على عرف ثابت ولكن العكس هو الصحيح. وينبغي أن يعتبر هذا التحول نتيجة من نتائج النظرية القانونية الحديثة لأنه طالما وقع الاعتراض على ملاءمة إبراز مسؤولية إدارية (الفرع 1) الشيء الذي تأخر معه إيجاد أساس قانوني لها (الفرع 2).

الفرع الأول: ضرورة وجود مسؤولية للادارة

من المستبعد أن لا يحدث سير المرافق العمومية ضررا للغير، فالسيارات التي تملكها الادارة لابد ان تتعرض يوما في سيرها الى حوادث كما أن بناء الطرق لابد أن يلحق في وقت من الأوقات ضررا للمجاورين لها مثل الفيضان وانهيار التربة وقد يحدث الى جانب ذلك أن يصيب رجال الشرطة بعض المارة الأبرياء. ويطرح وجود أضرار من هذا النوع قبل كل شيء مشكل معرفة ما إذا كان من الواجب التعويض عنها.

الفقرة 1 – هل التعويض واجب؟

إن التصور المدني للمسؤولية المرتكز على مفهوم الخطأ كان يظهر منذ زمن طويل وكأنه غير قابل لتحويله الى مستوى القانون العام، وكان من الصعب التسليم بأن الدولة – ذات السيادة – يمكن أن تعتبر قد ارتكبت خطأ من الأخطاء لأن هذا المفهوم كان يكتسي صبغة خلقية وينم عن فكرة الضرر في حين أن التقاليد المألوفة تعتبر أن الضرر لايمكن أن يصدر عن الملك أو الدولة. وحتى في الحالة التي تفيد فيها بعض النظريات الأكثر تطورا أن المسؤولية تقابل الربح المحصل عليه، يبقى من غير الممكن تحقيق التحويل المذكور لأن الدولة تعمل للصالح العام فلا تكتسب أرباحا أو تهتم بالبحث عنها، ولهذا لايمكن تحميلها مسؤولية الأضرار التي تتسبب فيها إذ أنها تعمل من أجل الخير . واذا كان نشاطها يضر بالخواص اعتبر ذلك من التكاليف التي يتعين عليهم تحملها في سبيل الصالح العام.

وكان من الممكن قبول مثل هذا الموقف عندما كانت أعمال الدولة محدودة، غير أن التطور المستمر لتدخلاتها أدى الى ارتفاع عدد الضحايا وأصبح الحيف الذي كانت تتسم به وضعيتهم لايحتمل، ويظهر في العهد المعاصر مثلا أنه لايقبل أن يحرم من التعويض أحد الخواص الذي تدوسه سيارة تابعة للادارة في حين أنه يستفيد من تعويض مهم اذا كان ضحية

حادثة تسبب فيها فرد من سائر الأفراد، وأصبح ينظر في التحليل القانوني الى جانب الضحية أكثر منه الى جانب الدولة الناتج عنها الضرر. وانطلاقا من ضرورة ضمان تعويض عادل أدى الأمر الى إبداء أفكار جديدة قوامها نظرية مساواة المواطنين في تحمل التكاليف العمومية. وإذا كانوا يتحملون جميعا التبعات الناجمة عن العمل الاداري فليس من المعقول أن يتحمل البعض تكاليف أكثر عبئا مما يتحمله البعض الاخر، ويقتضي إقرار المساواة أن يمنح تعويض عن التكاليف غير العادية الراجعة لسير المرافق العمومية، وقد لايقبل، في وقت يراد فيه بالضمان الاجتماعي والتأمين الاجباري وقاية الأفراد من آفات الزمان، أن يبقى هؤلاء الأفراد معرضين للحرمان من التعويض بحجة أن الأضرار اللاحقة بهم ناتجة عن نشاط الدولة ذات السيادة ، وهكذا أصبح التطور يدعو يوما عن يوم الى التسليم بمبدأ عام بعض الشيء في ميدان التعويض مما يبرز مشكلا ثانيا يتجلى في معرفة من يتحمل هذا التعويض.

الفقرة 2- من يتحمل التعويض؟

هناك حلان يتبادران الى الذهن، فاما الشخص الاعتباري الاداري هو الذي يتحمل تكاليف التعويض التي ستدفع من الأموال العامة. وإما الموظف هو الذي يؤدي من موارده الخاصة التعويض الواجب للمصاب في الحادثة التي تسبب فيها، ولكلا الحلين محاسنه وعيوبه من حيث الانصاف والفاعلية، وكثيرا ما يحتج بحالة الاعسار لاستبعاد مسؤولية الموظف لأنه قد يكون من الصعب في جل الحالات أن يعوض عن أضرار بالغة الأهمية من أموال الموظف الخاصة، وعلى العكس من ذلك تعتبر الادارة دائما ميسورة ويكون المصابون على يقين من الحصول على تعويض اذا صدر الحكم ضد السلطات العامة وليس ضد الموظف، وتكمن فائدة الضحية في إبراز مسؤولية الادارة، غير أنه من السهل تدليل هذه الصعوبة بنظام لتأمين مسؤولية الموظفين، إلا أن ذلك يؤدي الى التخفيض من أجورهم بحملهم على دفع واجبات اشتراك الى صندوق من صناديق التأمين، ويظهر من الوجهة القضائية أنه ليس باليسير أن تلقى على الموظف المسؤولية المالية عن الأضرار التي يتسبب فيها عندما ينحصر عمله في نطاق حاجات المرفق، وبما أنه لايستفيد مباشرة من نتيجة جهوده فقد يكون من غير المعقول أن يتحمل عواقب أخطاء قد يرتكبها. وللضحية فائدة أخرى في مسؤولية الادارة وتتعلق بنوع من الضمان في حالة ما اذا لم يعثر على الموظف الذي يمكن أن ينسب اليه العمل الناتج عنه الضرر. وما أكثر مثل هذه الحالة.

ويضاف الى هذا أن اعتبارات الانصاف المذكورة تلتقي باعتبارات تتعلق بفاعلية العمل الاداري، واذا خشي الموظف أداء تعويضات فهل لايؤدي به ذلك للاحتياط في عمله والى تجنب كل مخاطرة أو مجازفة، وكثيرا ما يؤاخذ الاعوان العموميون ببعض السلبية التي تفسر بانعدام الحافز على الربح، وهل يكون لهذه المؤاخذة مبرر أشد قوة اذا أضيف اليها قيد مسؤولية ممكنة؟ يظهر هنا أن إمكانية إقرار تأمين تحيد بهذه الحجة عن الصواب شيئا ما، وعلى العكس

من ذلك أليس من الممكن أن يتزايد عدد الحوادث اذا أعفي الموظف من كل مسؤولية وكانت الادارة هي التي تتحمل التعويض على الدوام؟ حينئذ يتوفر الموظف على تأمين من جميع الأخطار، وقد يؤدي ذلك الى تزايد مظاهر الاهمال وعدم الاحتياط، ومن المؤكد أن الضحايا سيعوضون، ولكنه يخشى أن يستمر عددهم في التزايد حيث أن تعميم التأمين على السيارات يثبت أن هذا الخطر لايستهان به، وتتعلق المسألة بمعرفة ما اذا كان من الأفضل وجود قلة من الضحايا ولو كانت التعويضات غير مرضية أو وجود وفرة من الضحايا ولو كانت التعويضات مهمة. وهناك مثال له طابعه الخاص يتعلق بالمشكل المطروح في جل البلدان بخصوص خدمات الشرطة فإما أن تضمن للقوة العمومية حماية تامة وحينئذ تقبل على العمل والمجازفة على حساب أناس مستقيمين في بعض الأحيان وإما أن تحرم من هذه الحماية التامة فيكون الاحتياط الناتج عن ذلك لفائدة المذنبين، وينبغي العمل فيما بين خطر عدم انتباه الموظف وخطر السلبية على إيجاد حلول تضمن بعض التوازن.

الفقرة 3- الأجوبة التشريعية

لقد وردت في القانون المغربي أجوبة متفاوتة على الأسئلة المطروحة وتتجلى هذه الأجوبة في الفصلين 79 و 80 من الظهير المتعلق بقانون الالتزامات والعقود اللذين ينصان على مبدإ التعويض عن الاضرار الناتجة عن العمل الاداري ويلقيان المسؤولية في ذلك على الادارة ما عدا اذا كان ذلك راجعا الى العمل الشخصي الذي يقوم به الموظف والذي يعزى الى إرادته الواعية أو الى قصوره الواضح.

وينص الفصلان المذكوران على مايلي:

الفصل 79 : «الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير ادارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها».

الفصل 80:«مستخدمو الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم، ولاتجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند اعسار الموظفين المسؤولين عنها».

الفرع الثاني: نظام المسؤولية الادارية

إن قصر نص الفصلين 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود وإدراجهما في

وثيقة مخصصة برمتها لمشاكل تدخل في نطاق القانون الخاص قد يثيران بعض الصعوبات التي كانت موضوع عدة دراسات منذ صدور هذا النص سنة 1913 (1).

الفقرة 1 – الأطروحات الموجودة

تدعو الضرورة بعد قراءة النصوص أساسا الى وضع سؤالين يرتبط كلاهما بالآخر ارتباطا وثيقا: هل تعتبر مسؤولية السلطات العمومية في المغرب خاضعة للقانون المدني؟ وهل يتعلق الأمر بمسؤولية عامة أو بمسؤولية محصورة في بعض الحالات وخاصة منها الحالة التي قد ترتكب الادارة فيها خطأ؟ الواقع أن قصر نص الفصل 79 المذكور فسح المجال لتأويلات متعارضة حول هذين السؤالين.

إن كون مسؤولية الادارة مقررة في نص مدرج ضمن قانون الالتزمات والعقود الذي يحكم العلاقات المطبق عليها القانون الخاص والمشتمل على عدة أحكام تتعلق بقضايا المسؤولية ومنها على الخصوص الفصل 77 الذي ينص على المبدأ العام للمسؤولية عن الخطأ قد يحمل على الاعتقاد أنه كان يراد بذلك تطبيق القواعد القانونية العادية على مسؤولية الادارة، وعلى العكس من ذلك كان يؤكد أن إدراج حكم خاص للبث في مسؤولية الادارة معناه أنها غير خاضعة لنفس القواعد المطبقة على الخواص، وليس في هذا كله ما يقنع أو يشفي الغليل، بل ينبغي أن ينصرف الاهتمام الى فكرة استقلال القانون الاداري. واستنادا الى أن القضايا الادارية خاضعة لقواعد خاصة وأن الفصل 8 من الظهير القديم المتعلق بالتنظيم القضائي ينص على أن المحاكم العادية مختصة بالحكم على الادارة بدفع تعويضات عن الأضرار التي تسببت فيها واستنادا كذلك الى التسليم بأن الادارة خاضعة لقانون خاص يمكن التأكيد أن النصوص الأخرى من الظهير المتعلق بقانون الالتزامات والعقود لاتطبق على المسؤولية الادارية، ومن هذا يتبين مدى ارتباط المشكل الثاني بالمشكل الأول.

واذا كانت مسؤولية الادارة المنصوص على مبدئها في الفصل 79 تخضع للقواعد المقررة في قانون الالتزامات والعقود وجب الاستناد في تحديد نظامها الى فصول هذا القانون

---

(1) أعيد تناول مجموع الدراسات في مؤلف رونارد بايين: التجربة المغربية في وحدة القضاء وفصل المنازعات L.G.D.J –باريس 1964 ص 45 وما يليها، ومن طرف جان برات: مسؤولية السلطة العمومية في المغرب 1963 ص 91 وما يليها.

-RENARD-PAYEN: L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, L.G.D.J. Paris, 1964, pp. 45 et s.

- Jean-Prat: La responsabilité de la puissance publique au Maroc, 1963, pp. 91 et s.

الأخرى ولاسيما الفصل 77 المتعلق بالمسؤولية عن الخطأ والفصل 88 المتعلق بمسؤولية الشخص عن الأشياء الموجودة تحت حراسته، وهكذا فإن جوانب ومظاهر المسؤولية الادارية ستحدد بوضوح في جميع النصوص الموجودة، وعلى العكس من ذلك اذا وقع التسليم بأن المسؤولية الادارية لاتخضع لقواعد القانون المدني واعتبر أن هناك نظاما مستقلا للمسؤولية أصبح الفصل 79 بمثابة النص الوحيد المعتمد عليه في هذا الميدان ووجب الاستناد الى أحكامه فقط للبحث عن العناصر التي تمكن من تحديد نظام المسؤولية الادارية مع العلم أن قصر نصه يفسح المجال للكثير من الفرضيات والاحتمالات، هذا وقد أدى التحليل الحرفي للفصل 79 بالعديد من المؤولين الى التسليم بأن هذا النص كان يحدد مسؤولية موضوعية صرفة وشبه تلقائية بالنسبة للادارة بحيث يجب أن يعوض عن كل ضرر نتج مباشرة عن سيرالمرافق العمومية. ولدعم هذه النظرية كذلك يمكن التذكير بأن الفصل 8 من الظهير القديم المتعلق بالتنظيم القضائي لايشير بدوره الى فكرة الخطأ حيث أنه يسند الى المحاكم العادية النظر في الدعاوي الرامية الى الحكم على الادارات العمومية بأداء تعويضات عن جميع قراراتها اللاحق الضرر بالغير من جرائها، وهناك أخيرا حجة من القانون المقارن تكتسي أهمية بالغة وتتجلى في الفرق الملاحظ بين صيغة الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود والفصل المطابق له من المرسوم التونسي الصادر سنة 1888، ومن المعلوم أن النص المغربي مستمد في نطاق واسع من النص التونسي الذي وقع إعداده في عهد الحماية الفرنسية، غير أن نص المرسوم التونسي بتاريخ 27 نونبر 1888 يقرر مسؤولية الدولة والبلديات بالنسبة لكل قرار أضر بالغير من غير موجب، ويلاحظ هنا أن عبارة «من غير موجب» لم ترد في النص المغربي الشيء الذي يؤكد الرغبة في إقرار نظام أكثر تحررا وأكثر تطورا في المغرب منه في تونس، ولعل ذلك يرجع الى التفاوت في التاريخ بين النصين، وبهذا يعد وجود الضرر بمثابة «الشرط اللازم والكافي لالزام الدولة بالتعويض»، ويظهر أن هذه الفكرة شائعة كثيرا في الفقه، كما يتبين ذلك من الاستشهادات والمراجع التي جمعها السيد روناربايان في هذا الموضوع، وجاء مقال للسيد دولو بادير (1) بوجهة نظر مخالفة فرضت نفسها وتبناها الجميع بوجه عام، وتفيد نظريته البسيطة جدا: أن الفصل 79 لايهتم بمشكل المسؤولية الادارية وإنما يكتفي بتحديد مبدئها مع العلم أن هذا النص يغير الحالة القانونية السابقة التي كان لايقبل بموجبها أن يحكم على السلطة العمومية بأداء تعويضات فيفتح بهذا طريقا جديدا دون رسم جوانبه ويترك الى نظر المحاكم كما هو الشأن في فرنسا مهمة تحديد الحالات التي تلقى فيها المسؤولية على الادارة، ومما تنبغي الاشارة اليه أن المشرع الفرنسي لم ير أبدا أنه من اللازم التدخل لاقرار نظام يتعلق بمسؤولية السلطة العمومية وإنما استطاع قضاء مجلس الدولة تدريجيا إقامة هذا النظام، وفي المغرب يكتفي بإعلان نص أساسي يقرر إمكانية هذه المسؤولية، ولكن ليس هناك أكثر من رسم خطة توجيهية ودعوة على ما يظهر للعمل من جديد كما هو الشأن في تحديد ميدان تطبيق القانون الاداري بالمبادىء التي أبرزها القضاء الفرنسي. ويستند السيد دولو بادير في دعم نظريته الى بعض الحجج المنطقية السليمة اذ يؤكد أنه لايحتمل، في وقت مازال لم يقبل

---

(1) أساس مسؤولية الجماعات العمومية: الخطأ أو المخاطر–مجلة المحاكم المغربية –9 أبريل1943.

- Le fondement de la responsabilité des collectivités publiques: la faute ou le risque «Gazette des tribunaux du Maroc», 9 Avril 1943.

فيه بفرنسا مبدأ مسؤولية عامة ومطلقة للدولة، أن يقبل مثل هذا الحل في المغرب بجميع ما يشتمل عليه من مخاطر بالنسبة للمالية العمومية ولفاعلية العمل الاداري، ويضاف الى هذا أن نص الفصل 79 حرره عضو من مجلس الدولة وهو مندوب الحكومة السيد تيسيي وأن الملاحظات التي أبداها بشأن الفصلين 79 و 80 في مقدمة القانون تؤكد الرغبة العامة في مسايرة الحلول المتبعة في فرنسا ما لم تتعارض مع المعطيات الأساسية للنظام المغربي. ولايخامر السيد دولوبادير أي شك في أن مسؤولية الادارة ليست رهينة بقواعد القانون المدني المطبقة على مسؤولية الخواص وأنها لاتنحصر كذلك بشكل تلقائي، ويتعين فقط على المحاكم أن تحدد جوانبها مع العلم أن القضاء لم يدحض هذه النظرية.

هذا وأن الرئيس الأول للمجلس الأعلى السيد اباحنيني فتح النقاش من جديد في الخطاب الذي ألقاه بمناسبة الافتتاح الرسمي للسنة القضائية بتاريخ 7 أكتوبر 1968 (1). وهو مصمم على اختيار نظام يستثني كل إحالة الى الخطأ ويؤدي الى تحمل مسؤولية شبه تلقائية. غير أن رغبة المشرع سنة 1913 في تعويض انعدام منازعات تتعلق بالمشروعية بنظام مسؤولية يكتسي صبغة ليبرالية خاصة ويرتكز على التعويض التلقائي عن الأضرار يمكن اعتبارها رغبة غريبة رعيا لتاريخ قانون الالتزامات والعقود ولشخصية من حرروه والامكانات المالية للدولة في الفترة المقصودة ورعيا كذلك للصرامة التي كان يبديها المشرع في نفس الفترة بالنسبة لمشكل منح التعويض للملاك المنزوعة ملكية عقاراتهم (أنظر بنجلون فيما سبق و مقدمة الظهير الصادر سنة 1951 بتغيير النص الصادر سنة 1914 بشأن نزع الملكية).

وأخيرا فإن الحجة المستمدة من فكرة العدل والانصاف والتي تكتسي صبغة أساسية في هذا الميدان لاتراعي بأي وجه من الوجوه مشكل معرفة ما اذا كانت النتيجة التي يؤمل استخلاصها – التعويض التلقائي عن الأضرار – تتلاءم مع الواقع المالي والاداري.

واذا انصرف الاهتمام الى الامكانات المالية للجماعات العمومية والى المفهوم الذي تحدده الادارة في يومنا هذا لمسؤوليتها أمكن التخوف من أن يؤدي الحكم تلقائيا على الادارة بتحمل المسؤولية على جميع الاضرار الناتجة عن عملها الى توتر بينها وبين القاضي مع العلم أن هذا الأخير متهم ضمنيا بعدم الالمام بمتطلبات تسيير المرافق العمومية وبالصعوبات التي تعترضها.

وهل لايحتمل والحالة هذه أن تعبر الادارة عن استيائها بتمادٍ في رفض تنفيذ العديد من قرارات الادانة قد يحرم المصابين من الحصول على الفائدة التي يمكنهم انتظارها من تحول قضائي هام لايعرف له مثيل في أي بلد آخر.

---

(1) خطاب أعيد نشره في مجلة المحاكم المغربية –1969– ص 5.

الفقرة 2 – الحلول القضائية

عرف القضاء على غرار الفقه بعض التردد قبل البث في الأمر بكل وضوح. كما أن هناك قرارات تطبق على الادارة قواعد القانون الخاص ولاسيما الفصل 88 من قانون الالتزامات والعقود المتعلق بحراسة الأشياء الجامدة كما سجلت على الخصوص قرارات تفيد أن الادارة خاضعة لقانون خاص ورد ذكره في الفصل 79 من الظهير المتعلق بقانون الالتزامات والعقود، وتعتبر أن هذا الفصل يقرر نظام مسؤولية تلقائية أي مسؤولية دون ارتكاب خطأ: «يقرر تشريع الحماية مسؤولية موضوعية دون ارتكاب خطأ بالنسبة لكل قرار اداري يلحق ضررا بالغير» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 8 دجنبر 1939 ماري – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 473). غير أنه كان من الممكن أن تسجل كذلك قرارات تعفي الدولة من مسؤوليتها عند عدم تقديم الحجة على ارتكاب خطأ (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 24 يناير 1939 – شركة مانياسكو – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 121).

وكان من شأن نظرية السيد دو لوبادير أن تحظى دون تردد بموافقة المحاكم المغربية عليها:

«حيث أن الفصل 79 لاينص على مبدأ المسؤولية الموضوعية للادارات العمومية وهو المبدأ الذي يقتضي أن تكون الدولة والبلديات مسؤولة تلقائيا عن الضرر الناتج عن تسييرها بالنسبة للخواص والذي يؤدي الى تطبيق نظرية الاحتمال من غير أن يقتصر هذا التطبيق على الاحتمال الطارىء والاستثنائي.

وحيث أنه يبين فقط أنه توجد في المغرب الى جانب مسؤولية الخواص مسؤولية للجماعات العمومية من غير أن يوضح ما اذا كانت هذه المسؤولية ترتكز على فكرة الخطأ أو فكرة الاحتمال» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 9 دجنبر 1947 – لان بابان – سيراي 1949 –II– 24) أو «حيث أنه لايمكن البحث عن أساس المسؤولية الادارية في الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود الذي لم يكن له من هدف سوى اقرار وجود مسؤولية الجماعات العمومية، وان المشرع عندما اغفل عمدا استعمال عبارة «من غير حق» في الفصل 8 من الظهير المتعلق بالتنظيم القضائي الذي يشبه في صيغته تقريبا صيغة الفصل الأول من المرسوم التونسي بتاريخ 27 نونبر 1888 وعندما لم يشر الى فكرة الخطأ في الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود لم يقصد بذلك اقصاء ضرورة الخطأ واعتبار المسؤولية الادارية مسؤولية موضوعية عن المخاطر.

«وانه أراد فقط، على غرار المشرع الفرنسي، أن يترك للقاضي الذي يعهد اليه بالنظر في المنازعات الادارية حرية ارساء المسؤولية الادارية على أساس قضائي يفصل في هذا

الميدان الأساسي التشريعي» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 مارس 1951 – شركة بيشون – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 53 . 54 – الصحيفة 34 – ومجلة القانون المغربية 1951 – الصحيفة 415).

وبمجرد ما يتم بهذه الكيفية اقرار مبدأ حرية القاضي في تحديد نظام المسؤولية الادارية تظهر مسألة معرفة النطاق الذي تستعمل فيه هذه الحرية وبما أن القاضي مدعو لتحديد أساس مسؤولية الدولة بكيفية مستقلة عن قواعد القانون الخاص فانه سيقبل بطبيعة الحال على اقتباس ما اتبعه من قبل القضاء الاداري الفرنسي، ويوضح موقفه بخصوص هذه النقطة في عدة مناسبات: «وأخيرا حيث أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يسير في هذا الاتجاه بكل وضوح وأن هذا القضاء رغم أنه لايلزم المحاكم المغربية التي تبث في القضايا الادارية يعد بيانا أو مصدرا مفيدا» (محكمة الاستئناف بتاريخ 24 يوليوز 1957 حسبما ورد في كتاب برات: مسؤولية السلطة العمومية في المغرب – المشار اليه أعلاه) أو «حيث أن المشرع عندما نص على احكام خاصة لضبط مسؤولية الادارات العمومية اراد ضمنيا بالضرورة عدم تطبيق القواعد العادية للمسؤولية المدنية على الادارات وأنه لايمكن بذلك أن تطبق عليه أحكام القانون الخاص الواردة في الفصل 88 المتعلق بالمسؤولية عن حراسة الأشياء متى تعلق الأمر بتسيير مرفق عمومي أو الخطأ الذي يرتكبه الموظف.

«وحيث أن المحكمة عندما تبث في القضايا الادارية تستند الى قضاء مجلس الدولة الذي يعتبر أن قواعد المسؤولية الادارية تتغير بحسب حاجات المرفق المقصودة وبحسب ضرورة التوفيق بين حقوق السلطة العمومية وحقوق الخواص وتمكن قاضي المنازعات الادارية من أن يحدد بكل حرية وحسب الظروف أساس المسؤولية...» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 19 مايو 1953 – بنحمو–مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 673).

ثم أن احداث طلب للنقض أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى منذ سنة 1957 لم يدخل أي تغيير على هذا المبدأ. وكثيرا ما أكد المجلس الأعلى في قضاء وافر نسبيا في هذا الميدان عدم تطبيق قواعد القانون المدني (المجلس الأعلى بتاريخ 16 يوليوز 1959 – مدينة طنجة – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 190) (1) وعدم تلقائية مسؤولية الادارة (المجلس الأعلى بتاريخ 7 مايو 1960 – الدولة المغربية ضد دوجوا – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 218).

وبما أن مسؤولية الادارة ليست عامة ولامطلقة فإنه ينبغي أن تستلخص من القضاء الحالات التي تلقى فيها المسؤولية على السلطة العمومية قبل دراسة تقنيات إبراز هذه المسؤولية وحالات المسؤولية الشخصية للاعوان العموميين.

---

(1) ينبغي التذكير بان عدم الاستناد للقانون المدني لايعمل به الا عندما تبث المحاكم في «القضايا الادارية» وعلى العكس من ذلك عندما تبث في «القضايا العادية» فإنها تطبق القانون المدني حتى ولو كانت الادارة طرفا في الدعوى.

وفيما يخص التمييز بين القضايا الادارية والقضايا المدنية ينبغي الرجوع إلى الجزء الأول من القسم الثاني.

الباب الثاني
حالات مسؤولية الادارة

إن المحاكم المغربية المدعوة على أساس الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود الى إعداد نظام مسؤولية إدارية يقصى فيه احتمال مسؤولية تلقائية حسبما هو مقرر من قبل، قد وضعت مبدأ عاما لايمكن أن يقضي بعدم إلقاء المسؤولية على الادارة إلا إذا كانت قد ارتكبت خطأ، ويستند القضاء المغربي في ذلك الى القاعدة الواردة في حكم بلانكو الذى اصدرته محكمة النزاعات في فرنسا بتاريخ 8 يبراير 1873: «حيث أن المسؤولية التي يمكن أن تلقى على الدولة بخصوص أضرار لاحقة بالخواص من جراء عمل أشخاص تستخدمهم في المرفق العمومي لايمكن أن تطبق عليها المبادىء المنصوص عليها في القانون المدني بالنسبة لعلاقات الخواص فيما بينهم، وحيث أن هذه المسؤولية ليست عامة ولامطلقة وأن لها قواعدها الخاصة التي تتغير بحسب حاجات المصلحة وبحسب ضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الخواص...» (دالوز 1873-III-17 وسيراي 1873 III - 153). واذا كانت المسؤولية عن الخطأ تبقى داخلة في النظام العادي فإن مكانة تتزايد أهميتها تخصص لمسؤولية من غير خطأ تتوقف مع ذلك على احتمالات محددة بكيفية واضحة يمكن معها في الظروف الراهنة التمييز في القضاء المغربي بين صنفين كبيرين من حالات المسؤولية: المسؤولية عن الخطأ الداخلة في نطاق النظام العادي والمسؤولية من غير خطأ الداخلة في نطاق نظام استثنائي.

الفرع الأول: المسؤولية عن الخطإ

المسؤولية عن الخطأ هي النظام العادي للمسؤولية الادارية كما أشارت الى ذلك محكمة الرباط في حكمها بتاريخ 9 دجنبر 1947 - لان بابان - سيراي 1949-II-24: «ان القضاء المغربي المستند الى المبادىء الأساسية التي أبرزها القضاء الفرنسي تطبق على سبيل قاعدة عامة نظام الخطأ الاداري ولا تتجلىء الا نادرا لنظرية المخاطر مع العلم أنها تشير دائما الى أن الاحتمال يجب أن يعتبر استثنائيا أو غير عادي كي يتأتى إلقاء المسؤولية على الادارة إزاء الخواص. وباستثناء بعض الحالات المحدودة لايمكن أن تلقى المسؤولية على الادارة الا اذا أثبت المتضرر ارتكابها الخطإ».

الفقرة 1 - ميدان تطبيق المسؤولية عن الخطأ

يمكن التأكيد أن المسؤولية عن الخطأ هي النظام القانوني العادي للمسؤولية الادارية انطلاقا من أنها هي التي تطبق خارج الحالات المحدودة للمسؤولية عن الاحتمال ومن أنها تطبق بوجه عام على مجموع النشاط الاداري، فعندما تتسبب الادارة في ضرر عن الخطأ تلزم عادة بأداء التعويض عنه، غير أنه ينبغي أن لايخفى أن نظام المسؤولية الادارية المذكور لايطبق الا بالنسبة للاعمال الادارية والمهام الادارية، وبعبارة أخرى فإن نظام المسؤولية عن الخطأ حسبما

سيرد تحديده هو بالذات النظام العام للمسؤولية الادارية لاغير الشيء الذي يبرز أربعة حدود هي: عدم المسؤولية بحكم الوظيفة التشريعية وعدم المسؤولية بحكم الوظيفة القضائية وعدم المسؤولية بحكم أعمال الحكومة وعدم المسؤولية بحكم القرارات الملكية.

أ) عدم مسؤولية الدولة التشريعية

يتعلق الأمر بمبدأ تقليدي للقانون العام يفسر بطبيعة القانون نفسه الذي لاينازع فيه والذي يعد تعبيرا عن السيادة، وتعتبر فكرة القانون المكون للخطأ في حد ذاتها شبه متناقضة، ويلاحظ بصفة عامة أن مسؤولية الادارة المرتكزة على عدم احترام مساواة المواطنين في تحمل التكاليف العمومية لايمكن إبرازها الا بقوانين تعتبر بحكم تحديدها قرارات عامة وغير شخصية وتحافظ بالتالي مبدئيا على المساواة بين الخواص، غير أن الأمر ليس دائما كذلك لأن الدولة تتخذ في بعض الأحيان تدابير تشريعية تضمن الفائدة لبعض فئات المواطنين وتحرم منها على العكس من ذلك البعض الآخر، ولعل هذه الملاحظة هي التي حملت القضاء الفرنسي على وضع بعض الاستثناءات التي تستتر وراء ارادة مفترضة للمشرع، وتمكن الاشارة في هذا الصدد الى حكمي مجلس الدولة بتاريخ 14 يوليوز 1938 – لافلوريت – دالوز 38–III – 41 – أو بتاريخ 25 يناير 1963 – بوفيرو – المجلة القانونية للقانون الاداري 1963 – الصحيفة 124، ولا يمنح التعويض إلا إذا كان الضرر يكتسي صبغة خاصة، أو لم يقص المشرع إمكانية منح التعويض، أو لم يكن نشاط الفرد الذي يطلب التعويض خطيرا أو موضوع تدليس أو متعارضا بأي وجه من الوجوه مع الصالح العام. ويضاف الى هذا أن التعويض لايعتبر في حالة منحه التجاء الى فكرة الخطأ ولكن الى فكرة الاخلال بمبدأ المساواة في تحمل التكاليف العمومية، ولاتوجد في القضاء المغربي أمثلة على تطبيق مثل هذا الاستثناء الذي يعد محدودا حتى في القضاء الفرنسي. وليس من المؤكد أن تتبع المحاكم المغربية – عندما تظهر مثل هذه الحالة – القضاء الفرنسي الذي تعتبر شروط تطبيقه مقيدة الى حد لاتبرز معه حقيقة مبدأ عدم المسؤولية بحكم مزاولة الوظيفة التشريعية (1).

ب) عدم المسؤولية بحكم الوظيفة القضائية

مما لاشك فيه أن العدل ادارة بكل ما في الكلمة من معنى، ولكن الوظيفة القضائية تتباين بكثير مع الوظيفة الادارية. وكما أن الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

---

(1) لا تمتد عدم مسؤولية المشرع الى الأضرار التي تتسبب فيها مرافق مجلس النواب التي تتبع النظام العادي للمسؤولية الادارية، كما هو الشأن بالنسبة لحوادث السير التي تتسبب فيها وسائل النقل التي تستعملها هذه المؤسسة (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – قراران بتاريخ 24 يناير 1975 غير منشورين).

غير ممكن ضد الأحكام القضائية التي ليست بقرارات ادارية، فقد جرى العرف بإقصاء مسؤولية الادارة فيما يخص الأضرار الناتجة عن الأحكام الصادرة عن المحاكم، ويرجع هذا الحل الى عدة أسباب يتجلى أهمها في قوة الشيء المقضي به التي ترتبط بالأحكام القضائية، وبما أن لهذه الأحكام قوة الحقيقة المشروعة فإنه لايمكن احتمال الطعن فيها عن طريق قضية موالية بحجة أنها تسببت في ضرر لكونها كانت مغلوطة أو خاطئة، وتتجلى الحجة الثانية الرامية الى اثبات عدم المسؤولية في وجود طرق الطعن التي تمكن من مراقبة الأحكام الصادرة عن المحاكم عن طريق الاستئناف أو طلب النقض، وهكذا تكون جميع الاحتياطات قد اتخذت قصد توفير ضمانات للمتقاضين، وليس من الضروري السماح لهم بعد ذلك بتقديم طلبات تعويض لدى المحاكم نفسها على أساس خطأ يزعم أنه ارتكب فيها من قبل، غير أنه ينبغي إعطاء بعض الايضاحات لأن عدم المسؤولية المذكور لايطبق الا على الوظيفة القضائية الصرفة من جهة كما أنه ترد عليه استثناءات من جهة أخرى.

1) تحديد النشاط القضائي

لاتقتصر المحاكم على إصدار الاحكام ولكنها تقوم في الواقع بنشاط يتجاوز بكثير حدود هذه الوظيفة، ولهذا ينبغي الاهتمام بالتمييز بين الأعمال القضائية الصرفة والتي ليست لها هذه الصفة مع العلم أن الاولى تستفيد وحدها من عدم المسؤولية، أما النشاط غير القضائي فهو النظام العادي الذي يطبق، وتعتبر فيه الادارة مسؤولة عن الأخطاء التي ترتكبها (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 مايو 1961 –شركاء لاكروا – مجلة القانون المغربية 1962 الصحيفة 505 – الدولة مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها أحد كتاب الضبط)، ونتيجة لذلك يتعين البحث عما اذا كان القرار المسبب للضرر الناتج عنه قابلا أم لا لفصله عن النشاط القضائي. ويعتقد بالخصوص على غرار ما ورد في كتاب السيد برات عن مسؤولية الدولة في المغرب – الصحيفة 174 أنه ليس هناك ما يحول دون إبراز مسؤولية السلطات العمومية بالنسبة للاضرار التي يتسبب فيها أعوان الشرطة القضائية الذين يساهمون بالتأكيد في سير العدالة والذين لايساهمون مباشرة في اتخاذ الحكم القضائي نفسه. غير أن المجلس الأعلى الذي لايقبل هذا المفهوم يرى أن مسؤولية الدولة فيما يتعلق بعدم متابعة على إثر محضر حرره مهندس للأشغال العمومية يمارس اختصاص الشرطة القضائية لايمكن اعتبارها على أساس الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود، بل يمكن ادراجها فقط في نطاق النصوص الخاصة التي تنظم مسؤولية الدولة بحكم الوظيفة القضائية أي مخاصمة القاضي في هذه النازلة: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – العدد 101 بتاريخ 24 مايو 1972 (مجلة القضاء والتشريع 1973 – الصحيفة 167).

2– استثناءات عدم المسؤولية في الأحكام القضائية

يقرر القانون نفسه مسؤولية الدولة في حالتين حيث أن الفصول 612 وما يليه من قانون المسطرة الجنائية تسمح بمراجعة الأحكام الصادرة بالادانة من أجل جرائم أو جنح

عندما يتبين أن الأمر يتعلق بخطإ قضائي بحيث تعاد الأهلية للمحكوم عليه الثابتة براءته، ويمكن أن يمنح تعويضات عن الضرر الذي لحق به من جراء هذه الادانة المغلوطة.

وينص الفصل 81 من قانون الالتزامات والعقود والفصل 391 من قانون المسطرة المدنية على أن القاضي الذي يخل بمقتضيات منصبه يسأل مدنيا عن هذا الاخلال تجاه الشخص المتضرر في الحالات التي تجوز فيها مخاصمته (1). وهكذا اذا صدر حكم على إثر غش أو غدر من طرف قاض جاز للمتضرر من هذا الظلم أن يطعن في القاضي الذي أخل بواجباته. وتعتبر المسطرة في هذا الصدد معقدة الى حد ما وينظر فيها المجلس الأعلى ولاتفضي الى نتيجة سوى في حالة خطأ مميز، غير ان الفقرة 2 من الفصل 400– تنص على أن الدولة مسؤولة مدنيا فيما يخص الأحكام بالتعويضات الصادرة بالنسبة للافعال التي ترتبت عنها المخاصمة ضد القضاة. وهكذا يمكن أن تلقى المسؤولية على الادارة على أساس أخطاء ثبت ارتكابها من لدن قضاة اثناء مزاولة نشاطهم المهني، ويجوز للدولة بعد ذلك الرجوع على القاضي المتسبب في الضرر واسترجاع المبالغ الواجب أداؤها للشخص المتضرر ولكن هذه المسطرة تعتبر أكثر من استثنائية.

ج) عدم المسؤولية بفعل أعمال الحكومة

القاعدة هنا واضحة نظرا لوجود قرارات غير قابلة للطعن فيها، ولا يجوز من جراء ذلك ان تكون موضوع منازعات للمطالبة بالتعويض أو منازعات لطلب الالغاء (أنظر الصحيفة 386 وما يليها) غير أنه من المنطقي أن يطبق مفهوم القرار غير القابل للطعن في منازعات المطالبة بالتعويض أقل صرامة عنه في المنازعات المتعلقة بالمشروعية لأن التعويض يمنح عن الضرر ولايمس بالقرار في حين أن إلغاءه يعرقل عمل الادارة، ولهذا يمكن التأكيد بوجه عام أن المحاكم يسهل عليها رفض طعن للمطالبة بالتعويض بالاستناد الى مفهوم عمل الحكومة أكثر مما يصعب عليها رفض الطعون المتعلقة بالالغاء، واذا كان الاتجاه واضحا جدا في القضاء الفرنسي فإنه يمكن العثور على مثال واحد على الأقل في القضاء المغربي يبرز مثل هذه الحالة (2). فقد سبق لمديرية الجمارك وقت احتلال المنطقة الدولية لطنجة من لدن إسبانيا خلال الحرب العالمية الثانية أن منعت أحد المحققين من قبول التعويض الذي منحته إياه الحكومة

---

(1) انظر الفصل 391 وما يليه من قانون المسطرة المدنية.

(2) إن القرار المدعو «طلقة مدفع الأوداية» يمكن بصورة ما ان يرتبط بنظرية المسؤولية عن القرارات الغير قابلة للطعن، لكن هناك نفسيرا آخرا يستند الى مفهوم المخاطر الغير عادية للجوار –(انظر ما سيأتي).

الاسبانية، وبعد انتهاء الحرب طالب الموظف المذكور بتعويض استنادا الى أن رئيس المصلحة ارتكب خطأ بحرمانه من قبض المبالغ التي عرضتها عليه الحكومة الاسبانية، وترى الادارة دفاعا عن نفسها أن هذا القرار كان يعتبر عملا لا تجري عليه أية مراقبة قضائية. وتبث محكمة الاستئناف بالرباط في الأمر بالصيغة الآتية: «إن الصبغة والأسباب السياسية والدبلوماسية لمقرر مديرية الجمارك المتخذ بطبيعة الحال بناء على تعليمات حكومة الحماية لاتمكن المحاكم من النظر في صحته ومن البحث عما اذا كان يعد خطأ من شأنه أن يبرز مسؤولية الدولة لأن حكومة الحماية كانت هي القاضي الوحيد الذي يستطيع تقدير ما اذا كان من الملائم أو غير الملائم للمصالح المعنوية والمادية لفرنسا والمغرب قبول عرض السلطات الاسبانية وبالتالي تقرير ما اذا كان من اللازم الاذن لموظفيها في قبض تبرع تقترحه حكومة أجنبية. واذا كانت المحاكم لاتستطيع مناقشة مسألة ملاءمة اتخاذ بعض القرارات الادارية فإن هذه القرارات نفسها لايمكن في بعض الحالات أن يترتب عليها تعويض لفائدة الخواص المتضررة مصالحهم المشروعة وينبغي في هذا الميدان مسايرة القضاء الاداري الفرنسي الذي لايفرض على المحاكم المغربية مع إمكانية اقتباسها منه والذي يميل يوما عن يوم الى التسليم بمسؤولية من غير خطأ في حالة ضرر استثنائي يتجاوز حدود الاحتمالات العادية لكل مواطن أمام التكاليف العمومية» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 20 يوليوز 1953 – ورثة فيلمان – مجلة المحاكم المغربية 1954 – الصحيفة 15)، ورغبة كذلك في تجنب المنع من البحث عن الخطأ والنظر في مشروعية قرارات الادارة تدعو الضرورة الى العمل مباشرة بنظام عدم مسؤولية من غير خطأ، وكما هو الشأن بالنسبة للأضرار الناتجة عن القوانين الجديدة لايمكن قبول فكرة الخطأ، غير أنه يتأتى الحكم بأداء تعويض في بعض الحالات الاستثنائية على أساس عدم احترام المساواة بين المواطنين، وهكذا يمكن منح تعويض من غير أن ينظر القاضي في صحة العمل الحكومي.

غير أن الاستثناءات المشار اليها تبقى قليلة الأهمية، ويستمر العمل بقاعدة تحديد مسؤولية الادارة في الأعمال ذات الصبغة الادارية الحقيقية وحدها.

د) عدم المسؤولية في القرارات الملكية

تنتج هذه الحالة الجديدة من عدم المسؤولية كما سبقت الاشارة الى ذلك عن الحكم الذي أصدره المجلس الأعلى بتاريخ 20 مارس 1970 المشار اليه أعلاه (الشركة الفلاحية لمزرعة عبد العزيز–أنظر ما سبق) وتترتب حالة عدم المسؤولية على استحالة قبول طعون كيفما كان نوعها في مثل هذه القرارات المذكورة لأن هذا الاستثناء المحدود في الظروف العادية باعتبار التوزيع الدستوري للاختصاص في القضايا الادارية يمكن على العكس من ذلك أن يشمل ميدانا واسع النطاق عندما يمارس الملك السلطة التنظيمية كما كان عليه الأمر فيما بين 8 يونيو 1965 و 17 غشت 1971.

الفرع الثاني: مفهوم خطأ الادارة

من غير الصحيح أن يعتبر الخطأ بمثابة أساس المسؤولية الادارية الذي يرتبط كما سبق بيان ذلك بفكرة المساواة في تحمل التكاليف العمومية غير أن وجوب ارتكاب الخطأ يعد حاجزا في طريق اتساع هائل لنطاق المسؤولية الادارية بحيث لايحكم على الادارة بأداء تعويض للاشخاص اللاحقة بهم الاضرار التي تسببت فيها الا اذا وقع الاستناد الى تسيير سيء للمرافق العمومية. ويتخذ الخطأ نتيجة ذلك طابعا موضوعيا مجردا من كل مظهر خلقي ومن صبغة أي توبيخ ويحلل باعتباره قصورا في النشاط الاداري. وباعتبار مفهوم الخطأ واسع، فليس من المهم كثيرا أن يعرف مرتكبه، كما أن مسؤولية الادارة لاتحل محل مسؤولية العون الذي من اللازم اثبات كونه مرتكبا الخطأ. كما أن مسؤولية الادارة مسؤولية ابتدائية مباشرة وليست مسؤولية الموكل بالنسبة للموكل إليهم الذين يعرفهم القانون المدني. وهناك نقطة اصطلاحية يجب توضيحها وتتجلى في امكانية معرفة الموظف الذي ارتكب الخطأ والذي يعرض الادارة للمسؤولية. وهكذا سيهتم بتناول الخطأ في العمل الذي يرتكبه عون من الأعوان في مقابل خطأ شخصي يعرضه شخصيا للمسؤولية (أنظر الباب الرابع). وسينسب مباشرة هذا الخطأ الذي يرتكبه الموظف في عمله الى الادارة فيؤدي الى إلقاء المسؤولية عليها. ويمكن كذلك أن تتعذر معرفة مرتكب الخطأ بصورة دقيقة فيتحدث حينئذ عن خطأ المرفق ويراد بذلك أن الادارة بصورة مستترة هي التي تسير بكيفية سيئة. وتكون النتائج متشابهة تماما في كلتا الحالتين بحيث لايبرز هذا التمييز الاصطلاحي سوى الرغبة في بلورة الفرق الموجود بين وضعيتين فعليتين تترتب عليهما نفس الآثار القانونية. وتعتبر هذه الوضعية عمليا ملائمة للمواطن لأنه ليس من المهم معرفة من ارتكب الخطأ بل المهم هو اثبات سوء تسيير الادارة. فإذا لم يحقق المرفق الفوائد المنتظرة منه باعتبار جميع الظروف ونتج ضرر عن هذا القصور ألقيت المسؤولية على الادارة. وتندرج عمليا أخطاء الادارة عادة في مستويين متباينين: مستوى القرارات القانونية أو مستوى الأعمال المادية.

أ- الأخطاء المرتكبة في الأعمال القانونية

ينبغي ويكفي بوجه عام ليعتبر أحد قرارات الادارة المكونة لخطأ ما أن يشوبه وجه من أوجه عدم المشروعية. فعندما تعمل الادارة بصفة عادية في نطاق سلطاتها لايمكن أن ينسب اليها ارتكاب خطأ من الاخطاء، ولكن على العكس من ذلك عندما تستعمل شططا في سلطاتها فيشوب قرارها عدم المشروعية تعتبر حينئذ قد ارتكبت خطأ. غير أنه ينبغي عمليا التخفيف من حدة هذا التأكيد لأنه يثير مشكل تقنية قانونية ويرجع هذا التخفيف الى دون القاعدة ليست مطلقة تماما لأنه نادرا ما يمكن التأكيد أن الادارة ترتكب خطأ باتخاذ قرار تتمتع قانونيا بحق اتخاذه. وحينئذ ينبغي الرجوع الى فكرة إساءة استعمال الحق وإثبات أن قرار الادارة رغم مشروعيته لايستمد مبرره من أية ضرورة وأنه يضايق المواطنين. والحقيقة أن المحاكم عندما تريد لأسباب تتعلق بالعدل والانصاف إدانة الادارة في حالات مماثلة تلتجيء عمدا الى فكرة

المسؤولية من غير خطأ وعدم احترام مبدأ المساواة أكثر من التجائها الى مفهوم الخطأ ولهذا لايعثر في القضاء المغربي بعد البحث والجرد على أي مثال يثبت أن مقررا مشروعا يكتسي صبغة خطأ.

وعلى العكس من ذلك كثيرا مايلاحظ أن اجراء غير مشروع لايعتبر تلقائيا بمثابة خطأ ولا تترتب عليه مسؤولية. وقد تبين بمناسبة دراسة الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة أنه كثيرا ما تعتبر بعض القرارات غير مشروعة لأسباب قد يتردد في اعتبارها أسبابا خطيرة. فمثلا إذا كان اختصاص أو عيب شكلي يؤدي الى اضفاء عدم المشروعية على التدبير فإن ذلك لايعتبر خطأ حقيقيا من شأنه أن يلقي المسؤولية على الادارة. وكذلك يكون الأمر على الخصوص عندما يكون من الضروري اتخاذ هذا التدبير.

وترجع صعوبة المسطرة الى أن المحكمة المرفوع اليها طلب التعويض على أساس خطأ تكون الادارة قد ارتكبته باتخاذ قرار غير مشروع تضطر في جل الحالات الى البث في مسألة معرفة ما اذا كان القرار غير مشروع. ويعتبر اثبات عدم المشروعية بمثابة الشرط الأول اللازم والمرحلة الضرورية للبحث عن الخطأ. ومما تجدر الاشارة اليه أن القضاء التقليدي الذي أكده المجلس الأعلى في حكمه بتاريخ 13 أبريل 1961 (بورومي – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 110) يقر أنه: «اذا كانت الفقرة 5 من الفصل 8 تمنع على المحاكم العادية النظر في كل طلب يرمي الى إلغاء قرار صادر عن ادارة عمومية فليس هناك أي نص تشريعي يحول دون تقدير هذه المحاكم لمشروعية مثل القرار المذكور عندما يكون هذا التقدير لازما لتحديد مسؤولية الدولة أو الادارة» غير أنه يمكن التساؤل عما اذا كان هذا الموقف لايتعارض مع القرار الصادر في القضايا الجنائية بتاريخ 25 نونبر 1965. ويظهر أنه من المؤمل الابقاء على القضاء التقليدي والا فإن ميدان تطبيق المسؤولية الادارية قد يصبح محصورا الى حد كبير. وقد يكون من غير المفيد أن يفرض على المتقاضين الشروع في الأمر دائما بتقديم طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة يراد به إلغاء القرار الاداري قبل المطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج عن هذا القرار غير المشروع أمام المحاكم العادية.

وينبغي قبل كل شيء التذكير بأن الخطأ يمكن أن ينتج سواء عن رفض اتخاذ قرار أو عن القرار نفسه لأن الادارة متى كانت ملزمة باتخاذ تدبير ما أمكن اعتبار رفض اتخاذه خطأ يلقي المسؤولية على السلطة العمومية.

ب) الخطأ الناتج عن عمل مادي

يكون هناك خطأ عندما يتم تسيير المرفق العمومي بشكل سيء أو يتأخر تسييره أو يتوقف بالمرة. وتعتبر بمثابة أخطاء تصرفات التهاون والمناورات التدليسية والاغفالات غير أن

هذا الخطأ ينبغي أن لا ينظر اليه بصورة تجريدية بل ينبغي أن يقدر على العكس من ذلك بكيفية جد ملموسة تراعى فيها ظروف الزمان وظروف المكان والاعتبارات الخاصة بالمرفق والسهولة المتفاوتة في التنفيذ والصبغة المتوقعة أو غير المتوقعة لسوء التسيير(1).

واستنادا الى القضاء الفرنسي في هذا الميدان يطبق القضاء المغربي نظام تدرج الاخطاء بمعنى أنه رعيا لتفاوت الصعوبة في تسيير المرفق يطالب لالقاء المسؤولية على الادارة باثبات خطأ بسيط أو خطأ فادح أو حتى خطأ يكتسي خطورة استثنائية. وهذا ما ورد تأكيده في قرار لمحكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 يوليوز 1943 – السيدة لوران – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 259: «حيث أن كل خطأ راجع للمرفق لايؤدي تلقائيا الى القاء المسؤولية على الدولة، وحيث أنه يجب أن تكون للأفعال المرتكب بشأنها هذا الخطأ خطورة تقدر في كل حالة على أساس التعجيل الذي كان يحق للمشتكي شرعا أن يطلبه من المرفق العمومي المقصود». وهكذا يطالب بخطأ فادح بالنسبة لمرافق الشرطة أو المرافق الطبية لأحد المستشفيات بينما يمكن على العكس من ذلك أن تلقى المسؤولية على الادارة لسبب كيفما كان بشأن الاشغال العمومية أو المرافق الادارية الاعتيادية.

ويظهر أن هذا التدرج في الأخطاء غير ضروري وأنه يعقد مادة ليست في حاجة الى تعقيد لأنه يكفي التشبث بفكرة التقدير الملموس للخطأ مع العلم أن التسليم في النهاية بأن الخطأ موجود أو غير موجود رهين بمراعاة جميع العناصر المتوفرة ولاسيما الصعوبة المتفاوتة زيادة أو نقصانا في تسيير المرفق. فإذا كانت الادارة قد قامت بكل ما في استطاعتها أن تقوم به وعجلت بالأمور أكثر ما يمكن لم يبق من الجائز اعتبار أنها قد ارتكبت خطأ. وعلى العكس من ذلك اذا كان في إمكانها أن تتقن عملها أكثر بالوسائل المتوفرة لديها في وقت محدد وبالنسبة لوضعية معينة ولم تقم بذلك وجب حينئذ اعتبار أنها ارتكبت خطأ يلقي عليها المسؤولية. وهكذا اذا مرت أربع وعشرون ساعة على عاصفة تسببت في حفر خندق بالطريق الرابطة بين الرباط والدار البيضاء ولم يتم الاخبار بذلك اعتبر أن مصلحة الجسور والطرق قد ارتكبت خطأ غير أن هذه الظاهرة اذا حدثت في بحر فصل الشتاء بمرتفع يبلغ علوه 2.000 متر في ممر قليل السير به في الأطلس الكبير اعتبر أن الخطأ غير موجود (2).

---

(1) هناك مثال هام لسوء التسيير يتجلى في كون الادارة تقدم معلومات خاطئة: الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى، الصندوق المغربي للصفقات ضد مدينة الدار البيضاء 17 يناير 1963 – مجلة القانون المغربية 1963 ص 17 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى ص 392.

(2) ينبغي فيما يخص العديد من أمثلة الأخطاء المستخلصة من القضاء الرجوع الى جان برات في كتابه: مسؤولية السلطة العمومية في المغرب 1963.
-cf. Jean Prat: La responsabilité de la puissance publique au Maroc, 1963.

ج) إثبات الخطإ

إن توقف مسؤولية الادارة على وجود خطأ يقتضي بالضرورة اثبات هذا الخطإ. وتطبيقا لقواعد المسطرة العادية يتعين على صاحب الدعوى القيام بهذا الاثبات. وهكذا فإن الشخص الحاصل له الضرر الذي يريد مطالبة الادارة بالتعويض عنه هو الذي يتعين عليه عادة إثبات سوء تسيير الادارة. وغالبا ما يكون من الصعب عمليا القيام بهذا الاثبات لأن الخصم لايتيسر له الاطلاع على قرارات الادارة ووثائقها فيحدث في كثير من الأحيان أن يتعذر على المتضرر الحصول على تعويض لمجرد أنه لايستطيع اثبات قصور المرفق. ولهذا تجدر الاشارة الى بعض الحلول التي تخفف من أعباء الاثبات. ويتجلى ذلك في أن المجلس الأعلى قبل كل شيء أقر العمل بقاعدة الحرية في تقديم طرق الاثبات بحيث يستطيع الأطراف أن يستعملوا لاقناع القضاة جميع الوسائل التي يرون فيها فائدة«....حيث أن المجلس الأعلى استند في اقتناعه بشأن مختلف هذه النقط على محضر وبحث لرجال الدرك وعلى الشهادات الموجودة في الملف والتي نازعت الادارة في بياناتها. وحيث أن للقضاة المختصين بالنظر في جوهر مثل هذه القضايا حرية اختيار طرق اثبات الأفعال التي يستند اليها الأطراف...» (المجلس الأعلى بتاريخ 7 مايو 1960 – الدولة ضد دوجوا – الغرفة الادارية–مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 218).

ومن شأن مسطرة المستعجلات في هذا الصدد أن تسهل بكثير المحافظة على الحجج والاثباتات ولاسيما عندما يتعلق الأمر بعناصر أفعال قد تتلاشى وتختفي. ولعل هذه هي الفائدة الأساسية التي تعود بها على القضايا الادارية لأنه لايجوز للقاضي كما هو الشأن في القضايا المدنية اصدار أوامر للادارة أو منعها من التصرف ولكنه يجوز له تعيين خبير والعمل على القيام بإثباتات أو معاينات من غير أن يفضي ذلك طبعا بأي وجه من الوجوه الى الحكم في جوهر القضية.

ويذهب القضاء في بعض الحالات الى أبعد من ذلك حيث أنه يقرر رغبة في التخفيف على الخصم من أعباء البحث عن الحجة بجعل أعباء الاثبات على الخصم. وفي قضايا الأشغال العمومية تعتبر المحاكم فيما يخص الأضرار اللاحقة بمستعملي المنشآت العمومية مثل أصحاب السيارات الذين يسيرون عبر الطرق أن الادارة هي التي يتعين عليها إثبات حسن حالة المنشآت : «إن الادارة لايمكن أن تعفى من المسؤولية الملقاة عليها الا اذا أثبتت رعيا لظروف الزمان والمكان وللوسائل المتوفرة لديها أن حالة الضرر المسند اليها لاترجع الى قصورها في القيام بالصيانة العادية الواجبة عليها....» (المجلس الأعلى بتاريخ 7 مايو 1960 – قضية الدولة ضد دوجوا المشار اليها أعلاه). ومن البديهي أن مثل هذا الحل يعود بالفائدة على المتضررين لأنه يتعين على الادارة في هذه المرة تقديم الحجة على أن سلوكها غير خاطىء. ومتى كانت الظروف غير واضحة أو كانت الأفعال غير محددة بجلاء ثبتت المسؤولية في حين أن المتضرر قد لا يحصل على تعويض اذا كان عليه أن يثبت الخطأ. وتعتبر هذه الحلول الى حد ما مرحلة من المراحل المؤدية الى أنظمة المسؤولية من غير خطأ.

الفرع الثالث: المسؤولية بدون خطأ

يتجلى الفرق الأساسي بين هذا النظام والنظام العام في العدول عن ضرورة ارتكاب خطأ لالقاء المسؤولية على الادارة بحيث يكفي للمتضرر أن يثبت وجود علاقة سببية بين نشاط الادارة والضرر للحصول على تعويض. ويجب بل يكفي اثبات وجود ضرر ناتج عن تسيير المرافق العمومية، غير أن نظام المسؤولية من غير خطأ نظام استثنائي لايطبق الا في حالات يتأتى بيانها على وجه الحصر. وتمكن فقط الاشارة الى أن هذه الحالات تتزايد عددا فيعود ذلك بالفائدة على المتضررين. غير أنه لم يتأت بعد الوصول الى الحل الذي كان يقترحه كل من المفسرين الأوائل للفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود والرئيس السيد اباحنيني ألا وهو تعميم المسؤولية من غير خطأ. وتفسر بعض الحالات بعدم إقبال القضاة على البحث عن وجود خطأ محتمل لأن هذا البحث يؤدي بهم الى النظر في سير الادارة بميادين لايرغبون في القيام بذلك داخل نطاقها. وهناك حالات أخرى تستمد مبررها من أنه يستحيل مطلقا إثبات الخطأ ومن أن جعل منح التعويض رهينا بوجود هذا الخطأ يراد به فقط إبعاد كل إمكانية لمنح التعويض، بينما ترجع حالات أخرى الى فكرة الاحتمال غير العادي الناتج عن النشاط الاداري، غير أن هذه الحالات جميعها تستمد بصفة غير مباشرة مع بعض التفاوت مع الفكرة الأساسية التي تقتضي اعادة اقرار مساواة المواطنين في تحمل التكاليف العمومية. ومماتنبغي الاشارة اليه أن الحالات التي اعترفت فيها المحاكم المغربية بإمكانية القاء مسؤولية من غير خطأ على الادارة كثيرا ماتستمد من قضاء مجلس الدولة الفرنسي مع العلم أن القائمة ليست تماما هي نفس القائمة وأن جرد القرارات القضائية يبرز بعض القلة من الجانب المغربي. ويظهر أن ذلك لايرجع الى وضعية مبدئية ولكن الأمر يتعلق فقط بكون بعض المشاكل لاتطرح على القضاة المغاربة ضمن نفس الصور التي كانت تطرح بها على القضاة الفرنسيين. واعتبارا لتنوع تطبيقات نظام المسؤولية من غير خطأ يتبين أنه من الأفضل الاقتصار على بيان هذه الحالات بدلا من الاهتمام بترتيبها ترتيبا اعتباطيا قد يؤدي الى اطلاق اسم واحد على حالات لاتجمع بينها بالضرورة علاقات كبيرة.

الفقرة 1 – الاضرار الناتجة عن الأشغال العمومية

تندرج عادة في هذا الباب جميع الأضرار الناتجة عن تنفيذ الأشغال العمومية نفسها، والناتجة كذلك عن عدم تنفيذها أو عن وجود المنشآت العمومية المقامة نتيجة هذه الأشغال. وينبغي هنا استعمال عبارة «الأشغال العمومية» ضمن أوسع مفهوم لها بحيث يتعين التمييز بين ثلاث حالات متباينة:

أ- الأضرار الدائمة

يراد عادة بهذه العبارة غير الدقيقة نسبيا الأضرار التي يكون السبب فيها مستمرا، أي الأضرار الناتجة عن وجود المنشأة بالذات والتي تعتبر نتيجة عادية أو كيفما كان الحال نتيجة متوقعة وحتمية لتنفيذ الأشغال. ويدخل في هذا الصنف على سبيل المثال انخفاض قيمة أحد الأملاك نتيجة إقامة سكة حديدية أو بناء طريق سيار بحدوده، ويعوض عن مثل هذه الأضرار بكيفية تلقائية شريطة اثبات الرابطة السببية بين العمل الاداري والضرر الحاصل. وقد سبق لمحكمة الاستئناف بالرباط أن حكمت على الدولة بالتعويض عن الضرر الراجع للفيضانات المتكررة الناتجة عن تسوية تل لازمة لتنفيذ أشغال عمومية (28 أكتوبر 1941 – ورثة مارك – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – 1942 – الصحيفة 305). وسيرا على نفس المنهاج أكدت هذه المحكمة في حكم بتاريخ فاتح يوليوز 1953 (مجلة المحاكم المغربية – 1945–الصحيفة 139) «أن كل ضرر مستمر ألحقته أشغال عمومية بأحد الخواص يجب أن تتحمله الجماعة بشرط أن يكون هذا الضرر ذا أهمية وأن تكون له علاقة مباشرة بالأشغال المنجزة»، ومنحت بذلك تعويضا لاحد رجال الصناعة أصبح من الصعب عليه الوصول الى معمله بسبب إلغاء زقاق كان مفتوحا أمام باب المعمل. وكذلك يكون الشأن بالنسبة للمضايقات الناشئة بالنسبة لسكان بناية ما عن تشييد سوق بلدية بالقرب منهم (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 يونيو 1956 – زبيدة بنت بوبكر، وهو الحكم الذي أشار اليه السيد برات في : مسؤولية الدولة بالمغرب – الصحيفة 140). وتبنى المجلس الأعلى هذا القضاء في قرار بتاريخ 9 يناير 1960 (شركاء مازوايي – الغرفة الادارية–مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 203) بمناسبة الضرر الناتج عن وجود خط كهربائي فوق أحد الاملاك. ويشير بوضوح الى أنه يجب أن يمنح التعويض ليس فقط عن الأضرار الناتجة عن الأشغال أو المضايقات كيفما كان نوعها المترتبة على إقامة الخط ولكن يجب منحه كذلك عن الضرر الناتج عن الوجود المستمر لهذا الخط فوق الملك المذكور.

ب- الأضرار العرضية اللاحقة بالغير

يتعلق الأمر هنا بضرر عرضي لايشكل النتيجة العادية لتنفيذ الشغل، ولاينبغي عادة أن يحدث، مثل انهيار التربة والفيضان والخسائر الناتجة عن تفجير المفرقعات ويطبق القضاء في هذا الصدد كذلك المسؤولية من غير خطأ عندما يكون المتضرر شخصا لاعلاقة له بالمنشأة أي عندما لايستعمل الشخص المتضرر المنشأة المنجزة بها الأشغال المتسببة في الضرر. ويعد القضاء هنا كذلك محددا ومؤكدا من لدن المجلس الأعلى في قرار بتاريخ 16 يوليوز 1959 (مدينة طنجة ضد مارتان – الغرفة الادارية – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 189) إذ كانت مدينة طنجة بصدد بناء قناة للواد الحار فأدت الأوراش المقامة الى سد مجرى واد كثرت مياهه أثناء الشتاء فغمر بفيضانه معملا يمكله السيد مارتان. وبما أن هذا السيد

شخص لاعلاقة له بالمنشأة فإنه سيستفيد من التعويض بمجرد ما يثبت وجود رابطة سببية بين الأضرار اللاحقة به وبين تنفيذ الأشغال العمومية.

ج) الأضرار العرضية اللاحقة بالمستعملين

إن مفهوم الضرر العرضي يبقى طبعا هو نفس المفهوم المشار اليه في الحالة السابقة، ولاتتغير سوى وضعية الشخص المتضرر الذي يمثل هذه المرة مستعمل المنشأة العمومية الناتج عنها الضرر. وبما أن الشخص المتضرر يستفيد من استعمال المنشأة فإن المسؤولية لاتلقى على الجماعة بصفة تلقائية لأن ذلك يقتضي وجود خطأ أي وجود خلل في الصيانة العادية. وكما سبقت الاشارة الى ذلك بمناسبة إثبات الخطأ فإن هذا الخلل يدخل في باب قرينة التقصير ويتعين على الادارة أن تثبت رعيا للظروف والوسائل المتوفرة لديها أن الضرر ناتج عن قصورها في القيام بالصيانة الواجبة عليها: حيث أن الفصل 79 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود ينص على أن «الدولة والبلديات مسؤولة عن الاضرار الناتجة مباشرة عن تسيير ادارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها». وحيث أن هذه المسؤولية تبرز إزاء مستعملي الطرق العمومية بمجرد ما ينسب الضرر الى خلل في الصيانة العادية للمنشأة العمومية، وأنه اذا كان بعد ذلك على الشخص اللاحق به مثل هذا الضرر اثبات العلاقة السببية بينه وبين الحالة السيئة للمنشأة فإن الادارة لايمكن أن تعفى من المسؤولية الملقاة عليها الا اذا اثبتت خطأ الشخص المتضرر أو اذا أوضحت رعيا لظروف الزمان والمكان وللوسائل المتوافرة لديها أن الوضعية الناتج عنها الضرر المستند اليها لاترجع الى قصورها في القيام بالصيانة العادية الواجبة عليها.

«وحيث أنه يتبين من أسباب الحكم موضوع الطعن أن المحكمة بعد ما ثبت لديها سوء حالة الرصيف الموجود بجزء الطريق الواقعة فيه حادثة السيارة التي أدت الى إقامة الدعوى على الدولة من لدن السيد دوجوا رأت أن هذه الحالة السيئة كانت سببا في وقوع الحادثة المذكورة بصرف النظر عن كل خطأ يكون قد ارتكبه الشخص المتضرر بالافراط في السرعة وأنه ليس هناك أي ظرف يمكن من التسليم بأن الادارة كانت غير قادرة على الاصلاح ولاسيما بوضع لوحات تشير الى خطر حالة الرصيف المشار اليها» (المجلس الأعلى بتاريخ 7 مايو 1960 – الدولة ضد دوجوا – مجموعة أحكام المجلس – الصحيفة 218 – والمجلس الأعلى بتاريخ 16 دجنبر 1963 – وزير الأشغال العمومية ضد السيد مشيل مارسيل – مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1965 – الصحيفة 347 اذ يتعلق الأمر كذلك بعدم وجود إشارات في ممر خطير).

وهكذا لايلزم الغير ولا المستعملين فيما يخص الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية بإثبات خطأ الادارة غير أنه يجوز فيما يخص الفئة الثانية أن تعفى الادارة من

المسؤولية اذا اثبتت عدم ارتكاب الخطأ. واذا كان الأمر يتعلق في الحالتين الأولتين بمسؤولية من غير خطأ فإنه يتعلق في الحالة الثالثة بمسؤولية عن خطأ مفترض.

وفي قرار غير منشور (8 نونبر 1965 – وزير الأشغال العمومية ضد لانكار محمد) أبدى المجلس الأعلى بعض الصرامة في تقدير خطأ الادارة الشيء الذي يعود طبعا بالفائدة على الشخص المتضرر: «بما أن أعوان الأشغال العمومية يعرفون أثر الأمطار الغزيرة في طرق الجنوب من جهة وحالة المسلك الثلاثي غير المبني بالحجارة الذي لم تنجز فيه أشغال التغطية من جهة أخرى فقد كان من الواجب عليهم اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة ليتأتى سير الناقلات الذي يأذنون فيه من غير خطر على المستعملين في أية نقطة من نقط المسلك ولاسيما الممر المتنازع فيه....» وتتجلى الصعوبة أحيانا في التمييز بكل وضوح بين الغير والمستعملين، فاذا كان الشخص المتضرر لايستعمل المنشأة الناتج عنها الضرر مدمجة أو غير مدمجة في المنشأة العمومية في أي وقت من الأوقات كان من السهل اثبات صفته كشخص من الغير، ولكنه يحدث أن يستعمل الشخص المتضرر منشأة في الوقت الذي يلحق فيه به ضرر من جراء منشأة عمومية أخرى مثل راجل يسير في زقاق فاذا بمذخنة من بناية عمومية تسقط بسبب الريح فتجرحه أو مثل صاحب سيارة يسير عبر طريق فإذا بقناة ري تفيض على هذه الطريق محدثة بذلك أوحالا تسببت له في الانزلاق، وحينئذ يكون الشخص المتضرر من مستعملي منشأة عمومية ليست هي المنشأة المتسببة في الضرر الحقيقي. ولهذا ينبغي البحث عما اذا كانت المنشأة التي يستعملها الشخص المتضرر. ففي الحالتين المذكورتين يستعمل الشخص المتضرر الزقاق لا البناية أو قناة الري فيجب اذن أن يعتبر شخصا من الغير وأن يستفيد بهذه الصفة من نظام المسؤولية من غير خطأ، ولايمكن أن تعفى الادارة من المسؤولية باثباتها أنها قامت جيدا بصيانة المذخنة أو قناة الري. ويقرر المجلس الأعلى أن المجاور لقناة ري الموجودة ازاءه في وضعية الغير يجب أن يمنح تعويضا عن الضرر اللاحق به من جراء فيضان فيما اذا تعذر على الدولة أن تثبت أن القناة استفادت من أعمال الاعداد والتهيئة المطابقة للغرض المقصود منها وأنها مصونة بكيفية عادية: 18 مايو 1961 – الدولة ضد مايينت – الغرفة الادارية–مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 137.

الفقرة 2 – المخاطر غير العادية الناتجة عن الجوار

يؤدي هذا التطبيق لمسؤولية الادارة من غير خطأ الى إيجاد قضاء وافر ومتنوع في فرنسا. وتتجلى الحالات الغالبة والتي أصبحت تقليدية جدا في حالات مستودع ذخائر الجيش التي تنفجر فتلحق أضرارا هامة بالجوار واذا كان من الصعب جدا تحديد سبب الانفجار فإن اثبات خطأ أي أحد من الحراس من المستحيل أيضا. وهذا بالضبط ما حمل مجلس الدولة منذ خمسين سنة على الحكم بمنح التعويض للمتضررين. مستندا في ذلك الى وجود خطر غير عادي قد تعرضهم الادارة اليه. وامتد تطبيق هذا القضاء مؤخرا الى حالة الاضرار التي يتسبب فيها نزلاء

مؤسسات التربية المحروسة الذين يغتنمون فرصة استفادتهم من نظام الحرية المقرر لهم فيهربون ويسطون على المنازل المجاورة أو حالة الأضرار التي يتسبب فيها الأشخاص المقيمون بمؤسسات الأمراض العقلية الممارسة فيها طرق علاج حديثة تستوجب حرية المريض، ويحتفظ القضاء في تقدير الطرق الجديدة المتبعة في العلاج أو في إعادة التربية. غير أنه يرى أن الادارة بإقامة هذه المؤسسات وتنظيمها تعرض الغير لخطر غير عادي ولأولئك الذين يلحق بهم الضرر في شخصهم أو ممتلكاتهم الحق في تعويض مقابل عدم احترام المساواة في تحمل التكاليف العمومية.

ودون الذهاب بعيدا في تطبيق هذا النظام سلمت المحاكم المغربية كذلك بمبدأ المسؤولية من غير خطأ بمناسبة وقوع خطر غير عادي للجوار أما قلة الأحكام الصادرة في هذا الميدان فترجع من غير شك الى أن الأمر يتعلق عمليا بحالات نادرة نسبيا. وهناك حكمان صادران عن محكمة الاستئناف بالرباط (29 دجنبر 1943 – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 1944 – الصحيفة 337– و 26 مارس 1946 – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 1946 – الصحيفة 484) يحددان بوضوح نطاق القضاء المذكور. فخلال فترة الحرب اضطرت الادارة الى إلغاء الترخيصات في إبادة الحيوانات الضارة ونتج عن ذلك تكاثر هائل في عدد الخنازير البرية بغابات الدولة. وأضرار هامة في المزروعات بالنسبة للفلاحين المجاورين. وذكرت المحكمة في شأن طلب تعويض مرفوع اليها بأن الادارة اتخذت تدابير الابادة المذكورة بحكم الضرورة السياسية غير أن ذلك لايحول دون تفاقم الخطر الذي يسبب فيه عادة جوار غابات الدولة وأن احترام المساواة في تحمل التكاليف العمومية يفرض بالتالي منح التعويض للأشخاص اللاحقة بهم هذه الأضرار غير العادية. وبناء على هذا تكون الادارة رغم عدم ارتكابها أي خطأ ملزمة بأداء تعويضات تغطي على الأقل جزءا من الأضرار التي تسببت فيها الخنازير البرية. وبعد مرور بضع سنوات خولت من جديد امكانية إبادة الحيوانات الضارة فامتنعت المحكمة عن الحكم بأداء أي تعويض لأنه لم يبق هناك سوى الخطر العادي المرتبط بجوار الغابات التي لابد أن تشتمل في رأيها على عدد من القوارض والحيوانات الوحشية ثم أن وجود هذه الحيوانات يعد ارتفاقا طبيعيا لايمكن التعويض عن مساوئه الا في حالة خطأ مميز. ومتى أصبح الخطر غير عادي يتم اللجوء إلى النظام الاعتيادي للخطأ.

ورغم أن الصيغة غير محددة بكثير من الوضوح يمكن كذلك أن يدرج في هذا الصنف القرار الصادر عن محكمة الاستئناف بالرباط في نازلة مشهورة معروفة بإسم الحكم المتعلق بطلقة مدفع الاوداية (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 21 يناير 1928 – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 330). ويتجلى ذلك في أنه جريا على عادة قديمة كان يعلن كل يوم على الساعة الثانية عشرة بطلقة مدفع في حي الاوداية بالرباط. غير أنه من الآثار السيئة لهذه الممارسة انها كانت تكسر بانتظام زجاج البنايات المجاورة فكان الملاك يشتكون من ذلك بحق، فقررت محكمة الاستئناف بالرباط منح تعويض موضحة أن هذا العمل

في حد ذاته «يعد مقررا للدولة لايخضع لمراقبة المحاكم». وبهذا أيدت المحكمة في هذا الصدد فكرة المسؤولية من غير خطأ لأنها امتنعت عن انتقاد هذا الحكم الذي كانت تعتبره عن خطإ عملا من أعمال الحكومة، وأقصت بذلك كل امكانية للمسؤولية عن الخطإ ولكنها كانت تحكم بمنح تعويض على أساس لا يمكن أن يكون سوى أساس وقوع خطر غير عادي للجوار. وفي المقال المشار اليه أعلاه المتعلق بأساس مسؤولية الجماعات العمومية في المغرب انتقد السيد دولوبادير هذا الحكم مؤكدا «أن العنف يتجلى في أن مرفقا عموميا يهدف الى اعلان الساعة الثانية عشرة بطلقة مدفع ويكسر الزجاج يعتبر مرفقا يسير سيرا سيئا تماما كما هو الشأن بالنسبة لمفترق الطرق غير المضاء الذي يقع فيه راكب الدراجة». وكان من الممكن الالتجاء هنا الى مفهوم الخطأ دون المس بالقرار المتعلق بطلقات نار المدفع لأن العيب لايشوب القرار ولكنه يشوب طريقة تنفيذه. ومع ذلك فإن هناك فكرة هامة ترتبط بوجود خطر غير عادي.

الفقرة 3 – استعمال الأشياء الخطيرة

يقتضي نشاط الادارة في بعض الأحيان استعمال آليات أو تقنيات تنطوي على خطر مؤكد. وتقوم الادارة بذلك عن دراية لأنه ضروري لبلوغ النتيجة المطلوبة فإذا جرح بعض الخواص ولحقت بهم أضرار وجب تعويضهم عن ذلك ولو لم يكن هناك أي خطأ يعزى للادارة التي استعملت بصورة اعتيادية الآليات الخطيرة وتطبق هذه النظرية في ميدانين أحدهما ثابت والآخر قابل للنقاش.

أ) استعمال الأسلحة من طرف الشرطة

كثيرا ما تستعمل قوة الشرطة أو الدرك أسلحة أوتوماتيكية لمحاولة القبض على المنحرفين. غير أنه اذا كان هذا الاستعمال مشروعا في عمليات المحافظة على النظام مع العلم أن دقة الاسلحة المذكورة تكون في بعض الأحيان نسبية فقد يحدث أن يصاب بعض المارة الابرياء بجراح فيكون من الحيف طبعا أن لايمنحوا تعويضا عن ذلك بمجرد كونهم غير قادرين على اثبات خطأ مصلحة الشرطة لأن هناك أعوانا لايقومون سوى بواجبهم وليس هناك ما يؤاخذون عليه من جهة كما أن هناك مارة لاتشوب سلوكهم أية شائبة من جهة أخرى. وبدلا من الاستسلام لسوء الحظ وحمل المتضررين على تعويض أضرارهم بوسائلهم الخاصة اتجه القضاء نحو نظام تعويض تلقائي لا علاقة له بالبحث عن أي خطأ كيفما كان. ومنذ صدور حكم بتاريخ 20 نونبر 1951 – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 113 – قررت محكمة الرباط أن المسؤولية تلقى على الدولة عند عدم ارتكاب أي خطأ في حالة ما اذا استعمل رجال الشرطة أسلحة وآليات تنطوي على أخطار استثنائية بالنسبة للاشخاص والممتلكات. وورد تأكيد هذا القضاء في عدة أحكام منها محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 15 مارس 1960 ومحكمة الرباط بتاريخ 10 مايو 1961 الذي أشار اليه السيد برات في مسؤولية السلطة العمومية بالمغرب

الصحيفة 144: «حيث أنه من الثابت فيما يخص العمليات المرتبطة بالمحافظة على النظام من لدن مصالح الشرطة أن المبدأ القاضي بعدم تحمل الادارة مسؤولية خطأ فادح يحمل محل قرينة المسؤولية المستمد أساسها من فكرة الخطر عندما تستعمل قوات الشرطة أسلحة وأجهزة خطيرة ولا تربط الشخص المتضرر أية علاقة بعملية الشرطة». وهنا تبرز من جديد الفكرة المعمول بها في ميدان الاضرار الناتجة عن الأشغال العمومية والمتعلقة بالتمييز بين صنفين من المتضررين: الاشخاص من الغير الذين يستفيدون من مسؤولية من غير خطأ والأشخاص الذين لايجوز هنا أن يطلق عليهم إسم المستعملين أي المنحرفون والمتابعون والاشخاص الذين تجري بشأنهم عملية الشرطة والذين تطبق عليهم المسؤولية عن الخطأ. والواقع أن نظام المسؤولية من غير خطأ لايفيد سوى الأشخاص الذين لا دخل لهم في العملية. غير أنه يقتصر فيما يخص الأشخاص الآخرين على إثبات وجود خطأ بسيط، في حين أن القاعدة المعمول بها فيما يتعلق بمصالح الشرطة تقتضي أن لاتبرز المسؤولية الا بوجود خطأ فادح. ويظهر أن استعمال هذه الآليات الخطيرة يقتضي اتخاذ بعض الاحتياطات الخاصة، وقد أكد المجلس الأعلى هذا القضاء من جهة أخرى في قرار بتاريخ 23 نونبر 1964 – العون القضائي ضد محمد بن عبد السلام الدكالي (مجموعة أحكام محاكم الاستئناف بالمغرب 1966 – الصحيفة 457). غير أن الشخص الذي يجرح بسلاح ناري وقت متابعته من لدن رجال الدرك يمنح تعويضا جزئيا لأن ادانة الدولة ترتكز على الخطأ العادي الذي ارتكبه رجال الامن الذين فضلوا استعمال أسلحتهم بدلا من استعمال السيارة المجهزة بمنارة التي كانت تحت تصرفهم لالقاء القبض على الهارب.

ب) استعمال علاج خطير

لقد ذهب القضاء المغربي في هذا الصدد الى أبعد من القضاء الفرنسي لأن مجلس الدولة يكتفي دائما بحتمية وجود خطأ لالقاء المسؤولية على المرافق الطبية عندما تقدم علاجا لأحد المرضى، بيد أن محكمة الاستئناف بالرباط أصدرت حكما يرجع تاريخه الى 4 يناير 1940 (مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 423 – السيد باسكيس وأكدت فيه أنه : «اذا كان هناك خطر جسيم في تقديم علاج ولو لم تكن له صبغة جديدة صرفة وجب أن لايتحمل المريض وحده هذا الخطر بل أن يةسمه مع المرفق الذي طبقه تطبيقا غير ملائم». وهكذا ترى محكمة الاستئناف بالرباط أنه عندما يقدم في مستشفى عمومي لمريض علاج ينطوي على بعض الأخطار فتنتج عنه أضرار كانت متوقعة يجب على الادارة أن تمنح تعويضا للمتضرر. غير أن هذا القضاء الذي لم تكن له آثار فيما بعد قد يتعرض لبعض الانتقادات. وتنبغي الاشارة قبل كل شيء الى التكاليف المالية التي قد تتحملها المستشفيات العمومية اذا ما طبق نظام التعويض المذكور على جميع الذين تحملوا عواقب علاجات لم تقدم اليهم إلا رعيا لمصلحتهم. وهنا يبرز بصورة عادية مجال تطبيق التمييز بين الغير والمستعملين المعمول به في ميادين أخرى بحيث لايمنح التعويض للمستفيد من المرفق الا اذا ثبت ارتكاب خطأ ما من لدن المرفق المتسبب في الضرر المشتكى منه. ويضاف الى هذا أن الحكم المذكور

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

قد يغفل بعض جوانب القانون الطبي فيكون بذلك غير ذي جدوى ضمن نطاق واسع. ويمكن أن تظهر وضعيتان في مثل هذه الحالة: فاما أن يكون المريض قد أخبر بالاخطار التي قد يجلبها عليه استعمال طريقة علاج جديدة لم يتيقن بعد بفاعليتها وتعتبر احتمالات فشلها عديدة، فيقبل عن طواعية بعد هذا الاخبار تجريب حظه. وبما أنه، والحالة هذه، أراد عن اختيار تحمل مسؤوليته فلايبقى هناك داع بصرف النظر عن وجود خطأ في تقديم العلاج لتكون الادارة مسؤولة عن الفشل المحتمل. واما أن يقدم اليه العلاج دون موافقته فيكون الخطأ جسيما. واذا كان من الواجب منح تعويض تم ذلك على أساس المسؤولية عن الخطأ. ونعتقد أنه من الأفضل لو أن هذا الحكم الذي كان موضوع عدة تعاليق لم يتبع بأحكام أخرى.

الفقرة 4 – الأضرار اللاحقة بأعوان الادارة

إن أعوان الادارة المتضررين بمناسبة مزاولة العمل يمنحون التعويض من غير مطالبتهم بأن يثبتوا أن الضرر اللاحق بهم يرجع الى خطأ ارتكبته الادارة. وهذه قاعدة تماثل القاعدة المعمول بها في القانون الخاص بالنسبة لحوادث الشغل. وجاءت المبادرة بذلك في حكم للمحكمة المدنية بالدار البيضاء بتاريخ 26 يناير 1921 – فيلمان وبونون 1923 – الصحيفة 57– فأكد المشرع هذا الحل مع العلم أن ظهيرا بتاريخ 25 يونيو 1927 يسوي مسألة الاعوان المتعاقدين الجاري عليهم القانون الخاص.

ومما تجدر الاشارة اليه أن الظهائر بتاريخ فاتح مارس 1930 وفاتح مايو 1931 و 12 مايو 1950 اهتمت بتسوية أمر الموظفين المدنيين بإقرار نظام المعاشات بينما نص الظهير بتاريخ فاتح غشت 1958 على الأحكام المطبقة على العسكريين بالقوات المسلحة الملكية. أما اليوم فإن نظام رواتب التقاعد المدنية مضمن في قانونين بتاريخ 30 دجنبر 1971، كما أن نظام رواتب التقاعد العسكرية مضمن في ثلاثة قوانين بنفس التاريخ (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1971 تحت عدد 3087 مكرر الصحيفة 3396 ومايليها). ويتبين من هذا أن أحكام نصوص تشريعية (1) هي التي تحدد في الوقت الراهن نظام التعويضات الواجب منحها لأعوان

---

(1) مع ذلك فإن المجلس الأعلى حقق تحولا في القضاء (حكم غير منشور–الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى– 8 يوليوز 1968 – أرملة عبود) بالاذن للموظفين المصابين بحوادث شغل أو أمراض مهنية في الاختيار بين التعويض الاجمالي المنصوص عليه في التشريع الخاص بالمعاشات وبين المطالبة بالتعويض المنصوص عليه في الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود وحتى في الجمع بين التعويضين.

ويرتكز المجلس على واجب ضمان السلامة الملقى على عاتق الادارة اتجاه أعوانها، وكذا على عدم وجود نص يمنع هذا الاختيار في التشريع الخاص بالمعاشات. ومنذ 1975 قبل الجمع بين النظامين. راجع ما سبق

الادارة عن الاضرار اللاحقة بهم من جراء عملهم بمرفق عمومي ولاتطبق هذه الأحكام على المساعدين الذين يعملون بالمجان مع الجماعات العمومية والذين جعلهم الظهير بتاريخ 31 مارس 1961 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 تحت عدد 2529 الصحيفة 927) يستفيدون من التشريع الصادر سنة 1927 بشأن التعويض عن حوادث الشغل.

وتثير المنازعات المتعلقة براتب التقاعد مشكلا في ميدان الطعن الموازي (1) لأنه عملا بالفصل 55 من الظهير بتاريخ فاتح مارس 1930 الذي كان يطبق على رواتب التقاعد المدنية الى سنة 1971 كانت المحاكم العادية تتمتع بالاختصاص في ميدان رواتب التقاعد وكانت بذلك مؤهلة للنظر في مشروعية القرارات الصادرة برفض منح هذه الرواتب. وذكر المجلس الأعلى من جهة أخرى: «أن المنازعات الكاملة المسند النظر فيها للمحاكم المذكورة من غير حصر أو تحديد تفيد أن هذه المحاكم لاتبث فقط في جميع النزاعات القانونية أو الفعلية الناشئة عن طلبات الموظفين الرامية الى الحصول على راتب تقاعد أو ايراد عن الزمانة ولكنها تتمتع كذلك بسلطة احلال مقرراتها محل مقررات السلطة الادارية وبتحديد مبلغ راتب التقاعد أو الايراد عند الاقتضاء» (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 6 يونيو 1962 – كنديلا – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 238 – انظر ما سبق).

وحينئذ يصبح من غير الممكن تقديم طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة ولو ضد قرار يقتصر على رفض مبدأ منح راتب التقاعد تطبيقا للاحكام التشريعية، لأن المعنيين بالأمر يتوفرون على إمكانية تقديم طعن أمام المحاكم العادية تعتبر آثاره مماثلة لآثار طلب الالغاء، غير أن القانون الصادر سنة 1971 لاصلاح نظام رواتب التقاعد المدنية لم يرد فيه أي حكم يتعلق بالمنازعات الناشئة بالضرورة عن تطبيقه؛ فهل يمكن اعتبار هذا الفراغ ناتجا عن نسيان أو مظهر من مظاهر عدم اهتمام المشرع بالتسوية القضائية للنزاعات؟ وكيفما كان الحال اذا دعت الضرورة الى تأويل النصوص تأويلا حرفيا أدى الأمر الى قلب المنازعات المتعلقة برواتب التقاعد رأسا على عقب على حساب بساطة تسوية هذه النزاعات التي كانت تطبع النظام المرتب على الفصل 55 من ظهير سنة 1930 الذي استمر العمل به في سنة 1950. ولهذا يظهر أن القاضي سيستمر في تطبيق قضائه السابق بشأن هذه النقطة نظرا لعدم وجود أي نص يمنع عليه ذلك ورغم إمكانية الاستناد دائما الى الموانع المنصوص عليها في الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية.

---

(2) أنظر ميشيل روسي: الدفع بالطعن الموازي في المنازعات الادارية بالمغرب – راجع ما سبق

Rousset (M): L'exception de recours parallèle dans le contentieux administratif au Maroc, op. cit., loc. cit., p. 377.

الفقرة 5 – رفض تنفيذ الاحكام القضائية (1)

ان الاحكام الصادرة عن المحاكم تتميز بصيغة التنفيذ التي تحتم على السلطات الادارية تقديم مساعدة القوة العمومية لضمان تنفيذها، وبما أنه يمنع على المرء أن يقتص لنفسه فان المستفيد من حكم ما ينبغي أن يتوجه الى السلطة قصد تمكينه من الوسائل الكفيلة بضمان احترام حقوقه.

وهكذا اذا صدر لفائدة أحد الملاك حكم بالافراغ على مكتر لايؤدي مثلا واجب الكراء أو يحدث بعض الضجيج وجب على المالك المذكور طلب مساعدة القوة العمومية لتنفيذ الافراغ. ويترتب على امتناع السلطة الادارية عن ذلك طعن من أجل الشطط في استعمال السلطة عن خطأ يلقي المسؤولية على الدولة ويلزمها بأداء التعويض للمستفيد من الحكم القضائي الذي يصبح غير ذي جدوى بالنسبة اليه، غير أن السلطة الادارية المكلفة كذلك بالمحافظة على النظام العمومي قد تخشى في بعض الظروف أن يؤدي تنفيذ الحكم الى بعض الاضطرابات ويتجلى ذلك على سبيل المثال في أن مجموعة من المكترين أو جمعية ما تناصر المطرود وتقف الى جانبه.

ويمكن والحالة هذه أن تؤجل السلطة العمومية التنفيذ الى أن يستتب الهدوء والى أن ينتهي أمر خشية حدوث اضطرابات، غير أن المالك يتحمل حينئذ ضررا بسبب عدم امكانية استرجاع حيازة ملكه وبسبب ضرورة استمراره في تحمل محتل من غير حق أو موجب. ولايعتبر هنا أن الادارة ارتكبت خطأ بل أنها على العكس من ذلك تصرفت تصرفا حكيما يتلاءم والصالح العام الا أنه يظهر فقط أن المستفيد من الحكم القضائي هو الذي يتحمل تكاليف هذه المحافظة على الأمن العمومي وبما أنه من الطبيعي أن يمنح تعويضا في هذه الحالة فإن المحاكم سلمت بأداء تعويض يراد به مرة أخرى اعادة اقرار المساواة في التكاليف العمومية بصرف النظر عن فكرة كل خطأ يعزى الى الادارة وذلك ما قررته محكمة الدار البيضاء في حكمين بتاريخ 16 أبريل 1951 و 18 يونيو 1951 «مجلة المحاكم المغربية» 1951 – الصحيفة 144 حيث أن المحكمة امتنعت عن تقدير صحة قرار اتخذه رئيس الناحية برفض افراغ ملك يحتله شخص من غير حق أو موجب في حين أن المالك كان يتوفر على حكم بالاذن في هذا الافراغ، ولكنها تلاحظ ان المالك لحق به ضرر خاص بسبب حرمانه من الحق في تنفيذ الحكم القضائي فمنحته تعويضا من غير الالتفات الى فكرة خطأ الادارة، ولايبتعد هذا الموقف عن الموقف الذي اتخذه مجلس الدولة بفرنسا بخصوص مشاكل مماثلة.

---

(1) رفض تنفيذ الأحكام القضائية من لدن السلطة الادارية، الفيلالي – مجلة القانون المغربية – 1961 ص 97.

الفقرة 6 – الاضرار الناتجة عن الاضطرابات

ان الاضرار المادية الناتجة عن الافعال المكونة للجرائم و الجنح التي ترتكب بسبب تجمهرات أو تجمعات يستعمل فيها العنف ضد أشخاص أو ممتلكات كان يمكن الى سنة 1966 أن تعوض الدولة عنها عملا بظهير 30 شتنبر 1953 وهذا ما يمكن الاصطلاح عليه بالتعويض عن الخطر الاجتماعي أي التعويض عن ضرر استثنائي كان من الطبيعي أن تتحمل الدولة تكاليفه، ويتعلق الأمر هنا كذلك بمسؤولية بدون خطإ.

غير أنه ينبغي هنا إبداء ملاحظتين تتجلى أولاهما في أن الضرر اللاحق بالاشخاص يعوض عنه بكامله في حين أن الضرر اللاحق بالممتلكات لايعوض عنه الا بنسبة النصف، وتتجلى الثانية في أنه اذا اثبت المتضرر خطأ فادحا ارتكبه المرفق العمومي جاز منح التعويض بكامله، وعلى العكس من ذلك اذا كان الضرر راجعا لخطإ ارتكبه المتضرر جاز التخفيض من التعويض أو عدم منحه بالمرة، ويلعب مفهوم الخطإ بذلك دورا ثانويا في نظام التعويض المذكور الذي لايلتفت اليه مبدئيا. وتشتمل المسطرة على طعن أولي يقدم الى لجنة ادارية يظهر أنها حددت لنفسها عدم الجواب عن الطلبات الموجهة اليها الى حد أن المحاكم اعتبرت هذا السكوت رفضا ضمنيا وانصرفت الى البث في التعويضات الواجب منحها على أساس ظهير 30 شتنبر 1953. وقد أورد السيد جان برات في كتابه : «مسؤولية الدولة بالمغرب» – الصحيفة 165 مجموعة من الأحكام في هذا الصدد (مع العلم أن قانونا فرنسيا بتاريخ 31 يوليوز 1959 نظم التكفل الجزئي من لدن الحكومة الفرنسية بالتعويضات الواجب منحها للأشخاص ذوي الجنسية الفرنسية اللاحقة بهم أضرار بدنية في المغرب خلال الفترة المتراوحة بين فاتح يونيو 1953 و 31 دجنبر 1956 والذين لم يمنحوا تعويضا من لدن الحكومة المغربية).

غير أن نظام التعويض المذكور الذي يمكن الاصطلاح عليه بالخطر الاجتماعي لم يبق معمولا به منذ صدور المرسوم الملكي بمثابة قانون بتاريخ 24 أكتوبر 1966 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1966 تحت عدد 2.817 الصحيفة 2.190) الذي نسخ ظهير 30 شتنبر 1953.

ثم إن حوادث 1971 و 1972 أدت الى إقرار نظام معاشات خاص لفائدة المتضررين الجاري عليهم نظام رواتب التقاعد المدنية أو العسكرية لأعوان الدولة وكذا لفائدة المتضررين الجاري عليهم نظام معاشات الضمان الاجتماعي (الظهير بتاريخ 2 يناير 1974 والظهير بمثابة قانون بتاريخ 2 يناير 1974 الصحيفة 163).

الفقرة 7 – الأضرار اللاحقة بتلاميذ المدارس

تضمن الدولة التعويض عن الحوادث التي تقع للتلاميذ المقيدين بصفة قانونية في مؤسسات التعليم العمومي خلال المدة التي يكونون فيها تحت مراقبة أو حراسة أعوانها. ويمتد هذا الضمان الى الأطفال المقيدين في سجلات مخيمات الاصطياف التي تنظمها وتسيرها وزارة التربية الوطنية (الفصل الأول من الظهير بتاريخ 26 أكتوبر 1942). وقد أدخل على هذا النص بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 19 شتنبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3388 الصحيفة 2764) تغيير يراد به تمديد الاستفادة من هذا الضمان الى «طلبة مؤسسات التعليم العالي والتقني العالي وتلاميذ المؤسسات العمومية للتعليم الفني خلال الوقت الذي يكونون فيه تحت الحراسة الفعلية لماموري الدولة وكذا الأطفال المقيدين في سجلات مخيمات الاصطياف التي تنظمها وتسيرها السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم الثانوي والعالي». ولا يرتبط التعويض هنا كذلك بحسن أو سوء سير المرفق ولكنه يرتبط فقط بكون الحادثة وقعت خلال الفترة الدراسية بالاضافة الى أن التعويض اجمالي ومحدد بالنصوص. وإذا ظهر أن التعويض الاجمالي غير كاف جاز الحصول على تعويض عن مجموع الضرر الحقيقي غير أن الأمر هنا يقتضي الرجوع الى الأحكام القانونية المادية وإثبات وجود الخطإ أي التقصير في الحراسة من لدن رجال التعليم. وعملا بالفصل 85 المكرر من قانون الالتزامات والعقود يعتبر رجال التعليم العمومي مسؤولين عن الاضرار اللاحقة على إثر خطإ منهم للأطفال الذين يوجدون تحت رعايتهم. غير أن مسؤولية الدولة تحل تلقائيا محل مسؤوليتهم (1). وهنا يؤدي الأمر الى نظام شبيه طبعا بالنظام الذي سبق تناوله بمناسبة الاضطرابات بحيث يكون التعويض إجماليا في حالة عدم اثبات الخطإ، بينما يكون تاما أو مطابقا للضرر الحقيقي في حالة إثبات هذا الخطإ.

ومن حسن حظ المتضررين أن حالات المسؤولية من غير خطإ مستمرة في التزايد ولاسيما اذا ما أضيفت اليها الاضرار الناتجة عن سيارات الادارة، غير أنه يظهر من الصعب يوما عن يوم إثبات وجود قضاء اداري مستقل لأن كون العديد من سيارات الادارة كانت في ملك المكتب السابق للاستغلالات الصناعية وهي مؤسسة صناعية وتجارية فأصبحت بذلك خاضعة لقواعد القانون الخاص، وكون قواعد السير هي نفس القواعد بالنسبة لجميع الناقلات، وكون نفس المحاكم هي التي تنظر في حوادث الشغل الناتجة عن الناقلات الادارية وغيرها من الناقلات وهذا شيء صحيح بالنسبة للمحاكم الزجرية وفقا للفصل 9 من قانون المسطرة الجنائية كلها عناصر تفضي عمليا الى توحيد حقيقي بين قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام في هذا

(1) الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 11 ماي 1964 – طوماس (حكم غير منشور).

الميدان، ويظهر بالتالي أنه من غير المفيد الاهتمام بتحديد قواعد خاصة بالقانون الاداري (أنظر محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 19 مايو 1953 – بنحمو – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط – الصحيفة 673).

الفقرة 8 – المسؤولية بحكم القوانين

إن الصعوبة التي تبرز هنا والتي سبق التعرض لها بمناسبة المسؤولية بحكم القوانين ترجع الى أن النظام باعتباره تدبيرا عاما وغير شخصي يفرض مبدئيا على جميع المعنيين بالأمر تكاليف مماثلة. غير أن النظام يمكن رغم صيغته العامة أن لا يشمل في الواقع الا عددا قليلا من المواطنين بل شخصا منهم فقط. فهل لايمكن في هذه الحالة إبراز مسؤولية الجماعة العمومية على أساس عدم احترام المساواة في التكاليف العمومية لأن هناك شخصا واحدا يتحمل أعباء التدبير المتخذ في نطاق الصالح العام؟ يظهر أن المجلس الأعلى يسلم بهذه الامكانية بخصوص الحالة التي يكتسي فيها الضرر صبغة يظهر معها عدم احترام مبدأ المساواة في تحمل التكاليف العمومية رغم أن هذا الضرر راجع الى تدبير تنظيمي مشروع. ويتجلى ذلك في أن المجلس كان عليه في حكم بتاريخ 21 دجنبر 1961 (مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 225 – مدينة الدار البيضاء ضد ماكرو) أن يبث في طلب تعويض قدمه الطالب بشأن الضرر اللاحق به من جراء سحب رخص سيارات الأجرة (طاكسي) على أساس قرار بلدي بتاريخ 3 يونيو 1933 يتعلق بمراقبة سيارات الأجرة بالدار البيضاء. وبعد الاطلاع على أحكام القانون قرر المجلس الأعلى مايلي: «نظرا للصبغة المؤقتة والقابلة للالغاء التي تكتسيها رخص سيارات الأجرة فإن الضرر الذي يمكن أن ينتج عن سحب رخصة ليست له صبغة الخطورة والاستثناء اللازم لالقاء المسؤولية على الجماعة ولو في حالة انعدام أي خطإ بسبب تدبير عام يتعلق بمنح الرخص المذكورة».

الباب الثالث

إبراز مسؤولية الادارة

متى وقع التسليم بمبدأ المسؤولية إما بإثبات خطأ الادارة أو بتطبيق احدى حالات المسؤولية من غير خطأ يبقى هناك مشكلان أساسيان ألا وهما مشكل التعويض وكيفيات منحه، ومشكل المسطرة الواجب اتباعها للحصول على النتيجة المرضية في حالة اعتراض الادارة على ذلك.

الفرع الأول: التعويض عن الضرر

المسؤولية وسيلة للتعويض عن الأضرار وليست نظاما للجزاء أ و الانتقام أو فرض الغرامة، فإذا كان من اللازم التعويض عن مجموع الضرر وجب التعويض عن الضرر وحده من لدن الشخص العمومي المسؤول مباشرة عن هذا الضرر وتؤدى هذه الأفكار الجلية البسيطة الى دراسة ثلاثة مشاكل: تحديد المسؤول عن الضرر وتحديد الضرر القابل للتعويض و مشكل طرق منح التعويض،

الفقرة 1 – تحديد المسؤول عن الضرر

لايمكن منح أي تعويض اذا لم يثبت بصورة قطعية وجود علاقة سببية بين نشاط شخص عمومي معين ووجود الضرر، وكيفما كان النظام المراد اتباعه: المسؤولية عن الخطأ أو مسؤولية من غير خطأ فإنه من الضروري اثبات رجوع الضرر الى نشاط الادارة بالاضافة الى لزوم البحث عن المرفق الذي يجب أن يتحمل تكاليف التعويض من بين جميع المرافق الادارية، وهذا هو بالضبط المشكل المزدوج المتعلق بأسباب الاعفاء من المسؤولية وبتحديد الجماعة العمومية المسؤولة.

أ) أسباب الاعفاء من المسؤولية

ان ضرورة وجود علاقة سببية تؤدي الى إعفاء الادارة من المسؤولية عندما يثبت أن الضرر يرجع في الواقع الى سبب خارج عن نشاطها، ويظهر أن الأمر يتعلق هنا بحالة مسؤولية الادارة اما على اثر اثبات خطئها واما في حالة مسؤولية من غير خطأ وهي حالة لايوجد فيها مجال لتطبيق هذه المسؤولية لأن الادارة ستثبت أن الضرر غير ناتج في الحقيقة عن نشاطها.

ومن الطبيعي أن يندرج السبب الخارجي في طليعة أسباب الاعفاء من المسؤولية بحيث لايعزى الضرر للادارة ولا للمتضرر، ويكتسي هذا السبب الخارجي أساسا صبغة القوة القاهرة أي الحادث الطارىء الذي لايمكن رده أو اتقاؤه، ثم إن القوة القاهرة تعفي دائما الادارة من مسؤوليتها، وهذا ما اعترفت به محكمة الاستئناف بالرباط بمناسبة مياه أمطار تسببت في فيضانات لأن قنوات الواد الحار للدار البيضاء لم تتمكن من تصريفها: «وإذا كانت أمطار غزيرة قد تهاطلت على المدينة فإنه لايمكن مؤاخدة الادارة البلدية على عدم توقعها أن جميع التنبؤات الجوية سيتجاوز الامر نطاقها يوما ما....علما بأن هذه الأمطار الاستثنائية كانت لها آثار ليس في الامكان اتقاؤها نظرا لما تتسم به من قوة قاهرة....» (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 9 دجنبر 1947 – لانبابان – سيراي 1949 – II 24).

ويعتبر فعل الغير كذلك من الأسباب الخارجية التي تعفي عادة الادارة من مسؤوليتها، فإذا ثبت أن الضرر ليس ناتجا عن عمل الادارة ولكن عن عمل شخص لاينتمي إليها كان من الطبيعي أن تعفى الادارة من مسؤوليتها، ولكن هناك صعوبة تظهر عندما يكون الضرر راجعا في جزء منه إلى عمل الادارة وفي جزء آخر الى عمل الغير، وليس من النادر أن ينتج ضرر عن آثار كل من عمل شخصين مسؤولين يمكن أن تمثل الدولة في هذه الحالة أحدهما، ويشار على سبيل المثال الى جدار في ملك أحد الخواص تهدمه سيارة بصدمها إياه لأنها كانت تسير بسرعة فائقة بطريق في حالة سيئة لم توضع إشارات لتبين ذلك، وينبغي في هذه الحالة توزيع المسؤولية بين الادارة والغير (1) وتجدر الاشارة هنا الى أن وحدة القضاء في المغرب تيسر كثيرا توزيع هذه المسؤولية لأن نفس المحكمة تختص في آن واحد بالبث في الدعوى المقامة على الدولة وفي الدعوى المقامة على الغير، وقد أدى الأمر بمحكمة الاستئناف بالرباط الى التسليم بالتضامن بين الادارة والغير لأن كلاهما قد يؤدي مجموع التعويض الى المتضرر في حالة عجز أحد المدينين عن الأداء (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 15 مايو 1951 – كراسو – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 53–54– الصحيفة 126) واذا كان هذا التضامن قابلا للنزاع فيه على مستوى التحليل القضائي فإنه يعود بالفائدة القصوى على المتضرر الذي يكون مؤمنا من الاعسار المحتمل للغير في حالة ما اذا كان الضرر يرجع كذلك الى الادارة.

ب– وضعية المتضرر

إذا كان المتضرر بدوره قد ارتكب خطأ أمكن التخفيض من مسؤولية الادارة أو حتى إعفاؤها منها، وفي ميدان المسؤولية الادارية تراعى عمليا وضعية المتضرر ضمن نطاق واسع، وقد سبقت الاشارة بخصوص حالات عديدة الى التمييز الواجب مراعاته حسبما اذا كان الامر يتعلق بالغير أو بمستعمل أو بمتابع أو بمتفرج، وكيفما كان الحال فإن المحاكم تبحث عما اذا كان الضرر ناتجا فقط عن خطإ المتضرر، وعلى الخصوص عما اذا كان هذا الأخير قد تسبب

(1) الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 2 ماي 1962: الدولة ومالوركا ضد علي اوعمر اوعشا – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – ص 231 – لوحة إشارة حولها الغير من مكانها.

في فداحته، وحينئذ توزع المسؤولية بحسب فداحة الأخطاء المرتكبة، وقد دأب المجلس الأعلى على التذكير بذلك في كل قرار صادر بشأن المسؤولية: «لقد كان فساد الطريق سببا في الحادثة المذكورة باستثناء كل خطأ يرتكبه المتضرر بسرعته الفائقة...» (المجلس الأعلى بتاريخ 7 مايو 1960 – دوجوا – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 218)، ولعله من الصعب تحديد نسبة الضرر الناتج عن كل من خطإ الادارة وخطإ المتضرر ويمكن التأكيد في جل الأحوال أن الضرر قد لايحصل لو لم يرتكب أحد الخطأين وتحاول المحاكم القيام بتوزيع ملائم قدر الامكان لجانب العدل والانصاف أي بتوزيع حسب النصف أو الثلثين أو الثلث أو ما الى ذلك، ويظهر أن المحاكم المغربية تميل الى التسليم بأن خطأ المتضرر يعفي الادارة من المسؤولية بصورة أكثر شمولا في حالات المسؤولية من غير خطإ منها في حالات المسؤولية عن الخطإ (أنظر جان برات : مسؤولية الدولة في المغرب – الصحيفة 154 وما يليها) وهذا حل قابل للنقاش، لأنه يرتكز على صبغة احتياطية مزعومة للمسؤولية من غير خطإ لم تثبت بأي وجه من الوجوه، والواقع أن المسؤولية من غير خطإ لم تثبت في جل الحالات إلا نظرا لاستحالة اثبات الخطإ، وليس من الطبيعي أن خطأ المتضرر مهما كان تافها يؤدي الى إعفاء الادارة من كل مسؤوليتها، ولعله من المنطق والحالة هذه أن يطبق على المسؤولية من غير خطإ النظام المطبق عن المسؤولية عن الخطإ وأن يعتبر أن خطأ المتضرر يخفف من مسؤولية الادارة استنادا فقط الى فداحة خطإ المتضرر والى الدور الذي قام به لوقوع الضرر. ويظهر أن المجلس الأعلى اتبع هذا الاتجاه في إصدار قرار تحت عدد 456 بتاريخ 17 نونبر 1978 غير منشور أورده السيد العنتري في أطروحته –الصحيفة 406).

ج) تحديد الجماعة العمومية المسؤولة

تشتمل الادارة على عدد من الاشخاص الاعتباريين المختلفين: الدولة والاقاليم والجماعات والمؤسسات العمومية، ولا يمكن الخلط فيما بينها قانونيا وماليا، كما لايمكن أن تكون مسؤولة الا عن الأضرار التي تسببت فيها، وبناء على هذا فإن كل قطاع من قطاعات الادارة يعتبر مسؤولا عن الاعوان والأشياء التي له سلطة عليها، ولهذا يتعين القيام ببحث لتحديد الجماعة الممارس لحسابها النشاط الناتج عنه الضرر، ولايثير هذا البحث بوجه عام أية صعوبة ماعدا اذا كانت سلطة واحدة تعمل لحساب عدة أشخاص اعتباريين يجري عليهم القانون العام مثل العامل الذي يزاول مهامه تارة باسم الدولة وتارة باسم الاقليم، أو القائد الذي يعمل كذلك تارة باسم الدولة وأخرى باسم الجماعة. واذا نتج ضرر عن إحدى هاتين الشخصيتين وجب البحث عن الصفة التي كانت تعمل بها وقت القيام بالفعل الناتج عنه الضرر، وتنبغي الاشارة في هذا الصدد الى أن مختلف الوزارات على خلاف بعض الممارسات القضائية ليست لها شخصية اعتبارية وأنها تؤلف جزءا لايتجزء من الدولة المغربية (1).

---

(1) يعتبر المشكل أكثر حدة عندما يبرز نفس النشاط مسؤولية شخصين اعتباريين فالشرطة الجماعية على سبيل المثال قضية تهم مصالح الجماعة ولكنها بيد سلطات تابعة للدولة – أنظر ما سبق.

الفقرة 2 – تحديد الضرر

يعتبر الشخص المتضرر وحده قادرا على تقديم العناصر التي تيسر التحديد الفعلي للضرر ولهذا يتعين عليه إثبات مدى الضرر القابل للتعويض، ويمكن القيام بهذا الاثبات بجميع الوسائل، غير أنه ينبغي التفكير فيه بمجرد ظهور الضرر وفي كل مرحلة من مراحل تطوره. ويثبت مدى الضرر المذكور بخبرات أو فاتورات أو جميع الوسائل الملائمة بشرط أن تكون صحيحة، ويجب أن تتخذ جميع الاحتياطات حتى لاتختفي آثار الضرر قبل اثباته ومعاينته وكذلك يكون الشأن على الخصوص بالنسبة للأضرار البدنية التي كثيرا ما تلتئم تلقائيا وبالنسبة للاضرار المادية التي لاينبغي إصلاحها قبل العمل على إثباتها ومعاينتها، ويجب أن يكون الضرر كي يتأتى التعويض عنه مؤكدا وثابتا أي حاليا أو حتميا، كما يجب أن يكون مباشرا أي ناتجا عن الأفعال المنسوبة الى الادارة وهنا تبرز من جديد فكرة العلاقة السببية حيث أن التعويض لايمتد الى أضرار تعتبر نتيجة بعيدة وغير مؤكدة لنشاط الادارة، ويجب أن يكون الضرر مشروعا أي أن لايمس بوضعية تعتبر بدورها غير مشروعة، وهذه شروط مماثلة للشروط المعمول بها في القانون المدني والتي لاداعي لتفصيلها لأنها لاتكتسي أي طابع خاص في القضايا الادارية، غير أن هناك شرطا خاصا بالقانون العام يتجلى في حتمية إثبات نوعية الضرر الناتج عن جوهر المسؤولية نفسه أي عن مفهوم مساواة جميع المواطنين، ولا تبقى المسؤولية على الادارة الا اذا كان الضرر الذي تسببت فيه يخل بمساواة الجميع في تحمل التكاليف العمومية، وهكذا متى كانت للضرر صبغة عامة أو كان يشمل مجموع السكان اعتبر أن ليس هناك ما يخل بالمساواة ورفض التعويض، وأخيرا ينبغي أن يقدر الضرر نقدا وهذا شرط سيثير لمدة طويلة مشاكل بالنسبة للقضاء الفرنسي الذي يرى أنه من غير الممكن القيام بالتقدير الكمي للآلام المعنوية أو غيرها مع العلم أن هذه المشاكل لم تشغل كثيرا بال المحاكم المغربية التي اتبعت بوجه عام في هذا الميدان نفس المقاييس المتبعة في القانون المدني متجنبة في ذلك إبراز تفاوت ملحوظ بين القضاء الاداري والقضاء المدني.

الفقرة 3 – كيفيات منح التعويض

يجب أن يكون التعويض تاما أي أن يشمل مجموع الضرر، وقد جرت العادة في فرنسا بأن تقوم المحاكم الادارية بتقدير يتسم بالحصر والتحديد، واتبعت المحاكم المغربية خلال مدة معينة هذا الاتجاه مع بعض التشديد لأنه كان من الغريب طبعا أن تقدر نفس المحاكم مبلغ دار بكيفية تختلف بحسب ما اذا كانت الادارة معنية بالأمر أم لا، غير أن مظاهر هذا الاختلاف لم يبق لها أثر حيث أن الضرر أصبح يقدر يوم إصدار الحكم. الشيء الذي يجنب الشخص المتضرر تحمل تكاليف بعض الانخفاض في القيمة النقدية الذي قد يطرأ فيما بين الوقت الذي وقع فيه الضرر والوقت الذي يصدر فيه الحكم، وفي فرنسا تصر المحاكم الادارية على العكس من

ذلك على تقدير الضرر وقت حدوثه ماعدا اذا أثبت الشخص المتضرر أنه تعذر عليه ماديا إصلاحه قبل تاريخ صدور الحكم، ويجوز للمحكمة إما أن تحكم بدفع قدر مالي، وهذه هي الحالة العادية بالنسبة للأضرار المادية وإما بإيراد عندما يتعلق الأمر بأضرار بدنية يترتب عليها عجز ما.

الفرع الثاني: المسطرة المتبعة

إن المتضرر من فعل الادارة لايلزم بتقديم شكاية أولية الى السلطة الادارية قبل رفع القضية الى المحاكم على خلاف ما كان عليه الأمر قبل سنة 1974 بالنسبة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة، وعلى خلاف ما كان عليه الأمر كذلك في فرنسا بالنسبة لحالات مماثلة، واذا كان من الممكن رفع القضية مباشرة الى المحكمة فقد يكون طبعا من الأفضل محاولة تحديد التعويض بالمراضاة قبل الالتجاء الى المحاكم، وبما أن الضرورة لاتدعو الى تقديم أي طعن إداري فإنه يجوز رفع القضية مباشرة الى المحكمة كما هو الشأن كذلك في حالة رفض الادارة أو سكوتها اذا ظهر أنه من الملائم رفع القضية اليها بصفة أولية. غير أنه اذا كانت الدعوى موجهة ضد جماعة أو إقليم وجب أن يوجه الطاعن الى وزارة الداخلية وهي سلطة الوصاية مذكرة يبين فيها موضوع وأسباب شكايته ولايمكن أن ترفع القضية الى المحكمة الا بعد مرور شهرين على ايداع المذكرة المذكورة، وهذا الاجراء يتقادم ويصبح لاغيا كما أن الدعوى تدفع بعدم القبول إن لم يسبقها استيفاء الواجب المذكور.

ومنذ صدور الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 يوليوز 1974 أصبحت المحاكم الابتدائية مؤهلة بصفة عادية بالنظر في المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الادارية مع قابلية الاستئناف أمام محكمة الاستئناف ويمكن بصفة استثنائية عملا بالفصل 9 من قانون المسطرة الجنائية أن تكون المحاكم الزجرية مختصة عندما يكون الضرر ناتجا عن إحدى سيارات الادارة وتكون جنحة قد ارتكبت بنفس المناسبة.

أما الأجل الواجب إقامة الدعوى خلاله فليس محددا بكل وضوح على الأقل في القضاء لأن بعض الأحكام (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 27 يونيو 1957 – لورديل المشار اليه في كتاب برات «مسؤولية الدولة في المغرب» الصحيفة 203) تختار التقادم المعمول به في القانون العادي والمحدد مدته في 15 سنة، بينما تختار أحكام أخرى التقادم المنصوص عليه في الفصل 106 من قانون الالتزامات والعقود بشأن الجرائم وأشباه الجرائم والمحددة مدته في خمس سنوات (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 13 مارس 1951، بيشون – لجنة القانون المغربية 1951 – الصحيفة 415). ولعل المجلس الاعلى اتخذ موقفه النهائي بالنسبة الى الأجل الوارد في الفصل 106 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود حيث أنه صرح بأن دعوى المطالبة بالتعويض تتقادم بعد مضي خمس سنوات ماعدا في حالة ورود أحكام خاصة في نص خاص

(الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى – العدد 57 بتاريخ 25 يبراير 1977 – العون القضائي ضد أحمد التهامي بنحمو – المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد – العدد 4–1978 – الصحيفة 275).

غير أنه يظهر كيفما كان الحال أنه ينبغي ترجيح قاعدة خاصة بالقانون العام وهي قاعدة سقوط الحق بعد أربع سنوات المنصوص عليها في الفصل 46 من الظهير بتاريخ 9 يونيو 1917 والواردة كذلك في الفصلين 54 و 55 من الظهير بتاريخ 6 غشت 1958 والمؤكد العمل بها في الفقرة 3 من الفصل 134 من المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1967 تحت عدد 2843 الصحيفة 810) بسن نظام عام للمحاسبة العمومية «إن جميع الديون غير المستخلصة والمأمور بدفعها وتصفيتها لفائدة الدائنين المقيمين بالمغرب في ظرف أربع سنوات ابتداء من افتتاح السنة المالية ولفائدة الدائنين المقيمين خارج التراب المغربي في ظرف خمس سنوات ترجع بصفة نهائية الى الدولة» وتعتبر هذه القاعدة إلزامية وتطبق على جميع الديون الواجبة على الأشخاص العموميين ولايوقف سقوط الحق المذكور إلا على إثر دعاوى قضائية أو من لدن الادارة. وكيفما كان الحال يظهر أنه من الواجب إقامة دعوى بعد ظهور الضرر بأربع سنوات على الأقل.

وتقام الدعوى ضد من يمثل الادارة بصفة قانونية ومن اللازم اتباع هذه القاعدة لأن كل دعوى تقام ضد شخص ليس مؤهلا لتمثيل الادارة تدفع بعدم القبول. ويتعلق الأمر فيما يخص الدولة برئيس الوزارة أو خلفه الوزير الأول استنادا الى الحكم الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 19 دجنبر 1959 (الدولة المغربية ضد كالانديني – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 195): «ويتبين من ذلك أن رئيس الحكومة مالم تسند الاختصاصات الى سلطة أخرى عملا بأحكام تشريعية خاصة – هو الذي ينبغي أن تبلغ اليه مختلف الاجراءات في الدعاوي التي تكون فيها الدولة طرفا»، وعملا بالفصل 63 من الدستور للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطه للوزراء ويظهر أنه يجب عليه مبدئيا أن يقوم بذلك.

أما اليوم فإن الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية ينص بصريح العبارة على أن الدعوى ترفع ضد الدولة في شخص الوزير الأول وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء بالاضافة الى أن عدة نصوص تشريعية كانت تخول بعض السلطات مهمة تمثيل الدولة لدى القضاء، ومن المعلوم أن العمل يبقى جاريا بهذه النصوص في حالة استجابتها لضرورة إسناد مهمة الدفاع عن مصالح الدولة الى سلطات ادارية متخصصة الشيء الذي ترجع اليه كذلك الامكانية المخولة للوزير الأول في أن يكلف بتمثيله الوزير المختص استنادا الى الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية.

وتجدر الاشارة أساسا الى الفصلين 1 و 2 من الظهير بتاريخ 6 غشت 1915 اللذين يسندان هذه السلطات في تمثيل الدولة لدى القضاء الى رئيس مصلحة أملاك الدولة فيما يخص النزاعات المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة والى وزير التجهيز فيما يخص الشؤون المرتبطة بأملاك الدولة العامة، والى رئيس مصلحة المياه والغابات بشأن النزاعات المتعلقة بالملك الغابوي، كما تجدر الاشارة بوجه خاص الى الظهير القديم بتاريخ 24 أبريل 1939 الذي يسند هذه السلطة في تمثيل الدولة الى مدير مكتب الاستغلالات الصناعية فيما يخص الحوادث الناتجة عن ناقلات الدولة. وورد هذا الحكم كذلك في الفقرة 2 من الفصل 5 من الظهير بتاريخ 3 أبريل 1972 الذي حل بموجبه المكتب الوطني للماء الصالح للشرب محل مكتب الاستغلالات الصناعية السابق. وينقل هذا الاختصاص اليوم الى مدير المكتب الوطني للنقل عملا بالظهير بمثابة قانون بتاريخ 8 أكتوبر 1977 (الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1977 تحت عدد 3388 مكرر – الصحيفة 2859) (1).

ويمكن أن تنتج عن ممارسة هذا الاختصاص صعوبات مختلفة لأن المكتب الوطني للنقل وهو مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية يعد عمليا مالكا لعدة ناقلات، ولهذا يمكن أن تقام الدعوى على مدير المكتب الوطني للنقل تارة باعتباره ممثلا للمكتب مالك الناقلات الناتج عنها الضرر وتارة بوصفه ممثلا للدولة عندما تكون الناقلات المقصودة في ملك هذه الأخيرة، ولهذا ينبغي الاهتمام بتحديد ملكية الناقلة لمعرفة الصفة – ممثل الدولة أو ممثل المكتب – التي ينبغي أن تقام بها الدعوى على مدير المكتب الوطني للنقل.

وفيما يخص الجماعات فإن رئيس المجلس الجماعي هو الذي تسند اليه مهمة هذا التمثيل عملا بالفصل 43 من الظهير الصادر في 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ويمارس العامل هذا الاختصاص بالنسبة للاقاليم والعمالات بينما يسند فيما يخص المؤسسات العمومية الى المدير وفقا للفصل 515 من قانون المسطرة المدنية.

ويقوم العون القضائي بالمغرب بدور خاص يكتسي أهمية بالغة في مسطرة إبراز مسؤولية الادارة وينص الفصل الأول من الظهير بتاريخ 2 مارس 1953 الوارد مضمونه اليوم في الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية على مايلي: «كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح

(1) نقل الظهير المذكور الى المكتب الوصي للنقل مجموع المصالح التي كانت تابعة للمكتب الوطني للماء الصالح للشرب الذي حل محل مكتب الاستغلالات الصناعية فيما يتعلق بتدبير شؤون مرأب سيارات الدولة وكذا القرض والتأمين المرتبط بوسائل النقل التي يستعملها الموظفون لأغراض المصلحة.

بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لاعلاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية وجب إدخال العون القضائي في الدعوى والا كانت غير مقبولة» وهكذا فإن هذا الموظف الموضوع تحت سلطة وزير المالية يجب أن يحضر جميع الدعاوى الرامية الى الحكم على الادارة من أجل الأضرار التي تسببت فيها بحيث يقف العون القضائي الى جانب الممثل العادي للادارة قصد مؤازرته في الدفاع عن الأموال العمومية، ولايعتبر طرفا في الدعوى ولكنه يحق له التدخل وإرشاد ممثل الادارة دون أن يجوز له تقديم وسائل أو استنتاجات، ويعتبر إدخال العون القضائي في الدعوى أمرا إجباريا بحيث يتعلق الأمر بقاعدة تتعلق بالنظام العام يعمل المجلس الأعلى على احترامها بكل عناية: «حيث أنه عملا بالفقرة الاخيرة من الفصل الأول من الظهير بتاريخ 2 مارس 1953 يجب أن يدخل العون القضائي في الدعوى والا كانت غير مقبولة، وحيث أن هذه الأحكام الرامية الى ضمان صيانة المصالح المعهود بها الى الدولة تكتسي صبغة عامة لايمكن أن تتجاهلها أية سلطة ادارية أو قضائية،وحيث أن عدم استناد ممثل الدولة اليها أمام القضاة الذين ينظرون في جوهر القضية لايخول دون دراستها تلقائيا عند الحاجة من لدن محكمة النقض، وحيث أنه يجوز للدولة المطالبة نظرا لعدم ادخال العون القضائي في الدعوى بعدم قبول الدعوى التي قدمها شركاء بيرتين الى المحكمة الابتدائية بفاس والرامية الى التصريح بمديونية الدولة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية؛ وحيث أن هذا الدفع بعدم القبول لم يتأت رده وأنه يؤدي الى إبطال مجموع المسطرة المتبعة ضد الدولة سواء على المستوى الابتدائي أو على مستوى الاستئناف، وحيث أن الحكم المطعون فيه الصادر بإدانة الدولة دون الالتفات الى هذا الحكم الملزم من القانون يتعرض للابطال بخصوص هذه النقطة»، (المجلس الأعلى بتاريخ 4 دجنبر 1958 – بيرتين – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 171) (1)، وفي مقابل ذلك فإن المجلس الأعلى لايطالب بإدخال العون القضائي للخزينة في الدعوى أمامه متى كان مقحما فيها لدى المحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف. ويرى أن طلب النقض ليس دعوى تتعلق بطلب تعويض موجه ضد الدولة (المجلس الاعلى بتاريخ 13 ابريل 1961 –بورومي– مجموعة احكام المجلس الاعلى –الصحيفة 110) وترى محكمة الاستئناف بالرباط من جهتها ان حضور العون القضائي ليس لازما في الدعاوى المقامة ضد الجماعات التي تمثل اشخاصا اعتباريين مستقلين عن الدولة الشريفة وعن ادارتها (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 21 يوليوز 1960 ماكرو –مجلة المحاكم المغربية 1961–الصحيفة 21).

(1) اتبع نفس الحل من لدن الغرفة المدنية بتاريخ 7 نونبر 1962 – الغرفة المدنية مجموعة أحكام المجلس الأعلى – ص 58.

وتتزايد أهمية دور العون القضائي في بعض الأحيان عندما تتخذه الادارات وكيلا لها، لأنه من الممكن أن يعهد اليه بتمثيل الدولة لدى القضاء بقرار خاص بشأن دعوى من الدعاوى، وحينئذ يكون طرفا حقيقيا في الدعوى. غير أنه ينبغي أن يكون قد تلقى تعليمات خاصة تؤهله للقيام بهذا الدور.

وباستثناء هذه التحفظات فإن المسطرة المتبعة في القضايا الادارية لاتختلف بكيفية ملحوظة عن المسطرة المطبقة في القضايا المدنية (1). غير أنه ينبغي التذكير ببعض الخصوصيات الآتية:

عملا بالفصل 9 من قانون المسطرة المدنية يجب أن تبلغ الى النيابة العامة القضايا المتعلقة بالنظام العام والدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الخ....قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل رغم أن هذا التبليغ يمكن أن يتم أمام المحكمة الابتدائية في الجلسة المندرجة فيها القضية وتقدم هذه المحكمة حينئذ استنتاجاتها ويجب أن يشار في الحكم الى استيفاء هذا الاجراء والا كان باطلا (الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 25 يونيو 1959 – الشريفي الحاج أحمد الجبلي – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 176).

واذا كانت المناقشات شفوية على الدوام أمام المحكمة الابتدائية فإن الفصل 45 من قانون المسطرة المدنية ينص على أن قواعد المسطرة الكتابية المعمول بها أمام محكمة الاستئناف (الفصل 329 وما يليه) تطبق في القضايا التي تكون فيها الدولة والجماعات العمومية والمؤسسات العمومية طرفا.

وتجدر الاشارة في الأخير الى أن طريق إعادة النظر مفتوح بالنسبة للاحكام التي لاتقبل الطعن بالتعرض أو الاستئناف الخ....اذا لم يقع الدفاع بصفة صحيحة عن حقوق إدارات عمومية (الفصل 402 من قانون المسطرة المدنية).

---

(1) أنظر دوفولت: دور القاضي المقرر في المسطرة المغربية – مجلة القانون المدني التي تصدر كل ثلاثة أشهر – 1968 عدد 1 ص 25 ومايليها.

-cf. DEFAULT (G): Le rôle du Juge rapporteur dans la procédure marocaine, Rev. trimestrielle de droit civil 1968, n° 1 p. 25 et s.

الباب الرابع

المسؤولية الشخصية لأعوان الادارة

أعوان الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة التي يرتكبونها في ممارسة وظائفهم. ذلك ما نص عليه الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود. وبالفعل يظهر من الطبيعي أن الأعوان العموميين لايؤلفون كما يقال فئة لاتمس ولاتعاقب وأنهم اذا كانوا مؤمنين من المسؤولية التي قد يتعرضون لها بسبب أخطائهم المرفقية فإنهم على العكس من ذلك مسؤولون عن أخطائهم الشخصية بالنسبة لذمتهم المالية الخاصة، وبناء على هذا فإن العون لايستفيد من حماية تامة وعامة ومطلقة حيث أنه يتحمل من أمواله الشخصية أداء التعويض عن الأضرار الناتجة عن عمله المنفصل عن النشاط الاداري. ومن المعلوم أن الدعوى التي قد تنشأ بينه وبين المتضرر تدخل في نطاق القضايا المدنية لأن الأمر يتعلق بنزاع بين فردين من الخواص. وترجع الصعوبة عمليا الى ضرورة التمييز بكل دقة بين الخطإ الشخصي والخطإ المرفقي (الفرع 1) والقيام كذلك بتحديد العلاقات الممكنة بين مسؤولية العون الشخصية ومسؤولية الادارة (الفرع 2).

الفرع الأول: تحديد الخطإ الشخصي

الخطأ الشخصي الذي من شأنه أن يلقي المسؤولية على العون هو الخطأ الخارج عن نطاق المصلحة الذي يكشف عن الفرد، كما قال لافيريير، بضعفه وغرائزه وعدم تبصره وليس عن رجل الادارة المعرض نوعا ما للأخطاء (1). وهناك ثلاثة أنواع من الاخطاء الشخصية.

تندرج في الصنف الأول جميع التصرفات التي ليست لها أية علاقة بالعمل أو المرفق أي التصرفات المرتبطة بالحياة الشخصية للعون الذي يعمل كسائر الأفراد. ومما لاشك فيه أن الموظف في حياته الخاصة كفرد إذا عض كلبه أحد المارة أو كان أولاده يلعبون بدراجتهم فاصطدموا بأحد المارة أو اذا اصطدم هو نفسه على متن سيارته بناقلة أخرى

---

(1) غير أن ظهير 12 غشت 1913 بشأن التحفيظ العقاري ينص على مسؤولية شخصية للمحافظ على الأملاك العقارية بالنسبة للأضرار الناتجة عن الأخطاء المرتكبة عند التسجيل في السجل العقاري – أنظر الغرفة الادرية بالمجلس الأعلى– 22 دجنبر 1965. روجي – سانكان – دوليفري – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – ص 313.

أثناء تنزهه مع مجموع عائلته في أحد أيام العطلة، فإنه لاحاجة هنا للبحث عن مسؤولية الادارة ولكن المسؤولية تلقى على العون وعلى العون وحده. إن المسألة هنا بديهية ولا داعي للمزيد من الشرح والتعليق، في حين أن التصرفات الناتج عنها الضرر داخل الادارة أو بمناسبة مزاولته لعمله تبرز على العكس من ذلك عددا من الصعوبات كما يتضح ذلك من الحالتين الآتيتين.

وتندرج في الصنف الثاني التصرفات التي يدرجها قانون الالتزامات والعقود في نطاق العبارة العامة «التدليس» أي التصرفات التي تنطوي على سوء نية العون وقصده غير السليم حتى ولو كانت هذه التصرفات أثناء العمل. وتدخل في هذا النطاق جميع الأضرار المتعمدة وجميع الأعمال المرتكبة بنية الاساءة. وينبغي أن لايتخذ العون العمل ذريعة لأرضاء أهوائه وأخذ ثأره فإذا أقبل على ذلك تحمل مسؤوليته الشخصية. وتظهر بعض الصعوبات بمناسبة هذا الصنف الثاني من الأخطاء الشخصية لأنه يمكن قبل كل شيء التساؤل عما اذا كان التصرف المكون لجريمة جنائية يعتبر دائما بالضرورة خطأ شخصيا. ومن المؤكد أن الأمر يكون كذلك بصفة عامة لأن الجريمة الجنائية ترتكز عادة على النية. غير أن هناك عددا من الجنح المرتبطة بعدم التبصر والتي لايشوبها القصد المبيت للاساءة. وفي هذه الحالة يمكن أن يحكم على الموظف جنائيا وأن تلقى في نفس الوقت المسؤولية على الادارة من غير أن يتعلق الأمر بمسؤوليته الشخصية. وما أكثر القرارات المتخذة في هذا الاتجاه والتي أكدتها الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 2 مايو 1962 – مالوركا – مجلة القانون المغربية 1962 – الصحيفة 868 – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 230 : «ان الادانة التي يقررها القاضي الجنائي لاتفيد وحدها أن العون المتهم ارتكب خطأ خارجا عن نطاق مهامه من شأنه أن يبرز مسؤوليته الشخصية» وهكذا يبقى القضاء المدني حرا ولو ازاء ادانة جنائية للبث في مشكل معرفة ما اذا كانت الوقائع التي أثبتها الحكم الزجري بصفة نهائية تشكل أو لا تشكل خطأ شخصيا خارجا عن نطاق مزاولة المهام. وهكذا فإن الافراط في السرعة من لدن سائقي الادارة على متن ناقلات هذه الأخيرة اذا ترتبت عليه عندما يؤدي الأمر الى حادثة جروح أو قتل من غير عمد لايبرز بالضرورة مسؤولية السائق الشخصية في حالة عدم إثبات نية الاساءة. ويصح نفس الاستنتاج بالنسبة لنظرية استعمال العنف وبالأحرى بالنسبة لعدم المشروعية اللتين لاتعد أخطاء شخصية الا اذا ثبت القصد المبيت للاساءة أو الضرر.

ويتعلق الصنف الثالث للأخطاء الشخصية بالأخطاء الفادحة وغير المقبولة التي يرتكبها الموظف. وهذا يحرف الخطأ المرفقي بصورة تامة، ويكتسي من الخطورة مايجعله يتحول الى خطإ شخصي. ولعل هذه الحالة الخاصة والحادة هي التي تثير الكثير من الصعوبات، ويتعلق الأمر بانعدام خطير للضمير المهني وبتصرف يتصف بوقاحة تحمل على التساؤل عما اذا كان هذا التصرف مقصودا. ومن البديهي أن التمييز في هذا الصدد من الصعوبة بمكان. ويدخل في هذا النطاق فعل عون الشرطة الذي يصيب بجراح قاتلة المجرم الذي كان يطارده ويريد تخويفه بمسدسه ونسي أن يتحقق من فرضة التوقيف (غرفة النقض المؤقتة بتاريخ 2 يناير 1944

«مجلة المحاكم المغربية» 15 أبريل 1944 – الصحيفة 452). وأدى الامر في بعض الأحيان بمحكمة الاستئناف بالرباط الى التخفيف من حدة اندفاع المحاكم الابتدائية التي تميل أكثر الى الكشف عن هذا الخطإ الفادح، وهكذا رأت أن مفتش الفلاحة الذي لم يتحقق من طبيعة المنتوج الذي يستعمله لعلاج أشجار الفواكه لايرتكب سوى خطأ مرفقيا (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 16 أبريل 1932 «مجلة المحاكم المغربية» 11 يونيو 1932 – الصحيفة 195). وقررت من جهة أخرى أن رجال الدرك الذين يخطفون بصر سائق ناقلة بأضوائهم خلال مراقبتهم السير، فيتسببون بذلك في حادثة، لايرتكبون كذلك خطأ شخصيا ولكنهم يرتكبون خطأ مرفقيا (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 17 يناير 1958 «مجلة المحاكم المغربية» 1958 – الصحيفة 71). وعلى العكس من ذلك تعد أخطاء شخصية أعمال التنكيل التي يتعرض لها متهم على يد مفتشي الشرطة (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 6 يوليوز 1960 – الفيلالي البشير – حكم أورده السيد برات في كتابه: «مسؤولية الدولة في المغرب» – الصحيفة 112). ويمكن التساؤل بشأن هذا الخطأ الفادح الذي ليس من اليسير الكشف عنه عما اذا كان الأمر الصادر عن رئيس يعفي العون من مسؤوليته الشخصية. ويمكن بوجه عام التسليم بذلك واعتبار أن العون الذي يطيع ويمتثل لايعرض نفسه للادانة من أجل خطإ فادح غير أنه ينبغي أن لايتسم هذا الأمر بعدم المشروعية الصريحة لأن واجب الطاعة المفروض على الموظف ليس واجبا أعمى، بل يجب على المامور أن يمتنع عن الطاعة اذا تبين له أن القرار المفروض عليه يخالف كل قاعدة قانونية. والحقيقة أن الأمر يتعلق في جميع هذه الحالات بتقدير كل حالة على أساس عملي وليس استنادا الى قواعد جد مجردة. ويبقى من اختصاص المحاكم في النهاية البحث عما اذا كان العون قد ارتكب حقيقة أو لم يرتكب فعلا لاعلاقة له بالمزاولة العادية لمهامه. ولعل في هذا التحليل فائدة كذلك بالنسبة لصاحب الدعوى المتضرر لأنه بحسب مايرى أن تصرف العون يدخل في نطاق خطإ شخصي أو خطإ مرفقي يجب أن يقيم دعواه على هذا العون أو على الادارة وبالتالي فإن المحكمة تبث في القضية باعتبارها من القضايا المدنية أو القضايا الادارية. ومن حسن الحظ أن وحدة القضاء تحد من آثار واجب هذا الاختيار. ولعل في ذلك مزية بالنسبة للنظام الفرنسي الذي يؤدي فيه اختيار المتضرر الى بعض الآثار بالنسبة للاختصاص لأنه اذا طعن في الادارة وجب عليه أن يتجه الى المحاكم الادارية، واذا طعن في العون تعين عليه الالتجاء الى المحاكم المدنية.

الفرع الثاني: العلاقة بين مسؤولية العون الشخصية ومسؤولية الادارة

يبدو أن التمييز الواضح الوارد في الفصلين 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود بين مسؤولية الادارة ومسؤولية العون الشخصية يقصي كل صعوبة كما يستبعد معه أي احتمال للجمع بين هاتين المسؤوليتين، غير أن الاختيار واضح لأن المسؤولية تلقى على الادارة أو على العون ويمكن أن يكون من غير اليسير التمييز في هذا الصدد لأن الخطأ الشخصي قد يصعب الكشف عنه ولكن الاستنتاج سهل على كل حال ويفضي الى ادانة أحدهما. غير أن الواقع أكثر تعقيدا لأن مشكلين يبرزان حينئذ وينبغي حلهما ألا وهما مشكل الجمع بين أخطاء الادارة وأخطاء العون ومشكل احتمال حلول مسؤولية الدولة محل مسؤولية العون.

الفقرة 1 – اشتراك الادارة والعون في ارتكاب الخطإ

من الممكن أن يكون الضرر الذي تسبب فيه أحد الخواص راجعا في آن واحد الى خطإ مرفقي يعزى للادارة والى خطإ شخصي ينسب لعون معين. وهذه وضعية لاتختلف في طبيعتها عن الوضعية التي سبقت الاشارة اليها والتي يرجع فيها الضرر في آن واحد الى الادارة والى الغير أو الى الادارة والى المتضرر. وينبغي الاكتفاء هنا بمثال المار الذي صدمته شاحنة للادارة حصاراتها عاطلة (الخطأ المرفقي) وكان سائقها في حالة سكر (الخطأ الشخصي). ومن المنطق والانصاف كما كان عليه الشأن بالنسبة للحالات الأخرى المشار اليها فيما سبق أن تقوم المحاكم بتوزيع المسؤوليات على أساس الأهمية النسبية للأخطاء المنسوبة الى كل من الادارة والعون. وليست هذه الظاهرة نادرة عمليا ولاسيما في الحالات التي يقع فيها التردد في تحديد الخطإ الشخصي نفسه. ومن البديهي أن يتيسر حل مثل هذا المشكل بفضل وحدة القضاء بحيث يرفع المتضرر الى المحكمة قضيتين احداهما ادارية موجهة ضد الادارة والأخرى مدنية موجهة ضد العون. وهنا يفسح المجال لتطبيق مزايا وحدة القضاء اذ يتعين على المحكمة أن تؤكد ما اذا كان الضرر راجعا كله الى خطإ الادارة أو راجعا كله الى خطإ العون أو ما اذا كان راجعا جزئيا الى كلا الخطأين وحينئذ يسهل عليها توزيع المسؤوليات قصد التوصل الى تسوية نهائية للقضية. وفي النظام الفرنسي تعتبر الامور بطبيعة الحال أكثر تعقيدا نظرا لازدواجية القضاء واحتمال تناقض وتنازع الأحكام الصادرة عن المحاكم المنتمية للنظامين. غير أن مسألة دقيقة تبرز في هذا الصدد وتتعلق بمعرفة ما اذا كان من الممكن ادانة الادارة والأعوان على وجه التضامن. ويظهر أن احتمال هذا التضامن يصطدم بعرقلة نظرية هامة لأنه كيف يعقل أن يكون هناك تداخل بين دعوى مرتكزة على القانون الاداري وبين دعوى مرتكزة على القانون المدني أي بين دعوى مقامة على الادارة من جهة ودعوى مقامة على أحد الخواص وهو الموظف من جهة أخرى. واذا كانت الاسس القانونية للقضيتين المذكورتين مختلفة تمام الاختلاف فإن التضامن يؤدي الى التسليم باحتمال أداء مجموع التعويض من لدن أحد الطرفين في حالة اعسار الطرف الآخر أفلا يتعارض هذا مع النص الصريح للفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود؟: «ولاتجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار» أي الأضرار الناتجة عن تدليس مستخدمي الادارة وأخطائهم الجسيمة. ويبدو أن التسليم بالتضامن يتعارض تماما مع روح هذا النص. غير أنه لوحظ عن علم ودراية (جان برات: «مسؤولية الدولة بالمغرب» الصحيفة 123) أن الضرر يرجع كله في جل الحالات الى كلا الخطأين. حقيقة أن الخطأين تسببا معا في هذا الضرر ولكن اذا أقصي أحدهما رفع الضرر كذلك لأن اجتماع الخطأين هو الذي تسبب في الضرر وبالتالي كان كل خطإ من الخطأين سببا في مجموع الضرر بحيث لن يكون هناك حيف اذا وجب عند الاقتضاء على كلا المسؤولين التعويض عن مجموع الضرر. ومهما كان التحفظ بشأن صحة هذا التضامن فإن الضرورة تدعو الى التأكيد أن التسليم بها وقع في حالة ضرر ناتج عن آثار كل من خطإ الادارة وخطإ الغير (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 15 مايو 1951 – كراسو – مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط 53 –54 – الصحيفة 126) وأنه ليس هناك

والحالة هذه ما يبرر عدم التسليم به في حالة الجمع بين خطإ الادارة وخطإ عونها لأن الوضعية مماثلة تماما في جميع النقط. ولايسمح المنطق بالتمييز بين هاتين الحالتين لأن مثل هذا التضامن الذي يعود بالفائدة طبعا على المتضرر يجب أن يعتبر جزءا من القانون الوضعي المغربي في حالة ضرر ناتج في آن واحد عن خطإ مرفقي وخطإ شخصي.

الفقرة 2 – حلول مسؤولية الادارة محل مسؤولية العون

يمكن الذهاب الى أبعد مما كان عليه الأمر في الحالة السابقة والتسليم في حالة وجود خطإ شخصي وانعدام خطإ مرفقي بأن الادارة يمكن أن تعتبر مسؤولة إزاء المتضرر. وهذا هو الحل الذي جرى به العمل في فرنسا في حالة الجمع بين المسؤوليتين بحيث متى قدم المرفق للعون وسائل ارتكاب خطئه الشخصي ومتى كان المرفق مناسبا لارتكاب هذا الخطأ وكانت لهذا الأخير علاقة بتنفيذ المهمة المعهود بها الى العون، أضيفت مسؤولية الادارة مرة أخرى الى مسؤولية العون. وفي هذه الحالة يعتبر العون في النهاية هو المدين لكن الادارة تخول المتضرر نوعا من الضمان بالنسبة للمتضرر. ولهذا النظام مزيتان تتجلى أولاهما في أنه يخفف من حدة ازدواجية القضاء وتوزيع الاختصاصات حيث يجوز للمتضرر على السواء ان يرفع دعوى على العون أمام المحكمة العادية أو على الادارة أمام المحكمة الادارية. وتتجلى مزيته الثانية في أنه يبعد احتمال إعسار العون ولايعمل في المغرب بنظام هذا الجمع بين المسؤوليتين لأنه ممنوع بموجب النصوص وغير مفيد في آن واحد.

وهنا ينبغي التذكير من جديد بالفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود الذي ينص على ما يلي: مستخدمو الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم. ولاتجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند إعسار الموظفين المسؤولين عنها. فالمنع إذن واضح وليس قابلا للمناقشة لأن إلقاء المسؤولية الشخصية على الأعوان يقصي مسؤولية الادارة في حالة انعدام خطإ مرفقي يعزى الى الادارة (الحالة السابقة). ولكن عندما يكون العون وحده مسؤولا فإن مسؤولية الادارة لايمكن أن تضاف الى مسؤوليته. غير أن العنصر الأخير من هذا النص نفسه يجرد نظام الجمع بين المسؤوليتين من أهم فوائده لأنه يمكن أن تتابع الادارة ولو في الحالة التي يكون فيها العون معسرا، فلو وجد مثل هذا النص في فرنسا لما أتيح لنظرية الجمع بين المسؤوليتين أن ترى النور، ومن الواضح أن الفائدة الأخرى التي ينطوي عليها نظام الجمع بين المسؤوليتين ألا وهي التخفيف من مساوىء ازدواجية القضاء لاتعرف في المغرب كذلك، نظرا لمبدأ وحدة القضاء. وقد سبقت الاشارة الى أنه في حالة تردد المتضرر في وصف الخطإ الشخصي أو الخطإ المرفقي بتصرف يلحق ضررا يعمل بالحل البسيط المتعلق بإقامة دعويين أمام نفس القاضي احداهما موجهة ضد الادارة والاخرى موجهة ضد العون بحيث يجوز للمحكمة أن تدين أحدهما على أساس الفكرة التي تكونها عن طبيعة الخطإ.

والحالة هذه ما يبرر عدم التسليم به في حالة الجمع بين خطإ الادارة وخطإ عونها لأن الوضعية مماثلة تماما في جميع النقط. ولايسمح المنطق بالتمييز بين هاتين الحالتين لأن مثل هذا التضامن الذي يعود بالفائدة طبعا على المتضرر يجب أن يعتبر جزءا من القانون الوضعي المغربي في حالة ضرر ناتج في آن واحد عن خطإ مرفقي وخطإ شخصي.

الفقرة 2 – حلول مسؤولية الادارة محل مسؤولية العون

يمكن الذهاب الى أبعد مما كان عليه الأمر في الحالة السابقة والتسليم في حالة وجود خطإ شخصي وانعدام خطإ مرفقي بأن الادارة يمكن أن تعتبر مسؤولة إزاء المتضرر. وهذا هو الحل الذي جرى به العمل في فرنسا في حالة الجمع بين المسؤوليتين بحيث متى قدم المرفق للعون وسائل ارتكاب خطئه الشخصي ومتى كان المرفق مناسبا لارتكاب هذا الخطأ وكانت لهذا الأخير علاقة بتنفيذ المهمة المعهود بها الى العون، أضيفت مسؤولية الادارة مرة أخرى الى مسؤولية العون. وفي هذه الحالة يعتبر العون في النهاية هو المدين لكن الادارة تخول المتضرر نوعا من الضمان بالنسبة للمتضرر. ولهذا النظام مزيتان تتجلى أولاهما في أنه يخفف من حدة ازدواجية القضاء وتوزيع الاختصاصات حيث يجوز للمتضرر على السواء ان يرفع دعوى على العون أمام المحكمة العادية أو على الادارة أمام المحكمة الادارية. وتتجلى مزيته الثانية في أنه يبعد احتمال إعسار العون ولايعمل في المغرب بنظام هذا الجمع بين المسؤوليتين لأنه ممنوع بموجب النصوص وغير مفيد في آن واحد.

وهنا ينبغي التذكير من جديد بالفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود الذي ينص على ما يلي: مستخدمو الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم. ولاتجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند إعسار الموظفين المسؤولين عنها. فالمنع إذن واضح وليس قابلا للمناقشة لأن إلقاء المسؤولية الشخصية على الأعوان يقصي مسؤولية الادارة في حالة انعدام خطإ مرفقي يعزى الى الادارة (الحالة السابقة). ولكن عندما يكون العون وحده مسؤولا فإن مسؤولية الادارة لايمكن أن تضاف الى مسؤوليته. غير أن العنصر الأخير من هذا النص نفسه يجرد نظام الجمع بين المسؤوليتين من أهم فوائده لأنه يمكن أن تتابع الادارة ولو في الحالة التي يكون فيها العون معسرا، فلو وجد مثل هذا النص في فرنسا لما أتيح لنظرية الجمع بين المسؤوليتين أن ترى النور، ومن الواضح أن الفائدة الأخرى التي ينطوي عليها نظام الجمع بين المسؤوليتين ألا وهي التخفيف من مساوىء ازدواجية القضاء لاتعرف في المغرب كذلك، نظرا لمبدأ وحدة القضاء. وقد سبقت الاشارة الى أنه في حالة تردد المتضرر في وصف الخطإ الشخصي أو الخطإ المرفقي بتصرف يلحق ضررا يعمل بالحل البسيط المتعلق بإقامة دعويين أمام نفس القاضي احداهما موجهة ضد الادارة والاخرى موجهة ضد العون بحيث يجوز للمحكمة أن تدين أحدهما على أساس الفكرة التي تكونها عن طبيعة الخطإ.

وهكذا ففي حالة خطإ شخصي، مثبت بصفة قانونية يكون هو السبب الوحيد في الضرر باستثناء كل خطإ يرتكبه مرفق الادارة، تجوز ادانة العون وحده وليس الادارة. وهذا ماتلخصه محكمة الاستئناف بالرباط في صيغة موجزة: تتنافى المسؤوليتان بعضهما مع بعض (محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 17 يناير 1958 – شامبو «مجلة المحاكم المغربية 1958 – الصحيفة 71) ولايمكن أن تبرز مسؤولية الادارة الا بصفة ثانوية لضمان قدرة العون على الأداء في حالة إثبات هذا الاعسار بحيث يتعين على المتضرر قبل كل شيء أن يحاول الحصول على التنفيذ ضد الموظف ولايطلب من الأدارة الاداء عنه (1) إلا اذا تعذر هذا التنفيذ.

ويظهر أن نظام مسؤولية الادارة الذي اشترك في إقامته كل من القانون والقضاء نظام مرض في مجموعه، غير أنه ينبغي مرة أخرى التساؤل عما اذا كانت الممارسة تبرر التقدير الملائم الذي يمكن استخلاصه من الدراسة النظرية. وبعبارة أخرى ينبغي أن تطرح بكل وضوح مسألة معرفة ما اذا كانت الأحكام الصادرة عن المحاكم بالزام الادارة بدفع تعويضات تنفذ أو لا تنفذ. غير أن هناك أفكارا بسيطة تضبط هذا المشكل فاذا كان لاينازع في أن لأحكام المحاكم قوة الشيء المقضي تجاه الادارة وأنها ملزمة بتنفيذها فليست هناك أية وسيلة لاجبارها على ذلك، لأن الادارة هي التي تحتكر القوة، وليس في الامكان طبعا أن تستعمل ضدها أسلحة تملكها. وهذا معناه أن الأمر يقتضي الاستسلام الى إرادة الادارة وانتظار رحمتها. وينبغي التسليم بأن الادارة تؤدي ديونها تلقائيا ولكن التسليم بذلك لايفيد اثباته وتأكيده لأن الادارة، مما لاشك فيه، تبدي على الأقل بعض سوء النية في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. ومتى أتيحت الفرصة للمجلس الأعلى، وجه انتقادات شديدة وصارمة بشأن هذه التصرفات التي تخول الحق في تعويضات جديدة «حيث أن تجاهل السلطة الادارية للأحكام الابتدائية والنهائية المكتسبة قوة الشيء المحكوم به والمذيلة بصيغة التنفيذ يعد ماعدا في ظروف استثنائية شططا في استعمال السلطة بخرق القوانين الأساسية للتنظيم القضائي ومسطرته التي يرتبط بها النظام العمومي ارتباطا وثيقا وأن هذا التجاهل يمكن أن يسند اليه سواء في تقديم طلب إبطال أو في إقامة دعوى للمطالبة بالتعويض حسب القواعد الخاصة بكلا الطعنين (المجلس الأعلى بتاريخ 9 يوليوز 1959 – كيرا – مجموعة أحكام المجلس الأعلى – الصحيفة 58).

---

(1) لانتقاد هذا الحل والدفاع عن تطبيق نظام الجمع بين المسؤوليات في المغرب– راجع رونارد بايين: التجربة المغربية في وحدة القضاء وفصل المنازعات باريس 1964 – ص 76 إلى 81.

- cf, Renard-Payen: L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, Paris 1964, pp. 76 à 81.

وهكذا يظهر أن حالات عدم التنفيذ ليست كثيرة. ويفسر السيد العنتري ذلك (الأطروحة المشار اليها آنفا) بفصل الآمرين بالصرف والمحاسبين من جهة وبكون العديد من الأضرار تغطيها التأمينات من جهة أخرى. ويقترح كذلك اعتماد الحل الجزائري الذي يتجلى في أمر 17 يونيو 1975 الصادر باحداث مسطرة لتنفيذ العقوبات المالية المحكوم بها على المؤسسات العمومية بحيث يقتطع مبلغ العقوبة من حساب للخزينة مرصد لأمور خاصة يحمل عنوان «تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الخواص ضد الدولة وبعض المؤسسات». وتسترجع المبالغ المدفوعة في هذا الصدد من ميزانية الشخص العمومي المعسر (1). وبطبيعة الحال فان الالتجاء الى إثارة المسؤولية الشخصية للعون الذي يرفض تنفيذ الحكم ينظر اليه كذلك كما هو الشأن فيما يتعلق بالشطط في استعمال السلطة (أنظر ما سبق).

(1) راجع ماهيو: دروس في المنازعات الادارية – الطبعة الثانية – الجزائر – 1981 ص 234.
- cf. Mahiou (A): Cours de contentieux administratif, 2e éd. O.P.U. Alger, 1981. p. 234.

فهـــــرس

الصفحة

تقديم 3

مقدمة عامة

الفرع الأول: ميدان القانون الاداري 5
الفقرة 1: القانون الاداري–قانون الادارة 5
الفقرة 2: ليس القانون الاداري كل قانون الادارة 6
الفقرة 3: ليس القانون الاداري قانون الادارة وحدها 7
الفرع الثاني: مميزات القانون الاداري 8
الفقرة 1 : قانون يرتكز على التوفيق بين السلطة والحرية 8
الفقرة 2: قانون متوسع 10
الفقرة 3: قانون متطور 10
الفقرة 4: قانون حديث 11
الفرع الثالث: القانون الاداري والادارة 13
الفقرة 1: الادارة «ظاهرة بشرية» 14
الفقرة 2: الادارة «نشاط تقني» 14

القسم الأول

عناصر النظام الاداري

مقدمـــة 16

الجزء الأول

التنظيم الاداري

مقدمـــة 19

الفرع الأول: المبادىء العامة للتنظيم الاداري 19

الفقرة 1: المركزية 20

أ: تركيز السلطة الادارية 20

ب: عدم التركيز 21

الفقرة 2: اللامركزية 21

أ: استقلال الجماعات المحلية 21

ب: حدود اللامركزية 22

ج: مدلول اللامركزية 26

الفرع الثاني: تكوين التنظيم الاداري المغربي 29

الفقرة 1: إدارة الإيالة الشريفة 29

أ: الادارة المركزية: المخزن 30

ب: الادارة المحلية 31

الفقرة 2: الاصلاحات الادارية للحماية 33

أ: الادارة المركزية 34

ب: الادارة الترابية 35

ج: الادارات المستقلة 39

الباب الأول

السلطة المركزية

الفرع الأول: تطور التوزيع الدستوري للسلطة التنفيذية 42

الفقرة 1: السلطة التنفيذية من خلال دستور 1962 42
أ: رئاسة مجلس الوزراء 42
ب: اختصاصات الملك في الميدان الاداري 42
ج: الاختصاص الاداري للملك في الفترة الاستثنائية 43
الفقرة 2: السلطة التنفيذية من خلال دستور سنة 1970 44
أ: الملك «الممثل الأسمى للأمة» 44
ب: الملك يمارس السلطة التنظيمية 44
الفقرة 3: كيفيات ممارسة السلطة التنفيذية 45
الفرع الثاني: توزيع السلطة التنفيذية في دستور 10 مارس 1972 47
الفقرة 1: الملك 47
أ: مشاركة الملك في السلطة التنفيذية 48
ب: الطبيعة القانونية للمقررات الملكية في الميدان الاداري 51
الفقرة 2: الحكومة 53
أ: الوزير الأول 54
1: اختصاصات الوزير الأول 54
2: مصالح الوزير الأول 59
ب: أعضاء الحكومة 63
1: الوزراء 63
2: كتاب الدولة ونواب كتاب الدولة 64
ج: التشكيلات الحكومية 65
الفرع الثالث: الادارات المركزية 66
الفقرة 1: المصالح الوزارية 66
أ: احداث المصالح الوزارية 66
ب: التخصص الوزاري ووحدة العمل 68
ج: القطاعات الادارية الكبرى 69

الفقرة 2: الوزير 71
أ: سلطة التعيين 71
ب: سلطة اصدار التعليمات 72
ج: السلطة التنظيمية 72
د: سلطة التدبير 73
هـ: ممارسة السلطات الوزارية 74
الفقرة 3: ديوان الوزير 75
الفقرة 4: المصالح المركزية 76
أ: بنية المصالح المركزية 77
1: الكاتب العام 77
2: توزيع المهام 77
3: إصلاح بنيات المصالح المركزية 79
ب: موظفو المصالح المركزية 80
الفقرة 5: الأجهزة الاستشارية 84
أ: تركيب المجالس 84
ب: اختصاصات الأجهزة الاستشارية 84
الفرع الرابع: الأجهزة المحلية لادارة الدولة 85
الفقرة 1: المصالح الخارجية للادارات المركزية 85
أ: تحديد الدوائر الادارية 85
ب: مشكل اعداد التراب الوطني والجهوية 89
ج: تنسيق عمل المصالح الخارجية 90
الفقرة 2: التقسيم الاداري للمملكة 92
الفقرة 3: رجال السلطة 95
أ: النظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية 95
ب: اختصاصات رجال السلطة 100
الفرع الخامس: الانعاش الوطني 106
الفقرة 1: أهداف الانعاش الوطني 106
الفقرة 2: المناهج والوسائل 107

النجاح يا رب

أ: المجلس الأعلى للانعاش الوطني والتخطيط 107
ب: المجلس الاقليمي للانعاش الوطني 108
ج: المستوى الاداري المستمر 108
د: انجاز الأشغال 110
الفرع السادس: مشاكل الادارة 110
الفقرة 1: تحديث الادارة 111
أ: تنمية بنيتها الأساسية الفكرية 111
ب: اعادة تنظيم البنية الأساسية العملية 112
الفقرة 2: ادماج الادارة في المجتمع 113
أ: إقامة الادارة الترابية 114
ب: ربط الاتصال بين الادارة والمجتمع 114
الفقرة 3: الاصلاح الاداري 116

الباب الثاني

الجماعات المحلية

الفرع الأول: تنظيم العمالات والأقاليم 120
الفقرة 1: المجلس الاقليمي 125
أ: تركيب المجلس الاقليمي 125
ب: تسيير المجلس الاقليمي 127
ج: اختصاصات المجلس الاقليمي 128
الفقرة 2: العامل كجهاز تنفيذي للاقليم 133
أ: إخبار المجلس 133
ب: تحضير عمل المجلس 134
ج: تنفيذ مقررات المجلس 135
الفقرة 3: الوصاية على الاقليم 135
أ: الوصاية على الأشخاص 135
ب: الوصاية على الأعمال 136
ج: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في ميدان الوصاية 138

الفقرة 4: الدعاوى القضائية المقامة على الاقليم 140
الفقرة 5: تقدير اللامركزية الاقليمية 141
الفقرة 6: مشروع الاصلاحات 143
الفرع الثاني: التنظيم الجماعي 144
الفقرة 1: المجلس الجماعي 147
أ: تركيب المجلس الجماعي 148
ب: تسيير المجلس الجماعي 150
ج: اختصاصات المجلس الجماعي 153
الفقرة 2: رئيس المجلس الجماعي 158
أ: النظام الأساسي واختصاصات رئيس المجلس الجماعي 159
ب: اختصاصات السلطة المحلية 162
الفقرة 3: الوصاية على الجماعات 163
أ: الوصاية على الأشخاص 163
ب: الوصاية على أعمال المجلس الجماعي 164
ج: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة في ميدان الوصاية 168
الفقرة 4: الدعاوى القضائية المقامة ضد الجماعات (إحالة) 169
الفقرة 5: تقدير اللامركزية الجماعية 169
أ: الجماعات الحضرية 170
ب: الجماعات القروية 171
الفرع الثالث: التعاون الجماعي 174
أولا: نقابة الجماعات أو الأقاليم 175
الفقرة 1: تأسيس النقابة 175
الفقرة 2: أجهزة النقابة 175
الفقرة 3: تسيير النقابة 175
ثانيا: المجموعة الحضرية للدار البيضاء 177
ثالثا: النظام الخاص بالعاصمة 179

الباب الثالث

المؤسسة العمومية

الفرع الأول: احداث المؤسسة العمومية 181

الفقرة 1: احداث المؤسسات العمومية الوطنية 181

أ: قبل 1962 181

ب: الاختصاص التشريعي المنصوص عليه ضمنيا في دستور 1962 181

ج: الاختصاص التشريعي المنصوص عليه صراحة في دستور 10 مارس 1972 183

الفقرة 2: احداث المؤسسات العمومية المحلية 184

الفرع الثاني: الغرض من المؤسسة العمومية 184

الفقرة 1: تخصص المؤسسة العمومية 185

أ: مبدأ التخصص 185

ب: تطبيقات مبدأ التخصص 186

الفقرة 2: تنوع المؤسسات العمومية 187

أ: قطاعات النشاط 187

ب: أنواع المهام 187

ج: الطبيعة القانونية لأنشطة المؤسسات العمومية 187

الفرع الثالث: استقلال المؤسسة العمومية 190

الفقرة 1: الأجهزة واختصاصاتها 190

أ: المجلس الاداري 190

ب: المدير 191

ج: اللجنة التقنية أو اللجنة الادارية 192

الفقرة 2: التدبير المالي 192

الفقرة 3: ممتلكات المؤسسة العمومية 195

الفقرة 4: أعوان المؤسسة العمومية 196

أ: النظام الأساسي للمستخدمين 196

ب: الطبيعة القانونية لمختلف فئات المستخدمين 199

الفقرة 5: امتيازات السلطة العمومية 203

الفرع الرابع: مراقبة المؤسسة العمومية 203
الفقرة 1: المراقبة على الأجهزة 204
الفقرة 2: المراقبة على الأعمال 205
الفرع الخامس: تقدير المؤسسة العمومية 208
الفقرة 1: مدلول المؤسسة العمومية 208
الفقرة 2: صعوبات التنفيذ 209

الجزء الثاني

نشاط الادارة

الباب الأول

الشرطة الادارية

الفرع الأول: مفهوم الشرطة الادارية 216
الفقرة 1: الشرطة الادارية والشرطة القضائية 216
أ: مبدأ التمييز 216
ب: الغاية من التمييز 217
الفقرة 2: الشرطة العامة والشرطة الخاصة 219
الفرع الثاني: سلطات الشرطة 220
الفقرة 1: سلطات الشرطة العامة 220
أ: الوزير الأول 220
ب: السلطات المحلية للشرطة 220
الفقرة 2: سلطات الشرطة الخاصة 224
الفقرة 3: تنازع سلطات الشرطة 225
أ: تنازع سلطات الشرطة العامة 225
ب: تنازع سلطات الشرطة الخاصة 225
ج: تنازع سلطات الشرطة العامة والشرطة الخاصة 226

الفرع الثالث: وسائل سلطات الشرطة 226
الفقرة 1: تدابير الشرطة 227
أ: نوعية تدابير الشرطة 227
ب: العقوبات عن المخالفة لتدابير الشرطة 228
ج: تنفيذ تدابير الشرطة 229
د: مراقبة تدابير الشرطة 229
الفقرة 2: عمليات الشرطة 232
أ: هيئة الأعوان التي تؤلف القوة العمومية 232
ب: استعمال القوة العمومية 234

الباب الثاني

المرفق العمومي

الفرع الأول: مفهوم المرفق العمومي 236
الفقرة 1: المفهوم التقليدي للمرفق العمومي 236
أ: نشاط المرفق العمومي 237
ب: هيئة المرفق العمومي 237
ج: النظام القانوني للمرفق العمومي 238
الفقرة 2: تطور مفهوم المرفق العمومي 238
أ: المفهوم الواسع للصالح العام 239
ب: تقهقر مفهوم المرفق العمومي 239
ج: المفهوم الحالي للمرفق العمومي 241
الفرع الثاني: المبادىء الأساسية للمرفق العمومي 242
الفقرة 1: استمرارية المرفق العمومي 242
أ: المبدأ 242
ب: استمرارية المرفق العمومي وصعوبات تسييره 243
ج: استمرارية المرفق العمومي والظروف الاستثنائية 244

د: استمرارية المرفق وحق الاضراب 244
الفقرة 2: مبدأ المساواة 247
أ: المساواة في ولوج وظائف المرفق العمومي 247
ب: المساواة في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي 247
ج: المساواة أمام أعباء المرفق العمومي 248
الفقرة 3: مبدأ الملاءمة 249
الفرع الثالث: تنظيم وتسيير المرفق العمومي 250
الفقرة 1: إحداث المرفق العمومي 250
الفقرة 2: طرق تدبير المرفق العمومي 251
أ: الاستغلال المباشر 251
ب: المؤسسة العمومية (تذكير) 252
ج: طريقة منح الامتياز 252
د: الاستغلال غير المباشر 259
هـ: الاستغلال المختلط 259
و: تدبير المرفق بواسطة هيئة خاصة 260

الباب الثالث

وظيفة الحث والتوجيه

الفرع الأول: المساهمة في الأنشطة الاقتصادية 264
الفقرة 1: المرافق العمومية الصناعية والتجارية 265
الفقرة 2: الانشطة الاقتصادية 265
الفقرة 3: الأنشطة المالية 266
الفرع الثاني: القانون الاطار 266
الفرع الثالث: التخطيط والجهوية 270
الفقرة 1: مدلول التخطيط 270
الفقرة 2: التنظيم الاداري للتخطيط والتنمية الجهوية 273

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

أ: الادارة المركزية للتخطيط 273
ب: تكييف الادارة مع متطلبات التنمية الجهوية 275
ج: تنفيذ مراحل التخطيط 277

الجزء الثالث
وسائل عمل الادارة

الباب الأول

أعمال الادارة

الفرع الأول : القرار الانفرادي 282
الفقرة 1: اعداد القرار الانفرادي 284
أ: اختصاص السلطة الادارية 284
ب: شكل القرار الانفرادي 287
ج: دخول القرار الانفرادي حيز التطبيق 289
الفقرة 2: أثر القرار الانفرادي 292
أ: القوة القانونية للقرار الانفرادي 292
ب: تنفيذ القرار الانفرادي 293
الفقرة 3: إنهاء العمل بالقرار الانفرادي 297
الفرع الثاني : العقود 297
الفقرة 1: التمييز بين العقود الخاصة التي تبرمها الادارة والعقود الادارية 299
أ: طبيعة العقد ناتجة عن نص صريح أو عن تعبير صريح عن إرادة الادارة 300
ب: طبيعة العقد ناتجة عن موضوعه 300
ج: طبيعة العقد ناتجة عن بنوده 301
د: أهمية كل من العقود الادارية والعقود الخاصة 302
الفقرة 2 : إبرام العقود 302
أ: المميزات العامة للصفقات 304

ب: شروط ممارسة حق التعاقد 310
الفقرة 3: تنفيذ العقد 322
أ: التزامات المتعاقد مع الادارة 323
ب: حقوق المتعاقد وواجبات الادارة 327
ج: الاخلال بتنفيذ العقد 330
الفقرة 4: المنازعات المتعلقة بالعقود 333
أ: القضاء المختص 334
ب: مدى اختصاصات قضاء التعويض 337

الباب الثاني

الوظيفة العمومية

الفرع الأول : مختلف أصناف الأعوان العاملين بالادارات 342
الفقرة 1: الأعوان الخاضعون للقانون العام 343
أ: الموظفون 343
ب: الأعوان الغير الموظفين الخاضعين للقانون العام 345
الفقرة 2: الأعوان الخاضعون للقانون الخاص 347
الفرع الثاني : تنظيم الوظيفة العمومية 347
الفقرة 1: الوضعية القانونية للموظف 348
أ: الموظف في خدمة الدولة 349
ب: ضمانات الموظف 349
الفقرة 2: تطبيق النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية 350
أ: الموظفون الخاضعون للنظام الأساسي العام 350
ب: كيفيات تطبيق النظام الاساسي العام 351
ج: شروط تطبيق النظام الأساسي العام 355
الفقرة 3: هياكل الوظيفة العمومية 358
أ: الأجهزة 358

ب: مبادىء تنظيم الحياة الادارية 362
الفرع الثالث : الحياة الادارية للموظف 366
الفقرة 1: التوظيف 366
أ: شروط التوظيف 366
ب: كيفيات التوظيف 367
ج: مشاكل التوظيف 369
د: التعيين 373
الفقرة 2: الترقي 374
أ: مشاكل الترقي 375
ب: النظام القانوني للترقي 376
الفقرة 3: وضعيات الموظف 381
أ: وضعية مزاولة النشاط 381
ب: وضعية الالحاق 382
ج: التوقف المؤقت عن العمل (وضعية الاستيداء) 383
د: وضعية التجنيد 384
الفقرة 4: الانقطاع عن العمل 385
أ: الاحالة على التقاعد 385
ب: الفصل عن العمل 386
ج: العزل 386
د: الاستقالة 386
الفرع الرابع : واجبات الموظفين والعقوبات التأديبية 388
الفقرة 1: واجبات الموظف المهنية 388
أ: واجب قيام الموظف بعمله 388
ب: احترام السلطة التسلسلية 390
الفقرة 2: الواجبات المفروضة على الموظف في حياته الخاصة 390
أ: السر المهني 390
ب: المنع من مزاولة نشاط مهني متعارض 391
الفقرة 3: الموظف والحريات العامة 392

أ: حرية الرأي 392
ب: الحرية النقابية 393
الفقرة 4: المسؤولية التأديبية 395
أ: المعالم العامة للمسؤولية التأديبية 395
ب: الخطأ التأديبي 395
ج: العقوبة التأديبية 396
د: المسطرة التأديبية 398
هـ: الطعون القضائية 400
و: المسؤوليات المختلفة 400
الفرع الخامس : الامتيازات الممنوحة للموظفين 402
الفقرة 1: الامتيازات القانونية 402
الفقرة 2: الامتيازات المادية 403
أ: الأجرة 403
1: مبادىء عامة 403
2: نظام الأجور من 1956 الى 1973 404
3: اصلاح نظام الأجور 406
ب: رواتب التقاعد 411
1: مظاهر النقص الملاحظة في نظام رواتب التقاعد الناتج عن ظهير 1950 411
2: اصلاح نظام رواتب التقاعد 412

الباب الثالث

ممتلكات الادارة

الفرع الأول : النظام القانوني لممتلكات الادارة 417
الفقرة 1: التمييز بين الملك العام والملك الخاص 417
أ: الاملاك المعدة لاستعمال الجميع 418

ب: التطبيقات القضائية لمبدإ التخصيص لاستعمال الجميع 420
ج: تحقيق الغرض من تخصيص الأملاك 424
الفقرة 2: حق الأشخاص العموميين في الأملاك العامة 425
أ: الاعتراف بحق الملكية في الملك العمومي 426
ب: مميزات الملكية الادارية 426
ج: أصحاب حق الملكية 427
الفقرة 3: محتوى الأملاك العامة 427
أ: مختلف أصناف الأملاك 427
ب: تحديد الأملاك العامة 428
الفقرة 4: استعمال الأملاك العامة 430
أ: الاستعمال الجماعي للأملاك العامة 431
ب: الاستعمال الانفرادي للأملاك العامة 433
الفقرة 5: حماية الأملاك العامة 436
أ: الحماية المرتبطة بمميزات الملكية الادارية 436
ب: الحماية الجنائية 437
ج: جوار الأملاك العامة 438
الفقرة 6: الأملاك الخاصة 438
أ: ملكية الأملاك الخاصة 439
ب: تدبير الأملاك الخاصة 442
ج: حماية الاملاك الخاصة 444
الفرع الثاني: الحيازة القسرية للأملاك من لدن الادارة 444
الفقرة 1: نزع الملكية من أجل المنفعة العامة 445
أ: شروط نزع الملكية 447
ب: المرحلة الادارية لنزع الملكية 449
ج: المرحلة القضائية 454
د: عوارض المسطرة العادية لنزع الملكية 458
الفقرة 2: التسخير 459

أ: عمليات التسخير العسكرية 460
ب: عمليات التسخير المدنية 460
ج: تنظيم البلاد وقت الحرب 461
الفرع الثالث : الأشغال العمومية 461
الفقرة 1 : مفهوم الأشغال العمومية 462
أ: عناصر مفهوم الأشغال العمومية 462
ب: الشغل العمومي والمنشأة العمومية 465
الفقرة 2 : كيفيات تنفيذ الأشغال العمومية 465
الفقرة 3: امتيازات الأشغال العمومية 466
أ: الاحتلال المؤقت 466
ب: استرجاع زائد القيمة 468
ج: حماية المنشأة العمومية 468
الفقرة 4: المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية. 469

القسم الثاني

المنازعات الادارية

مقدمة 470

الجزء الأول

خصوصية المنازعات الادارية

الباب الأول

الأساس القانوني للمنازعات الادارية

الفرع الأول: فترة ما قبل الحماية 473
الفرع الثاني: الحماية 474

الفرع الثالث: المغرب المستقل 477
الفقرة 1: ملاءمة التنظيم القضائي لمعطيات الاستقلال
1956-1957 477
الفقرة 2: تبسيط وانسجام التنظيم القضائي-اصلاحات
سنة 1974 479

الباب الثاني

ميدان المنازعات الادارية

الفرع الأول: معيار المرفق العمومي وحدوده 484
الفقرة 1: التدبير الخاص 485
أ: اللجوء العرضي للقانون الخاص 485
ب: اللجوء العادي للتدبير الخاص 486
الفقرة 2: تدبير شؤون المرافق العمومية من لدن هيئات خاصة 487
أ: الهيئات الخاصة المسيرة لمرافق عمومية والمستفيدة
من امتيازات السلطة العامة 487
ب: الهيئات الخاصة التي تدبر شؤون مرفق
عمومي صناعي أو تجاري 488
الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على معيار المرفق العمومي 489
الفقرة 1: نظرية أعمال التعدي 490
الفقرة 2: المبدأ الذي يستوجب أن يكون القاضي الذي ينظر في
الدعوى الأصلية هو الذي ينظر في الدعوى التبعية 491
أ: تقدير الشرعية 492
ب: مشكل الدعوى المدنية المضافة إلى الدعوى
الجنائية 496
الفقرة 3: الاستثناءات المختلفة 498
أ: الاستثناءات الواردة لفائدة القضايا المدنية 498
ب: الاستثناءات الواردة لفائدة القضايا الادارية 499

الباب الثالث

مظاهر المنازعات الادارية

الفرع الأول: حدود المنازعات الادارية 500

الفقرة 1: الطرق غير القضائية لتسوية النزاعات الادارية 500

أ: الطعون الادارية 500

ب: سحب المقررات الادارية 501

ج: التحكيم 502

الفقرة 2: المقررات غير القابلة للطعن 502

الفرع الثاني: اشكال المنازعات الادارية 503

الفقرة 1: فائدة التمييز 503

الفقرة 2: معيار التمييز بين النوعين من المنازعات 505

أ: التوجيهات العامة 505

ب: الحالات الخاصة 506

الجزء الثاني

المنازعات المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة

الباب الأول

المميزات العامة للطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

الفرع الأول : الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعن يدخل في نطاق القانون العادي 510

الفقرة 1: النصوص الصادرة قبل احداث الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة 511

الفقرة 2: النصوص الصادرة بعد سنة 1957 512

الفرع الثاني: الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة غير موقف للتنفيذ 512
الفرع الثالث : الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة طعن للالغاء 514
الفقرة 1: آثار إلغاء القرار الاداري 515
أ: التحليل النظري لآثار الالغاء 515
ب: آثار الالغاء على المستوى العملي 518
الفقرة 2: آثار رفض الطعن 519

الباب الثاني

شروط قبول الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

الفرع الأول : الشروط المتعلقة بالطاعن 521
الفرع الثاني : الشروط المتعلقة بالقرار موضوع الطعن 523
الفقرة 1: استثناء القرارات التي لاتشكل قرارات إدارية 524
أ: استثناء الأعمال التشريعية 524
ب: استثناء جميع القرارات التي يتخذها الملك في نطاق القضايا الادارية 528
ج: استثناء الأعمال القضائية 530
د: التذكير باستثناءات أخرى 532
الفقرة 2: استثناء الأعمال الادارية التي لاتشكل قرارات 533
الفرع الثالث : الشروط المتعلقة بالمسطرة 535
الفقرة 1: الطعن الاداري الأولي 535
الفقرة 2: الآجال 537
أ: بداية الآجال 537
ب: مدة الآجال 539
الفقرة 3: اشكال الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة 540

الفرع الرابع: الشرط المتعلق بانعدام الطعن الموازي 542

الباب الثالث

حالات إمكانية الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة

الفرع الأول: عدم الاختصاص أو العيب المرتبط بصاحب القرار ... 546
الفقرة 1: اغتصاب السلطة 547
الفقرة 2: عدم الاختصاص النوعي 547
الفقرة 3: عدم الاختصاص الزمني 549
الفرع الثاني: عيب الشكل 550
الفقرة 1: المسطرة الواجب اتباعها في اعداد القرار 550
أ: المراحل المنصوص عليها في القانون 550
ب: المراحل التي تفرضها المبادىء العامة 551
الفقرة 2: الشكليات المتعلقة بصدور القرار 552
أ: بيان الأسباب 552
ب: الاشهار 552
الفقرة 3: آثار اغفال القيام بالشكليات 553
أ: إغفال الاشهار 553
ب: إغفال الاجراءات الجوهرية 554
ج: إغفال الاجراءات الاضافية 554
الفرع الثالث: الانحراف في استعمال السلطة 555
الفرع الرابع: عيب السبب 558
الفقرة 1: الخطأ الفعلي 558
الفقرة 2: الخطأ القانوني 560
الفقرة 3: الخطأ في التكييف 562
الفرع الخامس: العيب المتعلق بموضوع القرار أو خرق القانون 565
الفرع السادس: تقدير الطعن من أجل الشطط في استعمال السلطة 567

الجزء الثالث

قضاء التعويض

الباب الأول

المميزات العامة للمسؤولية في القضايا الادارية

الفرع الأول : ضرورة وجود مسؤولية للادارة 573
الفقرة 1: هل التعويض واجب؟ 573
الفقرة 2: من يتحمل التعويض؟ 574
الفقرة 3: الأجوبة التشريعية 575
الفرع الثاني : نظام المسؤولية الادارية 575
الفقرة 1: الاطروحات الموجودة 576
الفقرة 2: الحلول القضائية 579

الباب الثاني

حالات مسؤولية الادارة

الفرع الأول : المسؤولية عن الخطإ 581
الفقرة 1: ميدان تطبيق المسؤولية عن الخطإ 581
أ: عدم مسؤولية الدولة بصفتها مشرعا 582
ب: عدم المسؤولية بحكم الوظيفة القضائية 582
ج: عدم المسؤولية بفعل أعمال الحكومة 584
د: عدم المسؤولية بفعل المقررات الملكية 585
الفرع الثاني : مفهوم خطإ الادارة 586
أ: الأخطاء المرتكبة في الأعمال القانونية 586
ب: الخطأ الناتج عن عمل مادي 587
ج: اثبات الخطإ 589

الفرع الثالث : المسؤولية بدون خطإ 590
الفقرة 1: الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية 590
أ: الأضرار الدائمة 591
ب: الأضرار العرضية اللاحقة بالغير 591
ج: الأضرار العرضية اللاحقة بالمستعملين 592
الفقرة 2: المخاطر غير العادية الناتجة عن الجوار 593
الفقرة 3: استعمال الاشياء الخطيرة 595
أ: استعمال الاسلحة من طرف الشرطة 595
ب: استعمال علاج خطير 596
الفقرة 4: الأضرار اللاحقة بأعوان الادارة 597
الفقرة 5: رفض تنفيذ الأحكام القضائية 599
الفقرة 6: الأضرار الناتجة عن الاضطرابات 600
الفقرة 7: الاضرار اللاحقة بتلاميذ المدارس 601
الفقرة 8: المسؤولية بحكم القوانين 602

الباب الثالث

إبراز مسؤولية الادارة

الفرع الأول : التعويض عن الضرر 603
الفقرة 1: تحديد المسؤولية عن الضرر 603
أ: أسباب الاعفاء من المسؤولية 603
ب: وضعية المتضرر 604
ج: تحديد الجماعة العمومية المسؤولة 605
الفقرة 2: تحديد الضرر 606
الفقرة 3: كيفيات منح التعويض 606
الفرع الثاني : المسطرة المتبعة 607

خزانة كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية

الباب الرابع

المسؤولية الشخصية لأعوان الادارة

الفرع الأول : تحديد الخطإ الشخصي 612

الفرع الثاني : العلاقة بين مسؤولية العون الشخصية ومسؤولية الادارة 614

الفقرة 1: اشتراك الادارة والعون في ارتكاب الخطإ 615

الفقرة 2: حلول مسؤولية الادارة محل مسؤولية العون 616

فهرس 619