النشاط الإداري

الدكتور. العباس الوردي

أستاذ التعليم العالي محاضر مؤهل- جامعة محمد الخامس - الرباط

كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية –

السويسي- الرباط

طبعة 2025

تقديـــم

يأتي هذا الإصدار " النشاط الإداري ليؤكد الحاجة إلى مثل هذا النوع من الإنتاج المعرفي، في إطار العلاقة الرابطة بين الإدارة من جهة وعلاقتها بالتدبير المعقلن لحاجيات المواطنين والمرتفقين مع الإدارات والمصالح العمومية من جهة ثانية، ضمن سياق مسائل لمدى استثمار مختلف الفاعلين الرسميين وغير الرسميين، لما تتيحه القوانين والتشريعات الوطنية من مكتسبات تعزز التواصل بين الإدارة والمواطن وخلق إدارة خدماتية تسعى الى اشباع حاجيات المواطنين.

في هذا السياق، تجدر الإشارة على أن التشريع المغربي دأب على تأطير هذا المجال العلائقي بمجموعة من القوانين انطلقت من سنة 1913، من خلال المادة الثامنة من ظهير 12 غشت 1913 المتعلق بالتنظيم القضائي[1] التي بموجبها تم إحداث نوع من واحد من المحاكم وهي المحاكم العصرية، التي تم منحها في نفس الوقت اختصاصات في المادة الإدارية إلى جانب الاختصاصات المدنية، فهذه المادة تعتبر أول نص قانوني تطرق للقانون الإداري بالمغرب، لتتوالى بعدها النصوص القانونية المؤطرة لهذا الموضوع، وفي هذا المضمار صدر ظهير 1914 المتعلق بالملك العام، وفي نفس السنة صدر ظهير نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، كما عرفت سنة 1924 صدور الظهير المتعلق بالمنازعات الضريبة.

ومنذ فجر الاستقلال وحتى يومنا هذا، وضع المغرب ترسانة قانونية متماسكة ترنو التأسيس لبناء دولة الحق والقانون، وإيجاد حلول موضوعية لإشكالية العلاقة بين الإدارة والمرتفقين التي تعد من بين أهم الانشغالات الراهنة سواء على الصعيد الحكومي أو المجتمع، ومن بين أهم المراحل التي مرت منها محطات إصلاح الإدارة العمومية المغربية وتأهيلها نذكر كالتالي:

- سنة 1981: تشكيل لجنة وطنية لإصلاح الإدارة العمومية، إذ فحصت المشاكل التي تواجه الإدارة، وأصدرت مجموعة من التوصيات، تمحورت حول المشاكل القانونية ؛
- سنة 1995: أصدر البنك الدولي تقريرا حول الإدارة العمومية، رصد فيه مجموعة من الاختلالات البنيوية التي عرفتها الإدارة منها: عدم فعالية المساطر والإجراءات الإدارية، التسيير الروتيني، تمركز الخدمات وسلطة القرار بالعاصمة، ضعف الإنتاجية، إضافة إلى إشكاليات أخرى مرتبطة بنظام عدم

[1] تنص المادة المذكورة على ما يلي: " في المادة الإدارية، المحاكم التي أنشأت مختصة دون سواها في كافة النزاعات التي تهم مديونية الدولة والإدارات العامة التابعة لها..."

التمركز الإداري وتحديث نظام الوظيفة العمومية وعقلنة الموارد البشرية؛

- سنة 1999: جاءت الحكومة بفكرة" ميثاق حسن التدبير" أهم أهدافه: تخليق المرافق العمومية وعقلنة التدبير؛

- سنة 2003 : المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب، التي رصدت مجموعة من مظاهر القصور في أداء الإدارة المغربية؛

- ابتداء من سنة 2010 : ظهرت محاولات أخرى لإصلاح الإدارة، حيث أصبح خطاب إصلاح الإدارة وتحديثها أكثر جدية؛

- سنة 2018 : صدور المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري؛

- سنة 2018 : الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018- 2021.

وانطلاقا من هذه المعطيات الأساسية، يعد القانون الإداري من القوانين الحديثة النشأة ويتمحور أساسا حول الإدارة بمفهومها الواسع والشمولي، في إطار تدبيرها لحاجيات المرتفقين ووسائلها لتحقيق ذلك وكذا الرقابة القضائية على نشاطها وقراراتها، فالقانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي يعنى بالقواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تنظيمها ونشاطها باعتبارها صاحبة سلطة عامة هدفها تحقيق الصالح العام، وبذلك تكون الإدارة هي حجر الزاوية في القانون الإداري وهي الموضوع الشاغل للنسق الوطني والدولي ولاسيما بعد تطور الدولة من وظيفتها الأمنية:

(الدولة الدركية أو الحارسة) إلى الدولة المتدخلة في مختلف أوجه الأنشطة المجتمعية وكذلك تغير التنظيم الإداري للدولة.

وتبعا لذلك، فالسلطة الإدارية هي آلية تنظيمية لتدبير قضايا الشأن العام عبر بوابة المرافق العامة للدولة وذلك بهدف تنفيذ وتطبيق السياسة العامة للدولة عن طريق مجموعة من الوسائل التي تتجسد في معيارين أحدهما وظيفي والآخر مادي، وهذه الأعمال تؤدي بالضرورة لاحتكاك الإدارة بالمرتفق لتنتج علاقات وروابط متعددة، وهذه العلاقات تتجلى في صور مختلفة فهناك من يتلقى هذا النشاط في شكل خدمة عامة، ومنهم من يقوم بتقديم هذه الخدمات أي موظفي الإدارة، ومنهم من يسعى لخدمة مصالحه عن طريق الدخول في رابطة تعاقدية مع الإدارة، ومنهم من يتعرض لأضرار مادية ومعنوية من أفعال الإدارة ومنه إثبات مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها في إطار

المادة 79 من ق.ل.ع.

وارتباطا بوحدة النص، وفي اتساق تام مع البنية المدروسة في هذا المؤلف في الشق المرتبط بالمعيار المادي للمرفق العمومي، أي النشاط الإداري، هذا الأخير الذي يعبر عن مجموع الأعمال التي تقوم بها السلطات العمومية لتنظيم المجتمع قصد ضمان استمراريته، ولتحقيق ذلك تختلف طرق تدخل الإدارة لتتجلى في نوعين، إما بالتدخل المباشر وتتولى بنفسها إحداث وتدبير المشاريع وتسمى هذه الطريقة بالمرافق العمومية، وإما عن طريق فسح المجال أمام الأفراد لإشباع احتياجاتهم العامة والخواص لتدبير هذه المشاريع، في حين تكتفي هي بوظيفة الإشراف والرقابة بما يكفل تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام، وهو ما يطلق عليه بالشرطة الإدارية.

وفي سبيل تحقيق وتدبير الأهداف والوظائف المذكورة، تعتمد الإدارة على بعض الوسائل القانونية التي يمكن التمييز فيها بين قيام الإدارة بأعمال إدارية انفرادية كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية من جهة، وإمكانياتها في اللجوء للتعاقد عن طريق إبرام عقود من نوع خاص أي العقود الإدارية من جهة أخرى. هذا دون إغفال الوسائل البشرية من موظفين وأعوان عموميين، والوسائل المادية من عقارات ومنقولات مملوكة للإدارة.

وتقترن كافة هذه الوسائل بفكرة هي روح القانون الإداري والمعبر عنها بامتيازات السلطة العامة، والتي تمنح للإدارة مزايا وتفضيلات مهمة في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

وانطلاقا من هذا الأساس، تحتل فكرة المرافق العمومية مكانة بارزة في فقه القانون الإداري بحيث اعتبر العديد منهم أن القانون الإداري يجد أساسه ومنطلقه في المرفق العام، وقد توج هذا الموقف خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بظهور مدرسة المرفق العام بريادة الفقيه الفرنسي Léon DUGUIT، الذي جعل من فكرة المرفق العام معيار تطبيق أحكام القانون الإداري، إلى حد القول بأن القانون الإداري ما هو إلا قانون المرافق العامة وأن الدولة ما هي في الحقيقة إلا مجموعة من المرافق العامة[2]. إلا أن في الوقت الحالي يمكن القول أن مفهوم المرفق العام أصبح غامضا أو ما أطلق عليه بأزمة تعريف المرفق العام، لاسيما بعد اقتحام الدولة لأنشطة صناعية وتجارية لتقوم بتدبيرها وتسييرها، وكذلك إمكانية الخواص والهيئات الخاصة القيام بمهام المرفق العام، هذا الأمر كما سبق القول أنتج أزمة في التفرقة بين المرفق العام من عدمه، ويأتي هذا الكتاب لإزالة اللبس في هذا الشق من الموضوع، إضافة إلى وقوفه على

[2] بوعشيق أحمد، المرافق العامة الكبرى، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2001، ص: 48.

مختلف جوانب المرفق العام، بدء من ماهيته وأصنافه وصولا إلى طرق وأساليب تدبير المرفق العام ومبادئه الأساسية.

من جهة أخرى، تشكل الشرطة الإدارية ركيزة أساسية في الدولة الحديثة فهي تعبر عن مختلف التصرفات القانونية أو الأعمال المادية التي تقوم بها السلطة العامة المختصة من أجل حماية النظام العام، وفي هذا الإطار يتم التمييز بين المعنى العضوي والمعنى المادي للشرطة الإدارية، ولكن وإن اختلفت في المبنى إلا أنها تتفق في الهدف المتوخى من إحداث الشرطة الإدارية ألا وهو حفظ النظام العام. إن السؤال الإشكالي الناتج عن مسألة الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) يتجلى في إيجاد توازن للمعادلة الرابطة بين حقوق وحريات المواطنين وبين ضمان استقرار النظام العام، وهذا الطرح يجد جوابه في متن هذا الكتاب من خلال الوقوف المفصل على فكرة الشرطة الإدارية كمفهوم وأهداف وأصناف ووسائل لممارسة الاختصاصات وحدود هذه الممارسة.

إن الحديث عن وسائل ممارسة النشاط الإداري يدفعنا بديهيا للحديث عن القرارات الإدارية باعتبارها الوسيلة الأكثر تفعيلا من قبل الإدارة، ولما كانت القرارات الإدارية هي أعمال صادرة من جانب واحد (الإدارة) يمكن لها أن تنتج التزامات وتحمل أعباء للمواطنين دون الحاجة لموافقتهم أو إذنهم مستعملة في ذلك السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة لها، وعلاوة على ما يتمتع به القرار الإداري من خصائص كالتنفيذ الفوري والجبري، فهذا المحور لطالما طرح تساؤلات جوهرية أساسية في النشاط الإداري، كما شكل أغلب القضايا والنزاعات المرئية لدى القضاء الإداري، كما أنه يعتبر مصدر غني للاجتهادات القضائية في هذا الصدد.

بجانب القرارات الإدارية، توجد العقود الإدارية كوسيلة قانونية ثانية تعتمدها الإدارة للقيام بأعمالها وممارسة وظائفها، والتعاقد كأداة للتعامل القانوني بين الأشخاص توجد في القانون الخاص كما توجد في القانون العام، ورغم ما يتشابه بين الوسيلتين في بعض الأحكام كالرضا واعتبار نزول الإدارة منزلة الخواص وبالتالي افتراض توازن الأطراف، إلا أن ذلك لا يتحقق حيث تبقى الإدارة محتفظة بمرتبة أعلى عن الطرف الآخر تحت ذريعة امتيازات السلطة العامة، وهو ما يثير العديد من التساؤلات المحورية في الموضوع، ومن أجل الإحاطة بهذا المحور في جميع أبعاده يأتي هذا الكتاب لمقاربة وسائل النشاط الإداري بالمفهوم والأنواع وكيفية الممارسة والنظام القانوني المنظم لهذه الوسائل.

فعلى ضوء هاته المعطيات، لا يسعنا إلا أن نؤكد من جهة، على أن هذا المؤلف المتميز، يعطي

للقارئ المتأني لمحتواه الذي تبرز له قيمة هذا الكتاب وذلك انطلاقا من العديد من الاعتبارات، نذكر منها:

الاعتبار الأول: هو أن الباحث حاول الغوص في أعماق موضوع يطرح أكثر من إشكالية ويتداخل فيه البعد القانوني والإداري والترابي والحقوقي والاجتماعي مع البعد الإنساني والسياسي والأمني والمجالي والمعماري... إلخ. لكن بالرغم من التشعبات الكبيرة التي يطرحها الموضوع، فالباحث جازف بدراسته في هذا المؤلف ساعيا من ورائها إلى الجمع بين الجوانب ذات الطبيعة المعيارية والعلمية والعملية.

فأهمية هذا الكتاب تستمد إذن من أهمية الموضوع ذاته، ذلك أن كنهه يتيح فرصة سانحة لإثارة إشكالية حلحلة المعادلة الرابطة بين الإدارة والمرتفقين عن طريق احترام حقوقهم وحرياتهم من جهة وحفظ النظام العام وإشباع احتياجاتهم من جهة أخرى.

وبناء على هذا الأساس، فهذا الكتاب سيغني حتما الخزانة الجامعية المغربية كما سيفيد الطالب والأستاذ والفاعل العمومي والسياسي في الإحاطة بجوانب وقضايا الإدارة وعلاقتها بالمرتفق في صبغتها التنظيمية والإجرائية والمسطرية وذلك في الباب المتعلق وكما سبقت الإشارة إلى ذلك بالنشاط الإداري المبني على أساس المعيار الوظيفي للمرفق العام.

الاعتبار الثاني: الذي يجعل من هذا المنتوج العلمي موضوع اهتمام بالغ ويعطي أهمية متزايدة لهذا الإصدار، هو أنه أتى ليسلط الضوء على بنية دستورية تقوم بإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، فإن كانت السلطة التنفيذية دائما ما تعبر عن الحكومة إلا أن الإدارة بمختلف أصنافها هي التجسيد الفعلي والمادي لهذه السلطة، كما أنه أتى من جهة كخلاصة التأمل، انطلقت من قراءة "الواقع المتحرك" للحياة الإدارية والعملية وتتبع ورصد التطور والتغير الهيكلي والوظيفي لمؤسسة الدولة بصفة عامة والنشاط الإداري بصفة خاصة.

ومن المؤكد أن هناك علاقة جد وثيقة بين حقوق الإنسان في الشق النظري من خلال إصدار قوانين لإقرارها، أو في الشق الإجرائي والمسطري الذي تسلكه مختلف مؤسسات الدولة، والتي تعتبر الإدارة المحور الأساسي لها، انطلاقا من أن الإدارة توضع رهن إشارة الحكومة.

أما على المستوى المنهجي، يتضمن الكتاب المحتويات الأساسية والعناصر المنهجية التي ينبغي أن تتوافر في جميع المنتوجات العلمية المقدمة للإصدار، كما أنه غني بالمراجع.

وبالنسبة للأسلوب الذي حرر به الموضوع، فالملاحظ أنه يبقى إلى حد ما أسلوبا علميا واضحا ومبسطا وسليما، يسهل الفهم والاستيعاب بالنسبة للمطلع على الموضوع، كما أن الكتاب خال من

الأخطاء اللغوية والمطبعية التي يمكنها أن تتسرب عن قصد أو بدون قصد إلى الكتاب.

وفي ختام هذا التقديم، يمكن القول بعد قراءتنا لهذا الكتاب وتقييمه على المستوى المنهجي والتناول العلمي الأكاديمي الرصين، أن هذا المؤلف الذي بين أيدينا، عمل فيه جهد ظاهر كما يتضح من خلال محاوره، فهو بالتالي يستجيب في تقديرنا المتواضع لكافة الشروط والضوابط الأكاديمية والعلمية المتعارف عليها في الكتب والمراجع المقدمة للطلبة الباحثين وكذا الممارسين والمؤسسات والفاعلين السياسيين.

وهذا الكتاب، لا يسعنا إلا أن نؤكد على جدية العمل لما امتاز به من شدة الحرص والمحافظة على روح الموضوع دون إهمال العناصر التي تربط محاوره، أي محاور الموضوع ببعضها في حلقات متصلة تجذب لها القارئ وتشد بناصيته دون ملل أو عناء لما لسياق الكاتب من انسجام ووحدة وسلاسة في التعبير.

الأستاذ عبد اللطيف بكور

أستاذ القانون العام جامعة القاضي عياض ـــ مراكش الكلية متعددة التخصصات - آسفي

تقديم

يرتبط النشاط الإداري بالوظيفة الإدارية التي يمارسها أشخاص القانون العام، إما بناء على هدفها أو مضمونها، فمن ناحية تهدف الوظيفة الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة، والتي تعتبر قاعدة أساس تنطلق منها كل الأشخاص الاعتبارية العامة فيما تقوم به من وظائف ولعل من أبرزها النشاط الإداري، والذي يتميز عن النشاط الخاص، وذلك أنه في الوقت الذي يسعى فيه النشاط الخاص تحقيق المصالح الذاتية لأولئك القائمين عليه، فإن النشاط الإداري لا غاية له إلا المصلحة العامة.

ويجب مراعاة أن المصلحة العامة لا تكون في جميع الحالات هي الهدف الذي يجب أن تسعى السلطات الادارية إليه من ممارسة وظيفتها، وإنما هي تكون كذلك حين لا يحدد المشرع لها هدفا آخر يلزمها بضرورة أن تسعى إلى تحقيقه بممارسة وظيفتها، أي تطبيق مبدأ تخصيص الاهداف الذي مؤداه أنه إذا كان المشرع قد حدد هدفا لإحدى الوظائف الادارية معينا، فان السلطة الإدارية لا يمكنها ممارسة هذه الوظيفة لتحقيق هدف آخر. لعل الهدف العام للوظيفة الإدارية هو الذي يفسر سبب الاعتراف لأشخاص القانون الاداري الذين يمارسون هذه الوظيفة بامتيازات السلطة العامة التي لا يتمتع بها أشخاص القانون الخاص في ممارسة نشاطهم، أما من ناحية مضمونها لا يتوقف تمييز الوظيفة الإدارية وتحقيق ذاتها عند حد تمييزها بغايتها، وإنما هي أيضا تتميز بمضمونها الذي يتمثل في أداء خدمة عامة[3].

وعليه، فالنشاط الاداري هو: **" مجموع الأعمال التي تقوم بها السلطات العمومية، أي الدولة والجماعات العمومية التابعة لها، وذلك لتنظيم المجتمع قصد ضمان استمراريته"**، وفكرة التنظيم هذه فكرة عامة وشاملة ومن تم ينبغي أخذها في مفهومها الواسع، نظرا لما تنطوي عليه من تعدد في المهام التي تناط بالإدارة. هذه المهام التي تتعلق، من جهة بكل ما يرتبط بالجانب الأمني، ومن جهة أخرى، بمختلف الجوانب الأخرى للحياة داخل المجتمع، سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، إذ هي بهذا المعنى تقوم على أساس ما يرمي نشاط الادارة تحقيقه من أهداف ذات المصلحة العامة، هذه الأهداف تشكل تعبيرا واضحا عن التطور الذي عرفته وظائف الدولة من وظائف تقليدية- الدولة الحارسة أو الدركية – ، تقتصر على تحقيق الأمن وفض المنازعات وجباية الضرائب، الى وظائف حديثة – الدولة المتدخلة –، تقتضي تدخل الدول بشكل يؤمن الحاجيات الأساسية للأفراد داخل المجتمع،

[3] راجع / محمد الاعرج: " القانون الإداري المغربي "، منشورات مـم-إمـت، سلسلة مواضيع الساعة العدد 106، سنة 2019، ص 285

سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي[4].

وتبعا لذلك، تعتبر الإدارة وفقا للمقاربة القانونية، جهازا في يد السلطة السياسية لتحقيق المصلحة العامة، فدور الإدارة في المقام الأول هو تنوير السلطة السياسية بتوفير المعطيات التقنية والمعلومات الضرورية، وفي المقام الثاني بتطبيق القرارات المتخذة وتكييفها مع الظروف والحالات الخاصة، أما المقاربة السوسيولوجية فتنظر إلى الإدارة كجهاز للدولة، تتجسد عمليا في أفراد، لأن الدولة في حاجة إلى وسطاء وممثلين قادرين على القيادة والتقرير والعمل باسمها وجعل حضورها ملموسا[5].

كما أن تدبير شؤون المجتمع داخل أي دولة يحتاج إلى سلطات وهيئات، ووسائل توكل إليها مهمة تنظيم العلاقة الموجودة بين إدارة هذا المجتمع وبين أفراده، هذه العلاقة من المفروض أن تهدف إلى تقييد التنظيم القانوني الذي تقره الدولة من جهة، وإلى إلزام الفرد بأن يخضع للنظام العام من جهة ثانية، ويشترط لذلك أن تكون في نطاق ما يقضي به مبدأ المشروعية، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية[6].

إن طرح النشاط الإداري بهذا المعنى، قد دفع فقهاء القانون العام إلى جعل هذا النشاط يتمحور، بصفة عامة حول وظيفتين رئيسيتين، تشكلان قطب التفاعل لمختلف الأعمال التي تقوم بها الإدارة:

- **الوظيفة الأولى وهي ذات طابع ضبطي ؛**
- **الوظيفة الثانية فهي ذات طابع خدماتي ،**

وللإشارة فإن ممارسة هاتين الوظيفتين من طرف السلطات العمومية تحكمها اعتبارات سياسية قوامها المصلحة العامة التي بتحقيقها يضمن المجتمع انسجامه ومناعته، اللذين هما أساس كل استقرار، الشيء الذي يقتضي أن تتوفر الادارة على الوسائل الضرورية التي تمكنها من مزاولة نشاطها، ويتعلق الأمر بمجموع الوسائل القانونية والمادية التي يمكن القول عنها بأن منها ما يستقي وجوده من أحكام القانون العام ومنها ما يجد أصله في قواعد القانون الخاص، لكن ومهما كانت طبيعة هذه الوسائل، فان ما يميزها، مقارنة مع الوسائل المعتمدة في مجال العلاقات القائمة بين الخواص، هو أنها تقوم على فكرة الامتيازات الغير مألوفة في القانون العادي، وذلك انطلاقا من الاعتماد على مجموعة من المعايير، أهمها المعيار العضوي ، الذي يأخذ بعين الاعتبار الجهة التي تمارس النشاط المعني، ثم المعيار الموضوعي

---

4 راجع ، محمد كرامي : " القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مطبعة النحاج الجديدة البيضاء ، طبعة 2015 ، ص 229

5 راجع بوجمعة بوعزاوي : " النشاط الإداري " مطبعة شمس برانت ، طبعة 2017 ، ص 3

6 راجع المختار كالف : " المنازعات القضائية في مجال الشرطة الإدارية الجماعية " ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بسطات سنة 2020 ،6.

الذي يقوم على ترجيح المصلحة العامة[7] .

وعطفا على ما سلف، يمكن القول بأن النشاط الإداري هو: **"ذلك النسق المتكامل، الذي يظهر في شكله الضبطي والخدماتي، والذي ينبغي طرحه من خلال وضعه المتحرك"**، وعليه وفي سياق ما سبقت الإشارة إليه، ولمعالجة هذا الموضوع فسوف نتطرق إلى الإحاطة عبر بوابة الدراسة والتحليل بالنشاط الاداري، وذلك من خلال دراسة كل من الشرطة الإدارية والمرافق العمومية **(الفصل الأول)**، تم ننتقل الى دراسة وسائل النشاط الإداري، وذلك من خلال كل من القرار والعقد الاداريين **(الفصل الثاني)**.

والله ولي التوفيق

[7] راجع، محمد كرامي: " القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 230

الفصل الأول: مجال النشاط الإداري

مما لا شك فيه أن الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية تتجلى في مهمة إشباع الحاجيات العامة للأفراد وكفالة أمنهم وسلامتهم، وبذلك رفاهيتهم وسعادتهم. وتتنوع أشكال تدخل الإدارة في سبل تحقيق هذه الأهداف بين نوعين، تدخل إيجابي، وتدخل سلبي يتجلى في الضبط الإداري أو الشرطة الادارية[8].

وبالتالي يتمحور النشاط الإداري حول وظيفتين رئيسيتين وتمثلان قطب التفاعل لمختلف الأعمال التي تقوم بها الإدارة:

□ **الوظيفة الأولى ذات طابع خدماتي:** هدفها الاستجابة لمختلف الحاجيات التي تشكل أساسا لضمان الاستقرار المجتمع من خلال تقديم الخدمات الأساسية للمرتفقين وتجسيدها عبر بوابة المرافق العمومية وذلك في اتساق تام مع المبادئ الدستورية الناظمة لمجالات تدخلها والتي تتمثل بالأساس في كل من مبادئ:

- **استمرارية الخدمات المرفقية بانتظام واضطراد؛**
- **المساواة بين المرتفقين في الارتفاق على الخدمات المرفقية ؛**
- **قابلية المرفق العمومي للتغيير والتبديل حسب ضرورات المصلحة العامة.**

إن التعرض لدراسة وتحليل مجال النشاط الإداري يكتسي أهمية بالغة، وذلك اعتبارا من كونه مرتبطا بالمواضيع التي يعنى بها القانون الإداري والعلوم الإدارية، فهي توضح التطور المعاصر الذي لحق بوظائف الدولة، أيا كان النظام الاقتصادي الذي تنهجه في غالب الأحيان تقوم بنشاطها الإداري عن طريق أشخاص عمومية، عندما تقدر أن تأدية الحاجة العامة بواسطة النشاط الإداري الفردي متعذرة، بمعنى أن الأجهزة الإدارية أصبحت تمارس العديد من الأنشطة التي كانت إلى وقت قريب محتكرة من لدن الخواص.

□ **الوظيفة الثانية فهي ذات طابع ضبطي:** وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام وضبط العلاقات داخل المجتمع من خلال تحديد الأنظمة القانونية التي تتضمن مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية وتجسدها

[8] راجع مليكة الصروخ : "العمل الإداري " ، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء ، الطبعة الأولى 2012 ، ص 77.

الشرطة الإدارية[9]، وعليه فإن الهدف الرئيسي للشرطة الإدارية هو بالأساس حفظ النظام العام ، وذلك عن طريق تنظيم المجتمع تنظيما وقائيا بشكل يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم في إطار القانون وخلق الظروف الكفيلة بممارسة الأعمال الضبطية بدون مساس بحريات الاخرين[10].

وترتيبا على ما سبق ذكره، سنناقش من خلال هذا الفصل، مجال الشرطة الإدارية (المبحث الأول)، ثم ننتقل للحديث عن المرافق العمومية (المبحث الثاني).

[9] راجع كريم لحرش : " القانون الإداري المغربي " ، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء ، الطبعة الرابعة 2020 ، ص 288.

[10] راجع المختار كالف: »المنازعات القضائية في مجال الشرطة الإدارية الجماعية " ، مرجع سابق ، ص 40

المبحث الأول: الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري

إن الأصل أن يتمكن الأفراد من مزاولة أنشطتهم الخاصة بكل حرية، على أن يقتصر دور الدولة على مراقبتها، وذلك بتنظيميها ووضع ضوابط لها، حفاظا على أمن الأفراد وصحتهم وسكينتهم[11].

كما أن الضبط الإداري، هو عملية إصدار الإدارة لمجموعة من الأوامر والتعليمات للمواطنين ترشدهم إلى وجوب القيام بعمل ما، أو الامتناع عنه ويكون المغزى من هذه الأوامر والتعليمات الحفاظ على أمن المجتمع وحمايته من أي مخالفات قد تلحق الضرر بالنظام العام، ويعد الضبط الإداري أسلوبا وقائيا لتفادي الخلافات والتجاوزات قبل وقوعها، كما يمنع اندلاع الفوضى، ويركز على عدة مجالات منها الأمنية والصحية والآداب العامة في المجتمع.

ومن الوجهة القانونية للضبط الإداري فهو كل تدبير ينصرف على تحقيق غايات المجتمع الأساسية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، ويعد الضبط الإداري مفهوم متصل بالنظام العام وهو مجموع الأوامر والنواهي والتوجيهات التي تعمل من خلالها السلطة العامة على تنظيم الحريات العامة، وقرارات الضبط الإداري تتخذ غالبا على شكل قرارات تنظيمية تهدف إلى تقييد الحرية الفردية أو الاجتماعية في إطار احترام المقتضيات الدستورية والتشريعية، والقوانين الصادرة في هذا الشأن تسمى قوانين أو قواعد الضبط الدستوري أو التشريعية مصدرها الدستور والتشريع بينما قرارات الضبط الإداري مصدرها الإدارة العامة وضروري أن هناك فرقا بينهما، إذ أن الضبط الإداري الذي يصدر قبلا لحماية المجتمع وبين الضبط القضائي الذي لا يتدخل إلى بعد وقوع الجريمة أو خرق القانون، أما من الناحية الوظيفية فرجال الضبط القضائي يخضعون للسلطة القضائية بينما يخضع رجال الضبط الإداري للسلطة الإدارة، ومهما يكن الأمر فالمواطنون ملزمون باحترام جميع أشكال الضبط سواء القضائي أو الإداري.

تطبق قواعد الضبط الإداري لمنع المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم واستقرار المجتمع في الظروف العادية، ثم في الظروف الاستثنائية، أو ما يسمى بحالات الطوارئ، فترفع السلطة التنفيذية مستويات الضبط الإداري إلى مستوى عال بتقييد الحريات العامة، وتتبع السلطة كل الأساليب التي تمنحها القدرة على السيطرة على المجتمع وتسييره في الطريق السليم، طبعا من وجهة نظرها وفق ما يخوله لها

[11] راجع بوجمعة بوعزاوي : " النشاط الإداري " مرجع سابق ، ص8.

الدستور.

ولدراسة هذا المحور المتعلق بالشرطة الإدارية والضبط الإداريين، فسيتم التعرض إلى ما يلي:

المطلب الأول:مفهوم الشرطة الإدارية

يلتقي مفهوم الشرطة الإدارية بمفهوم الدولة حيث شكل أحد ركائزها، وذلك إلى كون الشرطة الإدارية هي الجهاز الأساسي، التي تعود اليه مهمة الحفاظ على النظام العام[12]، ومن ثمة فإن تحديد مفهوم الشرطة الإدارية، يقتضي تحديد تعريفها وتمييزها عن باقي المفاهيم المشابهة، ثم تحديد أشكالها ووسائلها وذلك على النحو الاتي:

الفقرة الأولى : تعريف الشرطة الإدارية

من الناحية القانونية، ينصرف مصطلح الشرطة للدلالة على كل قيادة أو تدبير يهدف إلى تحقيق غايات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتصلة بالجوانب الأمنية، أي مفهوم النظام العام بمدلولاته المتعارف عليها، وذلك باعتبار النظام العام مجموعة من الأوامر والنواهي والتوجيهات التي من خلالها تعمل السلطات العمومية على تنظيم الحريات العامة للمواطنين[13].

إن أول صعوبة تعترضنا في تحديد تعريف الشرطة الادارية تتجلى بالأساس في تحديد دلالة هذه الأخيرة وجدورها التي تنبثق منها، وما يزيد الأمر صعوبة هو تعدد المفاهيم والمصلحات التي تطلق على هذا الجهاز، فهناك من يطلق عليها مصطلح الضبط الإداري. وآخرون يفضلون لفظ الشرطة الإدارية وهو المصلح المستعمل في نظمنا وقوانيننا[14].

أما عبارة الشرطة الادارية فأنها تنطوي على معنيين:

O **أولا: من الناحية العضوية:** يقصد بالشرطة الإدارية الهيئات أو الأجهزة الإدارية المختصة التي عهد إليها بمقتضى النصوص التشريعية أو التنظيمية بوظيفة المحافظة على النظام أو إعادة النظام في حالة

---

[12] راجع عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مطبعة الأمنية – الرباط، الطبعة الرابعة 2022 ، ص 83

[13] راجع محمد يحيا : المغرب الإداري ، الطبعة الرابعة مطبعة سبارطيل – طنجة 2012 ، ص 297

[14] راجع عبد العزيز أشرقي : " الشرطة الإدارية الممارسة لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها " ، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء ، طبعة أولى 2006 ، ص 6.

اضطرابه، وبالتالي يمكن تعريف الشرطة الإدارية بأنها مجموعة من التصرفات القانونية أو الأعمال المادية التي تقوم بها السلطة العامة المختصة من أجل حماية النظام العام في المجتمع والمحافظة عليه.

O **ثانيا: من الناحية المادية:** فإن الشرطة الإدارية تعني نشاطا قانونيا معينا ، ويعتد جانب من الفقه بالمعيار المادي للتمييز بين مختلف أنواع الشرطة، ووفقا لهذا المعيار الوظيفي، فإن الشرطة الإدارية عبارة عن النشاط التي تباشره السلطات المختصة عن طريق الإجراءات والتدابير التي تتخذها في مواجهة الأفراد ، من خلالها تعمل عل تقييد أو تنظيم نشاطهم بهدف حماية النظام العام بمدلولاته المتعارف عليها[15]، كما أنها النشاط القانوني الذي تباشره الدولة أو الإدارة العمومية عن طريق قواعد وإجراءات تنظم أو تقيد نشاطا يتم بهدف حماية النظام العام والأمن العام .

وعليه، فإن الشرطة الإدارية تقوم بتنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان في مجال ما وذلك في اتساق تام مع المقتضيات الدستورية، وهي على هذا الأساس تعمل على تحقيق توافق بين مفهومين متعارضين : الحرية والسلطة، لذلك فهي احترام للحرية دون إلغاء السلطة، وذلك على أساس أن الشرطة الإدارية تقوم بوظائف أساسية أهمها : **المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة ،** بواسطة إصدار القرارات التنظيمية وفي حالات أخرى تستخدم القوة العمومية لكي تتيح لمختلف مكونات المجتمع ممارسة نشاطهم دون المساس بحقوق وحريات الآخرين.

إن مصطلح الشرطة مشتق من الكلمة اليونانية polis التي تعني المدينة أو الدولة، وتعني كلمة police بالفرنسية أي إدارة المدينة، وهذا الربط ليس وليد الصدفة، وإنما يعبر عن العلاقة الموجودة بين المدينة أي المجتمع وبين الإدارة والتي تفيد التنظيم القانوني، حيث تقتضي تلك العلاقة خضوع الفرد للنظام العام.

فحسب الأستاذ MOREAU يمكن التمييز بين ثلاثة معاني للشرطة الإدارية:

- فهي تفيد في معناها الواسع فكرة التنظيم القانوني والتي ترادف القانون الذي ينظم نشاطا معينا.
- أما بمفهومها الضيق فهي تشير إلى معنى المرفق العام بمفهومه العضوي وهكذا نقول قوات الضبط أو البوليس وذلك للإشارة إلى ذلك الجهاز الذي يقوم بالوظيفة.

إن مصطلح الشرطة مضاف إلى النعت الإداري وهو صورة من صور النشاط الإداري، أما تعبير

---

[15] محمد العبدوي : " الشرطة الإدارية واشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات "، مطبعة دار النشر المغربية البيضاء ، طبعة 2014 ص 25.

الضبط فيوحي بفكرة مغايرة وهي التنظيم reglementation ، وتستعمل دائما مصحوبة بكلمة " الإداري"، للإشارة إلى البوليس ، وإذا استعملت الكلمة بصفة معزولة فقد تعني " نظام أو لائحة، " أما عندما يستعمل التعبير المركب " الضبط الإداري " فإنه يعني " نظاما إداريا أو تنظيما إداريا "، وهذا هو الأسلوب الذي دفع معظم الكتاب العرب إلى استخدام هذا التعبير أي الضبط الإداري وذلك للإشارة إلى مفهومها المادي واستخدام كلمة " الشرطة " للإشارة إلى المعنى العضوي للشرطة الإدارية، أما كلمة بوليس فماهي إلا نقل حرفي للمصطلح الفرنسي، وقد عرف المجتمع الإسلامي نظام الشرطة الإدارية منذ قيام الدولة فيه، حيث اتخذت أشكالا مختلفة من قبيل نظام الحسبة والشرطة والعسس، ونظام الحسبة هو الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وقد تولى الرسول صلى الله عليه وسلم الحسبة بنفسه، واتبعها من بعده الخلفاء الراشدون، ثم صارت نظاما من أنظمة الحكم التي جرى عليها الولاة والحكام، وولى الرسول صلى الله عليه وسلم سعد بن سعيد على سوق مكة لمراقبتها، كما استعمله عمر بن الخطاب رضي الله عنه على سوق المدينة.

وعلى هذا الأساس، فقد تأصل مفهوم الشرطة في الدولة الإسلامية مما ساعد القضاة في تنفيذ الأحكام الشرعية وإقامة الحدود، وكان يطلق على صاحب الشرطة: صاحب الليل، وصاحب المدينة، لأنه يقوم بحفظ النظام، ويساعد الوالي على استتباب الأمن في المدينة، ويقبض على الجناة وأصحاب الفساد لتقديمهم إلى القضاء، وكانت توكل إلى كبار القواد، أما نظام العسس فهو نظام أمني في الدولة الإسلامية، مهمته الطواف بالليل، لتتبع اللصوص، وطلب أهل الفساد، وأول من سن نظام العسس الخليفة الراشد عمر بن الخطاب رضي الله عنه فكان يعس بالمدينة أي يحرس الناس، وينفض الليل عن أهل الريبة ويكشفهم، ويروي ابن سعيد المغربي أنه كان للأندلس دروب تغلق ليلا، وتحرس بواسطة رجال الشرطة المسمون (بالداربين) وكان كل شرطي منهم معه سلاح وكلب وسراج.

وبالرغم من أن الشرطة الإدارية كانت تمارس في المغرب منذ القدم، إلا أن تنظيمها وفق الطريقة العصرية لم يعرف إلا مع بداية نظام الحماية الفرنسية، حيث صدرت سنة 1912 مع دخول الجيوش الفرنسية مجموعة من القوانين تهم الضبط الإداري العام و الخاص، وفي هذا المضمار ، يقول الأستاذ عبد القادر باينة بأن القانون الإداري يتبع المواطن من لحظة ميلاده إلى حين وفاته، و الشرطة الإدارية هي من يتكفل بهذا الحضور الدائم، **لذلك تعرف الشرطة الإدارية بأنها:"مجموع أنشطة الإدارة التي تكمن في اتخاذ مختلف الإجراءات التنظيمية والفردية من أجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: الأمن العام، الطمأنينة والصحة العامة"، أما الفقيه de laubadere** فيعرف الشرطة

الإدارية بأنها **" مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية للنظام العام "**، أما الدكتور مصطفى الخطابي فقد عرف الشرطة الإدارية بأنها **"مجموع التدخلات الرامية إلى وضع حدود لحرية الأفراد، وفرض النظام الذي تتطلبه الحياة الاجتماعية"**، بينما عرفه آخرون بأنه **"مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر و نواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع**[16].

من خلال هاته التعريفات يمكن القول بأن الضبط الإداري أو الشرطة الإدارية هو نشاط ومظهر من مظاهر عمل الإدارة، تهدف من خلاله هذه الأخيرة الحفاظ على النظام العامبعناصره الثلاثة: **الأمن العام، الطمأنينة والصحة العامة،** مع فرض بعض القيود على حريات الأفراد وتنظيمها للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام.

الفقرة الثانية: تمييز الشرطة الإدارية عن باقي المفاهيم المشابهة

يمكن تمييز الضبط الإداري عن أنواع الضبط الاخرى، ولو أنه غالبا ما يجري الخلط والتشابه بين بعض أنواع الضبط خاصة بين الضبط الاداري والقضائي خلال النشاط أو الاهداف الا أنه هناك فرقا بين أهداف كل منهما وكذلك الأجهزة المختصة لممارسها، لذلك يمكن ان نميز الضبط الإداري عن صور الضبط القضائي والتشريعي وأيضا المرفق العام، وذلك وفق الشكل الاتي:

أولا : تمييز الشرطة الإدارية عن الشرطة القضائية:

من المعلوم أن التمييز بين الشرطة الإدارية والشرطة القضائية يتسم بكتير من الصعوبات، وترجع هذه الصعوبات إلى تضافر مجموعة من العوامل، التي تتفاعل على مستوى الواقع بشكل يجعل من الصعب تحديد الأعمال التي تخل في مجال الشرطة الادارية والأعمال التي تدخل في مجال الشرطة القضائية. لكن بالرغم من هذه الصعوبات، وفي هذا السياق، يلاحظ الفقيه موريس هوريو Hauriou، أمرا بالغ الأهمية ويتعلق الأمر بالازدواجية التي يعرفها التنظيم القضائي التي تأخذ بهذا النظام[17].

وعليه، يقصد بالشرطة القضائية: **" كل الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها، والبحث عن مرتكبها تمهيدا للقبض عليه، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معه ومحاكمته وإنزال العقوبة به"**

---

[16] راجع المصطفى المصبحي : " محاضرات في النشاط الإداري " كلية العلوم القانونية والسياسية بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022

[17] راجع محمد كرامي : " القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 234

ومن ثمة، فإن الشرطة القضائية تتفق مع الشرطة الادارية في أنهما يستهدفان المحافظة على النظام العام، إلا أنهما يختلفان من حيث السلطة المختصة بإجرائه والغرض منه وطبيعته، فمن جهة تتولى السلطة التنفيذية وظيفة الشرطة الادارية، بينما تتولى السلطة القضائية ممثلة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة وممثليها وظيفة الشرطة القضائية.

ومن حيث الغرض فإن مهمة الشرطة الإدارية وقائية تسبق الإخلال بالنظام العام وتمنع وقوع الاضطراب فيه، في حين أن مهمة الشرطة القضائية علاجية ولاحقة لوقوع الإخلال بالنظام العام وتهدف إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة لإجراء التحقيق والمحاكمة وإنزال العقوبة[18].

ومن هذا المنطلق، تتميز **الشرطة الإدارية** بطبيعة إجراءاتها التي تصدر في شكل **قرارات تنظيمية** أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا، أما **الشرطة القضائية** فإنها **تصدر فيشكل قرارات قضائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري وخضوعها لسلطات القضاء العادي محل نظر**، وللتوضيح أكثر بين هذين العناصر والاختلاف بينها نورد الجدول التوضيحي الاتي:

المعيار	الشرطة الإدارية	الشرطة القضائية
معيار الغاية – الفصل 128 من دستور 2011 [19]	**هدف وقائي أو احترازي، وهو الحفاظ على النظام العام**	**هدف زجري او عقابي يأتي بعد وقوع الافعال المخلة بالنظام العام**
معيار المراقبة	**يمارسها الرؤساء المباشرين أو من طرف الادارة العليا، وفي**	**تمارسها النيابة العامة**

[18] راجع المصطفى المصبحي : " محاضرات في النشاط الإداري " كلية العلوم القانونية والسياسية بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022

[19] تعمل الشرطة القضائية تحت سلطة قضاة النيابة العامة وقضاة التحقيق، في كل ما يتعلق بالأبحاث والتحريات الضرورية بخصوص الجرائم وضبط مرتكبيها ولإثبات الحقيقة، الفصل 128 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

	حالة عدم	

	وجود رئيس مباشر تمارسها سلطة الوصاية ...	
المعيار القانوني	**الخضوع لقواعد القانون الاداري**	**الخضوع لقواعد قانون المسطرة الجنائية**
معيار المسؤولية عن الضرر	**تتحمل الدولة التعويض عن الضرر من اعمال الضبط الاداري طبقا لقواعد المسؤولية الادارية**	**لا تتحمل الدولة التعويض عن الاضرار الناشئة عن اعمال الضبط القضائي، لان الدولة لا تسأل عن اعمال السلطة التنفيذية، اللهم في حالة الخطأ القضائي .**

ثانيا: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي والتشريعي

حيث أن **الضبط التشريعي** يلجأ إليه المشرع في أغلب الأوقات حينما يصدر قوانين تحد من حريات الأفراد وحقوقهم حماية للنظام العام، وتسمى التشريعات الصادرة بهذا الخصوص **بالضبط التشريعي** تمييزا له عن **الضبط الإداري** الذي يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد، أما الضبط القضائي فتتجلى مهمته في الكشف عن الجرائم ومرتكبيها وتقديمهم للمحاكمة، وتنفيذ العقوبات في حقهم فدوره علاجي، في حين أن الضبط الإداري دوره وقائي قبلي.

كما نشير وفي نفس السياق إلى أن رجال السلطة من ولاة وعمال وباشوات وقواد يعدون من سلطات الضبط الإداري عندما يحافظون على النظام العام، كما يعدون في نفس الوقت من ضباط الشرطة القضائية وفقا لما تم التنصيص عليه في الفصل 28 من قانون المسطرة الجنائية، حيث تمنح للعامل والوالي إمكانية القيام بمهام الشرطة القضائية في أحوال استثنائية وفق شروط، خصوصا الجرائم التي تمس أمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

هذا علاوة على أن أعمال الضبط الإداري تخضع لرقابة الإدارة، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع

لإشراف المجلس الأعلى للسلطة القضائية كما يخضع رجال الشرطة القضائية لأوامر النيابة العامة، كما أن الضبط الإداري يصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري، بينما الضبط القضائي يصدر في شكل قرارات قضائية تخضع لسلطات القضاء العادي ولا تخضع لرقابة القاضي الإداري.

ثالثا : تمييز الشرطة الادارية عن المرفق العام

التمييز بين الشرطة الادارية والمرفق العام قائم على أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم خدمات، لذلك وصف الفقه الشرطة الإدارية على أنها نشاط سلبي والمرفق على أنه نشاط إيجابي، فالشرطة الإدارية يترتب عليها المساس بحرية الفرد أو الأفراد، خلافا للمرفق إذ يقف الفرد موقف المنتفع من خدماته مجانا أو برسوم محددة قانونا يلزم بدفعها.

وتختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الشرطة الادارية عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، **ومن هذا المنطلق،** نجد الجهة دائما سلطة عامة ممثلة في الملك أو وزير معين أو والي أو رئيس مجلس بلدي، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيدا أو قيودا لاعتبارات تمليها المصلحة العامة، بالكيفية التي يحددها القانون، لكن الأمر غير كذلك بالنسبة للمرفق العام، حيث أن تدبير المرفق قد يعهد به إلى شركة أو إلى فرد من أشخاص القانون الخاص في إطار عقود التدبير المفوض، وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى[20].

ومن ثمة، نستنتج أن طبيعة إجراءات الضبط من الأهمية بمكان لأنها ترتبط بالنظام العام، وعليه لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، خلافا للمرفق العام الذي يمكن تفويض تدبيره إلى فرد أو شركة.

الفقرة الثالثة: أهداف الشرطة الإدارية

تهدف الشرطة الإدارية بالدرجة الأولى إلى حماية النظام العام ومنع انتهاكه والإخلال به، وتمارس الإدارة هذه السلطة متى وجدت ذلك ضروريا، ولو لم ينص القانون على إجراءات لمواجهة ما قد يبعث وقوع الفوضى والاضراب، بغرض حماية أمن وسلامة المجتمع في الدولة[21]، وللنظام العام مدلول محدد – في هذا المجال – يختلف عن مفهومه في مجال القوانين الاخرى ، سواء تلك القوانين من الفروع القانون

[20] راجع، المصطفى المصبحي : " محاضرات في النشاط الإداري " كلية العلوم القانونية والسياسية بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022

[21] Voir, Waline (M) : droit administratif ;9c éd – Sirey. 1963.p383

العام او الخاص، وعلى هذا الاساس فان النظام العام ينصرف في مدلوله الى المحافظة على الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة [22]، وقد ينضاف اليه أيضا الجمالية العمومية.

أولا : الأمن العام

المقصود به هو العمل على استتباب الأمن و النظام في المدن و القرى و الأحياء والتجمعات السكنية المختلفة بما يحقق الاطمئنان لدى المواطن على أنفسهم و أعراضهم و أموالهم من كل خطر أو اعتداء قد يكونون عرضة له سواء بفعل الإنسان، مثل الاعتداءات المسلحة لعصابات الإجرام المختلفة، أو عدم احترام قواعد المرور، أو بفعل الطبيعة كالزلزال و الفيضانات و غيرها، و من أهم مظاهر الحفاظ على الأمن العام، منع التجمعات و المظاهرات و منع وقوع الجرائم و توقيف الأشخاص الذين يشكلون خطرا على الأمن و تنظيم المرور و إزالة العوائق من الطريق العام.

ثانيا : الصحة العامة

يراد بها اتخاذ السلطة العمومية الإجراءات اللازمة لوقاية المجتمع من أخطر الأمراض المعدية والأوبئة الفتاكة أيا كان مصدرها حيواني إنساني أو طبيعي، ويتضمن ذلك تنقي المياه الشروب من الجراثيم ومراقبة مدى سلامة أنابيب نقل المياه وتنظيم المجاري العامة لصرف المياه بعيدا عن التجمعات السكنية، كما يتضمن هذا العنصر مراقبة مخازن المواد الاستهلاكية والمطاعم والمقاهي وقتل الحيوانات المريضة.

ثالثا : السكينة العامة

ويقصد بها الهدوء العام ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد المعقول من الضجيج في المجتمع، إذ من حق الأفراد التمتع بالهدوء في الطريق العام والأماكن العمومية وألا يكونوا عرضة للضجيج والضوضاء والقلق، بحيث تتدخل السلطات العمومية للقضاء على مصادر هذا الإزعاج خصوصا في الليل، سواء باستخدام مكبرات الأصوات أو بالشجار أو برفع أصوات المحركات أو غيرها[23].

رابعا: الجمالية العمومية

إن ما نقصده بالجمالية العمومية هو كل مظهر يكون من شأنه خلق الاطمئنان النفسي والمادي لدى الأفراد والجماعات، والمؤدي إلى تحسين المحيط الذي يعيشون فيه، ويمكن اعتبار هذا المظهر انطلاقا من مكونين: **مكون الواجهة، تم مكون البيئة**. فكلما تم الاهتمام بهذين المكونين، كلما كان لذلك تأثير محقق على سلوك الأفراد والجماعات وعلى فكرهم، ومن هذا المنطلق كان من الضروري أن يتدخل المشرع

---

[22] راجع، عبد الكريم حيضرة: " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 85

[23] راجع، محمد طالب: " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، كلية الع لوم القانونية والسياسية بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022

بوضع قوانين تهدف إلى حماية الجمالية العمومية، وذلك بفرض الالتزام بواجهات مهذبة، سواء في المجال القروي او في المجال الحضري، تم بإلزام الجميع بالعمل على حماية البيئة من كل اشكال التلوث والتدهور.

إن الاهتمام بالجمالية العمومية، باعتبارها عنصرا من عناصر النظام العام، لازال محتشما في سلوكيات الأفراد والجماعات، رغم وجود بعض النصوص التشريعية الرامية إلى فرض احترام ضوابط الجمالية، وذلك مثل ما هو مضمن في القانون رقم 12/90 المتعلق بالتعمير، أو ما هو مضمن في القانون رقم 11/03 المتعلق بحماية البيئة[24].

كما يذهب بعض الفقه إلى أن المحافظة على جمالية الرونق في الشوارع والمتعة الجمالية يندرج في فكرة النظام العام، ويحاولون تبرير ذلك بالقول بأن السلطات الإدارية مسؤولة عن حماية مشاعر الفن والجمال لدى المارة في الشارع كمسؤوليتها عن ضمان حياتهم وسلامتهم، وأن للإنسان الحق في حياته الأدبية والثقافية والروحية علاوة على حياته المادية باعتبارها كلها جوانب لازمة للوجود البشري.

غير أن هناك جانبا من الفقه يرى أن مسالة المحافظة على جمال الرونق لا ينبغي أن يأخذ في الاعتبار لتبرير تدخل سلطات الضبط الاداري إلا إذا اقترنت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، كإلزام مالك أرض فارغة ببناء حائط لتسويرها محافظة على الشكل الجمالي، أو منع ترك الأثرية وبقايا أنقاض البناء بأرصفة الشوارع العمومية، مما يؤدي إلى عرقلة السير بها وتلويث المجال الحضري والاضرار بالصحة العامة[25].

وبناء على تم ذكره، يمكن القول أن النظام العام لا يتكون فقط مما هو أمني، كما درج الفكر القانوني التقليدي على ذلك، بل أيضا مما هو جمالي.

المطلب الثاني: أشكال ووسائل النشاط الإداري

إن الشرطة الإدارية تتنوع من حيث الأشكال والوسائل، وذلك حسب اتساع أو ضيق الاختصاصات المخولة للأجهزة المختصة في هذا المجال، وكذا حسب النطاق الجغرافي الذي تمارس فيه هذه الأجهزة تلك الاختصاصات، وهذا ما سنتطرق اليه وفق النحو الاتي:

الفقرة الأولى: أشكال الشرطة الإدارية من حيث الاختصاص

تنقسم الشرطة الإدارية على مستوى الاختصاص إلى نوعين: **الشرطة الإدارية العامة والشرطة الإدارية**

---

[24] راجع، محمد كرامي: " القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 244

[25] راجع، عبد الكريم حيضرة: " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 89/88

الخاصة:

أولا : الشرطة الإدارية العامة

تكون الشرطة الإدارية عامة حين تكون مهمتها الحفاظ على النظام العام بمعناه الواسع، الذي يشمل الأمن العام والسكينة والصحة العامة. لتحقيق هذه الغاية يفرض الأعوان الإداريين على كل نشاط احترام الضوابط التي أقرها القانون أو وضعتها السلطات الإدارية، وأن هذه الشرطة عامة سواء على مستوى غايتها أو على مستوى الانشطة التي تنظمها[26]، وفي هذا الاطار يقول الاستاذ روسي :" سلطة الشرطة الادارية هي سلطة عامة عندما تكون الغاية التي تهدف إليها هي حماية النظام العام الذي يعرف بشكل أوسع بأنه مجموع ما يسمى الأمن والسكينة والصحة العمومية، وتعتبر سلطة الشرطة الإدارية هذه عامة، سواء فيما يتعلق بالأهداف التي ترمي إلى تحقيقها أو فيما يتعلق بالنشاطات التي يمكن تنظيمها[27].

ثانيا : الشرطة الادارية الخاصة

الشرطة الادارية الخاصة هي الجهاز الذي يخول بواسطة قوانين خاصة، سلطة التدخل لحماية النظام في مجالات معينة وبوساطة وسائل محددة ومن تم فان الجهات التي يعهد إليها بمهمة الشرطة الإدارية الخاصة تعرف تعددا، انطلاقا من تعدد مجالات تدخلها. ومن أمثلتها نشير إلى ميادين الجمارك والمحافظة على الطرق العمومية ومراقبة السير والسكك الحديدية ...الخ، وفي ظل ذلك، فان ممارسة مهام الشرطة الإدارية الخاصة يقتضي وجود قوانين خاصة يسمح بواسطتها لجهة معينة بحق الاختصاص في موضوع، وبالتالي، فان تدخلها لا يهم الا مجالات قطاعية، أي ان الامر يتعلق بقطاعات محددة بدقة، وهو ما يجعل سلطاتها، هي الاخرى محددة بدقة سواء على مستوى الاهداف او على مستوى التنظيم[28].

بناء على ما تم ذكره، يتضح أن الشرطة الإدارية الخاصة تتميز بكونها تهدف في ممارسة نشاطها إلى تحقيق غاية محددة بواسطة نصوص خاصة، وأن تحقيق هذه الغاية يعهد به إلى أجهزة خاصة.

الفقرة الثانية: أشكال الشرطة الإدارية من النطاق الجغرافي

تنقسم الشرطة الإدارية من حيث النطاق الجغرافي الذي تمارس فيه سلطاتها إلى قسمين: **الشرطة الادارية الوطنية والشرطة الإدارية المحلية.**

أولا: الشرطة الادارية الوطنية

---

[26] راجع، بوجمعة بوعزاوي: " النشاط الإداري " مرجع سابق، ص16

[27] Voir, Rousset(M) et autres, Droit administratif Marocain- imprimerie royale, Rabat 1992, P242

[28] راجع، كريم لحرش: " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 347

يمارس الشرطة الإدارية الوطنية كل من:

1- رئيس الحكومة:

حيث يتمتع رئيس الحكومة على الصعيد الوطني بسلطة الشرطة العامة، ويستفاد من هذا الاختصاص غير المسند إليه بكيفية صريحة في الدستور، من المهمة المعهود بها للحكومة التي تشرف عليها، ومن الفصل 90 من الدستور الذي يخوله السلطة التنظيمية[29]، الأمر الذي يجعله يتمتع بصلاحيات اتخاذ كل التدابير اللازمة التي ترمي إلى المحافظة على النظام العام[30]، كما يمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء، ويمارس هذه السلطات في الظروف العادية انطلاقا مما يمتلكه من صلاحيات الممنوحة له في ميدان السلطة التنظيمية[31].

2 - الوزراء:

من خلال تفويض رئيس الحكومة لبعض سلطاته، توكل للوزراء مهام الشرطة الإدارية الخاصة في مجالات وميادين محددة، ولكن بالرغم من ذلك فهم مختصون باتخاذ بعض الإجراءات التنظيمية العادية المتعلقة بتسيير الإدارات الموكلة إليهم في شكل قرارات وزارية، مع احتفاظ رئيس الحكومة باتخاذ مراسيم تنظيمية تهم ادارتهم[32].

ثانيا: الشرطة الادارية المحلية

وهي التي تتم ممارستها على مستوى جزء محدود فقط من تراب الدولة، كالجهة او العمالة او الجماعة الحضرية والقروية، ويعود الاختصاص فيها الى الادارة المحلية في شقيها، الاجهزة الممثلة للسلطة المركزية، والاجهزة المنتخبة[33].

3 _(الولاة والعمال ومساعديهم /الباشوات والقواد)

منح الدستور المغربي لسنة 2011 صلاحيات عدة للوالي والعامل، خاصة في تنزيل مضامين الجهوية المتقدمة وتنفيذ البرامج بشكل عام[34]، وأكد دستور 2011 على اعتبار ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم ممتثلي السلطة المركزية في الجماعات الترابية. ويعملون باسم الحكومة على تطبيق القانون وتنفيذ

---

[29] يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء، تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها، الفصل 90 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[30] راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 92

[31] راجع، سعيد بوفتيل : " الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القضائي "، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 32، الطبعة الاولى 2018، ص 49

[32] راجع، كريم لحرش: " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 350

[33] راجع، الشريف تيشت :" حماية الحقوق والحريات في مواجهة سلطات الشرطة الإدارية "، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني – عين الشق البيضاء، السنة الجامعية 2016/2015، ص115.

[34] راجع، المختار كالف: المنازعات القضائية في مجال الشرطة الإدارية " مرجع سابق، ص 90

النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية ...، ويعمل الولاة والعمال تحت سلطة وزير الداخلية، من خلال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها[35].

وأكد المشرع أيضا في ظهير شريف صادر في 15 فبراير 1977، الخاص باختصاصات العامل، الذي تم تعديله وتتميمه بالظهير الشريف بمثابة قانون رقم 293.93.1 الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993[36]، على أن العامل مكلف بالسهر على تطبيق الظهائر والقوانين والأنظمة، كما أناط به مهمة الحفاظ على النظام في العمالة أو الإقليم، واعطاه صلاحية استعمال القوة العمومية للوصول لهذه الغاية[37].

ومن أهم المجالات التي يمارس فيها العامل سلطات الشرطة الإدارية العامة، حسب الظهير المنظم لاختصاصات العامل من خلال الفصلين الثاني والثالث، ما يلي:

- يتخذ العامل التدابير التنظيمية اللازمة لممارسة اختصاصاته

- يعتبر مكلفا بالمحافظة على النظام العام في العمالة أو الاقليم؛

- يحوز للعامل استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة، والاستعانة بالدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية طبق الشروط المحدد قي القانون ... كما له أيضا اتخاد قرارات فردية متل، إصدار قرار بإخلاء بناية آيلة للسقوط...الخ[38].

والعامل وبناء على النصوص القانونية السالف الذكر يعتبر المسؤول الأول ضمن رجال السلطة في مجال الشرطة الإدارية، كما أنه لا يمكنه ممارسة كل هذه الاختصاصات إذ تمارس فعليا من طرف الباشوات والقواد بالرجوع إلى النصوص المتعلقة بالتنظيم الجماعي، نجد أن رؤساء مجالس الجماعات الترابية يتوفرون على جملة من الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية العامة على المستوى الترابي، ويمكن أن نلاحظ هذه الاختصاصات على ثلاثة مستويات:

- المستوى الأول: يتعلق بتدخلهم في مجال الشرطة الادارية بناء على ما نقل إليهم من سلطات التي كانت فيما قبل مخولة للباشوات والقواد[39] حيث يمارسون تحث مراقبة الإدارة العليا، عن طريق اتخاذ قرارات

---

35 أنظر، الفصل 145 من دستور 2011

36 أنظر، الجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 19 ربيع الاخر 1414) 6 أكتوبر 1993)، ص 1911

37 أنظر، ظهير بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 كما تم تعديله وتتميمه بالظهير بمثابة قانون رقم 93.293.1 بتاريخ 6 أكتوبر 1993.

38 راجع، المختار كالف: المنازعات القضائية في مجال الشرطة الإدارية " مرجع سابق، ص 91

39 انظر، المادة 100 من القانون رقم 14/113 المتعلق بالتنظيم الجماعي

تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الامر أو المنع أو الإذن[40]، وتهدف هذه السلطات إلى ضمان حماية النظام العام، وذلك بالحفاظ على الأمن العام والسكينة والصحة العامة والجمالية العامة[41].

- **المستوى الثاني:** ويهم الامكانية المخولة لرؤساء المجالس الجماعية للتدخل بصورة تلقائية وذلك بهدف العمل على تنفيذ التدابير الرامية الى استتباب الامن او ضمان سلامة المرور او المحافظة على الصحة العمومية[42].

- **المستوى الثالث**: ويرتبط بالإمكانية التي يتوفر عليها رؤساء المجالس الجماعية بان يلتمسوا من السلطة المحلية المختصة استخدام القوة العمومية لضمان احترام القرارات التي يتخذونها[43].

ثالثا: تنازع الاختصاص بين الشرطة الادارية العامة والخاضة

هناك بعض الحالات التي قد يؤدي الى تنازع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمحلية، ولحل هذا التنازع يتعين تطبيق القاعدة التالية:

لا يمكن تدخل السلطات المحلية أو الجماعية للشرطة الإدارية المركزية، إلا لوضع قواعد مشددة للقواعد المتخذة من طرف سلطات الشرطة الإدارية المركزية، ولا يمكنها تخفيف تلك القواعد، وخير مثال عن هذه الحالة هو ما يتعلق بقانون السير، فاذا ما أصدرت السلطة المركزية قرار بتحديد السرعة في المدار الحضري في ستون كلمتر في الساعة، فإنه للسلطات المحلية تخفيف تلك السرعة على المستوى المحلي ولأسباب تتطلبها الظروف المحلية[44].

الفقرة الثالثة: وسائل الشرطة الإدارية وحدود ممارستها

تمارس مختلف سلطات الشرطة الإدارية المهام المعهودة إليها حسب وسائل يطلق عليها تدابير الشرطة الإدارية، وتتخذ هذه التدابير إما عن طريق القرارات التنظيمية أي إصدار قواعد عامة لحماية النظام العام، أو عن طريق القرارات الفردية بإصدار تدبير بالترخيص أو المنع، كما أن ممارسة الشرطة الإدارية تهم في غالب الأحيان نشاط الأفراد وحرياتهم لذلك فهي تخضع لمبدأ الشرعية وكذا للرقابة القضائية، وعليه لمناقشة هذه النقطة سنحاول تقسيمها وفق الشكل الاتي:

أولا: وسائل الشرطة الإدارية:

وتنقسم إلى:

---

[40] انظر، المادة 100 من القانون رقم 14/113 المتعلق بالتنظيم الجماعي

[41] راجع، محمد كرامي: " القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 252

[42] أنظر، المادة 107 من القانون رقم 14/113 المتعلق بالتنظيم الجماعي.

[43] أنظر، المادة 108 من القانون رقم 14/113 المتعلق بالتنظيم الجماعين، أورده محمد كرامي، مرجع سابق، ص253

[44] راجع، خطابي المصطفى: " القانون الإداري والعلوم الإدارية "، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، الطبعة التانية 1993، ص 149

1- الوسائل القانونية :

وهي مجموع الإجراءات التنظيمية أو الفردية الرامية إلى الحفاظ عن النظام في مختلف جوانبه، حيث تتخذ الإدارة قراراتها وتمارس اختصاصاتها بوسائل قانونية تتم إما بمبادرة منها، أو بناء على طلبات من الأفراد[45]. كما أنها هي مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة بشأن تنظيم ميدان معين من ميادين الشرطة الإدارية، تستند إليها السلطة الإدارية انفراديا أو نزولا عند طلب المعني بالأمر ويجسدها واقعيا القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، نتحدث هنا عن القرارات التي تتخذها الإدارة أو السلطة المكلفة بإجراءات الشرطة الإدارية، والقرار الإداري هو عمل تباشرها الإدارة بشكل انفرادي لإحداث أثر قانوني أو مركز قانوني معين أو تغييره أو إلغائه لما لها من سلطة عامة.

وعليه يجب أن يصدر هذا القرار عن الإدارة، كما يجب أن يكون إفصاح عن إرادة منفردة وملزمة، ويتخذ القرار مضمونا قاعديا، لينتج آثارا قانونية إما بالإنشاء أو بالتعديل أو الإلغاء، وتنقسم القرارات الإدارية إلى: قرارات تنظيمية وقرارات فردية.

القرارات التنظيمية: يصطلح عليها المراسيم التنظيمية، وهي تلك التي تصدر للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، وتتخذها السلطة التنظيمية المتجلية في رئيس الحكومة والوزراء بتوقيعهم بالعطف على هذه المراسيم، وتسمى أيضا بالقرارات الضبطية التي تتخذها الإدارة، من ناحية ثانية يطلق عليها اللوائح الضبطية في المشرق، والقرارات التنظيمية من الناحية القانونية وهي أقل درجة من القانون، أما الشرطة الإدارية المحلية فتتخذ هي الأخرى جملة من القرارات التنظيمية ، مثال ذلك تطبيق القوانين وتطبيق الأنظمة المتعلقة بالتجزئة والتعمير، وضمان السكينة العمومية.

والمراسيم التنظيمية هي أهم وسيلة تستند إليها الشرطة الادارية في ممارسة مهام الضبط الاداري، ولوائح الضبط الاداري هي قواعد عامة وموضوعية مجردة وغير شخصية، الهدف منها تقييد أوجه النشاط الفردي وحماية النظام العام، وحتى تكتسب صبغتها الالزامية يجب نشرها في الجريدة الرسمية، لكن عدم النشر لا يعيب القرار الاداري أو مشروعيته، مثال ذلك لوائح تنظيم المرور والسير هي لوائح ضبط إداري ويتقيد الأفراد بها وفق الطرق التالية:

o **الـــــحظر:** وهو منع إجراء معين أو تدبير معين مانعة بذلك نشاطا مؤقتا أو نهائيا.
o **الإذن:** وهو ضرورة الحصول على إذن من السلطات المختصة من أجل القيام بنشاط معين.

[45] راجع، المختار كالف: المنازعات القضائية في مجال الشرطة الإدارية " مرجع سابق، ص 68

o **الإخـــــطار:** وهو عندما يكون النشاط غير ممنوع لكن يجب إخطار السلطة العامة من أجل اتخاذ التدابير اللازمة حفاظا على النظام العام ، مثلا حق التظاهر يضمنه الدستور لكن يجب إخطار السلطات بمكان الكلمة الجماهيرية وخط سير التظاهرة من أجل اتخاذ التدابير اللازمة.

القرارات الفردية: وهي القرارات الصادرة بتطبيقها على فرد بذاته أو على مجموعة من الأفراد محددين بأسمائهم في القرار، مثال ذلك القرار الصادر بتعيين فرد ما في وظيفة عمومية، وقد تتضمن هذه القرارات الفردية أمرا بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل أيل للسقوط، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء معين كالأمر بمنع مسيرة ما أو عقد اجتماع عام، وبالتالي فإن أوامر الضبط الاداري هذه تعتبر من أهم اختصاصات الشرطة الإدارية التي تتم بواسطة تدابير فردية تتجلى في الإذن أو الأمر أو المنع، وتسمى بالتدابير الفردية[46].

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه، يختلف القرار التنظيمي عن القرار الفردي من حيث وقت سريانه في حق الأفراد، فالأول يسري على الأفراد من تاريخ نشره، أما الثاني فيسري في حق الأفراد منذ تاريخ إعلامهم به.

2- الوسائل المادية:

تلجأ إليها الإدارة ضمانا لتنفيذ قراراتها وإدخالها حيز التنفيذ، فقد يمتنع الأفراد عن تنفيذ قراراتها فتلجأ إلى وسائل مادية لمنع الإخلال بالنظام العام، وإجبار هؤلاء الأفراد على احترام أحكام القانون، وذلك بالاستعانة بالقوات المساعدة و قوات الشرطة و القوات المسلحة الملكية و الدرك الملكي مع احترام الحدود القانونية، وهذا ما يصطلح عليه بالتنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري ، وفي هذا الإطار نص الفصل 29 من ظهير 15نونبر 1958 المتعلق بالتجمعات العمومية على تخويل سلطات الشرطة الإدارية الحق في تفريق التجمعات المسلحة أو غير المسلحة باستعمال القوة، إلا أنه في أحيان كثيرة قد لا نجد نصوصا صريحة لهذا التدخل، وبالرغم من ذلك تلجأ سلطات الشرطة الإدارية إلى التنفيذ الجبري نظرا للضرورة أو وجود ظروف استعجالية، للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام كهدم منزل أيل للسقوط الفوري و غيرها من الأمثلة:

إلا أن هذا التنفيذ مقيد بشروط:

[46] راجع، المصطفى المصبحي: " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، مرجع سابق

- أن يرخص القانون إمكانية التنفيذ التلقائي للقرارات الصادرة عن الإدارة تنفيذا جبريا دونما اللجوء إلى القضاء نظرا لحالة الاستعجال، أما إذا لم يكن هناك نص قانوني يجيز التنفيذ فلا يحق لها أن تلجأ إليه.
- أن يكون هناك رفض وامتناع حقيقي عن التنفيذ على اعتبار أن القانون يجيز التنفيذ الجبري في هذه الحالة.

- إثبات امتناع الأفراد عن التنفيذ وإعطائهم المدة الكافية والمعقولة للتنفيذ وهو ما يعني ضرورة إبلاغ المعنيين بالأمر بمدة معقولة.
- ألا توجد وسيلة أخرى يمكن من خلالها تنفيذ القرار الصادر عن الإدارة دونما اللجوء للتنفيذ الجبري.
- حالة الضرورة القصوى، أي حالة وجود خطر حقيقي يتطلب التدخل الفوري للإدارة للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام ، مع حالة الضرورة والاستعجال وفق متطلبات المصلحة العامة.

وبالتالي، فعندما يرفض المعنيون بالقرارات التنظيمية تنفيذها، تملك الشرطة الإدارية وسائل مادية تمكنها من ضبط النظام العام **التنفيذ الجبري واستعمال القوة العمومية.**

- **التنفيذ الجبري :** الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة و خضوعهم لها، إلا أنه و في حالا معينة واستثنائية، هيئات الضبط الإداري مخول لها اللجوء إلى التنفيذ المباشر و استخدام القوة المادية لمنع أي إخلال أو محاولة الإخلال بالنظام العام دون اشتراط حصولها على إذن مسبق من القضاء، نتحدث هنا عن سلطات استثنائية تملكها الإدارة للقيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تصدرها جبريا، وهو ما يجعل الإدارة تملك امتيازا استثنائيا تصبح معه في مركز تفوق على المواطنين، يمكنها من فرض الامتثال لقراراتها دون اللجوء للقضاء، لكنما تقوم به يكون تحت مسؤوليتها ويكون خاضعا لرقابة القضاء الاداري الذي لا يتدخل إلا بعد دعوى المعنيين بالأمر حيث يقع على عاتقهم الاثبات، تبعا لمبدأ البينة على من ادعى.
- **اللجوء الى القوة العمومية:** سلطة التنفيذ المباشر تسمح للإدارة باستعمال القوة لتنفيذ و تطبيق قراراتها وخاصة عند امتناع الأفراد عن الانصياع و الخضوع لها كما أن القوة لا تستخدم إلا في حالة الضرورة

والاستعجال[47].

ثانيا - حدود ممارسة الشرطة الإدارية:

يقصد بحدود ممارسة الشرطة الادارية المدى او النطاق المتاح أمام السلطات الادارية وهي بصدد استخدام مكا تتوفر عليه من وسائل في سبيل الحفاظ على النظام بمختلف مكوناته ومدلولاته، في إطار مجموع من القيود والضوابط التي يتوجب على هيئات الشرطة الادارية ممارستها في ظلها[48]، غير انه إذا كانت سلطات الشرطة الادارية مقيدة بحدود في بعض الاحيان تجد نفسها مضطرة من اجل الحفاظ على النظام العام الى الخروج عن تلك الحدود، هنا يتدخل القضاء الاداري ليعيد الامور الى نصابها، سواء في إطار دعوى الالغاء أو في إطار دعوى المسؤولية الإدارية[49].

1 - خضوع أعمال الشرطة الادارية لرقابة الشرعية:

تدخل هذه المراقبة في اطار أجهزة الشرطة الادارية عما تقوم به من اعمال وما تتخذه من قرارات في مجال الحفاظ على النظام العام، ومعنى هذا ان هذه القرارات قد تكون مشوبة بأحد عيوب الشرعية، كأن تتخذ سلطات الشرطة الادارية قراراتها في مجالات غير التي هي مخصصة لها قانونا، أولا تحترم الشكليات المطلوبة في اتخاذها، او تستند على وقائع مادية صحيحة، او ان تقدم على خرق مقتضيات القانون ، وان تستعمل السلطة في أغراض غير التي هي مخصصة لها، هنا يتدخل القاضي الاداري ليقضي بإلغاء القرار الصادر عن الشرطة الادارية في اطار دعوى الالغاء[50].

وفي هذا الصدد فقد صدرت عن القضاء الاداري المغربي والفرنسي العديد من الأحكام[51]، من بينها الامر القضائي الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 26 غشت 2016، حيث ألغى مجلس الدولة الفرنسي الامر الصادر عن قاضي المستعجلات بنيس، وألغى معه قرار عمدة المينة الصادر بتاريخ 05 غشت

2016 ، والقاضي بمنع الولوج الى الشواطئ في الفترة ما بين 15 يونيو و 15 شتنبر على كل شخص لا يرتدي اللباس المعتاد المخصص للسباحة أي البو ركيني[52]، معتبرا ان سلطات العمدة في حفظ النظام العام

---

47 راجع، محمد طالب: " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، مرجع سابق

48 راجع ، كريم لحرش : " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق ، ص 363

49 راجع ، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق ، ص 105.

50 راجع ، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق ، ص 105.

51 سيتم التطرق الى بعضها خلال دراسة القرار الاداري

52 البوركيني هو نوع من ملابس السباحة التي صممتها الأسترالية ذات الأصل اللبناني عاهدة زناتي، وهو عبارة عن بذلة سباحة تغطي كامل الجسم ما عدا الوجه واليدين والقدمين، وهي مطاطية بما يكفي للمساعدة في السباحة، وقد لاقت رواجاً كبيراً لدى مسلمات أوروبا.شهد البوركيني إقبالًا منقطع النظير، وصارت النساء ترتديه على الشاطئ وفي المسبح، وصارت له محلات في أوروبا ومواقع متخصصة لتسويقه على شبكة الإنترنت.

المحلي يجب الا تتعارض واحترام الحريات المضمونة قانونا[53].

2 - خضوع أعمال الشرطة الادارية لرقابة المسؤولية:

أعمال الشرطة الادارية صادرة عن سلطة إدارية، وبالتالي فهي خاضعة للمبدأ القاضي بضرورة التعويض عن الاضرار الناتجة عن ممارسة الادارة لنشاطها، وفقا لمقتضيات الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود، وكذا الفصل 8 من قانون المحاكم الادارية.

وفي هذا الإطار أكد القاضي الاداري في العديد من المناسبات على عدم جواز المساس بالحريات العامة المضمونة دستوريا[54]، ان أي خرق لهذه الحريات يرتب تعويضا ماديا ومعنويا، وفي هذا السياق فقد اعتبرت المحكمة الادارية بالرباط في حمكها الصادر بتاريخ 15 أكتوبر 1998، ان عدم تبرير منع الترخيص بعقد التجمع الذي هو حق مضمون بمقتضى الدستور، يعد خطأ للمتضرر منه حق مطالبة المسؤول عن الخطأ بالتعويض عن الضرر الناتج عنه، وقد جاء في احدى حيثيات الحكم المذكور : ... وحيث انه فيما يخص باقي التبريرات فإنها جاءت مقتصرة على مجرد عموميات، اذ لم يبين المدعى عليه المذكور السبب الرئيسي في منع الترخيص بالتجمع، وما هو الخطر الذي يشكله ، لذا وما دام الامر كذلك فان الخطأ الناتج عن هذا التقصير هو خطأ مصلحي وليس شخصيا لدا تبقى الدولة المغربية المسؤولة عنه، وحيث ان هذا الخطأ قد ترتب عنه ضرر معنوي للمدعية يتجلى في حرمانها من ممارسة حقها في عقد التجمع والتعبير عن رأيها، وهو حق مضمون بمقتضى الدستور ، وحيث انه امام هذه المعطيات يكون طلب التعويض له ما يبرر ويتعين الاستجابة له[55].

وفي نفس السياق أيضا اعتبرت المحكمة الادارية بوجدة في حكم لها صادر بتاريخ 20 أكتوبر 2008 أن: " أن التدخل بالقوة لتفريق تظاهرة وحجز ومصادرة اللافتات التي كانت مهيأة لهذا الغرض، يعتبر بمثابة ضرر مادي ومعنوي مس سمعة الجمعية ورمزية القضية التي على أساسها تم تنظيم التظاهر، فضلا على انه يعتبر بمثابة خرق معترف به قانونا وبالتالي فان الدولة تتحمل مسؤولية هذا الخرق وتكون المطالبة بالتعويض لها ما يبررها[56].

---

[53] راجع ، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق ، ص 105

[54] حيث نص الفصل 29 من دستور 2011 على ما يلي : " حريات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات والانتماء النقابي والسياسي مضمون، ويحدد القانون شروط ممارسة هذه الحريات ...".

[55] راجع ، حكم منشور بالمجلة المغربية لـلإدارة المحلية التمية ،ع 26-1999 ، ص 227 ، أورد عبد الكريم حيضرة ، مرجع سابق ، ص 106

[56] راجع ، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق ، ص **106**

المبحث الثاني: المرافق العامة

تعتبر الدولة عصب الحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وقد ارتبط وجودها بضرورة تلبية الحاجيات الأساسية للأفراد وتحقيق المصلحة العامة واحلال النظام محل الفوضى، وذلك لا يمكن تحقيقه إلا بوجود تنظيمات ومؤسسات وهياكل إدارية ومرافق عمومية.

هكذا، كان ظهور المرفق العام ومصاحبا لتطور الدولة وتعدد حاجيات المجتمع، وإذا كان هذا المفهوم يبدأ بشكل واضح في علاقته بالدولة، فإنه لا ينتهي الى مفهوم غير محدد وغير دقيق، حيث أن تغيير الظروف السياسية والاقتصادية التي نشأ المرفق في ظلها والتنظيم في البداية على أساسها جعلته في عمق الاشكالية التي تثار حول قدرته على التغيير لمواجهة الحاجيات المتجددة والمتغيرة واشباع الحاجيات العامة التي أنشئ من اجلها[57].

كما أن قواعد القانون الاداري مرتبطة بوجود المرفق العام فهو الوسط الذي تنشط فيه ، والمرفق العام في التصور الحديث يختلف القديم عندما كانت الدولة آمرة، فهو اليوم أي المرفق العام يقدم خدمات للمواطن ويسيره مدراء ليس بصفتهم الأمرة ولكن بصفتهم مديري و هذه المرافق، ويعتبر مفهوم المرفق العام والمصلحة العامة معيارين أساسيين أسست عليهما النظرية العامة للقانون الإداري الحديث، وعمل الادارة غير متصورة خارج المرفق العام، والمشرع لا يعترف للإدارة بامتيازاتها إلا حدود المصلحة العامة ولا يتحقق ذلك إلا في إطار المرفق العام، وعليه يعتبر خوصيصة بعض المرافق العامة ضربة في الصميم النظرية العامة للقانون الإداري وتنكر للأسس التي ظهرت وفقها المرافق العامة وتجاهل لدور الدولة في مجالات حيوية، كذلك وجود المرفق العام خدمة للمواطن وتفهم لحاجياته وخدمة للمصلحة العامة.

وعليه، ولمناقشة هذه النقطة المتعلقة بالمرافق العامة، سنتحدث بداية عن وضعية هذه المرافق **(المطلب الاول)**، تم ننتقل للحديث عن نظام هذه المرافق **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: وضعية المرافق العامة

إن البحث في نظرية المرفق العمومي يستدعي منا الرجوع الى التطور الذي لوحظ على مهام الدولة في

[57] راجع ، مينة بنمليح : " تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية المبادئ الحديثة " اشغال المؤتمر الأيام المغاربية الحادية عشر في عنوان ، المرفق العام في جميع احواله ، فاس أكتوبر 2016 ، الطبع ، اكس ديزاين ، ص5

البداية القرن العشرين، بحيث لم تعد تقوم بمهام إدارية محضة فقط، بل أضحت تؤدي مهاما تقنية نتيجة لتنامي تدخلاتها في ميادين جديدة، وبذلك ظهر مفهوم المرفق العمومي، الذي أصبح بمثابة الاساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الاداري، لكونه مظهرا رئيسيا من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجيات العامة للأفراد[58] وهذا ما يجعلنا نسلط الضوء على مفهوم المرافق العامة (**الفقرة الأولى**)، ثم أصناف هذه المرافق (**الفقرة الثانية**).

الفقرة الأولى: مفهوم المرافق العامة

عرف مفهوم المرفق العام تطورا كبيرا، يمكن ادراكه من خلال التحولات التي خضع لها التعريف الذي تم تخصيصه للمرفق العام، حيث يمكننا أن نميز في هذا الاطار بين المعنى العضوي/ النظامي للمرافق العامة **(أولا)** ، تم المعنى المادي **(ثانيا) .**

أولا - المعنى العضوي

يشير اصطلاح مرفق عام الى مجموع ما يخصصه شخص معنوي عام من أعوان ووسائل، لمهمة معينة في هذا المعنى يعرفه **" هوريو"** بأنه: **"** منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديها للجمهور على نحو منتظم ومضطرد [59]**"**.

وبه فالمرافق حسب التعريف العضوي تعني، الهيئات العامة التي تمارس نشاطا ذو منفعة عامة أو الجهاز العام المكلف بتسيير نشاط قصد تحقيق مصلحة عامة، مدارس كليات مستشفيات...الخ .

ثانيا - المعنى المادي

يعتمد العمل القضائي المعاصر المعنى المادي للمرفق العام، وينصرف اصطلاح مرفق عام الى نشاط عام تضطلع به الادارة لتحقيق الصالح العام، ولا يلتزم في هذا وجود جهاز أو بنية خاصة تتكلف وفق ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي سنة 1903 في قضية **" تيريي"**[60] في هذه القضية كان مجلس قد وافق

---

[58] راجع ، كريم لحرش : " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق ، ص 290

[59] راجع ، بوعشيق احمد : " المرافق العامة الكبرى "، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة السادسة 2001 ، ص 45

[60] أنظر ، قضية تيرييه Terrier و المعروفة باسم قضية قتل الثعابين حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر 6 فبراير 1903 أعلنت أحد المجالس البلدية عن مكافأة يتم منحها لكل فرد يساهم في حملة التخلص من الأفاعي التي كانت تهدد السكان. وقد أشرفت البلدية على حملة التطهير هذه وخصصت لها مبلغاً ماليا رصد للمساهمين في العملية المذكورة، وبعد أن ساهم في الحملة السيد Terrier تقدم لمصالح البلدية للحصول على مكافأته غير أنّه فوجئ بالرد من جانب البلدية أنّ الرصيد المالي المخصص للعملية نفذ، وما كان على السيد Terrier إلا أن يتجه للقضاء مخاصما في ذلك المجلس البلدي المذكور. ولما وصل لمجلس الدولة الفرنسي أقرّ هذا الأخير اختصاصه بالنظر في النزاع وهذا في حكمة الشهير بتاريخ 6 فبراير 1903 على أساس أنّ الوعد بالجائزة قد تضمن إيجابا من جانب المجلس البلدي، وأن قيام السيد Terrier بالاصطياد تضمن قبولا ، ومن ثمّ يكون بينهما عقد موضوعه التخلص من الأفاعي التي كانت تشكل خطرا على الصحة العامة في المدينة. وهذا العقد في نظر مجلس الدولة تعلّق بمرفق عام . وقد أكد مفوض الحكومة روميو Romieu ذلك في تقريره و الذي يعتبر نقطة تحول في قرارات مجلس الدولة ، فقد تعرض مفوض الدولة في تقريره إلى النظرية الإدارية الخاصة بوصفها معياراً لتوزيع الاختصاص بين القضائين المدني و الإداري وورد في تقريره" وتتم هذه التفرقة بين ما اقترح تسميته بالإدارة العامة Gest - Publ و الإدارة الخاصة Gest -Privee أما على أساس طبيعة المرفق محل النظر وأما على أساس التصرف الذي يتعين تقديره فقد يكون المرفق

على مقرر يمكن بمقتضاه منح تعويض لكل شخص يقتل أفعى، لكن المحافظ رفض منح التعويض للسيد – تيري- بعلة نفاذ الاعتماد المخصص للعملية، فتقدم المتضرر بطلب امام مجلس الدولة بعلة خرق المحافظ للعقد المبرم مع صيادي الافاعي، وقضى مجلس الدولة الفرنسي باختصاصه على اعتبار انه برفض المحافظ الشكوى التي قدمت اليه تكون قد تولدت بين الطرفين منازعة يختص لمجلس الدولة بالفصل فيها فيمكن لجهاز خاص أن يطلع بمهمة مرفق عام (الامتياز والتدبير المفوض)، لكن على عكس من ذلك يمكن لجهاز عام ان يمارس نشاطا خال من تحقيق المصلحة العامة.

وجدير بالإشارة، الى أن المفهوم المادي للمرفق العام يعتبر من قبل الفقه غير قابل للتعريف، ويعد ذلك نتيجة " الازمات " التي عرفها إضافة الى التغيرات والتحولات المتلاحقة – فمن جهة أولى وابتداء من عشرينيات القرن الماضي أضيفت الى المرافق العامة الادارية، التي كانت تسيرها حصريا اشخاص معنوية عامة، المرافق العامة الصناعية والتجارية، التي كان الفقه الكلاسيكي يعتبر انه لا يمكن استغلالها الا من طريف الخواص الذين حصلوا على الالتزام، ومن جهة ثانية، وهي الازمة الأكثر حدة والمشوشة كذلك، ظهرت 20 سنة من ذلك، لا سيما ما يتعلق بالأنشطة الادارية، إمكانية فك الارتباط بين المفهوم النظامي والمفهوم المادي (الوظيفي) للمرفق العام : اذا كان تفويض تدبير المرافق العامة الصناعية والتجارية الى الخواص مسألة عادية وغير مقبولة، فان تفويض تدبير نظيرها الادارية الى الخواص احدث تشريا وقلقا لدى الفقهاء[61].

ومجمل القول، أن المرفق العام وفق المنظور المادي هو: "كل نشاط يعمل بانتظام بهدف تحقيق المنفعة العامة، وقد يدار بواسطة الدولة مباشرة فتستخدم أموالها الخاصة وموظفيها وامتيازات السلطة العامة على اعتبار أن الأفراد غير قادرين على مزاولة هذا النشاط لأنه لا يحقق الأرباح وكثير النفقات، وقد يدار بواسطة الخواص فيطلق عليه اصطلاحا موفق عام لكن يبقى تحت إشراف الدولة ومراقبتها ويبقى خاضعا للقانون العام ويخضع لمبادئ القانون الإداري وأحكامه وتنفرد الدولة بسلطة تقديرية في أولوياته وطرق إنشاءه وتنظيم مرافقه"، والمتأمل في العناصر التي شيدت حولها النظرية العامة للمرافق العامة يستخلص

مع أهميته لشخص لعام لا يتعلق إلا بالإدارة دومينه خاص، وفي هذه الحالة يعتبر الشخص العام يتصرف كشخص خاص، كمالك في أوضاع القواعد العامة. ومن جهة أخرى قد يحدث أن الإدارة وأن تصرفت لا كشخص خاص ولكن كشخص عام لمصلحة مرفق عام بالمعنى الحقيقي لا تتمسك بالإفادة من مركزها كشخص عام وتضع نفسها باختيارها في نفس أوضاع الفرد . المصدر : https://ar-ar./ConstitutionalandAdministrativeLaw/posts. تاريخ الزيارة 11/01/2023 الساعة 17:57

[61] راجع ، بوجمعة بوعزاوي : " النشاط الإداري"، مرجع سابق ، ص 42

عدة ملاحظات:

- **إشباع الحاجيات العامة لا يقتصر على الدولة بل يمكن أن يقوم بها هيئات خاصة تقوم مقام الدولة وتتمتع بنفس الشخصية المعنوية وتكون في وضعية مشابهة للمؤسسة العامة؛**
- **ليس بالضرورة أن تدار بنفس طريقة السلطة العامة بل يمكن أن تتبع أسلوب القانون الخواص بعيدا عن أساليب السلطة العامة التي ربما تعوقها عن سيرها العادي وانتشار أمراض كالرشوة والبطء والروتين والزبونية و البيروقراطية ...؛**
- **لا يحق للموظفين الاضراب لأنه يخل بعمل المرفق وبالتالي يعتبر فسخا للعقد ويبرر طردهم دون المطالبة بأي ضمانات؛**
- **الدولة ملزمة بتحقيق المساواة بين المواطنين في الانتفاع بالمرفق العام؛**
- **المصلحة العامة للمرفق العام يعني غياب هدف الربح لكنه لا يعني عدم دفع بعض الرسوم التي تغطي بعض الخسائر وترفع بعض الضغط الجزئي على ميزانية المرفق؛**
- **من حق الدولة التدخل في أي لحظة لتغيير قواعد سير أي مرفق عام مراعاة للمصلحة العامة أو إلغائه إذا أصبح يشكل عبئا على الاقتصاد الوطني.**

وبه، نستخلص بعض الملاحظات حول النظرية العامة للمرافق العامة:

- أن المرفق العام هو نشاط منظم يكون تحت إشراف سلطة عامة لإشباع الحاجيات العامة قصد تحقيق المصلحة العامة؛
- نشاط منظم: هو نشاط يهدف إلى تحقيق هدف معين بوسائل قانونية ومادية يتم فيها اللجوء إلى امتيازات السلطة العامة؛
- هيئة عامة أو سلطة عامة: المرفق العام نشاط يمارس من طرف الدولة أو من قبل أشخاص تابعين لها أو أشخاص آخرين تحت رقابتها؛
- إشباع حاجيات عامة: الحاجيات ذات أهمية بالغة لذلك يجب على السلطات العامة تأمينها؛
- تحقيق المصلحة العامة: الغرض الأساسي الذي من أجله وجد المرفق العام .

الفقرة الثانية: أصناف المرافق العامة

استقر الفقه و القضاء على تقسيم المرافق العامة الى أنواع متعددة وذلك استنادا الى اعتبارات مختلفة لا تأخذ المرافق العامة صورة واحدة بل تتعدد أنواعها تباعا للزاوية التي ينظر إليها منها، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية واجتماعية(**أولا**)، كما تصنف من حيث نطاقها الجغرافي الى، مرافق عامة وطنية وأخرى محلية (**ثانيا**).

أولا - المرافق العمومية من حيث طبيعة نشاطها:

1 – المرافق العامة الإدارية:

تحيل المرافق العمومية الادارية على مختلف المرافق التقليدية التي تتولى نشاطا يزاوله الافراد عادة اما لعجزهم ذلك واما لقلة او انعدام مصلحتهم فيه، وهي مرافق تديرها الدولة، وتظهر فيها بوصفها صاحبة الامر والنهي، كما انها تخضع كقاعدة عامة، للقانون الاداري، ومن امثلة هذا النوع من المرافق نجد الدفاع/ الامن/ القضاء/ الصحة و التعليم ..الخ، باعتبارها المجالات والوظائف الاساسية التي تقوم بها الدولة، حيث كان دورها يقتصر على حفظ الامن، بوجهيه الداخلي والخارجي، وإقامة العدالة بين المواطنين وأداء بعض الخدمات الضرورية لهم، مع تركهم أحرارا في ممارسة ما يشاؤون من أنشطة او اعمال وتبادل ما ينتج عنها من سلع او خدمات.

هذا وتتميز المرافق العمومية الادارية بطبيعة النشاط الذي تمارسه والذي يندرج في صميم الوظيفة الادارية للدولة منذ تاريخ بعيد، باعتبارها اقدم أنواع المرافق العمومية التي كان يطلق عليها مسمى – المرافق التقليدية – ومع ذلك فان مضمونها يتسم بالغموض وبعدم الوضوح وينتابه الكثير من عدم الدقة، لذلك فانه عادة ما يتم الاكتفاء بالتريف السلبي لها، أي – بتمييز المرافق الاخرى عنها – وهو ما يسمح بالقول ان المرافق العمومية الادارية هي تلك المرافق التي تتميز عن المرافق الصناعية والتجارية، بكونها ليست ذات طابع اقتصادي، الأمر الذي يمكن الاقرار معه ان هذا النوع شكل الاساس الذي قامت عليه نظرية المرافق وبنيت عليه وقواعد العمومية للقانون الاداري الفرنسي مهد النظام الاداري[62].

2 – المرافق العامة الصناعية والتجارية

بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة ظهر نوع أخر من المرافق العامة يزول الأنشطة تجارية أو صناعية مماثلا لنشاط الأفراد و تخضع هذه المرافق لمبادئ و قواعد القانون العام و القانون الخاص في نفس الوقت، و هي مرافق كثيرة ومتعددة ، كالمرافق التجارية و المرافق الصناعية والمرافق

[62] راجع ، عبد القادر باينة : " أشكال النشاط الإداري " منشورات زاوية الفن والثقافة ، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط ، 2006؛ ص 11

المالية فبالنسبة للمرافق التجارية فلدينا المكتب الوطني للشاي، أما بالنسبة للمرافق الصناعية فلدينا المكتب الشريف للفوسفاط، أما المرافق المالية فلدينا الصندوق الوطني للقرض الفلاحي، و بسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام ويعد الجواء الى القضاء الفرنسي على وجه الخصوص، فيما يخص التمييز بين هذه المرافق والمرافق العامة الإدارية يعد أساسيا التذكير أنه يوجد ثلاث معطيات من اللازم أن تتوفر مجتمعة في المرفق لاعتباره اقتصاديا أو تجاريا و هي: أن المرافق الاقتصادية تقوم بنشاط صناعي أو تجاري يهدف إلى تحقيق الربح مثلما هو الحال في المشروعات الخاصة في حين لا تسعى المرافق الإدارية إلى تحقيق الربح بل تحقيق المنفعة العامة و إشباع حاجات الأفراد كما أن الربح الذي تحققه المرافق الاقتصادية ليس الغرض الأساسي من إنشائها بل هو أثر من آثار الطبيعة الصناعية أو التجارية التي تمارسها فهي تستهدف أساسا تحقيق المنفعة العامة، كما أن المرافق الإدارية يمكن أن تحقق ربحا من جراء ما تتقاضاه من رسوم تقوم بتحصيلها مقابل الخدمات التي تقدمها، و لكي يكون المرفق اقتصاديا يجب أن يكون النشاط الذي يقوم به يعد نشاطا تجاريا بطبيعته طبقا لموضوعات القانون التجاري، ويعتبر المرفق مرفق عامة إدارية إذا كان النشاط الذي يمارسه نشاط إدارية ومما يدخل في نطاق القانون الإداري، أما بخصوص القانون الذي تخضع له المرافق الاقتصادية فقد استقر القضاء الإداري على أن تخضع لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها مع خضوعها لبعض قواعد القانون العام من قبيل انتظام سير المرافق العامة والمساواة بين المنتفعين بخدماتها وقابليتها للتغيير بما يتلاءم مع المستجدات وتمتعها ببعض امتيازات السلطة العامة اللازمة لحسن أدائها لنشاطها مثل نزع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت، وينعقد الاختصاص في هذا الجانب من نشاطها لاختصاص القضاء الإداري. وبهذا المعنى فهي تخضع لنظام قانوني مختلط يجمع بين أحكام القانون الخاص والقانون العام معا[63].

3 – المرافق العامة الاجتماعية:

المرافق الاجتماعية هي المرافق التي يكون موضوع نشاطها تقديم خدمات اجتماعية للمستفيدين منها، بهدف توفير ضمانات لبعض الفئات من المجتمع، وخاصة لذوي الدخل المحدود ضد المخاطر الناجمة عن ظروفهم الاجتماعية، وعلى سبيل المثال: الهلال الاحمر/ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي/ المخيمات الصيفية ...الخ.

ويعد قرار محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 22 يناير 1955 في قضية naliato الحكم

[63] راجع، محمد طالب: " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، مرجع سابق

المبدئي في هذا الصدد، حيث اعتبرت المحكمة المذكورة أن تنظيم مخيمات لصالح أطفال موظفي الدولة يستجيب لحاجة اجتماعية ويبرز احداث مرفق عام، ويقوم هذا الصنف من المرافق بتأدية خدمات اجتماعية، حيث سيري عليها القانون العام لكونها تشترك مع غيرها من المرافق العمة في الخضوع الى المبادئ الاساسية التي تحكم تنظيمها، بالإضافة الى ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة. كما انها يسري عليها القواعد القانون الخاص لتشابه نشاطها من نشاط الذي يمارسه الخواص كشركات التأمين الخاصة، مما يستدعي خضوعها للقانون الذي يتلاءم مع طبيعة هذا النشاط، وقد أصبح عدد كبير من هذه المرافق يدار عن طريق المؤسسة العمومية، مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي/ مؤسسة محمد الخامس للتضامن/ ووكالة التنمية الاجتماعية[64].

3– المرافق العامة المهنية:

يقصد بالمرافق المهنية مختلف المرافق التي يتحدد نشاطها برقابة وتوجيه النشاط المهني، والتي يعهد القانون بإدارتها الى أعضاء منتخبين من أبناء المهنة أنفسهم، ويمنح القانون هذه الهيئات بعض مظاهر السلطة العامة، بمعنى انها مرافق تهدف الى المساهمة في التوجيه الاقتصادي في الدولة، وتنظيم المهن الحرة المختلفة فيها، وذلك بواسطة هيئات نقابية مهنية منتخبة او معينة من بين افراد المهنة، مع تمكينها من الاستفادة من بعض الوسائل القانون العام لتمكينها من أداء المهام المنوطة بها، سواء اكانت تهدف الى التوجيه الاقتصادي للدولة ، أو مرافق للتنظيم المهني كالنقابات المهنية والتنظيمات المهنية...الخ[65].

وكقاعدة عامة، تخضع الهيئات المهنية لأحكام القانون الخاص فيما يتعلق بممارسة أعمالها المدنية ودعاوى المسؤولية عن الاضرار الناتجة عن نشاطها إزاء الاغيار، بينما يطبق القانون العام على بعضها الاخر[66].

ثانيا - المرافق العمومية من حيث نطاقها الجغرافي :

تأسيسا على معيار المجال الجغرافي تنقسم هذه المرافق الى: مرافق وطنية ومرافق محلية.

1 – المرافق العمومية الوطنية:

يقصد بالمرافق العمومية الوطنية تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل التراب الوطني، بحيث تقوم بتلبية حاجيات جميع سكان إقليم الدولة، ومن امتلتها مرافق الدفاع والامن والقضاء والتعليم والصحة، وهذه المرافق تتولى تسييرها الدولة او السلطات المركزية في العاصمة وفروعها في الاقاليم، ضمانا للأداء الجيد لخدمتها على الصعيد الوطني، كما تتحمل الدولة المسؤولية عن الاضرار التي تسبب فيها.

---

[64] راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 42

[65] راجع، كريم لحرش: " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 301

[66] راجع، مليكة الصروخ : " نظرية المرافق العامة الكبرى – دراسة مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، الطبعة الثانية ، 1992، ص 39.

اما فيما يخص احداث هذا النوع من المرافق فان الدستور المغربي لم يدرج في مجال القانون المنصوص عليه بموجب الفصل 71 من احداث المرافق العامة، ولكن مع ذلك بصفة مباشرة يبقى المجال التشريعي متضمنا لبعض الميادين المرتبطة بإنشاء او إعطاء شكل جديد للمرفق العام او جعل حد لهذه الوضعية، هكذا فتأميم المنشآت وخوصصتها يبقى من اختصاص البرلمان، وكذلك الشأن لإحداث المؤسسات العامة وفقا لما هو منصوص عليه في الفصل 71 من الدستور، وما عدا هذه الاستثناءات تبقى القاعدة هي اختصاص المجال التنظيمي بإحداث المرافق العامة الوطنية[67].

2 - المرافق العمومية المحلية:

يقصد بها المرافق التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات محددة على مستوى أو إقليم معين من أقاليم الدولة، أو جماعة من الجماعات المحلية طبقا للمقتضيات الدستورية لتعديلي 1992 و1996 وكذا الدستور الحالي لسنة 2011 وذلك فيما يتعلق بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات[68]، وهذه المرافق تتولى بنفسها التدبير المباشر للمصالح المحلية و في بعض الحالات يتم اعطاء أمر تدبير شؤون الجماعة المحلية الى هيئة عامة كمرفق النقل ، أو مرفق توزيع المياه أو الكهرباء وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية، أو هيئة خاصة وهو ما أصبح يعرف بالتدبير المفوض.

المطلب الثاني: نظام المرافق العامة

تقوم المرافق العامة على تلبية الحاجيات العامة تحقيقها للمصلحة العامة، وتؤدي خدماتها بأساليب القانون العام والقانون الخاص معا تبعا لطبيعة ونوع هذه المرافق، وقد اخضع المشرع المرافق العامة لنظام خاص، يمكن دراسته من خلال التطرق الى طرق إدارة المرافق العامة **(الفقرة الاولى)**، تم ننتقل للحديث عن المبادئ الاساسية لهذه المرافق **(الفقرة الثانية)** .

الفقرة الاولى :طرق ادارة المرافق العمومية

تتحد أساليب إدارة المرافق العامة حسب طبيعة الخدمات التي تؤديها، ومدى درجة تدخل السلطات العمومية في إدارة النشاط الاداري، ومن تم فان طرق إدارة المرافق العامة تتخذ أشكالا مختلفة يمكن الطرق اليها وفق الشكل الاتي:

أولا - الأساليب العامة

وينقسم هذا النوع بدوره إلى

---

[67] راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 44

[68] أنظر ، الباب التاسع من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 ، الجهات والجماعات الترابية الأخرى

1 – التسيير المباشر:

إن أسلوب الإدارة المباشرة هو الاسلوب الذي بمقتضاه تتدخل السلطات الادارية مباشرة في تسيير المرافق العامة، حيث تتولى هي بنفسها وظيفة الاشراف والتدبير. وهي تعمل في ذلك على الاعتماد على وسائلها الخاصة، التي هي مجموع الموظفين والاملاك العمومية التي تتوفر عليها.

 الوسائل البشرية: إن الوسائل البشرية هي الموظفين الذين يعتمد عليهم المرفق العام في تحقيق الغاية التي أنشئ من اجليها، فالدولة او الشخص العمومي الذي يشرف على تدبيره هو الذي يقوم بتعيين الاعوان والموظفين الذين يتم استخدامهم في اشتغاله، وقد يخضع هؤلاء او الموظفين لأنظمة مختلفة، وذلك حسب طبيعة العلاقة التي تربطهم بالمرفق العام الذي قام بتعيينهم. ومعنى ذلك انهم قد يكونوا في وضعية موظفين بما في الكلمة من معنى، حيث يخضعون لأحكام الوظيفة العمومية، وبالتالي لنظام القانون الاداري، كما انهم يتوفرون على صفة موظف عمومي، رغم خضوعهم لأحكام القانون الاداري، وذلك كما هو الامر بالنسبة للأعوان الذين هم في وضعية تعاقدية تجاه الادارة او الاعوان المتدربين او المؤقتين. وأخيرا فان منهم من يتم تعيينهم بناء على قواعد القانون الخاص، فيكونوا في وضعية الاجراء الذين يوجدون في القطاع الخاص، سواء من حيث علاقتهم مع الادارة، بصفتها مشغلا، او من حيث نظامهم الحقوقي، ومن تم فهم يخضعون لقواعد القانون العادي، مثلهم في ذلك مثل مستخدمي المقاولات الخاصة[69].

 الوسائل المادية: تحتاج المرافق العامة في اشتغالها وتسييرها الى وسائل مادية، وهذه الوسائل هي مجموع الاموال التي تعتمد الادارة في تسيير المرافق العامة، وتنقسم هذه الاملاك العامة الى نوعين وذلك حسب شكل التملك الذي اتبعته الادارة بخصوصها، ومن تم فهي تخضع لنظامين مختلفين، حيث انها تكون خاضعة اما لنظام الاملاك العامة او لنظام الاملاك الخاصة للدولة او الجماعات العمومية[70].

2- المؤسسة العمومية:

وتعد المؤسسة العامة أكثر الطرق انتشارا في الوقت الحاضر، والمؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية المحكومة بالقانون العام، كما تتمتع بالاستقلال الإداري الذي أعطته لها الدولة مقابل قيامها بالمهام المحددة لها بما يضمن ذلك حسن سير المرافق ويزيد من قدراتها الإنتاجية. إن المؤسسة العمومية تبرز صورة أخرى من صور اللامركزية الإدارية، وهي اللامركزية المرفقية أو المصلحية الخاضعة لوصايا الدولة والسلطة العمومية التي أحدثتها، ولرقابتها الادارية والمالية، وعلى ضوء الممارسة فإن جميع

---

[69] راجع ، محمد كرامي : " القانون الإداري - التنظيم الإداري/ النشاط الإداري "، مرجع سابق ، ص 286/285

[70] راجع ، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مرجع سابق ، ص 48

المؤسسات العامة خاضعة في تدبيرها لمرفق عام معين لقيدين:

القيد الأول: مبدأ التخصص

والذي يعني تحديد مهمة المؤسسة العامة عند إنشائها وحصر اختصاصها ضمن نطاق هذه المهمة، بحيث لا يحق للمؤسسة القيام بنشاط خارج هذا النطاق، وبذلك فإنها مقيدة بالغرض والأهداف التي أنشأت من أجلها مثل المستشفيات والجامعات فلهذا فالأعمال التكميلية للهدف او الغاية الأصلية لا تعتبر خروجا عن الأصل والمبدأ.

القيد الثاني: الخضوع للوصاية الإدارية

تخضع المؤسسات العامة لقواعد الرقابة من طرف الجهة التي أنشأتها فالسلطة المركزية تمارس عليها نوع من الرقابة الادارية والمالية فيحدد ما هو منصوص عليه قانونا كيفما كانت طبيعة المؤسسة، فالمجلس الادارة هو صاحب الاختصاص العام في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوجهات العامة لنشاط المؤسسة دون الرجوع إلى السلطة المركزية الذي يمثلها الوزير الأول إلا وفق نصوص صريحة، وهناك استثناء فيما يخص الجامعات التي تعتبر مؤسسات عمومية فتكون خاضعة لرئاسة وزير التعليم العالي.

- **أنواع المؤسسات العمومية:**

هناك مؤسسات عمومية وطنية وأخرى محلية وكذلك جهوية

أ - مؤسسات عمومية وطنية:

يتم إنشاؤها استنادا إلى الفصول 45 من الدستور 1972 و46 من الدستور 1992 و1996و الفصل 71 من الدستور الحالي 2011 وهذه المؤسسات تمارس نشاطها على مجموع التراب الوطني كالمكتب الوطني للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

ب – مؤسسات عامة محلية:

يتم إنشاؤها بين الجماعات الترابية أما بالنسبة لتلك المشتركة بين الجماعات فإنها تنشأ بقرار من الوزير الداخلية بعد الاطلاع على قرارات المجالس الجماعية المشتركة المعنية بالأمر وهذه المؤسسات تكون متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال والمالي الذي أكد عليه الفصل 81 من القانون 78,00.

ج – مؤسسات عامة جهوية:

كانت تحدث بقانون بمقتضى ظهير 18 شتنبر 1977 والذي عمل على تقنين المقتضيات الخاصة بالمؤسسات العامة الوطنية والجهوية بإخضاعها لقواعد مشتركة وكمثال على ذلك: المؤسسة الجهوية للبناء والتجهيز، والمكاتب الجهوية للاستثمارات الفلاحية، الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى أعطت تفسيرا

واسعا لاختصاص المشرع في هذا المجال أنه انطلاقا من دخول قوانين الجهة حيز النفاذ بتاريخ 2 أبريل 1977 فقد أصبحت المجالس الجهوية هي ذات الاختصاص بإحداث المؤسسات العامة الجهوية.

ويعد أساسا عدم الخلط بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام، فالتمييز بينهما يؤدي إلى رسم الحدود بين الهيئات الادارية والخاصة بين القانون الاداري والقانون الخاص، فقد توجد أشخاص معنوية عامة وتكون في وضعية تتعامل في ظل القانون الخاص وقد تكون بالمقابل هيئات خاصة وتكون نسبيا تحت نظام قانوني مطبوع بامتيازات السلطة العامة.

والاعتراف بالمنفعة العامة لجمعية أو شركة أو تعاونية أو منشأة قد تمنح لهيئات منتمية أصلا للقانون الخاص سلطات واسعة إلا أنه في نهاية المطاف فالقواعد التي تسري على تصرفاتها هي من القانون الخاص ولا يعترف لها بامتيازات السلطة العامة.

أما المؤسسات العامة فبخلاف ذلك هي جزء لا يتجزأ من الادارة أي مرافق عامة تدار في إطار اللامركزية المرفقية أو المصلحية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي.

ثانيا - الأساليب الخاصة:

ويندرج ضمن هذه الاساليب كل من:

1– الامتياز:

المقصود بالامتياز هو أن تعهد الدولة أو أحد الأشخاص العامة الاقليمية لفرد أو الشركة بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محددة عن طريق عمال أو أموال يقدمها الملتزم تحت مسؤوليته مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين نتيجة الخدمة الذي يقدمها المرفق، وهناك مجموعة من الملاحظات من اللازم توضيحها:

- أن امتياز المرفق العام هو طريقة من طرق التدبير أو التسيير المقتصرة على المرافق الاقتصادية؛
- أن امتياز الأشغال العامة يكون كلما تكلف الملتزم على نفقته بإقامة الأشغال و الأوراش الأساسية لعملية تسيير و تنفيذ المرفق العام؛
- للدولة أو الشخص العام سلطة تقديرية واسعة تمنحه حرية اختيار المتعاقد معها دون أن تتبع الإجراءات و المساطر المنصوص عليها في قانون الصفقات؛
- أن امتياز المرفق العام هو عقد إداري تبرمه السلطة العمومية مع أحد الأفراد أو مع أحد الشركات التي يعهد اليها بتسيير مرفق عام طبقا لشروط محددة، حسب هذه الطريقة فإن الإدارة لا تتولى بنفسها ادارة المرفق العام ولا تلتزم بتقديم المساعدات اللازمة للمشروع.

وما المعهود له بتدبير هذا المرفق لا يعتبر موظفا عموميا بل تسري عليه قواعد وأحكام قانون الشغل، هذا علاوة على أن عقد الالتزام ينفرد بخصائص تميزه نذكر أهمها:

- أنه عقد إداري من نوع خاص ؛
- نشاطه مرفق اقتصادي في أغلب الحالات؛
- محدد النفقات التي ستصرف في تسيير المشروع؛
- يتحمل الفرد أو الشركة نفقات المشروع و مخاطره المالية ؛
- الدولة تسهر على تسيير المشروع سيرا حسنا فقد تساعد الملتزم ماديا في تنفيذه للمشروع خصوصا عند وقوع خلل في التوازن المالي.

الالتزام هو عقد من نوع خاص يضم نوعان من العلاقات القانونية:

أ – نصوص تعاقدية:

هي الشروط المتعلقة بمبدأ التوازن المالي للعقد والشروط الخاصة المتعلقة بمدة الامتياز والمزايا المالية المنصوص عليها لصالح صاحب الامتياز

ب – نصوص تنظيمية أو لائحية:

فتتمثل في الشروط العامة المتعلقة بتنظيم المرفق العام وتشغيله ورسوم الانتفاع والأحكام المتعلقة بالعاملين وتأمين سير المرفق العام باطراد وانتظام والمساواة بين المنتفعين من خدماته، ويحق للدولة أو الإدارة تعديل هذه النصوص بإرادتها المنفردة باعتبارها مانحة الالتزام، طريقة الامتياز يتم الالتجاء إليها في إنشاء مرافق عامة جديدة وهي الطريقة الأكثر مردودية بالنسبة للإدارة ووجب الذكر بأن هذه الطريقة استعملت في مملكتنا بعد الاستقلال للإنجاز بعض المرافق العامة كما تم العمل بها في مجالات النقل.

-النظام القانوني لعقد الامتياز:

تنبثق عن الالتزام ثلاث أنواع من الروابط القانونية:

- بين السلطة مانحة الالتزام والملتزم؛
- بين الملتزم والمنتفعين؛
- بين السلطة مانحة الالتزام والمنتفعين.

- فيما يتعلق بحقوق السلطة مانحة الالتزام والملتزم:

للسلطة مانحة الالتزام حق الرقابة على إدارة المرفق العام، ذلك أن الإدارة ليست ملزمة بالتنصيص

عليه في العقد وذلك تأسيسا على مسؤوليتها على دوام واستمرارية المرفق العام وعمله بانتظام وممارسة هذا الحق تؤسسه الإدارة على عدة معطيات:

- يحتوي الالتزام على شروط سير المرفق العام التي لا يمكن للملتزم تعديلها أو حذفها؛
- يحق للملتزم الاستفادة من امتيازات السلطة العامة وعليه فمن حق الدولة مراقبته حماية للمنتفعين.
- قد تتدخل الدولة بالمساعدات المالية للملتزم في حالة إذا وقع خلل الملتزم ضمانا ماديا وللدولة حق المراقبة لحقوقها المالية.
- يعتبر اساسا تدخل الدولة لتعديل ما تراه ضروريا والملتزم مجبر على تنفيذ التعديلات دون أية مناقشة أما إذا كانت هناك زيادة في بعض الأعباء فمن حقه المطالبة بالتعويض أو طلب اعادة النظر في الشروط العامة للعقد، للدولة حق بشراء المرفق من الملتزم قبل نهاية المدة المحددة لنهاية العقد وذلك بشرطين:

- **الشرط الأول:** أن طريقة الالتزام لم تعد تتفق مع الغاية التي أنشئ من أجلها المرفق؛
- **الشرط الثاني:** تعويض الملتزم عما أصابه من ضرر و ليس للملتزم الاحتجاج في مواجهة الدولة بحق مكتسب، و تعويض الملتزم لا يعتبر إخلالا بشروط العقد و الدولة حينما تلجأ الى هذه الطريقة فإنها لاتحل محله لتتحمل عوضه أعباء المخاطر المالية العادية بل لإنهاء العقد قبل مدته الأصلية من المخاطر غير العادية المحتمل وقوعها.

-فيما يتعلق بحقوق الملتزم تجاه السلطة مانحة الالتزام:

بخصوص حقوق الملتزم تجاه السلطة مانحة الالتزام باعتباره مقاول فهي مرتبطة بتحقيق الأرباح التي يأمل أن يحققها بفضل استغلاله واستثماره للمرفق الذي يدبره و للملتزم حق المطالبة بجميع الحقوق التي التزمت بها مانحة الالتزام بما في ذلك من مزايا و مساعدات مالية و قروض وأيضا اخذ الأرباح التي يحققها المرفق و على الملتزم أن يعمل بتحمل مصاريف انشاء و ادارة المرفق على نفقته الخاصة و تحت مسؤوليته، و الملتزم لا يمكنه التنازل عن ادارة و تسيير المرفق لغيره إلا بموافقة السلطة المانحة الالتزام كما يمنع أن يحل محله ملتزم آخر من الباطن و كل إخلال مالي من جانب الدولة يؤدي بها إلى تحمل نتائجه كرفع أجور العمال أو فرض الضرائب على الموارد التي يحتاجها الملتزم و التي قد تكون لها مضاعفات ملحقة لأضرار مالية أثناء تنفيذ العقد بالالتزام.

-فيما يتعلق بحقوق المنتفعين أو المستفيد:

- **اتجاه الملتزم:** الاستفادة من جميع الخدمات التي يقدمها المرفق العام دونما أي تمييز بين المنتفعين و

غالبا ما يقومون بدفع رسوم مقابل الانتفاع بالخدمات الأساسية التي يقدمها الملتزم.

o **اتجاه الدولة:** المنتفعين يطلبون من الدولة التدخل لإجبار الملتزم على تنفيذ شروط العقد إذا ما أخل بها لأن الدولة هي من تقوم على حسن سير المرفق العام بانتظام، و يمكن للدولة اللجوء إلى القضاء الاداري حماية لحقوقهم ومصالحهم[71].

2 - شركات الاقتصاد المختلط:

هي طريقة تقوم على أساس اشتراك السلطات والأفراد في إدارة المرفق بواسطة إنشاء شركة مختلطة تتخذ شكل شركة مساهمة وتخضع لأحكام القانون الخاص وقواعد القانون التجاري، والدولة هي من تقوم بمراقبة وتسيير الشركة وهي أيضا من تقوم بتعيين مديري الشركة وكذا المتصرفين، ومما وجب الذكر بأن الدولة تساهم بنسبة 45 % من رأس مال العام، تم نهج هذا الأسلوب في العديد من الدول وقد عرف المغرب استعمال هذه الطريقة في إدارة بعض المرافق الاقتصادية كشركة الخطوط الجوية، البنك الوطني، الشركة المغربية للملاحة ... الخ.

الفقرة الثانية: المبادئ الأساسية للمرافق العامة

للمرفق العام مكانة مهمة في القانون الإداري الشيء الذي يجعله يتصدر المكانة الأولى بين مختلف أشكال النشاط الإداري، والمرفق العام هو عبارة عن نشاط تقوم به الأشخاص العامة أو تحت إشرافها من أجل تلبية الحاجات العامة ذات النفع العام، فهو يخضع لمبادئ عامة تُوحد بين المرافق العامة مهما تعددت أشكالها وطبيعة الأشخاص المشرفة عليها.

ولقد تولدت عن هذه المبادئ العامة أحكام أخرى، أصبحت موجهة للمرفق العام والمشرفين عليه والعاملين به والمستفيدين منه، وتتجسد هذه المبادئ العامة في:

أولا : المبادئ التقليدية

يخضع تسيير المرفق العمومي لمجموعة من المبادئ تتماشى مه الاهداف التي أنشئ من اجلها وخصوصا تحقيق الصالح العام[72] ويمكن حصر هذه المبادئ فيا يلي:

1 – مبدأ استمرارية المرفق العام: يقتضي مبدأ استمرارية المرفق العام، أن تعمل الإدارة على حسن سيره باستمرار ووجوده بانتظام، ويتطلب هذا المبتغى، أن تخلق الإدارة المرافق الضرورية لإشباع رغبات وحاجات العامة، ويعتبر تباطئ أو تماطل الإدارة في إعداد مرافق عامة خطأً جسيما يمكن أن

---

71 راجع المصطفى المصبحي : " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، مرجع سابق

72 راجع بنلمليح منية : " تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية الميادئ الحديثة "، مرجع سابق ، ص 6

تسأل عنه، ويمكن للمواطنين أن يطالبوها بإحداثه، ولا يمكن للإدارة أن تتملص من هذا الواجب إلا بناء على وجود موانع وظروف استثنائية تمنعها من ذلك، ويفرض مبدأ استمرارية المرفق العام، انتظام المرافق العامة في أداء خدماتها، وهذا يفرض تنظيم أوقات العمل وتنظيم حق الإضراب وتنظيم العطل حتى لا يتعطل المرفق العام[73].

ويعتبر مبدأ استمرارية المرفق العمومي، من أهم المبادئ لكونه يتردد بكثرة في أحكام القضاء الإداري، فقد عمل الاجتهاد القضائي على استنباط مجموعة من القواعد والنظريات بهدف ضمان احترامه وتدعيما لوجوده، وهذه القواعد هي:

قاعدة تنظيم الاضراب: يقصد بالإضراب الامتناع عن العمل لمدة معينة بهدف الاحتجاج على وضعية أو المطالبة بحقوق، ويعد من أخطر ما يهدد استمرارية المرفق العام مما حدا بالمشرع إلى تحريمه في نطاق من المرافق الاستراتيجية أو إلى تنظيمه بشكل يكفل حقوق العاملين وحقوق المنتفعين من خدمات المرفق العام بانتظام واضطراد، لاسيما وأن الإضراب قد يكون سببه أحيانا اعتبارات سياسية، لا تمت بصلة بالمطالب المهنية، والإضراب حق دستوري أكدته جميع الدساتير المغربية المتعاقبة، مما يستدعي التوفيق بين مبدأ استمرارية المرفق العام، وعدم حرمان العاملين لهذا الحق الدستوري، وقد رافق تطبيقه (حق الإضراب) في بلادنا جدلا قانونيا وفقهيا وسياسيا، سواء قبل الدخول بالمرحلة الدستورية الأولى التي كانت سنة 1962 أو بعدها.

تنظيم الاستقالة: أن الاستقالة هي الوسيلة التي يمكن بواسطتها للموظف أن يضع حدا للعمل الذي يقدمه للإدارة، غير ان هذه الوسيلة لا يمكن ممارستها بصفة مطلقة، بل ان المشرع قد اخضعها للسلطة التقديرية للإدارة، حيث أجاز لها ان تقبل أوان ترفضها إذا كان من شأنها المس بمبدأ الاستمراري. وعلى هذا الاساس نظمها ظهير 24 فبراير[74] المتعلق بالنظام الاساسي للوظيفة العمومية[75].

نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي: يقصد بهذه النظرية أن يصدر من موظف غير معين وفقا لأساس قانوني، إما لكون تعيينه معيبا أو لم يصدر قرار تعيينه أصلا، لذا سمي الموظف الفعلي أو الواقعي، تعتبر تصرفاته مرتبطة بسير المرافق العمومية.

وبالرغم من أن المبدأ القانوني يقتضي اعتبار بطلان القرارات الصادرة عنه (الموظف الفعلي أو الواقعي) بسبب عدم اختصاصه لكونه مغتصب أو منتحل للوظيفة، فالقضاء الإداري الفرنسي أقر صحتها

---

[73] راجع محمد طالب : " المختصر في القانون الإداري – النشاط الإداري "، مطبعة الهداية تطوان ، الطبعة الأولى 2021،ص 77

[74] أنظر ، الفصول : 79/78/77 من ظهير 24 فبراير 1958

[75] راجع ، محمد كرامي : مرجع سابق ، ص 295

وسلامتها خلال فترة ممارستها وذلك حفاظا على استقرار المعاملات وحماية الافراد الذين تعاملوا بحسن نية مع الموظف الفعلي أو الواقعي، وذلك بهدف الحفاظ على السير المنتظم للمرافق العمومية، استنادا إلى فكرة الظاهرة التي تجيز تصرفات الموظف الذي يشوب تعيينه عيب من العيوب والتي تمت قبل صدور القرار أو الحكم الذي قضى ببطلان تعيينه[76].

نظرية الظروف الطارئة: تعد نظرية الظروف الطارئة من إبداع الاجتهاد القضائي الفرنسي، والتي تجسدت في أحكام مجلس الدولة الفرنسي[77]، في حكمه الشهير المعروف بقضية شركة "غاز بوردو"، عرفت تطبيقات جديدة في مجال العقود الإدارية، أقرها (مجلس الدولة الفرنسي)، وهو ما يعتبر خروجا على الأصل في عقود القانون الخاص، التي تقوم على سير المرافق العامة، وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته وتعطيل المرافق العامة.

وأساس هذه النظرية (نظرية الظروف الطارئة) واعتبارا من الأساس هو الحفاظ على التوازن المالي للعقد، وتفترض أنه إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة، بعد إبرام العقد واثناء تنفيذه، وخارجة عن إرادة الطرفين المتعاقدين، وكان من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق خسائر غير مألوفة، وإرهاق للمتعاقد مع الإدارة، فإن للإدارة ولو لم يكن الظرف ناتجا عن فعلها وخطئها، أن تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه، بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقد، وتتحمل بعض عبئ هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد، فإن لم يحصل هذا الاتفاق، فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضا مناسبا، وتنصب هذه النظرية، على العقود الإدارية، دون العقود الخاصة، وتجد أهم تطبيقاتها في عقود النقل والتوريد والاشغال العامة، وذلك متى تحققت شروط تطبيقها، أهمها:

- أن يكون الحادث الطارئ خارجا عن إرادة المتعاقدين؛
- أن يؤدي الظرف الطارئ إلى جعل تنفيذ العقد عسيرا أو مرهقا دون أن يجعله مستحيلا؛

---

[76] راجع ، محمد طالب : " المختصر في القانون الإداري – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 80

[77] أنظر ، مجلس الدولة الفرنسي، يعتبر مؤسسة عمومية فرنسية أحدثت سنة 1799 من طرف نابليون بونابرت في إطار الجمهورية الفرنسية الثانية، ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي مستشارا للحكومة الفرنسية، في عدة حالات وذلك منذ مراجعة الدستورية، في شهر يوليوز 2008، ومن وظائفه كذلك دراسة مشاريع القوانين قبل إحالتها على مجلس الوزراء، كما يدرس كذلك مشاريع مراسيم ومقترحات قوانين.

- أن ينتج عن أحداث غير عادية وغير متوقعة أثناء التعاقد كالحرب والكوارث الطبيعية كالفيضانات والجفاف والزلازل؛
- أن يؤدي الظرف الطارئ على قلب التوازن المالي للعقد راسا على عقب؛
- أن يكون الظرف الطارئ لفترة مؤقتة وعرضية وليس دائما؛
- أن يستمر المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ بنود العقد[78]

نظرية تحريم الحجز على أموال المرفق العام: إذا كانت القاعدة هي جواز الحجز القضائي على ممتلكات المدين الذي يمتنع عن دفع ديونه وبيعها لتسديد الدين وفق أحكام قانون المسطرة المدنية، فإن تطبيق هذه القاعدة على ممتلكات المرفق العمومي من شأنه أن يهدد هذا الأخير بالتوقف والانقطاع عن تقديم خدماتها إلى المواطنين بانتظام، ومن هنا ظهرت قاعدة تحريم الحجز على تلك الممتلكات تجنبا للإخلال بهذا المبدأ.

2 - مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية:

إن مبدأ المساواة[79] من المبادئ الاساسية التي تم التنصيص عليها في الدستور، من خلال مثلا الفصل 6 من دستور 2011 الذي يرى بان جميع المغاربة سواء أمام القانون، ومن تم فانه يعتبر احد العناصر الاساسية التي تقوم عليها المرافق العامة، حيث يمكن ملاحظته سواء على مستوى العلاقات الداخلية للمرفق او على مستوى علاقاته الخارجية[80].

3 - مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل طبقا لضرورات المصلحة العامة:

للإدارة حق التدخل مبدئيا لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرافق العامة حتى تكون مطابقة و مسايرة للظروف الاجتماعية و الاقتصادية المتطورة باستمرار تحقيقا للمصلحة العامة كما يمكنها أن تتدخل لفرض رسوم على الانتفاع من خدمات المرفق أو الرفع من قيمتها إذا كانت مقررة أصلا، ويمكنها كذلك أن تتشدد في الشروط المتطلبة للالتحاق بالعمل بالمرفق العام، ولا يجوز لأحد من المنتفعين أو العاملين أو المتعاقدين الاعتراض على ذلك، لأن حق الإدارة في التغيير والتعديل حق ثابت لا يقيده إلا مراعاة المصلحة العامة فهذا المبدأ حسب رأي أغلب الفقه هو شرط أساسي لعمل المرفق في ظروف جيدة و استمرارية للخدمات التي يقدمها[81].

ثانيا – المبادئ الحديثة لتدبير المرافق العامة

[78] راجع، محمد طالب : " المختصر في القانون الإداري – النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 81
[79] راجع ، المادة 5ظهير شريف رقم 58-21-1 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية
[80] راجع ، محمد كرامي : مرجع سابق ، ص 298
[81] راجع، المصطفى المصبحي : مرجع سابق

إن التصور الجديد للمرفق العمومي، عمل المشرع على تكريسه في دستور 2011 بتخصيص باب كامل للحكامة الجيدة وذلك لإعادة الاعتبار للخدمة العمومية من خلال تحسين مستوى ادارة المرفق العمومي وتجديد علاقته بالمرتفق كمخاطب اول بخدماته.

ولعل أبرز هذه المبادئ، نجد ترسيخ ثقافة المسؤولية في تدبير المرفق العمومي، ضرورة احترام القانون ومبادئ الحياد والنزاهة والشفافية من قبل أعوان المرافق العمومية وجعل المرتفق في صلب هذا التحول من خلال الدور الرقابي والتقييمي لأداء هذه المرافق، وتعزيز مشاركته في تدبيرها عبر تقديم ملاحظاته واقتراحاته من أجل مزيد من الشفافية في تسيير المرافق العامة وتطوير جودة الخدمات التي تقدمها[82].

لذلك يبدو مهما التعرف على المبادئ الجديدة التي ارساها دستور 2011 والتعرف على الطريقة التي تعامل بها هذا الاخير مع تدبير المرافق العمومية.

معيار الجودة :

يعتبر مبدأ الجودة[83] ،المقياس المعاصر لفعالية دور وعمل المرافق العمومية الوطنية والترابية، اذ على الرغم من المرجعية الانتسابية للمفهوم الى القطاع الخاص، فان مصطلح الجودة له حضور قوي في القطاع العمومي، الذي يحيل على قدرة المنتوج على الاجابة على حاجيات الزبون المعلنة وغير المعلنة، وأيضا مجموع الخاصيات التي تؤهل عملا وانتاجا معينا لتلبية متطلبات المستهلك، هذا وقد كان للنتائج التي حققتها برامج التحديث في الدول المتقدمة أثرا بارزا على المواطن المغربي، الذي اضحى يطالب بخدمات تستجيب لمعايير الجودة المهنية، وفي زمن جد معقول وبكيفية لا تختلف عن الزبون في المقاولات الخاصة، وذلك بالاستفادة من الإمكانيات الحديثة والقدرات المالية والتدبيرية لدى القطاع الخاص، وهو ما تفاعل معه المشرع الدستوري المغربي الذي اخضع المرافق العمومية لمعيار الجودة، ولتكريس هذا الامر اكدت مقتضيات ميثاق المرافق العمومية على أنه يتعين على الادارة السهر على تقديم خدماتها على أساس شروط الجودة والسرعة باقل تكلفة، مع مراعات حاجيات وتطلعات المرتفقين[84].

مبدا الشفافية: تعد الشفافية احد المرتكزات التي يقوم عليها تدبير المرافق العمومية، التي اقرها الدستور المغربي لسنة 2011 كمبدأ عام تقوم عليه الحكامة، وهي فلسفة اجتماعية سامية هدفها دمقرطة عمل المنظمة داخليا وخارجيا وترك الحرية للفرد من أجل التعرف على الحقيقة ومناقشتها، وهي طريقة للسلوك

---

[82] راجع ، بنلمليح منية : " تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية المبادئ الحديثة "، مرجع سابق ، ص 15

[83] الجودة ، عبر تقديم خدمات تستجيب لحاجيات المرتفقين وانتظاراتهم ، بتعبئة جميع الوسائل المتاحة ، أخذا بعين الاعتبار تحقيق النجاعة والفعالية : انظر المادة 4 أنظر، ظهير شريف رقم 58-21-1 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

[84] راجع ، كريم لحرش : "القانون الإداري المغريب "، مرجع سابق ، ص316

وأسلوب للإعلام والاتصال، يهدف الى إقامة علاقة مفعمة بالثقة والمحافظة بين المرافق والفئات المختلفة من الجماهير ...الخ[85].

مبدأ المشاركة: المشاركة في التسيير المرافق العامة، تكاد هي الاخرى ان تصبح مبدأ من المبادئ الاساسية والعامة لهاته المرافق، وينبغي التأكيد على ان المشاركة لا تعني تخويل المنتفع سلطة اتخاد القرار، فهي لا تتجاوز الاستشارة أو التشاور، فالاستشارة تسمح للمنتفع بالتعبير عن آرائه داخل المؤسسة المكلفة بتسيير المرفق، وبالتالي فهي وسيلة للرقابة غير المباشرة اما التشاور فله أهمية مزدوجة، فهو يسمح للمسؤولين عن تسيير المرفق العمومي بمعرفة حاجيات المنتفعين، وبفتح حوار مباشر معهم كما يمكن تجنب اتخاذ قراراته فردية لا تأخذ بعين الاعتبار راي الاخر، وانها احد ركائز التأهيل المؤسساتي، إذ تنشد وضع حد للسمة الانغلاقية التي ظلت تسم العمل الاداري والدعوة الى الأخذ بمقومات التدبير التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح والتواصل والاسهام الفعلي لمجموع القوى الحية التي تتصدر هم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه[86].

مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة : يعتبر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من اهم المبادئ الضابطة لتدبير المرافق العمومية في ضوء مقتضيات الدستور المغربي لسنة 2011[87] الذي تبنى قاعدة جوهرية مفادها انه " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وحيث توجد المسؤولية توجد المحاسبة "، وهو المبدأ الذي اكد عليه المشرع الدستوري في اكتر من مناسبة ، حيث اعتبره احدى أسس النظام الدستوري للمملكة[88] وبالتالي تشكل دسترة هذا المبدأ قطيعة مع كل الممارسات التي كانت توشم العمل الاداري من قبيل الافلات من العقاب ويؤسس للممارسة الادارية المبنية على الحكامة الجيدة وعليه يتعين على الادارة والمسؤولين تحديد المسؤوليات في تسيير المرافق العمومية، وضرورة ربطها بالمحاسبة بناء على النتائج المحققة مقارنة مع الاهداف والوسائل المتاحة، خاصة وان المرافق العمومية ملزمة بتقديم الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم[89]، وبالتالي اخضاع اعمال وسلوك المسؤول عن التدبير العام بكل شفافية ووضوح الى المساءلة والتقييم والانفتاح على الانتقادات والشعور بالمسؤولية القائمة على الاستعداد الدائم لتقديم التوضيحات اللازمة وعدم الافلات من

---

85 راجع ، بنلمليح منية : " تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية الميادئ الحديثة "، مرجع سابق ، ص 16

86 راجع ، بنلمليح منية : " تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية الميادئ الحديثة "، مرجع سابق ، ص 20

87 أنظر ، الفصل 154 من دستور 2011

88 أنظر ، الفصل 1 من دستور 2011

89 أنظر ، الفصل 156 من دستور 2011

العقاب ...الخ[90].

الفصل الثاني: وسائل النشاط الإداري

يشكل هدف أداء الإدارة محورا استراتيجيا لمؤسسة الدولة وهو ما يجعلها تضع رهن إشارة المرافق

[90] راجع ، كريم لحرش:" القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 3019

العامة مجموعة من الوسائل لأداء واجباتها تجاه المواطنين، وواجبات قد تكون قانونية وهي الأعمال الإدارية والقانونية تتخذ صفتين، قرارات وأعمال انفرادية من جانب واحد أو أعمال اتفاقية من طرفين ورضائية وهي العقود الادارية، هذه الوسائل قد تكون بشرية وتتجسد واقعيا في الموظفين والعمال التي تقوم بتمثيل الادارة وقد تكون مادية تعكسها الأموال التي تعتمدها الادارة وتخصصها للمنفعة العامة ويطلق عليها الأموال العامة والدولة لما كانت ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة فإنها تلجأ إلى قواعد القانون العام و امتيازات السلطة العامة وهي تتمتع بالسلطة التقديرية مبدئيا لكن نشاطها في دولة الحق والقانون يكون في نطاق سلطة مقيدة بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وعليه فإن وسائل النشاط الاداري تنقسم الى وسائل قانونية وأخرى بشرية.

وهو ما سنفصل فيه عبر التطرق للقرارات الادارية **(المبحث الأول)** تم ننتقل للحديث عن العقود الادارية

(المبحث الثاني).

المبحث الأول: القرارات الإدارية

تتميز القرارات الادارية التي هي موضوع دراستنا بمجموعة من المميزات الخاصة التي تجعلها اهم

الامتيازات التي تتوفر عليها الادارة.

فالإدارة تمارس جل أنشطتها بواسطة القرارات الادارية، وتظهر هذه الاخيرة في كونها ترتب الحقوق وتفرض الالتزامات بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة، كما أن هذه الاخيرة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اعمال ارادتها الذاتية وتحديد مضمون هذه القرارات بشكل يتناسب ويتلاءم مع ظروف الواقع العملي ومقتضيات الحياة اليومية الجارية، كما ان القرار الاداري متى صدر فهو يتمتع بقرينة الصحة المفترضة التي تكفل له تنفيذا فوريا ومباشرا لا يوقفه بحسب الاصل تظلم اداري او رئاسي او طعن قضائي وقد تتمتع الادارة عند تنفيذه في احوال معينة بحق التنفيذ الجبري المباشر الذي يتيح لها تنفيذ قرارتها جبرا او مباشرة وبدون الحاجة الى اللجوء الى القضاء، كما يتمتع القرار الاداري أيضا بخاصية النهاية، فهو عمل نهائي لا يمتد بالأعمال السابقة او الو اللاحقة على القرار الاداري، وخيرا فهو يدخل صلاحيات غير المألوفة في القانون الخاص[91].

لمناقشة هذه النقطة المتعلقة بالقرار الاداري، سنتحدث عن ماهية القرار الاداري **(المطلب الأول)** تم ننتقل للحديث عن اثار القرار الاداري **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: ماهية القرار الإداري

إن تحديد ومناقشة ماهية القرار الاداري تمر بالضرورة عبر التطرق الى تعريفه وتمييزه عن الاعمال الاخرى المشابهة له (الفقرة الاولى)، تم التطرق إلى أركانه الأساسية وبيان أنواعه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم القرار الإداري

إن التطرق بالدراسة والتحليل لمفهوم القرار الاداري، وإزالة بعض الغموض الذي يعتري هذا المفهوم، وتمييز عن بعض الاعمال الادارية المشابهة له، يجب معالجته وفق الشكل الاتي:

أولا : تعريف القرار الإداري:

يعرف الفقيه الفرنسي جور فيديل القرار الاداري بكونه تصرفا صادرا عن الارادة المنفردة للإدارة، بهدف احداث اتر قانوني انطلاقا من الحقوق التي يمنحها والالتزامات التي يفرضها.

انطلاقا من هدا التعريف يمكن القول أن القرار الاداري يصدر عن الارادة المنفردة للإدارة وهذا ما يميزه عن العقد الاداري ويعطيه صفة الشيء المقرر فمتى صدر ينفذ لأنه من النظام العام.

[91] راجع ، حنان بنقاسم : " محاضرات في مادة النشاط الإداري "،كلية الحقوق بسطات ، الموسم الجامعي 2023/2022 .

ويرتب القرار الاداري اثارا قانونية، وذلك إما بإنشاء او تعديل وانهاء وضع قانوني معين، سواء تعلق الامر بقرار فردي او جماعي تنظيمي، وكمثال على ذلك فصدور قرار تعيين شخص في وظيفة ما، ما هو إلا تأثير في المركز القانوني لفائدة ذلك الشخص المعني، أي أن اهم ما يميز القرار الاداري هو تأثيره في المراكز القانونية القائمة للمخاطبين به، وهذا التأثير هو الذي يتبع تمييزه عن غيره من الاعمال التي تقوم بها الإدارة، كما يمكن لكل من تضرر من اصدار هذا القرار الاداري الطعن أمام القضاء الاداري لإلغاء هذا القرار، فجوهر دعوى الغاء قرار الإداري يتوخى الحد من طغيان وتعسف الإدارية، لذلك ثم إقرار مبدأ الطعن في القرار الاداري[92].

كما أنه وفي نفس المضمار، يمكن تعريف القرار الإداري بأنه: " إفصاح الادارة عن ارادتها المنفردة والملزمة بمقتضى مالها من سلطة عامة تقررها القوانين والانظمة، بقصد احداث او تعديل او الغاء احد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة»[93].

ووفقا للتعاريف السابقة، يمكن أن نستنتج أهم عناصر القرار الاداري هي :

- ✓ **صدوره عن إرادة سلطة إدارية؛**
- ✓ **صدوره عن إرادة منفردة للإدارة**
- ✓ **ترتيبه لحقوق أو التزامات.**

ينضاف إلى ذلك، أن هناك معيارين محددين للقرار الاداري وهما : المعيار العضوي و المعيار المادي أو الموضوعي .

-المعيار العضوي للقرار الإداري: وفق هذا المعيار يتعلق الأمر بالجهة التي صدر عنها القرار الإداري وهو بهذا المفهوم يتعلق بالقرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية باعتبارها جهة إدارية أو سلطة إدارية و هو المعيار الذي تتعبه الغرفة الادارية للمجلس الأعلى و المحددة لاختصاصها كلما تعلق الأمر بدعاوي الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة تأسيسا على الفقرة الثانية من الفصل الأول للظهير الشريف المنظم للمجلس الأعلى 27 شتنبر 1957 و أيضا الفقرة الادارية 12 يوليوز 1991.

كل هذه النصوص ركزت على المعيار العضوي في تعريف القرار الاداري حيث اعتبرت بأنه تختص الغرفة الادارية و المحاكم الادارية بالنظر في الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الادارية والمطعون فيها بسبب الشطط في استعمال السلطة.

---

[92] راجع ، حنان بنقاسم : مرجع سابق

[93] راجع ، الصروخ مليكة : العمل الإداري، مطبعة النجاح الجديدة ، البيضاء 2012 ، ص 201

-المعيار الموضوعي أو المادي للقرار: وجب القول في هذا الباب بأن القرارات إذا كانت بطبيعتها من أعمال لتنفيذ اعتبرت ادارية، أما اذا كانت بطبيعتها متصلة بالأعمال التشريعية أو القضائية خرجت من نطاق الأعمال الإدارية دون الأخذ بعين الاعتبار الجهة أو المؤسسة التي صدرت عنها تلك الأعمال، و هذا المعيار أكده كل من الفقهاء : دوجي، بونارد، و مارسيل والين [94].

وهكذا يتضح و بناء على ما سبق ذكره، بأن القرار الاداري هو انعكاس لاختصاص أساسي تنفرد به السلطات العمومية، هذا الاختصاص الذي يمكن للإدارة بواسطته أن تعمل على خلق أوضاع قانونية جديدة أو تعديل الاوضاع القانونية القائمة أو الغائها، ومعنى ذلك أن الامر يتعلق بإنتاج اثار قانونية، تتمثل في منح الحقوق أو فرض الالتزامات.

إن هذه الخصائص التي تتوفر عليها الاعمال الانفرادية هي التي تشكل كنه القرارات الادارية إذ تعتبر المعايير الأساسية والتي بمقتضاها يمكن تمييز هذه القرارات عن الأعمال الإدارية الأخرى.

ثانيا : تمييز القرار الاداري عن الأعمال الادارية الأخرى :

تقوم الادارة بمجموعة من الأعمال الانفرادية التي لا تؤثر على المراكز القانونية القائمة، لكنها تتشابه مع القرارات الادارية ومن تم كان لابد من تمييزه هذه الاعمال عن القرارات الادارية، وسنجملها في القرارات الداخلية التي لها صفة القرارات الادارية، والاجراءات الداخلية ذات الصبغة التنفيذية والاعمال المادية.

أ – الاجراءات الداخلية التي لها صفة القرار الإدارية:

هناك بعض الإجراءات الداخلية التي يصفها الاجتهاد الفقهي والاجتهاد القضائي بكونها قرارات إدارية، لكنها لا تتمتع بنفس الوضعية القانونية التي تتمتع بها هذه الأخيرة ويرجع ذلك أساسا الى كونها انفرادية ذات طابع مزدوج، فهي من جهة، قرارات لأنها تهدف الى التأثير على الاوضاع القانونية للأفراد والجماعات، لكن الاجتهاد القضائي يعتبر أن هذا التأثير هو غير ذي أهمية ومن ثمة فهو لا يتوجب خضوع هذا النوع من القرارات للطعن ومن الأمثلة على ذلك، يمكن الإشارة الى القرارات التي تتخذها إدارات المؤسسات، وذلك كفرض لباس معين على التلاميذ أو منع لباس معين عليهم، ومن جهة أخرى، فان هذه القرارات الإدارية ذات الطابع الداخلي لها قاسم مشترك مع الإجراءات الداخلية، إذ تهدف الى خلق نوع من التنظيم الداخلي للإدارات المعينة وبهذا المعنى فهي تعمل على ضبط التفاعلات الداخلية لهذه الادارات، حيث أنها تعكس على حد تعبير الفقيه "موريس هوريو Hauriou.M " نوعا من الحياة الداخلية للإدارة

---

[94] راجع، المصطفى المصبحي : مرجع سابق

وعلى هذا الأساس فإن الغاية منها هي تحقيق النظام الداخلي للإدارات المعنية و هو الموقف الذي تبناه الاجتهاد القضائي من خلال مجموعة من القرارات[95].

ب – الاجراءات الداخلية ذات الصبغة التنفيذية:

وهي مختلف الأعمال الانفرادية التي تقوم بها الادارة، ليس من أجل إحداث أثر قانوني، ولكن بهدف تفعيل القرارات، هذه الأعمال متنوعة بحيث أن منها ما يظهر في شكل إجراء تمهيدي أو في شكل إجراءات لاحقة في شكل منشورات.

• الأعمال التحضيرية: وهي السابقة لاتخاذ قرار ما في موضوع معين، مثل الترخيص أو المنع، وعلى هذا الأساس تلجأ الإدارة إلى القيام بمجموعة من الأعمال ذات الصبغة التحضيرية كأن تقوم بمراسلات للمعنين بالأمر تخبرهم فيها بما سوف تقدم عليه، أو تلجأ إلى طلب استشارة من بعض الجهات الإدارية الأخرى، ومن ثمة فإن هذه الأعمال هي مجرد أعمال تحضيرية ليس من شأنها أن تؤثر على الأوضاع القانونية القائمة، لأنها تؤطر فقط اقتراحات او استعدادات لا يمكن أن يكون موضوعها قبلا للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، لأنه لا يؤثر بذاته في الأوضاع القانونية للمنعيين بالأم، ومن ثمة فهو يلحق اضرار بمصالحهم هذا الموقف هو الذي تبناه الاجتهاد القضائي من خلال مجموعة من القرارات التي أصدرها في هذا الشأن، ومن أهم هذه القرارات، نشير الى **القرار الذي اتخذته الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى بتاريخ 1976/6/19:** وتتلخص وقائع هذا القرار في كون وزير الأشغال العمومية والمواصلات وكذا وزير الشؤون الاقتصادية والمالية قد بعثا في 20 يناير 1995 برسالة على رئيس مجلس إدارة الشركة الكهربائية المغربية يعلمانه فيها أن الحكومة المغربية في تعتزم استرداد المرفق الممنوح للشركة، وعليه أن يتدخل وعلى أساس مفاوضات مع الادارة مانحة الامتياز لإيجاد حل يرضي الطرفين، مما دفع الشركة المذكورة إلى رفع دعوى أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى مطالبة بإلغاء ما أسمته بالمقرر الاداري القاضي باسترداد الدولة للامتيازات الخاصة بتوليد وتوزيع الطاقة الكهربائية الممنوحة لها سابقا. لكن الغرفة الادارية قضت برفض طلب الإلغاء، مبررة موقفها بكون الرسالة موضوع الطعن لا تشكل مقررا إداريا نهائيا، بل هي إفصاح عن موقف غير نهائي، أي مجرد عمل اداري تحضيري لا يؤثر في الوضع القانوني للشركة الكهربائية المغربية الطاعنة، والتي من حقها رفع طلب الإلغاء عند صدور المقرر النهائي عن الادارة مانحة الامتياز[96].

---

[95] راجع، محمد كرامي: " القانون الإداري – التنظيم الإداري/ النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 303

[96] راجع، محمد كرامي: " القانون الإداري – التنظيم الإداري/ النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 304 حنان

الأعمال اللاحقة: هي تلك الأعمال التي لا تشكل في حد ذاتها قرارات إدارية، بل هي مجرد إجراءات تتخذها الإدارة لتنفيذ نشاطاتها، فهي مجموع الأعمال التابعة للنشاط الأصلي الذي تقوم به الادارة، وبالتالي فهي ليست قرارات إدارية، بما للكلمة من معنى، لأنها لا ترمي إلى التأثير بصفة مباشرة على الأوضاع القانونية القائمة، وبالتالي فهي عير خاضعة للطعن بالإلغاء، **وهذا ما أكدته المحكمة الادارية بمراكش في حكمها عدد 441 الصادر بتاريخ 16 يوليوز 1995، وتتلخص وقائع هذه القضية في إحالة أستاذ في كلية العلوم بمراكش على المجلس التأديبي، وبتاريخ 94/07/12 أشعر بقرار توقيفه لمدة 15 يوما استنادا على قرار المجلس التأديبي مما دفعه الى الطعن في هذا القرار امام المحكمة الادارية بمراكش، وبعد ذلك صدر قرار لاحق يقضي بتوقيف راتب الطاعن، فقام بالطعن فيه أيضا امام نفس المحكمة، لكن المحكمة الادارية بمراكش قضت بعدم قبول طلب الالغاء ، معللة موقفها من كون القرار موضوع الطعن تم اتخاده نتيجة قرار التوقيف الصادر في حق الطاعن وان قرار إيقاف الراتب هو مجرد اجراء تنفيذي تابع للقرار الاول وليس له اثر على الوضعية القانونية للمعني بالأمر بشكل مباشر**[97].

المنشورات والتعليمات: إن المنشورات أو التعليمات هي مجموع التدابير الإدارية ذات الطابع الداخلي التي تعمل السلطات الإدارية بمقتضاها على ممارسة بعض نشاطاتها، ويتعلق الأمر بالنشاطات التي ترتبط بسير الإدارة، مما يجعل طبيعتها تختلف حسب الأهداف التي اتخذت من أجلها، فقد يكون الهدف من ممارسة هذه النشاطات هو تنظيم المرافق العامة للإدارة، كما قد يكون هو تفسير النصوص التشريعية أو التنظيمية التي لا يكون لها أي إثر بالنسبة للمواطنين، حيث أنها لا تهم إلا الإدارة وموظفيها في إطار ما يسمى بالسلطة الرئاسية.

انطلاقا من هذا التحديد يمكن القول بأن المنشورات أو التعليمات هي إحدى الوسائل القانونية المستعملة في ممارسة النشاط الإداري لكن هذه الممارسة ترتبط أساسا بما هو داخلي، حيث أن المنشورات والتعليمات تمثل تلك الاتصالات التي بواسطتها يعمل المسؤول الاداري، وعلى الخصوص الوزير، على إخبار مرؤوسيه ببعض المسائل الإدارية على المستوى الداخلي، سواء تعلق الأمر بتدبير المرافق العمومية أو بتفسير التشريعات أو اللوائح المتعلقة بها ...الخ[98].

ج – تمييز القرار الإداري عن الأعمال المادية:

الأعمال المادية هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذا لقاعدة قانونية أو قرار إداري، أو حكم قضائي

---

[97] راجع، بنقاسم: مرجع سابق

[98] VOIR, Hecquard- Theron.M: De la mesure dord intérieur, A.J.D.A ,1981, p.235

وذلك في نطاق إدارتها للإدارات والمرافق العمومية، وكمثال على تلك الاعمال الإدارية: " هدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذا لقرار إداري أو حكم قضائي بالإزالة[99] ...الخ.

وبالنسبة للمغرب فقد ذهب الاجتهاد القضائي في كتير من أحكامه ، الى عدم إمكانية الطعن في مثل هذه الأعمال لكونها مجرد أعمال مادية فقط.

الفقرة الثانية :أركان و أنواع القرارات الإدارية

لقيام القرار الإداري و صحته، فإنه من اللازم على الأقل توفر خمسة أركان وهي:

عنصري الاختصاص والشكل: و يعتبران من عناصر المشروعية الخارجية أي المتصلة بالجانب الخارجي للقرار الإداري.

السبب و المحل و الغاية: وهي عناصر المشروعية الداخلية المرتبطة بجوهر القرار الاداري كما يمكن تصنيف هذه القرارات بالنظر الى اعتبارات متعددة.

أولا – أركان القرار الاداري :

يمكن التمييز في هذا الإطار بين كل من

أ – عناصر المشروعية الخارجية:

يعتبر الشكل و الاختصاص الذي يتم وفقه التعبير عن إرادة الادارة من العناصر الأساسية المتصلة بأركان القرار الإداري الخارجية، و فيهما يتم ترجمة مشروعية القرار الإداري الخارجية، وهذه العناصر تعتبر فيها السلطات الادارة مقيدة.

عنصر الشكل في القرار الاداري: ويقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري، ولا يخضع القرار - كقاعدة عامة – حين يصدر من جهة الإدارة لأي شكل محدد، فلا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو في شكل معين ، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أفصحت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين[100].

وبالتالي، فإن الهدف من إلزام الادارة باتباع شكليات معينة يتعلق أساسا بضمان حسن إصدارها للقرارات درءا لمواطن الزلل والتسرع من جهة ، و حماية للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء أولا وقبل كل شيء[101].

عنصر الاختصاص في القرار الإداري: يقوم ركن الاختصاص على أساس صدور القرار عن الجهة

---

99 راجع، حنان بنقاسم : مرجع سابق

100 راجع، المصطفى المصبحي : مرجع سابق

101 راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الادري المغربي "، مرجع سابق، ص 128

المختصة قانونا بإصداره، وذلك طبقا لمبدأ التخصص، فكل موظف يخوله القانون حق ممارسة أعمال معينة على سبيل التحديد، وهي الأعمال التي تتضمنها الوظيفة التي يباشرها والتي تعتبر جزءا من التخصص العام للمرفق الذي يعمل به، والتي تعتبر متناسبة مع طبيعة مؤهلاته ونوعية خبراته[102].

وتأسيسا على ذلك، فإن مفهوم الاختصاص يستهدف من خلاله بلوغ هدف مزدوج، ويتعلق الأمر ب:

-الحماية القانونية للأعمال والتصرفات الإدارية التي تكتسب المشروعية بعد مرور مدة معينة من الزمن،

-الحماية القانونية للأفراد تحقيقا لمصالحهم وتحديدا لمسؤولية الإدارة اتجاههم.

والاختصاص يتعلق بتلك الصلاحية المعترف بها للأشخاص العامة للقيام بما عهد إليهم به في الحدود المكانية، الزمانية، الموضوعية، والشخصية طبقا لما يوضحه المشرع.

+ مكاني يحدد المجال الترابي الذي تمارس فيه الادارة اختصاصاتها؛

+ زماني يحدد الزمن الذي تمارس فيه الادارة اختصاصها وينقضي بانقضاء هذه المدة؛

+ موضوعي عن طريق تحديد الأعمال التي لا يجوز لشخص عام القيام بغيرها؛

+ عنصر شخصي وذلك بتحديد الاشخاص المباشرين للعمل الاداري ووالتي لا يجوز من خلالها تفويض اختصاصهم إلا بقانون.

ب – عناصر المشروعية الداخلية:

تتمثل عناصر المشروعية الداخلية للقرار الاداري في السبب و**الغاية** والمحل وهي عناصر التي تتجلى فيها السلطة التقديرية الواسعة التي تنفرد بها السلطات الإدارية عكس العناصر الخارجية حيث سلطات الادارة مقيدة.

عنصر السبب في القرار الاداري: هو الأمر السابق على القرار، ولكي يكون القرار الإداري سليما يجب أن يكون له سبب يقره القانون.

والسبب هي تلك الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري، والذي إما أن يكون عملا ماديا كالفيضان، أو زلزال مهدد للنظام العام مما يستوجب على الإدارة التدخل لمنع انتشار الأمراض المعدية في حالة الكوارث، وهناك ما يتعلق بعمل قانوني كتأديب موظف عمومي في حالة ما إذا كان هذا الفعل قد أخل فعلا بالقواعد الوظيفية.

و اذا عملت الادارة تلقائيا على إصدار قرار إداري غير مؤسس على سبب قانوني أو مادي، كان تصرفها خاطئا في تطبيق القانون على الوقائع وذلك اعتبارا لعيب السبب، وهو عمل غير مشروع يمكن

[102] راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الادري المغربي "، مرجع سابق، ص 124

الطعن فيه بدعوى الإلغاء[103].

عنصر الغاية أو الهدف في القرار الاداري: غاية القرار الاداري التي تتخذها السلطات العامة المشرفة على المرافق العامة، هو إشباع الحاجيات، وتقديم الخدمات لتحقيق للمصلحة العامة، وإذا استهدفت الادارة تحقيق نفع ذاتي او مصلحة شخصية عكس المصلحة العامة، فيصبح عملها اعتداء ماديا قابلا للإلغاء امام القضاء الاداري بعيب إساءة استعمال السلطة[104].

كما أن الادارة ليست ملزمة بأن تفصح في صلب القرار عن الغاية من إصداره، فالقرارات الإدارية تتمتع بقرينة الشرعية ويقع على من يدعي خلاف ذلك عبئ إثبات صحة دعواه[105]... خ.

عنصر المحل في القرار الاداري: ويقصد به الأثر الذي ينجم عن القرار الإداري مباشرة، سواء بإنشاء مركز قانوني موجود أو إلغائه، ويجب في محل القرار أن يكون ممكنا وجائزا من الناحية القانونية، وإلا كان القرار باطلا لمخالفته القانون ويقصد بالقانون هنا المعنى الواسع، أي القاعدة القانونية أيا كان مصدرها، مثلا تعيين موظف فمحل القرار هو وضع الشخص في مركز قانوني جديد، ترقيته تعديل في الوضعية القانونية للموظف.

ثانيا – أنواع القرارات الإدارية:

يمكن تصنيف القرارات الادارية الى أنواع مختلفة بالنظر الى اعتبارات متعددة، وذلك إما: من حيث مداها أو عموميتها، أو من حيث تكوينها، أو من حيث أثرها بالنسبة للأفراد، أو من حيث رقابة القضاء عليها.

أ – القرارات الفردية والقرارات التنظيمية:

تنقسم القرارات بالنظر إلى مداها وعمومتيها إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية.

وتعرف القرارات الفردية بأنها:" تلك القرارات التي تخص شخصا واحد معينا بذاته أو مجموعة من الأشخاص معينين بذواتهم، أي أنها تتعلق بأفراد معروفين بأسمائهم وأشخاصهم ولو تعدد هؤلاء الأشخاص، ومثال ذلك القرار الذي يصدر بخصوص تعيين موظف عمومي، أو تعيين أو ترقية مجموعة من الموظفين يحددهم القرار بأسمائهم، وهو ما يجعل كل قرار قرارا إداريا فرديا[106].

أما فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية فهي : "تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تسري على

---

[103] راجع، المصطفى المصبحي : مرجع

[104] المصطفى المصبحي : مرجع سابق

[105] راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الادري المغربي "، مرجع سابق، ص 133

[106] راجع، باينة عبد القادر : " الوسائل القانونية للنشاط الإداري ، زاوية للفن والثقافة "،الرباط 2006 ، ص 71

جميع الافراد الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في القاعدة القانونية وهي قرارات تصدرها السلطات الادارية المختصة كي تطبق على عدد غير معين وغير محدد من الأشخاص، ولا يمكن معرفة من سيطبق عليهم القرار بصورة مسبقة، ذلك أن العمل او التصرف التنظيمي يصدر لكي يطبق على كل من يوجد في مركز قانوني معين، سواء حاليا أو مستقبليا ومن أهم هذا النوع من القرارات المراسيم[107] هذا، ويعتبر المرسوم أسمى القرارات الادارية بحيث يوقعه رئيس الحكومة طبقا لاختصاصه التنظيمي المتضمن في الفصل 90 من الدستور ويوقعه بالعطف الوزير أو الوزراء وذلك اعتبارا لسلطة التفويض من لدن رئيس الحكومة وفي نطاق اختصاصاتهم وتنقسم المراسيم التنظيمية إلى:

المراسيم التنفيذية: تصدر هذه المراسيم بغية تنفيذ أحكام القانون، وتسمى بالمراسيم التكميلية، وهي توضع لتنفيذ القانون الصادر عن البرلمان في مجال القانون المحدد أساسا بمقتضى دستور؛[108]2011.

المراسيم المستقلة: وهي التي ينفرد الجهاز الحكومي بإصدارها دون الاستناد على قانون سابق ودون مشاركة السلطة التشريعية، وهذه اللوائح غالبا ما يتم وضعها بخصوص تنظيم المرافق العمومية وتسييرها.

مراسيم الضرورة: وتتعلق بالنصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وهي عبارة عن قرارات صادرة عن الحكومة في الظروف غير العادية لمواجهة أحداث واضطرابات لا تحتمل التأخير، وتصدر في شكل مراسيم لها قوة القانون[109].

المراسيم التفويضية: هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلا في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء صدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها[110].

ب – التصنيفات الأخرى:

بالإضافة الى تقسيم القرارات الادارية الى تنظيمية وأخرى فردية وهو التصنيف الأهم، وهناك تصنيفات أخرى يبقى من أبرزها:

القرارات الادارية من حيث التكوين: تنقسم القرارات الإدارية من حيث التكوين إلى قرارات بسيطة لها كيانها المستقل ولا تكون مرتبطة بعمل قانوني اخر، ومعظم القرارات الادارية لها هذا الوصف، كالقرار

---

107 اغلب المراسيم تصنف ضمن القرارات التنظيمية على اعتبار انها تتضمن قواعد عامة ومجردة، الا ان هذا لا ينفي وجود مراسيم تهم شخصا او اشخاص معيين بذواتهم وهو ما يجعلها تصنف ضمن القرارات الفردية، كما هو الشأن مثلا بالنسبة تعيين مديري المؤسسات والمقاولات العمومية غير الاستراتيجية المشار اليها في القانون التنظيمي 02/12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا – أورده عبد الكريم حيضرة : مرجع سابق ، ص 139

108 أنظر، الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011

109 راجع، الصروخ مليكة : مرجع سايق: ص 243

110 أنظر، الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011

الصادر بتعيين موظف أو قرار فرض عقوبة عليه أو ترقيته ...الخ.

أما القرارات التي تدخل في تكوين إداري مركب، فهي تلك القرارات التي تكون على عكس القرارات السابقة، فلا تتخذ بذاتها وإنما تعد جزءا من عملية إدارية مركبة، بحيث يكون لها ارتباط بهذه العملية، وهو ما يعرف بالقرارات الادارية المنفصلة، كالقرارات المتخذة بصدد عملية انتخابية، أو في إطار مسطرة نزع الملكية، أو بصدد عملية تعاقدية كالقرارات الممهدة لإبرام العقد أو المصادقة عليه، فكلها قرارات لم تتخذ لذاتها وإنما اتخذت لغايات إتمام عملية إدارية مركبة[111].

القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة: تنقسم القرارات من حيث دورها في إحداث المراكز القانونية إلى:

القرارات الكاشفة: ويراد بها تلك القرارات التي لا تستحدث جديدا في المراكز القانونية وإنما يقتصر دورها على إثبات حالة أو تقرير واقعة، والمثال التقليدي على القرارات الكاشفة صدور قرار بفصل موظف بسبب إدانته بجريمة يترتب على ارتكابها فصله من وظيفته بنص القانون، والقرار بإحالة موظف على التقاعد بعد بلوغه سن التقاعد.

القرارات المنشئة: وهي التي يترتب عليها اثار ومراكز قانونية جديدة في النظام القانوني، وتشكل معظم القرارات الادارية هذا النوع من القرارات، مثل قرار فصل موظف لارتكابه عقوبة تأديبية، وقرار تعيين موظف وغيرها من القرارات[112].

ج – القرارات الادارية من حيث رقابة القضاء عليها:

هناك قرارات إدارية خاضعة لقضاء الإلغاء أو قضاء التعويض و تشمل الإجراءات والأوامر و التصرفات التي تقوم بها السلطات الإدارية في تدبيرها للمرافق العامة تحقيقا للمصلحة العامة مثل: القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين كالتعيين و الترقية و النقل والفصل ... الخ

وهناك القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو التعويض و هذه القرارات متعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء وتسمى أعمال الحكومة أو السيادة ، وهي التي تتخذها الحكومة باعتبارها جهة سياسية لا إدارية كالأعمال الحكومية المتعلقة بالعلاقة مع البرلمان أو علاقة الحكومة مع الدول الأجنبية هذه الأعمال نظرا لأهميتها وطبيعتها السياسية والدستورية غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري، والجديد في هذا الشأن هو ما جاء بيه دستور 2011 ، حيث نص في الفصل 118 منه على ما يلي : " كل قرار اتخذ في المجال الاداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية المختصة "، مما يمكن القول معه

111 راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 141

112 راجع، عبد الكريم حيضرة : " القانون الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 142

بأن كل القرارات الإدارية تظل قابلة للطعن في إطار دعوى الإلغاء أمام القضاء الاداري.

المطلب الثاني: آثار القرارات الإدارية

يتطلب تحديد مختلف اثار القرارات الإدارية، دراسة النظام القانوني لها، تحدد القواعد القانونية التي تحكم ثلاث مراحل أساسية في – حياة – القرار الاداري، بداية من تاريخ سريانه وتنفيذه **(الفقرة الأولى)**، ووصولا إلى نهايته أو زواله **(الفقرة الثانية).**

الفقرة الأولى: سريان وتنفيذ القرار الإداري:

عندما يصبح القرار الإداري جاهزا، فان الادارة تعمل على تنفيذه لكي ينتج اثاره القانونية مع الاشارة الى ان عملية التنفيذ هده ينبغي طرحها في مدلولها الواسع، وذلك بمعالجتها من خلال العناصر التي يجب توفرها لنفاد العمل الاداري، ثم من خلال تحديد مضمونها[113].

أولا – سريان القرار الإداري:

القرار الإداري يكون نافذا من تاريخ صدروه عن السلطة المختصة قانونا بإصداره ، ولكنه لا يسري في حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى الوسائل المقررة قانونا، ومن ثمة فهناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية و هما : تاريخ صدور القرار، وتاريخ العلم به أو سريانه في مواجهة الأفراد .

1 - تاريخ صدور القرارات الإدارية

القرار الإداري يعد صحيحا ونافذا من تاريخ صدوره، ومن ثمة فإنه يسرى في حق الإدارة من هذا التاريخ، غير أن هذا القرار لا يكون نافذا بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانونا .

مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية[114]، تسري آثار القرارات الإدارية على المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراما للحقوق المكتسبة للمواطنين وقد يجوز استثناء أن يكون للقرارات الادارية أثر رجعي بنص صريح من القانون وفق شرطين أساسيين :

- أن يقع السحب خلال أجل رفع الدعوى الإلغائية أو أثناء مدة التقاضي عند رفع الدعوى في الأجل القانوني؛

---

[113] راجع ، محمد كرامي : " القانون الإداري – التنظيم الإداري /النشاط الادري "، مرجع سابق ، ص 324

[114] ويقصد به عدم إمكانية تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، وانما ينحصر اثر القرار على ما يحدث من وقائع بعد تاريخ السريان.

- أن تكون القرارات المسحوبة مشروطة بعدم مشروعيتها مما يستوجب بطلانها.

- إرجاء اثار القرارات الادارية[115]، في مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان إرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق ، ودرج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح والقرارات الإدارية الفردية:

بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية: تملك الإدارة إرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها لأن القرارات التنظيمية تنتج عنها قواعد عامة و مجردة مما يمكن تعديلها في كل حين و ليس للأفراد الاحتجاج في مواجهة الدولة بأي حق مكتسب.

<u>بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية :</u> فالقرار الفردي إذا صدر قبل أوانه احتوى قيودا ملزمة للسلطة الادارية المختصة عند التاريخ المحدد لنفاده و عليه فهو قرار باطل .

2 - تاريخ العلم بالقرار الاداري

إذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانونا وهي:

- ✓ الإعـــــــلان[116]: لا يمكن الاعتماد عليه إلا بخصوص القرارات الفردية .
- ✓ الـــــنشر[117]: أصبحت القاعدة العامة اتباع النشر في الجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات التنظيمية .
- ✓ العلم اليقيني : أضاف العمل القضائي إلى جانب الوسيلتين السابقتين وسيلة ثالثة وهي العلم اليقيني، ويقصد بها أن يثبت وبشكل يقيني لا بشكل ظني أن الفرد المعني قد علم بالقرار الاداري وبمضمونه، كأن يتقدم صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية بتظلم كتابي من القرار، أو أن يذهب الموظف لاستلام عمله في الجهة التي صدر قرار نقله اليها، لكن لكي يعتد بالعلم اليقيني في احتساب أجل الطعن بالإلغاء في القرار الاداري.

وتأسيسا على ذلك، فإنه يجب توفر ثلاثة شروط وهي:

- أن يكون علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا؛

---

[115] يقصد بمبدأ ارجاء اثار القرارات جواز ارجاء ترتيب القرار الإداري لاثاره ونفاذه في مواجهة المعنيين به الى تاريخ لاحق على صدوره من خلال تعليق نفاده على شرط واقف بهدف تحقيق الصالح العام.

[116] تتمتع الإدارة بسلطة تقديرة في اختيار وسيلة الإعلان التي تراها مناسبة، لكن اذا اشترط القانون صراحة ان يتم بوسيلة معينة بالذات فان الإدارة ملزمة باحترام ما نص عليه القانون.

[117] من خلال هذه الطريقة يتم اعلام أصحاب الشأن بالقرارات الإدارية ، والنشر يهم القرارات التنظيمية ويتم إعادة بالجريدة الرسمية الا اذا نص القانون على خلاف ذلك، حيث يتعين على الإدارة اتباع تلك الوسيلة .كما تجب الإشارة الى ان مسألة نشر القرارات الإدارية هي هي من الضروريات التي تجد أساسها في النص الدستوري، ذلك ان الفصل 70 من دستور 2011 ينص " للقانون ان يأذن للمحكمة ان تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة بمقضى مراسيم تدابير يختص القانون باتخاده، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها ...".

- أن يشمل هذا العلم جميع عناصر القرار الإداري؛
- أن يثبت حدوث هدا العلم اليقيني في ميعاد يمكن منه احتساب أجل سريان الطعن بالإلغاء[118].

ثانيا – تنفيذ القرار الإداري:

إن الوقوف على معنى تنفيذ القرار الإداري، باعتباره عملا انفراديا صادرا عن الإدارة يقتضي ربطه بالغاية التي تتوخاها السلطات الادارية من هذا العمل، فطبيعة هذه الغاية التي تكمن في تحديد مدى الأهمية التي ينبغي إعطاؤها لمسألة التنفيذ، ويظهر بوضوح من أن القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات قد يكون موضوعها إما منح حقوق لصالح الأفراد وإما فرض التزامات عليهم[119] ...الخ.

إن الافراد ملزمون بالانصياع للقرارات الإدارية التي تصدر في مواجهتهم، فطبيعة هذه القرارات التي تجعلها تتميز بالصبغة الانفرادية، يترتب عليها أنها تنفيذية وليست الإدارة في حاجة إلى أن تلجأ الى القضاء لضمان احترامها، غير أنه قد يحدث أن يبدي الافراد الملزمين بتنفيذ القرارات بعض المقاومة وبالتالي رفض الخضوع للمقتضيات التي تتضمنها، الشيء الذي تضطر معه السلطات الإدارية مصدرة هذه القرارات إلى سلوك بعض الطرق لإجبار الملزمين بالانصياع لمضمونها ذي الصبغة الملزمة.

وتتجلى طرق تنفيذ القرارات الادارية في:

أولا: التنفيذ الاختياري: وهو الغالب في التنفيذ، وذلك بالتزام الأفراد بقرارات الإدارة بعد علمهم وتنفيذها اختياريا، مثل التزامهم بقرارات السير على الطرق العامة، أو القيام بعمل معين يطلب منهم كإغلاق المحلات في يوم معين في الاسبوع ...الخ. وعليه، فإذا كان عبئ التنفيذ يقع على الإدارة فإنه يجب عليها أن تتخذ الاجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار الإداري.

ثانيا : التنفيذ الجبري : ويعتبر من أهم الامتيازات غير المألوفة في القانون العادي التي تتوفر عليها الادارة، ذلك أنه ومع استجماع شروط الامتناع عن التنفيذ وحفظ النظام العام يمكنها التدخل بشكل مباشر، واتباع أسلوب التنفيذ الجبري، الذي تعمل بواسطته على إدخال قراراتها حيز التنفيذ[120].

ولأن التنفيذ المباشر أو الجبري يعد وسيلة استثنائية فان الادارة لا تلجأ إليه إلا في حالات محددة متى توافرت مجموعة من الشروط، وهي:

- أن يكون هناك رفض قاطع من الملزمين؛
- أن يكون نص يسمح للإدارة بالتدخل المباشر؛

---

[118] راجع ، عبد الكريم حيضرة : مرجع سابق ، ص 143

[119] راجع، محمد كرامي : مرجع سابق ،ص 329

[120] راجع، محمد كرامي : مرجع سابق ، ص 332.

- أن يكون التنفيذ مقتضى على سبيل الاستعجال؛

- أن تحترم الادارة التدرج في تنفيذ القرارات التي تصدرها.

ثالثا : التنفيذ عن طريق القضاء إن التنفيذ عن طريق القضاء يعتبر من الوسائل القانونية التي يعارض وجودها في اللجوء إلى سبل أخرى كالتنفيذ الجبري مثلا، ذلك أنه إذا كانت الإدارة ليست مبدئيا، في حاجة الى اللجوء الى القضاء لإدخال اعمالها حيز التنفيذ، فإنه قد يحدث أن لا تتضمن هذه الاعمال الإشارة الى عقوبات خاصة في حالة مخالفتها، هذا بالإضافة إلى أنه قد توجد نصوص تشريعية أو تنظيمية تسمح للإدارة باللجوء إلى التقاضي المختص بهدف القيام بمتابعات ضد الأشخاص الذين لا يحترمون التدابير التي تصدر عنها وقد تأخذ هذه المتابعات شكل عقوبات مالية أو زجرية[121].

إن هذه العقوبات تجد أساسها في الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي المغربي[122]، والتي تنص على أنه: " ... يعاقب بغرامة كل من خالف مرسوما أو قرارا صدر من السلطة الإدارية بصورة قانونية إذا كان هذا المرسوم أو القرار لم ينص على العقوبات خاصة لمن يخالف أحكامه ...".

<u>الفقرة الثانية : إلغاء القرار الإداري</u>

يقصد بإلغاء القرار الإداري[123] زاول القرار الإداري وتوقفه عن إحداث الآثار القانونية أي بمعنى فقدان هذا القرار القوة القانونية، وبإنهاء القرار الإداري تسقط جميع آثاره القانونية، لكن الإدارة لا يمكنها أن تلغي أو تسحب قراراتها في أي وقت ذلك أن في ذلك مس بالحقوق التي تكون هذه القرارات قد أعطتها و أكسبتها للأفراد، و عليه يجب التمييز في هذا المجال بين الغاء القرارات الادارية أو سحبها، وللحديث عن هذه النقطة سنتحدث عن إلغاء القرار الاداري **(أولا)**، تم ننقل للحديث عن سحب هذا الأخير **(ثانيا)**، وذلك وفق الشكل الاتي

<u>أولا : إلغاء القرار الاداري :</u>

يقصد بها إنهاء آثار تلك القرارات بالنسبة للمستقبل و ترك اثاره سارية على الماضي وبهذا اختلف

---

121 راجع ، محمد كرامي : مرجع سايق ، ص 330

122 ظهير شريف رقم 1/59/413 صادر في جمادى التانية 1382 (26 نونبر 1962)، بالمصادقة على محموعة القانون الجنائي.

123 تجدر الإشارة الى انه ، يمكن التمييز في هذا الشأن بين صنفين لنهاية القرار الإداري، الصنف الأول يكون بدون تخل الإدارة، ويدخل في هذا الاطار كل من:

- تنفيذ القرار الإداري ؛
- نهاية المدة المحددة لنفاده؛
- موت الشخص الذي صدر القرار لمصلحته؛ - هلاك الشئ محل القرار؛
- الغاء القرار بصدور حكم قضائي يقضي بالالغاء.

اما الصنف الثاني هو المتعلق بنهاية القرار الإداري بتدخل من الإداري وهو ما سنقوم بتبيانه أعلاه .

الإلغاء عن السحب، أما بخصوص سحب القرارات الادارية ويقصد بها انعدام القرار من لحظة صدوره أي انهاؤها بكيفية كاملة مستقبلا و ماضيا و بأثر رجعي، و متى كان القرار غير مشروع جاز للإدارة سحبه ومتى كان سليما فلا يجوز لها السحب إلا في حالات استثنائية.

أما بخصوص القرارات المشروعة، فيجب التمييز بين القرارات التنظيمية اللائحية و القرارات الفردية.

- **إلغاء القرارات التنظيمية :** تملك الادارة الحق بإلغاء القرارات التنظيمية في كل وقت، فلها أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات الصالح العام، وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب، وذلك بسبب أن القرارات الادارية تنشئ مراكز قانونية عامة ومجردة لا فردية (ذاتية).

- **إلغاء القرارات الفردية:** الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي بتطلبها القانون وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص، فإن الإدارة لا تملك المساس بها إلا في الحالات التي يجيزها القانون.

ثانيا: سحب القرار الإداري[124]

أما بخصوص سحب قرار إداري فيجب أن يكون غير مشروع ولم يتولد عنه حقوق مكتسبة، أما في القرار التنظيمية المجردة فيمكن سحبها في أي وقت بما ينسجم مع المصلحة العامة، أما القرارات الفردية التي أنشأت حقوق مكتسبة فلا يمكن إلغاؤها حتى وإن كانت غير مشروعة تحقيقا للاستقرار في المعاملات القانونية ويستثنى منها التراخيص للأفراد دون أن يكون لهم حق ثابت قانونا، والادارة في جميع الحالات لا يمكنها سحب قراراتها حتى وإن كانت غير مشروعة فالمسألة مشروطة باحترام المواعيد المقررة قانونا ونشير إلى أن سحب القرار يتم بصدور قرار إداري آخر ساحب.

المبحث الثاني: العقود الإدارية

كما سبقت الاشارة من خلال المبحث الاول، فان من اهم الوسائل القانونية التي تتوفر عليها الادارة في ممارسة نشاطها، هناك القرارات الادارية، غير أنه إذا كانت هذه الاخيرة تشكل الوسيلة الاساسية، نظرا لطابعها الانفرادي، فانه هناك وسيلة قانونية أخرى لا تقل أهمية منها، ويتعلق الامر بالعقود الادارية. ومن

---

[124] تجدر الإشارة الى انه، وبخلاف لما هو بالنسبة للإلغاء، فان سحب القرارات الإدارية من طرف الإدارة يخضع لشروط صارمة حتى يمكن ممارسته. وذلك نتيجة ما تنطوي عليه هذه الوسيلة من مخاطر على حقوق الافراد واوضاعهم، يحكم طابعها الرجعي. وتظهر أهمية هده الشروط خصوصا عندما يتعلق الامر بالقرارات المانحة للحقوق، والتي خلفت أوضاعا قانونية يكون من الصعب على الإدارة هدرها الإدارية المتعلقة بها وهذه بسحبها للقرارات الشروط تكمن في:

- يجب ان يكون القرار الإداري موضوع السحب مشوب بعيب من عيوب الشرعية وهو شرط أساسي؛
- ان يتم السحب بخصوص القرار الإداري المانح اجال الطعن القانونية او اثناء مرحلة البث في دعوى الإلغاء المرفوع ضده ؛
- ان لا يتم السحب بخصوص القرار الإداري المانح للحقوق، والتي اتخذته الإدارة في نطاق القوانين الجاري بها العمل، حيث خول المستفيد وضعية حقوقية معينية، الا في الحالات الخاصة حسب الظروف والملابسات ؛
- ان يكون المعني بالأمر قد استعمل مناورات تدليسيه للحصول على القرار الإداري موضع السحب.

المعلوم انه إذا كانت طبيعة القرارات الادارية تختلف عن طبيعة العقود الادارية، من حيث درجة الهيمنة التي تتوفر عليها الادارة في الوسيلتين، فان ما ينبغي التأكيد عليه هو ان وضعية هذه الاخيرة في كلتا الحالتين تظل واحدة، خصوصا على المستوى التنظيمي الذي يشكل الاساس في بروز هيمنة السلطات العمومية[125]... إلخ

كما أن نشاط الادارة قد يقرر الدخول في علاقة تعاقدية مع الأفراد أو مع أشخاص القانون العام مما يساهم في تحقيق أهدافها الرامية في تدبير المرافق العامة تحقيقا للمصلحة العامة وهذه العلاقة ينشأ عليها عقد الذي يحدد واجبات وحقوق الطرفين وهذه العقود تتجلى في امتيازات السلطة العامة وتسري عليها أحكام القانون العام.

ولمناقشة هذه النقطة بالدراسة والتحليل، سنحاول الحديث عن مفهوم العقود الادارية **(المطلب الأول)**، تم نمر بالدراسة كذلك على النظام القانوني لهذه العقود **(المطلب الثاني)**، وذلك على النحو الاتي

المطلب الأول: مفهوم العقود الإدارية

إن الادارة، باعتبارها صاحبة السلطة، توجد في وضعية تختلف عن تلك التي يوجد فيها الافراد، فهذه الوضعية، التي تتسم بغياب التوازن تنعكس اثارها بالضرورة على السلطات الادارية عندما تكون طرفا في التعاقد. ويظهر ذلك بوضوح، سواء تعاملت في تعاقدها باعتبارها سلطة عمومية او باعتبارها شخصا عاديا كباقي الافراد، وللوقوف على هذا الطرح سنعمل على تحديد طبيعة العقود الادارية **(الفقرة الأولى)**، على أن نناقش أنواع هذه العقود من خلال **(الفقرة الثانية)**، وذلك وفق الشكل التالي

الفقرة الأولى: طبيعة العقود الإدارية

إن العقود الادارية هي ذات طبيعة خاصة، وذلك نظرا لكونها تستقي خاصيتها من سلوك السلطة العمومية التي هي الطرف الاقوى في عملية التعاقد، تم من الغاية المتوخاة من ابرام هذه العقود، والتي هي تحقيق المصلحة العامة، وأخيرا من نوعية العلاقات التي تختلف عن تلك التي توجد في مجال العقود التي يبرمها الافراد فيما بينهم[126].

وبناء على ذلك سنناقش في هذا الصدد كل من، تعريف العقد الاداري وبيان معاييره كتالي:

أولا – تعريف العقد الإداري

إن الوقوف على التعريف الذي يمكن اعطاؤه للعقد الاداري، يقتضي ان نميز هذا الاخير عن العقد الذي

---

[125] راجع، محمد كرامي: القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مرجع سابق، ص 338

[126] راجع، محمد كرامي: مرجع سابق، ص 339

يبرم في مجال التعاقد القائمة بين الخواص، تم استحضار الخصائص التي ينفرد بها العقد الاداري، باعتباره عملا قانونيا تقوم به السلطة العمومية.

عندما نرجع الى التعريف الذي يعطيه الفقهاء للعقد في مجال القانون الخاص، فإننا نلاحظ ان من اهم العناصر التي يحاولون التأكيد عليها تتجلى أساسا في عنصر الرضى بين أطراف العق، وفي هذا المعنى يقول عبد الرزاق السنهوري[127]،بان العقد هو " توافق ارادتين على انشاء التزام او نقله"، غير أن التساؤل الذي ينبغي ان نطرحه هو **الى أي حد ينطبق هذا التعريف على العقد الاداري؟**

إن الجواب على هذا السؤال يقتضي أن نشير الى ان العقد الاداري كتلة لأحد الاعمال التي تقوم بها الادارة، مع الاشارة الى انها كتلة مركبة تنطوي على عناصر لها ما يماثلها على المستوى العقد المبرم في مجال العلاقات القائمة بين الخواص، وعلى عناصر اخرى لا تجد أصلها الا في طبيعة التصرف موضوع العقد نفسه نتيجة الغاية المتوخاة من ورائه والتي تحكمها متطلبات المصلحة العامة[128].

إن العقد الاداري مثل العقود التي تبرم في إطار علاقات القانون الخاص، يقوم هو أيضا على أساس التراضي بين الاطراف المتعاقدة، غير أن ما يجب ملاحظته هو أن هذا التشابه بين العقد الاداري والعقد الذي يبرم بين الخواص، لا يتعدى هدا الحد وبالتالي فان ما ينبغي اضافته هو ان العقد الاداري يفترض توافر عناصر أخرى بالإضافة عنصر الرضى، وذلك بأن يكون أحد الاطراف شخصا معنويا عاما خاضعا للقانون العام، وان يكون موضوع العقد هو تنفيذ مرفق عمومي، وان يتضمن شروطا غير مألوفة في القانون العادي[129] الشيء الذي ينتج عنه ان العقد الاداري هو ذلك العقد الذي يبرم على خصائص تجعله يتميز عن العقد الخاص، وبالتالي فان أي محاولة لتعريفه تتطلب ضرورة الأخذ بعين الاعتبار كل هذه الخصائص...الخ.

وهكذا وتأكيدا لما سبق، يمكن القول بان العقد الاداري هو ذلك العمل القانوني الذي تتدخل بواسطته

---

[127] راجع ، عبد الرزاق السنهوري: 1895)م1971 - م (أحد أعلام الفقه والقانون في الوطن العربي ولد في 11اغسطس 1895 بالإسكندرية وحصل على الشهادة الثانوية عام 1913ثم التحق بمدرسة الحقوق بالقاهرة حيث حصل على الليسانس عام 1917م وتأثر بفكر ثورة 1919م وكان وكيلًا للنائب العام عام 1920ثم سافر فرنسا للحصول على الدكتوراه والعودة سنة 1926م ليعمل مدرساً للقانون المدني بالكلية ثم انتخب عميداً لها عام 1936م ،نادى بوضع قانون مدني جديد واستجابت له الحكومة وشغل منصب وزير المعارف 4 مرات وعين رئيساً لمجلس الدولة من عام 1949م حتى 1954م عرف عنه تأييده لثورة يوليو وشارك في مشاورات خلع الملك فاروق مع محمد نجيب وجمال سالم وأنور السادات، بذل جهود كبيرة في مشروع الإصلاح الزراعي وطلب إرساء الديموقراطية وحل مجلس قيادة الثورة وعودة الجيش إلى الثكنات إلا أن المظاهرات العمالية هدمت أفكاره . يعتبر السنهوري باشا ومؤلفاته ثروة للمكتبة القانونية إذ كان عضواً في مجمع اللغة العربية منذ 1946م وأسهم في وضع كثير من المصطلحات القانونية إلى أن توفي في 21يوليو1971 م، *https://ar.wikipedia.org/wiki* تاريخ الزيارة 23/01/2023 الساعة 14:25

[128] راجع، محمد كرامي: مرجع سابق، ص 340

[129] تعتبر الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص جزء من المعيار الموضوعي بجانب المرفق العام التي استقر عليها الفقه والقضاء في تمييز العقد الإداري لذلك اهتمت هذه الدراسة بالتعريف بالشروط الاستثنائية غير المألوفة وإبراز صورها وصولا إلى تقديرها بين من اعتبرها ثانوية في تكييف العقد ومن جعلها أساسية إلى جانب فكرة المرفق العام وانتهاء بالكيفية التي استعملها القضاء الإداري الفرنسي - مجلس الدولة ومحكمة التنازع – في تطوير فكرة الشروط الاستثنائية غير المألوفة وإخراجها من ذاتية العقد إلى النظام الاستثنائي غير المألوف، *https://www.asjp.cerist.dz/en/article الزيارة تاريخ ،23/01/2023 الساعة، 18:30*

الإدارة في مجال ممارستها لنشاطاتها، والذي يختلف عن باقي الاعمال الادارية الاخرى، انطلاقا من كونه يقوم على أساس نسبية هيمنة السلطة العمومية نتيجة طابعه التعاقدي، وانطلاقا من انفراده بخصائص لا مثيل لها في مجال علاقات التعاقد القائمة بين الخواص[130].

ثانيا – معايير العقد الإداري

ينفرد العقد الاداري بشروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وهي:

- أن يكون شخص معنوي عام طرفا في العقد،
- ان يتعلق إبرام العقد الإداري بتسيير مرفق عام،
- أن تسلك الإدارة لتطبيق مقتضياته امتيازات السلطة العامة ووسائل القانون العام،
- ان يكون شخص معنوي عام في العقد[131].

المقصود بالشخص المعنوي العام هنا هو الادارة التي يجب أن تكون طرفا في العقد مما يمكن القول إن العقود الادارية التي تبرمها الدولة، الجهة، الولاية، العمالة، الاقليم والجماعات الحضرية والقروية باعتبارها أشخاص القانون العام بالمملكة المغربية هي بطبيعتها عقود ادارية وتسري نفس المقتضيات والتوجهات على الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية أو المؤسسات العامة، وهذا الشرط إذا كان ضروريا فهو غير كافي على اعتبار أن الإدارة قد تبرم عقودا خاضعة لقواعد القانون الخاص.

إبرام العقد الاداري بتسيير مرفق عام:

علاقة العقد بالمرفق العام[132]، إذا كانت جوهرية لتحديد طبيعة العقد الاداري و الجهة المختصة فهي غير كافية لإعطائه تلك الصفة فالإدارة حتى وإن كانت بصدد مرفق عام قد تقرر اللجوء الى قواعد القانون الخاص للأسباب عملية و تطبيقية و عليه فالعقود التي تبرمها الإدارة لا تعتبر ادارية إلا إذا عملت الادارة على تبني وسائل القانون العام و امتيازات السلطة العامة فكان من اللازم التوجه إلى فحص موضوع العقد الذي يجب أن يستهدف تسيير مرفق عام، حيث تنظيمه وادارته واستغلاله أو المساهمة فيه، فتسيير المرفق العام هي المبرر لطبيعة النظام القانوني للعقود الادارية، نشير فقط إلى أن الإدارة قد تبرم عقودا وفق القانون الخاص والعقود الإدارية لا يمكن الحديث عنها إلا في إطار القانون العام و امتيازات السلطة العامة.

---

130 راجع، محمد كرامي: مرجع سابق، ص 344

131 تتفق النظم القضائية المقارنة على وجوب وجود شخص معنوي عام طرفا في العقد لاعتباره عقد إداريا، سواء تعلق الامر بالدولة او بأحد الأطراف المعنوية الترابية او المرفقية، لكن هذه القاعدة تعرف استثناء حيث يمكن ان كلا الطرفين المتعاقدين من اشخاص القانون الخاص ومع ذلك يعتبر العقد إداريا متى كان أحدهما متعاقدا باسم ولحساب شخص معنوي عام وليس باسمه ولحسابه الخاص، أورده: عبد الكريم حيضرة : مرجع سابق، ص 156

132 تعد الصلة بين العقد والمرفق العام عنصرا جوهريا في تعريف العقد الإداري، وتتفاوت درجة اتصال العقد الإداري بنشاط المرفق العام، حسب ما اذا كان المتعاقد يساهم في إدارة المرفق بطريقة مباشرة او غير مباشرة.

امتياز السلطة العامة:

يعتبر هذا الشرط أساسيا للعقد الاداري، تأسيسا على أهم ما يميز العقد الاداري هو موضوعه وما يحتوي عليه من شروطا استثنائية وغير مألوفة في عقود القانون الخاص[133]، وهي:

- شروط تعطي الإدارة امتيازات في مواجهة المتعاقد معها وتستطيع تحميله التزامات تجعله من مركز غير متكافئ ومتساوي معها وقد تحتفظ الادارة لنفسها بالحق في تعديل مضمون العقد وسلطة الإشراف على تنفيذه وتحديد طريقة التنفيذ كإنهائه أو فسخ العقد بإرادتها المنفردة وقد تحتفظ لنفسها بحق توقيع عقوبة على المتعاقد في حالة عدم احترامه لتعهداته؛

- والشروط الغير مألوفة تظهر كذلك من خلال الوسائل المعترف بها للمتعاقد مع الادارة وذلك بمنحه مثلا سلطات استثنائية في مواجهة الغير كممارسة امتيازات السلطة العامة من شرطة إدارية ونزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة وتقاضي الرسوم؛

- الاستناد على دفاتر الشروط الادارية العامة ودفاتر الشروط الخاصة هذه الدفاتر من صميم العقد الاداري وتلزم على حد سواء الادارة والمتعاقد معها بما تتضمنه من شروط وقيود وهي مجموعة من الشروط الاستثنائية المضيفة للصفة الادارية على العقد.

الفقرة الثانية: أنواع العقود الإدارية

إن العقود الادارية قد تأخذ وصفها انطلاقا من التحديد الذي يتدخل به المشرع: والذي ينطبق أساسا على اهم العمليات التعاقدية التي تقدم عليها الادارة، او انطلاقا من التكييف الذي يعطيه الاجتهاد القضائي، والذي ينطبق على الصفقات العمومية المنبثقة عن مجالات الحديثة التي يفرضها التطور الذي عرفته وظائف الدولة، وعلى هذا الاساس تنقسم العقود الادارية الى، عقود بطبيعتها **(أولا)**، تم الى عقود بنص القانون **(ثانيا)**

أولا – العقود الادارية بطبيعتها:

وهي تلك العقود التي لم يرد بشأنها نص قانوني صريح باعتبارها عقود إدارية، وانما البحث في طبيعتها يثبت توافر كافة عناصر العقد الاداري فيها، ويطلق عليها العقود بتحديد القضاء، نسبة الى الاجتهاد القضائي الذي وضع العناصر الثلاثة الواجب توافرها في العقد الاداري:

- أحد طرفي العقد شخص معنوي عام كقاعدة عامة؛

---

133 كما تعرف هذه الشروط بانها،" الشروط او البنود التي يخول موضوعها الأطراف المتعاقدة حقوقا او يضع على عاتقهم التزامات غريبة بطبيعتها عن التي يمكن ان تقبل بحرية من أي منهم في إطار القوانين المدنية او التجارية."

- اتصال بمرفق عام؛

- تضمن القد الاداري لشروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص[134].

ثانيا – العقود الإدارية بنص القانون :

وهي العقود التي نص القانون صراحة على انها عقود إدارية ويضع لكل منها نظاما قانونيا خاصا، وهي ما يطلق الفقه العقود الادارية المسمات، والتي ندكر من بينها:

- **عقد التزام المرفق العام[135]:** عقد إداري يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية يتكلف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية، وطبقا للشروط التي توضع له، لأداء خدمة عامة للمواطن، وذلك مقابل التصريح له لاستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح،

- **عقد الأشغال العامة[136]:** وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام (مباني جسور إصلاح طرق)، وبقصد تحقيق منفعة عامة،

- **عقد التوريد** : هو اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات للشخص المعنوي عام مقابل ثمن معين وهو المظهر الذي يجعل عقد التوريد يختلف عن عقد الاشغال العمومية، حيث ان الاول لا يرد الا على المنقولات، في حين ان الثاني لا يتعلق الا بالعقارات، لكنهما يلتقيان من حيث كونهما يتمان لصالح الأشخاص العمومية، بهدف القيام بمهام ترتبط تنفيذ نرفق عمومي قصد تحقيق المصلحة العامة[137].

عقد النقل: عقد النقل الإداري هو اتفاق بين جهة الإدارة وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه فرد أو شركة بنقل بضائع او منقولات أو أشخاص لحساب شخص معنوي عام الغاية منه تحقيق مصلحة عامة مقابل أجر معين متفق عليه في العقد.

عقد التدبير المفوض[138]: عرفه المشرع المغربي من خلال المادة 2 من القانون 05،54 كما يلي:" يعتبر التدبير المفوض عقدا بموجبه يفوض شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة، تدبير

---

[134] راجع، عبد الكريم حيضرة : مرجع سابق، ص 158

[135] ويعتبر أسلوب التزام من الطرق المتبعة بكثرة من طرف الإدارة في تسيير المرافق العمومية.

[136] انه العقد الذي يعبر عنه كذلك بصفة الاشغال العمومية، وهي الاشغال التي تتميز ، حسب التعريف التقليدي بثلاثة خصائص أساسية ، تتمثل الأولى في كون الاشغال العمومية، تهم مجال العمارات، اما الثانية فهي ان تنفذ هذه الاشغال لفائدة شخص عمومي، وأخيرا الخاصية الثالثة وتربط بضرورة تحقيق المنفعة العامة .

[137] راجع، محمد كرامي: مرجع سابق، ص 355

[138] ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر بتاريخ 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة. وهو يقنن التعاون بين القطاع العام والخاص في تدبير المرفق العمومي.

مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو... الخ.

عقد تقديم المعاونة: وهو اتفاق بين جهة ادارة وفرد أو شركة يلتزم بمقتضاه فرد أو شركة بالمساهمة نقدا أو عينا في نفقات مرفق عام أو شغل عام دون انتظار مقابل من مساهمته - مشفى مدرسة وتبقى هذه الفرضية اختيارية.

عقد القرض العام: وهو قيام الفرد أو الشركة (أو بنوك) بقرض مبلغا من المال إلى شخص من أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية .....) مع تعهد الشخص العام بسداده في الموعد المتفق عليه وقد يكون هذا القرض فائدة سنوية محددة أو بدونها وفقا للشروط وذلك في نهاية الأجل المحدد.

عقد إيجار الخدمات[139]: وهو يقدم خدماته لشخص معنوي عام مقابل عرض يتفق عليه والشروط وهو اتفاق بمقتضاه يقدم أحد الأشخاص المقترنة بهذا العقد الإداري.

المطلب الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية

العقد الإداري شأنه شأن كل عقد يترتب حقوقا والتزامات متبادلة بين طرفيه، غالبا ما يتم التنصيص عليها في العقد أو دفتر التحملات الملحق به، غير ان هذه الحقوق والالتزامات تختلف عما هو عليها في العقود المدنية، بالنظر الى عدم المساواة التي تطبع العقد الاداري، وإذا استثنينا الانتهاء العادي للعقد الاداري بتنفيذ جميع الالتزامات لكل من الطرفين، فان هناك طرقا أخرى لإنهاء العقد الإداري، ولكن قبل ذلك **ماهي طرق ابرام العقود الإدارية**[140]**؟ وماهي أهم الضوابط التي تؤطرها؟**

الفقرة الأولى: إبرام العقود الإدارية (الصفقات العمومية أنموذجا)

تم إصدار مرسوم الصفقات العمومية[141] في إطار تنزيل المقتضيات الدستورية الجديدة والمرتبطة، بالشفافية والنجاعة في تدبير المال العام، لذا فقد تضمن العديد من الضوابط يتعين على الادارة التقيد بها أثناء مباشرة الشراء العمومي[142].

ولمناقشة هذه الفقرة بالدراسة والتحليل سنحاول تقسيمها على النحو الاتي:

أولا – المبادئ المؤطرة لإبرام الصفقات العمومية :

تعتبر الصفقات العمومية عقودا إدارية مكتوبة يتم إبرامها وفق الطرق التي تحددها النصوص التشريعية

---

139 كما ان هذا النوع من الصفقات يمكن ان تلجأ اليها الإدارة بهدف القيام بدراسات او أبحاث في مواضيع معنية.

140 سنركز في دراستنا هذه على عقود الصفقات العمومية، لكونها الأكثر تداولا من الناحية العملية.

141 مرسوم رقم 349-12-2 صادر في 8 جمادى الأولى 1434(20مارس 2013) يتعلق بالصفقات العمومية،الجريدة الرسمية رقم 6140 بتاريخ 2013/04/04 .

142 عبد الكريم حيضرة: مرجع سابق، ص 161

والتنظيمية المعمول بها، وهي الطرق التي يتوخى منها اتباعها احترام المبادئ العامة لها التي تمكن الإدارة من تحقيق أحسن إنجاز سواء من الناحية الفنية أو المالية ابتغاء المصلحة العامة والحفاظ على المال العام.

وبالرجوع إلى مقتضيات المادة الأولى من مرسوم 20 مارس 2013 فإن إبرام الصفقات العمومية يخضع لمجموعة من المبادئ.

حرية الولوج إلى الطلبية العمومية، المساواة في التعامل مع المتنافسين، ضمان حقوق المتنافسين، الشفافية في اختيار صاحب المشروع، ومن شأن هذه المبادئ أن تمكن من تأمين الفعالية في الطلبية العمومية وحسن استعمال المال العام وتتطلب تعريفا قبليا لحاجات الإدارة واحترام واجبات الإشهار واللجوء إلى المنافسة واختيار العرض الأفضل اقتصاديا[143].

1 – مبدأي المناسفة والفعالية: وينقسم هذين المبدأين كذلك الى:

مبدأ المنافسة: يعتبر مبدأ المنافسة قيمة حقوقية مرتبطة بحرية المبادرة الخاصة التي ضمنتها مقتضيات الدستور المغربي لسنة 2011 للحق في ممارستها، حيث أن حق الخواص في مزاولة أنشطتهم كفاعلين اقتصاديين لا تطبق على أرض الواقع، إلا إذا كانت شروط المنافسة مؤطرة بضمانات قانونية نافذة وحماية قضائيا ناجعة[144]وهو ما ذهب إليه المشرع في مجال الصفقات العمومية من إبرام الصفقات، وقد حدد في المادة الرابعة المتنافس كل شخص ذاتي أو اعتباري يقترح عرضا بقصد إبرام الصفقة، حيث يعطي الحق لكل مترشح تتوفر فيه الشروط القانونية لولوج سوق المنافسة قصد نيل المشروع موضوع الصفقة[145].

وقد عمل المشرع المغربي على توسيع مجال المنافسة وفتح المجال لأكبر عدد من المتنافسين فتكون مقاييس قبول المتنافسين موضوعية وغير تمييزية و متناسبة مع محتوى الأعمال وكما يجب أن تكون ذات صلة مباشرة بتوفير الصفقة المراد إبرامها، فالمقاولة الأجنبية هي تريد فتح المجال أمامها من أجل تقديم عروضها على المستوى الوطني، شرط صياغة ثمن العروض بالعملة أو بالعملات الأجنبية لموطن المتنافس الأجنبي وأيضا على مستوى اللغة وضمان للمساواة على مستوى التقدم للطلبيات العمومية، وخصوصا من طرف المتنافسين الأجانب، فقد تم التأكيد على وجوبية اللغة أو اللغات التي يجب تحرر بها الوثائق المضمنة في الملفات والعروض المقدمة من طرف المتنافسين.

ولحفظ مبدأ المنافسة وضمانه، كرس مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2023 كما وقع تعديله عناصر

---

143 المادة الأولى من مرسوم رقم 2.12.349 ينار 20 مارس 2013

144 راجع، إبراهيم المصلوحي: " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مجلة القانون والاعمال، 1 مايو 2020، مقال منشور بموقع الالكتروني المجلة https://www.droitetentreprise.com

145 أنظر، المادة الرابعة من مرسوم 20 مارس 2013

تساهم في تبسيط وتحقيق الوثائق المطلوبة للولوج إلى الطلبيات العمومية، وبذلك عمل التحديد الدقيق للوثائق والملفات الواجب الإدلاء بها من طرف المتنافسين[146].

مبدأ الفعالية: إن اعتماد مبدأ الفعالية في التدبير العمومي جاء بعد نجاحه في تجربة المقاولات الخاصة التي تبحث لنفسها الرفع من المردودية والزيادة في الأرباح، ولأن الفعالية في عمل الإدارة العمومية تكون على شكل خدمات وتمثل شكلا نوعيا فيركز على ممارسة أفضل من طرف الإدارة لمهام المصلحة الجماعية التي تقع على عاتقها، وبالتالي فإن هذا المفهوم ليس إلا عبارة عن شكل جديد ومعدل للمفهوم التقليدي للمصلحة العامة[147]، إن مبدأ الفعالية يلزم الإدارة بالنظر إلى المتعاملين معها ليس كمرتفقين بل كشركاء، بحيث كل شريك يبحث من جهة على تحقيق الربح وتبحث الإدارة بدورها على تلبية الحاجات العامة وفق أفضل المواصفات وتحقيقا لمبدأ الفعالية.

من المظاهر التأسيسية لمبدأ الفعالية في ميدان الصفقات العمومية، منح المشرع للسلطة المختصة الحرية في اختيار العرض الأفضل من الناحية الاقتصادية من بين العروض المقدمة، ومن أجل ضمان فعالية مسطرة حرية اختيار العرض الأفضل من الناحية الاقتصادية فقد وضع المشرع حسب مقتضيات مرسوم الصفقات العمومية لسنة 2023 كما وقع تعديله وتتميمه مقتضيات قانونية لتحقيق مبدأ الفعالية.

2 – مبدأي الشفافية والمساواة: تعد الشفافية والمساواة من أهم المبادئ المؤطرة لإبرام عقود الصفقات العمومية.

مبدأ الشفافية: الشفافية كمصطلح تعني القيام بالأمور على الوجه الصحيح من خلال الوضوح والعلنية المطلقة في كل التصرفات التي تقوم بها الإدارة، وهي تتعارض مع مفهوم السر المهني للإدارة الذي يؤسس انغلاق الإدارة من خلال حفظ البيانات والمعلومات التي تهم الأداء الإداري، عكس الشفافية فهي تزيد من الثقة مع الإدارة وتشجيعه على الإخلاص والوفاء معها للقيام بالأعمال والالتزامات التي تكون موضوع الصفقة.

يرتبط مفهوم الشفافية بالكشف عن المعلومات وحرية الوصول إلى المعطيات، كأحد المبادئ الأساسية التي أقرها المشرع المغربي في إبرام الصفقات العمومية، باعتبارها وسيلة في يد السلطات العمومية للسماح بمراقبة حقيقية وموضوعية لها، في نفس الوقت كآلية لتحقيق المساواة بين المترشحين المتعهدين وأيضا السماح للمواطنين بمعرفة وتقييم التدبير العام كون أن هذا الأخير يعد بمثابة العلاقة الرابطة بين

---

[146] راجع ، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

[147] راجع، كريم لحرش: " مستجدات المرسوم للصفقات العمومية "، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 2014- 22، ص 143

الإدارة صاحبة المشروع والمرتفقين من المرافق العمومية التي تساهم في تحقيق التنمية سواء تعلق الأمر بالتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية...

يعتبر نشر البرنامج التوقعي من أهم مظاهر الشفافية، فهو ضمانة توجب الإدارة بأن تتوقع الأشغال والتوريدات التي تريد القيام بها على نحو مضبوط ودقيق فتسمح للمتنافسين والمقاولات إمكانية التعرف على طلبات الإدارة في كل المجالات في بداية كل سنة مالية وذلك اعتبارا لسلة من الشروط المتضمنة في مرسوم الصفقات العمومية.

مبدأ المساواة: إن مبدأ المساواة تم إقراره في جميع طرق إبرام الصفقات حيث هذا المبدأ يمكن الإدارة من دخول عدد كبير من المترشحين للمشاركة وتحقيق تكافؤ الفرص بينهم سواء على مستوى شروط تقديم العروض وقبول الطلبات أو على مستوى شروط الإنجازات والمراقبة والمصادقة.

وهو ما ذهب إليه مرسوم الصفقات العمومي المغربي ضمانا لحظوظ متساوية بين مختلف المترشحين كمظهر من مظاهر حكامة الصفقات العمومية. وتحقيقا لمبدأ المساواة من الناحية العملية قام المشرع المغربي بإحداث نظام التصنيف والاعتماد من أجل تخليق عملية اختيار المتنافسين، ويعتبر هذا النظام من أهم الضمانات التي تم تكريسها من أجل تقوية حظوظ المتنافسين عن طريق إثبات الكفاءات والمؤهلات من طرف سلطة إدارية مستقلة ووفقا لمعايير وإجراءات محددة[148].

وترسيخا لمبدأ المساواة بين المتنافسين في الاطلاع على المعلومات فقد أصبح كل صاحب مشروع ملزم بنشر برنامجه التوقعي في بداية كل سنة مالية وقبل متم ثلاثة أشهر الأولى منها على أبعد تقدير هدفه تمكين المتنافسين الراغبين في المشاركة لنيل الطلبية العمومية من الاطلاع على الصفقات المزمع تنفيذها في السنة المالية[149]، وحرصا من المشرع المغربي على إقرار مبدأ المساواة في الصفقات العمومية فقد ضمن إشهار طلب العروض في المرسوم ووجب تبليغه ونشره بشتى الطرق الممكنة.

ثانيا – طرق ابرام عقود الصفقات العمومية والمصادقة عليها

وعيا من المشرع بأهمية تدبير الصفقات العمومية في المغرب فقد اتجه إلى تأكيد عزمه نحو إعادة النظر في النظام القانوني من خلال طرق ومساطر إبرام الصفقات العمومية في مرسوم الصفقات العمومية وذلك تبسيطا وتوضيحا للمساطر ولتحسين مناخ الأعمال والمنافسة وتدعيم الشفافية وأخلاقيات تدبير الطلبيات العمومية، وهكذا تبرم الصفقات العمومية من أشغال و توريدات وخدمات، وفق مسطرتين أساسيتين، إما أن تكون عادية تنحصر في طلب العروض أو المباراة، أو تكون استثنائية تنحصر في

[148] راجع، كريم لحرش: " مستجدات المرسوم للصفقات العمومية "، مرجع سابق، ص 146.
[149] راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

المسطرة التفاوضية أو سندات الطلب، وفي مقابل ذلك لا يمكن تنفيذ مقتضيات هذه الصفقة إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة[150].

1 – الطرق العادية لإبرام الصفقات العمومية: وهي الطرق الأكثر وضوحا ودقة في تحقيق الشفافية في اختيار صاحب المشروع ومساواة المتنافسين في الوصول إلى الطلبيات العمومية وبالإضافة الى ذلك خلق اكبر قدر ممكن من المنافسة ضمانا للشرعية والنزاهة في إطار النفقة العمومية وتحقيق المصلحة العامة و تتجلى في الصفقات بناء على طلب العروض والصفقات بناء على مباراة، إذ أنها تقوم على مبدأ الإشهار كمسألة ضرورية وقاعدة عامة وتكون الإدارة ملزمة باحترام مسطرة الإشهار وإلا وقعت تحت طائلة البطلان.

1/1 - طلب العروض: تقوم مسطرة طلب العروض في ابرام الصفقات العمومية على أساس مباردة الادارة (الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية)، الى دعوة المقاولين للتعاقد معها، بهدف اشباع الحاجيات العامة التي تعتزم تحقيقها، حيث تتمتع الادارة بسلطة كبيرة في التعاقد من تراه مناسبا في نظرها، بغض النظر عن التمن المقترح من قبل المقاول، لكون عنصر الثمن يصبح في المرتبة الثانية، حيث هناك معايير أخرى يتم اعتمادها في اختيار المتنافسين عن الصفقة.

و طلب العروض قد يكون مفتوح او محدود او بالانتقاء المسبق :

-ويعتبر طلب العروض مفتوحا عندما يفتح في وجه كل من تتوفر فيه الشروط للمشاركة في هذه العملية، حيث يسمح لكل متنافس بالحصول على ملف الاستشارة وتقديم ترشيحه،

- بينما يكون طلب العروض محدودا عندما يقتصر على اشخاص بعينهم تختارهم الادارة سلفا، فتكون هذه الاخيرة مقيدة بإجراءات الصفقة مع اشخاص المحددين سلفا، حيث لا يسمح بتقديم العروض الا للمتنافسين الذين قرر صاحب استشارتهم[151].

ويدعى طلب العروض بالانتقاء المسبق عندما لا يسمح بتقديم العروض بعد استشارة لجنة القبول المتنافسين الذين يتوفرون على كافة المؤهلات الكافية لا سيما من الناحية التقنية والمالية[152]، ولأجل ابرام الصفقات العمومية وفقا لطريقة طلب العروض، فانه يتطلب احترام مجموعة من الضوابط المرتبطة بالشروط المتعلقة بصاحب المشروع، والشروط المرتبطة بالمتنافسين، وكذا الشروط المرتبطة بلجنة طلب

---

[150] راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

[151] أنظر المادة 16 من مرسوم 20 مارس 2013.

[152] أنظر، المادة 16 من مرسوم 20 مارس 2013

العروض من حيث تكوينها واختصاصاتها[153].

1/2 -الـــمـبارة: يمكن تطبيق أسلوب الصفقة بمباراة عندما تكون طبيعة العمل المطلوب إنجازه تقنيا أو جماليا أو ماليا، والذي يحتاج إلى أبحاث خاصة.

وتخضع هذه الصفقة لنفس الإجراءات المتبعة في الصفقة بطلب العروض بالانتقاء المسبق. والتي تقتضي الفرز الأولي للمترشحين لتحديد المقبولين منهم، ثم القيام بالتباري فيما بينهم لأجل الحصول على الصفقة[154]، وتتعلق المباراة إما:

- بتصور مشروع
- بتصور مشروع وإنجاز الدراسة المتعلقة به معا،
- اما في آن واحد بتصور مشروع وإنجاز الدراسة المتعلقة به وتتبع مراقبة إنجازه، –إما بتصور وإنجاز مشروع عندما يتعلق الأمر بصفقة تصور وإنجاز[155]، ويخضع هذا النوع من الصفقات لنفس الإجراءات المتبعة في الصفقة بطلب العروض والمتمثلة في:

الاشهار: يقتضي إشهار نية الادارة في عقد الصفقة، ليتم وصولها إلى علم المتنافسين الذين يهمهم الأمر وبنشر إعلان المباراة طبقا للكيفيات المقررة بخصوص مسطرة طلب العروض؛

برنامج المباراة: ويتم تنظيم المباراة على أساس برنامج يعده صاحب المشروع، وينص برنامج المباراة على منح جوائز الى الخمسة مشاريع ترتيبا من بين المشاريع المقبولة. ويحدد مبالغ هذه الجوائز.

هذا ويتم خصم مبلغ الجائزة الممنوحة لنائل الصفقة من المبالغ المستحقة له برسم الصفقة. ويطبق هذا المقتضى أيضا على نائل صفقة تصور وإنجاز؛

نظام المباراة: تكون المباراة موضوع نظام مباراة يعده صاحب المشروع وفقا للكيفيات والمبادئ المنصوص عليها في المادة 66 من مرسوم 20 مارس.

ملف المباراة: تكون مباراة موضوع ملف يعده صاحب المشروع ويضم ما يلي:

أ- نسخة من إعلان المباراة

ب- برنامج المباراة؛

ج- نموذج طلب القبول،

---

[153] راجع، عبد الكريم حيضرة : مرجع سابق، ص 165

[154] راجع ، مليكة الصروخ : " الصفقات العمومية – الاشغال – التوريدات – الخدمات "، الطبعة الأولى 2009 ، ص 125

[155] أنظر، المادة 67 من مرسوم 20 مارس 2013

د- نموذج التصريح بالشرف، ه- نظام المباراة[156].

أما بخصوص جلسة القبول ومحضر الجلسة فيتم مراعاة نفس الكيفيات والشروط لمسطرة العروض يتم تبليغ المتنافسين بالنتائج النهائية لجلسة القبول الذين تم قبولهم والمتنافسين غير المقبولين مع ذكر أسباب الإقصاء برسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل وفاكس مع إثبات الوصول أو بأية وسيلة أخرى لها تاريخ مؤكد داخل أجل (5) خمسة أيام من تاريخ انتهاء أشغال لجنة القبول.

ويتضح من خلال ما سبق، أن مسطرة المباراة تحتل أهمية وفعالية كبيرة، نظرا لأنها تسمح باختيار يوفق بين منح الإدارة في سلطة تقديرية في اختيار وابتكار بعض الحلول لتجسيد المشاريع المزمع بلوراتها وتنفيذها وبين اختيار المتقدم بأحسن عرض مع الأخذ بعين الاعتبار الثمن والحاجيات التي يتعين أن يستجيب لها، مع ضرورة استدعاء الدوافع التقنية والجمالية والمالية وضرورات التنمية، وتطرح الصفقة عن طريق المباراة معادلة ثلاثة الأبعاد: الثمن، الجودة، المدة[157].

2 – الطرق الاستثنائية لإبرام الصفقات العمومية: بالرغم من التوجه العام في إبرام الصفقات نحو طلب العروض و المباراة، وهي الطرق التي تمكن من احترام مبادئ حرية الولوج إلى الطلبيات العمومية والشفافية في التعامل مع المترشحين و تكريسا للمساواة والعلانية والمنافسة الشريفة، إلا أنه قد تحول ظروف دون الالتجاء إلى إبرام الصفقات بالطرق العادية التي تحترم بشكل صريح جل المبادئ التي تم تكريسها في مرسوم الصفقات العمومية وتلجأ الى الصفقات التفاوضية أعمال سندات طلب، وصفقات الهندسة المعمارية التي تعتبر من أهم المستجدات التي تضمنها مرسوم 2007 الذي خصص لها بما مجموعه 40 مادة من (الفصل 89 إلى الفصل 129) كما لا تصبح الصفقة سارية المفعول الا بعد المصادقة عليها.

2/1- الصفقات التفاوضية واعمال سندات الطلب: يمكن التمييز في هذا الصدد بين:

الصفقات التفاوضية: إن إبرام الصفقات العمومية بالطريقة التفاوضية يستوجب من السلطة المعنية إعداد شهادة إدارية تبين الاستثناء الذي يبرر إبرام الصفقة على هذا الشكل وأن توضح الأسباب التي أدت بها إلى هذه الحالة باستثناء الأعمال التي لا يمكن أن يعهد بإنجازها اعتبارا لضرورات تقنية أو لصيغتها المعقدة إلا لصاحب الأعمال المستعجلة التي يجب الشروع في تنفيذها قبل تحديد جميع شروطها، وهي طريقة تختار بموجبها، لجنة التفاوض، نائلا للصفقة بعد استشارة متنافس أو أكثر والتفاوض بشأن شروط الصفقة وهذا

---

156 أنظر ، المادة 67 من مرسوم 20 مارس 2013

157 راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 84 من مرسوم 20 مارس 2013.

فالمسطرة التفاوضية تعتبر وسيلة بيد صاحب المشروع للمناقشة والتفاوض بشكل مباشر مع المقاولات التي يمكن أن تلبي حاجات الإدارة، فاختيار المتعهد يأتي بقرار جماعي للجنة التفاوض، والمعينة من طرف صاحب المشروع وتحت مسؤوليته، فالاختيار يأتي بعد استشارة المتنافسين والتفاوض حول شروط الصفقة فالفصل 184 أعطى للإدارة حرية اختيار المنافسة والمفاوضة مع مرشح واحد أو عدة مترشحين، على ألا يقل العدد على (3) ثلاثة مترشحين، هذه الإمكانية تخول الإدارة المتعاقدة استقلالية واسعة، لأنه بإمكانها تحديد بحرية المتعاقد وشروط المفاوضات، وقد حدد المشرع الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى الصفقة التفاوضية وهي قسمان:

* صفقات تفاوضية بعد إشهار مسبق وإجراء مناقشة؛

* صفقات تفاوضية بدون إشهار مسبق وبدون إجراء مناقشة.

فبالنسبة لصفقات التفاوض بعد إشهار مسبق وإجراء مناقشة حددها مرسوم 20 مارس 2013 في حالتين:

-الحالة الأولى: تهم الصفقات التي تعلن فيها مسطرة عديمة الجدوى، إذا تعلق الأمر بعدم تقديم أي عرض أو عدم قبول العروض المقدمة أي أن مسطرة طلب العروض أو المباراة أعلنت عديمة الجدوى مع اشتراط أن المسطرة كانت سليمة، وعدم إدخال أي تغيير على الشروط الأصلية للصفقة ولا تزيد المدة الفاصلة بين تاريخ نشر التصريح بعدم جدوى المسطرة وتاريخ نشر الإعلان عن الصفقة التفاوضية واحد وعشرون (21) يوما.

-الحالة الثانية : حالة تقصير صاحب الصفقة أثناء تنفيذها، مما يستدعي البحث عن متعاقد آخر وفقا للشروط الواردة في الصفقة الأصلية. فبالنسبة للحالتين يجب اتباع المسطرة التالية:

- إشهار الإعلان عن الصفقة في جريدة ذات توزيع وطني وفي بوابة الصفقات العمومية؛

إعلان إشهار يجب أن يضم: موضوع الصفقة، صاحب المشروع، عنوان ومكتب سحب ملف الصفقة، المستندات الواجب الإدلاء بها، مكتب إيداع عروض المتنافسين، عنوان الموقع الالكتروني المستعمل في النشر، التاريخ الأقصى لإيداع الترشيحات؛

- الأجل الأدنى للنشر: عشرة (10) أيام[158]؛ كما يتجلى ملف الصفقة التفاوضية في:

- نسخة من إعلان الإشهار؛

- دفتر التحملات؛

[158] أنظر، المادة 85 من مرسوم 20 مارس 2013

- التصاميم؛

-عقد الالتزام؛

- جدول الأثمان والتقدير المفصل؛

- تحليل الأثمان بالنسبة للصفقات بأثمان إجمالية عند الاقتضاء؛

- العناصر المكونة للعرض التقني عند الاقتضاء.

أما بالنسبة للمسطرة المتبعة في الصفقة التفاوضية فتتجلى في:

- توجهه الترشيحات المحتوية على الملفين الاداري والتقني تفحص لجنة التفاوض بأية وسيلة مؤكدة الترشيحات التي تم التوصل بها؛

- ضرورة ثلاثة متنافسين؛

- توجه رسالة استشارة إلى المقبولين لإيداع عروضهم. مع توجيه رسالة إلى المقصيين لتبيان أسباب إقصائهم؛

- بعد استلام العروض، في لجنة التفاوض المفاوضات مع المتنافسين المقبولين بصورة متزامنة؛

- في نهاية المفاوضات تقترح اللجنة العرض الأكثر أفضلية[159].

فالثمن هو العنصر الأكثر تفاوضا من طرف لجنة التفاوض، في مرسوم 20 مارس 2013 حدد أيضا المفاوضات حول الأجل وظروف التنفيذ، وتأثير الثمن على الأجل، ويمكن في التفاوض التطرق إلى ضمانات حسن التنفيذ للصفقة (كفوائد التأخير وشروط الفسخ...) وهذه المعايير تعتبر وسيلة اختيار العرض الأفضل اقتصاديا.

تدون المفاوضات في تقرير يوقعه رئيس وأعضاء لجنة التفاوض، ويرفق بملف الصفقة.

فالصفقات التفاوضية كما سبق الإشارة إليه بأنها وسيلة بيد صاحب المشروع لاختيار المرشحين والتفاوض معهم من قبل لجنة التفاوض المعنية من قبله، نظرا لخصوصيات هذا النوع من الصفقة الذي يهم بعض الأعمال التي تتسم بطابع خاص يميزها عن باقي الصفقات الأخرى. فنجد المشرع المغربي يحدد الصفقات التفاوضية بدون إشهار مسبق وبدون إجراء منافسة في سبع حالات وهي كالآتي:

+الأعمال التي لا يمكن القيام بها الا من طرف صاحب أعمال محددة لخصوصيتها التقنية والمعقدة.

+الأعمال التي تقتضي ضرورات الدفاع الوطني أو الأمن العام للحفاظ على سريتها.

+أصحاب الأعمال الحاملين براءات الاختراع.

---

[159] أنظر، المادة 86 من مرسوم 20 مارس 2013

+حالات الاستعجال الناجمة عن ظروف غير متوقعة كالكوارث الطبيعية ولكن مع احترام الحاجيات التي تطلبتها ظروف الاستعجال.

+الأعمال المستعجلة التي تهم الدفاع عن حوزة التراب الوطني أو أمن السكان أو سلامة السير الطرقي أو الملاحة الجوية أو البحرية الشروع في تنفيذها قبل تحديد شروط الصفقة.

+تنظيم الحفلات أو الزيارات الرسمية التي تكتسب صبغة استعجالية وغير متوقعة.

+الأعمال الإضافية التي يعهد بها إلى مقاول أو مورد أو خدماتي سبق أن أسندت إليه الصفقة، ويجب أن لا تتجاوز نسبة عشرة في المئة (10%) وتعتبر تكملة لها، ويجب أن تبرم وفق عقود ملحقة بالصفقات الأصلية[160].

وحدد المشرع شكل الصفقات التفاوضية في المادة 87 من مرسوم 20 مارس 2013 حيث نصت بأن الصفقات التفاوضية تبرم إما بناء على عقد التزام يوقعه الراغب في التعاقد وعلى دفتر الشروط الخاصة، وإما بصفة استثنائية، بتبادل الرسائل أو اتفاقية خاصة بالنسبة للأعمال المستعجلة المنصوص عليها في حالة الاستثناء الواردة في الفقرة 5 من البند الثاني من المادة 86 أعلاه، التي يتلاءم إنجازها مع إعداد الوثائق المكونة للصفقة. ويبين تبادل الرسائل أو الاتفاقية الخاصة المذكورة على الأقل على طبيعة العمليات وكذا حدود التزامات السلطة المتعاقدة من حيث المبلغ والمدة ويحدد لها ثمنها نهائيا أو مؤقتا، وفي هذه الحالة الأخيرة، لا يجوز أن يؤدي أي دفع أي سلفة أو دفعات مسبق، ويجب أن تتم تسوية تبادل الرسائل أو الاتفاقية الخاصة على شكل صفقة بثمن نهائي الثلاثة أشهر الموالية.

أعمال بناء على سندات الطلب: يعد هذا الأسلوب استثنائيا في تنفيذ أعمال معينة من الصفقات وبمقتضاه يحق لصاحب المشروع القيام باقتناء توريدات ممكن تسليمها في الحال، وإنجاز أشغال أو خدمات في حدود مبلغ مئتي ألف (200000) درهم[161]، مع احتساب الرسوم، ويراعي هذا الحد في إطار سنة مالية واحدة وحسب نوع الميزانية مع اعتبار كل آمر بالصرف أو آمر بالصرف المساعد وحسب أعمال من نفس النوع.

فالطلبيات العمومية ليست في حاجة دائمة إلى المصادقة المسبقة، بل يكفي لكي تكون صحيحة أم تبرم من طرف المفوضين للالتزام (الآمر بالصرف أو الآمر بالصرف المساعد) مع احترام قواعد المحاسبة العمومية، وهي ليست بشكل صفقات، وتمكن الإدارة من اقتناء ما تحتاجه من أدوات أو خدمات أو إنجاز أشغال إذا لم تتجاوز قيمتها مبلغا معينا.

---

[160] راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

[161] راجع، مليكة الصروخ : الصفقات العمومية في – الاشغال – التوريدات- الخدمات "، مرجع سابق، ص 125

وينبغي أن تتضمن هذه السندات مواصفات ومحتوى الأعمال المراد تلبيتها، وعند الاقتضاء أجل التنفيذ أو تاريخ التسليم وشروط الضمان، ويجب أن تخضع الأعمال موضوع سندات الطلب إلى المنافسة قدر الإمكان، وحسب الوسائل اللازمة ما عدى إذا استحال اللجوء اليها أو كانت تتعارض مع العمل ويلزم صاحب المشروع لهذه الغاية باستشارة ثلاثة متنافسين على الأقل وبتقديم بيانات مختلفة للأثمنة، على الأقل مقدمة من طرف المتنافسين المعنيين ما عدا في حالة الاستحالة أو عدم الملاءمة، وفي حالة عدم ملائمة إجراء منافسة أو استحالة تقديم ثلاث بيانات للأثمان يعده الآمر بالصرف أو الآمر بالصرف المساعد أو الشخص المؤهل، عند الاقتضاء، مذكرة تبرر هذه الاستحالة أو عدم الملائمة[162].

ونظرا لخصوصيات بعض القطاعات الوزارية، يمكن لرئيس الحكومة أن يأذن فيما يتعلق ببعض الأعمال برفع حد مائتي ألف (200000) درهم مع احساب الرسوم بموجب مقرر يتخذه بعد استطلاع رأي لجنة الصفقات وتأشيرة الوزير المكلف بالمالية وذلك دون تجاوز خمسمائة ألف (500000) درهم مع احتساب الرسو، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية، يمكن رفع حد مائتي ألف (200000) درهم مع احتساب الرسوم بموجب مقرر لمدير المؤسسة العمومية يتخذه بعد موافقة مجلس الإدارة وتأشيرة الوزير المكلف بالمالية وذلك من دون تجاوز خمسمائة الف (500000) درهم مع حساب الرسوم[163].

2/2 - إدماج صفقات اعمال الهندسة المعمارية : لقد جاء إدماج أعمال الهندسة المعمارية ضمن نصوص المرسوم الجديد، حيث خصص لها الباب الخامس، محدثا بذلك القطيعة مع النظام القديم (عقد المهندس النموذج) و الذي تم العمل به منذ سنة 1947 من طرف الإدارات العمومية، و الذي كان يتيح لها هامشا أكبر في اختيار المهندس المعماري دون التقيد بمسطرة خاصة، و في غياب تام لمبادئ الشفافية و المنافسة، حيث ظلت هذه الأعمال المجال الخاص لبعض المهندسين و حكرا عليهم دون الآخرين، و قد خصص مرسوم 20 مارس 2013 تسعا و ثلاثين مادة لهذه الأعمال في بابه الخامس، نظرا لأهميتها الخاصة في ارتباطها بإنجاز الصفقات الكبرى و الذي يكون موضوعها مرتبط بالبنيات التحتية، الشيء الذي يتطلب تأطيرا من طرف مهندس معماري، و مراقبة و مواكبة تنفيذها كما أن هذا المستجد المتمثل في إدماج صفقات أعمال الهندسة المعمارية كان مطلبا نادت به الهيئة الوطنية للمهندسين المعماريين خلال مرحلة إعداد المرسوم، و ذلك لما كان يشكله التنظيم السابق من نقائص على مستوى الشفافية و المنافسة والمساواة، حيث لا تتيح للمهندسين المعماريين سهولة الولوج للتعاقد مع الإدارة، و قد حدد الباب الخامس

---

[162] راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

[163] أنظر، المادة 86 من مرسوم 20 مارس 2013

من مرسوم 20 مارس 2013 كما سبق أن أشرنا إلى ذلك ، حيث تم تحديد طرق إبرام الهندسة المعمارية، في الاستشارة المعمارية، المباراة المعمارية، و الاستشارة المعمارية التفاوضية.

الاستشارة المعمارية: تمكن الاستشارة المعمارية صاحب المشروع من اختيار المهندس المعماري الذي قدم العرض الأكثر أفضلية، بعد إجراء تباري مفتوح في وجه جميع المهندسين المعماريين على أساس برنامج للاستشارة المعمارية. وبعد استطلاع رأي لجنة الاستشارة المعمارية، يتم اللجوء إلى الاستشارة المعمارية بالنسبة للمشاريع التي تقل الميزانية الإجمالية المتوقعة للأشغال المرتبطة بها عن عشرين مليون درهم دون احتساب الرسوم.

كما تبرم العقود المتعلقة بعمليات التجزئة عن طريق الاستشارة المعمارية، و لقد عرفتها المادة 91 من مرسوم 20 مارس 2013 بأنها مسطرة يتبارى من خلالها مهندسون معماريون على أساس برنامج مباراة، و يتيح لصاحب المشروع بعد استطلاع رأي لجنة المباراة، اختيار تصور للمشروع، و إسناد تتبعه، ومراقبة تنفيذه فيما بعد إلى صاحبه، و مكافأة أصحاب المشاريع الأحسن ترتيبا، و تقوم الاستشارة المعمارية على أساس برنامج يبن المحتوى و الحاجات التوقعية التي يتعين أن يستجيب لها المشروع، كما تضع لنفس المسطرة المتبعة في مسطرة المباراة، بما في ذلك من إشهار مسبق، وإيداع للعروض، و فتح الأظرفة في جلسة عمومية من طرف لجنة الاستشارة المعمارية ، و تقييمها لعروض المهندسين المتنافسين[164].

المباراة المعمارية: المباراة المعمارية هي مسطرة يتبارى من خلالها مهندسون معماريون على أساس برنامج المباراة، لاختيار تصور لمشروع، وإسناد تتبعه ومراقبة تنفيذه فيما بعد إلى صاحبه، ومكافأة المشاريع أحسن ترتيبا، وتخص المشاريع التي تعادل أو تفوق ميزانيتها الإجمالية المتوقعة للأشغال المتعلقة بالمشروع عشرين مليون درهم دون احتساب الرسوم، مع إمكانية اللجوء إلى المسطرة حتى بالنسبة للمشاريع التي يقل مبلغها عن هذا الحد[165].

الاستشارة المعمارية التفاوضية: الاستشارة المعمارية التفاوضية طريقة إبرام تختار بموجبها لجنة تفاوض نائل العقد، بعد استشارة متنافس أو أكثر، والتفاوض بشأن شروط هذا العقد، وتتعلق هذه المفاوضات على الخصوص بالأتعاب، والآجال وشروط تنفيذ العمل.

ولا يمكن أن تخص هذه المفاوضات الموضوع، والبرنامج المعد من طرف صاحب المشروع، وتعين

---

[164] راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

[165] أنظر، المادة 112 من مرسوم 20 مارس 2013

لجنة التفاوض من طرف السلطة المختصة أو الآمر بالصرف المساعد، وتتكون هذه اللجنة من رئيس وممثلين اثنين عن صاحب المشروع يكون أحدهما مهندسا معماريا، و في حالة عدم توفر صاحب المشروع على مهندس معماري، يطلب من إدارة أخرى أن تضع رهن إشارته مهندسا معماريا لهذه الغاية و يقدم في مرحلة الترشيح كل مهندس ملفا إداريا يضم جميع الوثائق المقررة من الاستشارة المعمارية طبقا للمادة 97 من المرسوم، و تكون المفاوضات موضوع تقرير يوقعه صاحب المشروع و يرفق بعقد، و يتضمن هذا التقرير لائحة المهندسين المعماريين المشاركين و المهندسين المعماريين الذين ترشحوا و الذين تم التفاوض معهم، و موضوع هذه المفاوضات وجودة مقترحاتهم، و مبالغ عروضهم، و الأسباب التي أدت إلى اختيار المهندس المعماري المقبول، و تشترط المادة 129 من مرسوم الصفقات العمومية إعداد شهادة إدارية من طرف السلطة المختصة، أو من طرف الآمر بالصرف المساعد، تبين الاستثناء الذي يبرر إبرام العقد على الشكل المذكور، و الأسباب التي أدت إلى تطبيقه في هذه الحالة، و يتم اللجوء إلى الاستشارة المعمارية التفاوضية، و تبرم عقودها إما بعد إشهار مسبق و إجراء المنافسة، أو دون إشهار مسبق مع استشارة كتابية لثلاثة مهندسين معماريين على الأقل، أو دون إشهار مسبق و دون إجراء منافسة[166].

الفقرة الثانية: اثار العقد الإداري

إن المقصود بآثار العقد الاداري هو الوضعية التي تكون عليها كل من الادارة والطرف المتعاقد معها بعد عملية التعاقد هذه الوضعية التي تحدد الحقوق والواجبات المرتبطة بإجراءات التنفيذ التي تهم العقد، الادارة صاحبة المشروع والمتعاقد معها.

تتميز الإدارة بامتيازات وسلطات الادارة تعد أساس نظرية العقود الادارية على اعتبار أن الادارة تنفرد بسلطات واسعة في هذا المجال غير مألوفة في العلاقات العقدية بين الخواص وعليه من اللازم على المتعاقد الوفاء بالتزاماته التعاقدية المتضمنة في العقد والقواعد العامة التي يحتوي عليها ومن هنا نجد بأن الالتزامات التي تقع على عاتق المتعاقد مع الإدارة متعددة ومختلفة باختلاف العقود الإدارية.

سلطات وامتيازات الإدارة لا تستطيع الإخلال بالمصالح والمكتسبات المالية للمتعاقد معها ومع ذلك تظل الادارة مالكة في مواجهة المتعاقد لسلطات هامة وواسعة تندرج في سياق سلطاتها في الرقابة والتوجيه وتوقيع الجزاءات وتعديل شروط العقد بل وانهائه[167].

حق الادارة في التوجيه والاشراف والرقابة على تنفيذ العقد : نظرا لكون الإدارة طرفا في العقد الإداري

[166] راجع، إبراهيم المصلوحي : " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مرجع سابق

[167] راجع، المصطفى المصبحي : مرجع سابق

تتمتع بامتيازات السلطة العامة فإن هذا يعطيها حق في صدور رقابتها على كيفية تنفيذ المتعاقد لالتزاماته التعاقدية و لها حق توجيهه في هذا المجال ضمانا لسلامة تنفيذ العقد عن طريق دوريات و منشورات و تعليمات وإلا تعرض المتعاقد للمساءلة القانونية، و سلطة الإدارة في هذه الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية ليست مطلقة فالإدارة منحت هذه السلطة لتحقيق هدف محدد هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد فإذا استعملت بغية تحقيق غرض آخر لا يتصل بالمرفق العام فيعتبر ذلك إساءة في استعمال السلطة، كما لا يجب أن يصل الأمر إلى الاستغلال المباشر عن طريق التدخل في التسيير الداخلي للمرفق.

حق الادارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد :كل إخلال من طرف الملتزم بالتزاماته التعاقدية يؤدي الى توقيع جزاءات عليه و التي تتخذ صفة الجزاء المالي و الضغط و الإكراه و فسخ العقد وإنهائه بل واجباره على التنفيذ المباشر على نفقته أو تفويت المرفق العام إلى غيره و هي تدابير تتم على حساب المتعاقد و تحت مسؤوليته وهذه الجزاءات من أجل ضمان سير المرفق العمومي بشكل جيد ومنتظم، لكن لا يمكنها توقيع جزاءات جنائية.

سلطة الادارة في تعديل شروط العقد الإداري[168]: للإدارة الحق في تعديل شروط العقد بكيفية انفرادية دون موافقة المتعاقد معها ، لكن الإدارة لا يمكن أن تمس شروط العقد المالية و المتصلة بالمزايا المالية المعترف بها للمتعاقد ، بحيث أعطت الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى حكما صادرا بهذا الخصوص بتاريخ 12 مايو، و اذا تم تجاوز النطاق المنطقي من طرف الادارة جاز للمتعاقد مقاضاتها و طلب التعويض المناسب و للمتعاقد أن يطلب من القضاء فسخ العقد، وبديهي أن يكون التعديل له معنى معقول وألا يتجاوز النطاق المنطقي وإلا جاز للمتعاقد مقاضاة الادارة وطلب التعويض.

سلطة الادارة في إنهاء العقد الاداري أو فسخه: سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري من أهم السلطات التي تتمتع بها الإدارة المتعاقدة في مواجهة المتعاقد معها حتى وان لم يرتكب معها أي خطأ والإدارة اذا رأت بأن العقد أصبح خارج إطار المصلحة العامة تضع له حد نهائي وهو أحد أهم العناصر الجوهرية المميزة للعقد الاداري.

ثانيا – حقوق المتعاقد مع الإدارة:

هذه الحقوق تطغى عليها مبادئ أساسية تجد سندها في واقع مفاده أن المتعاقد مع الإدارة يستهدف تحقيق

---

168 ان الإدارة بإمكانها ان تعمل على تغيير شروط العقد. ويقوم هذا الحق الذي تمتاز به الإدارة على أساس ما تتوفر عليه من صلاحيات غير مألوفة في القانون العادي، حيث يستمد وجوده من اعتبارات تقوم على فكرة المصلحة العامة. فمبدأ التغيير الانفرادي الذي تتوفر عليه الإدارة قد أوردهDu pouvoire de làdministration dimposer unilatéralemment des changements aux dispositions du contrat admnistratif ,R.D.P.1954,p.36 .الفقهي الاجتهاد من مهم جانب من انتقادات موضوع كان :De laubadére.A

الربح والمصلحة الخاصة وغالبا يمكن حصر حقوقه على ضوء الممارسة في ثلاثة وهي:

الحق في الحصول على المقابل المادي: أهم حقوق المتعاقد مع الادارة حصوله على المقابل المادي أو النقدي أو المالي من الادارة أو الافراد أو هما معا والمقابل المالي يتجسد واقعيا في ثلاث مظاهر متجلية في:

-عقود التوريد والأشغال والنقل يتخذ صورة الثمن؛

- عقود الوظيفة العمومية يتخذ شكل المرتب؛

- عقود القرض يعتبر فائدة.

أما عقود الامتياز غالبا ما يكون على شكل رسم وتبقى الرسوم والمرتبات والأجور قابلة للتغيير من الادارة بإرادتها المنفردة لأنها خاضعة لضوابط لائحية وتنظيمية، والمقابل المالي الذي يتلقاه المتعاقد من الادارة يكتسي صبغة تعاقدية لا يمكن المساس في مقتضياته إلا استثناءا أما المقابل النقدي الذي يتلقاه المتعاقد من الجمهور فهو ذو صبغة تنظيمية تستطيع الادارة تعديله بإدارته المنفردة دون حاجة لرضاء المتعاقد معها.

حق اقتضاء التعويض للمتعاقد: وفقا للقواعد العامة يمكن أن يتقاضى بعض التعويضات في حالة تسبب الإدارة بإحداث ضرر به لعدم تنفيذها التزاماتها التعاقدية، وكذلك يتقاضى المتعاقد التعويض عن الأعمال الإضافية التي ينجزها ولم تكن واردة بالعقد واتضح أنها أساسية للمرفق العام، كما يستحق المتعاقد التعويض إذا واجه أثناء تنفيذ العقد صعوبات مادية استثنائية لم تدخل في حساب طرفي العقد وتقديرهما عند التعاقد وتجعل التنفيذ أكثر من الكلفة التي قدراها.

التوازن المالي للعقد: أن الاعتراف للإدارة بسلطة تعديل شروط العقد وزيادة أو إنقاص التزامات المتعاقد معها بإرادتها المنفردة لابد أن يقابلها من جانب أخر حق للمتعاقد يتمثل بمنحه من الامتيازات المالية ما يساوي الزيادة في التزاماته فالعدالة تقتضي أن يكون من طبيعة العقود الإدارية أنتحقق بقدر الإمكان توازنه بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة وبين المزايا التي ينتفع بها، وعلى هذا فإن فكرة التوازن المالي تتعلق بالاختلال المالي للعقود بفعل الإدارة وهي فكرة ملازمة للتعديل في العقود الإدارية ولا يمكن الاعتماد عليها أساسا في كل الفرضيات وعليه وجب أن نتناول الحالات التي اعترف فيها القضاء للمتعاقد بحق الحصول على التعويض حتى ولو لم ترتكب الادارة أي خطأ وهي كتالي:

1-نظرية فعل الأمير: وضع إطارها مجلس الدولة العام الفرنسي، ويراد بعمل الأمير جميع الأعمال الإدارية المشروعة التي تصدر عن السلطة الإدارية المتعاقدة، وتؤدي إلى ضرر بالمركز المالي للمتعاقد

معها وهناك شروط التطبيق نظرية الأمير:

-أن يكون الإجراء الذي أصدرته الإدارة غير متوقع وقت إبرام العقد

- أن ينتج عن هذا الفعل ضرر للمتعاقد يقلب المحتوى الاقتصادي للعقد

- أن يكون الفعل الضار صادر من جهة الإدارة المتعاقدة؛

-أن يصدر الأجراء بكيفية مشروعة بدون خطأ من الادارة.

في مثل هذه الفرضية يترتب على توافر شروط تطبيق نظرية عمل الأمير إعادة التوازن المالي للعقد عن طريق تعويض المتعاقد عن الأضرار التي لحقت به نتيجة الإجراء الذي أصدرته الإدارة، تعويضا كاملا.

2- نظرية الظروف الطارئة [169]: نظرية الظروف الطارئة من خلق مجلس الدولة الفرنسي، الذي أقرها في حكمه بشأن قضية إنارة مدينة "بوردو" و التطبيق هذه النظرية يجب:

-وقوع حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد؛

-أن يؤدي الظرف الطارئ إلى إلحاق خسائر غير مألوفة للمتعاقد ومن شأن هذه الخسائر أن تؤدي إلى اضطراب في التوازن المالي للعقد

-أن يؤثر على سير المرفق مما قد يسبب في توقفه؛ في مثل هذه الفرضيات فإن المتعاقد غير معفي من التزامه وإنما يتم توزيع الأعباء مناصفة بين الادارة والمتعاقد بكيفية مؤقتة حتى تزول الظروف الطارئة؛

-من اللازم أن تكون الظروف المهددة لتنفيذ الالتزام مؤقتة وهي السبب المباشر الذي حال دون تنفيذ العقد.

-التعويض في هذه الحالة لا يمكن أن يكون إلا جزئيا لمساعدة المتعاقد على تخطي الصعوبات؛

3 - نظرية الصعوبات المالية الغير المتوقعة [170]: يترتب على تطبيق هذه النظرية ضرورة تعويض المتعاقد إذا أدت الصعوبات الماليةأثناء تنفيذه الالتزاماته ، وغالبا ما تظهر هذه الصعوبات في صورة ظواهر طبيعية استثنائية و غير متوقعة أصلا عند إبرام العقد.

تبقى الإشارة في الأخير أن هذه النظريات الثلاث متداخلة فيما بينها ويصعب التمييز بينها والقضاء هو صاحب الضوابط والمعايير المميزة لها.

3- نظرية الصعوبات المالية الغير المتوقعة[170]: يترتب على تطبيق هذه النظرية ضرورة تعويض المتعاقد إذا أدت الصعوبات المالية أثناء تنفيذه الالتزامات، وغالبا ما تظهر هذه الصعوبات في صورة

---

[169] تجدر الإشارة ان الفضل في وجود هذه النظرية يعود الى مجلس الدولة الفرنسي، الذي طبقها اول مرة على عقود امتياز المرافق العامة سنة 1916.

[170] يتعلق الامر هنا بنظرية خاصة التي تتخذ موضوعا لها الاشغال العمومية ، وهي تختلف عن نظرية الطوارئ، لكونها تفترض ظهور صعوبات مادية لم يكن في وسع طرفي العقد ان يتوقعاها، حيث تكون مناسبة لظهور تكاليف مادية خطيرة وغير عادية بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة.اورده - محمد كرامي : مرجع سابق ،

ظواهر طبيعية استثنائية وغير متوقعة أصلا عند إبرام العقد.

تبقى الإشارة في الأخير أن هذه النظريات الثلاث متداخلة فيما بينها ويصعب التمييز بينها والقضاء هو صاحب الضوابط والمعايير المميزة لها.

انتهى بحول الله

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

1 الكتب:

-أحمد بوعشيق: " المرافق العامة الكبرى "، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة السادسة 2001؛

- بوجمعة بوعزاوي: " النشاط الإداري " مطبعة شمس برانت، طبعة 2017؛

- باينة عبد القادر: " أشكال النشاط الإداري "، منشورات زاوية الفن والتقافة، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط، 2006؛

- خطابي المصطفى: " القانون الإداري والعلوم الإدارية "، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، الطبعة التانية 1993؛

- سعيد بوفتيل: " الشرطة الإدارية الجماعية في ضوء المستجدات القانونية والعمل القضائي "، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، عدد 32، الطبعة الاولى 2018،

- عبد العزيز أشرقي: " الشرطة الإدارية الممارسة لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها "، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، طبعة أولى 2006؛

- عبد الكريم حيضرة: " القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري "، مطبعة الأمنية – الرباط، الطبعة الرابعة 2022؛

- كريم لحرش: " القانون الإداري المغربي "، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، الطبعة الرابعة 2020،

- محمد طالب: " المختصر في القانون الإداري – النشاط الإداري "، مطبعة الهداية تطوان، الطبعة الأولى 2021؛

- محمد كرامي: " القانون الإداري – التنظيم الإداري / النشاط الإداري "، مطبعة النحاج الجديدة البيضاء، طبعة 2015؛

- مليكة الصروخ: "العمل الإداري "، مطبعة النجاح الجديدة البيضاء، الطبعة الأولى 2012،
- محمد يحيا: المغرب الإداري، الطبعة الرابعة مطبعة سبارطيل – طنجة 2012؛
- محمد الاعرج: " القانون الإداري المغربي "، منشورات م-م-إ-م-ت، سلسلة مواضيع الساعة العدد 106، سنة 2019؛
- مليكة الصروخ: " نظرية المرافق العامة الكبرى – دراسة مقارنة "، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 1992،
- محمد العبدوي: " الشرطة الإدارية واشكالية الموزانة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات "، مطبعة دار النشر المغربية البيضاء، طبعة 2014؛

2 – الأطروحات:

-المختار كالف: " المنازعات القضائية في مجال الشرطة الإدارية الجماعية "، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بسطات سنة 2020؛
-الشريف تيشت :" حماية الحقوق والحريات في مواجهة سلطات الشرطة الإدارية "، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق– عين الشق البيضاء، سنة 2016.

3 – المقالات والمؤتمرات:

- بنلمليح منية: " تسيير المرفق العمومي بين ضرورة المبادئ التقليدية وفاعلية الميادئ الحديثة " اشغال المؤتمر، الأيام المغاربية الحاية عشر في عنوان، المرفق العام في جميع احواله، فاس أكتوبر 2016، الطبع، اكس ديزاين؛

- إبراهيم المصلوحي: " مبادئ ومساطر ابرام الصفقات العمومية " مجلة القانون والاعمال، 1 مايو 2020؛

- كريم لحرش: " مستجدات المرسوم للصفقات العمومية "، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 22- 2014،

4 – المحاضرات الدراسية

- حنان بنقاسم: " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، كلية الحقوق بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022؛

- محمد طالب: " محاضرات في مادة النشاط الإداري "، كلية العلوم القانونية والسياسية بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022؛

- المصطفى المصبحي: " محاضرات في النشاط الإداري " كلية العلوم القانونية والسياسية بسطات، الموسم الجامعي 2023/2022.

5- النصوص القانونية

-ظهير شريف رقم 91-11-1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور؛

-ظهير شريف رقم 58-21-1 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية؛

-ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات؛

-ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ؛

-ظهير شريف رقم 1/59/413 صادر في جمادى التانية 1382 (26 نونبر 1962)، بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي؛

- ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر بتاريخ 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة؛

- ظهير بمتابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 كما تم تعديله وتتميمه بالظهير بمتابة قانون رقم 1.93.293 بتاريخ 6 أكتوبر 1993؛

-مرسوم رقم 349-12-2 صادر في 8 جمادى الأولى 1434(20مارس 2013) يتعلق بالصفقات العمومية،الجريدة الرسمية رقم 6140 بتاريخ 2013/04/04 ؛

- ظهير شريف رقم 1-58-008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؛

- ظهير شريف رقم 1.92.31 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير؛

-القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

- Les ouvragers

- Hecquard - Theron.M: De la mesure dord intérieur A.J.D.A ,1981,
- Rousset(M) et auters, Droit administratif Marocain-imprimerie royale, Rabat 1992,
- Waline Marcel : droit administratif ;9c éd ; paris – Sirey. 1963.
- De laubadére.A: Du pouvoire de làdministration dimposer unilatéralemment des changements aux dispositions du contrat admnistratif ,R.D.P.1954.

ثالثا: المواقع الإلكترونية

- https://ar-ar /ConstitutionalandAdministrativeLaw/posts
- https://ar.wikipedia.org/wiki.

- https://www.asjp.cerist.dz/en/article.
- https://www.droitetentreprise.com.

الفهرس

تقديم الكتاب: .....

تقديم: .....

الفصل الأول: مجال النشاط الإداري.....

المبحث الأول: الشرطة الإدارية والضبط الإداري.....

المطلب الأول: مفهوم الشرطة الإدارية.....

الفقرة الأولى: تعريف الشرطة الإدارية.....

الفقرة الثانية: تميز الشرطة الإدارية عن باقي المفاهيم المشابهة .....

الفقرة الثالثة: أهداف الشرطة الإدارية .....

المطلب الثاني: أشكال ووسائل النشاط الإداري.....

الفقرة الأولى: أشكال الشرطة الإدارية من حيث الاختصاص.....

الفقرة الثانية: أشكال الشرطة الإدارية من حيث النطاق الجغرافي.....

الفقرة الثالثة: وسائل الشرطة الإدارية وحدود ممارستها.....

المبحث الثاني: المرافق العامة.....

المطلب الأول: وضعية المرافق العامة.....

الفقرة الأولى: مفهوم المرافق العامة.....

الفقرة الثانية: أصناف المرافق العامة.....

المطلب الثاني: نظام المرافق العامة.....

الفقرة الأولى: طرق إدارة المرافق العمومية.....

الفقرة الثانية: المبادئ الأساسية للمرافق العامة.....

الفصل الثاني: وسائل النشاط الإداري.....

المبحث الأول: القرارات الإدارية.....

المطلب الأول: ماهية القرار الإداري.....

الفقرة الأولى: مفهوم القرار الإداري.....

الفقرة الثانية: أركان وأنواع القرارات الإدارية.....

المطلب الثاني: آثار القرارات الإدارية.....

الفقرة الأولى: سريان وتنفيذ القرارالإداري.....

الفقرة الثانية: إلغاء القرار الإداري.....

المبحث الثاني: العقود الإدارية.....

المطلب الأول: مفهوم العقود الإدارية.....

الفقرة الأولى: طبيعة العقود الإدارية.....

الفقرة الثانية: أنواع العقود الإدارية.....

المطلب الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية.....

الفقرة الأولى: إبرام العقود الإدارية (الصفقات العمومية نموذجا).....

الفقرة الثانية: آثار العقد الإداري.....

قائمة المراجع:.....