

مركز دراسات الدكتوراه : العلوم القانونية والسياسية

مختبر: الدراسات الدستورية والمالية والتنمية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام
في موضوع:

دور القضاء الإداري في تكريس مبادئ الحكامة الترايية

إشراف الأستاذ
د. أحمد مفيد

إعداد الطالب الباحث:
خالد صادق

لجنة المناقشة:

رئيسا	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	د. أحمد مفيد
عضوا	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بفاس	د. عسو منصور
عضوا	أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بوجدة	د. يحيى حلوي
عضوا	أستاذ مؤهل بكلية الحقوق عين السبع الدار البيضاء	د. كمال الهشومي
عضوا	أستاذة مؤهلة بكلية الحقوق بفاس	د. زبيدة نكاز

السنة الجامعية:

2020 / 2019م

مقدمة

دائما ما يحيل مفهوم الحكامة عند ربطه بأسس و قواعد التنظيم الإداري الترابي على اللامركزية الإدارية¹، هذه الأخيرة (اللامركزية الإدارية) أصبحت مبدأ شبه عالمي واكب تطور مفهوم الدولة، فبعد أن كانت الدولة في ظل المذهب الليبرالي الكلاسيكي تقتصر مهامها على الدفاع وتحقيق الأمن والإشراف على المرافق العامة، في إطار الدولة الحارسة المنحصرة الاهتمام بالمجال الأمني والسيادي، سيعرف دورها تغييرا جذريا نحو التدخل في مختلف المجالات، خاصة بعد الحرب العالمية الأولى والأزمة الاقتصادية لسنة 1929 والحرب العالمية الثانية، وتنامي المذهب الاشتراكي الناتج عن الآثار السلبية للأحداث السابقة الذكر على المستويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

فأصبحت الدولة تتوفر على امتياز كونها شخص من أشخاص القانون العام، ولها سلطة مادية ومعنوية تنفرد بها عن الخواص²، الشيء الذي اقتضى ضرورة تنظيم و تقنين ومراقبة أنشطتها بشكل يحمي المصلحة العامة ويحافظ على حقوق و حريات الأفراد، ويلزم الجميع بالخضوع لأحكام القانون في إطار مبدأ المشروعية.

كما عرف الجهاز الإداري للدولة تضخما كبيرا وتعددت هياكله و اتسعت مهامه واتسمت أعمال الإدارة بالبيروقراطية³، الشيء الذي نتج عنه ظهور أنماط جديدة في التنظيم الإداري للدولة، حيث تم الانتقال من نظام المركزية الإدارية للدولة الموحدة البسيطة، الذي كان سائدا قبل انتشار مبدأ الديمقراطية بالنسبة لنظام الحكم⁴ إلى

¹ -Milohin Dedegnon :La gouvernance locale , article publié sur le lien suivant , http://adtap.awepa.org/wpcontent/uploads/2013/08/MILOHIN_GOUVERNANCE-LOCALE-POSSOTOME.pdf

² - ذ حسن صليب : القضاء الإداري بالمغرب ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ، العدد 80 ، الطبعة الأولى، لسنة 2008 ص 31 .

أنظر كذلك أمينة حطان: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي ، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة ، شعبة القانون العام ، وحدة القانون الإداري و علم الإدارة ، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2000/2001، ص 9.

³ - Willin Robson: Justice and Administrative Law – 2nd edition 1947 p330. Publié sur le lien suivant :

<http://via.library.depaul.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3872&context=law-review>

4 - مليكة الصروخ : التنظيم الإداري ، مطبعة دار القلم، لسنة 2010 ، ص 27.

اللامركزية الإدارية، القائمة على توزيع المهام والوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة و الهيئات و الجماعات الترابية و المصالح الخارجية للمؤسسات العمومية، فبمقتضى هذه التغيرات أصبحت الجماعات الترابية تتقاسم مع الدولة أعباء تدبير الشأن العام عن طريق نقل الاختصاص مقابل تحويل الموارد¹، وبذلك لم يعد المجال الترابي المحلي مجرد حامل (support) أو مستقبل، بل فاعلا حقيقيا في التنمية و التدبير المحلي²، وهذا ما أدى إلى تبلور مجموعة من المفاهيم الجديدة على المستوى الدولي و من أهمها مفهوم الحكامة الجيدة.

هذا المصطلح الذي ظهر وتم تداوله مع بداية ثمانينات القرن الماضي، من طرف المؤسسات المالية الدولية لتحديد معايير الإدارة الجيدة للمؤسسات العمومية، بالنسبة للدول التي تخضع لنظام التقويم الهيكلي³، ثم جاءت بعد ذلك مرحلة التسعينات التي وضعت خلالها الديمقراطية واللامركزية في قلب اهتمامات الدول، و طرح سؤال تدبير السلط أمام مفهوم الحكامة الجيدة على المستوى الترابي.

فبعد أن تم انتقاد نموذج السياسات التقليدية الذي يقوم على سلطة وحيدة، انبعثت أسس الحكامة الترابية لتقطع وتنتهي الشكل الممركز للسلطة⁴، وعليه فإن تغير الظروف الدولية نحو تنامي دور الجماعات الترابية قد تعزز أساسا في ظل انتشار الفكر الديمقراطي والمشاركة السياسية، وترسيخ مقومات دولة الحق والقانون، التي تدعو إلى إشراك الساكنة المحلية في جميع المبادرات التي تهم الشأن العام المحلي، حتى تكون

¹ - أنظر الفصول 140-141 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).

الجماعات الترابية تتوفر على اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة من الدولة .

2 - Nacer Taleb: Espace rural et développement local, in gouvernance locale et développement territorial le cas des pays du sud, l'harmattan, 2004 p 83 .

³ - Lamia EL Hijri :gouvernance et stratégie territoriales: le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire, Thèse de Doctorat , Sciences de Gestion de l'Université de METZ, École Doctorale Sciences Juridiques, Politiques, Économiques et de Gestion : SJPEG université de Metz ; 2009 p 36.

⁴ -Valérie Angeon et Thomas Houedete : le développement entre gouvernement et gouvernance, réflexion critique sur le rôle des institutions dans le développement, in gouvernance et stratégie territoriales Thèse de Lamia EL Hijri p 42

أكثر إسهاما في التعاطي مع الرهانات المطروحة عليها ، دون إغفال الدور الكبير الذي يلعبه القضاء الإداري في مواكبة هذه المعطيات من خلال سهره الدائم على احترام مبادئ المشروعية في تدبير الشأن الترابي، و ذلك لكونه ضمانا أساسية في تكريس الأمن القضائي و القانوني بها.

وتجدر الإشارة إلى أن التقارير الصادرة مؤخرا عن كل من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي بخصوص وضعية الإدارة المغربية، أكدت على ضرورة البحث عن أدوار جديدة للجماعات المحلية وتقوية مساهمتها عن طريق نهج أسلوب الحكامة في تدبير الشأن العام المحلي والوطني.

إن ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها المستمدة من التنظيم الإداري الجديد، بدأ ينتج تصرفات مست حقوق و حريات الأفراد و الجماعات في إطار تعامل مباشر أو غير مباشر مع هذه الأخيرة، بل إنه أصبح من الصعب تصور إدارات عمومية لا تتسبب من خلال ممارستها لوظائفها في أضرار للغير¹، لهذا انتصب القضاء الإداري المغربي كضامن للحقوق والحريات وللأمن القضائي والقانوني ومكرس لمختلف أوجه الحكامة على المستوى الترابي، خاصة بعد أن تمت دسترة الحق في التقاضي الإداري بمقتضى الفصل 118 من الدستور المغربي لسنة 2011، الذي يخول للقضاء الإداري البت في القضايا المتعلقة بالقرارات المتخذة في مجال التدبير الإداري سواء كانت فردية أو تنظيمية، حيث مكن هذا الإصلاح الدستوري من خلق دينامية جديدة على مستوى القضاء الإداري، خاصة بعد أن تم إرساء مبادئ الحكامة الجيدة كذلك بمقتضى الدستور³، مما أصبح معه هذا الأخير (القاضي الإداري) مدعو للانخراط في تكريس هذه

¹ - Abdallah Harsi : La responsabilité administrative en droit marocain, thèse de doctorat d'Etat en droit public, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, de Fès, 1993 p1 .

² - أنظر الفصول 117-118 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 مرجع سابق.
* الفصل 117 : يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحرياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون.
* الفصل 118 : حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون.
كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يُمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة.

³ - تخصيص باب للحكامة الجيدة في الفصول من 154 إلى 160 من دستور المملكة المغربية ، الفصل 146 من دستور المملكة المغربية الإشارة لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر
* قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر القائم على احترام المبادئ التالية:

المبادئ، من خلال الأحكام والقرارات التي يصدرها بمناسبة بته في القضايا المعروضة عليه¹، بالإضافة إلى المكانة المتميزة والأدوار الهامة التي خولتها النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية للقاضي الإداري.

فقد يبدو أنه ليس للقاضي الإداري دور يلعبه في التنمية وفرض مبادئ الحكامة على المستوى الترابي، فالقاضي يبقى قاضيا بمعنى أنه مؤسسة مكلفة بقول وتطبيق القانون، بينما مسؤولية التنمية على المستوى الترابي تبقى اختصاصا أصيلا للسلطات المحلية المعنية والمنتخبة، والتي تمارس اختصاصاتها بشكل مستقل عن جهاز القضاء²، إن هذه التصورات المحدودة للأدوار التي يمكن للقاضي الإداري أن يلعبها يمكننا دحضها من خلال الاطلاع على ما ينتجه القاضي الإداري من أحكام وقرارات تهم منازعات الجماعات الترابية، سواء من حيث الكم أو الكيف³، فالقاضي الإداري يفصل ويشرح ويحدد ويساعد ويجيب ويوجه ويقوم من خلال أحكامه وقراراته، خاصة في ظل القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، وما خولته هذه الأخيرة للقاضي الإداري من اختصاصات، جعلت منه شريكا و مت دخلا أساسيا في حلقة تدبير الشأن الترابي.

* المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية * الإستمرار في أداء الخدمات وضمان جودتها * تكريس قيم الديمقراطية و الشفافية والمحاسبة والمسؤولية * ترسيخ سيادة القانون * التشاركية والفعالية و النزاهة.

وهي نفس المبادئ التي أشارت إليها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى في المواد -المادة 269 القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

-المادة 213 القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

-المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

¹ - محمد الهيني : إشكالية الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء، مقال منشور بجريدة الأحداث المغربية، بتاريخ 2014/03/06 عدد 5223، ص 10.

² - Mohamed EL Yaagoubi : Les tribunaux administratifs et le développement local au Maroc , revue marocaine d'administration locale et de développement, série - étude- n°33 juillet aout, 2000.

³ - أنظر موقع وزارة العدل /<http://www.justice.gov.ma> إحصائيات و معطيات مطبوع العدالة في أرقام

تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري كان يؤسس لدوره هذا المتعلق بترسيخ مبادئ الحكامة من خلال التقاطه للإشارة الدستورية بدستور المملكة لسنة 2011، وقبل أن تتطرق لها القوانين التنظيمية للجهات و الجماعات الترابية الأخرى، و ذلك ما وقفت عليه في حكم فريد لإدارية الرباط رقم 1434 بتاريخ 2012/04/18 في الملف رقم 200/5/220 ، و جاء فيه « إن مقتضيات الحكامة الجيدة تقتضي ترسيخ مبادئ الشفافية و المساواة و حرية المنافسة في إبرام العقود الإدارية و الصفقات...»¹، ليعود بعد صدور القوانين التنظيمية المشار إليها أعلاه، للإشارة إلى هذه المبادئ في العديد من الأحكام نذكر منها حكم إدارية مكناس عدد 2019/7110/2، في الملف عدد 2018/7110/256 بتاريخ 2019/01/07 و جاء فيه «إن قيام رئيس المجلس الجماعي بمخالفات متكررة لقواعد التسيير الجماعي، المؤسس على القواعد الدستورية المتعلقة بحرية التداول الديمقراطي و الشفافية و الحكامة الإدارية و المراقبة الإدارية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات...»²، و هذا ما يؤكد انشغال القاضي الإداري بحماية هذه المبادئ حيث أصبح يستحضرها في أحكامه و قراراته بشكل مباشر و صريح، وهي مبادئ ذات طابع فلسفي و أخلاقي، و تهدف إلى تخليق الحياة العامة على مستوى الإدارات الترابية بشكل يجعل التدبير الإداري يتسم بالنجاعة و الفعالية و الجودة، ولذلك نؤمن بأن دوره في ترسيخ مبادئ الحكامة في تدبير الإدارة الترابية، يشكل لبنة أساسية و هامة في تنزيل اللامركزية واللامركزية، وبناء دولة الحق والقانون التي حرص صاحب الجلالة الملك محمد السادس على الإشارة إليها والتأكيد عليها، في أول خطاب له بمناسبة عيد العرش بتاريخ 2000/07/30، وذلك وعيا من جلالاته بأهمية تعميم أجواء الثقة

1-حكم منشور بكتاب محمد الهيني: المرتكزات الدستورية النازمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض " القضاء الشامل " نحو قضاء إداري دستوري دافعا عن إحداث مجلس الدولة، منشورات مطبعة المعارف الجديدة، الرباط ، سنة 2014، ص 146.

2- حكم إدارية مكناس ، عدد 2019/7110/2 في الملف عدد 2018/7110/256، بتاريخ 2019/01/07 ح . غ . م
3- الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2000.

* وسنشارك شعبي العزيز في مناسبة قريبة بالخطوط العريضة لهذه النقلة الديمقراطية الكبرى التي توخينا منها الإسراع بترسيخ اللامركزية واللامركزية في اتجاه إفراس مجالس محلية وإقليمية وجهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير وتتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي الذي من شأنه جعلها تنهض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ليس بالتبعية للدولة.

* كما أننا ننتظر من حكومتنا ترسيخ دولة القانون بإعطاء دفعة قوية للإصلاح الإداري والقضائي المستمر على تخليق الحياة العامة وثقافة المرفق العام. وسنتعهد برعايتنا السامية الموصولة هذا المفهوم الذي قطعنا الخطوات الأولى

والأمن القانوني والقضائي داخل جميع ربوع تراب المملكة¹، من خلال خلق الأجواء والمقومات التي من شأنها أن تحقق ذلك الإشعاع الوطني المطلوب للرفع من تنافسية التراب و تسويقه وطنيا ودوليا، ووضعه على سكة التنمية الشاملة و المستدامة و هذا ما لا يمكن الوصول إليه بدون قضاء إداري قوي و عادل ومستتير، وأجهزة إدارية قادرة على الاستجابة لمتطلبات المواطنين وتغطي بخدماتها كافة التراب الوطني وتعمل وفق أحكام ومبادئ الحكامة الجيدة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي.

1) الإطار المفاهيمي

يقتضي تحديد الإطار المفاهيمي لموضوع هذا البحث، تحديد مفاهيم الكلمات المفاتيح التي يتأسس عليها هذا الموضوع و هي، القضاء الإداري و من خلاله المحاكم الإدارية، ثم الحكامة الترابية ومبادئها ذلك ما سيتم التطرق إليه بالتحليل من خلال المحاور الموالية.

*** القضاء الإداري**

يعتبر القضاء الإداري عبارة عن مجموعة من الإجراءات و الأوامر و القرارات، التي تقوم بها السلطة القضائية المختصة للمحافظة على النظام العام بجوانبه الثلاثة، الأمن و الصحة و السكينة، فهو يهدف إلى وضع احترام الحقوق و الحريات في التشريعات الداخلية بعين الاعتبار من خلال المراقبة على أعمال الإدارة القانونية و المادية بواسطة قطبي الدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الشامل)، بالإضافة للاختصاص الإستعجالي.

لتفعيله والذي ينتظرنا بذل مجهودات متواصلة ومتأنية حتى تصبح تشريعات عصرية وثقافة متجردة وسلوكا يوميا وفاعلا تلقائيا.

¹ - مقتطف من خطاب عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2012 .

وإذا كان القضاء والجهوية والحكامة الترابية، في صدارة أسبقيتنا، فإنه ينبغي ، إضافة إلى ذلك، إيلاء عناية خاصة لتفعيل المؤسسات المنصوص عليها في الدستور الجديد ، ذات الصلة بالحكامة الجيدة، ومحاربة الرشوة، وبالتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بصفة عامة.

مقتطف من نص الرسالة السامية التي وجهها جلالة الملك إلى المشاركين في المؤتمر الرابع لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة المنعقد في الرباط بتاريخ 2 أكتوبر 2013.

تفعيلا لمبدأ التدبير الديمقراطي للجهات والجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليه في الدستور الجديد للمملكة، فقد تم الانتقال من الوصاية الإدارية التقليدية على أعمال هذه الجماعات، إلى تعزيز نظام الرقابة البعدية للقضاء الإداري والمالي عليها، مما من شأنه أن يتيح لها هامشا أكبر لاتخاذ قراراتها، في إطار من الإستقلالية المسؤولة، ووفق قواعد وضوابط دولة الحق والقانون.

وتعمل المحاكم الإدارية على ضمان حماية قضائية فعالة ضد كل التصرفات و الأعمال الإدارية¹، وتختص بالفصل في المنازعات التي لها صبغة إدارية أو ما يصطلح عليه في فقه القانون بالمنازعات الإدارية (Contentieux Administratifs) .

وهي " الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء²، وقد أحدثت المحاكم الإدارية بالمغرب لتتولى النظر في القضايا التي تكون الإدارة أو أحد الأشخاص العمومية طرفا فيها، وظهرت نتيجة توفر مجموعة من الأسباب والعوامل، سواء منها الداخلية المتمثلة في كبح جماح الإدارة وإرغامها عن طريق الرقابة القضائية على عدم الخروج عن أحكام القانون خلال مزاولتها لمهامها، وبذلك يمكن تكريس دولة الحق والقانون، أما الأسباب الخارجية فيمكن إيجازها في استجابة المغرب للمطالب الدولية المتعلقة بالمناداة باحترام حقوق الإنسان، بخلق جهاز قضائي يتكيف مع الشروط التي تفرضها المعاملات الدولية، فأنشئت سبع محاكم إدارية كمرحلة أولى بمقتضى القانون رقم 90-41، الصادر بعد التوجيهات الملكية الواردة في خطاب جلالة الملك الحسن الثاني بتاريخ 8 ماي 1990، وهكذا رأى القانون المحدث لهذه المحاكم النور بعد مصادقة مجلس النواب عليه في دورة يوليوز 1991، وتم تعزز الجسم القضائي بإحداث محكمتين للاستئناف الإداري، بكل من الرباط ومراكش بمقتضى القانون 80.03 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية بالمغرب³.

إن خضوع الدولة لحكم القانون، يتجسد إما بتقرير جزاء البطلان أو الانعدام بالنسبة لتصرفات الإدارة المخالفة للقانون، أو تعويض الضرر إذا لم يكن ممكنا إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل تدخل الإدارة، فالقضاء الإداري يقوم بدور الرقابة على أعمال الإدارة، وبذلك يعتبر وسيلة أساسية لتأكيد المشروعية وسيادة القانون وحماية الأفراد

¹ -Eduard Libermann : Le recours contre un acte de l'administration, question de procédure, recours devant le juge in le contrôle juridictionnel des actes administratifs démo- droit édition du conseil de l'Europe, 1997 p15.

² -حسن السيد بسيوني : دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، مطبعة دار الشعب، القاهرة، سنة 1981، ص 119 .

³ - تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أننا قد قمنا ببحث ميداني في الموضوع، خلصنا فيه إلى أن جزءا كبيرا من الفئة المستجوبة تعلم بوجود هذه المحاكم الإدارية، إلا أن عددا كبيرا من المستجوبين لا يعلمون العدد الحقيقي لهذه المحاكم ومقراتها، للتفاصيل أكثر حول نتائج هذا البحث الميداني أنظر الملحق المتعلق بالإحصائيات النهائية للبحث الميداني.

والجماعات وحررياتهم،¹ كما أنه يعد من أهم الدعامات التي تركز عليها الدول الديمقراطية لرفع الحيف عن مواطنيها في ما قد يصدر عن الإدارة في حقهم، من تجاوز في استعمال السلطة، كما يهتم القضاء الإداري في جوهره بإعطاء الحلول للمنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة والخواص أو الإدارات العمومية فيما بينها.

من الناحية التاريخية يرتبط القانون والقضاء الإداريين في نشأتها وتطورهما بالمنظومة القضائية والقانونية الفرنسية، حيث شكل حكم بلانكو النواة الأولى لتمييز المنازعات الإدارية عن المنازعات المدنية².

¹ - تطور القضاء الإداري المغربي من سنة 1957 ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني لجمعية البحث في القضاء الإداري على الرابط الإلكتروني التالي: <http://arca-mar.blogspot.com/2014/05/1957.htm> بتاريخ 2012/09/11

² - Histoire d'un grand arrêt : Blanco, le fondateur publié sur le lien suivant :

<http://chevaliersdesgrandsarrets.com/2013/08/12/histoire-arret-blanco/>

حكم محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 08 فبراير 1873 - قضية بلانكو: . Blanco إن محكمة التنازع الفرنسية بموجب قرار بلانكو قد قررت من جهة مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن المرافق العامة ، و من جهة أخرى اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها . بيان الوقائع والإجراءات: مسؤولية مرافق الدولة (تتمثل الوقائع في كون طفل قد صُدم و جرح بفعل عربة تابعة لشركة التبغ التي تستغلها الدولة الفرنسية عن طريق الاستغلال المباشر و قد رفع أب الطفل دعواه أمام المحاكم العادية للمطالبة بتحميل الدولة المسؤولية المدنية عن الضرر اعتمادا على المواد 1382 إلى 1384 من القانون المدني. و رفع الأمر إلى محكمة التنازع التي أسندت الاختصاص إلى القضاء الإداري للفصل في النزاع.

وبذلك أقر قرار بلانكو مسؤولية الدولة ووضع حدًا للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها ، غير أنه أخضع هذه المسؤولية لنظام خاص يميزها عن المبادئ الواردة في القانون المدني في باب المسؤولية بين الأفراد و ذلك بفعل حاجيات المرفق العام.

والنتيجة التي ترتبت على ذلك هي اختصاص القضاء الإداري في هذا الشأن تطبيقا لقانون 16 و 24 غشت 1790 الذي يمنع على المحاكم العادية التدخل بأي شكل كان في عمل الجهاز الإداري.

وإذا كان قرار بلانكو يعتبر من بين القرارات المنشئة للقضاء الإداري فإن التطورات اللاحقة للإجتهد القضائي قد أدت إلى تغيير القواعد المعمول بها ، و من ذلك أن المرفق العام لم يعد هو المعيار المتميز لتحديد الاختصاص النوعي وبالأخص المنازعات المتعلقة بالمؤسسات العامة ذات الطابع الإقتصادي والتجاري التي أصبحت من اختصاص القضاء العادي . كما أن المشرع قد تدخل في بعض الميادين لتوزيع الاختصاص مثل قانون 31 ديسمبر 1957 الذي أحال على المحاكم العادية منازعات الأضرار التي تتسبب فيها المركبات (مثل قضية بلانكو). وقد تَكُون قانون المسؤولية الإدارية منذ قرار بلانكو على أسس قضائية بالدرجة الأولى ، و بصفة متميزة عن القانون المدني ، غير أن النتائج المتوصل إليها لم تكن حتما مغايرة للحلول التي توصل إليها القاضي العادي ، كما أنه لم يقع استبعاد قواعد القانون المدني و مبادئه بصفة كلية.

أما بالنسبة للمغرب فقد عرف بدوره مجموعة من التطورات على صعيد نظامه القضائي إذ عرف ثلاث محطات أساسية، بدأت بفترة ما قبل الحماية التي ساد فيها تطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية في مختلف مناحي الحياة، حيث كانت (الإدارة) في تلك المرحلة تقوم بوظائف تشريعية وتنفيذية وقضائية معاً، في غياب تام لمبدأ فصل السلط، ولم يكن لأحد أن يطعن في تصرفاتها أو أن يتناولها بالنقد، نظراً لارتباطها بشخص السلطان وكل انتقاد لها يعد بمثابة انتقاد له، إلا أنه ومن الناحية العملية كانت هناك مجموعة من الوسائل يلجأ إليها كل من لحقه جور من أعمال الإيالة (المملكة) ، وفي هذه الحالة فإذا ما أصاب شخص حيف من الإدارة، يجوز له أن يتظلم من ذلك إلى وزير الشكايات الذي يتولى بدوره تقديمها إلى السلطان قصد إرجاع الحق إلى صاحبه.

ففي عهد الحماية التي فرضت على المغرب بموجب معاهدة فاس سنة 1912، فقد سعى المستعمر الفرنسي إلى إدخال مجموعة الإصلاحات القضائية والقانونية، خدمة لمصالحه الاستعمارية ، وقد كان ظهير 12 غشت 1913 إحدى أهم الركائز لإرساء نظام قضائي بمفهومه الحديث، إذ يعد هذا الأخير النواة الأولى لنشأة القضاء الإداري في المغرب، حيث جاء ظهير 1913 في مادته الثامنة بمجموعة من المبادئ التي أسست لما يمكن تسميته بالقانون الإداري أو القضاء الإداري .

أما في ما يخص فترة الاستقلال فقد سعى المغرب إلى تطوير نظامه القضائي ليتماشى والمتغيرات الجديدة التي طُبعت مرحلة الاستقلال¹، حيث تم إنشاء المجلس الأعلى سنة 1957، وقضاء الإلغاء تلتته بعد ذلك عدة إصلاحات أفضت إلى إحداث

وإذا كانت ميزة القضاء الإداري في البداية تتمثل في غياب الطابع العام و المطلق لمسؤولية الدولة ، فإن هذه الأخيرة قد توسعت شيئاً فشيئاً إلى غاية إقرار المسؤولية دون خطأ ، سواء بناءً على المخاطر أو على اختلال المساواة أمام الأعباء العامة ، وبذلك ظهر نظام مناسب للضحايا أكثر من القانون المدني.

¹ - للتعقُّق أكثر في تفاصيل الحقبة التاريخية التي مر منها تطور القانون والقضاء الإداري بالمغرب، أنظر ميشيل روسي، المنازعات الإدارية بالمغرب، ترجمة محمد هيري والجيلالي أمزيد. عبد القادر باينة، القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال البيضاء، سنة، 1988. محمد بن طلحة الدكالي، المحاكم الإدارية بالمغرب. مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة.

² - تجدر الإشارة إلى أنه قد تم تغيير تسمية المجلس الأعلى إلى محكمة النقص بمقتضى ظهير شريف رقم 1.11.170 صادر في 27 من ذي القعدة 1432 (25 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 58.11 المتعلق بمحكمة النقص، المغير بموجبه الظهير الشريف رقم 1.57.223 الصادر في 2 ربيع الأول 1377 (27 سبتمبر 1957) بشأن المجلس الأعلى. منشور بالجريدة الرسمية عدد 5989 مكرر الصادرة بتاريخ 28 ذو القعدة 1432 (26 أكتوبر 2011)

محاكم إدارية¹ ثم محاكم الاستئناف الإدارية² كقضاء متخصص في المنازعات والقضايا الإدارية الصرفة في أفق إحداث مجلس للدولة، كآخر مرحلة من مراحل التقاضي الإداري³، و تجدر الإشارة إلى أن الدعوى الإدارية المتعلقة بالجماعات الترابية قد عرفت تطورا كبيرا سواء من حيث الكم أو الكيف، ولنا في ذلك أن نمثل ببعض الإحصائيات المتعلقة بالمحكمة الإدارية بفاس كما هي مدرجة في الجدول أسفله⁴.

حصيلة تطور منازعات الجماعات الترابية

العدد	1997-2002	العدد السنوي خلال فترة 2002-1997	2003-2008	العدد السنوي خلال فترة 2008-2003	2013-2014	العدد السنوي 2013-2014
النوع						
الدعوى الراجعة	6002	1000	8993	1499	5913	2957
ملفات التعويض	3928	655	6403	1067	3861	1931

من خلال هذا الجدول، نلاحظ أن هناك ارتفاعا لوتيرة ترايد الدعوى الراجعة من 1000 دعوة سنويا خلال الفترة ما بين 1997-2002 إلى ما يقرب 1500 دعوة سنويا خلال الفترة ما بين 2003 و2008 لتصل إلى 2957 سنويا ما بين 2013 و2014.

كذلك الحال بالنسبة لملفات التعويض، حيث ارتفع عددها من 655 ملف سنويا خلال الفترة ما بين 1997 و2003 إلى 1067 ملف سنويا خلال الفترة ما بين 2003 و2008 ليصل إلى 1931 ملف سنويا خلال 2013 و2014.

* الحكمة الترابية و المحلية

إن مصطلح الحكمة «the governance» أو «the good governance» ينقل إلى العربية بألفاظ عدة، أي حسب المصطلح الذي يرضيه الباحث منها، إدارة شؤون الدولة والمجتمع والحكم الصالح أو الجيد، والحكم الراشد أو الرشيد، أو الإدارة الرشيدة، فمجرد تعريب المصطلح إشكالية في حد ذاتها، ناهيك عن الوقوف على تعريف موحد، فتحديد مفهوم الحكمة من الناحية الإستمولوجية⁵، يطرح العديد من الإشكالات

1 - القانون رقم 41/90 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب، الصادر بتاريخ 22 ربيع الأول 1414 / 10 شتبر 1993. منشور بالجريدة الرسمية، عدد 4229.

2 - القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم الاستئناف الإدارية بالمغرب، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.07 بتاريخ 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) كما تم تغييره وتنظيمه؛ منشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 24 من محرم 1427 (23 فبراير 2006).

3 - خالد صادق: القضاء الإداري بالمغرب بين تحقيق الازدواجية الهندسية في القضاء والقانون وتكريس مقومات المحاكمة العادلة، مقال منشور بجريدة الإنماء، العدد 262 بتاريخ فاتح يونيو 2009 ص 4.

4 - للمزيد من التفاصيل حول هذه الإحصائيات أنظر الملحق المتعلق بحصيلة تطور منازعات الجماعات الترابية بالمحكمة الإدارية بفاس

5 - الإستمولوجيا كلمة "معرفي" في الخطاب الفلسفي العربي هي عادةً ترجمة لكلمة "إستمولوجيا"، وهي كلمة مشتقة من كلمتين يونانيتين "إستم" بمعنى "معرفة" أو "علم" و"لوجوس" بمعنى "دراسة" أو "نظرية". والإستمولوجيا هي علم دراسة ما نزع أنه معرفة، إما عن العالم الخارجي (المادي) أو عن العالم الداخلي (الإنساني)، وهو علم يدرس (بشكل

مما يفسر تطور وتغير هذا المفهوم الذي يعتبر من المفاهيم الشائكة¹، فقد استعمل المفهوم في البداية في معان ضيقة وفي ميدان محدد، هو ميدان الاقتصاد، ليتسع هذا المفهوم حسب البنك الدولي الذي جعل مفهوم الحكامة يتبنى الجوانب الإدارية والسياسية بالإضافة إلى الجانب الاقتصادي، إذ برز مفهوم الحكامة في القرن الثامن عشر، بيد أنه لم يتم تداوله إلا في أواخر القرن التاسع عشر مع ظهور المقولة الصناعية، نظرا للحاجة إلى حفظ التوازن الاقتصادي بنهج المراقبة على المستوى الصناعي، فمفهوم الحكامة قدم بعد ذلك في ثوب وحلة جديدة وبأبعاد إضافية، جعلت معناه يتسع ليشمل جوانب أخرى على أمل بلوغ غايات أوسع وأشمل من مجرد الجودة المقتصرة في الجانب المقاولاتي الذي كان في السابق، إلى الدعوة للتشارك والمشاركة في اتخاذ القرار، والتشديد على نهج المراقبة، والحكامة بمفهومها المتداول في الحاضر يرجع إلى التسعينيات، عندما ورد في تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 1993، ويعني تحريك كل موارد المجتمع لتحقيق الأهداف التنموية للدول، ويشارك في إدارة الحكم الجيد المؤسسات الحكومية والخاصة والمجتمع المدني .

فمفهوم الحكامة انتقل من منهجية لتسيير المقاولات، يصبو إلى بلوغ الجودة في المنتج، إلى فضاء أرحب هو الدولة، حيث أضحي يروم تحقيق أهداف تنموية، إذ لم يعد يمكن الحديث عن حكامة أو حكم رشيد دون ربطه بوجود تكامل بين عمل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص، دون إغفال دور مؤسسات المجتمع المدني² .

وبالعودة إلى مصطلح حكامة « *gouvernance* » نجد أنه ظهر في فرنسا في القرن 12 الميلادي، كمقابل للحكومة (فن وطريقة الحكم)، حيث اتخذ حينها معان تقنية محضة، أما في بريطانيا فقد اعتمد المؤرخون الإنجليز على مصطلح الحكامة كإحدى

نقدي) المبادئ والفرضيات والنتائج العلمية بهدف بيان أصلها وحدودها ومدى شموليتها قيمتها الموضوعية ومناهجها وصحتها. والإبستمولوجيا، في اللغة الإنجليزية، هي بشكل عام نظرية المعرفة (التي تتناول العلاقة بين الذات العارفة والموضوع المعروف). أما في اللغة الفرنسية، فهي تعني أساساً نظرية العلوم أو فلسفة العلوم وتاريخها

• للمزيد من المعلومات أنظر محمد زين الدين: الحكامة مقارنة إبستمولوجية في المفهوم والسياق، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 8، سنة 2008، ص5.

¹ - توفيق الراوي: سؤال الحكامة في المغرب ، قراءة في المفهوم و سبل التفعيل ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني أدراربريس بتاريخ 2012/12/20 .

<http://www.adrarpress.com/>

² - عبد الصمد مجوقي: مفهوم الحكامة و التنمية من خلال بعض التقارير الدولية و العربية، مقال منشور بتاريخ 2013-01-13 ، على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.telegramrif.com>

الخصائص المميزة للسلطة الفيدرالية من خلال آليات تنظيمها¹، إلا أن هذا المصطلح تطور كثيرا ودخل ميادين مختلفة إلى أن استعمله البنك الدولي بمعنى جديد مختلف عن معناه الأول، وفي سياق عالمي يتسم بتنميط حياة الأفراد ونمذجة أساليب التسيير والتدبير في محاولة لتجاوز تعثرات سياسات الإصلاح الوطنية بدول العالم الثالث؛ حيث صارت الحكامة تعني نوع من التدبير المعقلن والرشيد للشأن العام المحلي للوصول إلى الأهداف، عن طريق حكم و تسيير تمارسه قيادات سياسية منتخبة تهدف لتحسين نوعية حياة المواطنين ولتحقيق الديمقراطية وبناء دولة الحق والقانون المبنية على المساواة السياسية لتحقيق العدالة الاجتماعية .

وبالتالي فالحكامة، باعتبارها مفهوما نشأ في أحضان المؤسسات المالية، انتقل من هذا المفهوم الضيق، إلى مفهوم أرحب يخضع لمعايير دقيقة وواضحة تهدف إلى تحسين شروط حياة الأفراد، إذ صارت الحكامة عبارة عن منهجية جديدة لإعادة تنظيم العلاقات وإعادة توزيع الأدوار داخل المجتمع في إطار الشرعية والمشروعية من جهة والكفاية والنجاعة والمتابعة والتقييم والرؤية الاستراتيجية وحسن الاستجابة والمساواة والمشاركة والمصادقية والشفافية² وحكم القانون والمحاسبة و المسائلة والتنافسية.

تتفق جل التعريفات على كون مفهوم الحكامة، بالمعنى المتداول في أدبيات الأمم المتحدة والبنك الدولي، يحيل إلى منهجية حكم وإدارة المؤسسات عبر تنظيم العلاقات وفق توزيع للأدوار يشرك ويشارك عبره جميع خبرات وكفاءات المجتمع في إطار من الشفافية وتحت مراقبة صارمة ودقيقة³، تسعى على تقييم النتائج وتكريس الجودة قصد

¹ -سمية لمساعدتي: صناعة القرار المحلي بين رهان الحكامة المحلية وإكراهات التنمية ، نموذج الجماعة الحضرية ابن جرير، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- المحمدية، 2008 ، ص18 نقلا عن:

Bernard Cassen : « Le piège de la gouvernance », le monde diplomatique, N 56-76 ,Juin 2001, p :28

² - للمزيد من المعلومات أنظر :

-Zineb Sitri: Fondement et enjeux de la bonne gouvernance urbaine, revue marocaine d'administration locale et de développement, série, thèmes actuels, n°46, 2004, p109

³ - تجدر الإشارة إلى أنه تختلف معايير الحكامة حسب رؤية المنظمات الدولية لها، فعلى سبيل المثال من وجهة نظر البنك الدولي بالنسبة لشمال إفريقيا تحدد فيما يلي: المحاسبة؛ ضمان الاستقرار السياسي؛ فعالية الحكومة؛ نوعية تنظيم الاقتصاد؛ حكم القانون؛ التحكم في الفساد.

- أما بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحكامة ، فقد حدد معايير الحكامة كما يلي:

* المشاركة السياسية بالنسبة للرجل والمرأة: ويقصد بها حق الرجل والمرأة في الترشيح للاستحقاقات المختلفة والتصويت وإبداء الرأي بصورة ديمقراطية في كل القرارات المتخذة وفي السياسات والبرامج المسطرة التي تهم قضايا الوطن؛

الارتقاء بحياة الأفراد وتحقيق العدالة الاجتماعية وبهدف تنمية بشرية مستدامة¹، وتحسين استغلال الخيرات والثروات المتاحة بشكل معقلن وبلا تقريط حتى تضمن استمرارها للأجيال في المستقبل، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الحكامة بمثابة نهج جديد للتدبير يعتمد المقاربة التشاركية (تعدد الفاعلين) في اتجاه تعزيز دور المواطنين والأفراد في المساهمة في تدبير الشأن المشترك².

فالحكامة عموماً والمحلية منها على الخصوص ترجمة متطورة لتبني سياسة اللامركزية، وتحديث الإطار القانوني والتدبيري الذي يمنح الفاعلين السياسيين والإداريين والاقتصاديين والمدنيين المحليين، الشروط المناسبة للإدماج والاندماج والمشاركة الفعالة والعادلة والشفافة، فالهدف يظل دائماً واحداً هو تكريس الديمقراطية وتحقيق التنمية المحلية، هذه الأخيرة تعد ميثاقاً للتدخل تتقاسمه و بنسب متفاوتة الدولة والجماعات الترابية مع باقي الوحدات والهيئات غير الممركزة، كل حسب إمكانياته والنطاق الجغرافي والقانوني المسموح له بالتحرك داخله، كما أنها اختصاص تشاركي

* حكم القانون : الذي هو أسمى تعبير عن إرادة المواطنين ، على الجميع الخضوع له دون استثناء لأنه المرجعية التي يحتكم إليها الجميع، وعليه أن يقرر مبدأ فصل، واستقلال القضاء ، وحرية التعبير وإبداء الرأي؛

* الشفافية: تعني انسياب المعلومات الدقيقة في وقتها، مع إفصاح المجال أمام الجميع للإطلاع عليها مما يساعد على اتخاذ القرارات الصائبة؛

* حسن الإستجابة : ويقصد بها قدرة الأجهزة الإدارية والمؤسسية على تلبية حاجيات المواطنين وتفعيل الإمكانيات لخدمة الجميع بدون استثناء؛

* التوافق: وهو القدرة على إيجاد توازن بين المصالح المتضاربة، بغية الوصول إلى إجماع حول المصالح العامة المشتركة؛

* المساواة : وهي تهدف إلى إعطاء الفرصة لجميع النساء والرجال في الحصول على الفرص المتساوية لتولي المناصب وتحمل الأعباء، وبالتالي إلى تحسين أوضاعهم الإجتماعية.

* الفعالية: وتعني التوفر على العزيمة والقدرة على تنفيذ المشاريع التي تسد حاجيات المواطنين، وتفعيل الإمكانيات لخدمة الجميع بدون استثناء؛

* الرؤية الإستراتيجية : وهي الرؤية المبنية على معلومات ومعطيات سوسيو اقتصادية واجتماعية وثقافية مستنبطة من الواقع، تهدف إلى تحسين السكان وتوعية المجتمع ككل

¹ - التنمية المستدامة: هو مصطلح يشير إلى التنمية (الاقتصادية والبيئية ، و الاجتماعية) والتي تُلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها الخاصة والتنمية المستدامة ليست حالة ثابتة من الانسجام، وإنما هي عملية تغيير واستغلال الموارد ، وتوجيه الاستثمارات، واتجاه التطور التكنولوجي، والتغييرات المؤسسية التي تتماشى مع الاحتياجات المستقبلية فضلاً عن الاحتياجات الحالية.

² - شعيب الهاشمي: الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر، بجامعة الحسن الأول سطات، كلية الحقوق وحدة التكوين والبحث، الحكامة المحلية ، السنة الجامعية 2011-2012، ص58.

يساهم في النهوض به عدة فاعلين، بحيث لا يمكن الفصل بسهولة داخل الفضاء المحلي بين ما يعد من مسؤوليات الدولة و بين ما يعود إلى اختصاصات الجماعات المحلية¹.

يؤدي الفضاء المحلي من المنظور التنموي إلى زيادة فرص الارتقاء بالمستوى المعيشي، وذلك من خلال توسيع خيارات و حاجيات الفرد و الجماعة في المجتمع المحلي، حين تكون الإدارة اللامركزية قادرة أكثر من نظيرتها المركزية على التحكم في توفير البيئة والآليات اللازمة لاستخدام أمثل للموارد المتاحة، والابتعاد عن التبذير لأن التخطيط المحلي يمكنها من إجراء تقديرات حقيقية لحجم ونوعية الطلب بصورة أدق مما يقوم به التخطيط المركزي، وبالتالي فإن التدبير المحلي يوفر حتما خدمات متطابقة وقرية لطموحات الساكنة و لأوضاعهم ولتطلعاتهم.

الحكمة الترابية إذا جزء لا يتجزأ من مفهومها العام فهي نظرة مجهرية للحكمة في مجالها الترابي اللامركزي، أي الانتقال من حكمة دولية إلى حكمة وطنية ، ثم حكمة محلية تعتبر قاعدة لانطلاق الحكمة الوطنية، من منطلق أن الجماعة الترابية من الكيانات القانونية التي أصبحت تقوم عليها الدولة الحديثة، فهي في نفس الوقت كيان ينمو داخل الدولة، وبالتالي فإنها تؤثر وتتأثر بالوضعية الراهنة للدولة بإيجابياتها وسلبياتها التي من بينها، ما تعانيه الإدارة من انحراف وضعف في الأداء²، كما أن الحكمة المحلية قد ارتبطت لدى البعض بالتحويلات الجوهرية في الأنساق النظرية الكبرى وتغيرات مختلف براديغمات الفعل العمومي المحلي وممارسة السلطة والحكم ، وكذا بتغير وظائف الدولة في الوقت الحالي³.

¹ - هشام سرمك: التنمية المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري، جماعة سلا تابركت نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2001-2002، ص 4.

² - عبد الفتاح خلوقي: الحكمة و إدارة الموارد البشرية بالإدارة الجماعية المغربية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، وحدة التكوين و البحث في تدبير الإدارة المحلية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2010/ 2011 ، ص 83.

³ - Ahmed Bouachik: La gouvernance locale à la lumière de la charte communale ; revue marocaine d'administration locale et de développement, série thèmes actuels, n°46, 2004 , p 101.

* ترجع لفظة براديغم إلى الأصل اليوناني paradeigma أي مثال ونموذج، وهو مشتق من لفظ paradeiknunai الذي يدل على فعل أظهر montrer وقارن أو شبه comparer. فيكون البراديغم لغة هو النموذج القياسي أو المثال الكامل الذي ينبغي اتباعه، كما يقال: الرياضيات هي براديغم العلوم. وحفظ على هذا الإستعمال اللغوي تقريبا في علم اللغة فاستعمل بداليتين:

الأولى: مرتبطة بقواعد الصرف اللغوي: حيث إن البراديغم هو مجموع الصيغ الصرفية لجذر معين، كصيغ فَعَلَ ويفعل وفاعل ومفعول... ويقابله لفظ syntagme الدال على التركيب التعبيري.

وتعرف الحكامة الترابية كذلك على أساس أنها تدبير لا مركزي للمدينة/ الجماعة بمشاركة الفاعلين المحليين والسلطات المحلية و السكان، مروراً بالجمعيات والمنظمات غير الحكومية (ONG)، فهي إطار للتضامن الجماعي والتفكير الإستراتيجي القائم على أسس مشاركة المواطنين، والترابط بين الفاعلين الرئيسيين حول القرار السياسي الترابي¹، وتستلزم وضع معايير ذات أبعاد سياسية و اقتصادية و اجتماعية و إدارية وفق مبادئ محددة²، فالجماعات الترابية كوحدات إدارية تمارس اختصاصات تختلف باختلاف طبيعتها حيث أن الجماعات تختص بخدمات القرب، بينما تختص العمالات و الأقاليم بالتنمية الاجتماعية و القروية وتعزيز التضامن أما الجهات فتختص بالتنمية الاقتصادية و إعداد التراب حيث لا تمارس هذه الأخيرة وصاية على باقي الجماعات لكنها مدعوة للعب دور إستراتيجي في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية كسياسة عمومية ترابية³، موجهة لتوحيد الرؤية و إلتقاء التوجهات و الأهداف في ظل الإلتزام بمبادئ الحكامة.

فما هي المبادئ التي تحدد معالم الحكامة الترابية؟

***مبادئ الحكامة الترابية**

إن الحكامة الترابية تتحى منحى المقرب الجديد للتنمية بكل أبعادها الإدارية، والاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والذي يعزز ثقافة الإلتزام المشترك بين المواطنين، وتوفر عدة مبادئ تجعلها قادرة على بناء إيديولوجياتها، ومن شأنها أن ترسم لنا صورتها القارة والمستديمة، وإطارها المرجعي المشترك، كمؤشرات تساعد كل شخص على أن يحدد موقعه منها، وأن يتحرك داخل وخارج المرافق العامة على أساسها، بحيث أن غيابها يفقد هذه الأخيرة الانسجام.

والثانية: مرتبطة بلسانيات فردينان دو سوسور Ferdinand de Saussure الذي قصد بالبراديغم: طائفة من العناصر ذات الجوانب المتشابهة.

للمزيد من المعلومات حول المصطلح أنظر الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.alihyaa.ma/Article.aspx?C=5692>

- 1 - مشروع الحكامة المحلية، ملخص دراسة حول مكانة المرأة في الحكامة المحلية بالمغرب، من إنجاز المديرية العامة للجماعات المحلية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية منشورات وزارة الداخلية يونيو 2009، ص 9.
- ² - القانون 131.12، المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.74 الصادر في 18 من رمضان 1432 الموافق ل 27 يوليوز 2013، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6177 الصادرة بتاريخ 12 غشت 2013 ص 5737.

³ -Samih Hamdaoui : La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14 thèse de doctorat en droit public faculté de Salé 2016-2017 p35

وقد أشارت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى، إلى قواعد الحقامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، في كل من المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، و المادة 213 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14، و المادة 269 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الحضرية و القروية رقم 113.14، وحددت مبادئها كالتالي:

*المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، وهو مبدأ يهدف إلى جعل الإدارة، تقف على نفس المسافة من جميع المواطنين، فيما يتعلق بالحصول و الاستفادة من خدماتها المقدمة للمرتفقين و المتعاملين معها، بشكل يعطي الانطباع بأن التدبير الترابي موجه للساكنة المحلية، بدون استثناء أو إقصاء.

*الاستمرار في أداء الخدمات و ضمان جودتها، و يتأسس هذا المبدأ على إحاطة الخدمات المقدمة من الإدارة الترابية، بجميع الضمانات التي تخول لهذه الأخيرة الاستمرار بشكل مستمر و متواصل في تقديم خدماتها، دون انقطاع وبدون تأثير على جودتها، وتكمن أهمية هذا المبدأ، في كونه يؤكد على أن ما يتم تقديمه من خدمات للمواطنين، يعتبر من الاحتياجات الضرورية التي لا يمكن الاستغناء عنها أو التوقف عن تقديمها، نظرا لحيويتها و أهميتها للساكنة المحلية، و يمكن أن نمثل لذلك بالخدمات المتعلقة بالنظافة و جمع النفايات المنزلية، فهذه الخدمة تعتبر حيوية بالنسبة للمواطن، لكونها تمس بصحة وسلامة الساكنة التي لا يمكن توقيف استقاداتها من هذه الخدمة، ولا يجب أن تتأثر جودتها بأي شكل من الأشكال.

*تكريس قيم الديمقراطية و الشفافية والمحاسبة والمسؤولية، فعملية الوصول إلى السلطة و ممارستها و تداولها، تفتح المجال في ظل الديمقراطية لمنافسة سياسية مفتوحة، نابعة من مشاركة شعبية عريضة و حرة، دون تمييز ووفقا للقانون نصا وروحا، في إطار يمتاز بشفافية مجال العمل والمعاملات، و بشكل مؤسس على ربط المسؤولية بالمحاسبة، لضمان شفافية ونجاعة تدخلات ممثلي الساكنة، ليكونوا انعكاسا حقيقيا لصوت وإرادة الناخبين، وخداما لمصالحهم، خاصة في ظل مبدأ التدبير الحر، الذي خول للجماعات سلطة حقيقية للتداول و تنفيذ مقرراتها بكيفية ديمقراطية¹.

1_عماد أبركان: قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مقال منشور بمجلة مسالك الفكر السياسي والاقتصادي، العدد 33/34، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 136 سنة 2015.

*ترسيخ سيادة القانون، ويقصد به سلطة القانون وتأثيره على المجتمع، خاصة عندما ينظر إليه على أنه قيد على سلوك الأفراد و المؤسسات، فبموجب هذا المبدأ يخضع جميع أعضاء المجتمع بما فيها الإدارات الترابية ومواردها البشرية، على قدم المساواة للقوانين والعمليات القانونية المؤطر لنشاط هذه الإدارة.

* التشاركية و الفعالية و النزاهة، وقد أشارت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، لآليات التشارك و الحوار و التشاور لتيسير مساهمة المواطنين في التدبير الترابي، من خلال إحداث هيئات استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، و تمثل لذلك بهيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقارنة النوع،¹ بالإضافة إلى إمكانية تقديم العرائض من طرف المواطنين و الجمعيات، و ذلك بهدف الرفع من درجة الفعالية، من خلال ملازمة الحاجيات الحقيقية لإيجاد الحلول المباشر و الناجعة و المستجيبة لتطلعات ومتطلبات للسكان المحلية، بشكل يكون أكثر قدرة على ترجمة رغباتها، و هو الأمر الذي لن ينعكس على أرض الواقع ، دون عمل في إطار نزاهة بعيد كل البعد عن كل الشوائب ويتميز بالاستقامة والخلو من النقائص و العيوب.

بينما حدد البعض بشكل شمولي مبادئ الحكامة المحلية في خمسة مبادئ وهي :

* مبدأ المقاربة الترابية : وهي مقارنة تدل على أن هناك علاقة بين الحكامة المحلية والسياسة الترابية، حيث أصبح التراب الإقليمي المحلي حجر الزاوية في الحكامة المحلية حيث أن كل تنمية اقتصادية أو اجتماعية تدعمها دينامية ترابية محلية لتسيير الموارد البشرية و الشراكة و لسوق الشغل و للقطاع المضاد و خلق علاقات الثقة².

فالتراب المحلي يشكل المجال الملائم لتقييم وتقدير التبادلات بين المجتمعات ومحيطها، ومجالا محسوسا وملموسا بشكل أكبر على أرض الواقع، وأخيرا يمثل التراب ذلك الوعاء الملائم لتجسيد الفلسفة العامة للحكامة.

* مبدأ الثانوية الفاعلة : هذا المبدأ هو عنصر مكمل للمقاربة الترابية أي أن كل مستوى ترابي أو كل مستوى من الحكامة يجب أن يعطي أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات

1 أنظر المادة 120 القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

² - محمد اليعقوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب ،مطبعة فنون الطباعة و الإشهار، فاس، الطبعة الأولى 2005، ص 181.

وقضايا مشتركة وعدم جعل التراب المحلي إطارا جامدا، بل على العكس من ذلك يجب جعله وعاء لحسن التدبير والتسيير والإعتماد على طرق ووسائل تساهم في تسيير التحديات المشتركة إنطلاقا من المحلي إلى الوطني، وعلى كل تراب أن يجيب على عدة تساؤلات ويحدد لها أجوبة محددة، وملائمة للمبادئ الرئيسية من جهة، ولحالتها الخصوصية، وذلك لكون الثانوية الفاعلة تقوم أساسا على مبدأ التفريع المؤسس على تجاوز الصعوبات التقليدية في اختصاصات الوحدات الترابية في علاقتها بمركز القرار، ففعالية ونجاعة التدخلات العمومية المحلية تتطلب أن تكون هذه الوحدات الترابية، هي صاحبة المبادرة والإختصاص، وأن لا تتدخل الدولة إلا للتنسيق أو عند عجز هذه الوحدات الترابية¹، ولذلك عملت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية على تكريس هذه الأفكار من خلال الإختصاصات والأدوار الجديدة التي أصبحت تضطلع بها الجماعات الترابية بالإضافة إلى تحول دور جهاز السلطة من سلطة وصاية إلى سلطة مراقبة و مواكبة.

* تنظيم التعاون والتعاقد بين الفاعلين المحليين : يكمن الحديث هنا عن دور السلطات العمومية في تعزيز الحوار والشراكة مع الفاعلين الآخرين، إن ممارسة الحكامة المحلية لا تقف عند دور الدولة وجماعاتها المحلية، ولكنها تشمل القطاع الخاص والمجتمع المدني، وهنا يبرز التحدي الذي تواجهه كل المجتمعات المحلية، والمتمثل في مدى قدرتها على خلق نسق مؤسساتي شامل يضمن التنمية المستدامة على الصعيد المحلي، لانطلاقة واسعة على الصعيد الوطني²، فالدولة التي قادت التنمية هي التي تتوفر على القدرة والكفاءة لتنظيم وتعبئة كل الفاعلين المحليين حول مشروع مشترك، شريطة توفر محفزات العمل الجماعي الذي يستلزم تغييرا ثقافيا جذريا لدى كل من السلطات والمنتخبين والإداريين والمواطنين (السكان المحلية) وتغيير للمساطر كذلك³. فالسلطات العمومية مطالبة بأن تعرف كيف تدخل في حوار و شراكة مع باقي الفاعلين للرفع من مستوى التواصل و التعاون المتبادل من خلال كسب ثقة المنتخبين و المجتمع

¹ - كريم لحرش: الحكامة المحلية بالمغرب ،سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية ، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى ،غشت 2009،ص22.

² - محمد حركات: الاقتصاد السياسي وجذلية الثروة و الفقر، مطبعة المعارف الأولى، ص، 127.

³ - محمد زين الدين: المجتمع و العمل الجماعي بالمغرب: أية علاقة ،المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد65 ص126.

المدني المحلي وجعل الشأن العام المحلي في أولويات انشغالات الجميع وعلى هذا تقاس قدرات وكفاءة الدولة في تنظيم وتعبئة كل الفاعلين حول مشروع تنموي محلي معين¹.
* تطبيق الشرعية والمشروعية : إن الحكامة الشرعية تتجسد في ممارسة سلطة تنظمها مجموع القواعد و المبادئ النابعة من التقاليد أو المسجلة في الدستور والقوانين المكتوبة والاجتهادات القضائية... أما الحكامة المشروعية فهي مفهوم يتسم بالذاتية لأنها تحيل إلى شعور وإحساس السكان بأن السلطة السياسية والإدارية تمارس من طرف أشخاص صلحاء²، وحسب عادات ايجابية وفي المصلحة المشتركة، إن هذا الرضا أو هذا الانخراط العميق للسكان والمجتمع بأكمله في الطريقة التي تسير بها الشؤون العامة تشكل بعدا جوهريا للحكامة حيث إن هذه الأخيرة لا يمكن أن تستمر عبر فرض نفسها بالقوة والإكراه والضغط، فالحكامة تستلزم تجاوبا من المجتمع عبر حد أدنى من الرضي والموافقة.

وتميل الديمقراطية إلى اعتبار أن الحكامة الشرعية تصبح بطريقة آلية مشروعة لأن الموافقة الشعبية لأشكال ممارسة السلطة تتجسد في التصويت بالأغلبية للدساتير والقوانين، وإن هذه الموافقة على الطرق الملموسة لممارسة هذه السلطة تتجدد دوريا بالإستحقاقات الإنتخابية، لكن الواقع يظهر أكثر تعقدا من النظرية، إذا كان الدستور في بعض الدول يعتبر الوثيقة المؤسسة للجماعة، ففي دول أخرى ومن بينها المغرب فإنه يشكل وثيقة للمتخصصين، وثيقة غير مفهومة بالنسبة للمواطن العادي ولا علاقة لها مع

¹ - سعيد جعفري: تطورات اللامركزية المغربية بين واقع التبعية و متطلبات الحكامة المحلية ،سلسلة دفاتر سياسية ،العدد 99/98 ، لسنة 2008 ،ص:9 .

² - الشرعية : هي مسألة ضمن إطار سياسي وتعني حيابة الأمر على الشرعية أي اكتسابه الإطار القانوني لصيغة عمل معينة قد تكون سياسية أو إدارية أو اقتصادية أي ضمن إطار قانوني ولذلك يقال إن الإدارة شرعية أي أنها تحوز الإطار القانوني الصحيح للمفهوم دون أي علاقة بالقاعدة القانونية فهي مرتبطة أكثر بالإحساس بالإنتماء و الرغبة في الاستمرار بالعيش ضمن منظومة توفر للفرد بعض الخدمات بينما يعطيها هو الطاعة والامتثال.

أما المشروعية : فهي العلاقة القانونية التي تختص بالقانون والقرار والتعليمات ..فرجال القانون يصفون القرار بأنه مشروع أي انه جاء طبقا لمبدأ المشروعية والذي يعرفها أهل القانون بأنها توافق القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى وعدم مخالفتها شكلا وموضوعا ..وفي حالة حصول مخالفة يصاب القرار بعيب عدم المشروعية ويدخل ضمن نطاق القرار المعيب.

للمزيد من التعمق في أسس المفهومين أنظر مقال الدكتور أحمد ناصوري: النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد 24- العدد الثاني-2 منشور على الرابط الإلكتروني التالي :
<http://www.damascusuniversity.edu.sy/mag/law/images/stories/2-2008/a/345-398.pdf>

إدراكه واستيعابه للسلطة. فاللعبة الديمقراطية نفسها يمكن أن تؤدي بسهولة إلى استبداد الأغلبية وهيمنة مصالحها وإقصاء الأقليات ولا سيما حينما يتعلق الأمر بتقنيات ومساطر وبنيات أنتجها المغرب و تم استنباتها في محيط لا يتوفر على نفس الوسائل والقدرات والمؤهلات، حتى في المجتمعات التي نشأت فيها الديمقراطية البرلمانية نلاحظ تنامي عدم الثقة في السياسة و غياب احترام الدولة و الشأن العام وتفاوت بين طرق ممارسة السلطة وتطلعات المجتمع أو طبيعة التحديات الواجب رفعها، وهذا مؤشر على وجود هوة من شأنها إذا استمرت أن تهدد الديمقراطية نفسها.

يمكن اعتبار الفعالية كإلزام لمشروعية الحكامة، فالدولة الوطنية لكي تكون المحرك لسياسة التنمية يجب أن تكون قوية و محترمة، وأن تدعو كل الفاعلين إلى التعبئة وأن تسهر على احترام القواعد و دفع الضرائب، ولا يمكن لهذه الدولة سواء كانت ديمقراطية أم لا أن تتجز هذه الأشياء إلا إذا فرضت احترامها، و لا يأتي ذلك إذا أبانت عن عدم فاعليتها أو إذا كانت فاسدة فكيف يمكن الدفاع عن عمل أو مشروع عمومي إذا كان عمل آخر أو مشروع آخر حيز التنفيذ يتسم بعدم الفعالية يهياً لصالح أقلية ويتجاهل تماماً المصلحة المشتركة أو إذا فرضت الدولة أجوبة لأسئلة لم تستوعبها بعد كيف يمكن أن ندافع عن العمل العمومي إذا كانت الإدارة تعتبر كمجموعة من أعوان وموظفين ينعنون بعدم الكفاءة و الكسل والرشوة؟¹.

* المبدأ العام للمسؤولية: فالمسؤولية تجعل الحكامة تشمل جميع الميادين وتتطوي على بعد أخلاقي وآخر قانوني. فالأول يهدف إلى تخليق الحياة العامة باعتبارها محرك أساسي لتحديث الإدارة المغربية وتحسين أداء الخدمات المقدمة للمواطن، أما الثاني فيعتبر المسؤولية تتأسس على دعامتين تكامليتين، هما واجب الشفافية وضرورة تقديم الحسابات، من خلال إدخال إصلاحات لإقرار الشفافية والمحاسبة في تدبير المرافق المحلية بوضع إطار قانوني لها².

¹ - محمد يعقوبي: المبادئ العامة للحكامة المحلية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة دراسات ووقائع مرجع سابق.

أنظر كذلك كريم لحرش الحكامة المحلية بالمغرب سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية مرجع سابق ص22 .

² - ميثاق حسن التدبير " المناظرة الوطنية حول دعم أخلاقيات المرفق العام المنعقد بالرباط سلسلة مواضيع الساعة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية العدد 25 لسنة 2001 ص17.

لكن هناك من حدد مكوناتها في ثلاث عناصر هي : المشاركة، التفويض، التنسيق¹.

المشاركة : تعني وجود مؤسسات ذات تمثيل سياسي تبرز فيها علاقات تضامنية تسمح بتسيير الأعمال المحلية، بالإضافة إلى مجموعة من الآليات التي أشارت إليها القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى و التي تحت على إشراك المواطنين وهيئات المجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي، من خلال تقديم العرائض² من طرف المواطنين و الجمعيات، وتشجيع تمثيلية و حضور النساء³ عملا

¹ - سعد عبد الشفيق: الحكامة المحلية ورهانات التنمية بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الرباط ، لسنة الجامعية 2007-2008 الصفحة 89.

² - عبد العالي القريشي التنمية المحلية بين الديمقراطية التمثيلية والبراديغمات الجديدة للديمقراطية التشاركية أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية سطات السنة الجامعية 2017/2018 ص 37

للمزيد من التفاصيل بخصوص العرائض المودعة لدى رؤساء الجهات و الجماعات الترابية الأخرى أنظر
*المرسوم رقم 2.16.401 الصادر في 4 محرم 1438 الموافق ل (6 أكتوبر 2016) المتعلق بشكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة و الوثائق المتبنة التي يتعين إرفاقها بها (المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات) مرسوم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.
*المرسوم رقم 2.16.402 الصادر في 4 محرم 1438 الموافق ل (6 أكتوبر 2016) المتعلق بشكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم و الوثائق المتبنة التي يتعين إرفاقها بها (المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم) مرسوم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.

*المرسوم رقم 2.16.403 الصادر في 4 محرم 1438 الموافق ل (6 أكتوبر 2016) المتعلق بشكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة و الوثائق المتبنة التي يتعين إرفاقها بها (المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات) مرسوم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.
3-أشارت القوانين التنظيمية الجديدة إلى إلزامية تضمين لائحة ترشيحات نواب الرئيس عددا من المترشحات لا يقل عن ثلث نواب الرئيس أنظر المواد

-المادة 17 القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

-المادة 18 القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

بمبدأ المناصفة المنصوص عليه دستوريا، بالإضافة إلى حث الجماعات الترابية على تعليق مقرراتها وتمكين المعارضة من ترأس إحدى اللجان الدائمة¹ و إحداث هيئات إستشارية مكلفة بالمساواة وتكافؤ الفرص و مقارنة النوع.

التفويض : تشكل اللامركزية الإطار الذي من خلاله تتمكن الدولة من تفويض إختصاصاتها ومسؤوليتها إلى الهيئات المحلية باعتبارها القادرة على أداء خدمات إقتصادية، وإجتماعية، وحماية للبيئة، وتحقيق الفاعلية وضمان مشاركة المجتمع. التنسيق : وهو عنصر جوهري في تدبير التنمية المحلية، ولخلق التعاون والتحالف بين الجماعات المحلية، والإدارتين المركزية واللامركزية، والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

إن الفائدة الأولى من اللامركزية الإدارية هي كون الإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم، والفائدة الثانية أن الإدارة اللامركزية تخلق فرصا أكثر لمشاركة الجمهور ومساهمته، أما الفائدة الثالثة فتتمثل في استطاعة المجالس الترابية أن تتجاوب وتتكيف أكثر مع الأوضاع المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية وديناميكية أكبر، من خلال المزوجة والالتقائية بين الحكامة التمثيلية والحكامة التشاركية، التي لن تتأتى إلا بتبني ثقافة التضامن المحلي².

-المادة 19 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

1- أنظر المواد

-المادة 27 القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

-المادة 28 القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

-المادة 30 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

²- عبد الفتاح الفاتحي: الحكامة الجيدة من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، مقال منشور بجريدة العلم، بتاريخ 2009/04/25 ص 11 موقع جريدة العلم <http://www.al-alam.ma>

لقد أصبحت التنظيمات المحلية المعاصرة- الجماعية والإقليمية والجهوية -، تحرص على إعطاء دلالة جديدة للامركزية المحلية، و تتجه نحو تحسين وتطوير وظيفة الجماعة المحلية كوحدة تمارس فيها الدولة إختصاصاتها من خلال مصالحها الخارجية وفق منهج تشاركي، وتخلق نظاما إداريا جديدا يستدعي فاعلين جدد للاشتراك في التدبير، رغبة في تحويل الجماعة إلى مقولة ترتكز على مبادئ تحديد الأهداف، وترسيخ قيم الشفافية والمحاسبة، ومن هنا تأتي أهمية استحضار الحكامة الإدارية في شقها البشري، في محاولة لإخراج الحكامة المحلية من تلك الحمولة المعيارية/ الإيدلوجية، واضعين في الاعتبار أن هذا المستوى من الحكامة، إلى جانب الحكامة المالية يشكلان الإطار العام للحكامة الترابية القادرة على تحقيق البعد التنموي والديمقراطي المحلي، وبالتالي الوطني، خاصة وأن الإمكانيات البشرية تبقى هي الرهان المعول عليه مستقبلا لتحقيق قوة تنافسية محلية قادرة على إستيعاب التحديات وتحويلها إلى إمكانيات فعالة خاصة في ظل غياب الموارد المادية والطبيعية.

ونظرا لأهمية الدور الذي تلعبه الإدارة - مركزية كانت أو محلية - في نجاح أو إخفاق جهود تحقيق التنمية الشاملة، فإن هذه الأخيرة تحمل على عاتقها تحقيق تنمية إدارية فعالة من خلالها تستطيع مواجهة التحديات الجديدة، بتبني إصلاحات يكون أساسها هو تمهيد الطريق للتغيير والتحسين الإقتصادي والإجتماعي، لدعم التنمية وتوجيهها، فكل من الإصلاحات الإدارية والتنمية تروم نفس الأهداف، وهي تحسين ظروف عيش ورفاه الساكنة¹.

(2) دواعي اختيار الموضوع

إن اختيار موضوع " دو القضاء الإداري في تكريس مبادئ الحكامة الترابية"، لم يكن وليد ظرفية أنية بقدر ما كان نتاج تفكير مستمر، بمجال لطالما كان يثير فضولي طوال مدة دراستي بسلك الماستر المتخصص في مجال المنازعات العمومية، و قد تعزز لدي هذا الدافع الذاتي بدافع عملي تمثل في اشتغالي بهذا المجال بمصلحة المنازعات و الشؤون القانونية بإحدى عمالات المملكة، و هذا ما مكنني من بناء تصور أولي حول الموضوع بعد الوقوف على مجموعة من الصعوبات و الحالات التي تطرح الكثير من

¹ -Mostapha Fikri : Les leviers stratégiques d'une bonne gouvernance administrative au Maroc , thèse de doctorat d'Etat en droit public , université Hassan 2 Ain chok, faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Casablanca, 2004p 28.

التساؤلات و تفرض نفسها بقوة لتكون موضوع دراسة و تحليل، خاصة في الظرفية الحالية التي تشهد تنزيل مقتضيات الدستور الجديد و القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

إن ما تم الوقوف عليه عند جرد البحوث السابقة المنجزة في هذا الموضوع، خلال مراحل جمع المراجع، سواء منها المتعلقة بالقضاء الإداري أو الحكامة الترابية، زكى لدي تصورا يتعلق بقلة البحوث التي تطرقت لهذا الموضوع حيث تبين لي بعد الاطلاع على هذه البحوث أنها قد تغافلت البحث في دور القاضي الإداري في تكريس و ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية ، بحيث أن أغلب الكتابات إما تتحدث عن الحكامة المحلية وعلاقتها بالشؤون الترابية بشكل وصفي ومنفصل تماما عن دور القضاء فيها، و إما تتحدث عن المنازعات الإدارية بشكل سردي قانوني صرف، لذلك واستجابة لما سبق اخترت هذا الموضوع أملا أن أقدم من خلاله إضافات تخدم الجوانب المغيبة في مجال تدخلات القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بالجماعات الترابية، التي تنشأ بمناسبة ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها، على اعتبار أن القاضي الإداري هو حلقة الفصل بين امتيازات الإدارة ودورها المفترض في تحقيق التنمية الترابية، اعتمادا على مبادئ الحكامة في ممارسة أعمالها وعلاقة ذلك بحقوق و حريات المواطنين .

(3) أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يعطي إطارا نظريا لمفهوم دولة الحق و القانون القائمة على مبادئ الحكامة، ولدور القضاء الإداري المغربي في تكريسها على المستوى الترابي، وذلك انطلاقا من الاجتهاد القضائي و آراء الفقهاء، كما يحاول هذا البحث الإحاطة بكل جوانب الدعاوى الإدارية المتعلقة بتدبير الشأن الترابي والمنازعات المتعلقة به، و ذلك انطلاقا من تحديد الاختصاصات و المساطر و الفاعلين المعنيين ثم مواقف الفقه و القضاء من أهم الحالات التي تكون موضوع نزاع.

ومما يزيد من أهمية هذا الموضوع المقاربة السوسيو قانونية التي سيتم تناوله بها، إذ لن يتم الاكتفاء بالنظر للقاعدة القانونية أو إلى الجهاز القضائي بنظرة موضوعية مجردة عن المحيط، بل سيتم ربط القضاء و تطبيقاته كيفية تعامله مع التشريع أخذا بعين الاعتبار المحيط الثقافي و المجال و النظام السياسي و المتغيرات الدولية والوطنية، خاصة في ظل المرحلة الحالية التي تعرف تنزيل المملكة لمقتضيات دستور سنة 2011 و صدور القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية.

كما تكمن أهمية هذا الموضوع في الظرفية التي واكبها إنجازه، بحيث سيتم العمل على توضيح مدى الإمكانات التي يتوفر عليها القاضي الإداري لترسيخ مبادئ عالمية كالديمقراطية والحكامة، على المستوى المحلي خاصة بعد أن تم التركيز كثيرا بدستور المملكة المغربية لسنة 2011، على المحاور الرئيسية للموضوع، كالحق في التقاضي الإداري والحكامة الترابية وقيم الديمقراطية والتنظيم الإداري و مبادئ التدبير الحر، وبذلك سيكون هذا البحث مطالبا بتحديد الوضع قبل صدور الدستور، واستشراف ما سيكون عليه الوضع بعد تنزيل النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، هذه المعطيات نعتقد بأنها ستجعل من هذا البحث منفردا وسباقا لتحليل ودراسة هذه العناصر بالشكل الذي أشرنا إليه أعلاه.

(4) تحديد الموضوع

قد يخلق عنوان الأطروحة بعض التساؤلات خاصة بعد صدور دستور المملكة المغربية لسنة 2011، حيث غير المشرع الدستوري الفصل مائة من الدستور القديم للمملكة، والذي كان يحدد الجماعات المحلية بالمملكة في الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات القروية والحضرية، إلى أن تم تغييره بمقتضى الفصل 135 من الدستور الجديد،¹ حيث أشار إلى أن الجماعات الترابية للمملكة هي: الجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات، لذلك كان من الضروري الإشارة إلى أن هذا الموضوع، قد تم تحديده بعد صدور الدستور الجديد للمملكة لسنة 2011، وقبل صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015،² و هي المدة التي تم الاستمرار خلالها في استعمال كلمة الجماعات المحلية، لذلك ستجدونني أستعمل المصطلحين معا الحكامة المحلية والترابية.

من الضروري التوضيح أن تحليل محاور هذا الموضوع، ستأسس على البحث ودراسة المنازعات المتعلقة بتدبير شؤون الإدارة الترابية، الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، من طرف السلطات الإدارية المنتخبة كما أنه ستنتم الإشارة إلى بعض الحالات و الاستثناءات المتعلقة بالسلطات الإدارية المعينة المتمثلة في ممثلي السلطة المركزية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي (ولاة وعمال وباقي رجال السلطة)، إلا أنني

1- أنظر الفصل 135 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 ج. ر عدد 5952 مكرر - 14 رجب 1432 بتاريخ 17 يونيو 2011.

2 -انظر القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى منشورة بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

خلال مراحل تجميع عناصر الاجتهاد القضائي استنتجت بأن منازعات الجماعات، هي الأكثر تداولاً أمام القضاء الإداري، ولهذا أود أن أوضح أن الأمر يتعلق بمجموعة من المعطيات السياسية و الإدارية جعلت من منازعات الجماعات هي الأكثر تداولاً أمام القضاء، ولا يرجع سبب ذلك لتقصير أو تهاون منا، وأعتقد بأن المستجدات التي جاءت بها النصوص التنظيمية الجديدة للجهات و الجماعات الترابية الأخرى، من شأنها أن ترفع من معدل و عدد الدعاوى المرفوعة ضد الجهات و مجالس العمالات و الأقاليم خاصة بعد أن أصبح رؤساء هذه المجالس (الجهة و العمالة أو الإقليم) هم الآمرون بصرف نفقات مجالسهم و الساهرون على تنفيذ مقرراتهم، بالإضافة إلى تغير طبيعة علاقتهم بجهاز السلطة من سلطة وصاية إلى سلطة مراقبة ومواكبة، و اتساع سلطات و اختصاصات مجالس الجماعات الترابية ماليا و إداريا وفق مبدأ التدبير الحر، و هذا ما نعتقد أن من شأنه أن يرفع من عدد الدعاوى المرفوعة ضد هذه المجالس مستقبلا خاصة وأن سبب إحجام الكثير من المتعاملين سابقا، مع مجالس العمالات و الأقاليم و الجهات عن مقاضاة هذه الأخيرة، يرجع أساسا لتحاشي الاصطدام بممثلي جهاز السلطة، نظرا لطبيعة العلاقة التي كانت تجمع (ممثلي جهاز السلطة) بهذه المجالس خاصة (العمالات و الأقاليم و الجهات).

وتجدر الإشارة أخيرا، إلى أن الاستئناس والاعتماد في هذا البحث على بعض الأحكام، و إبداء الرأي بخصوصها ، لا يمكن اعتبارها توجهات نهائية للقضاء الإداري في مجال ما، لطالما لم نشر إلى الموقف النهائي في قرارات محكمة النقض، و هو الأمر الذي سنحاول التطرق إليه كلما سمحت الفرصة بذلك .

5) إشكالية الموضوع

لعل النقاش الدائر اليوم بشأن الجماعات الترابية، والأدوار التي يجب أن تلعبها الهيئات والمؤسسات المتدخلة في تدبير الشأن الترابي، بشكل يحترم أسس المشروعية و مبادئ الحقامة الترابية، يشكل فرصة للانخراط من زاوية البحث في هذا النقاش عن مدى فعالية ونجاعة تدخل القضاء الإداري في حل المنازعات التي قد تنشأ بمناسبة تدبير هذه الجماعات الترابية لشؤونها الإدارية والمالية، طالما أن هذا الأمر أضحى يشكل هما وانشغالا كبيرين للدولة والمجتمع على حد سواء، خاصة في خضم الظرفية الحالية التي تشهد تركيزا كبيرا من طرف كل الفاعلين لتنزيل مقتضيات الدستور الجديد لسنة 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى، ومن هذا المنطلق

فإنني أتناول عن الأدوار التي يمكن أن يضطلع بها القضاء الإداري في رفع التحديات التي يوجهها تدبير الشأن الترابي ببلادنا.

وعليه، فإن الإشكالية المحورية التي يعالجها الموضوع يمكن صياغتها كآتي:
إلى أي حد استطاع القضاء الإداري المغربي بشقيه دعوى الإلغاء و القضاء الشامل أن يرسخ و يفرض احترام مبادئ الحكامة الترابية في تدبير الشأن المحلي؟
بعبارة أخرى، كيف يمكن للقاضي الإداري أن يساهم في تحقيق تنمية مؤسسة على مبادئ الحكامة الترابية وفي مستوى التطلعات؟ وهل يمكنه من خلال دوره أن يساهم كذلك في تعميق الإصلاحات اللامركزية الجارية بالمغرب ؟ و ما مدى إمكانية توفيق القاضي الإداري بين مقتضيات تطبيق مبدأ المشروعية الذي يستلزم توجيه أوامر للإدارة لإخضاعها لحكم القانون، وإلزامها بتنفيذ أحكام وقرارات القضاء من جهة، وبين متطلبات مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحظر على القاضي الإداري التدخل في اختصاصات الإدارة أو الحلول محلها من جهة أخرى ؟

هذه الإشكالية المحورية للموضوع، تتفرع عنها مجموعة من الأسئلة الفرعية من قبيل:

_ ما هي آليات و أسس تدخل القاضي الإداري في فض منازعات الجماعات الترابية بالمغرب؟

_ ما هي مظاهر تدخل القاضي الإداري في تكريس مبادئ الحكامة الترابية؟
_ ما هي حدود تدخل القاضي الإداري خلال البت في هذه المنازعات هل يكفي بمراقبة مشروعية القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية أم أنه يتجاوزها ليراقب ملائمتها وما أثار ذلك على مبدأ استقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية؟

_ ما هي أهم الإشكاليات والصعوبات التي يطرحها الإطار القانوني المنظم لهذه المنازعات؟ وكيف يتفاعل القاضي الإداري مع هذه الصعوبات؟ وما هو موقفه منها؟

كيف ينظر القضاء في الطعون الموجهة ضد قرارات الجماعات الترابية؟
_ ما هي أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة القضائية على تصرفات الجماعات الترابية؟

_ ما هي الأدوار الموازية التي يمكن للقاضي الإداري أن يلعبها في تدبير منازعات الجماعات الترابية؟

6)فرضيات البحث

تتطلق فرضيات هذا البحث، من تبني فكرة توفر القاضي الإداري المغربي على آليات و صلاحيات و اختصاصات، تجعله قادرا على التأثير بشكل إيجابي في تدبير الشأن الترابي، من خلال دوره في ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية في ظل تطبيق قواعد التدبير الحر، وذلك عن طريق ما ينتجه من أحكام و قرارات تهم المنازعات المتعلقة بكل من المجال السياسي و الإداري و الاقتصادي و التي تكون الجماعات الترابية طرفا فيها أو معنية بها في إطار ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها.

توازي هذه الفرضية الأولى فرضية ثانية، تتأسس على فكرة تأثير ما ينتج على مستوى المحاكم الإدارية من أحكام و قرارات في التدبير الإداري الترابي، من خلال استحضار و اعتماد السوابق والاجتهادات القضائية لجعلها مرجعيات توجيهية، توفر الأمن القانوني و القضائي القبلي، المتجسد فيما يقدمه القاضي الإداري من شروحات و توضيحات تهم تطبيق النصوص القانونية، وتحديد المواقع و المواقف السليمة في فض النزاعات من خلال الأحكام و القرارات القضائية المتواترة.

7)مناهج و تقنيات البحث

إن الإجابة على الإشكالية المحورية للموضوع وكذا الأسئلة الجزئية المتفرعة عنها، تستوجب منا التركيز على الجوانب المنهجية في تحليل الموضوع، ولذلك ستبنى هذه الدراسة مقارنة متعددة التخصصات، تركز بالأساس على المنهج التحليلي الذي سنعمل من خلاله على دراسة الإشكالية من خلال عدة طرق كالتركيب و التقويم والتفكيك.

حيث سنوظف العمليات الرئيسية التي يقوم عليه المنهج التحليلي وهي التفسير، النقد و الاستنباط، حيث سنقوم باتباع المستجدات القانونية المتعلقة بالموضوع، و استقراء أهم المقتضيات المتعلقة بمنازعات الجماعات الترابية، وذلك من خلال حصرنا على كل الجوانب القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، استنادا على ما توفر لدينا من قرارات وأحكام قضائية، وما حصلنا عليه كمادة علمية خلال مراحل تجميع المراجع، وسأوظف العمليات المذكورة أعلاه لتفسير القوانين، و توضيح مواقف القضاء الإداري، ونقد كل ما يبدو في النصوص التشريعية أو التوجيهات القضائية من معطيات غير سليمة، لنستنبط الأوضاع و الحالات الصحيحة التي تخدم المشروعية وتمكن من تكريس مبادئ الحكامة في الاجتهاد القضائي بخصوص موضوع بحثنا هذا.

بالإضافة إلى ذلك اعتمدت على المنهج المقارن، إذ ستجدونني كلما سمحت لي الفرصة أقارن بين القوانين و خاصة القانون و الفقه الفرنسيين، بالإضافة للمنهج الوصفي الذي يعد من أكثر مناهج البحث الاجتماعي استعمالا، نظرا لمدى ملائمة مع الواقع الاجتماعي وخصائصه، وسيتم اعتماده لدراسة واقع ومحددات وحدود تدخل القضاء في حل المنازعات المعروضة عليه.

وبما أن مقارنتي المنهجية لن تقف عند حد الوصف، فسأعتمد إلى جانب المنهج الوصفي، و المنهج التحليلي، على آليات و تقنيات البحث السوسيولوجي، الذي يقوم على قاعدة سوسيولوجية للرصد و التقييم، من استمارات و مقابلات وإحصائيات فقد أعددت استمارات بحث تضمنت أسئلة حاولت من خلالها رصد تصورات بعض الفاعلين الإداريين و الحقوقيين و المواطنين، حول القضاء الإداري في علاقته بالمحيط و الإدارة الترابية، خاصة في خضم التحولات الدستورية التي تعرفها المملكة، في أفق تنزيل النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى.

وقد تعمدت أن يتم توزيع هذه الاستمارات على بعض الفئات من المستجوبين، (مواطنين عاديين موظفين عاملين بالجماعات الترابية وبعض السادة المحامون و غيرهم)، وذلك حتى نستطيع ملامسة المنظور الفكري للمستجوب حول موضوع الدراسة، كما أننا سنطعم هذا البحث بمجموعة من الإحصائيات الحديثة التي توصلنا بها مؤخرا حول المنازعات المتعلقة بهذا الموضوع و التي تمكنت من الحصول عليها خلال مشاركتي في أغلب التكوينات المنظمة من طرف وزارة الداخلية بشراكة مع وزارة العدل في هذا المجال و التي سنتطرق لها فيما بعد.

8) خطة البحث

لمناقشة وتحليل مقتضيات الإشكالية المشار إليها أعلاه، ارتأيت تقسيم الموضوع إلى قسمين سأناقش من خلال (القسم الأول)، الأسس التي مكنت القضاء الإداري بالمغرب من تحقيق رهان تكريس مبادئ الحقامة الترابية، حيث سيتم التطرق في هذا الإطار إلى الآليات التي يشتغل بها القاضي الإداري والمتمثلة في الدعوى الإدارية بشقيها دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الشامل بالإضافة للدعوى الاستعجالية، تمت الإشارة بعد ذلك لأهم الشروط و الاستثناءات و الشكليات المسطرية المتعلقة بالتقاضي ضد الإدارة الترابية.

أما (القسم الثاني) من هذا البحث فقد خصص لرصد أهم تدخلات القضاء الإداري لتكريس مبادئ الحكامة الترابية، من خلال تطبيقات الدعوى الإدارية وأثار تدخلاته، حيث سيتم التطرق للمنازعات المتعلقة بسلامة ونزاهة المسلسل الانتخابي، ودور القاضي الإداري في إرساء التوازنات السياسية بين الفاعلين الترابيين، بالإضافة إلى منازعات التعمير و الشرطة الإدارية و تسوية الوضعية الفردية للموظفين كما أنني سأناقش خلال هذا القسم منازعات العقود و الجبايات المحلية، لأتطرق بعد ذلك لعلاقة القاضي الإداري بالأمن القانوني و القضائي، وحدود تدخلاته في تكريس حكمة تدبير الشأن الترابي بين الواقع و المأمول، و هذا ما سيمكنني في الختام من الخروج بمجموعة من الخلاصات والمقترحات، التي أمل أن أساهم من خلالها في إغناء النقاشات الدائرة بخصوص هذا الموضوع، و الإجابة على بعض التساؤلات و أزيح الغموض، الذي قد يواجه كلا من الباحثين أو العاملين بهذا المجال.

القسم الأول : القضاء الإداري بالمغرب ورهانا تكريس مبادئ الحكامة الترابية

يسود الدول المعاصرة مبدأ ذو أهمية بالغة و خاصة، ألا وهو مبدأ المشروعية الذي يرتبط وجوده بدولة القانون، التي تسعى إلى أن تكون أعمال الإدارة العامة فيها وقراراتها مطابقة لأحكام القانون، و بالقدر الذي تستدعيه و تستلزمه هذه النصوص من جهة ومطابقة ذلك للمصلحة العامة، و ما يقتضيه من جهة أخرى هذا المبدأ الذي يكفل الحماية الجدية للأفراد في مواجهة السلطة العامة، بعدم استثنائه لأي طرف كان من الخضوع له، ذلك أن احترام الأفراد لمؤسسات الدولة و الجماعات الترابية وتنفيذ قراراتها ليس لقوتها، و إنما لقوة القانون الذي وجدت باسمه، و استمدت سلطاتها من سلطته، بما يحققه من توازن بين السلطة العامة من جهة ، و حقوق الأفراد و حرياتهم من جهة أخرى¹.

غير أن هذه الأخيرة في كثير من الحالات تتجاوز حدود هذه السلطات، و تتعسف في استخدام ما منحها القانون من امتيازات بهدف و باسم المصلحة العامة، باعتماد صور مختلفة خارج إطار المبررات القانونية التي تجيز لها ذلك ، الأمر الذي يدفع بالأفراد إلى الاستتجاد بسلطة أخرى مستقلة و هي السلطة القضائية ، لصد تجاوزات هذه السلطة ، وإعادتها للإطار القانوني الذي تفرضه عليها دولة الحق والقانون، وهذا ما يعد رهانا حقيقيا وهدفا منشودا يجتهد القضاء الإداري لتحقيقه وترسيخه، ويستعين في ذلك بالوسائل التي يوفرها له القانون و المتمثلة في الدعوى الإدارية بشقيها، دعوى الإلغاء و كذلك دعوى القضاء الشامل.

إن إحداث المحاكم الإدارية وكذلك محاكم الاستئناف الإدارية بالمغرب، لا يمكن النظر إليه على أنه حدث قانوني محض، أو عبارة عن مؤسسة جديدة أضيفت إلى الجهاز القضائي الإداري فقط، بل إن الأمر يجب أن ينظر إليه بعمق أكبر نظرا لارتباطه بالتحويلات التي يعرفها المغرب في توجهاته الجديدة نحو إرساء دعائم دولة الحق والقانون،

¹ - أمال يعيش تمام: سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، القانون العام ، جامعة محمد خضير بسكرة الجزائر، السنة الجامعية 2011_2012 ، ص 23.

المؤسسة على الحكامة الترابية، و المبنية على مبادئ التدبير الحر¹ وتخليق الحياة العامة ورعاية الأمن القانوني و القضائي هذه المقومات التي حث عليها كذلك الدستور الجديد للمملكة وجعل من القاضي الإداري متدخلا رئيسيا في تكريس هذه الأفكار و المبادئ.

إن القاضي الإداري عندما يصرح بعدم مشروعية قرار إداري أو يحكم بتعويض عن ضرر تسببت فيه الإدارة الترابية بمناسبة مزاولتها لنشاطاتها لا ينصرف أثره إلى رافع الدعوى فقط بل يتجاوزه كذلك ليشكل تراكما في الاجتهاد القضائي الإداري نحو تقويم العمل الإداري المحلي لتكريس الحكامة الجيدة ومبادئها، من خلال حماية مقوماتها وأهدافها المتمثلة أساسا في تنزيل مبدأ التدبير الحر للجماعات كواحد من أهم المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لضمان تحمل المسؤوليات على مستوى هذه الجماعات الترابية و ربطها بالمحاسبة و تدقيق الصلاحيات و تحديد الاختصاصات بشكل مباشر و مستقل عن أجهزة الرقابة، وذلك لتوجيه التدبير الأمثل للموارد و ربط المنجزات بالأهداف المقرونة بالمساءلة و المحاسبة².

¹ - الحكامة الجيدة، بين الوضع الراهن و مقتضيات الدستور الجديد 2011، تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، يونيو 2011 ص14. أنظر الموقع الإلكتروني www.icpc.ma

أشارت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى إلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر وحددت مبادئه كالتالي

* المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية

* الاستمرار في أداء الخدمات وضمان جودتها

* تكريس قيم الديمقراطية و الشفافية والمحاسبة والمسؤولية

* ترسيخ سيادة القانون

* المشاركة و الفعالية و النزاهة

- المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ (23 يوليو 2015).

- المادة 213 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ (23 يوليو 2015).

- المادة 269 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الحضرية و القروية رقم 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ (23 يوليو 2015).

²- مينة بن حميد: ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي 113.14 مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 137 ص 196، نونبر دجنبر 2017.

ولذلك فإن القاضي الإداري وهو يبيت في القضايا المرفوعة إليه يكون مطالباً بفحص سلامة القرار الإداري الترابي، من عيوب المشروعية في إطار دعوى الإلغاء، كما أنه مطالب بتحديد التعويض الناتج عن الضرر الذي لحق بالغير من خلال إثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية، على أساس الخطأ أو بدون خطأ في إطار القضاء الشامل، بالإضافة لدوره الكبير في توجيه الدعوى الإدارية من خلال سهره على احترام الشكليات الضرورية للتقاضي.

وتجدر الإشارة في هذا المجال، إلى ضرورة التمييز بمناسبة الدعوى الإدارية المتعلقة بالمجال الترابي، بين قطبي الإدارة الترابية و المتمثلة في الإدارة الترابية المنتخبة و المتجسدة في الجماعات الترابية ("لا مركزية إقليمية" جماعات، عمالات و أقاليم ، جهات، تشتغل عن طريق تداول المجالس المنتخبة في دوراتها والتدبير اليومي لمصالحها وبها رئيس و أعضاء يسيرون أمورها وفق مبدأ التدبير الحر و قيم الديمقراطية، بالإضافة لتوفرها على موظفين يشتغلون تحت رئاسة رئيس الجماعة الترابية، ويتلقون رواتبهم من ميزانياتها)، أما القطب الثاني فيتمثل في الإدارة الترابية المعينة ("لا مركزية مرفقية " ولايات عمالات مناطق حضرية دوائر و ملحقات إدارية، وتشتغل كإدارات عمومية يترأسها الوالي أو العامل أو الباشا أو القائد، وفق الترتيب المذكور أنفاً، تقوم بالمراقبة الإدارية ومواكبة الجماعات في تدبير شؤونها، بالإضافة لتقديم بعض الخدمات الإدارية، وبها موظفون خاضعون لرؤساء هذه الإدارات ويتلقون رواتبهم من الميزانية العامة)، فالتمييز بين الإدارات ضروري جداً لمعرفة وتحديد المسطرة المتبعة في منازعة و رفع الدعوى ضد كل واحدة منهما، فرفع الدعوى ضد الجماعات الترابية، كما هي موضحة أعلاه، يتم في إطار مساطر خاصة منصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، بينما يتم إتباع المساطر العامة المنصوص عليها في القانون 41.90 المتعلق بالمحاكم الإدارية بالمغرب، لرفع الدعاوى ضد الإدارة المعينة.

وتتشترك الإدارتان في كونهما تدبران الشأن الترابي إما عن طريق أعمال قانونية، متجسدة في القرارات الإدارية التي يطعن فيها بالإلغاء، في حالة الخروج عن المشروعية الداخلية أو الخارجية للقرار الإداري، أو في إطار العقود الإدارية، التي يطعن فيها غالباً

أمام القضاء الشامل، بإثارة المسؤولية الإدارية، ماعدا بعض الإستثناءات التي تتم في إطار دعوى الإلغاء¹، أو عن طريق الأعمال المادية التي لا تنشأ أثرا قانونيا، إلا في حالة الخروج عن المشروعية، فنتحول إلى اعتداء مادي أو ضرر يستوجب التعويض، و لذلك فإنه من الضروري توضيح و دراسة تفاصيل هذه الوسائل التي يخولها القانون في إطار القضاء الإداري، لمراقبة أعمال الإدارة الترابية عن طريق كل من الدعوى الإلغاء والقضاء الشامل، بالإضافة إلى مواكبة أهم خصائص المساطر المتبعة في هذه المنازعات بمستجداتها ومواقف القضاء و الفقه منها، وتأثيرها على مسار الدعوى الإدارية و ما تحيط به المتقاضين من ضمانات، و ما قد يعثرها من نقاط ضعف أو ثغرات، خاصة و أن هذه الآليات و الوسائل تعتبر المحرك الفعلي و المرتكز الرئيسي لتدخل القاضي نحو تحقيق ذلك الرهان المتعلق بتكريس مبادئ الحكامة الترابية، ذلك ما سنحاول التعمق فيه بشكل مستفيض من خلال المحاور الموالية.

1 للمزيد من التفاصيل أنظر هشام الوزيكى: دعوى الإلغاء و النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية، العدد السادس من سلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، الإشكاليات القانونية و العملية التي تثيرها نزاعات الصفقات العمومية، مطبعة الأمنية، الرباط، سنة 2020، ص90.

الباب الأول: حماية القضاء الإداري لمبادئ الحكامة الترابية من خلال آليات الدعوى الإدارية

خلص تقرير خمسين سنة من التنمية البشرية، إلى كون مستقبل المغرب يرتهن بمدى قدرته على مواجهة وتخطي خمسة بؤر وهي : المعرفة ، الإقصاء ، التكوين، الإدماج والحكامة، وفي معرض تحليله لواقع الحكامة بالمغرب وصل التقرير إلى أن الحكامة تشكو على الأقل من خمس نقط ضعف أساسية، وهي عدم وجود نظام للمساءلة والمحاسبة، تفاوت كبير بين انتظارات المواطنين والمصالح المقدمة من طرف الإدارة، وجود مركزية مفرطة ، وجود لامركزية ترابية لا تتلاءم مع ضرورات التنمية المحلية، وجود وصاية ترابية تقوم مقام المنتخبين عوض لعب دور التنسيق والرقابة ، غياب التكامل بين مختلف البرامج القطاعية ، ثم ضعف دور المؤسسات العمومية في التنمية¹، و انطلاقا مما تقدم سعت المملكة إلى إيجاد الحلول الناجعة للمشاكل القائمة و الأجوبة الصحيحة على الأسئلة المطروحة، ولتخطي الصعوبات والبؤر السلبية المذكورة تم إغناء الجسم القضائي بإحداث محاكم متخصصة في المجال الإداري²، كما أن المغرب عمل على التدرج في تكريس مبادئ الديمقراطية واللامركزية، من خلال القوانين التنظيمية المتواترة المتعلقة بالجماعات المحلية، إلى أن وصل قطار الإصلاح إلى أسمى قانون بالدولة ألا وهو الدستور، هذا الأخير الذي دسّر الحق في التقاضي الإداري، و أفرد بابا كاملا للحكامة و مبادئها، الشيء الذي أصبح معه هذا الأخير (القاضي الإداري) مطالبا بتكريس هذه الأفكار و المبادئ الجديدة، التي أصر صاحب الجلالة الملك محمد

¹ - 50 - سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025. <http://www.rdh50.ma>

² - تجدر الإشارة هنا إلى ضرورة التمييز بين طبيعة النزاع في الدعوى الإدارية حيث قسمها الفقيه دوكي إلى: نزاع موضوعي: contentieux objectif ففي إطار القضاء الموضوعي أو العيني يكون موضوع النزاع المعروض على القضاء هو ما مدى مشروعية العمل الإداري المطعون فيه، وينطبق هذا التحديد على قضاء الإلغاء وفحص المشروعية .

نزاع شخصي: contentieux subjectif يكون موضوع الدعوى المطروحة على القضاء في إطارها شخصا ويتعلق بحق أو مركز قانوني ذاتي متنازع في أصله أو مداه و يتم فحص ما إذا كان عمل معين قد أضر بهذا الحق أو المركز القانوني ويدخل هذا الصنف في ولاية دعوى القضاء الشامل.

محمد آيت المكي: محاضرات في القضاء الإداري ، مكتبة المعارف الجامعية، السنة الجامعية 2004/2005، ص 36.

السادس على تضمينها في دستور المملكة وسهر على تنزيل مقتضياتها عبر التوجيه و المواكبة المباشرة لجلالته.

إن اتساع أفق المتطلبات التي فتحها دستور المملكة لسنة 2011 المشار إليها أعلاه، بالإضافة إلى ما جاءت به مقتضيات القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية لسنة 2015، و خاصة نقطة تطبيق قواعد الحكامة المتعلقة بالتدبير الحر، الذي خول للجماعات الترابية تدبير شؤونها في استقلال إداري و مالي تام، وتغير دور جهاز السلطة من سلطة وصاية إلى سلطة مراقبة، تقدم الدعم وتواكب الجماعات في إنجاز برامجها و مشاريعها وتعزز آليات الحوار و التشاور بها¹، و تحافظ على التوازنات السياسية بين الفاعلين و الهيئات الترابية، على أن تحيل على القضاء الإداري كل ما تراه خروجاً عن المشروعية، و هو حق مخول كذلك لكل المرتفقين والمتعاملين و المتضررين من أعمال هذه الجماعات الترابية، و هذا ما جعلنا نتساءل عن دور القاضي الإداري في تكريس مبادئ الحكامة الترابية المشار إليها أعلاه، و ما هي أدوات عمله و الآليات التي يستعملها في البث بالمنازعات المعروضة عليه، خاصة تلك المتعلقة بتدبير الشأن الترابي؟ ما هي إمكانياته وقدراته؟ وكيف يدير مراحل هذه الدعاوى وكيف يتفاعل معها في إطار قطبي الدعوى الإدارية، دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الشامل و الدعوى الإستعجالية؟ وماهي مواقفه من الاستثناءات المسطرية المتعلقة بهذا النوع من المنازعات؟ هذا ما سنتطرق له بالتحليل من خلال المحاور التالية.

1- للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه النقطة أنظر المادة 36 من المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري منشور بالجريدة الرسمية عدد 6738 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)

الفصل الأول: دعوى الإلغاء ومراقبة مشروعية القرار الإداري

التراحي

في خضم التحولات الكبرى التي تشهدها بنيات الدولة، وتجدد أدوارها تعالت الأصوات المطالبة بتطوير النظام اللامركزي، إلى نظام يستند على الشرعية الإدارية والعقلانية والقانونية، وذلك بتبني منظور جديد ومقاربة مغايرة تتوخى البعد التدبيري السليم والمعقلن، وذلك من خلال ترسيخ مفهوم إدارة القرب ومبادئ الحكامة القائمة على منهج المقاربة التشاركية و النزاهة و الشفافية والمسؤولية وغيرها.

ولم تخرج الجماعات الترابية بالمغرب عن هذا المنحى، فبعدما سجلت تطورا من الناحية البنيوية، التي كانت تختلف من فترة إلى أخرى تبعا لتوجهات الدولة على مستوى التقسيم الإداري والتراحي¹، الذي تتحكم فيه مجموعة من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالموازاة مع ذلك شهدت وظيفة الجماعات المحلية بالمغرب تطورا تدريجيا² منذ 1960 إلى يومنا هذا، بفعل التحولات الكبرى المتسارعة التي شهدتها ولازالت الساحة الوطنية والدولية، نتيجة لعولمة الاقتصاد ونقل الرساميل العالمية والطفرة النوعية للمعلومات الرقمية، هذه التطورات لم تكن لتستمر وتكتمل بدون جهاز قضائي يغطي المجال التراحي بأمنه القضائي³، وتعتبر الدعوى الإدارية من أهم السبل و الوسائل التي خولها القانون للأفراد و الجماعات للدفاع عن حقوقهم، كما تعتبر أداة رئيسة في تدخل القاضي الإداري لبسط رقابته على أعمال وتصرفات الإدارة المحلية، والتي تتجسد أساسا في العقود و القرارات الإدارية والتصرفات المادية، وتعد دعوى الإلغاء مكسبا حقوقيا كبيرا بالنسبة للمتقاضين و الجسم القضائي كذلك، إذ لم يكن متاحا للقضاء المغربي بسط رقابته على الأعمال الإدارية عبر دعوى الإلغاء إلا منذ سنة 1928، لكنها اقتضرت فقط

¹ - أنظر المرسوم 2.15.716 الصادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق ل (13 سبتمبر 2015) بتغيير الظهير الشريف 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخر 1379 (2 سبتمبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة (12 ولاية جهة+62 إقليم+13 عمالة+8 عمالات مقاطعات) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6399 14 ذو الحجة 1436 الموافق ل (28 سبتمبر 2015).

² - Mechrafi Amal: Autonomie et développement local, dans la nouvelle charte communale, in Remald série thèmes actuels , n°44, 2003 p17 .

³ - أنظر الفصل 117 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحررياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون.

على الموظفين في الإدارات الفرنسية، وفيما يتعلق فقط بتطبيق نظامهم الأساسي أمام مجلس الدولة الفرنسي¹، إلا أنه مع إحداث المجلس الأعلى سنة 1957² توسع مجال رقابة القضاء الإداري المغربي بواسطة دعوى الإلغاء التي اختصت بها المحاكم المدنية و المجلس الأعلى إلى أن أعيد توزيع الاختصاص بمقتضى قانون إحداث المحاكم الإدارية بالمغرب رقم 90_41 الذي أسند صراحة بمقتضى المادة 8 منه للمحاكم الإدارية البث ابتدائيا في طلبات إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بأشخاص القانون العام ومنها الجماعات الترابية⁴، وذلك في إطار حالات انعدام المشروعية التي أشارت إليها المادة 20 من نفس القانون⁵ فالقرارات الإدارية عموما تتوفر على خمسة أركان أساسية وهي: الاختصاص، الشكل، السبب، المحل والغاية، ويمكن أن تطل هذه

¹ - عبد الواحد القريشي: القضاء الإداري ودولة الحق و القانون بالمغرب، نشر وتوزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 42.

² - تجدر الإشارة إلى أنه قد تم تغيير تسمية المجلس الأعلى إلى محكمة النقض بمقتضى القانون رقم 58.11 المتعلق بمحكمة النقض، المغير بموجبه الظهير الشريف رقم 1.57.223 الصادر في 2 ربيع الأول 1377 (27 سبتمبر 1957) بشأن المجلس الأعلى الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.170 بتاريخ 27 من ذي القعدة 1432 (25 أكتوبر 2011)؛ الجريدة الرسمية عدد 5989 مكرر بتاريخ 28 ذو القعدة 1432 (26 أكتوبر 2011)

³ - أنظر القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993).

⁴ - المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية تختص المحاكم الإدارية. مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أي كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.

وتختص المحاكم الإدارية كذلك بالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات ومنح الوفاة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وعن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والضرائب ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وبالبث في الدعاوي المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة والنزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، وذلك كله وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

⁵ - المادة 20 من القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة أو لعب في شكله أو لانحراف في السلطة أو لانعدام التعليل أو لمخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة، يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.

الأركان عيوباً يكون القاضي الإداري بمقتضاها مطالباً بفحص سلامتها من عيوب المشروعية التي تم تقسيمها بدورها إلى:

* عيوب المشروعية الخارجية : عيب الاختصاص و الشكل.

* عيوب المشروعية الداخلية : مخالفة القانون (المحل) الانحراف في استعمال السلطة (الغاية) و (السبب)¹.

فما هي تفاصيل هذه الحالات و ما موقف القاضي الإداري منها خلال بته في مشروعية القرارات الإدارية الترابية.

المبحث الأول : رقابة القضاء الإداري على عيوب المشروعية الخارجية التي

تطال القرار الإداري الترابي

إن الخوض في تحليل المقتضيات القانونية التي تجعل من القرار الإداري المحلي غير مشروع في إطار دعوى الإلغاء الإدارية يستلزم منا بداية تعريف القرار الإداري، مكوناته وخصائصه و تحديد العناصر التي تؤطره داخل المجال المحلي (المطلب الأول) تم بعد ذلك تحديد عناصر المشروعية الخارجية للقرار الإداري المحلي والمتمثلة في عيب الاختصاص (المطلب الثاني) وعيب الشكل (المطلب الثالث).

المطلب الأول: القرار الإداري الترابي تعريفه خصائصه و مجاله

تتوفر الإدارة على وسيلتين قانونيتين للقيام بعملها وتصريف مهامها، الأولى تتجلى في العقود الإدارية والثانية تتمثل في القرارات الإدارية، فالقرارات الإدارية تشكل وسيلة قانونية مهمة تتوفر عليها الإدارة لتصريف أعمالها ونشاطها لمالها من سلطة، لذلك يعتبر

¹ - الملاحظ أن المشرع المغربي بالفصل 20 من القانون 90-41 لم يميز بين السبب والتعليل في القرار الإداري فقد وردت بالمادة المذكورة عبارة انعدام التعليل D. démotivation باللغة العربية وانعدام السبب باللغة الفرنسية D.démotif ، لذلك إذا أخذنا بعين الاعتبار النص العربي أمكننا القول بأن الأمر يتعلق بانعدام التعليل كأحد أسباب إلغاء القرار الإداري لكن إذا أخذنا النص بحسب معناه لأدركنا أن الأمر يتعلق بمجرد خطأ مادي وإن المقصود هو انعدام الأسباب وقد سجل هذا الخطأ د مشيل روس بقوله ما معناه أن المشرع المغربي لم يميز بين مصطلحي التعليل والسبب بل ان اهتمامه انصرف كلياً إلى المعنى الموضوعي لمصطلح السبب وقد استقر القضاء الإداري على القول بأن المعنى الحقيقي لإنعدام التعليل هو انعدام الأسباب كأحد الأسباب الموضوعية للإلغاء وليس كإجراء شكلي وقد جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس حيث عاب الطاعن على المقرر المطعون فيه انعدام التعليل. لكن حيث ان سبب المقرر الذي أوضحتها المذكرة الجوابية الغير منازع فيه كان للقول بأن المقرر المطعون فيه استند على أسباب سليمة ، لذلك يبقى التعليل شرطاً للشرعية الخارجية للقرار الإداري أما السبب فيعتبر ركناً للشرعية الداخلية للقرار .

للتفصيل أكثر أنظر مقال الأستاذ محمد القصري تعليل القرارات الإدارية ضماناً للحقوق و الحريات ورقابة قضائية فعالة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مواضيع الساعة، عدد 43، لسنة 2003 ، ص 171.

القرار الإداري وسيلة تصرف من جانب الإدارة بموجب سلطاتها المنفردة¹ والملزمة للأفراد، قصد إحداث آثار قانونية أو تعديل التزام أو إنشاء أو الترخيص بعمل معين أو منعه في إطار خدمة المصلحة العامة²، كما يرتبط القرار الإداري بحقوق وواجبات الأفراد سواء من حيث المنح أو المنع أو التنظيم، دون أن تلعب إرادتهم في هذا الشأن أي دور باستثناء بعض الحالات. وتجدر الإشارة إلى أن تعريف القرار الإداري لم يتناوله المشرع المغربي وترك المجال للفقه والقضاء في تحديد ذلك إسوة بالمشرعان الفرنسي والمصري اللذان تركا الفرصة للفقه والقضاء في تحديد مفهوم القرار الإداري ومختلف جوانبه التنظيمية والقانونية، فقد عرفه الفقيه الفرنسي دوجي على أنه: "عمل إداري تصدره الإدارة بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة." كما عرفه ريفيرو على أنه: "عمل بواسطته تقوم الإدارة بشكل انفرادي من أجل إحداث مركز قانوني معين أو تغييره أو إلغائه وذلك لما لها من سلطة عامة لذلك.

أما القضاء فقد عرف القرار الإداري من خلال الاجتهادات القضائية للمحاكم الإدارية، فالمحكمة الإدارية المصرية عرفت القرار الإداري بكونه "إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك قصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء تحقيق مصلحة عامة"، كما عرفه القضاء الإداري المغربي على أنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين قصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا وكان الباعث عليه المصلحة العامة. من هذا المنطلق فالقرار الإداري يكتسي تعريفات مختلفة ومتباينة أحيانا، لكن ما يهمنا أن القرار الإداري يستهدف إحداث أثر قانوني واضح من خلال إصدار الأوامر وفرض الالتزامات، والتدخل في صيانة الحقوق وحفظ النظام العام، وبذلك يكون وسيلة مهمة من وسائل الشرطة الإدارية التي تستهدف حفظ النظام، كما يتبين لنا أن القرار الإداري له علاقة وطيدة بالإدارة، إذ بمعزل عن هذه الأخيرة لا يمكن الحديث عن القرار الإداري وبفضل ذلك يمكننا أن نميز بين القرارات الإدارية فيما بينها، وبين

¹ -Horia EL Yacoubi ; Le contrôle des motifs de l'acte administratif unilatéral, par le juge de l'excès de pouvoir au Maroc, mémoire des études supérieures, (des) faculté des sciences juridiques économiques et sociales, université Hassan 2, Casablanca, 1984, p 18

² - محمد الشافعي أبو راس القانون الإداري مكتبة الفجر العربي بنها ص282.

القرارات الإدارية والأعمال التي تقوم بها السلطة العمومية، والتي لا تعتبر قرارات إدارية من قبيل أعمال السيادة أو الحكومة والمقررات القضائية والأعمال التشريعية، وهناك عدة أنواع من القرارات الإدارية التي تختلف حسب طبيعتها وتكوينها ومداهها والمجال الذي تغطيه، كالقرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات البسيطة والمركبة... وتخضع في نفس الوقت القرارات الإدارية لنظام قانوني متميز يحدد أركانها وشروط سريانها وآثارها. ويمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى ثلاثة تقسيمات أساسية، فمن حيث مداهها أو عموميتها تنقسم إلى قرارات إدارية فردية وأخرى تنظيمية، ومن حيث تكوينها تنقسم إلى قرارات إدارية بسيطة وأخرى مركبة، ومن حيث أثرها بالنسبة للأفراد تنقسم إلى قرارات إدارية تسري على الأفراد وأخرى خاصة بالإدارة، كما يمكن أن نضيف تقسيمات أخرى، كالقرارات الإدارية المنشئة والقرارات الإدارية الكاشفة، وفيما يخص رقابة القضاء عليها، فهناك قرارات لا تخضع لرقابة القضاء وأخرى تخضع لرقابته بالإلغاء أو التعويض¹.

الفرع الأول : القرارات الإدارية من حيث تكوينها (بسيطة، مركبة)

القرارات الإدارية البسيطة، هي تلك القرارات التي لها كيانها الخاص والمستقل، وأثر قانونية سريعة، وبساطة هذا النوع من القرارات نابعة من كونها قائمة بذاتها، أو غير مرتبطة بعمل قانوني آخر ومن أمثلتها، نجد قرار تعيين موظف واحد في إحدى الوظائف العمومية، أو قرار الصادر بتوقيع عقوبة على موظف بذاته²، أما القرارات الإدارية المركبة أو المندمجة، فهي تلك التي تدخل في تركيبها أو تكوينها جوانب قانونية متعددة إذ يتم اتخاذ مثل هذه القرارات عبر مراحل متعددة كنزع الملكية من أجل المنفعة العامة،

¹ - لتعمق أكثر في هذا المجال أنظر

- عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية 2004، منشأة المعارف الإسكندرية، ص 72.
- عليوة مصطفى فتح الباب: القرار الإداري الباطل والقرار المعدوم.
- مازن راضي ليو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية 2008، الإسكندرية، ص 31.
- محمد الأعرج: النظام القانوني للقرارات الإدارية في العقل القضائي بالمحاكم الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 64، 2005.
- محمد سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة السادسة لسنة 1991، مطبعة عين شمس ص 74.

² - أحمد عبد الفتاح، محمد إبراهيم: القرار الإداري، مقال منشور بالرابط الإلكتروني التالي:

http://www.binsalehlaw.com/index.php?option=com_content&view=article&id=132:2011-05-17-08-47-08&catid=43:2010-09-18-03-45-12&Itemid=163

إذ أن مثل هذه القرارات -المندمجة- لا تصدر مستقلة بل تصاحبها أعمال إدارية أخرى، قد تكون سابقة أو معارة أو لاحقة على عمل إداري آخر مع وجود صلة الترابط فيما بينها جميعا.

الفرع الثاني : القرارات الإدارية من حيث أثرها بالنسبة للأفراد

يمكن تصنيف القرارات، وفقا لهذا المعيار إلى قرارات إدارية ملزمة للأفراد، وأخرى يقتصر أثرها على الإدارة ذاتها فالقرارات الملزمة للأفراد، هي التي يجبر الأفراد على طاعتها قهرا، إذا رفضوا الخضوع لها اختيارا، وهذا هو الأصل بالنسبة للقرارات الإدارية، أما النوع الآخر، فيقتصر أثره القانوني عن الإدارة، كإعطاء التعليمات والأوامر والمنشورات التي يصدرها رؤساء المصالح، والبيانات التي يتولى الرؤساء الإداريون توجيهها إلى مرؤوسيه لبيان تنفيذ القوانين والمراسيم¹.

الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث دورها (منشئة، كاشفة)

القرارات المنشئة - (constitutifs) هي القرارات التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون، ومثال ذلك أن يصدر قرار بتعيين موظف أو فصله تحقيقا للصالح العام، أو الاستغناء عن خدماته أو منح ترخيص أو سحبه، فهذه القرارات تولد بذاتها آثارا قانونية لأول مرة.

أما **القرارات الكاشفة، (les actes déclaratifs)** فيقصد بها تلك القرارات التي لا تستحدث جديدا في عالم القانون، بل يقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل، وتظهر أهمية التفرقة بين النوعين من القرارات في أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ تاريخ صدورها، أما القرارات الكاشفة فيرجع إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار.

الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء عليها

يمكن تصنيف القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء عليها،² وتبعا لذلك تصنف القرارات الإدارية إلى قرارات إدارية أولية أو عادية، وإلى قرارات إدارية نافذة، أي التي تتسم بأعمال السيادة، فالنوع الأول من هذه القرارات، تقوم بها الإدارة بصفتها سلطة

¹ - للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه النقطة، أنظر كتاب محمد الأعرج : القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 66 لسنة 2011، ص 204.

² - مليكة الصروخ: القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء، 2010.

قائمة على تنظيم وإدارة المرافق العمومية، لتحقيق المصلحة العامة وهذا النوع من القرارات يخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضاً، أما النوع الثاني، والمتعلق بالقرارات القطعية أو النافذة، فهي قرارات نهائية لا يجوز الاعتراض عليها لكونها صادرة عن جهة عليا ، والقرارات التي تنتم بهذه الصفة، تتجلى في القرارات المتسمة بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة "قرارات قطعية"، وعليه نجدها تمتاز بعدم خضوعها لرقابة القضاء، إذ تعتبر قرارات استراتيجية تمس كيان الدولة، وبالتالي لا يمكن إخضاعها لرقابة القضاء.

الفرع الخامس: القرارات الإدارية من حيث شكل صدورها

يمكن تقسيم القرارات الإدارية في هذا الإطار إلى قرارات صريحة وضمنية ، يقصد هنا بكل من القرارات الإدارية الصريحة تلك القرارات التي يعبر عنها صراحة سواء بالقبول أو الرفض، أما القرار الضمني فلا يتم التعبير عنه صراحة وإنما يستفاد من سلوك الإدارة، والقرارات الضمنية غالبا ما تتم على أساس الاختيار المدرك والمقصود وإن لم يعبر عنها صراحة، ولكنها تستفاد من مظاهر ومؤشرات معينة تنهجها الإدارة، كما أن القرار الضمني سواء تعلق بالقبول أو الرفض قد يستفاد من سكوت الإدارة مدة معينة فمثلا عدم الرد على التظلم خلال مدة معينة يعتبر قرارا ضمنيا بالرفض، وعدم الرد على طلب الاستقالة خلال مدة معينة يعتبر قرارا ضمنيا بالقبول.

الفرع السادس: القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها (فردية ،

تنظيمية)

تنقسم القرارات الإدارية في هذا الإطار إلى نوعين قرارات إدارية تنظيمية les actes réglementaires، وأخرى فردية. les actes individuels فالقرارات الإدارية التنظيمية، هي التي تتضمن قواعد عامة ومجردة¹ تطبق على عدد غير معين وغير محدد من الأفراد، وتكتسي القرارات التنظيمية صيغة التجريد والعموم مما يجعلها تطبق بصورة عامة على مجموع المواطنين و الموظفين داخل الإدارة، وهذا النوع من القرارات غالبا ما يتخذ من طرف رئيس الحكومة عن طريق مراسيم تنظيمية أو يتخذ من طرف مدراء المؤسسات العمومية بصفتهم أعضاء في التنظيم وليس بصفتهم الشخصية، لذلك تنعكس آثار القرار التنظيمي على الهيئة الإدارية ككل وعلى نشاطها، ومن حيث القيمة

¹ - محمد البعداوي : الشرطة الإدارية و إشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام ، وضمان الحريات ، المجلة المغربية للتنمية المحلية و التنمية ، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ، العدد 94، لسنة ، 2013، ص14.

القانونية للمراسيم والقرارات التنظيمية¹ فإنها تشترك مع القانون في انطوائها على قواعد عامة ومجردة، إلا أنه من ناحية القوة القانونية لتلك الأعمال والتصرفات فهي أقل درجة من القانون ، ومن جهة أخرى فالأعمال التنظيمية ينظر إليها في نطاق تنفيذ القوانين وكتنظيم مستقل، فتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار القرارات التنظيمية، خاصة في الظروف الاستثنائية التي من شأنها أن تهدد استقرار النظام العام بمدلولاته الثلاث، (الأمن والصحة والسكينة)، وفي حال عدم تدخل الإدارة اعتبر القضاء تقاعسها تهرباً من التزاماتها القانونية وإذا كانت القرارات التنظيمية تعمل على تنظيم الإدارة داخليا، فإن القرارات الإدارية الفردية هي التي "تخاطب فردا أو أفرادا معينين بذواتهم لا بصفاتهم"، وتعرف أيضا على أنها تلك القرارات التي تصدر على فرد معين بذاته ومحدد باسمه، أو على مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم ومحددin بأسمائهم في القرار الإداري²، ومثال ذلك قرار عزل رئيس مجلس جماعي أو أحد نوابه³، أو الأمر الصادر بتعيين أحد الموظفين في منصب معين أو بفصله، وهذه القرارات إما أن تكون قرارات شرطية أو شخصي وتعد القرارات الإدارية وسيلة من وسائل الضبط الإداري تستخدمها الإدارة لتمكين من القيام بوظائفها ومباشرة صلاحيتها الموكولة لها قانونا.

الفرع السابع: خصائص القرار الإداري

يتمتع القرار الإداري بمجموعة من الخصائص فهو عمل قانوني ، صادر عن سلطة إدارية ، بإرادتها المنفردة، يترتب آثار قانونية ، بشكل نهائي

الفقرة الأولى: عمل قانوني

هو ذلك العمل الذي يترتب آثار قانونية وهنا يجب التفريق بين العمل القانوني والعمل المادي، فالعمل القانوني يترتب آثار قانونية أما العمل المادي فهو تصرف أو عمل إداري لا يترتب إلا آثار مادية، وقد يكون هذا العمل المادي عملا تنفيذيا للعمل القانوني.

¹ - للتعلم أكثر أنظر، مليكة الصروخ: مشروعية القرار الإداري ، مكتبة دار القدس ،طبعة 2011 ، ص 164 وما بعدها

² - مليكة الصروخ ، القانون الإداري دراسة مقارنة ، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 1990 ص، 303.

³ - تجدر الإشارة إلى أن هذا الإجراء المتعلق بعزل الرؤساء و النواب بالجماعات الترابية، كان يمارس من طرف جهاز السلطة المحلية في شخص الوالي أو العامل، إلا أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، قد عملت على إعطاء هذا الدور للقضاء الإداري ،في ظل تحول دور جهاز السلطة من سلطة وصاية إلى سلطة مراقبة تحيل على القضاء للفصل في كل تجاوز أو خرق للقانون من طرف الإدارة الترابية المنتخبة ، للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه النقطة أنظر الباب الثاني من هذه الأطروحة.

وهذه الأعمال المادية تستبعد من عداد الأعمال القانونية، كالأعمال التنفيذية للقرارات أو العقود الإدارية، (كهدم المباني الآيلة للسقوط، أو غلق الطرقات أو وضع الحواجز...). ويشترط في القرار الإداري أن يكون عملا قانونيا منفردا، أي صادرا بإرادة الإدارة وحدها مرتبا للآثار القانونية، وهذا العنصر في القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا يميزه عن أعمال الإدارة ذات الطابع المادي كقيام الإدارة بأشغال عامة، فالعمل القانوني يعني في حد ذاته إحداث آثار قانونية خلافا لما يعتبر من الأعمال الإدارية والتي لا تولد آثار قانونية، لذلك فعبرة العمل القانوني تعني عبارة إحداث آثار قانونية لأنها تتضمنها، بخلاف الأعمال المادية التي قد تنتج عنها إثارة المسؤولية الإدارية¹.

الفقرة الثانية: صادر عن سلطة إدارية

السلطة الإدارية ليست هي السلطة الوحيدة في الدولة المعنية بإصدار أعمال قانونية، فالسلطتين التشريعية والتنفيذية تصدر أعمال قانونية. وعليه يجب تمييز الأعمال الصادرة عن السلطة الإدارية وتلك التي تصدر عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. فبالإضافة إلى المعيارين الشكلي والموضوعي اللذان سيتم ذكرهما نجد مجموعة من المعايير الأخرى لتحديد طبيعة العمل الإداري عن غيره كالقانون الأساسي المنشئ ونعني بذلك أن القانون المحدث للمرفق يحدد لنا طبيعته القانونية كالمرفق العمومية التي يتم إدارتها مباشرة من طرف الدولة، نظام التمويل، أساس الميزانية، إذا كانت مستخرجة من ميزانية الدولة فهي سلطة إدارية ولو لم ينص القانون صراحة على ذلك وامتنيازات السلطة العامة وغاية تحقيق المصلحة العامة، وبذلك تعتبر المقررات الإدارية الصادرة عن مجالس العمالات والأقاليم والجهات والجماعات الحضرية والقروية أعمالا إدارية وكذلك الشأن بالنسبة لرئيس المجلس

الجماعي مثلا في إطار تسيير مرفق عام يعتبر قرارا إداريا قابلا للطعن بالإلغاء فيه²

¹ - Horia EL Yacoubi , Le contrôle des motifs de l'acte administratif unilatéral, par le juge de l'excès de pouvoir au Maroc, opt p 68.

² - قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية (محكمة النقض حاليا) قرار رقم 9 بتاريخ 14/01/1988 منشور بالمجلة المغربية للقانون السلسلة الجديدة العدد 17 سنة 1988 ص 107 وفي نفس السياق أنظر قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية عدد 54 بتاريخ 23/02/1989 مجلة القضاء والقانون عدد 141_140 نونبر 1989 ص 188 أشار إليها د حسن صحيب القضاء الإداري المغربي منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية العدد 80 لسنة 2008 ص 271.

الفقرة الثالثة :عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة

يعد القرار الإداري تعبيراً عن الإرادة المنفردة للإدارة حتى ولو كان العمل صادراً عن هيئة جماعية، فأصدار قرار إداري عن هيئة تداولية (مجلس جماعي) لا ينفي الصفة الانفرادية، كما أنها أعمال قانونية يفترض شرعيتها حتى يثبت العكس وأن الإدارة تكون مدعى عليها باستمرار أي أن إجراءات التقاضي بسبب القرار الإداري تبدأ من الأفراد، كما أن الإدارة لها امتيازات تحول دون اعتبارها متقاضياً عادياً، وتتوفر بذلك على امتيازات أخرى تتمثل أساساً في تنفيذ قراراتها بشكل مباشر مع إمكانية استعانتها بالتنفيذ الجبري القائم على الإكراه أحياناً

الفقرة الرابعة : يرتب آثار قانونية

كل عمل قانوني صادر عن السلطة الإدارية بصفة انفرادية مرتباً لآثاره القانونية يعد قراراً إدارياً بغض النظر عن الشكل أو الصيغة التي جاء بها القرار، فقد يصدر على شكل ظهير ملكي أو مرسوم وزاري أو منشور أو مقرر أو قرار أو إنذار¹، وتختلف الآثار القانونية المترتبة عن القرارات الإدارية بحسب موضوعها فقد يرتب آثار ذات طابع عام معنى ذلك التأثير على وضع قانوني قائم أو إلغاء هذا الوضع.

الفقرة الخامسة: قرار إداري نهائي

أكد المشرع على وجوب أن تكون القرارات المطلوب الطعن فيها أمام القضاء الإداري نهائية، وذلك ما أشار إليه القانون المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب في الجزء الذي يحدد اختصاص القاضي الإداري، و عليه فإن القرارات التي يجوز أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، هي القرارات النهائية، التي تصدر عن سلطة تملك حق إصدارها دون حاجة إلى مصادقة سلطة إدارية أعلى منها، أو بعبارة أخرى هو القرار الذي يكون نافذاً إثر صدوره دون حاجة إلى إجراءات بعدية أو تصديق أو مصادقة سلطة أخرى، وقد أوضحت أحكام القضاء الإداري ما المراد من نهائية القرار " بحيث يكون صادراً من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى المصادقة عليها من سلطة أخرى "، وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية الرباط رقم 3126 في الملف رقم

¹ - يجب التمييز هنا بين القرارات التي يتخذها رؤساء الجماعات بشكل منفرد، و تسمى قرارات مثل قرار المنع أو الإغلاق التي يتخذها رئيس المجلس الجماعي في إطار ممارسة مهام الشرطة الإدارية، أما المقررات فهي ما يتم التداول فيه في دورات المجالس و يصوت عليه من طرف الأعضاء ليتم تنفيذه بعد المصادقة عليه.

2012/05/120 بتاريخ 2012/09/06 و جاء فيه " طلبات الإلغاء لتجاوز السلطة لا تقبل إلا ضد القرارات الإدارية المستجمة لأركان القرار الإداري و التي تتصف بالصفة التنفيذية و النهائية ، فالطعن ضد عمل إداري صادر عن لجنة استشارية لا تتمتع بصلاحيات تقريرية ، يكتسي صبغة العمل التحضيري الذي لا يؤثر على المركز القانوني للطاعنين الذين يحتفظون بحقهم في إقامة الدعوى عند صدور القرار النهائي ممايتعين معه التصريح بعدم قبول الطعن" ¹ .

الفرع الثامن: معايير تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى

يتردد الفقه الحديث حاليا بين معيارين أساسيين لتمييز القرارات الإدارية عن غيرها من الأعمال الأخرى، وهما المعيار الشكلي العضوي الذي بدأ يفقد العديد من مقوماته بمقتضى الفصل 118 من الدستور المغربي². والمعيار الموضوعي، فالمعيار الشكلي أو العضوي يتم الرجوع فيه إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه، فإذا كان العمل صادراً من السلطة

¹ - حكم إدارية الرباط رقم 3126 في الملف رقم 2012/05/120 بتاريخ 2012/09/06، أشار إليه محمد الهيني: المرتكزات الدستورية النازمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض قضاء الإلغاء مطبعة المعارف الجديدة الرباط، ص 65 طبعة 2014.

² - بوجمعة بوعزاوي : إنهيار المعيار الموضوعي في تحديد القرار الإداري بعد دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 105-106 ، يوليوز -أكتوبر، 2012 ، ص 12.

الفصل 118 من الدستور المغربي: كل قرار إتخذ في المجال الإداري سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة الإدارية المختصة، إن مقتضيات هذا الفصل ستجعل الفقه و القضاء الإداريين بالمغرب، يعيدان النظر في المعيار الموضوعي وخاصة بالنسبة للقرارات الصادرة عن جلالة الملك، و التي كان القضاء الإداري بالمغرب يحكم بعدم قبول النظر فيها إسنادا على هذا المعيار، بدعوى أن جلالة الملك ليس بسلطة إدارية ، حيث كان المجلس الأعلى يجد حرجا في بعض القضايا المتعلقة بالقرارات الملكية ، سواء كانت على شكل ظهائر أو مراسيم ، (قضية الشركة الفلاحية لمزارع عبد العزيز بتاريخ 20 مارس 1970، قضية عبد الحميد الروندة بتاريخ 18 يونيو 1960) .

للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه القضايا، يرجى مراجعة كتاب محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، الجزء 2 ، سلسلة مواضيع الساعة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 66 ، لسنة 2010 ، ص ص : 85-86.

إلا أن المحكمة الإدارية بالرباط، في حكم لها رقم 3233 في الملف رقم 2016/7110/543 بتاريخ 2016/09/16 عادت و أقرت قاعدة عدم قابلية القرارات الملكية للطعن بالإلغاء، و لا ينال من ذلك ما تنص عليه المادة 118 من الدستور، بخصوص قابلية كل القرارات التنظيمية للطعن أمام الجهات القضائية المختصة ، مادامت لا تنزل منزلة هذا المجال الإداري الصرف، الصلاحيات الدستورية المحفوظة لجلالة الملك في مجال الإشراف على حسن سير المؤسسات الدستورية، حكم منشور بمجلة المحاكم المغربية عدد 156 نونبر /دجنبر 2017 ص 131

التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري ، ومن ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها، فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، وهو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل والتعاون بين السلطات مما دعا بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية .

أما المعيار الموضوعي فهو يعتمد على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً، أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً¹.

الفرع التاسع: أسس ربط القرار الإداري بالمجال الترابي

إن وصف القرار الإداري بالمحلي أو الترابي، يستمد أسس تسميته هذه من عنصران رئيسيان وهما ،الهيئة مصدرة القرار، و المجال الترابي الذي يسري عليه ذلك القرار الإداري المحلي أو الترابي.

بالنسبة للهيئة مصدرة القرار فإننا هنا نكون مطالبين بالتمييز بين فاعلين رئيسيين مؤهلان معاً لإصدار القرار الإداري المحلي، و هما الهيئة المنتخبة تتمثل في رئيس المجلس الجماعي، رئيس المجلس الإقليمي أو العمالة أو الجهة، من خلال القرارات التي يتخذها هذا الأخير أو مجلس الجماعة أو الإقليم أو العمالة أو الجهة من خلال المقررات التداولية التي يتم التصويت عليها في إطار الدورات العادية أو الاستثنائية بالإضافة إلى نواب الرئيس أما الهيئة الثانية و هي هيئة معينة وتتمثل في قائد الملحقة الإدارية و

¹ – André DE Laubader – Traité élémentaire de droit administratif ; Tome 1 ; –1967 l. g.d. j paris – P 226.

للمزيد من التفاصيل أنظر: د. محمود محمد حافظ : القرار الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1993، ص 15 وما بعدها.

د. ليون دوجي : دروس في القانون العام ، ترجمه د. رشدي خالد : منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد طبعة 1981، ص 47.

الباشا و الكاتب العام و العامل أو الوالي بالعمالة أو الولاية و الموظفين بمقتضى تفويض خاص .

أما المجال الترابي الذي يسري عليه القرار الإداري المحلي فهو يتغير بتغير التقطيعات الترابية¹ و الإدارية و الأجهزة و الجماعات الترابية ، و بذلك فإن رئيس المجلس الجماعي الحضري أو القروي أو حتى المجلس الجماعي كجهاز تداولي لا يمكنه أن يصدر قرارات أو مقررات إدارية خارج مجال حدوده و اختصاصاته الترابية ، وبذلك يكون المجلس الجماعي و رئيسه يمارسان اختصاصاتهم في الحدود الترابية للجماعة، و كذلك الشأن بالنسبة لقائد الملحقة الإدارية أو الباشا أو العامل أو الوالي ، فهم يمارسون اختصاصاتهم في حدود المجال الترابي الخاضع لهم، وبذلك تمارس الهيئة المنتخبة و المعينة المحلية اختصاصاتها الإدارية داخل مجالها الترابي، وكل تجاوز لهذه الاختصاصات الترابية يكون مصير الأعمال الإدارية المتصلة بها إما الإلغاء أو التعويض أمام القضاء الإداري نظرا لعلاقتها بشرط الاختصاص الذي يعد من النظام العام².

يعهد نظام اللامركزي الإدارية بتسيير المصالح المحلية affaires locales المميزة عن المصالح والشؤون المركزية إلى هيئات و أجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، و من ثم فإن هذه الأخيرة (الشخصية المعنوية) تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق و من التزامات و تحمل للمسؤولية³.

1 أنظر المرسوم 2.15.716 الصادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق ل (13 سبتمبر 2015) بتغيير الظهير الشريف 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخر 1379 (2 سبتمبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة (12 ولاية جهة+62 إقليم+13 عمالة+8 عمالات مقاطعات) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6399 14 ذو الحجة 1436 الموافق ل (28 سبتمبر 2015).

² - محمد على آل ياسين : القانون الإداري ، المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة ، الضبط الإداري ، القضاء الإداري ، المكتبة الحديثة للطباعة و النشر، ص 302 .

³ - الطاهر ولد أحمد: القضاء الإداري بين النص القانوني و الممارسة الميدانية، دراسة مقارنة، بحث لنيل دبلوم ماستر في القانون العام، تخصص الحكامة المحلية ، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2011/2012 ص 14

يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية décentralisation و عدم التركيز déconcentration الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية centralisation، فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض délégation¹ في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض وزير الداخلية مثلا بالمفوض له السيد الوالي أو العامل بعلاقة السلطة رئاسية، مما ينفي عنه أي مظهر من مظاهر الاستقلال فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر و الطبيعة عن ذلك بنقل و تحويل السلطات و الاختصاصات إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية بنص القانون، و بذلك لا يحق للسلطات المركزية أن تعتدي و تتدخل في أعمال الإدارة المحلية كأن تتدخل وزارة الداخلية مثلا لممارسة صلاحيات واختصاصات الجماعات الحضرية و القروية أو مجالس الأقاليم و العمالات و الجهة، هذه الاختصاصات المحددة بمقتضى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية و التي يؤدي كل تعدد عليها إلى نشوب عيب الاختصاص يجوز إلغاؤه أمام القضاء الإداري.

المطلب الثاني: عيوب المشروعية الخارجية التي تطل القرار الإداري الترابي

المتعلقة بالاختصاص

تقوم فكرة الاختصاص على أساس صدور القرار الإداري من الشخص المختص قانونا بإصداره لا من أي شخص آخر، و ذلك طبقا لمبدأ التخصص لأن كل موظف عام داخل الإدارة (المرفق) يخول له القانون حق ممارسة أعمال معينة على سبيل التحديد، و هي تلك الأعمال التي تتضمنها الوظيفة التي يشغلها و التي تعتبر جزءا لا يتجزأ من التخصص العام للمرفق الذي يعمل به و التي تعتبر متناسبة مع طبيعة مؤهلاته و نوعية خبراته و قدراته المختلفة²، وبذلك فإن عيب الاختصاص يحيل على قيام شخص إداري (معين أو منتخب) بعمل لا يدخل في اختصاصه أو قيام شخص خاص بعمل إداري لم يكلف بالقيام به و في هذه الحالة الأخيرة يعتبر هذا الوضع بالتسلط أو الاستيلاء على السلطة³ و المتسلط كشخص ليست له صفة السلطة الإدارية و مع ذلك

¹ - للمزيد من التفاصيل بخصوص التفويضات، يرجى مراجعة كتاب محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص ص 72-73

² - د مليكة الصروخ: مشروعية القرار الإداري، مكتبة دار القدس، طبعة 2011، ص 104.

³ - عبد القادر باينة: تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، دار تويقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 1988، ص 69.

يقوم بعمل إداري .و بالرغم من ذلك تظل أعمال المتسلط أحيانا و في ظروف استثنائية لها صبغة المصلحة العامة فتدخل في عداد أعمال السلطة الإدارية، وتتحدد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية :

1. **عنصر شخصي:** و ذلك بتحديد الأشخاص الذين يحق لهم دون غيرهم مباشرة الأعمال الإدارية و هذا ما يطلق عليه بالاختصاص الشخصي بحيث لا يجوز لهم التفويض في اختصاصاتهم او الحلول فيها إلا وفقا للقانون، فرؤساء المجالس الترابية لهم اختصاصات شخصية أصيلة و محددة وفقا للقانون و لهم أن يفوضوا لنوابهم بعض اختصاصاتهم وفق مقتضيات القانون و كذلك الشأن بالنسبة لممثلي السلطة المحلية حيث يفوض وزير الداخلية بعض الاختصاصات للولاة و العمال كما يفوض العمال و الولاة للسادة الكتاب العامون في بعض الأمور و لا يجوز لأي من هؤلاء أن يتجاوز اختصاصاته أو حدود التفويضات الممنوحة لهم شخصيا .

2. **عنصر موضوعي :** وذلك بتحديد الأعمال التي يجوز لعضو اداري معين القيام بها فإذا تعداها الى غيرها من الاعمال كان عمله معيبا أو معدوما ويمكن أن نمثل لذلك بالحالات التي يسلم فيها بعض السادة عمال الأقاليم وصول قانونية لمقاضاة مجالس الجهات علما أن الاختصاص في هذا الموضوع محدد بقرار لوزير الداخلية أسند فيه الاختصاص صراحة للسادة الولاة بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة مجالس الجهات¹.

3. **العنصر المكاني :** وذلك بتحديد النطاق الذي يحق بمقتضاه للسلطة المختصة ممارسة اختصاصاتها في اطاره فإذا تعدته كان عملها غير مشروع كأن يتخذ السيد رئيس المجلس الجماعي قرارا تنظيميا يهم الجماعة المجاورة و التي لا تدخل في حدود نفوذه الترابي.

¹ - قرار السيد وزير الداخلية رقم 690.03 الصادر في 16 محرم 1424 (20مارس2003) بتفويض الاختصاص ، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5099 بتاريخ 2003/04/14

تجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى، قد حددت بشكل مباشر اختصاصات العمال و الولاة في تسليم الوصول القانونية المتعلقة بجميع الجماعات الترابية ، للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه النقطة أنظر القسم الثاني من الباب الأول من هذه الأطروحة.

4. **العنصر الزمني** : وذلك بتحديد المدة التي يحق خلالها للسلطة المختصة اتخاذ قرارات معينة و يمكن أن نمثل لهذه الحالة باستمرار رئيس المجلس الترابي بممارسة بعض الأعمال الإدارية بعد انتخاب الرئيس الجديد و استلام هذا الأخير لمهامه.

وتبعا لذلك يمكن تعريف الاختصاص بأنه السلطة او الصلاحية القانونية التي يتمتع بها مصدر القرار في إصدار قراره، كما يمكن تعريف قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات القادرة قانونا على مباشرة أعمال إدارية معينة،¹ في الحدود الموضوعية و المكانية والزمانية التي يبينها القانون، ويكون القضاء الإداري مطالبا بالتدخل في الحالات التي تطل عيب الاختصاص في صورته التالية:

- عيب الاختصاص الجسيم (غصب السلطة)
- عيب الاختصاص الموضوعي
- عيب الاختصاص المكاني
- عيب الاختصاص الزمني.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين أشكال مخالفة قواعد الاختصاص الثلاثة، (* غصب السلطة* التعدي على السلطة*التطاول على السلطة)، فبالنسبة لغصب السلطة، نكون أمام هذه الحالة عندما تمارس السلطة الإدارية مثلا اختصاصا يعود للسلطة التشريعية أو القضائية، و هذا ما ينتج عنه انعدام القرار كما سنبينه بالتفصيل بعده، أما بالنسبة للتعدي على السلطة، فهي تتجسد في ممارسة أحد الخواص اختصاصا إداريا، دون أن تربطه بالجهاز الإداري أو بالاختصاص الممارس أي علاقة، كأن يقوم مواطن عادي بوضع علامات التشوير و المنع بشكل منفرد دون الرجوع إلى السلطة الإدارية المختصة، التي تمارسه في إطار الشرطة الإدارية، بينما يتمثل التطاول على السلطة، في ممارسة جهاز إداري

¹ - عبد الله طلبية : القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب كلية الحقوق، ص258.

يعرف الفقيه الفرنسي لافيرير الاختصاص بأنه القدرة القانونية التي يملكها موظف عام أو سلطة عامة ، وتخول له حق اتخاذ قرار معين في حين يأخذ الفقيه ألبير على هذا التعريف بأنه لا يجمع حالات عدم الاختصاص والتي يرتكبها أشخاص ليست لهم ولاية ولا صفة في إصدار قرارات من أي نوع بحكم أنهم لا يتمتعون بصفة الموظف العام ، لذلك فهو يقترح تعريفا أوسع للاختصاص باعتباره القدرة القانونية التي تخول اتخاذ قرارات معينة .

لاختصاص يعود لجهاز اداري آخر، كأن تمارس الجماعات الترابية اختصاصا يختص به العامل أو الوالي.

الفرع الأول: عيب الاختصاص الجسيم (غصب السلطة)

حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة غير مختصة و مؤهلة قانونا لذلك، فإننا نكون أمام عدم الاختصاص الجسيم أو غصب للسلطة، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرارا منعما¹ inexistant ، وكأنه لم يكن حيث أنه لا يترتب عنه أي حق، إلا أن بعض الظروف الاستثنائية تضي على أعمال لا تقبل في الظروف العادية كأعمال إدارية، وبالتالي لا يلتزم بها أحد ولكن اعتبارا للطابع الاستثنائي فإن الاجتهاد القضائي يسلم بوجود أعمال ذات طابع إداري يقوم بها متسلط في ظروف غير عادية، كحالة الحرب أو الكوارث الطبيعية، اعتبارا للمصلحة العامة وأحيانا يقوم شخص بعمل إداري بدل السلطة الشرعية صاحبة الاختصاص، ويقوم بذلك بنية سيئة ومع ذلك يكتسي عمله الصبغة الإدارية حماية للمواطنين الذين تعاملوا معه بحسن نية، و تسمى هذه الحالة بنظرية الموظف الفعلي ، وقد عرفت هذه الحالة التطبيق العملي لها من خلال الاجتهاد القضائي الفرنسي لاسيما من خلال حكم Montrouge مونتروج²، الصادر عن محكمة النقض والإبرام الفرنسية الصادر في 7 غشت 1883، حيث اعتبرت المحكمة العليا في هذه النازلة أن عقد الزواج الذي أبرمه شخص خاص لا ينتمي إلى سلطة البلدية التي تقوم بهذه المهمة في الزواج المدني، يعتبر هذا كعمل إداري مقبول حماية للمعنيين بهذا العقد.³

يعتبر هذا العيب من أقدم أوجه الإلغاء في القضاء الإداري و بالرغم من ظهور أوجه أخرى للإلغاء ، إلا أن عيب الاختصاص ما يزال يمثل العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام، ويجوز الدفع به خلال جميع مراحل الدعوى من الأطراف كما يمكن للجهاز القضائي إثارته كذلك دون أن يثيره الأطراف، وتجدر الإشارة إلى أن كل قرار صدر معيبا بعدم الاختصاص لا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق من الجهة المختصة⁴،

¹ - محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر ، ص181 .

² - محمود عاطف البنا : القضاء الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، سنة 1976 ، ص 140.

³ - حسن صحيح: القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 80 ، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ص 293.

⁴ - عبد الله طلبة: القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، منشورات جامعة حلب، ص 259

كما لا يجوز تعديل أو الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص لأنها مقررة بمقتضى القانون للإدارات، سواء كانت مركزية أو محلية من أجل تحقيق المصلحة العامة على المستوى الوطني والمحلي ، ولذلك فإنه على الأجهزة الإدارية المحلية منتخبة كانت أو معينة (سلطة تنفيذية) أن تحترم حدود اختصاصاتها خلال ممارسة مهامها في علاقتها بالسلطتين القضائية و التشريعية.

إن عيب الاختصاص يتحقق عندما يصدر القرار من فرد ليست له الصفة القانونية أو من موظف لا صلة له بإصدار القرار الإداري ، أو من سلطة إدارية في موضوع اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، وهي الحالة التي يتحقق فيها عيب الاختصاص الجسيم، و يترتب عن ذلك اعتبار القرار باطلا ومعدوما وفاقدا لصفته الإدارية، ولا يتحصن بفوات ميعاد الطعن، وقد عرفت المحكمة الإدارية بالرباط القرار الإداري المعلوم " بذلك القرار المشوب بعيب صارخ أو متناه في الجسامة ، و أن الطعن ضد مثل هذا القرار جائز في أي وقت دون التقيد بميعاد رفع دعوى الإلغاء.....إعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية يجعل القرار موضوع الطعن باطلا وكأنه لم يكن"¹، وتدخل إجراءات تنفيذ هذه القرارات ضمن أعمال التعدي يكون مصيرها الإلغاء هذا ما أشار إليه المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا)، في قرار لحسن بن عبد المالك السوسي بتاريخ 21 ماي 1960 الذي ألغت بموجبه الغرفة الإدارية قرار قائد الخميسات الذي أمر بإقفال مقهى لجعل حد لخلاف نشأ بين أرملة صاحب المقهى و شركائها، في حين أن الحسم في نزاع بين الخواص لا يمكن أن يتم إلا بواسطة القضاء²، وهو نفس الموقف الذي إتخذته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية أرملة طاوما دلوما حينما ألغت قرار السيد باشا مدينة أسفي معللة موقفها بأن النزاع القائم هو نزاع بين مجلس المدينة المذكورة و الطاعنة و أن هذا النزاع يدخل في اختصاص القضاء لوحده³.

وقد سار الاجتهاد القضائي على نفس النهج بعد إحداث المحاكم الإدارية، حيث صدر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء حكم عدد 436 بتاريخ 200/11/01 جاء

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 402 بتاريخ 1995/05/27 ،أشار إليه البوعيسي الحسن كرونولوجيا

الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2002ص225

² - قرار أشار إليه حسن صاحب في كتابه القضاء الإداري المغربي مرجع سابق ص 295.

³ - قرار عدد 92 بتاريخ 1960/06/18 منشورات المجلس الأعلى 1960/1957 ، ص 132.

فيه"القرار الصادر عن رجل السلطة (الوالي) باتخاذ كل إجراء ضروري لتمكين صاحب رخصة سيارة الأجرة من استرجاعها، مع وجود نزاع قائم في شأنها بين المتعاقدين أمام القضاء قرار تجاهل مبدأ فصل السلط، و يشكل اعتداء على اختصاص السلطة القضائية وجوب إلغاؤه" كما صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط، حكم جاء فيه "وحيث إن مقتضيات ظهير 1952/07/30 المتعلق بضوابط البناء لم تكن تخول السلطة المحلية العامل أو الوالي الاختصاص لاتخاذ قرار هدم البناء المخالف لضوابط التعمير، و إنما أناطت ذلك بالمحاكم ، فقرار الهدم لم يكن يتخذ إلا بناء على حكم قضائي¹، و في نفس الاتجاه صدر عن نفس المحكمة حكم بتاريخ 1995/05/04 اعتبر أن قرار هدم البناء المخالف لضوابط البناء هو من اختصاص العامل بناء على مقتضيات القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير و ليس من اختصاص رئيس الجماعة المحلية مما يكون معه القرار المطعون فيه مشوب بعيب الاختصاص و بالتالي يشكل تجاوزا للسلطة²، كما أن المحكمة الإدارية بمكناس قد تبنت نفس الموقف حينما قضت بإلغاء قرار المجلس البلدي الذي شكل موضوعه اعتداء على اختصاص القضاء فالخلط بين أعمال الضبط القضائي والضبط الإداري يفضي بالضرورة إلى تداخل السلط بعضها ببعض وفرض غرامات جزائية و تعويضية من طرف رئيس المجلس البلدي عوض فرضها من طرف المحكمة ذات الاختصاص يجعل القرار منعما و مآله الإلغاء³.

إن موقف القضاء الإداري كان واضحا بخصوص اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية، وكذلك الشأن بالنسبة للحالات التي تعتدي فيها الجهات الإدارية على اختصاصات السلطة التشريعية، ففي حكم للمحكمة الإدارية بمراكش عدد 77 بتاريخ 2000/05/10 أشارت إلى أن المشرع هو الذي تكفل بفرض أنواع الضرائب ونظم أسسها ووعاءها ،كما تكفل خاصة بتحديد الجهة التي أناط بها توزيع حصيلة بعض أنواع الضرائب وحيث أنه بالرجوع إلى الظهير المنظم

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 279 بتاريخ 12 أكتوبر، 1995، بين إيدبوشي ووالي الرباط سلا ، حكم غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 132 بتاريخ 4 ماي 1995 بين الصحراوي عزوز و رئيس المجلس البلدي لجماعة يعقوب المنصور، حكم غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، ملف عدد 97-104 بتاريخ 1999/01/20، أشار إليه البوعيسي الحسن كرونولوجيا الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2002، ص107.

لاختصاصات العامل يتضح أنه لا يتضمن أي نص يخول لهذا الأخير صلاحية البث في مدى أحقية الجماعة الحضرية أو القروية التابعة لنفوذه الترابي في الاستفادة من عائدات الضرائب والرسوم المفروضة لفائدتها.....يكون قراره متسما بعيب الاختصاص¹.
تجدر الإشارة إلى أن تدخل القضاء الإداري في هذا المجال المتعلق باعتداء السلط التنفيذية والقضائية والتشريعية على اختصاص بعضها البعض، يلعب دورا كبيرا في حماية مبدأ الفصل بين السلط، و الذي بدونه لا يمكن الحديث عن دولة الحق والقانون إلا أن ما يمكن ملاحظته هو أن المحاكم الإدارية و معها الغرفة الإدارية (بالمجلس الأعلى سابقا محكمة النقض حاليا) لم تستقر على موقف موحد في هذا المجال فمرة نجدها تأخذ بنظرية انعدام القرار و مرات تكتفي بإلغائه فقط، بينما يقتضي الموقف السليم في هذه الحالة المتعلقة بغصب السلطة، أن يعلن القضاء بأن القرار منعدم الأثر نظرا لجسامة الخطأ الذي جاء إلى حد الانعدام، و لا يقضي بإلغاء القرار لأن قرينة الشرعية لا يؤخذ بها في حالة انعدام السلطة.

الفرع الثاني: عيب الاختصاص الموضوعي

يعتبر هذا النوع من عيوب الاختصاص أقل خطورة من غصب السلطة ، ولكنه الأكثر شيوعا ، فهو لا يخرق مبدأ فصل السلط ولكنه يتجاهل توزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية المختلفة، فقيام الهيئة الإدارية أو الموظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات و الصلاحيات المخولة له ، أو امتناعه عن أداء مهام أناطها القانون صراحة له²، يتمظهر بمقتضاها عيب الاختصاص الموضوعي في شكلين: إيجابي أو سلبي.

يكون عيب الاختصاص إيجابيا عندما يصدر القرار الإداري من طرف هيئة أو موظف في اختصاص مخول لموظف أو هيئة أخرى، و هذا ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط في الحكم رقم 80 بتاريخ 2003/07/03 و الذي جاء فيه، وحيث إنه لما كان أمر الاختصاص في منح جواز السفر يعود قانونا لعامل العمالة أو الإقليم وليس مؤسسة الوالي التي وردت ضمن مقال الطاعن ، فإن هذه الأخيرة كان عليها من جهة أن تعين في مقالها بدقة العامل أو العمالة المعنيين بقرار الرفض المطلوب فيه ضمن

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش ، عدد 77 بتاريخ 2000/05/10 غ في الملف رقم 2000/48 (ح غ م)

² - محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، ص183.

نفوذ ولاية الجهة، ليتسنى استدعاءها للجواب و من جهة ثانية كان على الطاعن استصدار قرار صريح أو ضمني عن هذه العمالة المختصة ليكون هذا القرار هو القابل في حد ذاته للطعن عن طريق دعوى الإلغاء، عوض ما أسمته قرارا ضمنيا لوزير الداخلية الذي لا يختص أصلا في منح جواز السفر.

وفي حكم آخر رقم 987 بتاريخ 2003/7/31 صدر كذلك عن إدارية الرباط جاء فيه وحيث أن طلب الإذن في فتح صيدلية أو نقلها يبقى أمر البث فيه من اختصاص الأمين العام للحكومة، و أن دور السلطة المحلية ينحصر في التأكد من ملف المودع لديها¹ و القيام بقياس المسافة بين الصيدليات، وتضمن ملاحظاتها بالملف سواء كانت إيجابية أم سلبية وإرساله إلى الأمانة العامة للحكومة التي تبقى لها صلاحية دراسة الملف و الملاحظات المتضمنة به².

ويدخل في عيب الاختصاص الموضوعي كذلك التناول أو تجاوز بعض الاختصاصات المفوض فيها سواء لموظف أو لهيئة أو مؤسسة أخرى ، فإذا تم إثبات هذا التجاوز فإن مصيره يكون الإلغاء و قد يتطلب الأمر في بعض الحالات التعويض، وصدر في هذا الإطار حكم عن المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 1623 بتاريخ 2006/12/26 جاء فيه وبما أن صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية يمارسها رؤساء المجالس الجماعية باستثناء تلك التي نص القانون على ممارستها من طرف السلطة الإدارية المحلية، وهي صلاحيات بطبيعتها غير قابلة للتفويض لأشخاص القانون الخاص ، وقد سارت المحكمة الإدارية على نفس النهج حين قضت بأن القرار الصادر عن أحد نواب رئيس المجلس الجماعي دون تفويض من هذا الأخير يعتبر قرارا صادرا عن سلطة غير مختصة³.

وحيث إن عدم قانونية تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية المتعلقة بتنظيم ومراقبة الوقوف على الطريق العام ، يجعل الأعمال التي قامت بها الشركة المدعى عليها في هذا الإطار والمتعلقة خاصة بضبط المخالفات و تحرير المحاضر وما شابهها أعمالا غير مشروعة لعدم إمكانية تفويضها أصلا.

¹ - أحكام أشارت إليها الأستاذة ملكية الصروخ، في كتاب، مشروعية القرار الإداري، مرجع سابق ، ص 108 .

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) عدد 701 بتاريخ 2002/7/4 ق غ م .

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2-2000 صادر بتاريخ 2000/01/06 ،أورده عبد الواحد القرشي : القضاء الإداري ودولة الحق و القانون، الشركة المغربية للتوزيع و النشر، سنة 2009 ، ص90.

ويعد من قبيل عيب الاختصاص الموضوعي تجاوز السلطة لصلاحياتها، و هذا ما أكدته كذلك إدارية الرباط في حكما رقم 2131 بتاريخ 007/10/25 والذي أشارت فيه إلى أن تداول المجلس الجماعي في مسائل غير مدرجة في جدول الأعمال النهائي، مخالف لمقتضيات المادة 59 من القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، مما يتعين إلغاء المقرر المتخذ بشأنها¹.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري مدعو كذلك في إطار مراقبته لعيوب المشروعية المتعلقة بالاختصاص بالبث في طلبات الإلغاء في حالة عدم احترام قاعدة توازي الشكليات، بمعنى أن من يملك اختصاص التعيين هو نفسه من يملك سلطة التأديب، فالموظف المعين بظهير مثلا لا يمكن عزله إلا بمقتضى ظهير شريف ، و إذا صدر قرار من جهة إدارية معينة بممارسة حق من الحقوق أو الترخيص في ممارسته فإن هذه الجهة هي التي تملك صلاحية إعادة النظر في الترخيص أو وقفه أو سحبه .

وعموما يمكن تصور أوجه هذا العيب إما من خلال اعتداء السلطة التابعة على اختصاصات السلطة العليا من خلال عيوب ممارسة التفويضات في الاختصاص والتوقيع، ويمكن أن نمثل لذلك بحالة اعتداء رئيس مجلس جماعي أو عامل عمالة على إحدى اختصاصات وزارة الداخلية و قد صدر في هذا الإطار قرار عن المجلس الأعلى وجاء فيه " إن عمال صاحب الجلالة ملزمون بالسهر على تطبيق الظهائر والقوانين وبتنفيذ قرارات و تعليمات الحكومة بالإقليم والعمالة، ويعد قرار منع الطاعن من فتح مؤسسة وفق ما أمر به قرار وزير النقل تطاولا على سلطة الوزير²، كما يمكن أن تظهر أشكال هذا العيب من خلال اعتداء السلطة العليا على اختصاصات السلطة التابعة³،

1 - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ،رقم 2131، بتاريخ 2007/10/25، حكم أشار إليه عبد الواحد القرشي، نفس المرجع السابق، ص 98.

2 - قرار المجلس الأعلى، في الملف عدد 7085-87 الصادر بتاريخ 1988/06/02 أشار إليه البوعيسي الحسن، كرونولوجيا الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية ، مطبعة النجاح الجديدة ،الدار البيضاء ، سنة 2002 ، ص148.

3 - يرتبط التفويض الاداري بالموازاة مع الاختصاص الاداري الذي يعتبر وظيفة إدارية يعهد بها القانون لسلطة معينة لمباشرتها في الحدود المرسومة لها.

ولهذا فإن صاحب الاختصاص الأصل يلزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه، و لا يجوز له أن يفوض غيره في ممارسة اختصاصه، إلا في إطار ضوابط قانونية يجيزها القانون صراحة إلا إذا كنا في ظل ظروف استثنائية. وذلك لما يترتب عليه من آثار سواء في: تحديد مسؤولية و سلطات كل من الأصل المفوض و المفوض اليه وما ينجم عن ذلك من جزاءات قانونية. لقد استقر الفقه و القضاء الإداريين على ان التفويض باعتباره قرارا إداريا صادرا بالإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الأصل، يشترط لصحته و شرعيته من الناحية القانونية عدة شروط ، قد تتحد أو تختلف في كل من تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع ، و من ثم فالمقارنة بين نوعين التفويض تقتضي بيان أوجه الشبه و أوجه الاختلاف.

أوجه التشابه من الناحية الموضوعية : الاستناد إلى نص قانوني يأذن به الأصل ، حيث لا تفويض بدون نص يجيزه صراحة و بوضوح ، إذ لا يمكن افتراضه ،و أن يكون جزئيا بحيث لا يشمل كل اختصاصات المسندة للأصل

وهي الحالة التي يمارس فيها الوالي أو العامل اختصاصات رئيس المجلس الجماعي رغم عدم وجود إحدى الحالات التي تخول له التدخل بمقتضى سلطة الحلول ، كما يمكن تصور هذا العيب في إطار اعتداء جهة إدارية على اختصاصات جهة أخرى موازية كأن يمارس أحد رؤساء الجماعات أعمال إدارية تدخل في إطار اختصاص الجماعة المجاورة أو أن يصدر عامل عمالة قرارات تهم عمالة أخرى ، وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري عمل في هذا الإطار على حماية اختصاصات السلطة المنتخبة من السلطة المعينة ، و قد صدر عن المجلس الأعلى قرار بهذا الشأن و جاء فيه، " إن قرار الباشا المشمول بدفتر للشروط والمنشئ لشبكة للنقل الجماعي تسند إلى مقولة واحدة خاضعة للالتزامات من أجل تبرير المصلحة العامة يعتبر قرارا صادرا عن جهة غير

لأن ذلك يعد تنازلا و هو غير مباح كما يشترط أن يكون في حدود النص الإذن به من حيث الأشخاص المفوض إليهم و الموضوعات و أن يصدر قرار التفويض قبل البدء في ممارسة الاختصاص المفوضة. من الناحية الشكلية :باعتبار التفويض قرارا إداريا فإنه يشترط لصحته توافر الشروط أساسية و جوهرية كالكتابة والتسبب و التاريخ و التوقيع و احترام الإجراءات و الشكليات الجوهرية كالنشر و التبليغ. أوجه الاختلاف :يمكن إبراز أهم أوجه الاختلاف فيما يلي: من حيث سلطة المفوض الأصل نحو المفوض إليه:

تفويض الاختصاص تصرف حاجز يمنع الأصل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض و لا يجوز استرجاع ذلك إلا بإنهاء التفويض ، سواء بإرادة المانع الصريحة ، أو حكما بإزالة الصفة عن المانع أو الممنوع له الاستقالة او الوفاة الخ و التصرفات التي تجرى من طرف المفوض له خلال إزالة الصفة القانونية على المانع يمكن إدراجها ضمن أعمال الموظف الفعلي.

في حين أن التفويض في التوقيع لا يمنع الأصل من مشاركة المفوض إليه في التوقيع حتى في الحالات التي فوضت إلى المفوض إليه فالوالي أو العامل أ يمكنه التوقيع على ما تم تفويض التوقيع بشأنه إلى الكاتب العام وكذلك رئيس المجلس الجماعي يمكنه أن يوقع مع نوابه فيما فوض لهم من اختصاصات . فالمفوض إليه يخول بالتوقيع نيابة عن رئيسه و باسمه و لحسابه و تحت رقابته و مسؤوليته.

تفويض الاختصاص موضوعي و ليس شخصي كما هو الحال في التوقيع أي تفويض الاختصاص يمنح إلى مرسوم يحدده القانون (وزير الداخلية إلى الوالي أو العامل ، حسب الأحوال ،أو هيئة بصفته الوظيفية و ليس الشخصية على عكس تفويض التوقيع فهو شخصي يقوم على أساس العلاقة بين المفوض و المفوض إليه.

من حيث المسؤولية : أن ترتيب المسؤولية في حالة التفويض تختلف بين التفويض الاختصاص و تفويض التوقيع. ففي التفويض الاختصاص يعتبر المفوض إليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له ذلك ان القرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرار المفوض فإذا ما فوض وزيرا جزء من اختصاصه الى الوالي فان القرار هنا هو قرارا ولائيا و ليس قرارا وزاريا و من ثم فان المسؤولية تقع على عاتق الوالي ، و يكون قراره معرضا لدعوى الالغاء أمام المحاكم الإدارية.

أما في تفويض التوقيع : فان المسؤولية المدنية الناجمة عن الأضرار التي تلحق الغير من جراء الأعمال الموقع عليها بناء على تفويض فإنها تتصرف إلى الأصل باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض و لحسابه وتحت رقابته و مسؤوليته اللهم إلا ما يتعلق منها بالمسؤولية الجزائية و يترتب على هذه العلاقة بين المفوض والمفوض اليه في التوقيع باعتبار القرارات الموقع عليها من طرف المفوض إليه قرارات صادرة عن المفوض. وتأخذ مرتبة مكانته في السلم الاداري و من ثم تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر دعوى الالغاء.

مختصة و يدخل في صلاحيات المجلس الجماعي ورئيسه، وليس في صلاحيات السيد الباشا¹.

أما بالنسبة لعيب الاختصاص السلبي، فيمكن تصوره عندما تمتنع سلطة إدارية عن ممارسة اختصاصها، كأن يمتنع رئيس المجلس الجماعي عن القيام بأعمال التدبير الإداري المخولة له قانونا فيسند اختصاصه إلى هيئة أخرى، فمجال التفويض المسموح به لرئيس المجلس الجماعي يقتصر على التوقيع دون الاختصاص، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية إلا أنه من الناحية العملية فإن بعض رؤساء المجالس الجماعية يفوضون عمليا بعض اختصاصاتهم لفائدة المجلس الجماعي، لإشراك أعضاء المجلس في تحمل المسؤولية السياسية عندما يتعلق الأمر ببعض القرارات التي من شأنها أن تخلق ردود فعل سلبية لدى فئة من المواطنين أو الرأي العام المحلي، وتداول المجلس في مسألة يختص بها الرئيس يعتبر خرقا لقواعد الاختصاص ويترتب عليه بطلان المقرر المتخذ، ومن الأمثلة العملية على ذلك نورد المقرر التالي: " قرار المجلس القروي لجماعة أولاد ميمون (بعمالة زواغة مولاي يعقوب) المجتمع في إطار دورته العادية لشهر فبراير 1999 المنعقدة بتاريخ 9 مارس من نفس السنة الموافقة بالإجماع على تفويض مهام ضابط الحالة المدنية وتصحيح الإمضاء والنسخ المطابقة للأصل للسيد.....، إن مثل هذه المقررات يكون مصيرها الإلغاء نظرا لكونها مشوبة بعيب الاختصاص السلبي و المتمثل في إمتاع الرئيس في ممارسة أحد اختصاصاته الأصلية².

الفرع الثالث: عيب الاختصاص المكاني

تمارس بعض الهيئات الإدارية اختصاصاتها التي تغطي وتمتد على صعيد الدولة ككل، مثل رئيس الحكومة و الوزراء إلا أن هناك بعض الهيئات الإدارية الأخرى لا تتوفر على نفس الانتشار و التغطية الترابية، إذ أن اختصاصاتهم تمارس بشكل محدود في المكان المحدد لهم بمقتضى القانون، فكل من الولاية أو العمال أو البشوات أو رؤساء الجماعات الترابية لا يحق لهم ممارسة مهامهم الإدارية إلا في الحدود الجغرافية للمنطقة

¹ قرار المجلس الأعلى ، عدد 226 صادر بتاريخ 19/06/1962 ، منشور بمجلة الإشعاع عدد 9، يوليوز 1993 ص، 150.

² حمدات لحسن: القضاء الإداري المغربي ودوره في حماية الموظف العمومي، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، وحدة تدبير الإدارة المحلية، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، سطات، السنة الجامعية ، 2010/2011، ص : 38.

الواقعة تحت نفوذهم، وكل خروج عن هذا المجال في إطار الممارسة و التدبير الإداري يعرض ما نتج عنه من قرارات إلى الإلغاء، نظرا لكون هذه الأخيرة مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.

وحالات عدم الاختصاص المكاني ليست كثيرة الحدوث في الواقع، وترجع عادة إما إلى عدم دقة تحديد الدائرة المكانية لممارسة الاختصاصات الإدارية و التغييرات التي تطال التقطيع الترابي، و إما إلى تغيير الأفراد لمحل إقامتهم من دائرة اختصاص مكاني إلى أخرى دون إبلاغ السلطات الإدارية المختصة بذلك، وقد تطرق القضاء الفرنسي لهذه الحالة من خلال قضية perrin حينما أصدر أحد المحافظين قرارا خاصا بالحجز الإداري لعدد من الأفراد الذين لم يعودوا يقطنون بمحافظته في الحكم الصادر بتاريخ 1951/1/27 ، وهو نفس التوجه حينما قامت لجنة إدارية بضم الأراضي التابعة للقرى المجاورة في قضية dame veuve thomas في الحكم الصادر بتاريخ 1955/1/31¹.

الفرع الرابع: عدم الاختصاص الزمني

يقصد به صدور قرار خارج مدة تقلد الاختصاص، أي أن يزول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية ، و هذا يعني أن النشاط الإداري للهيئات الإدارية المحلية سواء كانت منتخبة أو معينة محدودة بحقبة زمنية معينة ، وبعد انتهاء هذه المدة لا يجوز الاستمرار في ممارسة نفس الاختصاصات و المهام .

ويمكن أن يأخذ عيب الاختصاص الزمني إحدى الشكليات التالية: عيب عدم الاختصاص الناجم عن مزاولة نشاط إداري من قبل هيئة لم تخول لها بعد سلطة ممارسة سلطها، كأن يصدر رئيس مجلس جماعي قرار يدخل في إطار إحدى اختصاصاته المتعلقة بالشرطة الإدارية (المتعلقة بالمنع أو الترخيص) مباشرة بعد إعلان النتائج، قبل تنصيبه ومرور مراسيم نقل السلط ، أما الشكل الثاني فيتجلى في اتخاذ قرارات معينة بعد انتهاء المدة المحددة لاتخاذها بموجب نصوص قانونية صريحة، ففي مثل هذه الحالات يعد القرار باطلا لعيب عدم الاختصاص الزمني، و هذا ما أقره المجلس الأعلى في قضية شركة المياه المعدنية أولماس الدولة و الذي كان يستند إلى ظهير 21 نوفمبر 1957، الذي يسمح بتطبيق عقوبات إدارية على مرتكبي مخالفات قانون الأسعار خلال مدة ستة أشهر قابلة للتجديد بمرسوم ، و بالتالي فإن المخالفات المرتكبة بعد انصرام مدة

¹ - عبد الله طلبة: القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص: 270.

الستة أشهر دون صدور مرسوم يحدد فترة جديدة، لا يمكن أن يصدر بشأنها عقوبات إدارية و بذلك تصبح قرارات العقوبات المتخذة في هذه الحالة غير مشروعة لأن اختصاص السلطة التي أصدرتها لم يبقى معمولاً بها¹.

المطلب الثالث: عيوب المشروعية الخارجية التي تطل القرار

الإداري الترابي المتعلقة بالشكل

يُعدّ عيب الشكل والإجراءات سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، وذلك عند تجاوز السلطة الإدارية الشروط والإجراءات التي يوجب القانون أو المبادئ العامة إتباعها في إصدار قراراتها²، وتعد هذه الشكليات و الإجراءات من الضمانات المهمة بالنسبة لكل المتعاملين مع الإدارات مركزية كانت أو محلية ، ويقصد بعيب الشكل إهمال أو نسيان الإجراءات و الشكليات التي يجب أن يخضع لها القرار الإداري قانوناً لإكماله وإتمامه³، أو الحالات التي تتعامل فيها الإدارة مع هذه الشكليات بكيفية غير سليمة⁴ irrégulière وكان عيب الشكل في منتصف القرن التاسع عشر مندمجا بدوره في عيب الاختصاص و في نهاية القرن 19 أصبح ينظر إليه على أنه عيب مستقل⁵، وتهدف قواعد الشكل إلى كفالة حسن سير المرفق العام وحماية مصالح الافراد فهي من ناحية تمنع التسرع و الارتجال وتحمل الإدارة على التروي و التدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة بما يضمن إصدار قرارات سليمة ،إلا أن هذه العناصر لا يجب أن تجد الإدارة نفسها بمقتضاها مكبلة ومقيدة بسلسلة طويلة من الإجراءات كلما أرادت اتخاذ قرار إداري معين ولا أن يترتب البطلان على مخالفة إجراء ما مهما كان ثانوياً، وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن بين الحفاظ على المصلحة العامة و حماية الحقوق والحريات الفردية عن طريق احترام الشكل و الإجراءات وعدم عرقلة النشاط الإداري وتجنباً لهذه التعقيدات استقر القضاء على أن مخالفة الشكل لا تؤدي دوماً إلى إلغاء

¹ - قرار أشارت إليه ، مليكة الصروح ،في كتابها مشروعية القرار الإداري، مكتبة دار القدس، طبعة سنة 2011، ص113.

² - كريم كشاكش: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ،مقال منشور بمجلة المنار، المجلد 12، العدد 3 ، لسنة 2006 ، ص 467.

³ - محمد ياسين آل يسين: القانون الإداري ، مرجع سابق، ص 302.

⁴ Gustave Pesier,: Contentieux administratif, 9ème édition, Dalloz 1995, p156

⁵ - الشرقاوي سعاد : المنازعات الإدارية ، دار النهضة العربية ،1976، ص 293.

القرار خشية عرقلة سير الإدارة خصوصا عندما تكون هذه الإجراءات معقدة بشكل لا مسوغ له.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ في قضية anduran حيث حكم بالإبطال دون تعويض و الشواهد المماثلة في القضاء الفرنسي كثيرة و متنوعة فتطبيقا لفكرة الأشكال المستحيلة رفض مجلس الدولة في 22 أكتوبر 1956، في قضية BAILLET الإلغاء لاستحالة احترام شرط الاستشارة المسبقة بسبب رفض الهيئة الاستشارية الاجتماع لإبداء رأيها وقراره الصادر بتاريخ 27 أبريل 1995 الذي رفض فيه الإبطال في قضية navarro لاستحالة طلب رأي الرئيس في احد مرؤوسيه، نظرا للعداوة الشديدة التي يكنها له وكذلك قراره الصادر بتاريخ 7 أبريل 1995 في قضية zubert الذي شدد فيه على أن تحرص الإدارة على صحة الاستشارة و قانونيتها و أن تمنع الأشخاص الذين لهم مصلحة بالموضوع من المشاركة في المداولة وأن تكون استشارة حقيقية وليست شكلية فقط ،و إذا كانت الاستشارة إجبارية وحصلت عليها الإدارة ثم أدخلت على القرار تعديلات جديدة فيجب أن تعرضه على الهيئة الاستشارية مرة ثانية وفي هذا المعنى صدر قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 9 أكتوبر 1998¹.

لقد استقر الفقه و القضاء الإداريين على مجموعة من العناصر الشكلية المطلوبة في القرار الإداري، حيث تم التمييز بين عناصر يمكن اعتبارها جوهرية و أخرى ثانوية يختلف تعامل القضاء الإداري معها حسب ظروف القضية و النصوص القانونية المنظمة لها، و عليه فالقرار الإداري يمكن أن يكون مكتوبا أو شفويا (الفرع الأول) كما أنه يجب أن يكون حاملا لتاريخ صدوره (الفرع الثاني) و من الضروري توقيعه (الفرع الثالث) بالإضافة لتعليقه (الفرع الرابع) و محترما لمساطر صدوره (الفرع الخامس).

وتبقي للإدارة كقاعدة عامة السلطة التقديرية في اختيار الشكل المناسب للقرار الإداري، ولا يملك القضاء أن يفرض على الإدارة كتابة قراراتها الشفوية ماعدا إذا نص القانون على خلاف ذلك، و هذا ما أكدته إدارية الرباط في القرار رقم 97/1 بتاريخ 1997/1/8 و الذي جاء فيه إذا نص القانون صراحة على ضرورة إصدار بعض أنواع القرارات الادارية بشكل معين بالذات، فإن الإدارة في هذه الحالة تتنفي سلطتها التقديرية في اختيار الشكل و تصير ملزمة بإتباع الشكل الذي فرضه القانون دون غيره من

¹ - أحميدة هنية: عيوب القرار الإداري، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، ص ص 51-52.

الأشكال، و في حالة العكس فإن قرارها يصبح قابلا للإلغاء لمخالفته للشكل القانوني الواجب احترامه.

الفرع الأول: كتابة القرار الإداري

يمكن أن تصدر الجهات الإدارية قراراتها في أي شكل ترتئي أنه سيعبر عن إرادتها، فقد يكون القرار مكتوبا و قد يكون شفويا¹، كما يمكن أن يكون ضمنيا يستشف من سكوت الإدارة خلال أجل معين دون أن تجيب المواطنين على طلباتهم أو تظلماتهم لا بالرفض و لا بالإيجاب²، و في هذا الإطار صدر عن المجلس الأعلى قرار جاء فيه، بأن طلبات الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة توجه ضد مقررات السلطة الإدارية وكذلك ضد الرفض الضمني لكل طلب على شرط أن يثبت المعني بالأمر عرض طلباتهم و تعرضاتهم على الإدارة و سكوت هذه الأخيرة عنها³.

فقد تصدر القرارات الإدارية في شكل ضمني، بمعنى أن سكوت الإدارة يعتبر كقاعدة عامة قرارا بالرفض، مثال: "بالتزام الإدارة للصمت عن الطلبات الموجهة إليها قصد الحصول على حق أو إذن أو ترخيص يشكل قرارا إداريا بالرفض يكون قابلا للطعن، ولكن في بعض الحالات تقتضي بعض النصوص اعتبار سكوت الإدارة بمثابة

¹ - أنظر قرار المجلس الأعلى، عدد 179 بتاريخ 1987/7/23 في قضية ورثة العاقل، ضد السيد عامل سلا ، وجاء فيه " ليس شرطا أن يكون القرار مكتوبا فقد يكون شفهيا ، لأنه لا يوجد أي نص قانوني يمنع على الإدارة اتخاذ أمر شفوي و القيام بتنفيذه ، مادام المعني بالأمر يتمتع بحق الطعن في الأمر الشفوي عن طريق دعوى الإلغاء أمام المحاكم المختصة" .

² - أنظر المادة 23 من القانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية بالمغرب - يجب أن تقدم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل ستين يوما يبتدئ من نشر أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعني بالأمر .

- ويجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا، قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، تظلمًا من القرار إلى مصدره أو إلى رئيسه، وفي هذه الصورة يمكن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ستين يوما يبتدئ من تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كليا أو جزئيا .

- إذا التزمت السلطة الإدارية المرفوع إليها التظلم الصمت في شأنه طوال ستين يوما اعتبر سكوتها عنه بمثابة رفض له، وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تصدر قراراتها بتصويت أعضائها فإن أجل ستين يوما يمد، إن اقتضى الحال ذلك، إلى نهاية أول دورة قانونية لها تلي إيداع التظلم .

- إذا كان نظام من الأنظمة ينص على إجراء خاص في شأن بعض الطعون الإدارية فإن طلب الإلغاء القضائي لا يكون مقبولا إلا إذا رفع إلى المحكمة بعد استنفاد هذا الإجراء وداخل نفس الآجال المشار إليها أعلاه .

- إذا التزمت الإدارة الصمت طوال ستين يوما في شأن طلب قدم إليها اعتبر سكوتها عنه ما لم ينص قانون على خلاف ذلك بمثابة رفض له، وللمعني بالأمر حينئذ أن يطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوما يبتدئ من انقضاء مدة الستين يوما المشار إليها أعلاه .

- لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل .

³ - قرار المجلس الأعلى عدد 16 بتاريخ 1960/02/19 أروده عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري و دولة الحق و

قرار ضمنى ايجابى وليس رفضاً"، مثال: المادة 48 من القانون المتعلق بالتعمير تنص على انه "في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها .

و يمكن أن نبدي في هذا الإطار ملاحظة تتعلق بتعامل القضاء الإداري مع شكلية القرار المطعون فيه أمام القضاء وخاصة مقتضيات الفصل 355 من قانون المسطرة المدنية¹، التي تشترط إرفاق مقال الافتتاحي للدعوة بنسخة من القرار المراد الطعن فيه بالإلغاء، حيث بدأ يقبل النظر في قضايا دون إرفاق المقال الافتتاحي بالقرار المطعون فيه و هو التوجه الذي أقره المجلس الأعلى بالقرار المؤرخ في 20 يناير 1967 وجاء فيه "إن طبيعة القرار الشفوي تحول دون تمكن الطاعن من إرفاق عريضة الطلب بنسخة من القرار طبقاً للقانون"²، غير أن كونه بإمكان القضاء التأكد من وجود قرار شفوي و مدى احترام إصداره و هذا ما قرره المجلس الأعلى حيث صرح أن كون رئيس المصلحة أشعر شفويا لكن بصفة دقيقة وكاملة مرؤوسه بمضمون المقرر الإداري، يجعل من هذا الإشعار تبليغا للقرار المذكور ويسري الأجل لتقديم التظلم الإداري المسبق ابتداء من التاريخ الذي حصل فيه مثل هذا الإشعار.

إلا أنه يمكن أن يثار نزاع حول مضمون القرار الشفوي و هو ما يوضحه قرار المجلس الأعلى في قضية محمد بن عبد الله الوجدي ضد باشا مدينة مكناس الذي أكد أن دعوى الإلغاء المرفوعة من طرف الطاعن موجهة ضد مقرر إداري شفوي لم يتفق المتنازعان على مضمونه، فهو حسب المدعي يقضي بسحب الرخصة المذكورة بينما تدعي الإدارة أنه مجرد إعلام بنيتها اتخاذ قرار ينظم استعمال هذه العربات في المستقبل،

¹ - يجب أن تتوفر في المقال تحت طائلة عدم القبول:

بيان أسماء الأطراف العائلية والشخصية وموطنهم الحقيقي؛
ملخص الوقائع والوسائل وكذا المستنتاجات.

يجب إرفاق المقال بنسخة من الحكم النهائي المطعون فيه وإلا طلبتها كتابة الضبط من المحكمة التي أصدرته؛
يجب تحت طائلة عدم القبول:

*1- إرفاق المقال إذا كان الأمر يتعلق بالطعن في مقرر إداري من أجل التجاوز في استعمال السلطة بنسخة من المقرر المطعون فيه؛

*2- إرفاقه علاوة على ذلك بنسخة من المقرر الذي يرفض طلب التظلم الأولي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل 360 أو بمستند يثبت تقديم الطلب المذكور إذا كان قد قدم.

² - قرار أورده بنوار عبد الفتاح: قانون المحاكم الإدارية مطبعة دار السلام، لسنة 1994، ص 62.

مما يجعل طلب الإلغاء المقدم من لدن الطاعن لا موضوع له،¹ ففي مثل هذه الحالة يفترض أن يبادر الطاعن إلى مطالبة المحكمة بالإشهاد على عدم إصدار الإدارة لأي قرار يقضي بسحب الرخص المذكورة، وتجدر الإشارة إلى أن بعض الأنشطة الإدارية لا يمكن ممارستها إلا بواسطة قرارات إدارية صريحة واضحة و مكتوبة مثل قرارات التعيين و النقل و الإلحاق فلا يمكن الاكتفاء بالقرار الشفوي، لأن مثل هذه الحالات تؤثر في المركز القانوني للمعني بالأمر و ترتب أثاراً لاحقة يستحسن أن يكون القرار فيها مكتوباً، ففي بعض الحالات التي يتم فيها تغيير الرئيس مصدر القرار، بسبب إقالة أو وفاة أو الحالات التي يكون فيها مصدر مثل هذه القرارات ليس له تواصل مباشر مع المعني بالقرار أو بينهما مخاطب آخر يكون فيها الامتثال لمثل هذه القرارات فيه مجازفة و عدم أمان، و قد صدر في هذا الإطار حكم عن المحكمة الإدارية بمكناس في الملف عدد 3/98/56 وجاء فيه " الأصل في قرارات التعيين والنقل والإلحاق يجب أن تكون مكتوبة فلا يكتفي بالإخبار الشفوي في مثل هذه الحالات من طرف مسؤول أدنى درجة من مصدر القرار²، وتجدر الإشارة إلى أن القضاء لا يمكن أن يفرض على الإدارة كتابة قرارها الشفوي و قد صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط عدد 01 بتاريخ 1997/01/08 وجاء فيه " لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك وبالتالي لا يمكن للقضاء أن يفرض على الإدارة كتابة قراراتها الشفوية³.

كانت هذه أهم المميزات الشكلية المتعلقة بكتابة القرار الإداري من عدمه وكيفية تعاطي القضاء الإداري معها، فما هو موقفه إذن من شكلية تأريخ القرار؟.

¹ - قرار المجلس الأعلى، رقم 57 بتاريخ 1967/7/20، أورده عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري و دولة الحق و القانون، مرجع سابق ص95.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، في الملف عدد 3/98/56، صادر بتاريخ : 1998/10/14، حكم منشور، بمجلة الإشعاع العدد 19 ص211.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد 01 بتاريخ، 1997/01/08 أورده عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري و دولة الحق و القانون ، مرجع سابق ص95.

أنظر كذلك حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، بتاريخ 1997/01/08 في الملف الإستعجالي رقم 97/1 أورده الأستاذة مليكة الصروخ في كتابها مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص122.

الفرع الثاني: تاريخ اتخاذ القرار

إن ذكر تاريخ صدور القرار يترتب عليه آثار عملية عامة، سواء بالنسبة للجهة مُصدرة القرار أو لمن يمسه القرار، إلا إن عدم تضمين القرار الإداري لتاريخ إصداره لا يعتبر شكلية يؤدي غيابها أو الخطأ فيها إلى بطلان القرار الإداري، فقد استقر القضاء الإداري على أن غياب تاريخ القرار لا يؤدي بذاته إلى بطلانه، فهي شكلية ثانوية بحثة ما لم يؤد تاريخ القرار إلى اكتشاف عيب آخر كعيب عدم الاختصاص، أو مخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فيقرر القضاء الإداري إلغاء القرار¹، وقد أتيح للمحاكم الإدارية بالمغربي مراقبة توفر القرار الإداري على شكلية التاريخ ومدى مساس غياب هذا الشرط الشكلي بمصالح و حقوق المتعاملين و المرتفقين مع الإدارة، وقد جاء في حكم صدر عن إدارية مراكش " إن القرار الصادر عن السيد الوالي والقاضي بهدم منزل الطاعن داخل أجل لا يتعدى 15 يوما من تاريخ اتخاذ القرار مع أن هذا الأخير لا يتضمن أي تاريخ ، ولذلك يتعذر احتساب الآجال المنصوص عليه بنفس القرار²، و تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية المذكورة قد ألغت القرار المشار إليه أعلاه ، بناء على عدم احترام مسطرة إتخاذ القرار و قد عززت نفس المحكمة موقفها من خلال حكم آخر في الملف رقم 2000/118 وجاء فيه" و حيث يحدد الفصل 23 من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية المدة التي يمكن خلالها للمتضرر من قرار إداري يعنيه أن يتقدم بتظلم إداري بشأنه إلى مصدره أو إلى السلطة الأعلى منه في شهرين من تبليغه إليه ثم الطعن فيه خلال الشهرين المواليين لتلقي المدعي رغم إنذاره بالإدلاء بمقرر توقيفه عن العمل أو نسخة منه أو بيان تاريخ صدوره ، إلا أنه لم يدلي بأي شيء مدعيا أنه تعذر عليه حتى بيان تاريخ توقيفه عن العمل وحيث بناء عليه و نظرا لعدم تمكن المحكمة من احتساب اجل الطعن فإنه يتعين التصريح بعدم القبول³.

¹ - كريم كشاكش: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مقال منشور بمجلة المنار، المجلد 12 العدد3، لسنة 2006 ص483

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 12 بتاريخ 2001/01/31 ، في الملف عدد 2000/136، حكم غير منشور.

³ حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 16 بتاريخ 2001/02/07 ، في الملف عدد 2000/118 ،حكم غير منشور.

يعتبر تاريخ إتخاذ القرار من الشكليات اللازمة لاتخاذ القرار إلا أن عدم نشر القرار وتأريخه لا يؤثر على صحة القرار وإنما على عدم إمكانية الإحتجاج به على الغير إذ لا يمكن ذلك إلا من تاريخ نشره .

يثار في هذا الإطار تساؤل حول جواز تصحيح رقم وتاريخ القرار الإداري ، فالأصل هو أن الإلتزام اللاحق للشكل لا يغطي عيب الشكل من حيث المبدأ ولكن هناك حالات يغطي فيها عيب الشكل و منها حالة الإهمال المادي كتوقيع محضر بعد تصديقه، و هذا ما يحيلنا على شكلية توقيع القرار ويطرح أمامنا عدة تساؤلات حول هذا الشرط وكيفية تعامل القاضي الإداري معه.

الفرع الثالث: توقيع القرار الإداري

تقتضي القاعدة العامة أن يصدر القرار الإداري حاملا لتوقيع مصدره سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أم لا وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصداقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات¹، وقد تم تعريف التوقيع بأنه اسم شخص مكتوب في أسفل القرار بخط يده من شأنه الدلالة على الجهة التي أصدرته، والتأكيد على صحة و سلامة مضمونه و قبول تحمل المسؤولية المترتبة عنه²، وعليه تصبح بمقتضى ذاك القرارات الإدارية سارية المفعول ابتداء من توقيعها.

1- اتجاه الإدارة: فيسري مفعول القرار ابتداء من اللحظة التي وقع فيها وبالتالي يجب على الإدارة احترام هذا الشكل ويجب في نفس الوقت العمل على تطبيقه.

2 - اتجاه المدارين و المرتفقين : لحظة سريان مفعول القرار ابتداء من لحظة

توقيعه كذلك ولكن ليس لها نفس الأهمية لان تطبيق القرار رهين بسريان مفعوله ولكن غير قابل للتطبيق لان التطبيق رهين بالإشهار.

القرارات الإدارية الفردية الايجابية يسري مفعولها ابتداء من توقيعها أي دون انتظار إشهارها.

بالنسبة للقرارات السلبية تطبيقها رهين بسريان مفعولها ولكن رهين بالإشهار كذلك، ويتخذ الإشهار أحد الشكلين: نشر القرارات التنظيمية أو تبليغ القرارات الفردية.

¹ محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق، ص 193.

² Zakraoui Mohamed : Décentralisation territoriale et développement socio économique cas de France et du Maroc, thèse de doctorat, faculté des sciences juridiques économiques et sociales Agdale, Rabat ;2000/2001, p 49 .

أما فيما يتعلق بالآثار القانونية للقرار يمكن أن لا تتزامن مع سريان مفعول القرار وذلك إما في تاريخ سابق لسريان المفعول (القرار و الأثر الرجعي)، أو في تاريخ لاحق بالنسبة لسريان المفعول (القرار السابق لأوانه) ، يعتبر القرار ذو الأثر الرجعي مبدئياً قراراً غير مشروع لأنه يمس بمبدأ رجعية القوانين ولأنه يعتبر تطاولاً على الاختصاص الزمني لسلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى بالإضافة إلى هذا فهو يمس بالاستقرار القانوني الذي يحمي المدارين حتى لا يفقدوا الثقة على استقرار حقوقهم وكذلك تمس بمصادقية الإدارة¹، لكن مع ذلك يمكن القبول بالقرار الإداري ذي الأثر الرجعي، بل أكثر من ذلك يمكن اعتباره مقبولاً، في الحالات التي يكون فيها الإجراء المتخذ لصالح المدار والمرتفق، ويعتبر القرار ذو الأثر الرجعي إلزامياً بالنسبة للقرارات المتخذة في حالة صدور حكم قضائي، وذلك لتصحيح الأوضاع الخاطئة في الماضي وإرجاع الوضعية القانونية إلى حالتها الأصلية نتيجة الطعن بالإلغاء.

يعتبر القرار السابق لأوانه غير مشروع لأنه يعتبر تطاولاً على الاختصاص الزمني لسلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى، ولكن بالرغم من هذا المبدأ يعتبر القرار السابق لأوانه ممكناً بالنسبة للقرارات التنظيمية على اعتبار أنه يمكن دائماً نسخها ولا تنقيد خلف السلطة التي أصدرتها، بالنسبة لبعض القرارات حين يبرر السبق مبدأ استمرار المرفق العمومي.

يعتبر التوقيع واحداً من أهم الإجراءات الشكلية الجوهرية فقد أكد المجلس الأعلى في أحد قراراته على أن " كل قرار إداري لا يحمل أي توقيع لا يكون قابلاً للتنفيذ إلا بعد توقيعه من طرف السلطة الإدارية المختصة بغض النظر عن أي إجراء بالإشهار"²، و يجب أن يكون التوقيع بالشكل المطلوب قانوناً و إلا تعرض القرار المعيب للإلغاء "فتوقيع القرار من طرف موظف غير ذي صفة و غير مفوض له يعتبر شططاً في

¹ النشاط الإداري ، القرار الإداري ، مقال منشور بموقع كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر بأكادير على الرابط الإلكتروني التالي:

[/http://www.fsjes-agadir.info/vb/fsjesagadir1759](http://www.fsjes-agadir.info/vb/fsjesagadir1759)

² - قرار المجلس الأعلى عدد 319 بتاريخ 1963/07/18 حول قضية مدام فيطاليس ضد وزير الاقتصاد والمالية أورده عبد الواحد القرشي ص 97 مرجع سابق

استعمال السلطة"¹، كما اعتبرت المحكمة الإدارية بفاس أن الاكتفاء بالتوقيع أسفل المحضر من طرف المجلس التأديبي، و بعث الوزير رسالة إخبارية بصدور العقوبة التأديبية من طرف الهيئة الاستشارية يجعل القرار المطعون فيه معيب شكلاً²، و قد حرص القضاء الإداري على فرض احترام القواعد الشكلية المتعلقة بالتوقيعات المطلوبة قانوناً لاتخاذ بعض القرارات والمقررات على المستوى المحلي، نذكر منها على سبيل المثال ، حكم إدارية أكادير بتاريخ 1997/01/23 الذي أورد أن المادة 3 من ظهير 27 أبريل 1919 حدد تشكيل مجلس الوصاية في انعقاده برئاسة السيد وزير الداخلية أو من ينوب عنه و من وزير الفلاحة والغابات أو نائبه، و مديري الشؤون السياسية والإدارية بوزارة الداخلية أو من ينوب عنهما، بالإضافة إلى عضوين اثنين يعينهما وزير الداخلية، إن المادة 12 من نفس الظهير وضعت قواعد شكلية تتوقف عليها سلامة قراراته أهمها، تشكيل هذا المجلس حسب ما ورد أعلاه وضرورة توقيع جميع الأعضاء المكونين له على المقررات الصادرة عنه، وباعتبار أنه يستخلص من القرار المطعون فيه ، أنه لا يتضمن جميع أعضاء مجلس الوصاية ولا توقيعاتهم باستثناء توقيع مدير الشؤون القروية نيابة عن وزير الداخلية ، الشيء الذي جعل القرار متسماً بتجاوز السلطة بإخلاله بالشكليات الجوهرية التي يترتب عن تخلفها البطلان والتصريح بإلغائه³.

الفرع الرابع: تعليل القرار الإداري

يقصد بتعليل القرار الإداري حسب مقتضيات المادة الأولى من القانون 03-01- المتعلق بإلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الإفصاح كتابية في صلب القرار الإداري عن الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت وراء اتخاذها،⁴ وهو نفس تعريف القضاء الإداري المشار إليه بحكم إدارية مكناس في قضية البقالي لحسن ضد وزير الثقافة⁵، حيث عرفه بأنه إفراغ

¹ - قرار المجلس الأعلى عدد 283 بتاريخ 1999/03/18 أورده البوعيسي الحسن كرونولوجيا الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2002 ص150

² - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 67 بتاريخ 2001/02/06 ، أورده عبد الواحد القرشي ، مرجع سابق، ص 97.

³ - حكم منشور بمجلة المرافعات ، العدد 10 مارس 2000 ص265 ، أورده خالد خالص ، الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء، رسالة المحاماة العدد 27 مرجع سابق ص4.

⁴ - أنظر المادة 1 من ظهير شريف رقم 1.02.202 صادر في 12 من جمادى الأولى (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية

⁵ - حكم إدارية مكناس، في قضية البقالي ضد وزير الفلاحة حكم منشور ب م م أ م ت عدد 13 .

الأسباب في صلب القرار الإداري، و قد حددت المادة الثانية¹ من نفس القانون المشار إليه أعلاه حالات على سبيل الحصر يكون فيها تعليل القرار الإداري إلزاميا بالنسبة لأشخاص القانون العام وكذلك أشخاص القانون الخاص المكلفون بتسيير مرافق عامة و قد تم اعتبرت هذه الحالات مجرد استثناء وارد على مبدأ عام يقضي بعدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها إلا بنص قانوني خاص.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ضرورة التمييز بين السبب و التعليل في المسطرة القضائية، فإذا كان السبب من العناصر الموضوعية في القرار الإداري و يقصد به الحالة الواقعية و القانونية التي نشأت فدفعت السلطة الإدارية إلى إصدار قرار معين، فإن التعليل يعتبر شرطا شكليا يقصد به إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وقت اتخاذه، والمبدأ العام هو أنه لا لزوم لتعليل القرار الإداري إلا بنص القانون، وعندها يصبح إجراء التعليل شرطا شكليا، والإخلال به يعتبر عيبا يفضي إلى عدم مشروعية القرار الإداري ، وهكذا ذهب المجلس الأعلى² وهو يقضي برفض الطعن المقدم ضد المقرر الصادر عن قائد مركز الفقيه بن صالح، القاضي بإيقاف الطاعن عن عمله كسائق " لأنه لم يكن يوجد في تلك الفترة أي نص قانوني يوجب على

¹ - أوجب القانون 01-03 في مادته الثانية، تعليل القرارات الإدارية التي تندرج ضمن الحالات الواردة بها وقد جاء تعداده على سبيل الحصر لا المثال ويتعلق التعليل الإلزامي بالقرارات الإدارية التالية:
أ - القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي؛
ب - القرارات الإدارية القضائية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية؛
ج - القرارات الإدارية التي تفيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل
د - القرارات القضائية بسحب أو إلغاء قرار منشئ لحقوق؛
هـ - القرارات الإدارية التي تستند إلى تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق؛
ر - القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا لأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية.
إن هذا التعليل الحصري للقرارات الإدارية يعتبر مجرد استثناء وارد على مبدأ عام الذي يقضي بعدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها إلا بنص قانوني صريح .

وإذا كان المشرع قد ألزم الإدارة بتعليل قراراتها الواردة حصرا أعلاه فقد أورد على ذلك استثناءات وهي:

- القرارات الإدارية التي يقتضي الأمن الداخلي والخارجي عدم تعليلها؛
- القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها الإدارة في حالة الضرورة أو في الظروف الاستثنائية .وإذا كانت الإدارة معفاة من إلزامية تعليل القرارات الإدارية التي يقتضي الأمن الداخلي والخارجي للدولة عدم تعليلها فإن ذلك لا يعفيها من مراقبة القضاء الإداري، ومن إعطاء جميع التوضيحات خلال المسطرة القضائية وللقاضي الإداري صلاحية مراقبة مدى مادية وصحة ارتباط عدم التعليل بالأمن الداخلي والخارجي للدولة شكلا ومضمونا .

² - قرار المجلس الأعلى ، الصادر بتاريخ 17 يوليوز 1969، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 12 لسنة، 1969 .

الإدارة تعليل قراراتها، وأن الإدارة بينت أسباب قرارها في مذكراتها الجوابية وعززت ذلك بوثائق تثبت ما نسب إلى الطاعن من إخلال بواجباته المهنية .

كما استقر القضاء الإداري¹ على أن القرار الإداري سواء كان لازماً تعليله كإجراء شكلي أو لم يكن لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره، سواء في الواقع أو القانون، ويتجلى مما ذكر أن هنالك فرق واضح بين السبب والتعليل، فالإدارة إذا كانت غير ملزمة بتعليل قراراتها إلا حين يلزمها القانون بذلك، فإن سائر القرارات يجب أن تكون مبنية على سبب يبررها .

لذلك يبقى التعليل شرطاً للشرعية الخارجية للقرار الإداري أما السبب فيعتبر ركناً للشرعية الداخلية للقرار، وفي إطار التمييز بين عيب السبب وعيب التعليل ذهبت المحكمة الإدارية بمكناس إلى القول²، "إذا كانت القاعدة أن لكل قرار إداري ركن السبب الذي يبرره والذي يقصد به الحالة الواقعية أو القانونية التي حدثت بالإدارة لاتخاذ ذلك القرار فإن مسألة تعليل القرارات الإدارية يعد كإجراء شكلي .

"إن الجهة الإدارية غير ملزمة مبدئياً بتسبيب قراراتها اللهم إذا ألزمها ذلك نص في القانون، أو في الاجتهاد القضائي "وقد عبرت عن ذلك بشكل واضح المحكمة الإدارية بالرباط عن طريق الحكم الذي جاء فيه " بعد دراسة المحكمة لكافة معطيات القضية تبين لها ... أن الطعن أسس على وسيلتين وهما انعدام التعليل وانعدام السبب³ .

ومن هنا يمكن حصر أوجه الخلاف بين التعليل والسبب فيما يلي:

* كل قرار إداري سواء كان لازماً تعليله أم لا يجب أن يقوم على سبب يبرره والذي يعتبر ركناً من أركانه ويصبح لاغياً بدونه، أما تعليل القرار الإداري كإجراء شكلي لا يكون لازماً إلا إذا أوجبه القانون لأن القاعدة العامة هو عدم تعليل القرارات الإدارية إلا بنص صريح .

¹ - حكم إدارية الرباط، عدد 94/21 بتاريخ 94/12/5، ح غ م .

حكم إدارية أكادير عدد 19 بتاريخ 1995/2/4 قضية الوكالة الصناعية والتجارية. ح غ م

² - حكم إدارية مكناس، تحت رقم 95/51 بتاريخ 1995/12/23، قضية المنزهي سعيد ضد المدير العام للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية. ح غ م .

³ - حكم إدارية الرباط، في قضية الشنوفي، ضد وزير التربية الوطنية، صادر بتاريخ 1998/6/25، ح غ م .

* يرتبط التعليل كإجراء شكلي بالمظهر الخارجي للقرار الإداري ويندرج ضمن العيوب الخارجية للقرارات الإدارية أما السبب فيعتبر ركنا من أركان القرار الإداري ويندرج ضمن العيوب الداخلية للقرار الإداري .

* تمارس الرقابة القضائية على أسباب القرار الإداري كعيب موضوعي وكركن من أركان القرار الإداري مستقلا وقائما بذاته ، أما التعليل يعد مجرد إجراء شكلي يتطلبه القانون ويرتب عدم المشروعية على انعدام ، لذلك فالتعليل لا يكون لازما إلا متى أوجبه القانون بنص صريح، أما السبب فيجب أن يكون قائما وصحيحا سواء كان التعليل لازم بنص القانون أم غير لازم استنادا للمبدأ العام أعلاه .

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات المحلية القديمة، كانت تشير بشكل صريح على ضرورة تعليل بعض القرارات¹، ويتعلق الأمر بكل من القانون رقم 17.08 المغير والمنتّم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي في المواد -21-25-33-55-59-70-72-73-75-77-79-80-106-83_3-83_6-83_1-20 و القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم في المواد 22-23-26-34-44-47-50-60-61-62-63-65-67-68 والقانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات من خلال المواد 16-17-19-33-43-44-47 وبذلك فإن القرارات المتعلقة بالمجالات التي تشير إليها المواد المذكورة أعلاه، تكون ملزمة باحترام شكلية التعليل و القاضي الإداري يكون مدعوا لمراقبة احترام الجهات الإدارية المحلية سواء كانت منتخبة أو معينة لهذا الإجراء الشكلي في إصدار القرارات المتعلقة بها ، وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري على تصنيف القرار المعيب بانعدام التعليل المنصوص عليه قانونا ضمن عيب الشكل².

¹ - أنظر القانون رقم 17.08 المغير و المنتّم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي و القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات و الأقاليم وكذلك القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات.

² - محمد القصري : تعليل القرارات الإدارية ضمانة للحقوق و الحريات ورقابة قضائية فعالة، من تدخل الأستاذ القصري خلال الفترة التكوينية المنظمة من طرف وزارة الداخلية، لفائدة الأطر المكلفة بالمنازعات على صعيد العمالات و الولايات، بالمدرسة الوطنية للإدارة، خلال الفترة الممتدة من 2-4-2012 إلى 14-4-2012 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، مواضيع الساعة، عدد 43، لسنة 2003 .

وقد سائر هذا الاتجاه ذ عبد الله الإدريسي¹، غير أن الأستاذ عبد الله مساعد² في بحثه حول تعليل القرارات الإدارية من الاختيار إلى الوجوب، منشور بالمجلة المغربية الصادرة المحلية والتنمية عدد 37 مارس أبريل 2001، لم يسائر الاتجاه المذكور موضحاً أن تعليل الإدارة للقرارات الإدارية التي أوجب المشرع تعليلها من الأفضل أن يقع تكيفها على أساس أنها مخالفة لقاعدة قانونية، وليس على أساس عيب الشكل وذلك لقوة المستند وعلو المصدر ووضوح المظهر، و يعتقد الأستاذ محمد القصري أن عيب الشكل كإجراء شكلي في القرار الإداري وإن كان يشترطه القانون فهو لا يمكن أن يندرج إلا ضمن قواعد الشرعية الخارجية للقرار الإداري ، وإذا كان الأمر يتعلق بمخالفة قاعدة قانونية فإن هذه القاعدة تتعلق بالشكل وليس بالمضمون ولذلك أيد الأستاذ القصري هذا الموقف القائل بإدراج مخالفة عيب التعليل ضمن العيوب الخارجية للقرار الإداري وهو ما نتفق معه فيه تماماً .

يشترط لصحة تعليل القرار الإداري المحلي أن يكون التعليل مذكوراً في صلب القرار ومكتوباً به بشكل يبرز الوقائع المادية و القانونية المفضية إلى إصدار القرار كما يشترط أن يكون التعليل كاملاً و كافياً و معتمداً على وقائع محددة و ثابتة ، و يمكننا هنا أن نميز بين التعليل الذي يتم إدراجه في صلب القرار و يتزامن مع وقت صدوره و التعليل اللاحق الذي يتم بعد إصدار القرار و يطلب من الإدارة بعدها الإفصاح عن نيتها و مقاصدها أو الغموض الذي يعتري أحد قراراتها، وكل سكوت أو رفض من طرف الإدارة عن الإفصاح عن مواقفها يعد موافقة صريحة على وقائع الطلب التي تؤدي إلى إلغاء القرار المطعون فيه بسبب موضوعي لعدم صحة السبب وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم 15 بتاريخ 2008/1/3 وجاء فيه وحيث من جهة أخرى فقد أبرزت الإدارة أسباب رفض منح الطاعن جواز السفر بموجب مذكرتها المؤشر عليها بتاريخ 2007_09_04 بعدما أدين من طرف القضاء بالانتماء إلى منظمة محظورة و الترويج لأفكار خطيرة حسب تقارير الشرطة ، دون أن ينازع في ذلك رغم توصله بجواب الإدارة مما يكون معه مقراً بوجاهة التبريرات التي اعتمدتها الشيء الذي يجعل

¹ - ذ عبد الله الإدريسي : نظرات في تعليل القرارات الإدارية، منشور م م أم ت، عدد 6 ، يناير، مارس 1994 ، ص 24.

² - ذ عبد الله مساعد: تعليل القرارات الإدارية من الاختيار إلى الوجوب، م م أم ت ، عدد 37، مارس، أبريل 2001، ص 72.

القرار قد قام على سبب صحيح وهذا يعني أن القرار الضمني الذي إتخذته الإدارة برفض منح جواز السفر للمدعي تمت مواجهته قضائيا بعيب إنعدام التعليل الذي تطلب سلوك مسطرة الإفصاح¹.

الفرع الخامس: احترام مسطرة اتخاذ القرار

قد تلزم النصوص القانونية الإدارة المحلية قبل إصدار قرار معين القيام بإجراء تمهيدي أو مواكب أو لاحقا أو تحدد فترات معينة للقيام بالإجراء الإداري و في كل هذه الحالات تكون الإدارة ملزمة باحترام هذه الإجراءات تحت طائلة الإلغاء من طرف القضاء الإداري في حالة عدم احترامها²، ويمكن أن تتخذ هذه الحالة عدة أشكال، كوجوب استشارة لجنة إدارية معينة قبل اتخاذ القرار، أو ضرورة توجيه إنذار للمعني بالأمر قبل إتخاذ القرار، أو تمكين الشخص المواجه بالقرار من الإطلاع على القرار و ملفه وتبليغه في وقت محدد حتى يتمكن من الدفاع عن حقوقه ، و قد صدر في هذا الإطار حكم في قضية السيد أيت كروم محمد ضد عامل مدينة الرباط سلا ، حيث تم اعتبار القرار الصادر عن العامل غير مستكمل للشروط الجوهرية التي ينص عليها القانون، إذ أن الفصل 22 من القانون الخاص بتنظيم مراقبة الأسعار المؤرخ في 1971/10/12 يقول بوجوب استشارة رئيس المصلحة الخارجية لمديرية التجارة الداخلية التابعة للوزارة المكلفة بالتجارة من طرف العامل قبل إعمال العقوبات الإدارية ضد المخالفات القانونية في شأن البيع³، كما أنه لا يمكن اتخاذ قرارات الجزاء في حق الموظفين⁴ إلا إذا كان مسبوقا بقرار المجلس التأديبي، فإذا لم يجتمع المجلس قبل اتخاذ القرار كان هذا القرار باطلا ، و قد سار الاجتهاد القضائي بعد إحداث المحاكم الإدارية على نفس نهج المجلس الأعلى(محكمة النقض حاليا) حيث هناك مجموعة كبيرة من القرارات التي تم فيها إلغاء قرارات إدارية تتخذ ضد الموظفين بسبب عدم احترام الإجراءات الشكلية في

¹ - مليكة الصروخ : مشروعية القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 126.

² - عبد الله طلبة: القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، ص 279. للتعقق أكثر أنظر محمد علي آل ياسين: القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة الضبط الإداري القضاء الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة و النشر، ص 307 .

³ - حكم عدد 170 بتاريخ 25/5/1979 ، أشار إليه محمد عبد الله محمد عادل باعمر: مفاهيم القضاء الإداري و مجالات تطبيقاته، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط أكمال السنة الجامعية، 2001/2002 ص 288 .

⁴ تجدر الإشارة إلى أن الجماعات الترابية بالمغرب تتوفر على موظفين تابعين لميزانيات الجماعات الترابية و موظفين تابعين لوزارة الداخلية و موظفين مشتركين بين الوزارات إلا أن كل هؤلاء جميعا يخضعون في مساطر التأديبية المشار إليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية

اتخاذ العقوبات التأديبية المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 65 إلى 86 وخاصة التراتبية التي تشير إليها المادة 66 والتي تبتدئ من عقوبة الإنذار إلى عقوبة العزل¹، كما أن القضاء الإداري ركز كثيرا على ضرورة احترام بعض المبادئ القانونية الأساسية خصوصا احترام مبدأ حق الدفاع، حيث يتعين على الإدارة متى أرادت أن تتخذ أي تدبير يجب عليها أن تمكن المعني بالأمر قبل اتخاذ قرارها من الإطلاع على الأفعال المنسوبة إليه، و إتاحة الفرصة له لتقديم ملاحظاته و الإدلاء بحججه²، كما يراقب القضاء الإداري شكلية مسطرة القرار الإداري الصادر في حق شخص غير مخاطب به وهذا ما تضمنه الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط تحت عدد 813 بتاريخ 2006/6/1 وجاء فيه و حيث إنه لئن كان العامل يختص بإصدار أمر بهدم البنايات المخالفة لقوانين التعمير أو الضوابط العامة أو الجماعية للبناء بعد استيفاء المسطرة المنصوص عليها في المواد 66_68_69 من القانون رقم 90_12 من القانون المتعلق بالتعمير، فإن الأمر ينبغي أن يصدر في مواجهة الشخص المعني بالمخالفة و حيث أنه بالرجوع إلى قانون التعمير المشار إليه أعلاه سيما المواد 65_66_67_69 ، يتبين أن المشرع قد توجه بالعقوبة الإدارية الخاصة بالتعمير إلى ما أسماه بالمخالف وهو ما يقتضي بالنسبة لمخالفة البناء بدون رخصة توجيه الإجراءات المسطرية ضد مالك البناء و ليس شاغره³.

¹ - لقد أكد المجلس الأعلى هذا الطرح في عدة قضايا نذكر منها
قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 4 دجنبر 1958، في قضية السيدة كورتي، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1957_1960، ص 31.
قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 9 يوليوز 1960، قضية السيد برون بنفس المجموعة، ص 113.
قرار المجلس الأعلى، رقم 18 بتاريخ 17 يوليوز 1969 ، قرار منشور بمجلة المجلس الأعلى، (ضرورة استشارة المجلس التأديبي)
قرار المجلس الأعلى رقم 68 بتاريخ 19 مارس 1982 ، منشورات المجلس الأعلى في ذكراه الأربعين، لسنة 1997 في المادة الإدارية (ضرورة استشارة لجنة إدارية معينة قبل إتخاذ قرار إداري)
قرار المجلس الأعلى رقم 423 بتاريخ 5 نوفمبر 1982، منشور بمجلة قرارات المجلس الأعلى ، عدد 32 السنة 8 أكتوبر 1983(ضرورة توجيه إنذار للموظف الذي ترك عمله للعودة إلى عمله خلال مدة معينة)
² - قرار المجلس الأعلى ، رقم 545 بتاريخ 11 مارس 1966 ، منشور بمجلة قرارات المجلس الأعلى ،(تمكين الموظف من الإطلاع على ملفه خلال مدة كافية لتحضير دفاعه و الإستماع إلى أقواله)
قرار المجلس الأعلى ، بتاريخ 9 يوليوز 1959 ، قضية أحمد بن يوسف قرارات المجلس الأعلى ، 1957_1960، ص 62.
³ حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، تحت عدد 813 بتاريخ 2006_6_1 ، بالملف رقم 05/1/318 قسم الإلغاء، حكم غير منشور .

إن مراقبة القاضي الإداري لمشروعية القرارات الإدارية المحلية لا تقتصر على عيوب المشروعية الخارجية المشار إليها أعلاه بل تمتد كذلك إلى مراقبة عيوب المشروعية الداخلية فما هي هذه العيوب و كيف يتعامل معها القاضي الإداري؟

المبحث الثاني : رقابة القضاء الإداري على عيوب المشروعية الداخلية التي تطال

القرار الإداري الترابي

يمكن أن تطال القرارات الإدارية المحلية عيوباً داخلية قد تؤثر على مشروعيتها ويكون مصيرها عندها الإلغاء ويستند القضاء الإداري في ذلك على ثلاثة حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة (المطلب الأول) أو عيب مخالفة القانون (المطلب الثاني) أو عيب السبب (المطلب الثالث)

المطلب الأول: عيوب المشروعية الداخلية التي تطال القرار

الإداري الترابي المتعلقة بالانحراف في استعمال السلطة

إن تدخل القاضي الإداري لفحص عيب الانحراف في استعمال السلطة عند إصدار القرارات الإدارية المحلية يمكنه من مراقبة مشروعية واحد من أهم أركان القرار الإداري و هو ركن الغاية ويقصد بغاية القرار الإداري الهدف المتوخى من إصداره، حيث أن جميع القرارات الإدارية كقاعدة عامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فكل قرار لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يجعل القرار غير مشروع لعيب الغاية أو ما يصطلح عليه بعيب تجاوز السلطة (le détournement de pouvoir) ، كأن يهدف الموظف إلى تحقيق مصلحة شخصية سواء كانت مادية أو معنوية، واستثناء قد يقيد المشرع السلطة الإدارية بتحقيق هدف معين على سبيل الحصر، فالسلطة الإدارية ملزمة في هذه الحالة بتحقيق الهدف الذي سطره المشرع تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف

¹ la spécialité de but

و يتحقق هذا العيب عندما تصدر الإدارة الترابية قراراً إدارياً لتحقيق غرض أو غاية غير تلك التي حددها القانون، فهو عيب موضوعي يتعلق بالبواعث و الأهداف غير المشروعة، فالإدارة ليست حرة في اختيار الغاية من تصرفاتها، بل عليها أن تلتزم بالغرض الذي حدده المشرع لكل اختصاص خوله لها، فإذا خالفت الإدارة الغاية المحددة

¹ - سليمان السعيد : محاضرات في القانون الإداري (القرار الإداري)، السنة الجامعية 2012_2013، ص 23
كتاب منشور على الحامل الإلكتروني: <http://slimaniessaid.com/File/Cour%20Ar.Admi.pdf>

حتى لو كانت حسنة النية أصبح قرارها مشوباً بعدم المشروعية لاتسامة بعيب الانحراف في استعمال السلطة و يتخذ هذا العيب أحد الأوجه التالية:

الفرع الأول تحويل السلطة لمصلحة شخصية

يقصد بتحويل السلطة ابتعاد الإدارة عن الأهداف التي من أجلها منحت لها السلطة فالإدعاء بتحويل السلطة يطرح مسألة نية متخذ القرار¹، ويكون القاضي الإداري بمناسبة بثه في مشروعية مثل هذه الحالات مطالباً بأن يصل إلى هذا العنصر الذاتي (نية مصدر القرار) وله في ذلك أن يستعين بكل الوسائل التحقيق الممكنة، وتحويل السلطة يكون إما من أجل مصلحة خاصة أو مصلحة عامة تختلف عن المصلحة العامة التي أعطيت السلطة من أجلها.

إن كل عمل إداري يهدف إلى تحقيق مصلحة خاصة يعتبر عملاً غير مشروع، ويلعب القاضي الإداري دوراً هاماً في تحديد المصلحة الخاصة في القرار الإداري خاصة وأن نية صاحب القرار تكون غير ظاهرة أو غير مباشرة و يحتاج في ذلك لما يدلي به المتقاضي من حجج تفسر هذا التحويل، وقد عالج القضاء الإداري العديد من الحالات التي وقف من خلالها على عدم مشروعية القرارات التي يكون الغرض منها تحقيق مصلحة شخصية و من ذلك إتخاذ رئيس مجلس جماعي لقرار برفض الترخيص لمالك أرض شاطئية باستغلالها كمخيم صيفي خلال فصل الصيف بدعوى مضايقة مرتادي الشاطئ في حين أن الغاية هي تمكين صاحب فندق ينتمي لنفس حزب رئيس المجلس و من مناصريه في الانتخابات من استعمال الأرض المذكورة كامتداد لموقف سيارات تابع للفندق².

تجدر الإشارة في هذا الإطار أنه على طالب إلغاء مثل هذه القرارات أن يدعم موقفه بوثائق و أحداث تؤكد على هذه الانحرافات وقد صرحت الغرفة الإدارية في هذا الشأن " بأنه ليست أي وثيقة من الوثائق الموجودة بالملف كفيلة بدعم الوسيلة التي يتمسك بها السيد كورتي، والمزعوم فيها أن التدبير موضوع الطعن اتخذ لأغراض

¹ - Mohammed EL Yaagoubi : Le détournement du pouvoir dans la jurisprudence administrative au Maroc ; REMALD ; série thèmes actuels, n°6, 1996 ; P181 .

² - للمزيد من الحالات الواقعية في هذا المجال راجع أحمد بوخاري، سحب القرارات الإدارية، مساهمة في بناء نظرية التراجع الإداري، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال الرباط السنة الجامعية 2004/2005، ص 145

لا علاقة لها بحاجة المصلحة¹، ويقصد بالمصلحة الخاصة في الاجتهاد القضائي مصلحة صاحب القرار الشخصية أو مصلحة الغير أو مصلحة سياسية، و تجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى قد تطرق لعيب الانحراف في استعمال السلطة لأسباب سياسية في عدد كبير من القرارات نذكر منها: فحص الغرفة الإدارية لشرعية قرار عامل الدار البيضاء القاضي بعزل الطاعنين والشطب عليهم من لائحة المستخدمين التابعين للعمالة وقد اعتبر هؤلاء أن عقوبة العزل المتخذة في حقهم لم تكن مؤسسة على خطأ تأديبي وإنما اتخذ لأسباب سياسية تجعل من هذه العقوبة انحرافا في استعمال السلطة²، وهو نفس توجه إدارية وجدة في حكمها رقم 123/99 بتاريخ 6 أكتوبر 1999 حينما حكمت بإلغاء نقل أحد الموظفين إلى مصلحة التطهير بالجماعة بعد أن كان الموظف قبل صدور قرار النقل، قد تقدم بشكاية ضد رئيس المجلس الجماعي لدى السيد وكيل جلالة الملك بالمحكمة الابتدائية³، وعليه فإن الهدف الشخصي من خلال تحويل السلطة المخولة للرئيس يظهر جليا في رغبة هذا الأخير في التخلص من المشتكي وليس بهدف تحقيق مصلحة عامة أو حفاظا على استمرار المرفق العام في أداء مهامه أو لحاجة المصلحة لكفاءة المشتكي، و قد أكدت إدارية الرباط نفس التوجه في حكمها بالملف عدد 2013/5/62 بتاريخ 2013/07/18، و جاء فيه " يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف و استعمال المصلحة العامة مطية لتحقيق أغراض أخرى غير المصلحة المذكورة و مع ثبوت صدور القرار القاضي بتكليف الطاعن بمهام الحراسة الليلية بمقر الجماعة بعد صدور الحكم القاضي بإلغاء قرار عزله وبذلك فإن قرار رئيس المجلس الجماعي بتحويله من مساعد تقني إلى حارس ليلي مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة"⁴.

إن تدخل القاضي الإداري في مثل هذه المنازعات يعتمد كثيرا على ما يرافق القرار الإداري من أحداث و ظروف ووقائع من شأنها أن توضح له بأن القرار مشوب بشطط في استعمال السلطة من الجهة مصدرة القرار، كما يشير السيد رئيس المحكمة الإدارية

¹ - الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرار كورتي بتاريخ 4 دجنبر 1958 ق غ م .

² - حكم أشار إليه حسن صهيبي : القضاء الإداري المغربي ، م م ا م ت ، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ، مرجع سابق ، ص 305.

³ - Mohamed Fakihi : Le rôle du juge administratif dans le redéploiement du système local décentralisé ; Remald ; n°60 janvier février ; 2005.

⁴ - حكم أشار إليه محمد الهيني : المرتكزات الدستورية الناعمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض، قضاء الإلغاء مطبعة المعارف الجديدة الرباط ، سنة 2014 ص 436.

بفاس إلى أن ما تراكم لدى القضاء الإداري في هذا المجال جعله يؤكد بأن شخصية الإدارة تعتبر من المسببات الكبرى لاتخاذ بعض القرارات التي تكون ذات طابع انتقامي أو استعراض لموازن القوى داخل المؤسسات الإدارية¹.

الفرع الثاني: تحويل السلطة من مصلحة عامة إلى مصلحة تختلف عن الغاية

التي يستهدفها القرار

يتحقق هذا العيب بإصدار الإدارة المحلية منتخبة كانت أو معينة لقرارات تهدف لغاية غير الغاية التي قصدها المشرع الشيء الذي يستوجب إلغاء مثل هذه القرارات لعدم مشروعيتها و ذلك لانحرافها عن تحقيق الغرض الأساسي الذي يقصده المشرع كأن يصدر عامل إقليم معين قرارا يقضي بإغلاق مقهى ليس لتحقيق غرض الضبط الإداري (الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة) وإنما لوضع حد لنزاع قائم بين أرملة و الشريك الآخر².

إن المشروعية في مثل هذه الحالات تقتضي الخضوع لمقاصد التشريع المنصوص عليها في القانون، و بذلك فإذا كان من اختصاص رجال السلطة الحفاظ على النظام العام في حدود المنطقة الجغرافية التي يمارسون اختصاصاتهم بها، فإن هذا الاختصاص لا يخول لهم و لا يهدف إلى فض النزاعات بين الأشخاص لأن ذلك يعتبر اختصاصا أصيلا للقضاء، و قد سهل المجلس الأعلى على المتقاضين في مثل هذه الحالات البيئة من خلال ربط تحويل السلطة بعدم الاختصاص، ففي مثل هذه الحالة كان بإمكان الإدارة المحلية أن تجيب من خلال مذكراتها الجوابية في الموضوع متمسكة بكون القرار قد اتخذ في إطار تدخل رجال السلطة للمحافظة على النظام والهدوء العمومي³، و هذا ما لم يحصل كما أن الأوراق التي أدلت بها الإدارة قد أثبتت العكس من ذلك حيث أن هذا القرار المتخذ من السلطة المحلية قد اتخذ لاعتبارات لا علاقة لها بالغرض المسندة بمقتضاها سلطات رجال السلطة، و أن القرار بناء على ذلك اتسم بعيب الشطط في استعمال السلطة.

¹ - مقتطف من مداخلة السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس، خلال اليوم التحسيبي حول تدبير المنازعات القضائية للجماعات الترابية، المنظم من طرف وزارة الداخلية، يوم 2015/03/19 بولاية جهة فاس بولمان سابقا، حالية ولاية جهة فاس مكناس .

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 84 بتاريخ 21 ماي 1960 ، قضية لحسن سوسي ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، ص 105

³ - Bernard (p) : La notion d'ordre public en droit administratif, lgdj, paris ,1982 p72

إن عنصر تحويل السلطة لمصلحة عامة غير المصلحة التي يستهدفها القرار يعتبر إجراء خاصاً، بحيث أن رجل الإدارة قد يحترم اختصاصاته و يحترم الإجراءات القانونية ويحترم القانون ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أن الأمر حينما يتعلق بمصلحة عامة غير تلك التي يستهدفها القرار نكون أمام انحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني: عيوب المشروعية الداخلية التي تطل القرار

الإداري التراخي المتعلقة بمخالفة القانون

يحيل مفهوم مخالفة القانون على ذلك العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري، ويقصد بركن المحل في القرار الإداري ذلك الأثر القانوني الفوري والمباشر الذي يترتب عن صدور القرار الإداري، أو بمعنى آخر هو عملية التغيير التي تحدث في المركز القانوني الذي قصد مصدر القرار إحداثها سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

فعيب مخالفة القانون يضم في الواقع كل عيوب القرار الإداري ولكن المقصود به هنا هو العيب المتصل بموضوع القرار الإداري، و هو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة أي من إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه وهذا الأثر القانوني إنما يستفاد من منطوق القرار الإداري، و من هنا فرقابة القضاء الإداري على موضوع القرار الإداري معناه رقابته على منطوقه¹، وموضوع القرار الإداري (وهو عمل قانوني) يجب فيه ما يجب في التصرفات القانونية الأخرى، أي يجب أن يكون ممكناً و جائزاً قانوناً فإذا أصدرت الإدارة الترابية قراراً يستحيل تنفيذه فهو باطل و كذلك إذا كان موضوع القرار غير جائزاً قانوناً كأن ينص القانون على ضرورة اجتياز مباراة للتوظيف بالجماعات الترابية، ويصدر قرار بتوظيف شخص ما مباشرة و مطالبة الإدارة المالية بتسوية وضعيته المالية، فمثل هذا القرار الإداري يعد باطلاً لأن موضوعه غير جائز قانوناً، إن خرق القانون أو مخالفة القانون يعرف كعدم احترام للقاعدة القانونية التي تعلو القرار الإداري²، و يتجلى هذا الخرق في رفض الإدارة الترابية تطبيق القانون أو سوء تأويل القاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيق هذه القاعدة على أرض الواقع.

¹ - محمد علي آل ياسين: القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة الضبط الإداري القضاء الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة و النشر، ص 308.

² - محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 146.

إن المنازعات المتعلقة بقرارات الجماعات الترابية المخالفة للقانون قد تتجلى في مخالفة القوانين الرئيسية أو الضمانات القانونية الأخرى، و هي بذلك تشكل تراكما من سوء التدبير الذي يؤثر سلبا على تسيير الجماعات الترابية، خاصة في علاقتها مع محيطها¹، فقد تعتمد الإدارة إلى خرق قواعد الدستور، أو القانون العادي أو المراسيم وكذلك المبادئ العامة للقانون، و قد يتم هذا الخرق بالمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أو الخطأ في تطبيقها أو تفسيرها.

الفرع الأول: خرق الإدارة الترابية لنص الدستور

تكون الإدارة الترابية ملزمة باحترام مقتضيات الدستور على اعتباره أسمى وثيقة قانونية بالدولة و كل قرار يأتي مخالفا لهذا الأخير يعتبر عديم القيمة، و هذا ما أكدته الغرفة الإدارية في قرارها بتاريخ 1985/05/11 و الذي جاء فيه "بناء على الفصل التاسع من الدستور الذي ينص على حرية التجول، و على أنه لا يمكن أن يوضع حد لممارسة هذه الحرية إلا بمقتضى القانون حيث إن أمر الحصول على جواز السفر هو حق ممنوح لكل مواطن، ولا يمكن أن يحرم منه إلا عندما يوجد نص قانوني بذلك، وحيث إن عامل إقليم طنجة عندما رفض طلب الطاعن الرامي إلى تجديد جواز السفر أو تسليمه إياه جوازا جديدا بالرغم من عدم وجود أي مانع قانوني يحول دون ذلك، يكون قد اشتط في سلطته وبالتالي فإن قراره المطعون فيه مستوجب للإلغاء²، وقد تبنت إدارية الرباط نفس الموقف من خلال الحكم عدد 59 بتاريخ 13 أبريل 1995 وجاء فيه "وحيث إنه عندما تقدم الطاعن بطلب تجديد جواز سفره مرفقا إياه بكل المستندات الضرورية، غير أن السيد العامل والي الرباط و سلا أجاب عن طريق قائد المقاطعة شفويا برفض الطلب دون أن يعلل الرفض أمام القضاء، مما يكون معه القرار المطعون فيه مخالفا لمقتضيات الفصل التاسع من دستور المملكة لسنة 1992 الذي يضمن للمواطن حرية التجول لذلك يكون القرار متسما بالتجاوز في استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه³، كما أن

¹ - Mohamed Fakihi, Le rôle du juge administratif dans le redéploiement du système local décentralisé, op.cit p 4.

² - قرار الغرفة الإدارية، بتاريخ 1985/05/11، أشار إليه عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري و دولة الحق و القانون، مرجع سابق، ص 108.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 99 بتاريخ 1995/4/13 ملف عدد 136/94، وهبي محمد ضد وزير الداخلية، حكم غير منشور.

القاضي الإداري قد استند في مجموعة كبيرة من أحكامه وقراراته على حماية الدستور المغربي لحق الملكية وضمان إستقراره¹ خاصة في منازعات الإعتداء المادي المتعلق بنزع الملكية العامة لأجل المنفعة العامة ، وهذا ما استندت عليه المحكمة الإدارية بأكادير في حكمها الصادر بتاريخ 1996/03/21 حينما حكمت بإلغاء قرار السيد رئيس المجلس الجماعي لأكادير في مجال الشرطة الإدارية بناء على الفصل 15 من دستور المملكة المغربية، وجاء فيه "بناء على مقتضيات الفصل الخامس عشر من دستور المملكة، فإن حق الملكية مضمون وللقانون وحده سلطة الحد منه واستنادا على ذلك فإن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة تتم وفق المساطر المحددة في القانون²، و اعتبرت المحكمة الإدارية بمكناس أن الإضراب حق دستوري أكدته الدساتير المتعاقبة و أن عدم صدور تشريع تنظيمي يحدد كيفية ممارسة حق الإضراب لا يعني إطلاق هذا الحق بلا قيود ، بل لابد من ممارسته في إطار ضوابط تمنع من إساءة استعماله و تضمن انسجامه مع مقتضيات النظام العام و السير العادي للمرافق العمومية على نحو لا يمس بسيرها المنتظم بشكل مؤثر..... عدم ثبوت كون الإضراب الذي خاضه الطاعن فيه خروج عن الضوابط المذكورة لذلك لا يمكن اعتباره تقصيرا في الواجب المهني ، وبالتالي تكون عقوبة الإنذار على هذه الوقائع لاغية³.

إذا كان الدستور السابق للمملكة المغربية ينص في فصله الرابع على مبدأ عدم رجعية القوانين (الفصل السادس من الدستور الحالي للمملكة المغربية لسنة 2011)، فإن الإدارة تكون ملزمة باحترام هذا المبدأ، و قد صدر في هذا الشأن قرار عن الغرفة الإدارية

أنظر الفصل 24 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 ،يشير إلى حرية التنقل عبر التراب الوطني و الاستقرار فيه و الخروج منه و العودة إليه مضمون للجميع وفق القانون.
¹ - الدستور السابق للمملكة المغربية كان يشير في فصله 15 على أن حق الملكية مضمون و أنه لا يمكن الحد منه إلا بقانون وهذا ما أشار إليه الدستور الجديد للمملكة لسنة 2011 و الذي يشير في فصله 35 يضمن القانون حق الملكية.

² - حكم إدارية أكادير، عدد 14/96 بتاريخ 1996/03/21 ، حكم أيت الوالي، ضد رئيس المجلس الجماعي لأكادير، حكم غير منشور.

أنظر كذلك حكم إدارية الرباط ، عدد 71 بتاريخ 95/2/23 ملف 94/90 في قضية السيد عبد الله المرابط ضد الجماعة القروية لواد الملحة ، حكم غير منشور، و جاء فيه " لكون الإدارة لم تتبع إجراءات نزع الملكية من أجل إستصدار المرسوم المعلن للمنفعة العامة ، و بذلك تكون قد خرقت القانون لأنها استهدفت المس بحق الملكية المنصوص عليه دستوريا.

أنظر كذلك حكم إدارية الرباط عدد 339 بتاريخ 1998_03_19 حكم العمراني أشار إليه الأستاذ محمد لفيهي
Mohamed Fakihi: Le rôle du juge administratif dans le redéploiement du système local décentralisé,op.cit.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 63_2003 غ صادر بتاريخ 2001_07_12 حكم منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد 42ص170

بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً)، وجاء فيه " أنه من حق الطاعن أن يؤكد عدم صلاحية القرار المتخذ بتوقيفه مند 1 يونيو 1958 بناء على ظهير صادر ثمانية أشهر تقريبا بعد تاريخ القرار لذلك ألغى المجلس المقرر لكونه يتضمن أثرا رجعيا¹ "، ولنفس السبب ألغت المحكمة الإدارية بالرباط قرار الهدم الصادر عن السلطة المحلية بناء على مقتضيات القانون 12.90 بمثابة قانون التعمير استنادا إلى مخالفة البناء التي تمت معاينتها قبل دخول القانون المذكور حيز التطبيق....وحيث إنه أمام هذه المعطيات يكون المطلوب في الطعن قد طبق مقتضيات ظهير 1992/7/15 بأثر رجعي مما يجعل القرار المطعون فيه مشوب بتجاوز السلطة لعيب خرق القانون و عدم الاختصاص.

إن للقاضي الإداري دور جد مهم في حث الإدارات الترابية على احترام مقتضيات الدستور المغربي و التقيد بما جاء فيه وبذلك فهو يعتبر ضمانا أساسية كي لا تنجح هذه الأخيرة نحو خرق القانون الدستوري.

الفرع الثانية: خرق الإدارة الترابية للقوانين العادية و المراسيم

تكون الإدارات الترابية ملزمة بأن لا تخالف في إصدار قراراتها بعد الدستور مقتضيات القوانين العادية والمراسيم، وذلك تجسيدا لمبدأ تدرج القواعد القانونية²، فالقاضي الإداري لا يتردد في أن يفرض مثلا على رؤساء المجالس المحلية أو ممثلي السلطة الترابية، أن يحترموا الضمانات المشار إليها في قانون الوظيفة العمومية المتعلقة بتدبير الموارد البشرية³، كالحق في الدفاع و احترام التدرج المشار إليه في المادة 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴، فالقاضي الإداري يقضي بإلغاء كل قرار يصدر

¹ - قرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1959/05/28 في قضية السيد محمد ولد محمد دار الشريف ضد باشا مدينة وجدة مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1960/1957، ص 50 .

² - حلّيمي الدقوقي : رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، سنة 1989، ص 224.

³ - لقد صدر في هذا الإطار العديد من الأحكام و القرارات عن مختلف المحاكم الإدارية بالمملكة تؤكد هذا التوجه و نذكر منها :

حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، بتاريخ 1995/4/14، في قضية السيد بيدي بالملف عدد 33_95 ، ح غ م .
حكم المحكمة الإدارية بمكناس ، بتاريخ 2000/3/23 ، في قضية السيد العلوي بالملف عدد 23_2000 ، ح غ م .
حكم المحكمة الإدارية بمكناس ، بتاريخ 2000/3/30 ، في قضية السيد غميرة بالملف عدد 1_2000 ، ح غ م .
حكم المحكمة الإدارية بمكناس ، بتاريخ 1999/10/28 ، في قضية السيد الزهتي بالملف عدد 98_99 ، ح غ م .
⁴ - المادة 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية " تشتمل العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين على ما يأتي، وهي مرتبة حسب تزايد الخطورة:

- الإنذار ؛
- التوبيخ ؛
- الحذف من لائحة الترقّي ؛

مخالفا للقانون و يسهر على التطبيق السليم للنصوص التشريعية العادية، وهذا ما أشارت إليه إدارية أكادير في حكمها، عدد 2004/63 بتاريخ 2004/5/20 و جاء فيه، "وحيث نصت الفقرة الثانية من الفصل الخامس من القانون المنظم للتعويضات العائلية على أن محضون الطفل هو الذي يستفيد من التعويضات العائلية إبتداء من اليوم الأول أو الشهر الموالي للشهر الذي تطلع خلاله الإدارة على القرار القضائي أو على الإجراءات المثبت لتغيير الحضانة، و حيث يستفاد من الفقرة المذكورة أعلاه أن المدعية بصفتها حاضنة لابنها المذكور، فهي التي لها الحق في الاستفادة من التعويضات العائلية الخاصة بابنها، و حيث إنه كان يجب على السيد رئيس المجلس الجماعي أن يقوم بالإجراءات اللازمة لتسجيل ابن المدعية لكي تستفيد من التعويضات العائلية المخولة لها بقوة القانون بصفتها حاضنة، و أن امتناع الأب من إدراج ابنه لاستفادة والدته من التعويضات العائلية لا يمكن اعتباره مبررا لهذا القرار، و حيث إنه اعتبارا لما تم بسطه أعلاه، فإن قرار المطعون فيه مشوب بعيب مخالفة القانون، الشئ الذي يتعين معه الحكم بإلغائه¹، وقد سارت على نفس النهج إدارية الرباط حينما أشارت في حكمها، عدد 258 بتاريخ 1995/09/28 و الذي جاء فيه "وحيث إن قيام رئيس مكتب التصويت رقم 12 بتحويل مكان إجراء الاقتراع بمكان آخر الذي هو عبارة عن مقهى فعلاوة على ذلك لا يدخل في اختصاصه و إنما من اختصاص السلطة المحلية طبقا للمادة 23 من القانون 12.92 فإن من شأن ذلك أن يعرقل السير العادي للعملية الانتخابية، و بالتالي يكون له تأثير في نتيجة الاقتراع كما أن عدم توقيع المحضر من طرف الرئيس و أعضاء المكتب يعد خرقا لمقتضيات المادة 48 من القانون المذكور، و تبعا لصحة هاتين الوسيلتين قضت

- الانحدار من الطبقة ؛

- القهقرى من الرتبة ؛

- العزل من غير توقيف حق التقاعد ؛

- العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد.

* وهناك عقوبتان تكتسيان صبغة خصوصية، وهما الحرمان المؤقت من كل أجرة ، باستثناء التعويضات العائلية وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، والإحالة الحتمية على التقاعد، ولا يمكن إصدار هذه العقوبة الأخيرة إلا إذا كان الموظف مستوفيا للشروط المقررة في تشريع التقاعد. ويقع الإنذار والتوبيخ بمقرر معلل تصدره السلطة التي لها حق التأديب من غير استشارة المجلس التأديبي ولكن بعد استدلاء ببيانات المعنى بالأمر.

* أما العقوبات الأخرى فتتخذ بعد استشارة المجلس التأديبي، الذي تحال عليه القضية من طرف السلطة التي لها حق التأديب، وذلك بتقرير كتابي يتضمن بوضوح الأعمال التي يعاقب عليها الموظف وإن اقتضى الحال الظروف التي ارتكبت فيها.

¹ - حكم إدارية أكادير، عدد 2004/63، بتاريخ 2004/05/20، ملف عدد 2007/27، ح غ م.

المحكمة الإدارية بإلغاء النتيجة الانتخابية للدائرة المعنية بالحكم¹، وجاء في حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط "وبما أن الجهة المطلوبة في الطعن لم تدلي بما يفيد احترامها لمقتضيات المادة 44² من قانون الوظيفة العمومية، و بالتالي فإن إيقاف أجر المعني بالأمر أمام الإثباتات المقدمة من طرفه يكون غير مبرر وبالتالي يكون قرار الإدارة متسماً بمخالفة القانون³.

وقد صدر عن محكمة النفوذ قرار تحت عدد 1/1692 في الملف الإداري عدد 15/1/4/2455 بتاريخ 2015/07/23 إستندت فيه المحكمة على مخالفة الرئيس لمقتضيات المادة 48 من الميثاق الجماعي، و التي كانت تفرض على الرئيس أن يحصل على مقرر صادر عن دورة عادية أو استثنائية لرفع دعوى قضائية، وقضت لذلك برفض طلب الرئيس الذي أقام دعوى قضائية مباشرة، دون الحصول على إذن المجلس بمقرر رسمي خلال إحدى دوراته، و إن كان قد أخبر بذلك أعضاء المجلس شفويا⁴، و تجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، قد أعفت الرئيس من هذا الأمر و أصبح بإمكانه رفع دعوى قضائية مباشرة شريطة وجوب إطلاع المجلس بالدعوى المرفوعة خلال الدورة المالية لتاريخ رفع الدعوى، مع التنبيه هنا إلى أن المشرع في هذا الإطار ألزم مجالس العمالات و الأقاليم وحدها بنشر فحوى هذه الدعوى بمقرر العمالة أو الإقليم⁵.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 258 بتاريخ 1995/09/28، في الملف عدد، 94/193/غ، ح غ م.
² - أنظر المادة 44 من الظهير الشريف رقم 1.58.008، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " تعطى رخص لمدة طويلة للموظفين المصابين بداء السل أو بمرض عقلي أو بالسرطان أو بمرض النخاع. ويحتفظ الموظف خلال السنوات الثلاث الأولى بكامل مرتبه وفي السنتين الموالتين لا يتقاضى إلا نصف مرتبه مع الانتفاع، بجميع التعويضات العائلية. غير أنه إذا تبين للمصالح الطبية الاختصاصية أن المرض الذي استوجب الرخصة لأمد طويل قد أصاب الموظف أثناء القيام بمهامه أو بمناسبة مباشرتها، فإن الآجال المحددة أعلاه ترفع بالتوالي إلى خمس وثلاث سنوات".

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 98 بتاريخ 2003/2/6، في الملف عدد 02/358/غ قسم الإلغاء، ح غ م.
⁴ - قرار محكمة النفوذ عدد 1/1692 في الملف الإداري عدد 15/1/4/2455 بتاريخ 2015/07/23، أشار إليه محمد بفقير : العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النفوذ خلال سنتي 2014-2015 الجزء الثاني مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ص 375 طبعة 2016.

⁵ - أنظر المادة 264 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
المادة 208 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14
المادة 238 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية بوجدة قد سبق لها و أن قضت بإلغاء قرار إداري مخالف لمقتضيات مرسوم، و جاء فيه " إن قرار سحب الرخصة من طرف رئيس المجلس البلدي لا يكون إلا داخل أجل الطعن بالإلغاء أو على إثر تغيير الأسباب الداعية إلى منح الرخصة أو بعد سلوك مسطرة مرسوم 20 ماي لسنة 1980 المتعلق بشروط السلامة و الأمن و الصحة العمومية¹.

إن الإدارات الترابية تحدد حدود جل الإدارات العمومية فيما يخص تظاهرات مخالفة القواعد القانونية، فهي إما تخالفها مباشرة بشكل صريح كأن لا تطبق القاعدة القانونية على الحدث القانوني المنظم في فصل قانوني معين بداته، كأن لا تحترم المقتضيات القانونية المتعلقة بالتأديب، أو تخطأ في تفسير القاعدة القانونية، كالحالة التي تتمسك فيها الإدارة مثلاً بمقتضيات الفصل 2 من القانون 12.71 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1971 الذي يشير إلى الاعتماد على رسم الولادة المدلى به عند التوظيف في تحديد سن التقاعد، و الذي على أساسه رفضت الإدارة التدقيق الذي قام به أحد الموظفين في رسم ولادته بتحديد اليوم والشهر بناء على حكم قضائي، واعتبرته تغييراً في رسم الولادة المقدم عند التوظيف، وهو تفسير خاطئ للقانون لأن التغيير هم فقط اليوم و الشهر وليس السنة، بالإضافة إلى أن الفصل 1 من نفس القانون يحدد سن التقاعد في 60 سنة، و بالتالي فرفض هذه الأخيرة للإجراء الذي قام به الموظف سيجعل من المستحيل تحديد تاريخ الإحالة على التقاعد، كما يمكن أن يتجسد الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية ، ويمكن أن نمثل بذلك كأن تصر الإدارة الترابية على تطبيق مقتضيات قانونية تهم أرباب سيارات الأجرة الصنف ألف على نزاع حدث بخصوص سيارة الأجرة صنف باء، مع العلم أن هناك مقتضيات مختلفة بين الصنفين، أو أن تفرض الإدارة الترابية شكلاً تعاقدياً يخالف مقتضيات قانون الالتزامات و العقود، المتعلقة بسلطان الإرادة في تنظيم العلاقة التعاقدية بين المكري و المكثري لرخصة استغلال سيارة الأجرة²، مما يجعل هذه الأخيرة مخطئة في تطبيق قاعدة قانونية في غير محلها وكل قرار تتخذه في هذا الإطار يكون مصيره الإلغاء أمام القضاء الإداري.

¹ -حكم المحكمة الإدارية بوجدة ،عدد 5 بتاريخ 1998/12/16 ،حكم منشور بمجلة الإشعاع، عدد 21 ص 234.

² -حكم المحكمة الإدارية بمكناس رقم 2018/7110/756 في الملف رقم 18/7110/182 بتاريخ 2018/10/23

الفرع الثالث: خرق الإدارة الترايية للمبادئ العامة للقانون

لعل أبرز حماية لحقوق وحرقات المواطن تكون عن طريق القضاء¹، و يكون القاضي الإداري دائما مطالبا بفرض مبدأ المشروعية القائم على احترام القانون إلا أن هذا الأخير (القاضي الإداري) يجد نفسه في بعض الحالات بدون نص قانوني صريح يطبق على بعض النوازل، علما أنه مجبر على الفصل في النزاع تحت طائلة المتابعة بجريمة إنكار العدالة²، لذلك يجتهد القاضي الإداري في استخلاص مبادئ عامة يستنبطها من روح القانون ، و بذلك فإن هذه الأخيرة (المبادئ العامة للقانون) تعتبر نتاجا لما تواتر عليه الاجتهاد القضائي ولها منزلة شبيهة بمرتبة القانون، لذلك تكون القرارات الإدارية ملزمة باحترامها و عدم خرقها تحت طائلة الإلغاء من طرف القضاء الإداري، وقد صدر عن القضاء الإداري المغربي مجموعة كبيرة من القرارات والأحكام المبنية على عدم احترام الإدارة لمبادئ القانون العام، كمبدأ الحقوق المكتسبة³ ومبدأ عدم معاقبة الشخص عن الخطأ الواحد مرتين⁴ ومبدأ احترام حرية الشئ المحكوم به⁵ ومبدأ المساواة⁶ وحرية التجول¹.

¹ - حبشي لزرق: أثر السلطة التشريعية على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، كلية الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية، 2012/2013 ص 28.

² - يقصد بإنكار العدالة في القانون رفض القاضي صراحة أو ضمناً الفصل في الدعوى، أو تأخير الفصل فيها رغم صلاحيتها للفصل فيها أو رفضه أو تأخير البت في إصدار الأمر المطلوب على عريضة.

للمزيد من التفصيل أنظر: مقال الأستاذ أمين الربيعي، حول جريمة إنكار العدالة على الرابط الإلكتروني التالي http://ameenlawyer.blogspot.com/2013/10/blog-post_4516.html

³ - قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 1960/7/9، قضية السيد محمد العالم، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 60.57 ص 41.

قرار المجلس الأعلى ، بتاريخ 1968/1/26 ،قضية السيد أمبارك الطرقي، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1966.1970، ص 122.

⁴ - قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 8 دجنبر 1965 ،في قضية السيد الإسماعيلي المهدي العلوم مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1961.1965، ص 217 .

⁵ - قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 9 يوليوز 1959 ،قضية السيد كيرا ضد نائب كاتب الدولة في المالية ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1960.1957، ص 58.

قرار المجلس الأعلى، عدد 49 بتاريخ 1966/11/25 ،في قضية السيد جاكوب ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1966.1970، ص 48. قرار المجلس الأعلى عدد 8 بتاريخ 1969/1/29 ، قضية السيد طبول جان مورييس، ضد وزير الداخلية ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1966 -1970، ص 173.

قرار عدد 125 بتاريخ 1988،/6/2، ملف إداري عدد 5676 ،مجلة القضاء و القانون ،عدد 139 دجنبر، 1988 ، ص 134.

⁶ - قرار المجلس الأعلى، عدد 262 بتاريخ 2 يوليوز 1982 ،قضية السيد عبد الكريم السطي ، مجلة القضاء و القانون ، غشت 1983 ، عدد 131 ص 127

وهكذا وفي معرض تكريس القضاء الإداري لمبدأ الحقوق المكتسبة ، أشار المجلس الأعلى في قراره عدد 86 بتاريخ 1990/03/08 إلى " إن صيانة الحقوق المكتسبة تعد من المبادئ العامة التي لا يسمح للسلطات الإدارية بالتراجع عن مقررات اتخذتها في نطاق القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وقت صدورها، و خولت المستفيد منها وضعية ادارية معينة، ماعدا إذا كان سحب القرار الإداري ناشئا عن عدم المشروعية المستوجبة للإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة².

فالمقررات التي تتخذها الأجهزة الإدارية للجماعات الترابية، تخول للمستفيد منها حقوقا مكتسبة و يصبح من غير الجائز سحبها إلا وفق شروط معينة، و هذا ما أقرته كذلك المحكمة الإدارية بمكناس عندما أشارت إلى " أنه وعلى فرض اعتبار قرار الترخيص معيبا لا يجوز سحبه متى أنشأ حقوقا للطاعنين ، إلا إذا تم ذلك السحب داخل أجل الطعن القضائي (داخل أجل 60 يوم من إصداره) على اعتبار أن مرور وقت معقول مع إبقاء الترخيص يولد ثقة مشروعة لدى الأفراد في الوضع المترتب عليه" إلا أنه وفي حالة ما لو طال القرار أحد عيوب المشروعية التي قد تصل إلى درجة الانعدام ، حيث يتم إصدار القرار بناء على تدليس أو غش من قبل المستفيد منه، يحتفظ للإدارة في مثل هذه الحالات بحقها في سحب الرخص لوقاية الغير أو الأمن والصحة و السكينة العامة، دون أن يكون من حق صاحب الرخصة(المستفيد) المطالبة بالتعويض ، فالتعويض المادي لا يسري إلا على المسائل الطارئة غير المعلومة بالنسبة للإدارة وقت اتخاذ قرار الترخيص ، أما المسائل المعلومة و التي سبق للإدارة أن مارست تقديرها بشأنها فإنه لا يشفع لها ممارسة هذه الصلاحية ، إذ القول بخلاف ذلك يحول دون انضباط العمل الإداري ، و يفقد ثقة المستفيدين من استقرار مراكزهم القانونية المتولدة عن هذا القرار³، أما بالنسبة للحالات التي لا يرتكب فيها المستفيد من القرار أي عمل تدليسي فإن القرارات المتخذة لفائدته تصبح حقوقا مكتسبة بالنسبة إليه ولو أخطأت

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد 226 بتاريخ 1995/9/20 ، أشار إليه حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي م.م.م.م.ت عدد 80 مرجع سابق ص 315.

² - قرار المجلس الأعلى ، عدد 86 بتاريخ 1990/03/08 ، منشور بمجلة القضاء و القانون ، عدد 142 نونبر 1990.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس ، عدد 2000/33 غ صادر بتاريخ 2000/04/10 ، منشور بمجلة القضاء والقانون ، عدد 142 نونبر 1990 ص 64 .

الإدارة في إتخاذها¹، كما تطرقت المحاكم الإدارية بالمغرب لمبدأ توازي الأشكال، حيث أشار المجلس الأعلى إلى أن النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها أو تمديد فترة مفعولها إلا بمقتضى قرار من نفس النوع، ومن لدن السلطة المختصة قانونا بإتخاذ النصوص المذكورة، وأن القرار الذي يخالف هذا المبدأ يكون معرضا للإلغاء و الإبطال².

و قد اعتبرت المحكمة الإدارية بمراكش، أن قرار إعفاء المتصرف المساعد الذي تم تكليفه من طرف العامل بمهام داخلية بالعمالة بصفته رئيس قسم، إنه لما تم إعفاء المعني بالأمر من طرف العامل فهو إجراء سليم و لم تساير الطاعن في دعواه من أنه معين من طرف وزير الداخلية و أن إعفائه يجب أن يكون من طرف نفس السلطة، لأنه لم يثبت أن وزير الداخلية هو الذي عينه بصفة رئيس قسم³.

المطلب الثالث : عيوب المشروعية الداخلية التي تطل القرار

الإداري التراخي المتعلقة بالسبب

السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تحدث خارج إرادة وذهن مصدر القرار وتدفعه إلى إصداره، وذلك بعد التأكد من صحة هذه الوقائع أولا، ثم التكييف القانوني الصحيح لها ثانيا، والتقدير الجيد لخطورة وأهمية هذه الوقائع ثالثا، لذلك تعتبر الرقابة القضائية على عيب السبب ورغم حداثة من أهم أوجه الرقابة القضائية الحديثة على القرار الإداري⁴، وتستمد الأسباب القانونية في اتخاذ القرارات الإدارية من التشريع، حيث تبقى سلطة الإدارة مقيدة وفق ما يلزمها القانون به على سبيل الجزم ومن تم تتعدى سلطاتها التقديرية طبقا لمبدأ المشروعية، فتقديم طلب للحصول على رخصة أو جواز سفر وفق الشروط التي يتطلبها القانون هما السبب القانوني لصدور قرار بمنح الرخصة أو جواز السفر، أما رفض هذه الطلبات، من المفروض أن لا يتم إلا إذا لم تتوفر الشروط القانونية المذكورة أعلاه.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 97/253 بتاريخ 1997/10/23 حكم منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 22 ص 297.

² - قرار المجلس الأعلى، عدد 453 بتاريخ 1984/07/05، مجلة رابطة القضاة العدد 20/21، ص 104.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 72 بتاريخ 2001/06/20، في الملف عدد 2001/28 غ، أشار إليه عبد الواحد القرشي القضاء الإداري ودولة الحق و القانون بالمغرب، مرجع سابق، ص 114.

⁴ - يعيش تمام أمال: عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، بحث لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة كلية الحقوق بالجزائر، شعبة القانون العام السنة الدراسية، 2004/2005 ص 114.

أما الأسباب الواقعية أو المادية التي تدفع السلطة لاتخاذ بعض القرارات الإدارية، فإنها تخضع لسلطتها التقديرية بحسب الظروف والملابسات المحيطة بكل حالة على حدة، فشغل منصب مالي شاغر مثلا لا يعني أن الإدارة ملزمة بالتعيين مثلا.

وقد اختلط الأمر على المشرع المغربي بالمادة 20 من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، بين عيب انعدام التعليل الذي هو بإجماع الفقه والقضاء من مشتملات عيب الشكل اللاحقة بالقرارات الإدارية، والذي أصبح منصوبا عليه بمقتضى الظهير رقم 01-03 المؤرخ في 12 غشت 2002 بشأن إلزامية التعليل¹، وبين عيب السبب الذي اجمع عليه الفقه وأكدته القضاء.

وقد وقعت وزارة العدل في نفس الخطأ من خلال دليل المحاكم الإدارية الصادر سنة 2004 حينما اعتبرت بأن انعدام التعليل هو عيب السبب (منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية - سلسلة الشروح والدلائل، العدد 3، 2004، الصفحة 42)، كما وقع بعض القضاة في نفس الخلط حينما اعتبروا بأن "انعدام التعليل يقوم مقام الخطأ في التسبب أي عدم صحة الوقائع المعتمدة كسبب للقرار الإداري المتخذ" (المحكمة الادارية بوجدة، حكم 18-6-1997، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 23، ص.127)².

تجدر الإشارة إلى أن عيب السبب يبرز بشكل أكبر و أوضح في حالة السلطة المقيدة للإدارة بحيث يحدد القانون بشكل صريح و مباشر السبب الرئيسي الذي يؤسس عليه القرار، ويتجسد تدخل القاضي الإداري من خلال مراقبة الخطأ في مادية الوقائع أو في الوصف القانوني للوقائع الذي قد تقع فيه الإدارة الترابية، أما بالنسبة للسلطة التقديرية التي ترك فيها المشرع للإدارة الحرية في اختيار السبب لقرارها، فهي تخضع مع ذلك لمراقبة القضاء الإداري، فالإدارة الترابية رغم توفرها على هامش من الحرية من

¹ - أنظر أعلاه، ص 67، للتعلم أكثر في عيب تعليل القرار الإداري .

² - خالد خالص :عيب السبب في دعوى الالغاء، الحوار المتمدن-العدد: 1528 بتاريخ 2006/04/22 ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=62816>

- أنظر كذلك محمد القصري: إلزامية الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية، ضمانات للحقوق و الحريات ورقابة قضائية فعالة، بمناسبة اليوم الدراسي الذي نظّمته المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، و الجمعية المغربية للعلوم الإدارية، يوم 26 فبراير 2003، بالمدرسة الوطنية للإدارة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مواضيع الساعة، عدد 43 سنة 2003، ص 171.

خلال سلطتها التقديرية، فقراراتها يجب أن تكون مبنية على أسباب صحيحة، و يراقب القضاء مدى صحة هذه الأسباب ماديا (من حيث وجودها المادي)، وكذلك من حيث الوصف القانوني لهذا السبب.

وقد تطرق القضاء الإداري بالمغرب إلى تعريف السبب في القرار الإداري من خلال العديد من الأحكام و القرارات، من بينها حكم إدارية الرباط الذي جاء فيه "لابد لكل قرار إداري من سبب و السبب هو تلك الوقائع المادية التي تبرر صدوره و على الإدارة إثبات ذلك و إلا اعتبر تصرفها تجاوزا في استعمال السلطة¹، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن كل من محكمة النقض و المحاكم الإدارية، لا يبسطان رقابتهما على الأسباب القانونية فقط ، بل كذلك على الوقائع المعتمدة في تسبيب هذا القرار، ويحرص القاضي الإداري عند اتخاذ لمواقفه على الإحاطة بكل ظروف القضية ووقائعها بشكل دقيق ، و بذلك أفرزت الممارسة درجات متفاوتة من الرقابة وهذا ما عبر عنه العديد من الفقهاء بالرقابة في حد أدنى والرقابة في حد أقصى أو الرقابة التقليدية (مراقبة الأسباب المادية من حيث وجودها أو تكييفها ، مراقبة الأسباب القانونية من خلال مراقبة وجود و انعدام السند القانوني والتكييف الخاطئ للقانون) والرقابة الحديثة (تتمثل في رقابة السلطة التقديرية و الأخطاء الفادحة التي تسقط فيها الإدارة أثناء ممارسة السلطة التقديرية و مراقبة المنافع و الأضرار).

الفرع الأول: مراقبة القضاء الإداري للسبب القانوني في القرار الإداري الترابي

تكون الإدارة الترابية ملزمة بأن تبني تصرفاتها و قراراتها على أسس قانونية، و تنقيد بما يهدف إليه المشرع من خلال النصوص القانونية ، كما أنها مطالبة بتوخي الحذر وهي تعطي للنصوص القانونية تفسيرا قانونيا مخافة أن تقع في مشكلة التفسير الخاطئ للنص.

الفقرة الأولى: مراقبة السند القانوني

يعرف السند القانوني على أنه "الأسس القانونية المعتمد عليه عند اتخاذ القرار الإداري²، و بذلك فإن أي قرار إداري غير قائم على أسس قانونية يعتبر قرارا غير

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 151 ، صادر بتاريخ 2000/02/03، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 32، ص 218.

² - عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري ودولة الحق و القانون بالمغرب ، مرجع سابق، ص 119.

مشروع وقد أتيحت الفرصة للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) لتثير هذا المقتضى من خلال القرار المتعلق بقضية السيد المفضل بلهاشمي وجاء فيه ".....رغم تبوُّث أن الطاعن قد بنى طابقا إضافيا في عمارته دون ترخيص فلا يجوز لرئيس الجماعة أن يعاقبه بحرمانه من تزويد كل ممتلكاته بالماء والكهرباء على اعتبار أن المخالفة المعاقب عليها لم ترد إلا في طابق واحد و لم تقع في كل ممتلكاته و بالتالي فإن القرار المطعون فيه خال من أي أساس قانوني"¹، و قد سارت المحكمة الإدارية بمكناس في نفس الاتجاه من خلال الحكم الصادر بتاريخ 2010/09/24 في الملف عدد 5/10/124 حيث أشارت إلى أن " استصدار قرار استقالة المعني بالأمر بتاريخ 2010/09/09 غير مبني على أسس قانونية نظرا لكون الحكم المستند عليه لم يصير بعد نهائيا "²، كما أن المحكمة الإدارية بمراكش قد إتخذت نفس الموقف من خلال اعتمادها على قرار المجلس الأعلى في قضية السيد محمد بن العربي ضد السيد وزير الداخلية بتاريخ 1966/11/09 حيث جاء في حكمها "حيث أنه بالنسبة للملف الجنائي المذكور المعتمد عليه في إصدار القرار فقد أدلى الطاعن بنسخة من الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف بأسفي قضى بعدم مؤاخذته من أجل ما نسب إليه وحكم ببراءته، مما يستوجب التصريح بإلغاء القرار المطعون فيه "ويوضح هذا الحكم مسألة أخرى مهمة وهي استقلالية كل قرار إداري بسببه، و جاء في نفس الحكم " ...وحيث إن مبدأ استقلال كل قرار إداري بسببه يقضي أنه إذا ما بني القرار على سبب أفصح عنه ، فإن من شأن عدم صحة هذا السبب أن يصبح القرار معيبا ، ولا يجدي في ذلك التجاء الإدارة بعد ذلك بغية تصحيحه إلى إضافة أسباب أخرى لاحقا ، و إن أمكن أن تكون مبررا لصدور قرار جديد سليم "³ .

الفقرة الثانية: مراقبة القضاء الإداري لصحة التكييف القانوني

إن مراقبة القضاء الإداري لصحة التكييف القانوني يؤسس على مراقبة السند القانوني المعتمد عليه في اتخاذ القرار، هل تم تطبيق مقتضيات القانونية بصفة سليمة أم لا، وتعتبر هذه النقطة من أهم المجالات التي أسست عليها النقاشات المتعلقة بضرورة

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 369 بتاريخ 1979/11/30، المفضل بلهاشمي ضد رئيس المجلس البلدي لمدينة سلا ، ق غ م .

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، بتاريخ 2010/09/24، في الملف عدد 5/10/124 ، ح غ م

³ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 166 بتاريخ 2000/11/08 ، ملف عدد 200_06 غ ، ح غ م

الرفع والرقى بالمستوى الدراسي للفاعل السياسي الترابي المنتخب، حيث أن ضعف التكوين والمدارك القانونية تجعل هؤلاء يقعون في العديد من الحالات التي يجنون فيها عن المقاصد المباشرة و المرجوة من النص القانوني ، خاصة في ظل الصعوبات التي تطرحها هذه النصوص القانونية حيث لا تحدد بدقة الأسباب التي ينبغي أن تستند عليها الإدارة، لذلك يبقى القضاء الإداري باعتباره الجهة المؤهلة لتفسير النصوص القانونية الغامضة، و هو المؤهل كذلك لرفض أو قبول الأسباب المدلى بها من طرف الإدارة لتقبل قراراتها،¹ وصدر في هذا الإطار حكم عن المحكمة الإدارية بالرباط جاء فيه "إن قيام المجلس البلدي بالإعلان عن سمسة ثانية يكون بمثابة إلغاء للسمسة الأولى بدون أي مبرر قانوني يدعو إلى ذلك ، مما يجعل القرار المطعون فيه متسماً بتجاوز السلطة لعيب إنعدام السبب".²

إن المجال المتعلق بتدبير الوضعية التنظيمية و الفردية للموظفين تعتبر من أكثر المجالات التي تعرف أخطاء فيما يخص التكييف القانوني وخاصة المساطر التأديبية، ويقف القضاء الإداري ليراقب سلامة القرارات المتخذة في هذا الإطار، وصدر عن المجلس الأعلى العديد من القرارات التي أشار فيها إلى عدم صحة التكييف القانوني في إختيار العقوبة المطبقة على الموظف أو المساطر المتخذة ضده، و نذكر منها القرار الذي جاء فيه ".....إن عدم القيام بعمل فعلي ، في حالة التوقيف ليس من شأنه لوحده أن يؤدي إلى حرمان الموظف المعني بالأمر من راتبه متى كان النظام الأساسي المتعلق به يسمح بالإبقاء على راتبه بالرغم من تغييه عن العمل الفعلي³، وهو أيضا ما أبرزه المجلس الأعلى (محكمة النقض) في القرار الذي أوضح فيه أنه يجب على الإدارة تطبيق مقتضيات القانونية للنص المعتمد بشكل سليم و جاء فيه "...إن التحضير الذي قامت به الإدارة سنة 1964 للائحة تكميلية للترقى خاصة بسنة 1960 قصد مراجعة ثانية لوضعية المدعي الإدارية في نطاق مقتضيات ظهير ماي 1960 بشأن إعادة توظيف

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط ،حكم عدد 121 بتاريخ 1993/3/4 قضية السيد معرفي الشريف ، م.م.ا.م.ت عدد 29، سنة 1999.

² - المحكمة الإدارية بالرباط ،حكم عدد 151 ،بتاريخ 2000/2/3 م.م.د.م.ت عدد 32 سنة 2000، ص 219.

³ - قرار المجلس الأعلى، عدد 541، بتاريخ 1965/12/22 ،قضية السيد جعفر محمد، ضد السيد وزير الداخلية ، أشار إليه إبراهيم زعيم الماسي، المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، سنة 1996، ص 209.

بعض الموظفين و أعوان الإدارات العمومية والمكاتب والمؤسسات العمومية والمصالح ذات الامتياز ومراجعة حالاتهم الإدارية كان يستلزم استشارة اللجنة المؤسسة بمقتضى الفصل 4 من نفس القانون بدل استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء¹.

الفرع الثاني: مراقبة القضاء الإداري للأسباب المادية (السلطة التقديرية)

اتخذ القضاء الإداري منذ أواخر القرن التاسع عشر مواقف محايدة بالنسبة للسلطة التقديرية للإدارة، و خاصة تقدير الوقائع المستند عليها من طرفها لاتخاذ القرارات، وكان القاضي الإداري حينها يفتقر إلى الجرأة الكافية للنظر في التكييف غير الصحيح للوقائع ، والتصريح بالإلغاء عندما ترتكب الإدارة خطأ واقعيا، فهو لم يكن يعتبر نفسه سوى قاض للمشروعية مهمته تقف عند حدود مراقبة تطبيق القانون دون فحص الوقائع التي تحيط بالقرار المتخذ من الإدارة في إطار استخدامها لسلطتها التقديرية²، إلا أن هذا الوضع سيعرف تغيرا كبيرا في إطار تحول الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والمعطيات القانونية، إذ سينتقل القضاء الإداري من الرقابة الدنيا، الممارسة على الوجود المادي للوقائع و تكييف الإدارة للنصوص القانونية، إلى رقابة قصوى متقدمة تمارس على السلطة التقديرية للإدارة ومدى ملائمة التكييف القانوني للوقائع التي بنت عليها الإدارة أسبابها لاتخاذ القرار.

الفقرة الأولى مراقبة الوقائع

يحرص القاضي الإداري عند مراقبته للأسباب المادية لاتخاذ القرار على التأكد من الوجود المادي للوقائع و مدى صحتها، وقد صدر عن المحاكم الإدارية بالمغرب مجموعة من الأحكام و القرارات المبنية على هذا الأساس، نذكر منها قرار المجلس الأعلى عدد 71 بتاريخ 1960/01/09 وجاء فيه "تتوفر اللجنة على كامل الحرية التقديرية شريطة أن لا تستند على وقائع تكون ماديتها غير صحيحة ، وألا ترتكب أي إنحراف في السلطة...."³ وقد سارت المحكمة الإدارية بمكناس في نفس الاتجاه حينما أشارت إلى

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 67 بتاريخ 1967/05/12 ، أشار إليه إبراهيم زعيم الماسي ، المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري المرجع السابق نفسه، ص، ص: 213_214 .

² - سيمو لحسن : قضاء الإلغاء و الأعمال المادية للإدارة ، مقال منشور بمجلة الإشعاع، هيئة المحامين بالقنيطرة ، العدد 13، ص ، ص 51_56

³ - قرار المجلس الأعلى، عدد 71 بتاريخ 1960،/01/09 أشار إليه إبراهيم زعيم الماسي المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري مرجع سابق ص93

".....إن استناد القرار الإداري على وقائع ثبت أمام المحاكم عدم صحتها يجعله معيبا و متسما بتجاوز السلطة"¹ ، وتكون المحاكم الإدارية كذلك مطالبة بتفحص الوقائع السابقة كوجود نزاع سابق مع الجهة التي أصدرت القرار السلبي ضدها، وكمثال على ذلك نورد حكم المحكمة الإدارية بأكادير بتاريخ 1997/7/10 وجاء فيه "أن وجود نظام قانوني يحدد شروط وكيفيات إبرام الصفقات العمومية يتنافى والقول بصلاحيات تقديرية مطلقة للإدارة فيما يخص إبرام الصفقات، وباعتبار أن إقصاء الطاعنة يتمثل أساسا في وجود منازعة قضائية بين الطرفين وأن هذه العلة التي اعتمدتها الإدارة تخرج عن القواعد والمعايير التي وضعها ظهير 1976، والتي تعتبر معايير موضوعية تعتمد الكفاءة التقنية والمالية وتستبعد الحزازات والاعتبارات الشخصية، فإن القرار المطعون فيه يكون مشوبا بعيب تجاوز السلطة ويكون بالتالي جدير بالإلغاء"²، كما أن المحكمة الإدارية بالرباط أشارت في حكما الصادر بتاريخ 14 فبراير 2002 على أن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، وأن الرقابة القضائية تمتد إلى صحة الوقائع التي تكون ركن السبب في الجزاء التأديبي. وأنه أمام عدم ثبوت المخالفات المنسوبة يكون القرار المطعون فيه مشوبا بتجاوز السلطة لعيب انعدام السبب مما يتعين معه الحكم بإلغائه.³

إن مراقبة القاضي الإداري للوقائع المستند عليها في إصدار القرارات لا تتوقف عند الرقابة المادية للوقائع وصحة وجودها بل تتجاوز ذلك إلى مراقبة الوصف المعطى لهذه الوقائع من طرف الإدارة المحلية، ولل قضاء في ذلك أن يستعين بكل إجراءات التحقيق الممكنة لكشف الحقائق وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية مراكش وجاء فيه " وحيث لئن كان رئيس المجلس البلدي قد إتخذ القرار المطعون فيه في إطار الصلاحيات المخولة له بمقتضى مرسوم 1980/05/26، المتعلق بتحديد الشروط التي تنفذ بها تلقائيا التدابير الرامية إلى استتبات الأمن و ضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية فإنه يبقى من صلاحيات القضاء مراقبة مدى شرعية هذا القرار والقول بكون الفرن أصبح أيلأ للسقوط ، أمرت المحكمة بإجراء خبرة في الموضوع أفادت نتائجها على أن بناء الفرن رغم قدمه و حاجته لإصلاحات فورية ،

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس ، عدد 96/53 ، بتاريخ 1996/10/03 ، حكم منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 18، ص 216 .

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، منشور بمجلة المرافعة، العدد 10، مارس 2000، ص. 288 .

³ - حكم إدارية الرباط، منشور بمجلة القصر، العدد 10، يناير 2005، ص. 271.

وتقويته بدعائم فإنه ليس أيلا للسقوط و من تم لا موجب لإفراغ المدعين منه و حيث بناء عليه يعتبر القرار معيبا لعدم صحة الوقائع التي بني عليها و يتعين الحكم بإلغائه"¹، وهذا ما كانت الغرفة الإدارية قد توصلت إليه كذلك في قرارها عدد 22 الصادر في 8 ماي 1970، الذي يقضي بإلغاء القرار البلدي عدد 33 الصادر في 23 أبريل 1968 عن باشا مدينة فاس، و القاضي بإفراغ الدكان الذي يستعمله السيد الهشومي أحمد بن عبد السلام كمعمل ميكانيكي لإصلاح الدراجات النارية في حي معد للسكنى بفاس، وذلك لكونه يحدث ضوضاء تطلق بالليل و النهار فتقلق راحة الساكنة المجاورين، ولما أجرى الخبير المعين من طرف المجلس الأعلى خبرته تبين من تقريره المؤرخ في 13 فبراير 1970 ، أنه لم يسمع داخل العمارة وبالأخص داخل مسكن المسمى بوب صاحب الشكوى أي ضوضاء ناتجة عن استعمال المحركات، فقضى المجلس الأعلى تبعا لذلك بإلغاء القرار البلدي لكون المطعون فيه غير مرتبط على أساس قانوني لقيامه على وقائع غير صحيحة²، و قد سار مجلس الدولة الفرنسي على نفس النهج في قضية جوميل حيث طلب هذا الأخير رخصة بناء في ساحة شهيرة بمدينة باريس فأصدرت الإدارة قرارا برفض طلبه ، وقد أسست قرارها على كون البناء في هذه الساحة سيخل بمنظر أثري، ولقد ثبت لمحكمة القضاء الإداري (مجلس الدولة) أنه لا وجود لمنظر أثري في هذه الساحة ، مما استلزم إلغاء القرار الإداري³.

الفقرة الثانية: مراقبة صحة التكييف القانوني للوقائع

تضفي الإدارة الترايبية في تدبير شؤونها الإدارية على بعض الوقائع تكييفات قانونية غير تلك التي يهدف المشرع الوصول إليها، ويمكننا في هذا الإطار أن نشير إلى حكم إدارية مراكش حيث عملت المحكمة على بسط رقابتها، على التكييف القانوني للوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرار إقالة الطاعن، معتمدة في ذلك على عيب السبب وجاء في الحكم " وحيث من الثابت أن رئيس المجلس قد تقدم بطلب الاستقالة وحصل على قبولها من قبل السلطة المحلية المختصة بصفة قانونية وأصبحت

¹ -حكم المحكمة الإدارية بمراكش ، بتاريخ 2001/05/16 ،ملف عدد 2000/63 غ ، ح غ م .

² - قرار المجلس الأعلى، عدد 22 الصادر في 8 ماي 1970 ، منشور بمجلة قرارات المجلس الأعلى، 1966-1970، ص 234.

³ - قرار أشار إليه محمد علي آل يسين: القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري، ص، 313.

نهائية ابتداء من تاريخ الإعلان عن قبولها وأنه تم إخبار أعضاء المجلس من قبل الباشا بذلك قبل افتتاح الجلسة المقرر عقدها لدراسة نقطة الإقالة كما هو مدون بمحضر الجلسة إلا أن الأعضاء تجاهلوا الأمر وأصروا على إتخاذ مقرر الإقالة، وحيث إنه بالإعلان عن قبول استقالة الرئيس أصبحت نهائية و سارية المفعول وأصبح بالتالي منصب الرئيس شاغرا، ولم يعد هناك أي سبب قانوني أو واقعي لإقالة الرئيس من هذا المنصب الذي لم يعد يشغله ¹ ، إن تحليل مقتضيات هذا الحكم يؤكد على دور القاضي الإداري في مراقبة التكيف القانوني الذي كانت تحاول المعارضة داخل المجلس الجماعي الوصول إليه، و هي إقالة الرئيس وذلك لما لهذا الإجراء من دلالات وأثار قانونية، بدلا من الاستقالة التي طلبت من المعني بالأمر (رئيس المجلس الجماعي)، حيث مارس حقه في المطالبة بالاستقالة الاختيارية من طرفه.

ومن قبيل التكيف القانوني للوقائع الذي اعتمدته الإدارة و أقره الاجتهاد القضائي، ما جاء في حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 479 بتاريخ 2006/3/21 وجاء فيه " بالرجوع إلى القرار النيابي المصادق عليه من طرف مجلس الوصاية يتبين أن جوهر النزاع بين كل من الطاعنين و السيد لحسن الصغير ينحصر في كيفية تقسيم 7 هكتارات بينهما حيث يتمسك الأول بضرورة تقسيم الأرض طولا عوض تقسيمها عرضا، فاعتبرت الجماعة النيابية أن أي تعديل أو تغيير في هذه الوضعية سيشكل سابقة و قد يكون منطلقا لإثارة عدة قضايا من هذا القبيل لدى عدد كبير من ذوي الحقوق ، مما ارتأت معه الجماعة أنه من الأفيد أن تبقى الحالة كما كانت عليه من قبل.

و حيث إنه بذلك و خلافا لما جاء في مقال الطاعن يكون القرار المطعون فيه قد علل تعليلا كافيا و سليما ، كما أن الطاعن لم يدلي للمحكمة سواء ضمن كتاباته أو خلال البحث لا بما يفيد أن العرف المحلي بالمنطقة التي يقع فيها العقار موضوع النزاع يقتضي تقسيم الأرض طولا بين المستغلين مما يجعل القرار المذكور سالما من عيوب المشروعية المنسوبة إليه ويتعين لذلك الحكم برفض الطلب لعدم جديته²، وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري بالمغرب قد عرف تجادبات كثيرة بخصوص مدى إمكانية

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 79 بتاريخ 05/24/2000، في الملف رقم 200/17 غ، (ح غ م)

² - مليكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص، ص: 137-138 .

مراقبة الخطأ الفادح في التقدير الذي يتمظهر كأخطاء واضح و متعارض مع المنطق السليم لتكييف الوقائع، ويرجع سبب هذا التأرجح في مواقف القضاء الإداري في هذا المجال لارتباطه بمراقبة الملائمة، إلا أن التوجهات الحديثة بدأت تقرر بأهمية مراقبة القضاء ملائمة قرارات الإدارة¹، وقد تقدم القاضي الإداري و طور من مجال مراقبته حيث تجاوز المراقبة القانونية و الملائمة ليعمق رقابته أكثر بالموازنة بين المنافع و الأضرار الناتجة عن القرار الإداري حتى لو اتخذ بشكل سليم.

الفرع الثالث: نظرية الموازنة بين المنافع و الأضرار

ظهرت نظرية الموازنة بين المنافع و الأضرار كثمرة لاجتهاد الفقه و القضاء ويعمل من خلالها القاضي الإداري على المقارنة بين المنافع والأضرار التي تنتج عن القرار فإذا انتهى إلى ترجيح المزايا عن الأضرار أعلن على مشروعية القرار، أما إذا كانت كفة الأضرار هي المرجحة فإنه يتعين إلغاؤه².

تخول هذه النظرية للقاضي الإداري بسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة فهو لا يكتفي بالتأكيد على وجود المصلحة العامة واحترام مقتضيات القانونية، بل إنه يستعمل كل الوسائل للموازنة بين المنافع و الأضرار الناتجة عن القرار الإداري المتخذ، و كان القضاء الإداري يرفض في البداية الأخذ بهذه التقنية لمراقبة المشروعية الإدارية و قد صدر في هذا الإطار قرار عن المجلس الأعلى في قضية السيد طاك طاك عبد العزيز عدد 217 بتاريخ 1987/10/01 و جاء فيه "إن إنشاء عقار في المنزوع ملكيته لاستعماله للمصلحة العامة كمستودع لناقلات الجماعة مما تكون معه المنفعة التي

¹ - لقد رصدنا هذه التجاذبات بين بسط القضاء الإداري لرقابته على ملائمة القرار للوقائع، فوجدناه تارة يحكم بعدم اختصاصه في مراقبة ملائمة القرار المتخذ لارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة كما هو وارد في.

* قرار المجلس الأعلى، عدد 251 بتاريخ 111962/26، ملف عدد 9699، أورده إبراهيم زعيم الماسي، المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء سنة 1996، مرجع سابق، ص 205.

* قرار المجلس الأعلى عدد 361 بتاريخ 1974/12/18 ملف 44218 المرجع نفسه

* قرار المجلس الأعلى عدد 58 بتاريخ 1977/03/18 ملف 49038 المرجع نفسه

* قرار المجلس الأعلى عدد 336 بتاريخ 1980/10/31 ملف 49038 المرجع نفسه

بداية رقابة القضاء الإداري مدى ملائمة القرار الإداري المتخذ للوقائع الصحيحة، منذ 1975 من خلال

* قرار المجلس الأعلى عدد 25 بتاريخ 1975/02/05 قضية جلزيم خديجة ضد وزير الخارجية

* حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 41 بتاريخ 2001/04/11 ملف عدد 2000/127 غ (ح غ م)

* حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 116 بتاريخ 2001/10/03 ملف عدد 2001/26 غ (ح غ م)

* حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 47 بتاريخ 2001/04/18 ملف عدد 2001/02 غ (ح غ م)

² - البيقوبي عبد العزيز : تطور نظرية الرقابة على شرط المنفعة العامة، في حالة نزاع الملكية من خلال نظرية الموازنة، مقال منشور بمجلة الإشعاع، العدد 13، سنة 1995، ص 58.

يتطلبها القانون لتبرير نزع الملكية متوفرة ، ولهذا فإن القرار المطلوب إلغاؤه لا يستوجب أي شطط ¹، إلا أن موقف القضاء الإداري سيعرف تحولاً كبيراً و خاصة بعد إصدار قرار المجلس الأعلى بتاريخ 1997/05/07 و الذي وضع الأسس الأولى لنظرية الموازنة بين المنافع و الأضرار و جاء فيه " إن الاتجاه الحديث في القضاء الإداري لا يكتفي بالنظر إلى المنفعة العامة المتوخاة من نزع الملكية نظرة مجردة بل يتجاوز ذلك إلى النظر فيما يعود به القرار من فائدة تحقق أكبر قدر من المصلحة العامة ، و للقاضي الإداري في هذا المجال أن يوازي بين الفوائد التي سيحققها المشروع المزمع إنشائه والمصالح الخاصة التي سيمس بها".

ومن المهم الإشارة إلى أن نظرية الموازنة بين المصالح لا تقتصر على مجال نزع الملكية، إذ تهم المجال الإداري بصفة عامة و هذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بوجدة، حيث جاء في حكمها " و حيث تتلخص دفعات المطلوب ضده الطعن، في كون قرار نقل الطاعن إلى مدينة بوعرفة اقتضته المصلحة العامة بناء على طلب الصناع التقليديين بواسطة ممثلهم ببوعرفة، ونظرا لكفاءته الإدارية و لدرابته الواسعة بالتسيير الإداري .

و لكن حيث إن رئيس الغرفة و إن كان يتوفر فعلا على السلطة التقديرية في نقل موظفيه طبقاً للفصل الرابع من المرسوم المؤرخ في 1981/01/09 بمثابة النظام الأساسي الخاص بموظفي غرفة الصناعة التقليدية، مادام هذا النقل يتدرج في إطار المصلحة العامة و حسن تسيير المرفق العام الذي يعمل لحسابه ، فإن ذلك مقيد ضمن حدود الموازنة بين مصلحة الإدارة التي يعمل لفائدتها الموظف و بين المصلحة العامة التي يمثلها في إطار مهمته الانتخابية.

وحيث إن الإدارة تعلم كون الطاعن مستشار بمجلس جماعة سيدي إدريس القاضي وعضو باللجنة الثقافية و الرياضية كما هو ثابت من وثائق الملف المدلى بها، فإن إقدامها على إصدار قرار بنقله إلى مدينة نائية، من شأنه أن يعطل المهام المنوطة به ، و يؤثر سلباً على المصالح العامة التي يسهر على تنفيذها داخل هذه الهيئات.

و حيث إنه اعتباراً لما ذكر فضلاً عن اعتراف الإدارة بكفاءة الطاعن داخل الغرفة التي يعمل لحسابها بمدينة وجدة فإن نقله إلى مدينة بوعرفة بعلّة تحقيق المصلحة

¹قرار المجلس الأعلى عدد 217 بتاريخ 1987_10_01 أورده إبراهيم زعيم الماسي المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء سنة 1996 مرجع سابق ص 763

العامة لم يكن ملائما مادام أن الإدارة لم تراعى مبدأ التوازن بين المصلحتين مما يعرض القرار المطعون فيه للإلغاء" ¹.

كانت هذه أهم أوجه المراقبة التي تخولها دعوى الإلغاء لمراقبة مدى مشروعية القرارات التي تتخذها الجماعات الترابية بمناسبة تدبيرها للشأن المحلي و التي من شأن ضبطها والحرص عليها من طرف القاضي الإداري أن يمكن هذا الأخير من فرض مبادئ الحكامة على المستوى المحلي، فممارسة القاضي الإداري لهذه المهام يمكنه من تصويب و تقويم العمل الإداري بشكل يجعل منه فعلا أداة للتنمية و الرقي و أداة حقيقية للتعبير عن الرأي والإرادة المحلية من خلال جعل هذه القرارات تقدم حولا حقيقية و تدبيرا ناجعا و معبرا عن انشغالات الساكنة و ومصالحها وهذا ما يدفعنا بعده للتساؤل عن ما تقدمه دعوى القضاء الشامل من حماية للمواطنين في إطار مسؤولية الجماعات الترابية عن تدبير الشأن المحلي.

¹ - حكم أشار إليه عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري و دولة الحق و القانون بالمغرب ، مرجع سابق، ص 131.

الفصل الثاني: دعوى القضاء الشامل و إثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية

يشمل مجال دعوى القضاء الإداري الشامل مجموعة من المنازعات التي تدخل ضمن اختصاص المحاكم الإدارية، إلا أن تحديد أصناف المنازعات الإدارية التي تدخل ضمن دعوى القضاء الإداري الشامل قبل إحداث المحاكم الإدارية كان مثار جدال فقهي انعكس على تقسيم القضاء الإداري بأكمله¹، وبالتالي انعكس على تحديد القضايا التي تدخل ضمن دعوى القضاء الإداري الشامل. فإذا كان بعض الفقه يعتبر أن قضاء التعويض هو الذي يستحق الدراسة لأهميته، باعتبار المنازعات الأخرى تعتبر أقل تطوراً²، فإن الأستاذ سرحان يعتبر القضاء الإداري الشامل يتكون من عدة مواد مختلفة تتمحور حول قضايا ونقط مختلفة، وهذه المواد غير متضمنة في نص قانوني واحد، بل توجد متفرقة وموزعة بين عدة نصوص قانونية تتباين تواريخ صدورهما، ويعتبر في نفس السياق أن هذه النصوص لم تتشكل لتكون جسماً واحداً إلا حديثاً وبشكل نسبي³، وبدورها قامت الأستاذة جبران بتصنيف دعوى القضاء الشامل إلى جزأين : دعوى القضاء الشامل بالمفهوم الدقيق ودعوى القضاء الشامل بالمفهوم الواسع، إلا أننا نرى أن تقسيم هذه الدعوى بهذه الكيفية يحيل إلى الاعتقاد بتواجد دعويين في نفس الدعوى وهذا غير ممكن من الناحيتين العملية والمنطقية، وقد حاولت بعض البحوث المنجزة مؤخراً تصنيف دعوى

¹ - ميشل روسي وآخرون: القانون الإداري المغربي، الرباط، الطبعة الأولى، المطبعة الملكية، 1988، ص.503.

- مليكة الصروح : القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، 1992، ص.504.

- عبد القادر باينة: تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، ص.11.

- أمينة جبران : القضاء الإداري، دعوى القضاء الشامل، مرجع سابق ، ص.29.

² -Antari M'hamed.: Entre l'unité et la dualité de juridiction, Le Contentieux administratif marocain, thèse précitée, Paris II, 1980 p.350.

- Serhane (E.H) Le Contentieux administratif de pleine juridiction en droit public marocain, thèse précitée, Bordeaux 1989..p.3.

³ - تجدر الإشارة في هذا السياق إلى مجموعة من النصوص القانونية المتعلقة بالمسؤولية الإدارية من خلال ظهيري التنظيم القضائي والالتزامات والعقود لسنة 1913، وقضاء الضومين العام بمقتضى ظهير 1914، وقضاء نزع الملكية 1914، 1951، 1982، والقضاء الضريبي بمقتضى ظهير 1924، وقضاء المعاشات بمقتضى ظهير 1930، والقضاء المتعلق باستخلاص الديون العامة لفائدة خزينة الدولة بمقتضى ظهير 1935، وقضاء الانتخابات بمقتضى ظهير 1959...

القضاء الشامل انطلاقا من القانون المحدث للمحاكم الإدارية¹، و بدوري في إطار تناول هذه الدعوى سأتبني معيار اختصاص المحاكم الإدارية كأساس لتحليل وبحث مختلف المجالات التي تتناولها دعوى القضاء الإداري الشامل المتعلق بمنازعات الجماعات الترابية وخاصة التصنيف المشار إليه في المادة 8 من قانون إحداث المحاكم الإدارية². وعليه يدخل في إطار ولاية القضاء الشامل دعوى المسؤولية الإدارية للجماعات المحلية، منازعات العقود الإدارية المبرمة من طرف الجماعات الترابية، منازعات المعاشات و منح والوفاة، منازعات الرسوم المحلية، منازعات نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة الممارسة من طرف الجماعات الترابية منازعات الانتخابات المحلية منازعات الوضعية الفردية للموظفين و العاملين بالجماعات المحلية، منازعات التعويضات المادية، إلا أن الاجتهاد القضائي قد ساهم في تطوير مجموعة من المفاهيم و الحالات التي قبل فيها الطعن بالإلغاء في النزاعات المشار إليها أعلاه و تم اعتبارها كاستثناء من ولاية اختصاص القضاء الشامل، خاصة عندما يكون مجال المنازعة يستهدف المشروعية الموضوعية أي خرق لقاعدة قانونية بشكل يمس بمبدأ المشروعية³. وبذلك تعتبر القرارات المنفصلة التي تصدر عن الإدارة بشكل منفرد بقطع النظر عن طبيعة العقد، و الطعون المتعلقة بالمرشحين للانتفاع من خدمات المرفق العام

¹ - عبد القادر مساعد: القضاء الإداري المغربي ضمانات للحقوق والحريات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، 1998.1999، ص ص. 191-192.

² - المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب : تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ماعدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام. وتختص المحاكم الإدارية كذلك بالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات ومنح الوفاة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي إدارة مجلس المستشارين وعن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والضرائب ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وبالبت في الدعاوي المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة والنزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي مجلس المستشارين، وذلك كله وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون. وتختص المحاكم الإدارية أيضا بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون.

³ - Rousset (M) :Le contentieux administratif au Maroc de la juridiction française à l'unification des tribunaux A.A.1965. P 125.

الاقتصادي¹، من الاستثناءات التي وردت على منازعات العقود الإدارية التي يختص القضاء الشامل بالبت فيها، و قد صدر في هذا الإطار مجموعة من الأحكام التي تؤكد على اختصاص القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء، و هكذا جاء في حكم إدارية الدار البيضاء أن "القرار الإداري القاضي بمنح امتياز تسيير مرفق عام لشركة جديدة إلى جانب الشركة التي سبق أن منحت وحدها هذا الامتياز دون احترام بنود عقد الامتياز هذا قرار غير مشروع متسم بالشطط في استعمال السلطة مما يتعين إلغاؤه"²، كما يدخل في إطار دعوى الإلغاء كاستثناء من دعوى القضاء الشامل المتعلقة بمنازعات المعاشات جميع القرارات المتعلقة بالإحالة على التقاعد المبنية على معطيات خاطئة³، أو القرارات التأديبية التي يأتي من ضمنها الحرمان من المعاش⁴، أما بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالضرائب و الرسوم المحلية فقد اعتبر بعض الفقه⁵، أن المجلس الأعلى اتجه إلى قبول دعوى الإلغاء في المجال الضريبي في حالتين، المنازعة في مبدأ الضريبة نفسه⁶، وفي قرارات السلطة الإدارية الرامي إلى استخلاص رسم لإحدى

¹ - للمزيد من التفاصيل يرجى مراجعة كتاب الأستاذ محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات و أحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للتنمية المحلية، العدد 58 سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية الطبعة الأولى، سنة 2005، ص 148 .

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 22 بتاريخ 25 يونيو 1988 ،ملف عدد 97_1848، حكم غير منشور .

أنظر كذلك حكم المحكمة الإدارية بمكناس، رقم 21_98_3 بتاريخ 28 ماي 1998 ملف رقم 2_98 في قضية السيد موسى الإدريسي ضد رئيس المجلس الجماعي بمكناس الزيتون، حكم غير منشور .

³ - قرار الغرفة الإدارية، رقم 686 بتاريخ 17 أكتوبر 1996، ملف عدد 10191 ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى ، قضية السيد الحسين أحمد الزيتوني ، 1997_1958، ص 433 .

حكم إدارية مكناس، عدد 3_96_91 غ بتاريخ 19 دجنبر ، 1996 ملف رقم 3_85_43 غ، قضية السيد ميراش بن إدريس، أشار إليه الأستاذ حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، م م إ م ت عدد 80 ، مرجع سابق ص 138 .

⁴ قرار الغرفة الإدارية، رقم 97 بتاريخ 16 أبريل 1992 ، ملف إداري عدد 91_10103 ، قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 47 .

⁵ - مصطفى التراب: المحاكم الإدارية و الصعوبات المثارة على مستوى التطبيق في ميدان المنازعات الجبائية، م م إ م ت ، سلسلة مواضيع الساعة ، العدد 4 ، لسنة 1996، ص 82 .

⁶ - قرار المجلس الأعلى، عدد 340 ، بتاريخ 1978/7/28 ، قضية الشرايبي ، مجلة القضاء و القانون، عدد 129، لسنة 1979 ص 169، و جاء في حيثياته لكن حيث أن الفصل 12 من قانون المالية لسنة 1972، ينص على أن البحث في الشكايات التي توجه إلى رئيس مصلحة الضرائب الحضرية ، تدرس و يبت فيها تبعا للقواعد المنصوص عليها في الظهير الشريف المؤرخ في 1924/1/22 بشأن استيفاء ديون الدولة ، و أن الفصل 4 من هذا الظهير لا يعطي الاختصاص للمحكمة إلا في الشكايات المتعلقة بمراجعة قضية الضريبة الثابتة عن أخطاء مادية في جرد أو قيود حسابية ، و الغير المنصوص عليها في القوانين التنظيمية ، و أيضا في استعمال مزدوج أو كيدي و أنه لا يعطي الحق للمحكمة الابتدائية الاختصاص إذا ما كان النزاع متعلقا بمبدأ فرض الضريبة نفسه.

الجماعات المحلية¹، كما يعتبر المقرر المعلن للمنفعة العامة الحالة الوحيدة التي يقبل فيها الطعن بالإلغاء في المنازعات المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة²، أما بالنسبة لمنازعات الانتخابات فقد عرفت جدالا فقهيًا حول طبيعة هذه المنازعة وفي ولاية من تدخل، قضاء الإلغاء أم القضاء الشامل فاعتبر الفريق الأول أن منازعات الانتخابات تتعلق بمراكز قانونية موضوعية وتهدف لمراقبة مشروعيتها عن طريق دعوى الإلغاء و يدعم هذا التيار الفقهي توجهه بمجموعة من القرارات والأحكام³، بينما أكد التيار الثاني على أن دعوى المنازعات الانتخابية تدخل في ولاية القضاء الشامل، نظرا لما توفره هذه الدعوى من سلطات أوسع بالنسبة للقاضي، إلا أن هذا التيار لم ينفي الطابع الموضوعي لهذه المنازعة وهذا ما نعتقد نحن كذلك بصحته، فقد اعتبر الأستاذ عبد الله الحارسي بأن

¹ - قرار المجلس الأعلى ، عدد 248، بتاريخ 26 نونبر 1962 قضية السيد عبد الرحمان بن محمد الكحلوي ومن معه، وجاء في حيثيات القرار "حيث أن القرارات المطعون فيها تتمثل في رفض الإدارة وقف متابعة استخلاص رسم لصالح الجماعات العمومية، و أن قرارات من هذا النوع تسبب ضررا للمعني بالأمر ، ومن تم فهي قابلة للطعن فيها بالإلغاء لتجاوز السلطة، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1961_1965، ص 75.

حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 180، بتاريخ 1995/6/8 على الصياد ضد السيد وزير المالية و من معه ، قرار منشور م م م ت سلسلة مواضيع الساعة ، العدد الرابع ، لسنة 1996، ص.172 ، و جاء فيه لا يجوز المطالبة بإلغاء قرار إداري متعلق بالمنازعات الضريبية، إى إذا انصب موضوع الطلب على المنازعة في مبدأ الضريبة أو بقرار السلطة الإدارية الرامي إلى استخلاص رسم لإحدى الجماعات المحلية.

² - اعتبرت الغرفة الإدارية بأن مشروع مرسوم إعلان المنفعة العامة و نزع الملكية الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1994/2/23 و الذي يصرح بأن المنفعة العامة تقتضي إحداث منطقة صناعية ببلدية سلا، من شأنه المساس بحقوق الأفراد الأمر الذي يجعل طلب الإلغاء مقبولا ، و إذا كان من المفروض في مشروع المرسوم المتعلق بنزع الملكية ، أن لا يؤثر في مراكز المنزوعة ملكيتهم أو يمس بحقوقهم فإن عدم الإشارة إلى الجهة التي أصدرت المرسوم صراحة و لا إلى الوزير المعني الذي اقترح نزع الملكية كما ينص على ذلك الفصل الأول من مرسوم 16 أبريل 1983، جعل المجلس الأعلى ، يقضي بإلغاء المقرر المطعون فيه ، على اعتبار أن هذا الإجراء جوهرى لإشراكه المصالح المعنية بالأمر في العملية المقصودة و لما فيه من ضمانات ، و أن عدم مراعاته يترتب عنه البطلان" قرار الغرفة الإدارية رقم 533 بتاريخ 7 دجنبر 1995 ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1958-1997 ص 355.

³ - أ محمد عامري: الطعون الانتخابية في المغرب، دار توبقال للنشر طبعة 1993 ، ص 25.

* قرار المجلس الأعلى ، عدد 1688 ، بتاريخ 97/12/14 ، مجلة المعيار ، عدد 23 طبعة 1998 ، " إن المقال الذي تقدم به الطاعن و من معه ضد عامل الدار البيضاء ، لم يكن موضوعه المطالبة بحقوق شخصية ضد السيد العامل، بل يجب اعتبار الغاية منه ضمان مشروعية العملية الإقتراعية.

* حكم رقم 470 ، ملف رقم 97/122 غ ، حكم منشور بمجلة المعيار العدد 23، ص 125

قضاء الانتخابات يدخل ضمن القضاء الشامل الموضوعي¹، وقد صرحت إدارية وجدة في هذا الإطار بشكل مباشر وصريح على كون هذه المنازعات تدخل في نطاق القضاء الشامل و تستوجب أداء الرسم القضائي²، أما فيما يخص المنازعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين بالجماعات المحلية، فقد حاول الاجتهاد القضائي فتح المجال لصاحب الدعوى بين خيار طرحها أمام القضاء الشامل أو الإلغاء³، إلا أنه قيد ذلك باحترام الآجال المتعلقة بدعوى الإلغاء نظرا لكونها مرتبطة بالنظام العام⁴، إلا أننا نعتقد بأن ما يتمتع به القاضي الإداري من سلطات و إمكانيات في إطار دعوى القضاء الشامل، تجعل هذه الأخيرة (دعوى القضاء الشامل) الوسيلة الأنجع بالنسبة للموظف، ففي إطار هذه الدعوى يقرر القاضي بطلان الإجراء المتخذ ضد الموظف و يحدد المبالغ المطلوبة، بل يحدد حتى الأطراف الملزمة بتنفيذ القرار، و هذا عكس ما يحصل في إطار دعوى الإلغاء، حيث يكتفي القاضي بالحكم بتسوية الوضعية الإدارية للموظف ثم يحيله على الإدارة للتنفيذ، وهنا يجد الموظفون صعوبات كبيرة خاصة أمام بعض الأجهزة الإدارية الأخرى التي تساهم في تنفيذ قرار تسوية الوضعية الإدارية، مثل الخازن الجماعي أو الإقليمي بالنسبة للموظفين المنتمين للميزانية الجماعية أو الإقليمية مثلا، حيث يرفض الخازن التنفيذ نظرا لورود عبارة تسوية الوضعية الإدارية، دون المالية في قرار الإلغاء، ويطالب الخازن المعني بالأمر باستصدار قرار جديد بتسوية الوضعية المادية.

واعتقد أن هذا الموقف يعبر عن قصور في الفهم القانوني أكثر مما يكون حرصا إداريا من طرف هذا الأخير، و لذلك نقول بأن دعوى القضاء الشامل هي الأكثر نجاعة فيما يخص هذا النوع من المنازعات.

تجدر الإشارة إلى أن هذا التحديد في الاختيار بالنسبة للدعوى الإدارية يكتسي أهمية كبيرة، خاصة في إطار مناقشة نقطة انعدام الدعوى الموازية لرفع دعوى الإلغاء

¹ - عبد الله حارسي: اجتهاد المحكمة الإدارية بفاس في المادة الانتخابية، مجلة المعيار، عدد 23، ص ص 173-174.

² - حكم إدارية وجدة، في الملف عدد 96.967 غ، حكم منشور بمجلة المعيار، عدد 23، ص 190.

³ - قرار المجلس الأعلى، عدد 117 بتاريخ 1997/01/30، ملف عدد 96_492 مجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، ص 37، وجاء فيه "إن التسوية الحقيقية للوضعية الفردية للموظف، تبتدئ أساسا من ابطال مفعول القرار الإداري الماس بهذه الوضعية، لذلك فإن المجلس الأعلى يخول للمعني بالأمر أن يسلك دعوى الإلغاء أو القضاء الشامل للحصول على تسوية وضعيته".

⁴ - حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 249.

الذي تشير إليه المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الادارية بالمغرب 90_41، و التي تنص على عدم قبول الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق عن طريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل¹.

وتعتبر الجماعات الترابية شخصا من أشخاص القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، مما يجعلها تتحمل مسؤوليتها اتجاه جميع تصرفاتها القانونية والمادية ويقصد بالعمل القانوني ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة المحلية، وتقصد من ورائه إحداث أثر قانوني معين على المراكز القانونية القائمة، بتعديلها أو إلغائها أو إنشاء مراكز قانونية جديدة سواء كانت عامة أم خاصة، وهي الأعمال التي تكون الإدارة المحلية مسؤولة عنها و تأخذ إما صورة القرار الإداري كنتيجة لإرادة الإدارة المنفردة، أو صورة العقد الإداري، كنتيجة اتفاق بين إرادتين، إرادة الإدارة من جهة، وإرادة الطرف الآخر من جهة ثانية، وعليه فإن مسؤولية الإدارة الترابية تنصب على كلا النوعين من هذه الأعمال القانونية.

إذا كانت المسؤولية المدنية تقوم أساسا على الخطأ، فإن الاجتهاد القضائي ادخل نظرية المسؤولية بدون خطأ كاستجابة حتمية لتوسع أنشطة الإدارة وتعهدها، وتقوم المسؤولية الإدارية بصفة عامة على أساس الخطأ، الذي ينبنى على مبدأ التعويض إلا انه هناك حالات يتعرض فيها الأفراد لمخاطر بسبب النشاط الإداري، وتتحمل الإدارة مسؤوليتها اتجاه القرار المشروع الغير موجب لضرر، فيقرر القضاء المسؤولية الإدارية في مثل هذه الحالات وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية بدون خطأ، وهو مايفهم من مقتضيات الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود المغربي، الذي أشار في مضمونه عن مسؤولية الجماعات الترابية عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها، وهو نفس المبدأ الذي صار عليه الفصل 8 من قانون المحاكم الإدارية، وبالتالي فضمان الجماعات الترابية للضرر واجب بمجرد أن يكون ناشئ بصفة مباشرة عن العمل الذي تقوم به أو عن عدم قيامها بالعمل المنوط بها أو البطء في أداء الخدمة، وهذا ما يعطي للمتضرر

¹ - أنظر المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الادارية بالمغرب 90_41 "..... لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل".

الحق في مطالبتها بالتعويض في إطار المسؤولية الإدارية بدون خطأ، وتقوم هذه الأخيرة على ركنين: حصول الضرر وقيام علاقة سببية بين الضرر الحاصل والنشاط الإداري، وإذا كانت المسؤولية الخطئية تقوم على مبدأ مؤداه أن من أحدث ضرراً للغير بخطئه يتحمل مسؤولية هذا الخطأ، فإن المسؤولية الإدارية بدون خطأ تجد أساسها انطلاقاً من اعتبارات العدالة والمساواة التي تقتضي أن يؤخذ بعين الاعتبار الثقل الذي وقع على عاتق الفرد والذي تسببت فيه السلطة الإدارية في سبيل تحقيق الصالح العام.

وتتجلى أهمية إقرار المسؤولية الإدارية في تمكين الأفراد من المطالبة بحق التعويض كلما تعرضوا لأضرار تسببت فيها الجماعات الترابية، وبالتالي ما هي الأسس التي يستند عليها القاضي الإداري لإثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية؟

المبحث الأول: إثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية على أساس الخطأ

إن قيام المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية و تعويض الغير عند ثبوتها يفرض وجود خطأ يؤدي إلى ضرر مقرون بعلاقة سببية بين الخطأ و الضرر¹ ، و تقوم أسس المسؤولية الإدارية بالمغرب على مقتضيات الفصلين 79 و 80 من ق ل ع م ، و خاصة الفصل 79 الذي أثار نقاشاً فقهيًا كبيراً من حيث تأويل مضامين و أسس تحديد المسؤولية الإدارية ، و قد تأثر القضاء بهذا النقاش حيث كان يتبنى تارة موقف أنصار المسؤولية الموضوعية (بدون خطأ) ، و تارة أخرى موقف أنصار المسؤولية الخطئية².

وتأسيساً على ما سبق ذكره فإن المسؤولية الخطئية للإدارة الترابية يمكن أن تتخذ شكل خطأ شخصي (المطلب الأول) أو خطأ مرفقي (المطلب الثاني) كما أنها تتطلب توفر مجموعة من الشروط (المطلب الثالث).

¹ - إبراهيم الديه: القضاء الإداري وحماية الحقوق الفردية ، مقارنة سوسيو سياسية للمنازعات الإدارية بالمغرب ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء ، السنة الجامعية 2000 ص 145

² - للمزيد من التفاصيل بخصوص الجدل الفقهي حول أسس المسؤولية الإدارية يرجى مراجعة

كتاب د حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق ص ص: 54-72

-Abdallah Harsi: La responsabilité administrative en droit marocain ; Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public ,Faculté des sciences Juridiques Economiques et sociales de fes – 1993

-De laubadère (A): Le fondement de la Responsabilité des collectivités publiques au Maroc : La faute ou Le risque ? G.T . M n 929 ; 20 février 1949 .

المطلب الأول: الخطأ الشخصي La Faute Personnelle

إن الإدارة لا يمكنها أن تمارس نشاطاتها إلا عن طريق موظفيها ولا يمكن تصور أخطائها إلا كأخطاء شخصية للموظفين وإما كأخطاء مرفقية¹.

فالخطأ الشخصي هو الذي يسأل عنه الموظف من أمواله الخاصة أمام القاضي المدني، ووفقا لقواعد القانون الخاص، (فصل 77 من قانون الالتزامات والعقود) باعتباره خطأ منفصلا عن ممارسة الوظيفة، إما انفصالا ببيكولوجيا، كما إذا ارتكب داخل الوظيفة وكان يكشف حسب الصيغة الشهيرة للفقير لا فريير " j. La.ferrière لا عن رجل الإدارة المعرض على أي حال للخطأ، ولكن عن الإنسان بضعفه وشهوته وعدم تبصره"². وقد عرفه الأستاذ " عبد الله حداد" أنه " هو الخطأ الذي يمكن تمييزه وينسب إلى الموظف الذي يكون في هذه الحالة قد قام بأعمال لا تمت بمصلحة المرفق بأية صلة ونتجت عنها أضرار للغير، فيكون ملزما بجبر الضرر من ماله الخاص لكونه هو الفاعل المخطئ³.

وقد نظم المشرع الفرنسي الخطأ الشخصي بعدة فصول، فالفصل 1382 نظم المسؤولية عن الفعل الشخصي، ثم تطرق الفصل 1383 لمسؤولية الشخص عن الخطأ، أما مسؤولية المتبوع عن فعل التابع فنظمها الفصل 1384. ويجد الخطأ الشخصي سنده في القانون المغربي في الفصل 77 والفصل 78 من (ق.ل.ع) والذين يحددان المبادئ العامة للمسؤولية التقصيرية⁴.

¹ -Abdallah Harsi: La responsabilité administrative en droit marocain ; Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public ,Faculté des sciences Juridiques Economiques et sociales de fes – 1993

-De laubadère (A): Le fondement de la Responsabilité des collectivités publiques au Maroc : La faute ou Le risque ? G.T . M n 929 ; 20 février 1949 .

- Chapus RENE : Le droit administratif général .2^e édition Montchrestien 1985 Tome 11. p : 886.

² - إبراهيم زعيم :المسؤولية الإدارية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة العدد 6 سنة 1996، ص: 292.

³ - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، طبعة 2000، ص : 182.

⁴ - أمينة حطان: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة بجامعة محمد الخامس بالرباط أكدال، شعبة القانون العام ، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، السنة الجامعة

أما المادة 80 من قانون الالتزامات والعقود فتتص على أن: "مستخدموا الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم، أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم، ولا تجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند إفسار الموظفين المسؤولين عنها:¹

الفرع الأول: معايير التميز بين الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي

لقد تعددت المعايير التي قيل بها من أجل التمييز بين نوعي الخطأ، إلا أن الفقه والقضاء اتفقا على أربعة معايير في هذا الصدد.

الفقرة الأولى: معيار النزوات الشخصية

وهو أول معيار قال به الفقه ، حيث ذهب الفقيه La. ferrière إلى أن الخطأ يكون شخصيا، إذا كان التصرف الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن ضعف الإنسان وعدم تبصره، أي إذا كان الخطأ يقوم على سوء النية أو البحث عن الفائدة الشخصية في حين يعتبر الخطأ مرفقيا إذا كان الفعل الضار غير شخصي و يظهر أن الموظف عرضة للخطأ أو الصواب، إلا أن هذا المعيار الشخصي ليس من السهل تطبيقه بدقة كما أنه لا يتفق مع ما ذهب إليه القضاء.

الفقرة الثانية: معيار جسامة الخطأ

يتزعمه الفقيه " جيز jeze، ويقوم هذا المعيار على أنه ليكون الخطأ شخصيا ينبغي، أن يكون الموظف قد ارتكبه بسوء نية، أو أن يكون الخطأ من قبيل الأخطاء الجسيمة التي يعاقب عليها القانون الجنائي، أو ان يكون من الجسامة، بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي،² ويعيب هذا المعيار أنه يعتبر كل حالات الخطأ الجسيم من قبيل الخطأ الشخصي كما أنه يعتبر الأخطاء الجسيمة من قبيل الأخطاء المرفقية إذا لم ينفصل عمل الموظف عن الوظيفة.

الفقرة الثالثة: معيار الغاية

قال بهذا المعيار العميد دوجي " Deguit وهو يقوم على أساس الغاية، التي يهدف إليها الموظف من تصرفه الذي ترتب عليه الضرر، وبالتالي إذا كان الموظف قد تصرف بحسن نية لتحقيق أغراض الوظيفة فإن خطأه في هذه الحالة يعد خطأ مرفقيا،

¹ - انظر المادة 79-80 من ف ق ل ع م.

² - مليكة الصروح: القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة 1998، ص: 553.

أما إذا كان قصده من التصرف هو تحقيق أهداف شخصية لا علاقة لها بالوظيفة، فإن الخطأ يكون شخصيا.

وهذا المعيار رغم بساطته فإنه لا يتفق مع ما ذهب إليه القضاء، لأنه يجعل الخطأ مرفقيا في جميع الأحوال التي يتعين فيها سوء النية بصرف النظر عن جسامة الخطأ¹.

الفقرة الرابعة معيار الانفصال عن الوظيفة

قال بهذا المعيار العميد هوريو Haurrio ومقتضاه أن الخطأ يكون مرفقيا، إذا كان يدخل من أعمال الوظيفة ولا يمكن فصله عنها، ويكون شخصيا إذا أمكن فصله عن هذه الأعمال ماديا أو معنويا.

وقد انتقد هذا المعيار أيضا لأنه يستبعد من حالات الخطأ الشخصي، تلك الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها لمجرد أنها قد اتصلت بواجبات الوظيفة. باستعراض أحكام القضاء الفرنسي في هذا المجال، نلاحظ انه لا يتقيد بالمعايير السابقة كل واحدة على حدة، بل يفحص كل حالة بذاتها وبالتالي قضى بوجود خطأ شخصي في الحالات التالية:

أ- إذا ما كان الخطأ المنسوب إلى الموظف لا علاقة له بعمله، بأن يرتكبه في حياته الخاصة، كأن يصادم موظف عام أثناء تنزهه بسيارته الخاصة أحد المارة فيصيبه بضرر، ويكون الخطأ أيضا شخصيا في ارتكابه أثناء تأدية الوظيفة، لكنه يكون بعيدا عن واجبات الوظيفة².

وفي كل الحالات فإن الخطأ المرتكب خارج نطاق الوظيفة والغير مرتبط بها بأي شكل، فإنها ترتب مسؤولية الموظف، وليس من الضروري توفر شروط أو معايير أخرى³.
ب- إذا ما كان الخطأ المنسوب إلى الموظف متصلا بالوظيفة، فإن القضاء اعتبره خطأ شخصيا إذا ما كان عمديا أو كان جسيما.

* **الخطأ العمدي:** اعتبر القضاء الفرنسي الموظف مرتكبا لخطأ شخصي إذا ما ارتكبه بنية سيئة، كأن يقوم بتصرفه بغية إلحاق الأذى بالغير أو لمحاباة أحد الأصدقاء.

¹ - ثورية لعبوني: القضاء الإداري قضاء الإلغاء. قضاء التعويض منازعات العقود الإدارية، الطبعة الأولى سنة 1997 دار النشر الجسور ص 175.

² - المرجع نفسه، ص: 176.

³ - Abdellah Harsi « La responsabilité administrative en droit marocain » thèse pour le doctorat d'Etat en droit public - Fès - 1993 , p : 58.

* **الخطأ الجسيم:** اعتبر مجلس الدولة الفرنسي خطأ الموظف شخصيا، إذا ما ارتكبه أثناء قيامه بواجباته الوظيفية وكان على درجة كبيرة من الجسامة، ولا يهم في ذلك سوء أو حسن نية الموظف، وما إذا كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أو مصلحة شخصية.

ويظهر الخطأ الجسيم في حالة ما إذا أخطأ الموظف خطأ ماديا أو خطأ قانونيا جسيما وذلك بتجاوز سلطاته نظرا لعدم درايته وتبصره¹.

إن الأعمال التي توصف بالجسيمة أو تتطوي على تدليس تعتبر دائما أخطاء شخصية يتحمل الموظف مسؤوليتها بصفة شخصية ويدفع التعويض من ماله الخاص. ولا يمكن إثارة مسؤولية الجماعة الترابية عنها إلا بعد ثبوت عجز الموظف عن دفع التعويض لفائدة المتضرر، وإذا كان القضاء من يضع الحدود الفاصلة بين مسؤولية الجماعات الترابية ومسؤولية الموظف الشخصية، فإن الحلول القضائية لا تعطي جوابا شافيا لتحديد هذا المعيار، ففي حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 1995/02/23 في قضية فاطمة العنصري ضد المجلس البلدي لمدينة القصر الكبير بعد أن أقر القاضي الأخطاء المرتكبة من قبل القائد ورئيس بلدية القصر الكبير اللذان أعطيا أوامر شفوية لهدم منزل المدعية دون إتباع الإجراءات التي يتطلبها القانون في مثل هذه الحالات، بل إن منزل المدعية لا يدخل في نطاق الاختصاص المكاني لمجلس البلدي، ومع ذلك فقد اعتبرت المحكمة أن الخطأ يتحمله المجلس البلدي، لكونه ناتجا عن تنفيذ قرار غير مشروع وصادرا عن جهة غير مختصة بإصداره².

الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء المغربي من إثارة المسؤولية الشخصية

للموظف

إذا كانت فكرة المسؤولية الشخصية للموظف قد لقيت حماسا كبيرا من طرف الفقه الإداري المغربي³، فإن هذا الحماس وهذا التطور الإيجابي الذي هجر فيه القاضي

¹ - د. ثورية لعيوني، القضاء الإداري قضاء الإلغاء. قضاء التعويض منازعات العقود الإدارية مرجع سابق، ص: 177 - 178.

² - عبد الله الإدريسي: المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية، مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي.

[http:// www. Barlamane. com](http://www.Barlamane.com)

³ - أمال المشرفي: في تعليقه على حكم إدارية مكناس عدد: 98/110 بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد:

26 يناير ومارس 1999. ص. 82

الإداري القاعدة الكلاسيكية التي سار عليها المجلس الأعلى، والتي تنص على أن موقف الإدارة السلبي من التنفيذ يعتبر قرارا سلبيا، ويشكل أساسا لدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض وهو اتجاه غير مرغوب فيه، فقد اصطدم ذلك الحماس بموقف المجلس الأعلى الذي رفض فكرة الغرامة التهديدية في مواجهة المسؤول عن تنفيذ حكم الإلغاء، وقد قرر وهو يلغي حكم إدارية مكناس¹، المعروفة بقضية محمد عطاوي ضد رئيس المجلس البلدي لتونيفت، وتتخلص وقائع النازلة كما يلي: كان محمد عطاوي "موظفا بإحدى مصالح الجماعة القروية لتونيفت، واتخذ في حقه رئيس هذه الجماعة مقررا يقضي بعزله من وظيفته، فتوجه المعني بالأمر إلى المحكمة الإدارية بمكناس، بطلب يرمي إلى إلغاء قرار العزل، واستجابت المحكمة لهذا الطلب، لكن رئيس المجلس الجماعي رفض تنفيذ هذا الحكم، وإرجاع الموظف المعزول إلى وظيفته وأمام تعنت الرئيس، عاد السيد " محمد عطاوي" مجددا إلى المحكمة، ورفع إليها طبقا لمسطرة الأمور الإستعجالية طلبا يلتبس فيه من رئيس هذه المحكمة، الحكم على رئيس المجلس الجماعي بغرامة تهديدية قدرها 1000 درهم عن كل يوم تأخير عن تنفيذ الحكم الصادر لفائدته، فقرر رئيس المحكمة الإدارية قبول طلب الغرامة التهديدية. وحددها في 500 درهم، وذلك في مواجهة المدعي عليه شخصيا لفائدة الطرف المدعي².

إلا أن المجلس الأعلى كان قد اتخذ موقفا مغايرا في هذه النازلة حيث أشار إلى " إنه إذا كانت الجماعة القروية التي ألغى قرارها بعزل الطاعن المذكور قد امتنعت عن تنفيذ الحكم المذكور رغم سلوك المعني بالأمر بالإجراءات المسطرية لحملها على التنفيذ، فإنه لا يمكن إجبارها على التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية ما دام القضاء الإداري قد اقتصر على إلغاء قرارها الذي اعتبره متسما بالشطط في استعمال السلطة، فيبقى أمام المعنى بالأمر اللجوء إلى القضاء الإداري بعد الإدلاء بمحضر بالامتناع عن التنفيذ لطلب التعويض عن الضرر الناتجة عن هذا التصرف بخصوص نشاطات أشخاص القانون العام التي من شأنها الإضرار بمصالح الخواص".

¹ - قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية عدد: 235 بتاريخ: 1999/03/11 ق غ م .

² - للمزيد من التفاصيل في الموضوع، راجع آمال المشرفي " حول التراجع القضائي المتعلق بإلغاء الغرامة التهديدية في مواجهة المدعي عليه شخصيا، تعليق على قرار المجلس الأعلى عدد 235 بتاريخ 1999/03/11، الجماعة القروية بتونيفت ضد محمد عطاوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 31 ص: 137 .

ولعل المجلس الأعلى في قراره هذا يميز بين تحديد الغرامة التهديدية بخصوص أحكام الإلغاء بالشطط في استعمال السلطة وأحكام القضاء الشامل.

ولعله أيضا يسحب الاعتراف للمحاكم الإدارية في فرض الغرامة التهديدية رجوعا منه إلى القاعدة التقليدية القائمة على اعتبار دعوى التعويض هي الوسيلة الوحيدة لمعالجة ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية انطلاقا من مبدأ احترام استقلال الإدارة لعدم توجيه الأوامر إليها في إطار مبدأ الفصل بين السلط.

ونعتقد أنه لا مبرر للتمييز بين أحكام دعوى الإلغاء وأحكام القضاء الشامل فيما يخص تحديد الغرامة التهديدية ما دام أن النتيجة واحدة وهي امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وتعلق التنفيذ بإرادتها المنفردة دون إمكانية للتنفيذ الجبري .

كما أن مبدأ الفصل بين السلطات المبني عليه قرار المجلس الأعلى المذكور وما يستتبعه من استقلال الإدارة لا يتخذ إلا ليضمن للموظفين العموميين حرية الحركة والتصرف وليس عدم الالتزام بقوة الشيء المقضي به.

وإذا كان حكم إدارة مكناس المعلن لأول مرة في تاريخ القضاء الإداري المغربي للمسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ يشكل قفزة نوعية في اتجاه تطوير القضاء الإداري ببلادنا فإن مجموعة من التساؤلات تثار حوله بخصوص مسألة الاختصاص¹.

فإذا كانت المسؤولية الشخصية للموظف لا تدخل ضمن حالة الاختصاص النوعي الوارد بالفصل 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية، وإذا كان تحديد تلك الغرامة في مواجهة المسؤول عن التنفيذ باعتباره مرتكبا لخطأ شخصي سوف تؤول في النهاية إلى تعويض تبقى الجهة المختصة بتصفية التعويض في إطار طبيعة الضرر وأهميته ومداه هي محكمة القضاء العادي وليست الإداري، فهل كان القضاء الإداري في شخص قاضي المستعجلات مختصا بتحديد الغرامة التهديدية في مواجهة أشخاص القانون الخاص (المدعي بوصفه من أشخاص القانون الخاص والمدعى عليه بوصفه الشخص المرتكب

¹ - محمد قصري: تنفيذ الأحكام الإدارية الغرامة التهديدية الحجز ، مقال موزع على المشاركين في الدورة التكوينية المنظمة من طرف وزارة الداخلية بالمدرسة الوطنية للإدارة ، سنة 2012 ، ص 15.
أنظر كذلك محمد القصري: آليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في مواجهة أشخاص القانون العام، مقال منشور بمجلة الوكالة القضائية للمملكة، العدد الأول ماي 2018، ص 48.

لخطأ شخصي)، وهل تكون المحكمة الإدارية لاحقاً مختصة بتصفية تلك الغرامة التهديدية أمام عدم وجود نص خاص يخولها الحق في تعويض المتضرر عن الأخطاء الشخصية؟

هاته الإشكالية سوف نتناولها بمناسبة مناقشة الجهة المختصة بتحديد الغرامة التهديدية وتصفياتها.

لقد ذهب المجلس الأعلى في قراره عدد: 935 الصادر بتاريخ 99/03/11 وهو يلغي حكم إدارة مكناس القاضي بتحديد الغرامة التهديدية في مواجهة رئيس جماعة تونفيت شخصياً لامتناعه من تنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار العزل وإرجاع الموظف الطاعن إلى عمله إلى القول بما معناه أنه لا يمكن إجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء عن طريق الغرامة التهديدية مادام أن القضاء الإداري قد اقتصر على إلغاء قراره الذي اعتبره شططاً في استعمال السلطة وأنه يبقى أمام المعني الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن الضرر من جراء عدم التنفيذ.

وفي قرار لاحقاً¹، أيد الأمر الإستعجالي الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة تحت عدد 98/13 القاضي بإيقاف أشغال البناء تحت طائلة غرامة تهديدية، وقد تبنى في ذلك نفس العلل التي تواتر اجتهاده على الأخذ بها بخصوص دعاوى القضاء الشامل وهي أن الإجبار على تنفيذ الأمر المستأنف بواسطة الغرامة لا يوجد ما يمنع تطبيقه في مواجهة الإدارة وفقاً للفصل 448 من قانون المسطرة المدنية الذي تحيل عليه مقتضيات المادة 7 من القانون رقم 41.90 .

والمجلس الأعلى وهو يلغي الحكم المذكور لم يتناول في حكمه مدى إمكانية تحديد الغرامة التهديدية في مواجهة الشخص الممتنع عن التنفيذ باعتباره مرتكباً لخطأ شخصي ولم يتطرق إلى مسألة اختصاص رئيس المحكمة بتحديد الغرامة التهديدية ضد الشخص الذاتي لفائدة شخص من أشخاص القانون الخاص، بل استبعد هاته الوسيلة كلها من دعوى الإلغاء وهو بذلك يكون قد تراجع عن المكسب القضائي الذي نادى به حكم إدارية مكناس، ورجع إلى قاعدته الأصلية التي تقضي بأن الامتناع عن تنفيذ الإدارة لا يرتب سوى المطالبة بالتعويض.

¹ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 453 بتاريخ 1999/04/22، في قضية أحمد بن يونس ضد الوكيل القضائي

والملاحظ أن المجلس الأعلى من خلال القرارات السالفي الذكر، يميز في تحديد الغرامة التهديدية بين امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء الحائزة لقوة الشيء المقضي به، ومثيلتها الصادرة في إطار القضاء الشامل ويجيز تحديد الغرامة التهديدية بشأن امتناع الإدارة عن تنفيذ هاته الأحكام الأخيرة دون مثيلتها الأولى، فهل هناك من مبرر للقول بهاته التفرقة؟ إن المجلس الأعلى وهو يحدد الغرامة التهديدية بشأن أحكام القضاء الشامل يعلل ذلك بقوله أن الإجبار على تنفيذ الأمر المستأنف بواسطة الغرامة التهديدية لا يوجد ما يمنع تطبيقه في مواجهة الإدارة وفق الفصل 448 م. ق. م. المحال عليه بموجب المادة 7 من القانون 41.90.

فما هو المانع الذي يمكن الاستناد عليه لعدم قبول تحديد الغرامة التمهيدية في مواجهة الإدارة حينما تمتنع عن تنفيذ أحكام الإلغاء. خصوصا وأنه لا يوجد أي نص صريح يمنع من ذلك وأن مبررات تحديد الغرامة التهديدية كما هي منصوص عليها بالفصل 448 من ق. م. م تشفع بذلك، إذ أن الأمر يتعلق بامتناع من تنفيذ الحكم القاضي بالإلغاء وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، وإن ذلك الامتناع لصيق بشخصية المحكوم عليه وتلزم إرادته في تنفيذه دونما إمكانية لإجباره على ذلك بواسطة وسائل التنفيذ الجبري المحددة بالبواب الثالث من قانون المسطرة المدنية المتعلقة بالتنفيذ الجبري للأحكام.

نعتقد أن نفس المبررات التي تدعو إلى تحديد الغرامة التهديدية في إطار القضاء الشامل المعتمدة من طرف المجلس هي نفسها المتاحة لأعمالها في إطار قضاء الإلغاء وأنه لا داعي للتفرقة بين الدعويين معا ما دام أن وسائل التنفيذ الجبري لا تسعف في تنفيذ حكم الإلغاء¹.

وأن مبدأ الفصل بين السلطات وما يستتبعه من استقلال الإدارة وعدم توجيه أوامرها لم يتخذ إلا ليضمن للموظفين العموميين حرية الحركة وليس عدم الالتزام بقوة الشيء المقضي به، وإذا كان اتجاه حكم إدارية مكناس قد لقي حماسا لدى الفقه الإداري المغربي ويعتبر بحق تطورا إيجابيا يساير العمل القضائي المقارن بمصر وفرنسا ويعتبر مكسبا قضائيا مهما للقضاء الإداري.

فقد تراجع المجلس الأعلى عنه بدون تعليل مقنع وهو أجدر بالحماية، وقد كان حريا بالمجلس الأعلى مسايرة منه للفقه والقضاء المقارن أن يتبناه لما يترتب عنه من أثر

¹ - محمد قصري: تنفيذ الأحكام الإدارية الغرامة التهديدية الحجز ، مرجع سابق، ص ص، 16-17

موقف لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية وراذع لظاهرة امتناع المسؤولين عن تنفيذ الأحكام الإدارية والاستهانة بها، ونتمنى مستقبلا أن يعدل المجلس عن هذا الموقف كما فعل بخصوص نظرية الاعتداء المادي لردع كل تهاون أو استخفاف أو استهتار بالأحكام الإدارية من طرف القائمين على تنفيذها، وإلا فما الفائدة من الحماية القضائية الجادة للمشروعية و لحقوق المواطنين في إطار قضاء إداري عادل ومتطور وجاد في أحكامه واجتهاده إذا بقيت هاته الحماية نظرية لم تترجم على أرض الواقع بإيجاد الوسائل الناجعة لإجبار الإدارة على التنفيذ من خلال تقرير المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ، وإلا ستذهب سدى جميع الجهود المبذولة حتى الآن لاستكمال بناء صرح دولة الحق والقانون إذا لم تجد أحكامها الحامية لمشروعية المقررات الإدارية منفذا للتنفيذ، كما نعتقد أن من شأن تمكين القاضي الإداري من إثارة المسؤولية الشخصية الموظف أن يجعل من هذا الأخير قادرا على ترسيخ واحد من أهم مبادئ الحكامة الترابية وهي ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وهكذا يمكن القول، أن موقف القضاء المغربي من فكرة الخطأ الشخصي، يقوم على أساس ربط الخطأ الشخصي بالأعمال التدليسية التي يرتكبها الموظف وهو يزاول عمله، أو كون الأخطاء التي تسبب فيها الموظف، تعتبر أخطاء جسيمة، فإذا كان خطأ الموظف لا يتضمن أي تدليس أو خطأ جسيم فإن الخطأ يعتبر مرفقيا و بالتالي تتحمل الإدارة مسؤولية هذا الخطأ¹، إن ما سبق ذكره يطرح أمامنا سؤالا عريضا حول عن الخطأ المرفقي وهذا ما سنتناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الخطأ المرفقي Faute de service

الخطأ المرفقي هو الذي ينسب إلى المرفق ولو كان الذي قام به أحد الموظفين ويرجع اصطلاح **Faute de service** إلى الفقه الإداري الفرنسي وإلى مفوض الدولة الحكومي Romieu في قضية Cames، ثم تبناه مجلس الدولة نهائيا، ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق هو الذي تسبب في الضرر لأنه لم يقرر الخدمة وفقا للقواعد التي تسير عليها داخلية أم خارجية².

وتعرفه الأستاذة " مليكة الصروح " هو ذلك " الخطأ الذي ينسب إلى المرفق

¹ - أمانة حطان: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 49

² - يحيى أحمد موافي، مرجع سابق، ص، 192.

ولو كان الذي قام به ماديا أحد الموظفين ما لم يعتبر الخطأ شخصيا، فتسبب في إحداث الضرر سواء تمثل ذلك الفعل الضار في تصرف قانوني أو في عمل مادي¹.

فالعبرة المستعملة هي خطأ المرفق العمومي وهي تتمثل حسب الحالات في "السير السيء للمرفق" أو "إخلال المرفق بالتزاماته" دون أن يكون من الضروري البحث عن الموظف أو الموظفين الذين يوجدون وراء ذلك، فهويتهم لا تعتبر مسألة مهمة².

ولقيام الخطأ المرفقي لابد من أن تتوفر فيه بعض الشروط:

- 1- أن ينسب الخطأ إلى مرفق عمومي وليس إلى إنسان ما.
- 2- أن يخضع لقواعد القانون العام وليس لأحكام القانون المدني.
- 3- أن تكون قواعد المسؤولية الناجمة عنه مستقلة عن قواعد المسؤولية المعروفة في القانون الخاص.

4- ويمكن أن يشمل كل مرافق الدولة، فهو لا يرتبط بمصلحة معينة دون باقي المصالح الإدارية الأخرى³.

الفرع الأول: حالات الخطأ المرفقي

يقسم الفقه الصور التي يظهر فيها الخطأ المرفقي إلى ثلاث حالات و هي:
عدم أداء المرفق لعمله، سوء أداء المرفق لعمله، بطئ أداء المرفق لعمله.

الفقرة الأولى عدم أداء المرفق لعمله: Le service n'a pas fonctionné

تتمثل هذه الحالة في امتناع الإدارة عن أداء بعض الأعمال التي هي ملزمة قانونا بأدائها، حيث يترتب على موقفها السلبي ضرر يصيب الأفراد، وبالتالي تنقرر مسؤوليتها، كامتناع الإدارة عن القيام بالأعمال الضرورية لوقاية المواطنين من الفيضان، أو إهمال الإدارة في رقابة الأشخاص الذين يجب عليها رقابتهم، ومن ذلك الأضرار الواقعة من قبل مسجون هارب أو مجنون فلت من رقابة المشرفين على مستشفى الأمراض العقلية⁴

¹ - مليكة الصروخ، مرجع السابق، ص 556 - 557.

² - عبد الله حارسي: حول المسؤولية الإدارية: تطبيق الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود من قبل المجلس الأعلى المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية "سلسلة مواضيع الساعة" عدد 14، سنة 1998، ص 80.

³ - د. عبد الله حارسي: المرجع نفسه، ص، 183.

⁴ - C.E, 26 juillet 1918 EPOUX LE MONNIER – les Grands ARRETS de la jurisprudence administrative OP.cit,p : 189

فقد حدث أن فتحت إحدى البلديات في فرنسا مكانا للتنزه في الجهة المقابلة لمكان إطلاق النار بمناسبة أحد الأعياد، مما أدى إلى إصابة أحد المارة برصاصة¹، وقد اعتبر مجلس الدولة أن البلدية المكلفة بحماية الطرق العمومية قد ارتكبت خطأ فادحا لسماعها إطلاق النار دون التأكد من سلامة الموقع.

ومن مظاهر الامتناع عن أداء الخدمة، حرمان المرتفق من خدمات ضرورية كان يستفيد منها بدون سند قانوني، وهذا ما حدث في قضية "ماريا" وهي شركة عقارية ضد الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بتطوان حيث قامت الوكالة بقطع الماء والكهرباء بدون سابق إعلام على الشركة وهو ما ترتب عنه تحمل مسؤولياتها عن الضرر الذي لحق الشركة، وبالتالي إلزام الوكالة بتعويض قدره، 15.295.040.00 درهم لفائدة الشركة المدعية.

وهناك امتناع من نوع آخر، يتجلى في عدم وضع أي إشارة أو علامة تدل على عدم استعمال الطريق، فهذا يعد خطأ مرفقي خصوصا وأنه تسبب في سقوط الضحية في الوادي نتيجة التربة، وهذا ما يؤدي إلى تحميل الدولة كامل المسؤولية، لعدم صيانة الطريق².

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي ابتكر وقف النوازل المعروضة عليه على عدة حالات، بموجبها تسأل الإدارة عن عدم تقديمها للخدمة المطلوبة ومن هذه الحالات:

- 1- امتناع الإدارة عن القيام ببعض الأشغال العامة.
- 2- إهمال الواجبات المترتبة عن مهام الشرطة الإدارية.
- 3- إهمال الإدارة لواجباتها الشيء الذي يؤدي لوقوع حوادث للتلاميذ الذين يوجدون تحت مراقبتها.
- 4- إهمال الإدارة في رقابة الأشخاص الموضوعين تحت رقابتها.
- 5- امتناع الإدارة عن تنفيذ القوانين والقرارات التنظيمية.³

¹ - أنظر حكم عدد 365 ، في 26/03/1998 صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط قضية الشركة العقارية ماريا ضد الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بتطوان ، حكم منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، 1998 ص: 183.

² - حكم عدد 40 / 98 بتاريخ 02/12/1998 صادر عن المحكمة الإدارية بوجدة، مضمض نزهة ضد وزير التجهيز، حكم منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 28، 1999 ص ص ، 200 - 202.

³ - د. باينة عبد القادر: تطبيقات القضاء الإداري في المغرب، طبعة 1993، ص 185.

الفقرة الثانية: سوء أداء المرفق لعمله Le service a mal fonctionné

ينسب الخطأ إلى المرفق، فتترتب المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي إذا أدى المرفق الخدمة على وجه سيء¹.

في مثل هذه الحالة تسأل الدولة بتعويض عن الضرر الناتج عن خطئها، سواء تمثل هذا الخطأ في القرار الإداري أو العمل المادي، وسواء كان بفعل شيء أو حيوان مملوك للإدارة، أو كان بفعل موظف أو موظفين معينين وكان بجهل يرجع إلى سوء تنظيم المرفق بصفة عامة².

ومن أمثلة ذلك، سوء تنظيم المرفق، وذلك كأن يصاب الموظفون بمرض نتيجة عدم تهوية أماكن العمل.

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية لمكناس في قضية " سيفوح صالح " ضد مستشفى محمد الخامس بمكناس، أن إعطاء الدواء لمريض بكمية كبيرة ولمدة طويلة ودون مراقبة الحالة الصحية للمريض، يعد خطأ طبي مصلحي ويتخذ صورة الإهمال وعدم المبالاة، مما تترتب عنه مسؤولية الدولة، حيث قررت المحكمة أن استعمال الدواء بدون اتخاذ الاحتياطات الواجب اتخاذها، يعكس عدم انتباه الأطباء المعالجين مما شكل خطأ مصلحي لمستخدمي وزارة الصحة³.

ويعرف القضاء المغربي هذه الحالات متأثراً بالاجتهادات القضائية بفرنسا في هذا المجال كالتالي:

- * حصول الضرر من موظف وهو يؤدي واجبه على وجه سيء.
- * حصول الضرر المبني على خطأ المرفق من جراء أشياء أو حيوانات تملكها الإدارة.

- * سوء تنظيم المرفق.
- * تصرف قانوني معيب⁴.

¹ - انظر قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى عدد 90 بتاريخ 1989/03/23 في الملف الإداري عدد 86/7292.

² - د. مليكة الصروح، مرجع سابق، ص، 557.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 1 / 96 ت بتاريخ 1996/1/12، حكم منشور في بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 24، 1998، ص 174.

⁴ - د. باينة عبد القادر، مرجع سابق، ص 184.

الفقرة الثالثة : بطئ أداء المرفق لعمله

وتعتبر هذه الحالة من أحدث الصور التي أخذ فيها مجلس الدولة بمسؤولية الإدارة، فالإدارة لا تسأل عن أداء خدماتها على وجه سيء أو امتناعها عن أداء خدماتها فحسب، ولكنها تسأل أيضا إذا تباطأت أكثر من المعقول في أداء تلك الخدمات إذا لحق الأفراد ضرر من جراء هذا التأخير، وليس المقصود هنا أن يكون القانون قد حدد ميعادا يجب على الإدارة أن تؤدي خدماتها خلاله، لأنه بمجرد مرور الوقت المحدد لأداء الخدمة دون أن تنفذ الإدارة واجبها، يعتبر المرفق قد امتنع عن أداء الخدمة ولكن المقصود هنا أن تكون الإدارة غير مقيدة بمدة معينة¹.

والأمثلة كما لو تأخرت الإدارة عن ترميم بعض الآثار التاريخية أو تأخرت في توصيل إحدى الشكاوى إلى المسؤولين.

ومن بين مظاهر التباطؤ حكم السيد " الصوفي إدريس " ضد مستشفى محمد الخامس حيث جاء في حيثيات حكم إدارية مكناس².

وحيث أن وفاة السيدة " الصوفي خديجة " بمستشفى محمد الخامس تعزى الانفجار الطحال، وأن التأخير في تنقية الرحم لم يكن إلا عاملا إضافيا مفاقما، فهناك نوع من التأخير والتباطؤ في تقديم الخدمات الصحية للمريضة، وسواء كانت الوفاة ناتجة عن تكبد الدم أو ناتجة عن انفجار الطحال، فالمؤكد أن الأطباء المعالجين لم يتدخلوا في الوقت المناسب لكونهم لم ينتبهوا في بداية الأمر للنزيف الدموي ولا لمصدره، ولم يمدوا المريضة بدواء لإيقافه أو الحيلولة دون انفجار الطحال.

الفرع الثاني: تقدير الخطأ المرفقي

إن القضاء لا يقرر مسؤولية الدولة في جميع الحالات التي يترتب على تصرف الإدارة خطأ ما، بل يشترط أن يكون هذا الخطأ على درجة ملموسة من الجسامة. ويميز الفقه والقضاء بين مجموعة من الأخطاء التي تختلف باختلاف العمل المنسوب إلى الإدارة وما إذا كان الخطأ يتعلق بالقرارات الإدارية أم يرتبط بعمل مادي.

¹ - د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 149.

² - حكم رقم 12/98/05 صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس، في قضية الصوفي إدريس ضد مستشفى محمد الخامس منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 25 لسنة 1998، ص: 191.

الفقرة الأولى : تقدير الخطأ في حالة القرارات الإدارية

إذا كان القضاء الإداري يحرص على إلغاء القرارات غير المشروعة فإن هذا القضاء لا يعمل في كل الحالات المؤدية إلى إلغاء تلك القرارات على الحكم بمسؤولية الإدارة . إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيما ويلحق ضررا بالغير .

ولهذا نجد بأن القضاء الإداري يجعل من بعض أوجه عدم المشروعية باستمرار مصدرا للمسؤولية في حين يمتنع عن تقرير هذه المسؤولية في الأوجه الأخرى كما أنه يميز بين القرارات الإدارية الباطلة والقرارات الإدارية المعدومة¹.

أولاً- عيب عدم الاختصاص

إن مجلس الدولة الفرنسي لا يقرر مسؤولية السلطة الإدارية عن القرارات التي شابها عيب عدم الاختصاص إلا في الحالة التي لا تستطيع فيها الجهة الإدارية المختصة إعادة إصدار القرار الإداري المغيب بنفس النتيجة والمضمون.

¹ - يعتبر القرار الإداري معيبا إذا كان أحد أركانه (المحل، السبب، الغاية، الشكل، الاختصاص) غير مشروعا، ولقد فرق الفقه والقضاء الإداري في مجال القرارات المعيبة بين القرار المعدوم والقرار الباطل، معتمدين في ذلك على التفرقة وفقا لمدى جسامته وخطورة عدم المشروعية، فالقرار يعتبر معدوما إذا بلغ في عدم مشروعيته حدا من الجسامه يفقده صفة القرار الإداري ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما للقرارات من امتيازات، وذلك كما لو صدر من شخص ليس له صفة الموظف العام أصلا.

ويعد القرار باطلا إذا لم تبلغ مخالفة المشروعية فيه هذا الحد من الجسامه، أما حالات الانعدام أو تحديد أنواع عدم المشروعية التي تؤدي إلى انعدام القرار الإداري، فلا تزال تثير الجدل، ولعل أوضح صورة تبدو في حالة الانعدام المادي، حيث أن القرار فيه لا يمثل إلا مجرد مظهر دون أن يتحقق فعلا، أما الانعدام لقانوني القائم على جسامه أو خطورة عدم المشروعية فيتصل أساسا بالقرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يطلق عليه عيب اغتصاب السلطة، وكذلك القرارات التي لا تستند إلى نص تشريعي أما نتائج التفرقة بين القرار الباطل والقرار المعدوم فقد رتب الفقهاء على هذه التفرقة بين القرار الباطل والقرار المعدوم نتائج معينة وهي: القرار المعدوم ليس له وجود قانوني، وتستطيع الإدارة سحبه في أي وقت تشاء وبناء على ذلك فالقرار المعدوم لا يترتب أية آثار قانونية، وعدم احترامه من جانب الأفراد لا يثير مسؤوليتهم وإذا نفذته الإدارة تحملت تعويض الأضرار الناجمة عنه، ويجوز الطعن فيه دون التقيد بمدة معينة أمام القضاء (عاديا كان أو إداريا.) (إن القرار المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع، فيحق للقضاء العادي نظره. ومن ناحية أخرى فإن بحث عدم مشروعية القرار لتقرير ما إذا كان باطلا أو معدوما يجعل القضاء الإداري هو الآخر مختصا بنظر المنازعات المتعلقة به أما القرار الباطل فيعد صحيحا مرتبا لآثاره مادام قائما لم يلغ أو يسحب أو يحكم القضاء بإلغائه. لذلك على الأفراد احترامه، وتثار مسؤوليتهم في حالة مقاومة تنفيذه، كما أن تنفيذه من جانب الإدارة لا يعتبر دائما خطأ يستتبع المسؤولية ويختص القضاء الإداري دون العادي بنظر القرارات الباطلة وفي الحقيقة إن درجة جسامه عدم المشروعية كمياري للتفرقة بين القرار المعدوم والقرار الباطل لا تنطوي على قدر من التحديد الموضوعي يسمح بسهولة التفرقة واستقرار الأوضاع. ومن خلال استقراء أحكام القضاء، نجد صعوبة وتعقيدا في التفرقة وحالاتها المختلفة.

ثانيا - عيب الشكل

وكذلك الشأن لعيب الشكل فإن القضاء الإداري لا يحكم بمسؤولية الإدارية إلا إذا كان الشكل أساسيا أما إذا كان النشر ثانويا وتستطيع الإدارة إعادة تصحيح القرار وفق الشكلية المطلوبة قانونا فإنه لا يقرر مسؤولية الإدارة.

ثالثا - عيب مخالفة القانون

إن هذا العيب الذي يلحق القرارات الإدارية وعلى عكس العييين السابقين، يكون دائما وفي جميع الحالات سببا لقيام مسؤولية لإدارة أيا كان مصدر القاعدة القانونية التي خالفها جهة الإدارة، وسواء كانت المخالفة صعبة أو بسيطة.

رابعا: عيب الانحراف في استعمال السلطة

ونفس القاعدة تطبق على عيب الانحراف في استعمال السلطة حيث تكون الإدارة مسؤولة عن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري نتيجة لهذا الانحراف بالسلطة¹.

الفقرة الثانية: تقدير الخطأ في حالة الأعمال المادية

العمل المادي الذي تسأل عنه الإدارة نتيجة الخطأ المرفقي المرتبط به هو كل عمل لا يندرج تحت مدلول القرارات الإدارية، ومثال ذلك أن تصدم سيارة حكومية أحد الأفراد فتصيبه بجراح . أو أن تجري الإدارة أشغالا في الطريق العام وتغفل إضاءتها ليلا مما يؤدي في إصابة المارة من جراء سقوطهم فيها.

وبصفة عامة فإن الخطأ في حالة الأعمال المادية، يتخذ صورا متعددة كالإهمال Négligence أو الترك Omission أو التأخير Retard أو عدم التبصر Imprudence الخ².

وفي هذه الحالات لا يتقيد القضاء الإداري بقاعدة عامة في تقدير الخطأ المرفقي، بل يفحص كل حالة على حدة، ولا يقرر مسؤولية الإدارة إلا إذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامة يحددها وفق اعتبارات مختلفة، لمراعاة ظروف الزمان والمكان الذي وقع فيه الخطأ والأعباء الملقاة على عاتق المرفق، وطبيعة المرفق، وذلك كله وفق التفصيل الآتي:

¹ - للمزيد من التفاصيل في هذا المجال، انظر كتاب عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية القرارات والعقود الإدارية، طبعة 2008 ، ص 179 - 185.

² - عبد الله حداد تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 219.

أولاً- مراعاة ظروف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته

إن القضاء يراعي مدى الصعوبات التي يواجهها المرفق في أداء الخدمة ومن هذه الظروف ظروف الزمان فما يمكن أن يعتبر خطأ في الظروف العادية لا يمكن اعتباره كذلك في الظروف الإستثنائية، كحالة الحروب والكوارث والأزمات وغيرها ولهذا فإن ظرف الاستثنائي قد تكون سببا في تخفيف المسؤولية على الإدارة وقد تكون سببا في رفع هذه المسؤولية نهائيا.

ثانيا- مراعاة ظروف المكان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته

كذلك يراعي القضاء ظروف المكان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته، فإذا كانت الخدمة في أحد الأماكن النائية في الدولة، فإن القضاء في فرنسا يتطلب خطأ على درجة كبيرة من الجسامة، بعكس لو كان المرفق يؤدي خدماته في العاصمة مثلا، لأن الصعوبات التي يواجهها المرفق في الحالة الأولى أشد من الحالة الثانية، ومن ذلك مثلا ما يشترطه مجلس الفرنسي من اشتراط الخطأ الجسيم لتقرير مسؤولية الدولة بالنسبة لإشرافها على السجون في المستعمرات¹.

ثالثا- مراعاة أعباء المرفق

يميز القضاء أيضا بين مختلف الأعباء التي يتحملها المرفق، فإذا كانت أعباء المرفق جسيمة فإنه يشترط لتقرير مسؤولية الدولة خطأ جسيما يتناسب مع جسامة تلك الأعباء أما إذا كانت أعباء المرفق عادية فإن القضاء يتساهل في مسؤولية الإدارة عن خطئها ويكتفي بالخطأ البسيط.

رابعا- مراعاة موقف المضرور إزاء المرفق

يراعي مجلس الدولة الفرنسي أيضا لتقرير مسؤولية الدولة الجانب المتعلق بالمضرور وحقوقه ويتطلب هذا المجلس درجة كبيرة من الخطأ إذا كان المضرور مستفيدا من المرفق، بينما يكتفي بالخطأ البسيط إذا كان المضرور لا تربطه بالمرفق أية رابطة ولم يكن مستفيدا منه. بل إن مجلس الدولة يميز داخل فئة المنتفعين والمستفيدين من المرفق، بين من يلجأ مختارا للاستفادة من خدمات المرفق وبين من يلجأ إليه مضطرا، كما أن المجلس في بعض الحالات يفرق بين ما إذا كان المستفيد يحصل على خدمة المرفق مجانا أو بمقابل ويفرق بين درجة الخطأ في الحالتين².

¹ - د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص: 167.

² - د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص: 169.

خامسا: مراعاة طبيعية المرفق وأهميته الاجتماعية

وأخيرا، فإن القضاء يضع في اعتباره مدى طبيعة المرفق ومدى أهميته الاجتماعية، وأمام ذلك جرى مجلس الدولة الفرنسي على أن يمنح بعض المرافق عناية خاصة فتطلب الخطأ الجسيم لتقرير مسؤولية الإدارة عن أخطاء المرافق العامة ذات الأهمية الخاصة لمصالح المجتمع، ومن الأمثلة التي يلزمها الفقهاء لمثل هذه المرافق يمكن أن نشير إلى المرافق الآتية:

مرفق البوليس، مرفق الصحة، مرفق تحصيل الضرائب، مرفق مكافحة الحرائق المرافق المنوط بها حماية أو مراقبة بعض الأشخاص الخطيرين كالمجالين أو المحكوم عليهم بالسجن¹.

الفرع الثالث: العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

لا يمكن أن نعتبر التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي مجرد اجتهادات نظرية أو تطور في اختيارات قضائية، بل الغاية من هذا التمييز أساسها هي معرفة الجهة التي تكون مسؤولة عن أداء التعويض على الأضرار الحاصلة من جراء الخطأ، وإذا كان الخطأ عادة يلحق الغير بأضرار خارج الإدارة، فإن خطأ الموظف الشخصي قد يلحق الإدارة نفسها بأضرار².

وانطلاقا مما سبق نتساءل عن كيفية تحدد المسؤولية في النهاية وعلى عاتق من تقع؟ فقد نجدها أحيانا تقع على عاتق الموظف شخصيا، وفي أغلب الحالات تقع على الإدارة، تبعا للتطورات التي رأيناها في المحاولات المتعددة لدمج الخطأ الشخصي في الخطأ المرفقي أو الجمع بينهما.

لقد أقر القضاء بعدم إمكانية الجمع بين الخطأين، وذلك في الربع الأخير من القرن العشرين، وقد تعددت المبررات التي قيل بها دفاعا عن ذلك المبدأ، فقال البعض بعدم الجمع لان الفعل الخاطئ لا يمكن أن تكون له طبيعتان في وقت واحد، فإن كان بسوء نية عد شخصيا، وإن كان بحسن نية عد مرفقيا، بينما قال البعض الآخر بان الخطأ إما أن يكون جسيما، فيعد خطأ شخصيا يسأل الموظف عنه من ماله الخاص، أو أن

¹ - حول تقدير درجة الخطأ في هذه المرافق، راجع مزيدا من التفاصيل والاجتهادات القضائية في هذا الصدد أنظر د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص: 171 وما بعدها.

² - د. باينة عبد القادر، مرجع سابق، ص: 193.

يكون الخطأ بسيطاً تسأل الإدارة عنه أي أنه لا يمكن أن يتصف الخطأ بالجسامة و البساطة في نفس الوقت أما الفريق الثالث، فقد قال بعدم الجمع بين الخطأين انطلاقاً من فكرته، على أن الإدارة تعد ضامنة ضد المخاطر الناجمة عن نشاط المرافق العامة، إذ لا تسأل الإدارة عن أعمال تابعيها¹.

وقد استمر هذا الاجتهاد زمناً طويلاً، إلى أن خرج عنه مجلس الدولة في سنة 1911 في القضية المشهورة² Anguet ، وفي هذه القضية قرر مجلس الدولة مبدأ الجمع بين المسؤولية الشخصية ومسؤولية المرفق، كما أجاز مجلس الدولة في حكمه الصادر سنة 1918 في قضية Lemonier اختصاص جهة الإدارة ومطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي لحقتهم من جراء خطأ الموظف الشخصي، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن عمدة إحدى المقاطعات قد ارتكب خطأ جسيماً في تنظيمه لحفل سنوي قد كان من بين الاستعراضات التي أقيمت بهذه المناسبة الرماية على أهداف متحركة في أحد الأنهار، يتبارى اللاعبون في إصابتها بالأسلحة النارية، وبالرغم من تعرض بعض المواطنين على هذه الألعاب وتنبيه العمدة إلى خطورتها، فإن العمدة لم يذعن إلى هذه التنبيهات، وحدث أن كانت السيدة Lemonier تسير مع زوجها، فأصيبت برصاصة في خدها، فرفع الزوجان دعوى التعويض أمام كل من القضاء العادي ومجلس الدولة، فأقرت المحكمة القضائية بتوافر مسؤولية العمدة الشخصية وقضت لهما بالتعويض، كما قضى مجلس الدولة بتوافر مسؤولية الإدارة، وقد تبنى مجلس الدولة في هذه القضية رأي مفوض الدولة Leon Blum الذي صاغه في تقريره الشهير، والذي ذهب فيه إلى إمكانية الجمع بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف الشخصية، استناداً إلى أن الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف في الخدمة أو بمناسباتها أو نتيجة لوضع المرفق أدوات الخطأ تحت تصرفه لا ينفصل عن المرفق وإن كانت غير متصلة به بكيفية مباشرة.

وأمام هذا الرأي الذي قال به مفوض الدولة، قرر مجلس الدولة أن تقرير مسؤولية الموظف الشخصية لا تحول دون تقرير مسؤولية الإدارة، بحيث تقوم الإدارة بدفع التعويض الذي يحكم به القاضي للأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة الخطأ الشخصية

¹ - أمانة حطان: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 55.

² - راجع وقائع قضية Anguet في مجموعة سيرري سنة 1911 القاسم الثالث ص: 127 مع تعليق هوريو كما أورد هذه الوقائع د. سليمان محمد الطمطاوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 186.

التي ارتكبها الموظف على أنه إذا كانت الإدارة هي التي تدفع التعويض للمضرور، فإنها ترجع على الموظف لرد المبلغ الدفوع . لأن مسؤولية الإدارة في هذه الحالة ما هي إلا مسؤولية مؤقتة فالعبء النهائي للتعويض عن الخطأ الشخصي يتحمله الموظف في أمواله الخاصة ما لم تكن جهة الإدارة قد أثرت في تصرفه فتتحمل جزء من التعويض يعادل ما أثرت به¹.

ولعل الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة عن الأخطاء الشخصية للموظفين في مواجهة المضرور، إنما يقوم حسب ما ذهب إليه الفقهاء على قواعد العدالة فالعدالة هي التي تبرر مقاضاة السلطة الإدارية عن الأخطاء الشخصية لموظفيها حتى يضمن للمضرور الحصول على تعويضه كاملاً، وإيجاد مدين قادر على الوفاء وغير مماثل.²

وإذا كان القضاء الفرنسي قد انتهى في اجتهاداته الحديثة إلى تقرير مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي، فإن الوضع في القضاء المغربي مختلف عما هو مقرر في فرنسا، إذ أن العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي تحكمها مقتضيات الفصلين 79 و 80 من ظهير الالتزامات والعقود المغربي.

فالفصل 79 ينص على أن الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، ومعنى ذلك أن الإدارة تسأل عن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، ويبقى السؤال المطروح هو ما موقف الإدارة من المسؤولية الشخصية للموظف في حالة الخطأ الشخصي؟

إنه بالرجوع إلى الفصل 80 من الظهير المذكور أعلاه نجد أن المشرع قد حسم في هذا الأمر إذ قرر في هذا الفصل أن مستخدمي الدولة والبلديات مسؤولون عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم، ولا يمكن مساءلة الدولة في هذه الحالة إلا في حالة إعسار الموظف، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من الفصل 80 المذكور بقولها: ولا يجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند إعسار الموظفين المسؤولين عليها.

¹ - د. رمزي طه الشاعر: مسؤولية الدولة ، مرجع سابق ص: 239.

² - محمد سليمان الطمطاوي: مسؤولية الدولة مرجع سابق، ص: 145 وما بعدها وأيضاً سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية دار المعارف، مصر 1972 ، ص 135.

وفي هذا الإطار ينبغي التنبيه إلى أن دعوى التعويض التي يمكن رفعها على الإدارة الترابية للحصول على التعويض، هي من قبيل الدعاوى الاحتياطية التي لا يمكن قبولها إلا بعد أن توجه الدعوى ضد الموظف ويثبت إفساره¹، كما تجدر الإشارة إلى أن حلول الدولة محل الموظف في أداء التعويض هو حل مؤقت إذ يمكن للإدارة أن ترجع على الموظف لاستعادة ما دفعته من تعويض عن خطأ الشخصي.

ويرى بعض الفقه بأن إقامة دعوتين الأولى أمام المحاكم العادية لإثارة المسؤولية الشخصية للموظف، والثانية أمام القضاء الإداري ضد المرفق العمومي يحقق العديد من الامتيازات للمتقاضين من أهمها الاستفادة من دور جهاز النيابة العامة في التنفيذ²، وهو الرأي الذي لا نتفق معه تماماً لأنه يعطي الانطباع بأن القضاء الإداري قضاء من الدرجة الثانية وغير قادر على تحقيق العدالة، ولذلك نعتقد أن من شأن تمكين القاضي الإداري من إثارة المسؤولية الشخصية للموظف، إذ ستتحقق العديد من الامتيازات أهمها توحيد الدعوى أمام جهاز قضائي واحد، وتقوية حضوره كواحد من أهم الأجهزة القضائية، ونحيلكم في هذا الإطار إلى الحكم الشهير لإدارية مكناس في قضية محمد عطاوي ضد رئيس المجلس البلدي تنفيت، حيث حكمت المحكمة بإثارة المسؤولية الشخصية لرئيس المجلس المذكور عن عدم تنفيذه لحكم قضائي نهائي وحكمت عليه بغرامة تهديدية عن كل يوم تأخير³، كما أنه قد صدر عن المجلس الأعلى قرار يحمل المسؤولية الشخصية الموظف الذي ارتكب خطأ جسيماً، وقد صرحت الغرفة الإدارية في قرار لها بتاريخ 1996/02/29 بما يلي لكن حيث يتضح من تنصيب القرار المطعون فيه أن المحكمة قد عللت حكمها بتحميل الطاعن المسؤولية الشخصية عن الضرر الذي لحق بالمدعي حيث أن المحافظ قد ارتكب خطأ جسيماً لذلك طبقت في حقه المحكمة مقتضيات الفصل 80 من ق. ل. ع وهو الفصل القابل للتطبيق في النازلة⁴.

¹ - د. مأمون الكزبري: نظرية الالتزامات والعقود، ج 1، ص 506.

² - د. عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي مرجع سابق، ص ص 158 - 186.

³ - حكم إدارية مكناس، في قضية السيد محمد عطاوي، ضد رئيس المجلس البلدي لتنفيذ ملف عد 98/110 بتاريخ 1998/04/3.

⁴ - قرار المجلس الأعلى، رقم 148 بتاريخ 1996/2/29، ملف إداري عدد 1 / 5 / 1 / 95 قضية خالد زنيير ضد المحافظ العقاري بتمارة، مجموعة قرارات المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، 1958 - 1997.

الفرع الرابع: الخطأ المرفقي المجهول

في بداية تحديد هذا النوع من الأخطاء تجدر الإشارة إلى أن تأثر القضاء المغربي بمقتضيات الفصل 79 من ق.ل.ع وخاصة بعض الأفكار الفقهية التي عملت على شرح هذا الفصل حيث تأثر الفقهاء و القضاة في تفسيرهم لهذا الفصل بنوعية تكوينهم في القانون الخاص، ولذلك لم يتصوروا وجود خطأ مرفقي مجهول¹، فالمحاكم حينما لم تكن تتكلف سوى بالبحث عن الخطأ المرفقي المقترف من طرف الموظف المعلوم والمعروف وفي الحالات المعاكسة عندما يكون من ارتكب الخطأ غير معروف بالنسبة للقاضي يطبق مبادئ المسؤولية بدون خطأ هذا التأويل الخاطئ ثم تأكيده من طرف الفقهاء الذين تطرقوا لشرح الفصل 79 من ق.ل.ع مثل الفقيه busquet و rivière حيث أشارو إلى أن المشرع المغربي حدد المسؤولية الجماعات العامة في حالتين منفصلتين وهما حالة المسؤولية بدون خطأ والمثل في ضرر تسببت فيه الإدارة عند تسيير مرافقها وحالة المسؤولية المبنية على خطأ مرفقي مقترف من طرف موظف معلوم²، إلا أن فكرة الخطأ المرفقي المجهول قد بدأت تجد لها مكانا لدى القضاء المغربي بشكل تدريجي ، حيث بدأ يعتبر الخطأ المرفقي المجهول ذلك الخطأ الذي يرتكب داخل المرفق لكن لا يوجد وراءه فاعل مادي واضح لذلك يعتبر بأنه خطأ المرفق بسبب سوء التسيير على عكس المسؤولية بناء على الخطأ المرفقي التي تنسب الخطأ إلى موظف معين³، لقد حصل تطور على مستوى الاجتهاد القضائي، بالنسبة للخطأ المجهول تراوح بين إنكار الخطأ والتأكيد عليه، فمن خلال مجموعة من القرارات القضائية⁴، اعتبر المجلس الأعلى أن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن الأشياء الخطيرة التي

¹ – Voire l'analyse et les exemples cités par M. de l'aubader dans son article « le fondement de la responsabilité des collectivités publiques au Maroc la faute ou le risque ? G.T 1943. M.1926 p 52 in thèse de Doctorat de .D . Abdallah Harsi, Op. Cit . P 30.

² – Abdallah HARSSI (Op. Cit . P 30.)

³ – Serhane (EH) thèse précité (Op. cit. p 160).

⁴ – قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 23 فبراير 1979، قضاء المجلس الأعلى قرار 44، بتاريخ 8، مارس 1983، عدد 31، ص 118.

– قرار المجلس الأعلى بتاريخ 26 يونيو 1981، بنفس المجلة، ص، 118.

– قرار 5 مارس 1982، نفس المرجع السابق، ص 142.

– انظر كذلك قرار المجلس الأعلى، الغرفة المدنية بتاريخ 17 شتنبر 1986، شكيري محمد، رابطة القضاء عدد 20، 21 مارس 1987 ص 49.

تستعملها تخضع لمقتضيات الفصل 79 من ق. ل. ع، وتترتب هذه المسؤولية عن تسيير مصالح الإدارة، ولا تعفى من هذه المسؤولية إلا إذا أثبتت أن الضرر يرجع إلى خطأ ارتكبته الضحية أو إلى قوة قاهرة¹.

وبعد إحداث المحاكم الإدارية تبين من خلال عدة حالات نسبة الخطأ للمرفق دون ما أدنى إشارة لأي موظف معين، وذلك إما على شكل تقصير الإدارة في أدائها لمهامها في الوقت المناسب، حيث حاولت المحكمة الإدارية بفاس في حكم لها بتاريخ 19 يونيو 1996²، وبلاستناد إلى مقتضيات الفصل 79 من ق. ل. ع، المحدد لمسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن التسيير الإداري لمصالحها ومرافقها والأضرار الناتجة عن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، مناقشة دعوى المسؤولية في نطاق الخطأ المصلحي للإدارة، وبذلك بنت المحكمة في دعوى مسؤولية الدولة عن أخطائها المصلحية بغض النظر عن ثبوت المسؤولية الجنائية في حق أشخاص ذاتيين من جراء الأفعال المرتكبة من طرفهم ويبرز لنا الخطأ المغفول أيضاً من خلال عدم اتخاذ الإدارة للتدابير اللازمة لضمان أمن وحماية المواطنين " حيث إن عدم اتخاذها ، (إدارة الدفاع الوطني) لتدابير الأمن والحماية بعد انتهاء العمليات والتدريب يشكل خطأ جسيماً، لا يوازيه ما صدر عن الضحية من محاول لتفكيك القذيفة قصد الاستعمال الشخصي لجهله بمكوناتها وما تشكله من خطر على حياته، وبالتالي فإنه يتعين تحميل الدولة كامل المسؤولية وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 79 من ق ل ع " ³، وفي نفس السياق اعتبر المجلس الأعلى في قراره بتاريخ 1998/3/26 بأن الإدارة تتحمل المسؤولية نتيجة الخطأ الجسيم المرتكب من جانبها " حيث انه بخصوص وجوب توفر الخطأ الجسيم، مثل إعلان مسؤولية الدولة

¹ - قرار المجلس الأعلى عدد 1787، بتاريخ 1987/7/22، ملف عدد 99431، أشارت إليه أمينة جبران، دعوى القضاء الشامل، سنة 1994 مرجع سابق. ص: 261.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 148/96، بتاريخ 19 يونيو 1996، شركة أوما فيل ضد الوزير الأول، م م د م ت عدد 23 سنة 1998، ص. 94 " إنه بتحقيق الخطأ المصلحي لمرفق الأمن والأضرار اللاحقة بمعمل المدعية على إثر أحداث 14 دجنبر 1994 . والعلاقة السببية بين ذلك الخطأ وتلك الأضرار، تغدو معه مسؤولية الدولة عن الخطأ المصلحي لأحد مرافقها طبقاً للفصل 79 من ق ل ع".

³ - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 24 بتاريخ 1998/03/11، ورثة العالي إدارة الدفاع الوطني م م د م ت عدد 24، 1998، ص، 172.

تطبيقاً للفصل 79 من ق ل ع حول المسؤولية الإدارية، فإنه مما لا شك فيه أن الإصابة التي تعرض لها الضحية كانت نتيجة حقنه بدم ملوث¹.

وإذا كان المجلس الأعلى يعتبر أن مسؤولية الدولة الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها أو عن الأخطاء المصلحية لمستخدميها لا تفترض وإنما لابد من إثبات الخطأ المصلحي المنسوب إلى موظفيها دونما أية إشارة إلى تطبيق نظرية المخاطر، فإنه اعتبر في قرار بتاريخ 1995/12/14، بأنه لا توجد في تحليل المحكمة أية إشارة تفيد اعتمادها على نظرية المخاطر، وإنما جاء في تعليلها أنه تبين من خلال محضر الاحتجاج بعدم الدفع أن الشيك أودع بمصالح النيابة العامة وضاع منها في ظروف غامضة...، وعليه فالدولة المغربية ومن معها لم يستطيعوا تبين كيفية ضياع الشيك والجهة التي فعلت ذلك، وبالتالي تبقى "أي الدولة" هي المسؤولة².

إن المجلس الأعلى بتعليله هذا يكون قد أقر بنظرية المسؤولية بناء على الخطأ حينما أيد المحكمة لكونها لم تأخذ بنظرية المخاطر، كما أن عدم التعرف على الموظف المسؤول لا يؤدي بالضرورة إلى تطبيق نظرية المخاطر مثلما أقر ذلك في أحكام أخرى، ويتأكد بالتالي من خلال هذا التفسير أن المرفق العمومي قد ينتج عنه خطأ وليس بصورة حتمية خطر.

المطلب الثالث: شروط قيام المسؤولية الخطئية

يثبت محتوى الفصلين (79 و 80) من ظهير العقود والالتزامات بوضوح مسؤولية الإدارة على المستوى الوطني (الدولة) وعلى المستوى المحلي (الجماعات المحلي) عن الأضرار الحاصلة للغير من جراء " الأخطاء المصلحية لمستخدميها " (الفصل 79، وفي نفس الوقت يسأل مستخدمو الإدارة شخصياً عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم" (الفصل 80).

وإذا كان إقرار المسؤولية الإدارية على الخطأ مبدأ واضحاً لا نقاش فيه، فإن وجود الخطأ وحده غير كافٍ لإقرار المسؤولية هنا، بل لإقرارها يجب توفر ثلاث شروط

¹ - قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، (محكمة النقض حالياً) الوكيل القضائي للمملكة ضد أحمد يوسف ومن معه، قرار عدد 267 بتاريخ 1998/3/26، م د م ت عدد 26، 1999، ص 187.

² - قرار رقم 95550، ملف عدد 95354 بتاريخ 1995/12/14، مجموعة أحكام المجلس الأعلى ت الغرفة الإدارية 1958 1997. ص 367.

أساسية¹، وتتجلى في وجود الخطأ الفرع الأول ووجود الضرر الفرع الثاني وأخيرا وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر الفرع الثالث.

الفرع الأول: وجود الأخطاء

يشكل الخطأ عنصرا أساسيا لقيام المسؤولية الإدارية، فهو على العموم يفسر بوجود فعل غير مشروع، لا يركز على أي أساس قانوني تقوم به الإدارة، وقد ينتج هذا الخطأ عن عمل قانوني، كإصدار قرارات إدارية غير شرعية، أو عمل مادي نتج عن تصرف ملموس للإدارة أثناء القيام بنشاطاتها المتنوعة، وقد يترتب الفعل الخاطئ عن الفعل الإيجابي، كالقيام بعمل أو بإجراء أو بنشاط ما، أو عن الفعل السلبي والمتمثل في عدم اتخاذ قرار تستلزمه الظروف، أو الامتناع عن القيام بعمل يدخل في واجبات الإدارة، وأخيرا الخطأ قد يكون عمديا أو غير عمدي².

والخطأ هو كل فعل أحدث ضررا سواء كان هذا الفعل إيجابيا أو سلبيا، أي امتناعا وسواء أكان عمديا أي قصديا أو كان غير عمدي.

إذن فلافتراض المسؤولية الخطيئة، يجب وقوع الخطأ بأي شكل من الأشكال، بحيث لا يمكن إثارة المسؤولية الإدارية والحكم على الإدارة بتعويض الضرر الناتج عن نشاط مرافقها إلا إذا كان هناك خطأ مقترف من طرفها³.

ومن جهة أخرى يجب أن نميز داخل الخطأ بين درجات الخطأ. فقد يكون بسيطا أو تافها وقد يكون عاديا، وأخيرا قد يكون جسيما، وعادة لا يعتد بالخطأ البسيط أو التافه ولكن يعتد على العموم بالخطأ العادي والخطأ الجسيم.

وفي نطاق التمييز بين الخطأ العادي والخطأ الجسيم، قد لا تسأل الإدارة عن الأخطاء العادية في بعض أنشطتها التي لا يمكن أن يغيب عنها هذا الخطأ المحتمل، كمرفق الصحة أو الأمن مثلا، ويكون وجود الخطأ الجسيم شرطا أساسيا لإقرار المسؤولية.

وتظهر خصوصيات الخطأ في المسؤولية الإدارية، والتي أبرزها القضاء الإداري بفرنسا أساسا في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أو المصلحي، حيث يرتبط الأول أساسا بشخص الموظف الذي كان وراء حدوث الخطأ، في حين يرتبط الخطأ

¹ - د. باينة عبد القادر: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي طبعة 2000، ص: 155.

² - د. باينة عبد القادر: المرجع نفسه، ص ص: 155 - 156.

³ - د. عبد الله حداد: مرجع سابق، ص: 187.

المرفقي أساسا بالمرفق. ونظرا لخصوصيات هذين النوعين من الأخطاء نجد بعض الحالات التي يمكن فيها الجمع بين هذين النوعين وبالتالي قد يصل الأمر إلى الجمع بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف¹.

وللمزيد من التفاصيل عن الخطأ وأنواعه يرجى مراجعة المطلب الأول حول الخطأ الشخصي.

كانت هذه أهم خصائص ومميزات الخطأ فماذا عن شرط الضرر؟

الفرع الثاني: وجود الضرر

الضرر هو الشرط الثاني في المسؤولية، فلا تعويض ما لم يكن هناك ضرر حتى ولو وجد الخطأ أو قرار إداري ألغي لعدم مشروعيته مثلا، والضرر قد يكون ماديا أو معنويا.² ويشترط في الضرر:

الفقرة الأولى: شرط الضرر

أولاً- يجب أن يكون الضرر محققا: _ يشترط أن يكون الضرر مؤكدا ذلك أن التعويض يقدر على أساس الواقع فعلا، أما الضرر المفترض أو المحتمل الوقوع لا يعرض عنه.

ثانياً- يجب أن يكون الضرر خاصا: بمعنى أن يصيب فردا معينا أو أفرادا على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر عاما لحق عددا غير محدود من الأفراد، فإنه يعتبر من الأعباء العامة الواجب على الأفراد تحملها دون تعويض.

ثالثاً- يجب أن يمس الضرر بوضعية مشروعية (أو بحق مشروع): حتى يمكن الحكم بالتعويض يجب أن يمس الضرر حقا مشروعاً، أو يمس وضعية مشروعة ويحميها القانون، وبذلك فلا تعويض عن الأضرار البعيدة التي يصعب تحديد ما إذا كانت مشروعة أم لا.

بحيث لا تعويض للعشيقه عن مقتل عشيقها ولا لسارق معدات الأشغال العمومية الذي تعرض لحادث أثناء عملية السرقة و لا لتاجر " المخدرات"³.

رابعا- يجب أن يكون الضرر ممكن التقويم نقدا: إن تقدير الضرر نقدا يسهل

¹- د. باينة عبد القادر، نفس المرجع السابق، ص: 156.

²- د. محمد مرغيني " المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي المقارن" الجزء الثاني مطبعة الساحل سنة 1978 ص: 562.

³- د. محمد مرغيني، نفس المرجع السابق، ص: 562

بالنسبة للأضرار المادية أما الأضرار المعنوية كالألام النفسية أو الاعتداء على كرامة الشخص أو سمعته فقد ثار الشك حولها في البداية، ثم اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى تقرير التعويض عن الضرر المعنوي¹.

وقد صدر في هذا الإطار قرار عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 10 يوليوز 1986 في قضية " محمد المهدي الزايدي " /ضد/ عبد المؤمن أكمي" والوكالة المستقلة للنقل الحضري بطنجة²، إذ اعتبر المجلس الأعلى أن الأضرار المعنوية التي حصلت للسيد " محمد المهدي " " الزايدي" من جراء التهمة الكاذبة ضده، من قبل " عبد المؤمن أكمي " مدير الوكالة المستقلة للنقل الحضري بطنجة، إذا اتهمه باختلاس وثائق إدارية من مكتبه، ولقد حكمت المحكمة الابتدائية، ببراءة لانعدام أي دليل، واعتبر المعني بالأمر أن هذه الأضرار تتمثل في " الصدمة النفسية التي اضطرتته إلى إيقاف نشاطه المهني والتردد على الأطباء ... " وبعد أن عرضت القضية على المجلس الأعلى في النهاية، أكد هذا الأخير " أن التعويض عن الضرر المعنوي على غرار التعويض عن الضرر المادي يجب أن يكون كاملا لا رمزيا " وأكد أيضا " أن قضاة الاستئناف عندما اقتصروا على منح درهم رمزي للطاعن على أساس أن التعويض عن الضرر المعنوي ليست الغاية منه النفع المادي، يكونون قد خرقوا مقتضيات الفصل (77) من قانون الالتزامات والعقود وعرضوا قضاءهم للنقض"³.

وقد يكون الضرر مشتركا بين الإدارة والشخص المتضرر. ومثال هذه الحالة كأن يقود السائق سيارته بسرعة مفرطة في طريق مملوء بالحفر، مما نتج عنه انقلاب سيارته وحدث جروح في جسمه، فسبب الحادث هي السرعة المفرطة للسائق من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الطريق كانت حالتها سيئة ففي هذه الحالة يتقاسم المسؤولية كل من الإدارة التي لم تقم بواجباتها فيما يخص إصلاح الطريق وصيانتها، والمتضرر الذي تجاوز السرعة المحددة، بل كان يسير بسرعة مفرطة⁴.

¹ - د . ثورية لعيوني، مرجع سابق، ص: 183 و 184.

² - قرار رقم 125 في الملف الإداري رقم 89.635. منشور في مجلة قضاء المجلس الأعلى العدد 40، بتاريخ 12 دجنبر 1987 ص: 204.

³ - د. باينة عبد القادر، مرجع سابق، ص: 215.

⁴ - د. حماد حميدي " التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية الإدارية " المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 14 سلسلة مواضيع الساعة 1998 ص 91.

الفقرة الثانية: أنواع الضرر

الضرر المادي هو الذي يصيب الشخص في ماله، أما الضرر المعنوي فهو الذي يصيب الشخص في ذاته، سواء كانت الإصابة مادية كجرح في جسمه، أو كانت معنوية تصيب كرامته وإحساسه.

وكثيرا ما يقترن الضرر المعنوي بضرر مادي، فالإصابة في الجسم، رغم أنها ضرر أدبي لكنها تتطلب مبالغ مالية للعلاج وبالتالي فإنها تدخل في إطار الضرر المادي ونفس الشيء ينطبق على المساس بالسمعة أو الكرامة، إذ يؤدي إلى انخفاض دخل المضرور خاصة إذا كان تاجرا أو صانعا.

والتعويض عن الضرر المادي لا خلاف حوله ما دامت مسؤولية الإدارة متوفرة، ونفس الشيء يطبق على الضرر المعنوي المقترن بالضرر المادي¹. وقد يستعان بأراء الخبراء والفنيين لكي يتم تقويم حجم الضرر الذي أصابه، فالهدف الأساسي من الخبرة هو إخبار القاضي بالتقدير المادي للوقائع في مسائل تقنية يصعب على القاضي فهمها².

أما بالنسبة للضرر المعنوي، فهو الذي لا يلحق المصلحة المالية للمتضرر، بل يمس المشاعر، والعواطف فإذا كانت الآلام لا يمكن تقويمها بالمال، فمع ذلك استقر القضاء على منح تعويضات للمصاب بالضرر المعنوي³، ويتم تقديرها غالبا بطريقة جزافية لصعوبة تقدير المشاعر أصلا لاختلافها من إنسان لآخر، خاصة ونحن بصدد تقويمها بمبلغ من النقود⁴.

فبالإضافة إلى هذين الشرطين، الخطأ والضرر، فلا بد من توفر شرط ثالث لإقرار مسؤولية الإدارة بناء على الخطأ، ألا وهو وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وهذا ما سنتناوله في الفرع الثالث.

¹ - د. لعيوني ثورية، مرجع سابق، ص: 184.

² - Charles Debbasch - Jean Claude Ricci - Contentieux administratif 7^{ème} édition - DALLOZ 1999. P : 415.

³ - د. حداد عبد الله، مرجع سابق، ص: 194.

⁴ - د. المرغيني محمد، المبادئ العامة للقانون المغربي المقارن، الجزء الثاني، مطبعة الساحل، ص: 563

الفرع الثالث: وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر

يشترط لتقرير مسؤولية الإدارة عن أفعالها (غير المشروعة) الخاطئة وجود علاقة سببية بين الضرر والنشاط الإداري، وهذه الرابطة تعتبر أمراً ضرورياً لقيام مسؤولية الإدارة، بحيث أن هذه الأخيرة، إذا تمكنت من إثبات غياب هذه العلاقة، أو أن الضرر كان نتيجة لسبب خارجي لا يد للإدارة فيه فإنها تعفى من المسؤولية، ومن ثم فإن أسباب إعفاء الإدارة من المسؤولية يمكن تحديدها في الحالات التالية:

الفقرة الأولى: القوة القاهرة

إن المشكل الأساسي الذي تطرحه القوة القاهرة هو كونها خارجة عن الإدارة، وصعبة التوقع ولا يمكن مقاومتها، وأثرها على الالتزام مطلق بالتالي يتم إعفاءها من المسؤولية.¹ ويعرف الأستاذان André Chaninade و Claude Leclercq القوة القاهرة كالتالي:

Elle constitue en la survenance d'événements étrangers à l'administration et Victimes, imprévisibles et irrésistibles.²

وهناك تحليل لفقهاء "هوريو" Haurion يقول بأن القوة القاهرة والحادث الفجائي يشتركان في كونهما أحداث غير متوقعة ولا يمكن مقاومتها.

إن هذين النوعين من الأحداث يختلفان من حيث كون سبب الفعل الضار، يكون "أجنبياً" بالنسبة للقوة القاهرة، وعلى العكس، فإنه يعتبر "داخلياً" بالنسبة للحادث الفجائي. إن أهمية التمييز بين القوة القاهرة والحادث الفجائي، ترجع إلى إقامة تدرج حول مدى إعفاء الإدارة من المسؤولية، ففي حالة قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، فإن القوة القاهرة والحادث الفجائي يترتب عنهما إعفاء الإدارة من المسؤولية، بينما في حالة قيام المسؤولية بدون خطأ، فإن الإدارة لا يمكن أن تعفى نفسها من المسؤولية إلا بإثبات القوة القاهرة. إن المشرع المغربي لم يفرق بين القوة القاهرة والحادث الفجائي، إذ سوى بينهما في عدم ترتيب المسؤولية، ولقد نص في هذا الصدد الفصل 95 من قانون

¹ - Benjloun Jaouhara : La responsabilité Administrative dans le cas des dommages de travaux publics au Maroc, mémoire pour l'obtention du diplôme (DES) en sciences – politiques, faculté de sciences juridiques économiques et sociales Agdal , Rabat p : 41.

² - André Chaninade et Claude LECLERCQ :Le droit administratif 3^{ème} édition Année 1992 sirey litec, p : 33.

الالتزامات والعقود على أنه: " لا محل للمسؤولية المدنية ... إذا كان الضرر قد نتج عن حادث فجائي أو قوة قاهرة، لم يسبقها أو يصطحبها فعل يؤاخذ به المدعى عليه"¹.

ولقد أخذ القضاء المغربي في أحكامه التي صدرت في ميدان المسؤولية بمبدأ القوة القاهرة، كسبب لإعفاء الإدارة من المسؤولية، ولقد أكدت محكمة استئناف الرباط هذه القاعدة في حكمها الصادر بتاريخ 9 دجنبر 1947، والتي تتعلق بحالة فيضان الأمطار التي لم تتمكن بالوعات مدينة الدار البيضاء من ابتلاعها، حيث أعلنت المحكمة، أن غزارة المياه التي نزلت على الدار البيضاء والتي تجاوزت تنبؤات مصلحة الأرصاد الجوية، يمكن اعتبارها بمثابة قوة قاهرة، غير أن غزارة الأمطار، لا تعفي الإدارة من المسؤولية إلا بصفة جزئية، إذ لوحظ أن هناك إهمال من جانب البلدية، وذلك بعدم اتخاذها للإجراءات الوقائية، إلا أن إثبات هذا الإهمال يقع على عبيء الطالب.²

الفقرة الثانية : خطأ الضحية

قد يكون الضرر الذي يصيب الشخص أحيانا هو من فعل هذا الأخير، مما يعفي الإدارة من المسؤولية، إن هذا الإعفاء من المسؤولية قد يكون كلياً أو جزئياً، وذلك بحسب نسبة مشاركة الضحية في الضرر، فقد يكون الضرر الحاصل بفعل المتضرر وحده، ومن الأمثلة على هذا حكم المحكمة الابتدائية بمراكش، حيث جاء فيه ما يلي:

" وحيث استخلصت المحكمة من ظروف الحادث ومن نتائجها أن سائق السيارة "بلحمراء التهامي " كان يسير بسرعة غير مناسبة للظروف الزمنية والمكانية ، في وقت لم تكن فيه الرؤيا واضحة ، بسبب ضباب البحر، كما أن الطريق مبللة بفعل تساقط أمطار خفيفة ، الشيء الذي ثبت معه للمحكمة أن السائق قد ارتكب خطأ يتحمل معه مسؤولية الحادث"³.

وفي إطار دراسة الحالات التي تعفي الإدارة من المسؤولية أو تخفف عنها هذه المسؤولية ، لابد من الإشارة في هذا المجال إلى خطأ الآباء أو تقصيرهم في مراقبة أبنائهم القصر الذين يوجدون تحت حراستهم ، حيث أنها تعتبر من الأسباب التي قد تعفي الإدارة كلياً أو بصفة جزئية من المسؤولية عن الحادث الذي يصيب هؤلاء الأبناء، ولم

¹ - د. حماد حميدي: مرجع سابق، ص: 87 - 88. كما أشارت إليه أمانة حطان المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي، ص 65.

² - أمانة حطان : المرجع نفسه، ص 65

³ - حكم المحكمة الابتدائية بمراكش بتاريخ 14 يونيو 1973 ، حكم غير منشور.

يتردد القضاء المغربي في اعتبار التقصير في رقابة الأبناء القاصرين سببا في إعفاء الإدارة من المسؤولية أو في جزء منها.

وقد يكون الضرر مشتركا بين الإدارة والشخص المتضرر، مثلا كان يقود السائق سيارته بسرعة مفرطة في طريق مملوء بالحفر، مما نتج عنه انقلاب سيارته وحدوث جروح في جسمه. فسبب الحادث كان نتيجة السرعة المفرطة للسائق من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الطريق كانت حالتها سيئة، ففي هذه الحالة، فإن المسؤولية تنقسم بين الإدارة التي لم تقم بواجبها فيما يخص إصلاح الطريق وصيانتها، والمتضرر الذي تجاوز السرعة المحددة، بل كان يسير بسرعة مفرطة¹.

وبهذا يمكننا القول بأن المسؤولية على أساس الخطأ تعتبر إحدى الأسس الهامة التي تتبني عليها نظرة المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام، إلا أن هناك نوعا آخر من المسؤولية لا علاقة له مطلقا بفكرة الخطأ وتتجلى في المسؤولية على أساس المخاطر.

المبحث الثاني : المسؤولية الإدارية بدون خطأ. (نظرية المخاطر Théorie

(des risques

إلى جانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ، يمكن لهذه المسؤولية أن تقوم بدون توافر ركن الخطأ إذ يكفي قيام علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر، وهي المسؤولية التي تقوم على أساس المخاطر.

إن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لا صلة لها بمسؤولية هذه الأخيرة على أساس الخطأ و قد ساق الشراح أساسين لهذه النظرية أحدهما فكرة الغنم بالغرم ويتبناها القانون الخاص في تطبيقاته، والأساس الآخر هو مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة Le principe de légalité devant les charges publiques، وذلك لاعتبار أن الضرر الذي يلحق الفرد أو الأفراد هو في حقيقته تكليف عام و من ثم لا يصح أن يلقي على عاتق مواطن دون آخر بل يجب أن يوزع بين كل المواطنين وذلك عن طريق تعويض الفرد المضروب من الضرائب التي يدفعها الممولون.

¹ - للمزيد من التفصيل عن الحكم المتعلق بورثة السيد عباسي محمد ضد المكتب الوطني للسكك الحديدية، أنظر

المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 28، ص : 148.

إن أساس هذه النظرية حسب تعبير العميد دوجي هو مبدأ التضامن الاجتماعي، الذي يتطلب تحمل الجماعة مخاطر نشاط الإدارة إذ أنه ما دام هذا النشاط في صالح الجماعة فلا يجوز أن يتحمل الضرر من وقع عليه .ولما كانت للدولة هي الممثلة للجماعة فعليها تعويض هذا الضرر .

فالمسؤولية الإدارية القائمة على أساس المخاطر أو على أساس مبدأ المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة هي حسب تعبير الفقيه VEDEL نظام إضافي للتعويض Un régime subsidiaire. أما أستاذنا عبد الله الحارسي فقد اعتبر المسؤولية بدون خطأ نظاما تكميليا Accessoire محدود في بعض الفرضيات¹، وقد شهد الفقه الإداري جدلا واسعا حول هذه المسؤولية التي يحقق بواسطتها ذلك التوازن المنشود من طرف القاضي الإداري بين أطراف الدعوى، تطبيقا لقواعد الإنصاف والعدالة ومساواة المواطنين، مع إخضاع المخالفين للقانون.

ففي مقال له تحت عنوان: " أساس مسؤولية الجماعات العمومية: الخطأ أم المخاطر"، حاول الأستاذ دو لوبادير إعطاء الفصل 79 تأويلا مغايرا لما سار عليه غالبية الفقه، لذلك تبني مقارنة أراد من ورائها البحث عن أساس المسؤولية الإدارية والذي يعتبر تقنيته موضعا سكت عنه المشرع²، فالفصل 79 من ق ل ع م يحتمل تأويلين اثنين:

التأويل الأول: هو التأويل السائد لدى الفقهاء الكلاسيكيين الذين حاولوا بناء المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر كمبدأ عام واستبعاد فكرة الخطأ، ومن هذا المنطق تتحقق المسؤولية عند حدوث الأضرار ولو بدون خطأ كلما قامت الإدارة بأي نشاط ينبني على مخاطر.

أما التأويل الثاني: الذي يمكن إعطاؤه للفصل 79 فيتجلى في كون المشرع المغربي لم يتوخ من خلال مقتضيات هذا الفصل الخروج عن الإطار العام الذي نشأت فيه التجربة المغربية في القضاء الإداري بصفة عامة، بحيث إنها تظل وفية لنظيرتها الفرنسية، فالفصل 79 لم يقر إعطاء الأسبقية لنظرية المخاطر على نظرية الخطأ، وإنما

¹ - Abdallah Harsi : La responsabilité Administrative en droit Marocain ; Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit public, Faculté Des sciences Juridiques Economiques et sociales De Fes – 1993 p .25

² -حسن صهيبي، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 83 .

ترك الحرية للقاضي من خلال ظروف النازلة والمعطيات المتوفرة لديه ليؤسس المسؤولية إما على أساس الخطأ أو بناء على المخاطر¹.

ولم يخف الأستاذ دولوبادير معارضته الشديدة لنظام المسؤولية بدون خطأ لاسيما وأن هذا النظام لا يحتمل قبوله في المغرب نظرا لما يشتمل عليه من أعباء كبيرة على مالية المرافق العمومية ويعتبر بأن المشرع لم يكبل يد القضاة بواسطة نص تشريعي محدد، وإنما ترك لهم حرية تحديد أساس هذه المسؤولية، كما أن نص الفصل 79 قام بتحريره أحد أكبر مفوضي الحكومة في مجلس الدولة وهو السيد TEISSIER وأن الملاحظات التي أبداهها بشأن هذا الفصل في مقدمة مدونة ق.ل.ع تتم عن الرغبة الأكيدة في مسايرة الحلول المتبعة في فرنسا ما دامت لا تتعارض مع المعطيات الأساسية للنظام المغربي.

ويعتقد الأستاذ دولوبادير أن الفصل 79 يفيد أنه في المغرب وعلى غرار باقي الدول الحديثة المتحضرة، توجد إلى جانب مسؤولية الخواص مسؤولية الدولة عن تصرفاتها التي يمكن أن تحدث أضرار للغير، بحيث لم يذهب هذا الفصل إلى أبعد من ذلك ليقرر الأساس القانوني لهذه المسؤولية.

لقد لقيت أطروحة الأستاذ دولوبادير صدى طيبا لدى أوساط العديد من الفقهاء، فالأستاذ "ج. برا" يعتبر أن المحاكم المغربية لم تتردد في تبني التأويل الذي أعطاه الأستاذ دولوبادير للفصل 79، ومن هذا المنطلق تتلاشى الاختلافات الأساسية الممكن تصورها بين النظامين المغربي والفرنسي، فأساس المسؤولية العامة لم يتم تحديده بنص صريح سواء في فرنسا أو في المغرب.

وأساس المسؤولية في فرنسا ليس بالضرورة أساس موضوعي، المخاطر أو المساواة أمام تحمل الأعباء العامة، كما أن التقارب بين النظامين يترسخ أكثر حين إجراء المقارنة بين آليات تحديد أساس المسؤولية لاسيما على مستوى التطبيق² ومن جهته أيد الأستاذ بايان³ payan موقف دولوبادير الذي اعتبره معقولا جدا.

¹ – De laubadère (A) : Le fondement de la Responsabilité des collectivités publiques au Maroc : La faute ou Le Risque ? G.T . M n 929/ 20 février 1949 p . 49.

² – Prat (J). la responsabilité de la puissance publique au Maroc, 1964, p. 99.

³ –Payan (O.R). L'expression marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, l.g.d.j paris 1964, p.49

ومن الفقهاء المغاربة الذين دافعوا عن هذا الموقف الحداثي في إبراز أساس المسؤولية الإدارية نجد الأستاذ سرحان الذي اعتبر أن تحليل ذ. دولوبادير في غاية الأهمية ذلك أن الفكرة الأساسية لهذا التأسيس تحيل بطبيعة الحال إلى عدم تقييد القاضي بواسطة تأويل مؤقت وظرفي في نص قانوني، بل بالعكس يتعين فسخ مجال واسع للقاضي من أجل القيام بهذا التأويل¹. وهذا هو نفس موقف الأستاذ عبد الله الحارسي الذي يرى بأن من شأن ترك المجال للقضاء في تحديد هذه المسؤولية² أن يمكن هذا الأخير من وسيلة مهمة في تدبير الحلول للملفات المعروضة عليه كما أنها ستكون بآثار جد إيجابية على الاجتهاد القضائي.

وفي نفس السياق أكد الأستاذ عقلة أن انتشار الأطروحة النظرية للأستاذ دولوبادير أثرت إيجاباً على القضاة وفي اجتهاداتهم التي عملت على تركية هذه الأطروحة وتكريسها³، بل إن الغرفة الإدارية أكدت في أكثر من مناسبة عدم اعتماد المسؤولية العامة والمطلقة.

واعتبر الأستاذ روسي بأن نظام المسؤولية بدون خطأ نظام استثنائي، و " لم يتأت بعد الوصول إلى الحل الذي كان يقترحه كل من المفسرين الأوائل للفصل 79 من ق. ل. ع. والرئيس أبا احنيني ألا وهو المسؤولية من غير خطأ⁴.

إن ما سبق ذكره يدفعنا للتساؤل حول الحالات التي تثار فيها مسؤولية الجماعات الترابية بدون خطأ (الطلب الأول) والشروط المطلوبة لقيام هذه المسؤولية (المطلب الثاني) على أن نختم في الأخير بالإشارة إلى ولاية القضاء الاستعجالي في منازعات الجماعات الترابية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: حالات المسؤولية الإدارية بدون خطأ من خلال الاجتهاد

القضائي

إن نظرية المخاطر التي تؤسس عليها مسؤولية الجماعات الترابية بدون خطأ تقوم على مبادئ العدالة وعلى فكرة ضرورة مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة وتجد هذه

¹ - Serhane (E. H). thèse précitée. OP, cit, p. 138.

² - عقلة عبد الحق: المسؤولية الإدارية في الفقه والاجتهاد القضائي، أشغال المدارس المنظمة حول موضوع المنازعات الإدارية، منشورات وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، 1998، ص 23.

³ - عقلة عبد الحق: المسؤولية الإدارية في الفقه والاجتهاد القضائي، نفس المرجع السابق، ص 25.

⁴ - روسي (م) وآخرون. القانون الإداري المغربي، م.س.ص. 590.

الأخيرة تطبيقاتها في الاجتهاد القضائي، كما أن المشرع قد تدخل في بعض الحالات وحدد أسس المسؤولية على أساس المخاطر، وبالتالي فإن تعويض المتضررين من نشاط الإدارة الترابية يجد منطلقه من كون هذه الأخيرة تحافظ على المصلحة العامة وبناء على ذلك فإننا سنحاول تحليل هذه التطبيقات القضائية لنظام المسؤولية بدون خطأ من خلال المحاور التالية.

- 1- الأضرار الناتجة عن تنفيذ الأشغال العامة.
- 2- الأضرار الناتجة عن استعمال الآلات والأشياء الخطيرة.
- 3- الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار غير العادية.
- 4- الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية
- 5- الأضرار المترتبة عن تطبيق القرارات الإدارية المشروعة¹.

الفرع الأول: الأضرار الناتجة عن تنفيذ الأشغال العامة

تعتبر مادة الأشغال العمومية ميدان نظرية المخاطر بامتياز، ويمكن القول أن الأشغال العامة المنجزة من طرف الإدارة لبناء أو إصلاح ممتلكاتها لا تعتبر كلها أشغال عامة، بحيث نجد جزءا من هذه الأشغال يشكل أشغالا خصوصية بسيطة شبيهة بتلك التي يقوم بها الخواص. وبذلك فإن ما يميز الأشغال العامة في القانون الإداري هو كونها تنجز في إطار تحقيق المصلحة العامة²، ولحساب شخص معنوي أو بواسطته في نطاق تسيير مرفق عام³.

إن الاجتهاد القضائي يقر بالمسؤولية بدون خطأ حينما يتعلق الأمر بضحية من الأغيار بالنسبة للمرفق العام، بحيث إن هذا الغير وحده هو الذي تنطبق عليه المسؤولية على أساس المخاطر في مادة الأشغال وتستبعد مع المتعاملين أو المستفيدين من خدماتها، إذ يخضع هؤلاء لقواعد المسؤولية الخطيئة التي تفرض عليهم إثبات خطأ الإدارة والضرر والعلاقة السببية بينها.

وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين نوعين من الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة.

¹ - حسن صهيبي القضاء الإداري المغربي مرجع سابق، ص: 87.

² - Serhane (EH), Thèse, op.cit. p.249.

³ - باينة عبد القادر ، تطبيقات القضاء الإداري، م س، ص: 233.

الفقر الأولي: الأضرار الحاصلة لغير المستفيدين من الأشغال العامة¹

يعتبر هذا النوع أقدم ما طبقت فيه نظرية المسؤولية بدون خطأ في فرنسا فهذه الأضرار قد تحدث من جراء وجود أشغال عامة أو منشآت عامة بصفة مستمرة كمد أسلاك كهربائية أو تمرير طريق سيار أو بناء سد أو تحويل مجرى نهر. فعند إثبات العلاقة السببية بين الضرر اللاحق بالغير والأشغال العامة يكون التعويض تلقائيا من قبل الشخص العمومي المسؤول عنه. وقد سبق لمحكمة الاستئناف بالرباط أن حكمت على الدولة المغربية بالتعويض عن الضرر الراجع للفيضانات المتكررة الناتجة عن عدم تسوية (هضبة) لازمة لتنفيذ أشغال عمومية².

وقد صدر في هذا الإطار قرار المجلس الأعلى بتاريخ 1959/07/16 في قضية مرتان martin تتلخص وقائعه في أن بلدية طنجة قامت بأشغال عمومية قصد إنشاء أنابيب ماء، حيث تسببت هذه الأشغال في إغراق ورشة السيد martin بسبب تهاطل الأمطار التي دخلت إلى معمله والتي لم تجد مصبا آخر نتيجة سد مصب النهر، وبعدها تم عرض القضية على المجلس الأعلى حيث أكد بدوره حكم محكمة استئناف الرباط والتي قررت فيه مسؤولية مدنية طنجة معلنا أن الأعمال التي قامت بها البلدية لم تتم لحساب الطاعن وإنما تمت لتحقيق غرض من الأغراض العامة، ومعلنا في نفس الوقت عن قيام علاقة سببية بين تنفيذ الأشغال العامة والضرر الحاصل³.

¹ - حسن صهيبي، القضاء الإداري المغربي مرجع سابق، ص: 88.

² - car, 28 octobre 1941, héritiers Maroc RACAR, p.305.

وسيرا على نفسه المنهاج أكدت هذه المحكمة في حكم لها بتاريخ فاتح يوليوز 1953 "أن كل ضرر مستمر ألحقته اشغال عمومية بأحد الخواص يجب أن تتحمله الإدارة ما دام هذا الضرر ذا أهمية وأن له علاقة مباشرة بالأشغال المنجزة". أشار إلى هذا الحكم " op.cit, p.140 » prat J responsabilité de la puissance publique . هذا الحكم يوضح الوضعية التي تنجم عن هذا الصنف من الضرر فضلا عن موقف القاضي الذي يقر أنه "يتوجب على الجماعة أن تتحمل كل ضرر دائم تسببت فيه الأشغال العمومية لأحد الأفراد شريطة أن يكون هذا الضرر قابلا للتقدير وأن يرتبط ارتباطا مباشرا بالأشغال العمومية .

ومن القرارات المهمة الصادرة في هذا الشأن أيضا نذكر قرار محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 1942/03/03، الدولة ضد ديواكاربير RACAR,p. ويتعلق الأمر بتعديل مصلحة الأشغال العمومية للحالة الأصلية للأرض وما ترتب عن ذلك من ارتفاع في السيلان. كذلك قرار السيد مارتان ضد مدينة طنجة بتاريخ 1959/7/16، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1957.1960، ص. 189، في نفس السياق قرار رقم 145 بتاريخ 1961/5/18، الدولة ضد مايون، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1961.1960، ص: 137.

والملاحظ هو أن القاضي تارة يمنح التعويض عن الضرر اللاحق بأشخاص نتيجة حذف طريق عام، وأحيانا يرفض منح أي تعويض عن الضرر اللاحق بالمتضرر نتيجة حذف طريق ما دام أنه لم يستطع رافع الدعوى إثبات خصوصية الضرر الذي يعد شرطا ضروريا للحصول على التعويض.

³ - قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 59/07/16 قضية martin ضد مدينة طنجة ، منشور بمجموعة قرارات المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، 57-60، ص: 189.

وفي قضية مازوي (mazoyer) ومن معه أقر المجلس الأعلى التعويض عن الضرر الناجم عن مرور خيط كهربائي¹، فوق عقار رافع الدعوى²، والجديد في هذا القرار هي الإجراءات المتبعة في منحه التعويض حيث أوضح المجلس أنه يتوجب تعويض الضرر كما لو أن الأمر يتعلق بضرر دائم للأشغال العمومية، وبكونه مباشرا وقابلا للتقييم المالي وخصوصا برفع الدعوى³.

وبذلك يمكن القول أن الاجتهاد القضائي أقر التعويض عن الأضرار الدائمة الناتجة عن الأشغال العامة بصفته مستمرة اعتمادا على المخاطر وليس الخطأ، وبذلك يكون قد سوى بين الأضرار الدائمة الحاصلة لغير المستفيدين من الأشغال العامة، وهو نفس الاتجاه الذي سارت عليه المحاكم الإدارية، حيث أقرت محكمة الرباط الإدارية أن حادث سقوط حبل كهربائي على الضحية وإصابته على إثر ذلك بصعقة كهربائية قوية أودت بحياته تتحمل مسؤوليته بالكامل الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء⁴، كما أن مدقنات التطهير الجارية في ملك المجموعة الحضرية وإصابة فلاح الضحية بأضرار من جراء مياه التطهير يفرض على المجموعة الحضرية تعويض المدعي عن تلك الأضرار⁵، وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية فاس تحت عدد 12 في الملف 2018/7112/257 بتاريخ 2019/01/16 بين السيد ورثة "س ع" ضد جماعة سيدي حرازم جراء سقوط السيد "س ع" بتاريخ 2017/03/01 في حفرة بعمق 10 أمتار بعد انهيار سياج حديدى كان يحيط بمكان أشغال تمت على ميتوى مدخل الجماعة المدعى عليها، وبذلك حكمت المحكمة بأداء جماعة سيدي حرازم في شخص رئيسها لفائدة المدعين تعويضا قدره 25000.00 درهم⁶.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن ظهير 30 نونبر 1918 المتعلق بالملك العمومي يعطي الحق في التعويض عن مثل هذه الأضرار.

² - قرار رقم 70 صادر في 9-1-1960، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1957.1960، ص: 203.

³ - روسي (ميشيل): "المنازعات الإدارية في المغرب" ص 197.

⁴ - حكم إدارية الرباط عدد 978 بتاريخ 1998/11/3، ملف رقم 97.141، غير منشور، في السياق حكم إدارة مراكش عدد 92 بتاريخ 2000/04/19، ملف 992، يتعلق الأمر في هذا الحكم بسقوط مواطن في حفرة غير مواراة تابعة للمكتب الوطني للمواصلات السلكية واللاسلكية أثناء مروره بشارع وإصابته على إثر ذلك بكسر وعدة جروح، في نفس السياق كذلك حكم إدارة الرباط رقم 355 بتاريخ 2001/04/21، محمد بلوافي ومن معه ضد الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بطنجة، م د ت، عدد 41، سنة 2001، ص: 168.

⁵ - إدارية مراكش، حكم عدد 138 بتاريخ 1999/12/15، ملف رقم 1999، ملف رقم 9855، غير منشور.

⁶ - حكم إدارية فاس تحت عدد 12 في الملف 2018/7112/257 بتاريخ 2019/01/16 بين السيد ورثة "س ع" ضد جماعة سيدي حرازم ح غ م .

ومن تم فإن عنصر الغير في إطار الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة يعتبر أساسيا، بحيث إنه يمكننا من تطبيق نظام المسؤولية الإدارية، الذي في اعتمادنا يصعب فيه قيام المسؤولية على أساس الخطأ بشكل مباشر.

الفقرة الثانية: الأضرار الحاصلة للمستفيدين من الأشغال العامة

في هذا النوع من الأضرار الحاصلة للمستفيدين من الأشغال يبدو أن القضاء يفضل إقامة مسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وإن كان نوعا من الخطأ المفترض الذي هو نظام وسط بين المسؤولية بناء على الخطأ والمسؤولية بدون خطأ، ابتكره القاضي اعتبارا ليس فحسب لوضعية الضحية وللصعوبة التي يمكن أن يتعرض لها إثبات خطأ الإدارة الذي غالبا ما يكون خطأ تقنيا، ولكن كذلك اعتبارا للوضعية الواقعية للإدارة التي تكون لها في أغلب الأحيان في مادة الأشغال العامة مهمة جد صعبة⁽¹⁾.

ويفترض هنا قيام خطأ ما من جانب الإدارة من حيث النقص أو الإهمال في الصيانة وفي اتخاذ الاحتياطات اللازمة بمجرد أن يثبت المتضرر بأن ما أصابه كان بسبب المرفق العام فلا تتحلل الإدارة من مسؤولياتها إلا بإثبات خطأ المتضرر أو الغير أو بإثبات أنها لم تخطئ واتخذت كافة الاحتياطات اللازمة⁽²⁾، وذلك اعتمادا على الفصل 79 من ق.ل.ع، وهذا ما استند عليه المجلس الأعلى في قرار "دوجوا" بخصوص غياب علامات التنبيه بقارعة طريق متآكلة⁽³⁾، وقد صدرت في نفس السياق العديد من القرارات⁴ تحمل الدولة المسؤولية من منطلق خطئها الناتج عن إهمالها أو تقصيرها.

ومن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، حكم إدارية الدار البيضاء بتاريخ 1997/10/6 حيث قضت المحكمة بمسؤولية الجماعة عن الضرر الناتج عن عدم

¹ - روسي ميشيل: "المنازعات الإدارية م س، ص 198.

² - مرغيني (محمد)، القانون الإداري، م س، ص 500.

³ - قرار المجلس الأعلى رقم 82 بتاريخ 1960/5/7، ملف عدد 2990، الدولة ضد دجوا، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1957-1960، ص: 218. جاء في حيثيات هذا الحكم: "وحيث أنه يتبين من أسباب الحكم موضوع الطعن أن المحكمة بعدما تبنت لديها سوء حالة الرصيف الموجود بجزء الطرق الواقعة فيه حادثة السيارة التي أدت إلى إقامة الدعوى على الدولة من لدن السيد دوجوا وأن هذه الحالة السيئة كانت سببا في وقوع الحادثة المذكورة بصرف النظر عن كل خطأ يكون قد ارتكبه الشخص المتضرر بالإفراط في السرعة وأنه ليس هناك أي طرف يمكن من التسليم بأن الإدارة كانت غير قادرة على الإصلاح ولاسيما بوضع لوحات تشير إلى خطر الرصيف المشار إليه".

⁴ - يمكن أن نذكر في هذا السياق: قرار بتاريخ 1963.12.16 وزير الأشغال العمومية ضد ميشيل مارسيل "Mechel Marcel"، قرارات محكمة الاستئناف بالرباط 1965 ص 347. وقد اعتبر المجلس في هذه القضية أن الوزارة وإن كانت مسؤولة عن عدم نصب علامات بالطريق، فإن الضحية مع ذلك قد ساهم بدوره في وقوع الحادثة وجزأت المسؤولية بين الطرفين.

صيانة الطرق العمومية وعدم إشعار المارة بما يمكن أن يعترضهم من أخطار. حيث حملت ثلثي المسؤولية إلى الجماعة والثالث الآخر للمتضرر نفسه، ومضمون وقائع هذا الحكم أن سيارة الضحية لمرميد حميد تعرضت لانقلاب براكبيها نتيجة وجود حفرة تركت مفتوحة وسط الطريق¹.

كما أن محكمة الاستئناف بالرباط قضت بأن الحادثة الناتجة عن ورش سيء الإنارة تكون البلدية مسؤولة عنه لا على أساس الفصل 88 بل بمقتضى المبادئ العامة لمسؤولية السلطة العمومية وأن عدم كفاية الإنارة والإسراع في السير يقتضي توزيع المسؤول².

انطلاق من استعراضنا للحالات أعلاه المتعلقة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة نلاحظ أن الاجتهاد القضائي يتعامل بشكل متباين مع الضرر حسب ما إذا كان الأمر يتعلق بضرر دائم أو ضرر حصل بشكل عرضي، حيث يقيم المسؤولية في حالة الأولى بناء على المخاطر وفي الحالة الثانية بناء على الخطأ.

الفرع الثاني: الأضرار الناتجة عن استعمال الأشياء الخطيرة

يعد هذا النوع من الأضرار أقدم نوع طبقت فيه مسؤولية الإدارة نتيجة استعمالها أشياء خطيرة بناء على نظرية المخاطر، هذا ما يدفعنا أن نتساءل متى يكون الشيء مبني على صفة الخطر؟

إجمالاً يكون الشيء خطيراً إذا كان مترتباً عن استعمال شيء خطير، بمعنى أن الخطر هنا يعتبر غير عادي عكس الأشغال العامة التي يعتبر فيها الضرر عادياً، ومنه يتعين ضمان الأمن للمواطنين مقابل الصفة الخطيرة لاستعمال الأشياء التي تضاعف أخطار الحادثة³.

ومع تطور مهامها أصبحت الإدارة تقوم بنشاطات تدفعها أحياناً إلى استعمال آليات وتقنيات تتطوي على خطر مؤكد وتقوم الإدارة بذلك عن دراية بالأخطار المرتبطة بنشاطها لأنه لا مناص لبلوغ النتيجة المطلوبة إلا بذلك، هذا ما قد يؤدي إلى إصابة أحد

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، بتاريخ 1997/10/6، حكم رقم 253 ملف عدد 96.34، لمرميد حميد، ضد الجماعة الحضرية للمعاريف. ح غ م .

² - قرار محكمة الاستئناف بالرباط، عدد 4682 بتاريخ 1955/11/30، منشور بمجلة قرارات محكمة الاستئناف بالرباط، ص: 276.

³ - رافع عبد الوهاب والتسولي م بلهاشمي: "مقاضاة الشخص المعنوي العام في إطار القانون المحدث للمحاكم الإدارية" صفحة 247.

الخواص بأضرار الشيء الذي قد يلزم الإدارة بتعويضهم ولو لم يكن هناك أي خطأ من جانبهم.

ويعترف الاجتهاد القضائي المغربي بحق الخواص في الحصول على التعويض بناء على استعمال أشياء خطيرة وتطبق هذه النظرية في ميادين عدة والتي سنتطرق إلى بعضها على الشكل التالي:

الفقرة الأولى: الأضرار الناتجة عن استعمال الأسلحة والمتفجرات

تستعمل الإدارة وبالتحديد القوات التابعة للشرطة أو الدرك أسلحتها في محاولاتها للقبض على المنحرفين، إلا أن هذه الأخيرة تكون دقتها في بعض الأحيان نسبية، كما أن المشرع قد قيد في الغالب استعمال هذه الأسلحة¹.

أما القضاء المغربي فيميز بين الحالة التي يكون السلاح فيها موجهًا إلى المتضرر، والحالة التي يكون فيها السلاح موجهًا إلى الغير، حيث يقيم المسؤولية في الحالة الأولى بناء على الخطأ وفي الحالة الثانية على أساس المخاطرة، والسبب في هذا التمييز أن أعوان الشرطة والدرك لا يقومون إلا بواجبهم وليس هناك ما يؤخذون عليه نتيجة لذلك من جهة، ومن جهة ثانية أن هناك مارة لا تشوب سلوكهم أية شائبة، وفي هذا الإطار اعتبرت محكمة الرباط في حكم لها بتاريخ 20-11-1951 "أن المسؤولية تلقى على الدولة عند عدم ارتكاب أي خطأ في حالة ما إذا استعمل رجال الشرطة أسلحة وآليات تنطوي على أخطاء استثنائية بالنسبة للأشخاص والممتلكات"².

¹ - لقد سمح المشرع المغربي للشرطة بمقتضى ظهير 14/08/1954 باستعمال السلاح في حالتين اثنتين: الحالة الأولى: ينظمها الفصل الأول من ظهير 14-8-1954 ويتعلق الأمر بمحاولة الأشخاص المأمورين بالوقوف بناء على الصوت (قف) هنا الشرطة أو "قف" الدرك حسب الحالة، الفرار من قبضتهم أو من تفتيشاتهم، وكان لا يمكن إجبارهم على الوقوف إلا باستعمال الأسلحة.

الحالة الثانية: إذا لم يتمكن أعوان قوة الشرطة أن يوقفوا بأي وسيلة كانت العربات أو الزوارق أو غيرها.
² - أحكام محكمة الاستئناف بالرباط، ص: 113. أشار إليه ميشيل روسي وآخرون، مرجع سابق، ص: 595. وأكدت نفس المحكمة الاتجاه نفسه في قضي لالفاطنة التي قتل طفلها برصاصة طائشة أطلقها شرطي، حكم صادر بتاريخ 15-3-1960، المجلة المغربية للقانون بتاريخ 1-1-1962، ص: 514. وكذا قضية عبد السلام الدكالي بتاريخ 23-11-1964، حيث جرح من قبل شرطي مطارداً سارقاً فارقاً لم يمتثل لأوامره فرماه برصاصة، أحكام محكمة الاستئناف بالرباط، ص: 457.

وقبل ذلك طبق مجلس الدولة الاتجاه نفسه في قضيتي Le comte et Dadatny تتخلص وقائعهما بتسرع أجد رجال البوليس في استعمال مدفعه الرشاش مما أدى إلى إصابة غير المقصود بالطلقات حيث أكد المجلس أن الإدارة لا تسأل عن استعمال مرفق البوليس إلا إذا كان السبب فيها خطأ جسيماً صادر في 24-6-1949).

ومن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في هذا المجال حكم صادر عن إدارية أكادير بتاريخ 1999/4/5 في قضية مفرك أمينة ضد الدولة المغربية وتتخلص وقائع القضية في أن الضحية بينما كانت تعمل على تنظيف "حوش" بجوار منزلها لقيت حتفها إثر انفجار عبوة ناسفة تتواجد ضمن ركام المهملات، وعللت المحكمة بأن العبوة المتفجرة والتي تسببت في وفاة الضحية من النوع المحظور على الأشخاص مما يفيد أنها في ملكية الدولة¹.

الفقرة الثانية: الأضرار الناتجة في استعمال بعض المبيدات الخطيرة

تجدر الإشارة إلى أنني حاولت جاهدا البحث عن حالات تجسد لهذه الحالة إلا أنني لم أوفق في ذلك، وأعتقد بأن ما تقوم به بعض الجماعات عن طريق مصالحها برش المبيدات على الأشجار في أوقات معينة من فصول السنة، وما يمكن أن يتسبب فيه من أمراض للغير خاصة الأشخاص المصابون بأمراض الربو والحساسية ، فقيام هذه الأخيرة برش هذه المبيدات دون إخطار الساكنة و إصابتهم بأضرار ناتجة عن استعمال هذه الأدوية والمبيدات يعتبر كافيا لقيام المسؤولية الإدارية للجماعة الترابية التي تقوم بهذا العمل².

الفقرة الثالثة: الأضرار الناتجة عن ألعاب الفروسية

في البداية يجب أن نشير إلى الحدود التي تتحمل فيها الدولة المسؤولية نتيجة الأضرار التي تنشأ عن ألعاب الفروسية، إن الأضرار التي تكون الإدارة مسؤولة عنها والتي تندرج ضمن استعمال الإدارة لأشياء خطيرة، هي تلك التي تشرف الإدارة على تنظيمها وتقوم المسؤولية فيها بناء على المخاطر، بغض النظر عن الطرف الذي ألحق به الضرر سواء تعلق بالخيول أو الفرسان الذين يمتطون هذه الخيول، بل تمتد إلى المتفجرين.

¹ - المحكمة الإدارية بأكادير بتاريخ 15-4-1999 تحت رقم ملف 96.81 ح . غ.م.

وتجدر الإشارة أنه سبق للاجتهاد القضائي الفرنسي أن اعترف بالتعويض عن استعمال أشياء خطيرة. والحكم الرئيسي لمجلس الدولة في هذا الصدد حكم في قضية Regnault- Desrosiers الصادر في 28-03-1919.

² - تجدر الإشارة إلى أن المحاكم الإدارية قصد أصدرت مجموعة من الأحكام ضد مرافق الصحة العمومية بناء على سوء استعمال بعض الأدوية نذكر منها، حكم عدد 5/98/12 ش، بتاريخ 1998/4/2، ملف رقم 48/95/12 ش، مجلة المحاكم الإدارية العدد الأول، 2001، ص:187. ويمكن أن نذكر في نفس السياق حكم إدارية وجدة رقم 99.16 بتاريخ 1999/3/12، ملف رقم 98-20، نفس المرجع السابق، ص: 461، واعتبرت المحكمة في هذا الحكم "أن أداء مرفق المصحة للخدمة على نحو سيء يعتبر خطأ مرفقيا يستوجب تعويض المتضرر عن الضرر الناتج عنه".

يؤسس القضاء المغربي هذا النوع من المسؤولية بناء على المخاطر ويتضح ذلك من الأحكام القضائية الصادرة في هذا المجال فقد صدر في هذا الصدد عن استئنافية فاس حكم بتاريخ 1968/11/08 في قضية الماحي الشجعي¹، كما صدر عن ابتدائية فاس حكم في نفس الاتجاه بتاريخ 07/05/1975 في قضية إدريس الجيلالي²، ومما ورد في حيثيات الحكم الأخير "... أن الدولة عندما أرادت تنظيم الحفل كانت تعلم حقيقة ما سيحدث فيه، خصوصا وقد تأكد من البحث أنها هي التي قامت بتسليم رخص شراء مادة البارود وهي التي منحت له لمن لا يستطيع شراءه" وأضافت "أن كل هذا يجعل الإدارة على بينة من نوع الخطر الذي يمكن أن يحدث من جراء تنظيم الاحتفال، وبالتالي كان عليها أن تتخذ الاحتياطات الواجبة للوقاية من مثل هذا الخطر كاختيار مكان اللعب والشخصيات المدعوة ومراقبة البندقيات التي يستعملونها وعدد الطلقات المتتابة التي يطلقونها، ولو أنها فعلت ذلك لكان بإمكانها منع المدعين من استعمال البندقيات العتيقة أو على الأقل عدم استعمالها عدة مرات".

ويتضح من خلال الحيثيات أعلاه أن الدولة والجماعات الترابية بتنظيمها لمثل هذه الاحتفالات خلقت إمكانية الخطر، وبالتالي فكل متضرر منه في حالة وقوعه يجعل هذه الأخيرة ملزمة بتعويضه، ويبقى علينا أن نذكر بأن المشرع المغربي قد قنن طريقة بيع واستعمال البارود التي يستعملها الخيال، وهذا ما يبرر ضرورة تحمل الإدارة للمسؤولية عن أي حادث يمكن أن يصيب المتبارين وغيرهم مادامت هي التي سلمت لهم البارود ولو لم يثبت أي خطأ من جانب الإدارة المشرفة على تنظيم الحفل.

الفقرة الرابعة: المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن استعمال آلات ذات محرك

لقد ظل الاجتهاد القضائي المغربي يطبق الفصل 79 من ق. ل. ع لتقرير المسؤولية الإدارية عن حوادث العربات التي تملكها الدولة إلى أن صدور القانون 41-90 المنشئ للمحاكم الإدارية الذي ينص في فصله الثامن "تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 11 من هذا القانون بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص

¹ - حكم بتاريخ 1968/11/8، ملف مدني عدد 22028، أشار إليه رافع عبد الوهاب في مؤلفه؛ مقاضاة الشخص المعنوي العام في إطار القانون المحدث للمحاكم الإدارية، م س، ص: 250.

² - المرجع السابق، نفسه، ص. 250.

القانون العام، ماعدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أي كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام" يبدو أن المشرع المغربي تأثر بالقانون الفرنسي لسنة 1957¹، الذي أوكل الاختصاص بالنظر في دعاوى المسؤولية المترتبة عن حوادث السير بسبب السيارات المستعملة من طرف الدولة إلى المحاكم المدنية تطبيقاً لقواعد القانون الخاص وذلك قصد توحيد القواعد القانونية في مجال حوادث السير²، وبالتالي تطبيق الفصل 88 من ق.ل.ع المتعلق بالمسؤولية عن حراسة الأشياء التي تقوم على قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس، ولا يحق معها للمسؤول عن الضرر أن يدفع المسؤولية إلا إذا أثبت أنه فعل ما كان ضروريا لمنع وقوع الضرر أو أن هذا الأخير يرجع لحادث فجائي أو قوة قاهرة أو خطأ المتضرر نفسه، بمعنى أن على حارس الشيء أن يثبت أمرين متكاملين في تحقيق النتيجة، أولهما أنه فعل ما كان ضروريا لمنع وقوع الضرر، وثانيهما أن الضرر اللاحق بالمتضرر كان سببه قوة قاهرة أو خطئه، أي إثبات مقتضيات الفصل 88 مجتمعة.

وسلك المجلس الأعلى هذا الاتجاه في قرار له بتاريخ 1971/06/23 حيث أكد: "أنه لا يكفي للإعفاء من المسؤولية إلى جانب إثبات خطأ الضحية تصريح المحكمة بأن المسؤول كان يسير بسرعة محدودة ومنحاز إلى اليمين بل يجب أن تبين بإسهاب ما إذا كان المسؤول قد فعل كل ما كان ضروريا لتجنب الضرر، وتناقش الدفع القائل بأنه كان

¹ - قبل صدور قانون 1957 أقر مجلس الدولة الفرنسي منذ سنة 1924 بأن ظروف المرور الخطيرة تستلزم إقامة قرينة على خطأ السائق الذي تسبب في الحادث. ويترتب عن هذا الإقرار أن الإدارة لا تستطيع أن تتخلص من مسؤوليتها إلا إذا أثبتت أن السائق لم يخطئ، وبناء عليه يكون عمل المجلس منصبا على الإثبات لا على المسؤولية. إلا أن الاجتهاد القضائي جاء قاصر إذا حصر مجلس الدولة هذه القرينة في حالة الحوادث التي تحدثها السيارات للرجلين، أما في حالة إذا ما كانت الحادثة راجعة إلى تصادم بين سيارة حكومية وأخرى خاصة أو بينهما وبين دراجة بخارية، فإن القواعد العامة للإثبات هي التي تطبق. بعد ذلك وبالتحديد بين 1946 و 1947 وسع مجلس الدولة من نطاق مسؤولية الإدارة حيث لا تستطيع هذه الأخيرة أن تتخلص من مسؤوليتها إلا بإثبات القوة القاهرة أو فعل المتضرر، وأبقى المجلس المسؤولية بناء على الخطأ بالنسبة للأضرار الحاصلة للأفراد الذين ينقلون مجانا في سيارات حكومية، بيد أن قانون 31 شتنبر 1957 نقل إلى المحاكم العادية الاختصاص في القضايا المتعلقة بالتعويض عن الأضرار التي تسببها العربات أيا كان نوعها وصفتها.

² - سرحان الحسين، محاضرات أُلقيت على طلبة السنة الثالثة قانون عام، بكلية الحقوق بمراكش السنة الجامعية 2007/2006.

بإمكانه أن يوقف السيارة لأنه كان يسير بسرعة محدودة"، ونقض بالتالي الحكم لخرقه مقتضيات الفصل 88¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه في ظل نظام وحدة المحاكم طرحت إشكالية استقلال المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية، حيث يتوقف الشكل على التفسير الذي يعطيه القضاء لمضمون الفصلين 88 و 79 من ق. ل. ع، إذا أن ازدواجية القانون تجعل القاضي في خيار وبالأحرى في تنازع بين الفصلين وفي شأن تطبيقهما².

ومن خلال الأحكام التي يطعن فيها بالنقض أمام المجلس الأعلى فإنه يكفي باستبدال العلة الخاطئة التي اعتمدها الحكم فيحل الفصل 79 محل الفصل 88، حيث يطبق المسؤولية بناء على المخاطر بالنسبة لحوادث السيارات.

بقي لنا أن نتساءل هل الاختصاص الذي أوكلته المادة 8 للمحاكم العادية يقتصر على حوادث السيارات فقط؟ لقد اعتبرت الأستاذة جبران أن المشرع لم يرغب في أن يقتصر اختصاص المحاكم العادية على السيارات فقط، والدليل على ذلك استعماله لعبارة مركبات أيما كان نوعها والتي تفيد التوسع في مفهوم المركبة، أي سواء كانت ذات محرك أو غير ذات محرك.

كما ورد في المادة 8 عبارة الطريق العام التي تشمل الطرق المعبدة وغير المعبدة إذا استعملت لمرور السيارات، في حين يثار التساؤل حول البحار والجو التي تعتبر طرقا دولية وليست وطنية.

ومن قرارات الصادرة في هذا المجال قضية إبراهيم بن لحسن الخباز حيث استعمل المجلس الأعلى الفصل 79 من ق. ل. ع لتقرير مسؤولية الدولة دون خطأ عن حادثة تسببت فيها دبابة مصفحة في ملك القوات المسلحة الملكية وذهب ضحيتها امرأة وابنها³، إن ما يميز هذه الأحكام هو أن المجلس الأعلى بث فيها بناء على الفصل 79 من ق. ل. ع.

¹ - المختار العطار : قانون الالتزامات والعقود، مصادر الالتزامات، الطبعة الأولى، السنة 96.95، ص: 316.

² - أيت حسين أمينة :حول إشكالية تنازع الفصلين 79 و 88 من قانون الالتزامات و العقود أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 99.98، ص 63.

³ - أشار إليه مصطفى الخطابي: "القانون الإداري والعلوم الإدارية" م. س، ص: 254. يمكن أن نذكر في هذا الإطار كذلك قضية ورثة محمد اعبودو التي سبق الإشارة إليها.

بالنسبة لحوادث القطارات سيظل المجلس الأعلى يبت فيها بناء على الفصل 79، إذا أنها لا تدخل في نطاق الاختصاص الذي حددته المادة 8، والسبب في ذلك أن المادة تقيدا اختصاص المحاكم العادية بالنسبة للأضرار التي تسبب فيها العربات في "الطريق العام" وممر السكة لا يدخل ضمن الطريق العام، بل في ملك مرفق السكة الذي هو مؤسسة عمومية.

إلا أن الأحكام القضائية الصادرة في هذا الموضوع وإن كانت تؤسس مسؤولية السكة على نظرية المخاطر، فإنها تشترط إثبات العلاقة السببية بين فعل القطار والضرر، وفي نفس الوقت تحديد نسبة خطأ الضحية وأوليائه بمعنى أنها ليست مسؤولية أوتوماتيكيا.

ومن القرارات الصادرة في هذا المجال قرار صادر بتاريخ 1980/05/30 في قضية المكتب الوطني للسكك الحديدية وأوليائه الضحية.

وكذا قرار صادر في قضية محمد بنهار الذي أكد فيه المجلس الأعلى على ما يلي: "حيث أن الفصل 79 ينص على مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن تسيير إدراتها، وبناء عليه فالمسؤولية تكون قائمة ولو عند عدم ثبوت أي خطأ من جانبها¹. وتجدر الإشارة أن المجلس الأعلى رفض تحميل المسؤولية للمكتب الوطني للسكك الحديدية بناء على المخاطر في قضية المكتب الوطني للسكة الحديدية ضد الكبيرة بنت قاسم ومن معها⁽²⁾.

الفرع الثالث: الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار غير العادية

في هذا النوع من الأضرار تلتزم الإدارة الترابية بتعويض الجيران عن الأضرار التي تلحق بهم إذا تجاوزت الأضرار القدر المألوف أو المعتاد لأضرار الجوار العادية³. فإن كان قانون الالتزامات والعقود المغربي يعطي للأفراد الحق في إزالة الأضرار التي يتعرضون لها من أصحاب المحلات المضرة أو المقلقة للراحة⁴، فإننا لا نجد في القانون المغربي أي نص يتحدث عن الأضرار التي تصيب جيران المرافق العامة باستثناء الفصل 92 من ق. ل. ع الذي يمكن أن يستنتج منه بطريق المخالفة الحق بالمطالبة

¹ - حكمان أشار إليهما ذ. عبد القادر باينة، في مؤلفه تطبيقات القضاء الإداري، م.س، ص: 243.

² - قرار مدني، عدد 224 الصادر في 1977.04.13، أشار إليه ذ عبد القادر باينة نفس المرجع السابق.

³ - روسي (م) وآخرون، القانون الإداري المغربي، م. س، ص: 592.

⁴ - انظر الفصل 91 من ق. ل. ع. المغربي

برفع الأضرار غير العادية للجوار، ولكن التساؤل الذي يفرض نفسه هنا هو هل يحق للمتضرر أن يطالب الإدارة برفع الضرر أم ليس له سوى حق المطالبة بالتعويض إذا كانت الإدارة هي المحدث للضرر غير العادي للجوار؟

إذا اعتمدنا على بعض النصوص المنظمة للمادة الإدارية كالفصل الثامن من ظهير التنظيم القضائي الذي أعاد تنظيمه الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، فإنه لا يعطي للمتضرر سوى رفع دعوى التعويض¹.

غير أن التطبيق القضائي الذي يبني ويؤسس المسؤولية الإدارية من غير خطأ، يعترف في كثير من الحالات للمتضررين من جراء وجهودهم بجوار منشآت أو أماكن خطيرة غير عادية بالحق في الحصول على تعويض، إذا كانت تلك المنشآت أو الأماكن تسبب لهم أضراراً حتى ولو كانت في ملك الدولة إذا ما تجاوزت الأضرار العادية التي يجب أن يتحملها الجيران²، وقد صدر في هذا الإطار قرار رقم 289/76 عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 3 يوليوز 1970 في قضية التعويض عن الأضرار اللاحقة بالمضروع من جراء وجود مستودع للنفايات تابع لجماعة دورن، فوق أرض تابعة لها من أجل تلبية حاجات المرفق البلدي للنفايات المنزلية بشكل منشأة عمومية يلزم وجودها وتسييرها مسؤولية الجماعة اتجاه الغير، حيث يتضح من مناقشة القضية أن المستودع المذكور يوجد بالقرب من منزل المدعي وتسبب له بفعل تكاثر الذباب وانتشار الفئران وكذلك من خلال الدخان والروائح المنبعثة منه إزعاجاً يتجاوز المساوئ العادية للجوار، مما يجعله محقاً في طلب جبر الأضرار الناجمة عن هذه الاضطرابات في ظروف عيشه والحكم له بالتعويض³.

لقد أقرت لمحاكم المغربية بمبدأ المسؤولية من غير خطأ بمناسبة وقوع خطر غير عادي للجوار، وإن كانت أحكامها في هذا الشأن قليلة لأن الأمر يتعلق بحالات نادرة نسبياً.

¹ - رافع عبد الوهاب والتسولي مولاي بلهاشمي، مقاضاة الشخص المعنوي العام، مرجع سابق، ص: 244.

² - قرار أشار إليه عبد الله الإدريسي المسؤولية للجماعات الترابية مقال منشور بتاريخ 2014/5/2 على الرابط الإلكتروني www.barlamane.com.

³ - روسي (م) وآخرون: "القانون الإداري المغربي" مرجع سابق ص 593، وفي هذا الإطار نجد قضاء مجلس الدولة الفرنسي يعترف منذ أزيد من خمسين سنة للمتضررين بالحق في الحصول على التعويض مستنداً في ذلك إلى وجود خطر غير عادي قد تعرضهم الإدارة إليه، وتوسع في هذا المجال إلى أن امتد إلى نزلاء التربية المحروسة.

ومن الأحكام المهمة التي أصدرتها المحاكم المغربية في هذا الشأن قرار محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 1928/01/21 الذي تتخلص وقائعه " أنه بناء على عادة قديمة كانت تطلق على الساعة 12 زوالا من كل يوم طلقة لمدفع بحي الاودية، إلا أن صدى هذا المدفع كان يؤدي إلى تكسير زجاج الدور المجاورة له"، وبناء على ذلك قضت المحكمة بالتعويض، مع تأكيدها في تعليل قابل للنقاش "أن الأمر يتعلق بتصرف صادر عن سلطة عامة .

في حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية بمراكش في قضية الإدريسي مبروك مولاي العربي ضد المجموعة الحضرية لمدينة مراكش، حيث حكمت المحكمة على هذه الأخيرة بأن تؤدي للمدعين تعويضا ترميما للضرر اللاحق بمنزلهم الذي تهدم إثر قيام شركة التجهيز المسندة لها الأشغال بإعادة بناء تحريف مياه التطهير وأثناء القيام بأعمال الحفر أصيب المنزل بشقوق بجدرانه وسقفه مما أدى إلى انهياره¹.

الفرع الرابع: الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية

سبق للاجتهاد القضائي الفرنسي أن وضع أساس هذه المسؤولية في حكمه الشهير في قضية "كويتاس" الصادر بتاريخ 1923/11/23⁽²⁾، وتتحمل الإدارة المسؤولية في هذه الحالة دون حاجة إلى إثبات خطئها، إذا امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ والذي يكون مذيلا بصيغة التنفيذ، واكتسب قوة الشيء المقضي به، حيث تكون الإدارة ملزمة بمتابعة تنفيذ هذه الأحكام باستعمال القوة العمومية لإجبار الأفراد على الامتثال للقرار القضائي، لكن قد يحصل أن تتخطى الإدارة، لأسباب معينة عن هذا التنفيذ، الشيء الذي قد يترتب عنه أن يضل الحكم بدون أثر ولا يستطيع المستفيد منه تحقيق آثاره الإيجابية، وبالتالي يقع الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام تحمل الأعباء العامة.

ومن الأحكام الصادرة في هذا الموضوع حكمن صادريين عن المحكمة المدنية بالدار البيضاء بتاريخ 1951/04/16 و 1951/06/18 حيث امتنعت المحكمة عن تقدير صحة قرار اتخذه رئيس الناحية برفض إفراغ ملك يحتله شخص بغير حق أو

¹ - المحكمة الإدارية لمدينة مراكش حكم رقم 138 ملف 98.9 ت. قضية مولاي العربي ضد المجموعة الحضرية لمدينة مراكش ح غ م

² - حيث رفضت الإدارة الفرنسية في تونس تنفيذ حكم بالإفراغ إزاء بعض القبائل من أراض في ملك السيد couitas مخافة وقوع اضطرابات، للمزيد من التفاصيل أنظر أمانة حطان: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي، مرجع سابق ، ص 64

موجب بينما يتوفر المالك على حكم بالإذن بالإفراغ. ولاحظت المحكمة أن المالك قد لحقه ضرر خاص بسبب حرمانه من الحق في تنفيذ الحكم القضائي، فمنحته تعويضا من غير الالتفات إلى فكرة الخطأ¹.

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية لمدينة الدار البيضاء في قضية الوريكلي أمين عبد الله ضد الدولة المغربية في شخص الوزير الأول والعنوان القضائي للمملكة بالرباط بتاريخ 1999/09/29 اعتبرت المحكمة أنه: "... وحيث أن مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي الذي ارتكبه أثناء قيامه بعمله أو بمناسبته فإن المرفق، أي الإدارة قد وضعت بين يدي الموظف وسائل الخطأ وأسبابه، وبالتالي فإن الدولة المغربية هي التي تتحمل مسؤوليتها ولو أنها لم يثبت خطأ من جانبها وإنما المختلس هو مأمور التنفيذ. وتبعا لذلك يتعين على الدولة المغربية أن تدفع للمتضرر المبلغ المحكوم به وكذا تعويضا عن الضرر الذي لحقه من جراء عدم تنفيذ حكمه في مبلغ 10.000.000 درهم².

وفي قضية أخرى بين شركة طونيل ضد الدولة المغربية اعترفت المحكمة بحق الشركة في الحصول على تعويض نتيجة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم³، معتمدة على اجتهاد المجلس الأعلى، حيث صرحت: "... وحيث سار اجتهاد المجلس الأعلى في هذا السياق معتبرا في قراره الصادر بتاريخ 1995/07/9، أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي مكتسب لحجية الشيء المقضي به يعد خرقا للقوانين... يمكنه أن يكون أساسا لدعوى التعويض أو الإلغاء⁴، ونجد تطبيقات أخرى من أحكام الغرفة الإدارية اعتبرت

¹ - للمزيد من التفاصيل أنظر مجلة المحاكم المغربية رقم 96، لسنة 1951، ص: 144.

² - حكم إدارية الدار البيضاء رقم 202 بتاريخ 1999/9/29، ملف رقم 99.158، ت، ح غ م

³ - من وقائع القضية أنه بتاريخ 1999/11/14 كانت الشركة ضحية خيانة أمانة من طرف أحد مستخدميها، حيث وجد بحوزته مبلغ من المال اختلست من الشركة وتم الحجز على هذه الأموال من طرف مصلحة تفتيش كتابة الضبط بوزارة العدل، وحيث أن هذه الأخيرة امتنعت تمكين المدعية من استرجاع المبلغ المحجوز المحكوم لها باسترجاعه رغم مطالبتها بذلك منذ 1996.06.15 وهذا الامتناع سبب للمدعية أضرارا. ومما ورد في حيثيات الحكم: "... أن الامتناع عن التنفيذ يجعل الجهة المختصة به مسؤولة عما أحدثه من أضرار استنادا لمقتضيات الفصل 79 من ق. ل. ع" وكذا الفصل 48 من ق. م. م.

⁴ - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم رقم 24 ملف 99 / 146 بتاريخ 2000/01/26. قضية شركة طونيل ضد الدولة المغربية.

فيها أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة يعتبر بمثابة شطط في استعمال السلطة يستوجب إلغاء القرار، وإمكانية رفع دعوى التعويض¹.

وإذا كانت مسؤولية الإدارة تبدو واضحة في كل الحالات السابقة نظرا لعدم اتخاذها إجراءات لتنفيذ حكم قضائي لصالح مواطنين على حساب آخرين، غير أن المشكل يكون أكثر تعقيدا حينما يتعلق الأمر باتخاذ إجراءات ضد الإدارة حينما تمتنع على تنفيذ هذه الأحكام، وهذا يعبر عن وجود ظاهرة مؤسفة²، تعبر عن عدم احترام مبدأ حجية الشيء المقضي به، وبالتالي خرق مبدأ الشرعية، لذلك اعتبر بعض الفقه أنه إذا كان للإدارة أسباب معقولة تبرر عدم تنفيذها لأحكام قضائية صادرة في مواجهتها، فإن مسؤوليتها هنا هي مسؤولية بدون خطأ، أما إذا لم يكن لها أي مبرر للامتناع عن التنفيذ فإن مسؤوليتها تنبني على الخطأ³.

وفي هذا الإطار لابد من التذكير بالأزمة التي يثيرها عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء في الحالات التي لا توجد فيها ظروف استثنائية تبرر هذا الرفض، كما هو الأمر في قضية قاسم العلوي⁴، الذي ظل يتردد بين المحاكم الابتدائية والاستئناف والمجلس الأعلى مقدما تارة دعوى التعويض وتارة أخرى دعوى الإلغاء، والقاسم المشترك بين الدعويين هو تغنت الإدارة ورفضها لتنفيذ كل الأحكام إلى حدود سنة 1981⁽⁵⁾.

ومما يثير الاستغراب أيضا أن الإدارة في بعض الأحيان لا تكلف نفسها عناء تبرير رفض تنفيذ الحكم الشيء الذي قد يجعل المجلس الأعلى يلغي قرارها الضمني بالرفض⁽⁶⁾.

وخلاصة القول أنه يتعين على المشرع المغربي أن يسعى إلى وضع قانون مسطرة إدارية خاص بالمادة الإدارية وألا يكتفي بالإحالة إلى قواعد المسطرة المدنية، لأن

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا محكمة النقض حاليا، عدد 8 بتاريخ 1969/1/29، ملف عدد 28178، طيبول جان موريس ضد وزير الداخلية، مجموعة 1966. 1970/ص. 173، ويتعلق الأمر بإبطال مقرر وزير الداخلية الرفض باستخدام القوة العمومية لتنفيذ الحكم الصادر عن قاضي المستعجلات بطرد شخص من عقار محفظ.

² - للمزيد من التفاصيل أنظر عبد القادر باينة في كتابه تعليقات القضاء الإداري، ص. 247.

³ - المرجع السابق نفسه، ص. 247.

⁴ - حكم عدد 4 صادر بتاريخ 24.11.1967، ملف عدد 44961، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1966. 1970، ص: 112، حيث رفضت الإدارة إرجاع السيد قاسم إلى عمله بعد أن حصل على حكم في الموضوع.

⁵ - القضية نفسها صدر بشأنها قرار عن المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا)، بتاريخ 1981/5/29، قرار رقم 175، ملف عدد 58520.

⁶ - قضية طيبول جان وموريس ضد وزير الداخلية ووزير العدل حكم صادر بتاريخ 1969-01-29، مشار إليه سابقا.

المحكوم عليه دوماً أمام المحاكم الإدارية هو شخص معنوي عام، ويتعذر تطبيق المسطرة المتعلقة بالتنفيذ الجبري عليه الواردة في قانون المسطرة المدنية التي وضعت أصلاً لتطبيق على الأشخاص العاديين.

الفرع الخامس: الأضرار المترتبة عن تطبيق القوانين وتنفيذ القرارات الإدارية المشروعة

إذا تجاوزنا المراحل التي قطعتها مسؤولية الدولة عن النصوص التشريعية، التي يمكن القول أنها انطلقت من مبدأ عدم المسؤولية الذي تأسس آنذاك على مبدأ سيادة الدولة⁽¹⁾ قبل أن يقوم القضاء بتضييق نطاق عدم المسؤولية، مفندا المبررات التي يركز عليها المعارضين لمبدأ عدم مسؤولية الدولة فالقوانين التي تصدرها الدولة والتي تطبق قواعد عامة ومجردة على الجميع دون استثناء لا يمكن أن يترتب عليها بأي حال من الأحوال أية مسؤولية، أما القوانين التي تخص فئات معينة من الأشخاص، أو تتعلق بتنظيم نشاط معين والتي تنتج عنها أضرار محدودة لفئة من الأشخاص فهذا النوع هو الذي يمكن أن تترب عنه مسؤولية الدولية.

وتثار مسؤولية الدولة على الخصوص بالنسبة للمراسيم التي تماثل من حيث المضمون القانون، ولعل ما يزكي مساءلة الدولة على هذا النوع من القوانين أنه صادر عن سلطة تنفيذية.

وهكذا فإذا صدر مرسوم ما يطبق على فئة محدودة، وحدث أن تضرر منه أحد المواطنين المنتمين لهذه الفئة، فيمكنه الحصول على تعويضات من الإدارة عملاً بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة⁽²⁾، لأن النظام تدبير عام وغير شخصي يفرض مبدئياً على جميع المعنيين بالأمر تكاليف مماثلة، لذا لا يعقل أن يتحمل أحدهم بمفرده عبء التدبير المتخذ⁽³⁾.

¹ - هكذا يذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن الحصانة التي تتمتع بها أعمال السيادة تقتصر فقط على دعوى الإلغاء دون التعويض، لأن التعويض الصادر في نظره عن السلطات الحاكمة لا يؤلمها بنفس مقدار إلغاء قراراتها الموصوفة بأعمال السيادة، كما أنه لا يعرقل أعمالها بنفس الدرجة، أنظر د. محمد مرغيني، القانون الإداري، م.س، ص: 504.

² - باينة (عبد القادر)، تطبيقات القضاء الإداري، م.س، ص: 248.

³ - لقد سبق للقضاء الفرنسي أن عرضت عليه قضية في هذا الموضوع بتاريخ 14/01/1938 في قضية "la fleurette" ومضمون القضية أنه بتاريخ 1934.06.14 صدر قانون يمنع إنتاج "الكريم" من مواد معينة، ويسمح باستعمال الحليب الخالص فقط، هذا التدبير تضررت منه شركة "لا فلوريت" التي كانت تصنع نوعاً من "الكريم"

وقد سبق للقضاء المغربي أن عرف تطبيقاً من هذا النوع وذلك في قضية "Héritiersvuillemin" الصادرة عن استئنافية الرباط في 1953/07/20¹، مستعبدة فكرة خطأ الإدارة، وهذا ما يمكن أن نستنتج منه أنها أقامت المسؤولية على نظرية المخاطر.

كما صرحت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمسؤولية الإدارة بدون خطأ في قرارها الصادر في 1961/12/21 في قضية السيد MANGRO ضد مدينة الدار البيضاء²، ويتعلق الأمر بمقرر سحب رخصة طاكسي بناء على لوائح تنظيمية عامة متعلقة بتسليم رخص لاستغلال سيارة أجرة وإن كان المجلس لم يمنح تعويضاً للمعني بالأمر مبرراً قراره بأن الضرر لا يكتسي السمات التي قد تجعل منه ضرراً قابلاً للتعويض، إذ أن الضرر الحاصل ليست له سمة الخطورة ولا سمة الخروج عن المألوف لكي يبرر مسؤولية الجماعة العمومية حتى في غياب الخطأ على إثر الإجراء التنظيمي العام الصادر بمقتضى القرار البلدي الصادر بتاريخ 1933/06/03.

ومما سبق يتضح أن المجلس الأعلى وإن لم يمنح تعويضاً فإنه اعترف من حيث المبدأ بحق الحصول عليه إذا ما توفرت الشروط الضرورية التي ترتب المسؤولية الكاملة لإدانة المؤسسة العمومية³.

مضافاً إليه مواد أخرى، وتوقفت عن العمل نتيجة صدور القانون المذكور، فرفعت دعوى ضد الدولة مطالبة بإياها بالتعويض فقضى لها مجلس الدولة وفق الطلب استناداً إلى فكرة مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة.

¹ - تتلخص وقائع القضية في أن السلطات الإسبانية التي كانت تحتل مدينة طنجة إبان الحرب العالمية الثانية قررت مكافأة لأحد رجال الجمارك التابعين للإدارة المغربية، إلا أن الإدارة التي كان ذلك الموظف تابعاً لها منعتة من تسلمها، وبعد انتهاء الحرب لجأ المعني بالأمر إلى القضاء طالباً تعويضه على أساس الخطأ الذي ارتكبته رئيسة حين أصدر قرار المنع، إلا أن المحكمة قررت: "أن أسباب ذات طبيعة سياسية ودوافع دبلوماسية هي التي دفعت رجال إدارة الجمارك، وبناء على تعليمات سلطات الحماية إلى إصدار القرار المذكور، الأمر الذي يمنع المحاكم من فحصها وتقديرها لتبين ما إذا كان خطأ من طبيعة ما يؤدي إلى مسؤولية الدولة، وأن سلطات الحماية كان لها وحدها سلطة تقدير ما يلزم الصالح المادية والمعنوية لفرنسا والمغرب في قبول ما قدمته الحكومة الإسبانية أو نوعه".

وأضافت المحكمة قائلة: "... أنه وإن لم يكن للمحاكم في بعض الحالات مناقشة مدى ملائمة بعض القرارات الإدارية لفائدة من لحقه ضرر في مصالحه المشروعة من جرائها وأنه يمكن الاهتداء بما يسير عليه القضاء الإداري في الوطن "فرنسا". وإن لم يكن هناك ما يلزم المحاكم المغربية السير على نفس المنوال والذي يميل أكثر فأكثر إلى إقامة مسؤولية غير مستندة إلى الخطأ في حالة الضرر الاستثنائي الذي يتجاوز المخاطر العادية لكل مواطن في تحمل الأعباء والتكاليف العامة".

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 158 بتاريخ 1961/12/21، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1961.1965، ص.225.

³ - حس صحيح، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص: 109.

المطلب الثاني: شروط قيام المسؤولية على أساس المخاطر

إن المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، لا يمكن أن تقوم إلا بتوافر صفتين أساسيتين تم استنتاجهما من خلال الأحكام العديدة لمجلس الدولة الفرنسي والصادرة في هذا الشأن، وهما: صفة الخصوصية (الفرع الأول) والجسامة غير العادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صفة الخصوصية: "Spécialité"

ويقصد بهذه الصفة أن يكون الضرر قد انصب على فرد معين أو على أفراد بذواتهم، بحيث يكون لهم مركز خاص قبله، لا يشاركهم فيه سائر المواطنين¹، ففي حالة حصول ضرر لعدد غير معين من الأفراد، لا يجوز تطبيق مقتضيات هذه المسؤولية². ويعرف مفوض الحكومة "Heuneman" في مذكرته المقدمة إلى مجلس الدولة الفرنسي بشأن قضية Olivier صفة الخصوصية كالتالي:

"إن الضرر الذي يعرض عنه، هو ذلك الذي لا يمس إلا فردا أو مجموعة من الأفراد".

وعلى هذا الأساس، ينبغي التمييز بين حالتين: الحالة التي يلحق فيها الضرر شخصا واحدا (الفقرة الأولى) والحالة الثانية، وهي تلك التي يصيب فيها الضرر مجموعة من الأشخاص (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الضرر الذي يصيب شخصا واحدا

إن الضرر الذي يصيب شخصا واحدا يعتبر حالة غير معقدة، ومن السهولة بمكان، إذ أن الضرر في حالة من هذا القبيل يعتبر خاصا. فأغلب القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، والتي تأخذ بمسؤولية السلطة العمومية، بسبب القرارات المشروعة، تندرج ضمن هذه الحالة، ويتجلى ذلك بالأخص في القرارين المتعلقين بالمسؤولية عن القوانين³، ذلك أن منع استعمال "La gradine" أو "Glucose de Brasserie" لا يمكن أن تمس سوى المدعين.

¹ - د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: 207.

² - د. عبد حداد، مرجع سابق، ص: 187.

³ - أنظر قضية La fleurette، التي عملت من خلالها المدعية (الشركة) بإثارة مسؤولية الدولة الفرنسية عن القانون الجديد الذي أصبح يلزم مصنعي الألبان أن يستعملوا الحليب الطبيعي بدل الحليب الاصطناعي في تركيب منتجاتهم مما أضر بمصالح الشركة ودفعها للتوجه إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي طالهم من جراء هذا المنع، للمزيد من التفاصيل أنظر كتاب حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 108.

كما أن المشرع بوضعه هذه المقتضيات التي تنص على هذا المنع، كان يسعى في الحقيقة إلى الوصول إلى مؤسسة معينة، تتوفر فيها الشروط المنصوص عليها في القانون.¹

الفقرة الثانية: الضرر الذي يصيب مجموعة من الأشخاص

إن المشكل يزداد تعقيدا، عندما ينصب الضرر على مجموعة من الأشخاص. فالضرر الذي يصيب مجموعة المواطنين، لا يترك مجالا للحديث عن خصوصية الضرر.

وقد أعطى الأستاذ "Délvolvé" عدة أمثلة عن هذه الحالة، إجراءات تجميد الأثمان، القواعد المتعلقة بمعدل الصرف، أو تخفيض العملة.

نفس الشيء يمكن أن يقال عن القرارات التي تمس جميع التجار والصناع في حالة إحداث رسم جديد على قطاع معين، أو مادة معينة. ففي حالة من هذا القبيل، لا يمكن لأي مؤسسة أن تطالب بتعويض عن الأضرار التي تلحقها من جراء هذا الإجراء. وفي هذا الإطار، لا بد من الإشارة، إلى أن الضرر الذي يصيب ولو مجموعة جد محدودة في بعض الحالات، فإنه لا يسبغ على الضرر صفة الخصوصية. وكمثال على هذه الحالة: الإجراء الذي يمس إقليما معيناً، ومن بين القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، قراره الصادر بتاريخ 3 دجنبر 1948، وهو يتعلق بالأمر الصادر من لدن المحافظ الإقليمي إلى جميع المشغلين للدائرة الترابية لمدينة "ليون" بدفع تعويض إضافي إلى العمال وذلك بإخضاع المشغلين في هذا الإقليم إلى "نفس الالتزامات التي تخضع لها المقاولات الأخرى في نفس الإقليم"، إن هذا الإجراء الذي يعتبر عبئا على المشغلين لا يعطي الحق في التعويض.

إن ما يتعلق بمنطقة أو إقليم معين، يصدق على مهنة أو قطاع معين. وانطلاقا مما سبق يضل السؤال مطروحا، فكيف يمكن أن نعتبر الضرر الذي يلحق مجموعة معينة من الأشخاص بأنه ضرر خاص؟.

من المعلوم أن الاجتهاد القضائي، يستلزم شرطين لكي يتم التعويض عن الضرر، وهما: الخصوصية والخطورة، غير أن خطورة الضرر، ليس من شأنها أن تضيف صفة

¹ - د. حماد حميدي: التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 14 سلسلة مواضيع الساعة، 1998 ص: 340.

الخصوصية على الضرر، فهذه الصفة الأخيرة تستنتج من خلال مقارنة وضعية المتضررين من الإجراء الضار بالنسبة للمجموعة الواسعة التي ينتمون إليها¹.

كما أن الضرر الذي يصيب مجموعة من الأشخاص من بين الطائفة التي تمارس نفس النشاط، يمكن اعتباره خاصا، فخصوصية الضرر تتجلى إذن، عندما تكون المجموعة المحدودة التي لحقها الضرر، معزولة عن المجموعة الواسعة.

الفرع الثاني: الجسامة غير العادية للضرر

إن اصطلاح "الجسامة غير العادية بالضرر" أو "الضرر غير العادي" غير مستعمل بكثرة في الإجتهاادات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، بل إن العبارات التي تضمنتها القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، في نفس الموضوع تشير إما إلى "الخطر" أو "الخاصية الإستثنائية" للتعبير عن وضعية واحدة ، ونجد قرارات أخرى، تتحدث عن "تكاليف خاصة بالمقارنة مع التحملات العادية"².

ومما هو جدير بالإشارة أن الجسامة غير العادية للضرر، يفهم منها أهمية الضرر وخطورته. فرغم اختلاف العبارات الواردة بشأن هذا الضرر، فإن المحتوى لن يختلف، إذ أن اشتراط الجسامة غير العادية للضرر، هو أمر معمول به، لذا ينبغي معرفة متى تتحقق هذه الجسامة غير العادية؟.

الفقرة الأولى: اشتراط صفة الجسامة غير العادية

إن اشتراط صفة الجسامة غير العادية للضرر، يعتبر أمرا ضروريا، لقيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر.

ومن ثم، فإن انتفاء هذه الصفة، من شأنه استبعاد المسؤولية على أساس المخاطر، وبالتالي لن يكون هناك مجالا للتعويض، فمعظم القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي تشير إلى هذه الصفة، بحيث أنها تشير إما إلى أن الضرر الحاصل لا يتضمن صفة الخطورة، التي من شأنها أن تولد مسؤولية الإدارة في غياب أي خطأ صادر عنها.

¹ - د.حماد حميدي، نفس المرجع السابق، ص: 342.

² - أمنة حطان :المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، شعبة القانون العام ، وحدة القانون الإداري ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، أكادال الرباط ، السنة الجامعية 2001/2000 ، ص 80.

وهكذا فإن مجلس الدولة الفرنسي في قرار La fleurette يتحدث عن أعباء لا ينبغي أن تتحملها عادة الشركة المدعية، ومما جاء في هذا الحكم ما يلي: "... حيث أن المنع الذي أتى به القانون على سبيل مصلحة صناعة الألبان قد اضطر الشركة المدعية إلى وقف إنتاج La gradine وهي جريمة لم يثبت أنها تمثل أي خطر على الصحة العامة، وأنه ما من نص في القانون أو في الأعمال التحضيرية أو في الظروف المحيطة بالقضية يسمح بالتفكير في أن المشروع أراد أن يتقل كاهل الشركة صاحبة الشأن، بتحميلها عبئا لا يجب أن تتحمله عادة، وأن هذا العبء قد نشأ في سبيل تحقيق مصلحة عامة، فمن الواجب أن تتحمله الجماعة¹.

وهكذا ففي الحالة السابقة، نجد أنفسنا أمام إجراء ذا طابع استثنائي، كما أن الضرر الذي مس الشركة المذكورة، هو ضرر غير عادي فمن الظلم إذن، أن نحمل فردا واحدا أو شركة معينة، عبئا غير عادي، في سبيل المصلحة العامة.

ولقد استندت المحاكم القضائية المغربية، خاصة في القرارات القديمة التي صدرت خلال عهد الحماية، إلى فكرة الجسامة غير العادية، لقيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، فلقد جاء في قرار محكمة الاستئناف، الرباط بتاريخ 08 دجنبر 1939، ذكر الضرر الذي يتجاوز التحملات العادية والتي ينبغي أن يتحملها عادة الأفراد.

ونفس الاتجاه سلكته المحكمة المذكورة في قرار لها بتاريخ 7 مارس 1942، حيث تحدثت عن مخاطر الجوار التي لا يمكن أن يعوض عنها إلا إذا تجاوزت الحالة العادية².

أما إذا رجعنا إلى الاجتهاد القضائي الحديث، فإن القرارات والأحكام الصادرة عن القضاء في ميدان المسؤولية الإدارية، قلما يشير إلى هذه الفكرة، فمن بين القرارات القليلة التي تضمنت هذه الفكرة، يمكن الإشارة إلى قرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 26 نونبر 1979، وتتلخص وقائع هذه القضية كالتالي: "تناول الطفل "عبد الناصر الزوين" أقراصا من مادة معينة وقاية من مرض معد، بطلب من المسؤولين عن المدرسة التي يتابع فيها دراسته تسببت له في قروح في عينيه، أدت إلى فقد البصر في عينه اليسرى وبعد أن رفع والده دعوى ضد المسؤولين عن المدرسة، والتي انتهت في الإستئناف بالحكم

¹ -C.E. 14 Janvier 1938, société anonyme des produits laitiers «la fleurette», G.A.J.A, p , 244.

² - د.حماد حميدي، مرجع سابق، ص ص: 346 و 347.

على الإدارة بأداء تعويض للضحية، مما دفع بالدولة إلى المطالبة بنقص الحكم. ومما جاء في قرار المجلس الأعلى ما يلي: "... ومن جهة ثالثة فإن محكمة الاستئناف التي لم تكن ملزمة بتتبع الأطراف في جميع أقوالهم، تكون قد رفضت ضمناً العمل بالنظرية الرامية إلى وجوب تحمل الضرر الخفيف في سبيل جلب المنفعة العامة، خصوصاً وأن الضرر المشار إليه لا يمكن اعتباره خفيفاً بالنسبة للطفل"¹.

وفي تعليق للأستاذ "أحمد مجيد بن جلون" يعتقد الأستاذ أن الفكرة السابقة التي تضمنها قرار مجلس الأعلى تتضمن نوعاً من الغموض، ويتساءل قائلاً: "فهل المحكمة رفضت العمل بالنظرية أم أنها اعتبرت أن الضرر الحاصل ليس بضرر خفيف، حتى يمكن تطبيق النظرية؟".

ويؤكد في نهاية تعليقه، أن المجلس الأعلى أراد أن يؤكد أنه ما دام أن الأمر يتعلق بضرر غير خفيف، فإنه لا مجال لتطبيق تلك النظرية.

وهكذا نستنتج مما سبق، أن اشتراط صفة الجسامة غير العادية، أمراً ضرورياً لقيام هذا النوع من المسؤولية الإدارية، وبعبارة أخرى، يجب أن يكون الضرر المطلوب تعويضه، يتعدى حدود ما يجب أن يتحمله عادة المواطن في علاقته مع الإدارة².

الفقرة الثانية: طبيعة الجسامة غير العادية

فرغم أن فكرة "الجسامة غير العادية" يرددها مجلس الدولة الفرنسي في كثير من قراراته إلا أنه لم يتم تحديدها بدقة، إذ ليس هناك معيار معين لتحديد ما هو عادي، وغير عادي.

ولقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في قرار له بتاريخ 24 ماي 1967، أن المقصود بالضرر غير العادي، هو في نفس الوقت كمي وكيفي.

ذلك أن خطورة الضرر، أو الجسامة غير العادية لا يمكن تقديرها بكيفية مطلقة، وإنما يتم ذلك بكيفية نسبية، وذلك بالنسبة لوضعية المتضرر، فقد يحدث أن يكون هناك ضرر بالغ ومع ذلك قد لا يعتبر ذا خطورة كافية إذا انصب على أشخاص لا يتوفرون إلا

¹ - قرار مجلس الأعلى رقم 346 نونبر بتاريخ 26 نونبر 1979 (قضاء مجلس الأعلى. عدد 28)، السنة السادسة دجنبر 1981، ص: 3.

² - د. حماد حميدي، نفس المرجع السابق، ص: 348 و 349.

على دخل محدود، وهذا يعني، أن هناك نوعاً من المقارنة بين أهمية الضرر، وأنشطة المعني بالأمر.

وهكذا عندما يتم إلغاء جانب معين من نشاط ما، يعتبر ثانوياً، فإنه لا يترتب عنه أي تعويض وبعبارة أخرى، فإن الضرر عندما يمس النشاط الثانوي لمؤسسة ما وليس النشاط الرئيسي لها، فإنه لا يشكل جسيماً غير عادية وبالتالي فإن هذا الضرر لا يترتب عنه أي تعويض¹.

وحسب الأستاذة "سعاد الشرقاوي" فالضرر يكون جسيماً بصورة غير عادية إذا أدى إلى وقف الضرر عن نشاطه تماماً، فإذا كان في إمكان من أصابه القانون أن يتحول إلى نشاط آخر أو كان النشاط الذي حرّمه القانون نشاطاً إضافياً يقوم به إلى جوار عمله الأصلي، فإن على المواطن أن يتحمّله باعتباره من مخاطر العيش في المجتمع.

ومن التطبيقات القضائية لشرط جسيمة الضرر بصورة غير عادية، حكم 22 أكتوبر 1943. إذ صدر في 30 يوليو سنة 1935 مرسوم تنص مادته 41 على مد احتكار الدولة لصناعة الخمر الصناعية، بحيث تشمل كل أنواع الكحول التي ظلت حتى ذلك الحين حرة، أصيبت إحدى الشركات بأضرار، ومع أن نشاطها ليس محرماً فإن مجلس الدولة رفض الحكم لها بالتعويض، على أساس أن النشاط الذي مسه القانون المذكور لا يعتبر النشاط الأساسي لهذه الشركة والنقص في أرباحها من الضالة بحيث لا يولد لها حقاً في التعويض².

وفي قضية أخرى طالب مالكو أجهزة تلفزيونية الدولة بتعويض عن الأضرار التي أصابتهم نتيجة لإيقاف الإرسال على القناة الوحيدة التي كانت هذه الأجهزة تستقبل عليها. ولكن مجلس الدولة رفض الحكم لهم بالتعويض مقدراً أن الضرر الذي أصاب كلا منهم ويتحصل في ثمن جهاز تلفزيون ليس بالضرر الجسيم الذي يمس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وإنما يمكن أن يتحمّله كل منهم باعتباره من مخاطر العيش في مجتمع (حكم 27Vannier يناير سنة 1961)³.

¹ - د. حماد حميدي، نفس المرجع السابق، ص: 349.

² - د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية الطبعة الثانية 1972، ص: 222.

³ - د. سعاد الشرقاوي، نفس المرجع السابق، ص: 222.

وفي بعض الأحيان، فإن غياب الخطورة، ينتج عن المقارنة بين الأضرار الحاصلة، ليس فقط بالنسبة إلى بقية نشاط المعنيين بالأمر، وإنما بالنسبة للفوائد التي من الممكن أن تتأثر نتيجة للفعل الضار¹.

وهكذا يتبين لنا من خلال ما سبق، أن المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، لا يمكن أن تقوم بدون تحقق الشرطين معا، فالضرر الخاص وحده لا يمكن المتضرر من الحصول على التعويض، بل لا بد من توافر الجسامة غير العادية.

إن ما سبق الإشارة إليه أعلاه بخصوص أسس الدعوى الإدارية بشقيها قضاء الإلغاء والقضاء الشامل يطرح أمامنا سؤال حول القضاء الاستعجالي في إطار الدعوى الإدارية و الخصوصية التي يتميز بها في منازعات الجماعات الترابية، كما أننا نتساءل في نفس الوقت عن مدى إمكانية الجمع بين الدعوى الإلغاء ودعوى التعويض في طلب واحد ذلك ما سنتطرق له من خلال المحاور الموالية.

المطلب الثالث: ولاية القضاء الاستعجالي في منازعات الجماعات الترابية

ومدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء و التعويض

يقصد بالقضاء المستعجل تلك المسطرة المختصرة التي تمكن الأطراف في حالة الاستعجال من الحصول على قرار قضائي في الحين و معجل التنفيذ، في نوع من القضايا لا يسمح بتأخير البث فيها دون أن تسبب ضررا محققا.

ففي حالة الخشية من أن يكون هناك مساس بحقوق ومصالح معينة، بسبب طول المدة التي تستغرقها إجراءات الدعوى العادية يمكن للمعني بالأمر أن يلجأ إلى قاضي المستعجلات ليتخذ على الفور التدابير اللازمة لدرء أي خطر حال يهدد الحقوق بالضياع.

ولقد أصبح القضاء المستعجل اليوم ذا أهمية كبرى، بالنظر إلى مضاعفات التطور الاقتصادي والصناعي وسرعة المعاملات واتساع نطاقها بشكل بات معه هذا القضاء أكثر مساهمة وانسجاما مع هذا الوضع الجديد، بفضل تمكينه المتقاضين من استصدار قرارات مؤقتة وسريعة وتقادي طول المسطرة القضائية العادية التي قد يتسبب طولها في إحداث أضرار للمتخاصمين.

وتحتاج الدعوى الاستعجالية لقبولها إلى استيفاء شروط معينة إذ لا بد من :

¹ أمانة حطان: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي ، مرجع سابق، ص 86.

1. توفر رافعها على نفس الشروط المتطلبة في من يرفع الدعوى القضائية عموما من أهلية وصفة ومصلحة .

2. لا بد من سلوك مسطرة التقاضي المتطلبة قانونا والتي تشبه عموما في عناصرها الأساسية المسطرة العادية المعمول بها أمام المحاكم الإدارية. ويختص رئيس المحكمة الإدارية أو من ينوب عنه بصفته قاضيا للمستعجلات والأوامر القضائية بالنظر في الطلبات الوقتية والتحفظية، (المادة 19 من قانون المحاكم الإدارية)¹، ويكون اختصاصه في هذا المجال إما عاما تحكمه قواعد المسطرة المدنية وإما محددا بقانون كما هو الشأن في طلبات الإذن بالحيازة في مسطرة نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة.

يبت القاضي الاستعجالي بشكل منفرد دون أن يحيل الملف على المفوض الملكي ليضع استنتاجاته تلافيا لضياع الوقت وحتى لا يفرغ عنصر الاستعجال من فحواه². وتسمى الأحكام الصادرة عن القضاء الاستعجالي بالأوامر إلا أن هناك من يسميها القرارات أو الأحكام بحسب التسمية التي يفضلها وتخضع للمقتضيات الواردة في الفصل 50 من ق.م.م التي تخضع لها باقي الأحكام³، ويجب أن "يتوفر رافع الدعوى الاستعجالية على نفس الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى القضائية بشكل عام: الصفة - الأهلية - المصلحة، كما أن مسطرة التقاضي أمام القضاء الاستعجالي تشبه في بعض جوانبها المسطرة المطبقة في الدعوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية فقبل رفع الدعوى الاستعجالي لا بد أن يتأكد رافعها من الأمور التالية:

- أن الاختصاص النوعي منعقد فعلا للمحكمة الإدارية.
- أن عنصر الاستعجال متوفر في الطلب الوقتي أو التحفظي.
- أن الطلب لا يمس جوهر النزاع.

¹ - وتجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون رقم 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب لم يكن يشير إلى دور قاضي المستعجلات، فالمادة 19 من هذا القانون إنما أضيفت من طرف لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب لينفرد نظام القضاء الإداري بالمغرب بهذه الخاصية.

² - إلا أن بعض رؤساء المحاكم الإدارية كانوا يحيلون الأمر على المفوض الملكي قبل إصدار الحكم في النازلة.

³ - محمد أيت المكي: محاضرات في القضاء الإداري، مكتبة المعارف الجامعية، السنة الجامعية 2004 - 2005، ص:

• أن الطلب يستهدف استصدار أمر قضائي ويدخل في الاختصاص الوظيفي للقاضي الاستعجالي الإداري، وذلك احتراماً لمبدأ فصل السلط الذي بمقتضاه يتعين على القاضي ألا يصدر أوامر للإدارة.

• أن الطلب يجب أن تتوفر فيه كل الشكليات والبيانات المنصوص عليها في ق.م.م والقانون المحدث للمحاكم الإدارية فينبغي أن يتضمن عرضاً موجزاً للوقائع وأن يبين بدقة الموضوع المطلوب إجراؤه ويكون موقفاً عليه من لدن محام مسجل بإحدى هيئات المحامين، ويسلم كتاب الضبط بالمحكمة الإدارية وصلاً بإيداع المقال.

وتجدر الإشارة إلى أن الطابع الوقي للحكم الإستعجالي لا يجعله يحوز قوة الشيء المقضي به، ولا يجوز العدول عنه إذا تغيرت الظروف التي صدر فيها، فتكون حجته نسبية أو وقتية تهم أطراف النزاع في وقت معين، وبما أن الأحكام الإستعجالية هي أحكام قضائية فإنها تخضع لطرق الطعن المنصوص عليها قانوناً وفي المجال الإداري و تبقى طريقة الطعن المطبقة هي الاستئناف¹.

ويمارس قاضي المستعجلات في المنازعات المتعلقة بالجماعات الترابية اختصاصات جديدة تم إسنادها له بشكل صريح و مباشر في النصوص التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية كما أنه يمارس اختصاصه في إطار الوسائل المتاحة له كالأوامر المبنية على طلب والأوامر الإستعجالية كما أنه مطالب باحترام مجموعة من الشروط المتعلقة بممارسة هذا الاختصاص.

الفرع الأول: الاختصاصات الممارسة من طرف القضاء الإستعجالي في إطار

النصوص التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية

أعطت النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية مكانة جد مهمة و حساسة للقضاء الإداري الإستعجالي، و ذلك نظراً لجسامة المهام الموكولة إليه في إطارها، و ما تمثله من خطورة تتجسد في التأثير على مناخ التدبير الترابي، من خلال تنظيم العلاقة الجديدة بين جهاز السلطة و المجالس المنتخبة، حيث عرف دور جهاز السلطة تغييراً من سلطة وصاية إلى سلطة مراقبة، تعتمد على القضاء الإداري في تكريسها و بسطها على أنماط التدبير الإداري، حيث نجد هذه النصوص قد خولت للقاضي

¹ - برهان زريق: مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري مطبوعات المكتبة القانونية، دمشق، الطبعة الأولى، لسنة 2011، ص 332.

الإستعجالي إمكانية البث في حالة الانقطاع أو الامتناع عن مزاوله المهام من طرف رؤساء الجماعات الترابية، فقد مكن المشرع للسادة الولاية و العمال من إمكانية طلب إقرار حالة الانقطاع أو الامتناع من طرف الرؤساء الجماعات عن مزاوله مهامهم في ظرف 48 ساعة من إحالة الطلب على قاضي المستعجلات، و هذا ما أشارت إليه كل من المادة 23 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، و المادة 22 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات¹، إن إقرار القضاء الإستعجالي لحالة الانقطاع و الامتناع ترتب حل المكتب و استدعاء المجلس داخل 15 يوم لانتخاب رئيس جديد.

كما أنه يمكن السادة الولاية و العمال التعرض على كل نقطة مدرجة في جدول أعمال الجماعات الترابية الواقعة تحت نفوذهم الترابي، و هذا ما أشارت إليه المواد 44 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، و المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و المادة 41 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات²، بالإضافة إلى أن القضاء الإستعجالي يبت في طلبات العزل الإستعجالية المقدمة من طرف السادة الولاية و العمال ضد رؤساء الجماعات الترابية أو عضو من أعضاء المجلس أو نواب الرئيس، متى ارتكب أحدهم أفعالا مخالفة للقانون و الأنظمة الجاري بها العمل و من شأنها أن تضر بمصالح الجماعة الترابية، و هذا ما أشارت إليه كل من المادة 67 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، و المادة 65 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات³، كما يبت القضاء الإستعجالي في طلبات عزل أعضاء المجالس

¹ أنظر المواد: 23 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و المادة 22 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات منشور بالجريدة الرسمية رقم 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015

² - أنظر المواد 44 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و المادة 41 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشور بالجريدة الرسمية رقم 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015

³ - أنظر المادة 67 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و المادة 65 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشور بالجريدة الرسمية رقم 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015

الدين تثبت في حقهم أنهم ربطوا مصالح خاصة مع الجماعة الترابية، أو استغلوا تسريبات تخل بالمنافسة والنزاهة واستغلوا مواقع النفوذ و الامتياز، وارتكبوا مخالفات ذات طابع مالي تلحق ضررا بمصالح الجماعة، و ذلك طبقا لمقتضيات المادة 68 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمادة 66 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 65 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، يمكن للسادة الولاة والعمال أن يطلبوا في حالات الاستعجال من القضاء الإستعجالي البث في حالات امتناع رؤساء الجماعات الترابية عن القيام بأعمال منوطة بهم أو الامتناع عن صرف نفقة مستعجلة، يطلب السادة الولاة و العمال من قاضي المستعجلات إقرار حالة الامتناع، التي تجيز لهم ممارسة سلطة الحلول مكان هؤلاء الرؤساء الممتنعين، و هذا ما تنظمه المواد 79 و 211 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والمواد 77 و 189 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، والمواد 76 و 198 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات¹، ويتدخل قاضي المستعجلات كذلك لوقف تنفيذ مقررات المجالس الترابية التي كانت موضوع تعرض من السادة الولاة والعمال، وهذا ما أشارت إليه المادة 114 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، و المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، و المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات²، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد فرض على قاضي المستعجلات أن يبت في كل الحالات المشار إليها أعلاه في ظرف 48 ساعة، و هذا ما يجعل من دور القاضي الإداري في هذا المجال محفوفًا بمجموعة من المخاطر، التي قد تنتج عن هذه السرعة التي من شأنها أن تكون بتأثير يحتمل وجه الإيجابية في حالة الصواب، و السلبية في حالة مجانبة الصواب، كما أنني أبدي تحفظًا

¹ - أنظر المواد 79 و 211 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و المواد 77 و 189 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و المواد 76 و 198 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشور بالجريدة الرسمية رقم 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015

² - أنظر المادة 114 من القانون 111.14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشور بالجريدة الرسمية رقم 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015

كبيراً بخصوص جزئية واردة في كل هذه النصوص التنظيمية المذكورة أعلاه، بخصوص نقطة صدور الأحكام المستعجلة نهائية وبدون استدعاء الأطراف عند الاقتضاء¹، و هو ما نخافه أن يؤثر على مبدأ التوجيهية و الحاجة في التقاضي بخصوص هذه النقطة، بالإضافة إلى كون القاضي الإداري من خلال هذا الاختصاص يبدو و كأنه يبت في جوهر الموضوع مخالفاً بذلك واحدة من أهم أسس تدخل القاضي الإستعجالي و المتمثلة في عدم المساس بجوهر الموضوع المتعلق بالنزاع.

إن ما تم ذكره أعلاه لا يجب أن يفهم على أن هذه الحالات هي الوحيدة في تدخل قاضي الأمور المستعجلة بل هناك حالات أخرى عديدة تمارس في إطار الأوامر المبنية على طلب وغيرها، وذلك ما سنتطرق إليه بالنقاش من خلال المحاور الموالية .

الفرع الثاني: الأوامر المبنية على الطلب.

بغض النظر عن المناقشة الفقهية حول طبيعة الأوامر القضائية التي تصدر بناء على طلب والتي يسميها بعض الفقه أعمالاً ولائية فإن رؤساء المحاكم الإدارية يختصون بإصدار مثل هذه الأوامر على غرار زملائهم رؤساء المحاكم العادية تطبيقاً للمادة 19 من قانون المحاكم الإدارية متى كانت مرتبطة بالاختصاص العام للمحاكم الإدارية، ويقدم المقال وفق الشكليات المنصوص عليها، في المادة الثالثة من قانون المحاكم الإدارية حيث يصدر الأمر معللاً في غيبة الأطراف ودون حضور كاتب الضبط وللاطراف الحق في الرجوع إلى رئيس المحكمة كلما وجدت صعوبة في تنفيذه، كما أن الأمر الصادر برفض الطلب يكون قابلاً للإستئناف أمام الغرفة الإدارية خلال أجل 30 يوماً².

ولعل أبرز المجالات التي تثار فيها مثل هذه الطلبات هي ميدان الحجز وميدان إثبات حال أو تبليغ إنذار .

الفقرة الأولى: الحجز

الطلبات المتعلقة بالحجز على أموال الأشخاص المعنوية العامة تقدم إلى المحاكم الإدارية سواء من طرف الإدارة نفسها حين يسمح القانون بذلك أو من طرف الخواص الذين يعمدون إلى المطالبة باستصدار أوامر الحجز على عقارات أو منقولات الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية .

¹ أنظر على سبيل المثال المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14

² - دليل المحاكم الإدارية، منشورات جمعية نشر المعلومات القانونية والقضائية، سلسلة الشروح والدلائل العدد 3 - 2004
وزارة العدل مطبعة فضالة 2004، ص: 80.

وهكذا أصبحت المحاكم الإدارية تلجأ إلى حجز بعض الأدوات التي هي في ملكية أشخاص عامة كمكيفات الهواء وأجهزة التلفاز¹، كما لجأت إلى الحجز على بعض المنقولات كالسيارات التابعة للجماعات المحلية خاصة السيارات الخفيفة المخصصة للاستعمال الشخصي للرئيس وتلك غير المخصصة للمنفعة العامة²، بينما امتنعت عموماً عن الحجز على ناقلات النفايات وعلى سيارات الإسعاف والجرارات و الجرافات والسيارات المخصصة لنقل العمال لإنجاز أعمالهم والموظفين للقيام بأعمال المراقبة والضبط على أساس أن كل هذا النوع من السيارات لازم لسير المرفق العمومي بانتظام.

وفي القضايا المتعلقة بالحجز على العقارات، التزمت المحاكم الإدارية بسلوك آخر، حيث دأبت المحكمة الإدارية بفاس على سبيل المثل اعتبار أنه ((إذا كان المرفق العمومي المطلوب ضده الحجز شخصاً من أشخاص القانون العام لا يخشى عليه من العسر وتفترض ملاءة ذمته، فإن طلب استصدار أمر بحجز تحفظي على عقاره غير مؤسس))³ وهو ما أيده المجلس الأعلى⁴.

كما لجأت المحاكم الإدارية إلى إعمال مسطرة الحجز لدى الغير⁵، بل إن بعضها قد ذهب بعيداً وأقر قاعدة لتبرير الحجز على أموال بعض المؤسسات العمومية، معتبراً أنه ((إذا كان لا يجوز الحجز على المؤسسات العمومية فلكونها مليئة الذمة، وليس لكون أموالها عمومية - ما دام لا يوجد نص قانوني يمنع حجزها - ولكن إذا ثبت امتناع المؤسسة العمومية عن تنفيذ حكم قضائي بدون مبرر، فإن ملاءة الذمة تصبح غير مجدية بالنسبة للتنفيذ الذي يرغب فيه من صدر الحكم لصالحه وفي هذه الحالة يجوز القيام بالتنفيذ الجبري على المؤسسة المذكورة نظراً لصيغة الإلزام التي تفرضها بحكم القانون الأحكام القضائية القابلة للتنفيذ))⁶.

الفقرة الثانية : إثبات حال

تعرض بعض طلبات إصدار الأوامر المبنية على الطلبات لإثبات وقائع معينة وذلك بالمطالبة بتعيين أحد الأعوان القضائيين للانتقال إلى بعض الإدارات العمومية

¹ - الملف التنفيذي، عدد 98/14 ضد بلدية بني درار المحكمة الإدارية بوجدة. غ م

² - انظر حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 833 في الملف الإداري، عدد 130/غ2002. غ م

³ - أمر رئيس المحكمة الإدارية بفاس، رقم 2003/35، بتاريخ 10 يوليوز 2003. غ م .

⁴ - القرار المجلس الأعلى محكمة النقض حالياً عدد 120 ق.ن المؤرخ في 2 نونبر 2000 ملف إداري عدد 1313/1/4/2000.

⁵ - أمر رئيس المحكمة الإدارية بالرباط عدد 99 بتاريخ 23 أبريل 1997 (أقضية الوكالة الوطنية للسكن غير اللائق).

⁶ - الأمر القضائي عدد 174 ملف رقم 97/28 المحكمة الإدارية بالرباط.

قصد مشاهدة بعض السجلات أو الوثائق وإثبات حالاتها، كما يلتزم بعض المتقاضين إثبات حال عقاراتهم لإثبات الاحتلال من طرف الإدارة كما أن الفصل 148 من ق.م.م يجيز لقاضي الأوامر انتداب أحد الخبراء لأجراء المشاهدة¹.

الفقرة الثالثة : تبليغ الإنذارات

بمقتضى الفصل 148 من قانون المسطرة المدنية الذي تحيل عليه المادة 7 من قانون المحاكم الإدارية أصبح رؤساء المحاكم الإدارية يختصون بالبت في كل مقال يستهدف الحصول على أمر بإثبات حال أو توجيه إنذار أو أي إجراء مستعجل لم يرد بشأنه نص خاص ولا يضر بحقوق الأطراف وتصدر هذه الأوامر في غيبة الأطراف دون حضور كاتب الضبط بشرط الرجوع إليهم في حالة وجود صعوبة .

الفرع الثالث : الأوامر الإستعجالية

يمارس قاضي المستعجلات للمحكمة الإدارية هذا الاختصاص وفقا لما تنص عليه النصوص القانونية ودوره في هذا الإطار، مقيد بحالة الاستعجال الوقتية مع عدم المساس بجوهر الحق فضلا عن التأكيد من كون النزاع في الجوهر يدخل ضمن اختصاص محكمته.

ويقدم المقال الإستعجالي إلى مقر المحكمة الإدارية أو إلى قاضي المستعجلات متضمنا البيانات المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية كما أنه يمكن أن يقدم في حالة الاستعجال القصوى خارج أوقات العمل وفي أيام العطل والأعياد ويتم استدعاء الأطراف طبقا لمقتضيات الفصل 37 وما بعده من قانون المسطرة المدنية ما لم يتم الاستغناء عن هذه الإجراءات تلافيا للضرر الذي قد ينجم عن التأخير مع صدور الأمر مشمولا بالنفاذ المعجل بقوة القانون².

وتستأنف الأوامر الإستعجالية أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى داخل أجل 30 يوما عدا في الحالات التي يقر فيها القانون خلاف ذلك.

ويمكن إجمال الطلبات التي تعرض على قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية في القضايا الآتية:

¹ - دليل المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص: 82.

² - المرجع السابق نفسه، ص: 83.

الفقرة الأولى : قضايا رفع الاعتداء المادي

سواء تعلق برفع الاعتداء أو بالتعويض، يتدخل القاضي الإداري الإستعجالي في هذا النوع من النزاعات نظرا للطابع المقدس لحق الملكية الذي قد تتعدى عليه الإدارة الترابية فيتوجه المعتدى عليه إلى القضاء الإستعجالي لوقف الممارسات الخارجة عن المشروعية و التي من شأن الاستمرار فيها خلق ضرر يستحيل تداركه فيما بعد.

الفقرة الثانية : قضايا إيقاف تنفيذ الأوامر بالاستخلاص

حيث أقر القضاء المغربي من خلال تطبيقه للفصل 11 من ظهير 21 غشت 1935 اختصاصه للبت في طلبات وقف تنفيذ مسطرة الاستخلاص الضريبي في إطار القواعد العامة للاستعجال دون التحدث عن الطلبات التي تقدم للقابض الهادفة بدورها إلى تأجيل الأداء وإيقافه مؤقتا وكذا شروط ممارسة هذه المسطرة.

الفقرة الثالثة: قضايا إيقاف تنفيذ مسطرة الإكراه البدني

وإذا كان ظهير 21 / 8 / 1935 أعطى صلاحية تحديد وممارسة مسطرة الإكراه البدني للمحاسبين فإن مدونة التحصيل الجديدة قيدت ذلك بتقديم المحاسب طلبا إلى قاضي المستعجلات بالمحكمة الابتدائية لتحديد مدة الإكراه البدني ويعمل وكيل الملك على تنفيذه إلا بعد توصله من المحكمة المختصة بالقرار المحدد لمدة الحبس¹.
(إذا كان الأمر واضحا في تعيين الجهة التي تحدد مدة الإكراه وفق ما ذكر فإن المنازعات الأخرى الناشئة عن تطبيق هذه المسطرة تثير بعض التساؤلات حول الجهة القضائية المختصة.

ومعلوم أن بطلان مسطرة الإكراه البدني التي تختص بها محكمة الموضوع قد ينتج عنها طلب استعجالي يتعلق بإيقاف تنفيذ هذه المسطرة يقدم إلى رئيس المحكمة الإدارية في إطار المادة 19 من القانون رقم 41-90 هذا الأخير الذي يقدر مدى توفر حالة الاستعجال وجدية النزاع ليقرر على ضوء ذلك الاستجابة للطلب أو رفضه².

الفقرة الرابعة: طلب إيقاف تنفيذ قرار إداري غير مشروع

يكتسي طلب إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية قبل إصدار الحكم فيها بالإلغاء، طابعا استثنائيا، عملا بمقتضيات الفصل 361 من ق م م، والمادة 24 من قانون المحاكم

¹ - للمزيد من التفاصيل أنظر محمد الأعرج : القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة ، العدد 66 ، مكرر لسنة 2010، ص 258 و ما بعدها.

² - دليل المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص: 86.

الإدارية، لذلك حرص المشرع من خلال وسيلة إيقاف التنفيذ عن تلافي ما يمكن أن يترتب من نتائج خطيرة، وتجنب أضرار يصعب تصحيحها وأوضاع لا يمكن إصلاحها، كما لو تعلق الأمر بقرار منع طالب من اجتياز امتحان أو هدم منزل أثري أو تحويل حديقة إلى مقبرة¹.

وتكمن أهمية إيقاف التنفيذ في أن الطاعن يستفيد من عدم تنفيذ القرار مؤقتا حتى لا تضيق حقوقه التي تكتسي طابع الاستعجال.

وعموما فإن تقنية إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية ضمانا ترمي إلى الحد من تعسفات الإدارة، إلا أن فعاليتها تبقى رهينة بموقف القاضي،² الإداري من بعض الشروط التي يجب توفرها، فالقرارات الإدارية تتمتع بقابلية التنفيذ المباشر، بحجة أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، بحيث يفترض فيها السلامة والمشروعية طالما لم يقل القضاء بشأنها كلمته، وبذلك فإن إيقاف تنفيذ هذه القرارات يعتبر عرقلة أو شلا لعمل الإدارة³، بيد أن عدم امتثال الطاعن لقرارات إدارية تنعت بأنها غير مشروعة، يجعل القاضي يتدخل ليفصل في الموضوع، وقد يترتب عن تنفيذ هذه القرارات نتائج لا يمكن تداركها، حيث يصبح السير في دعوى الإلغاء غير ذي جدوى، ولذلك فإن القاضي يتدخل استثناء عن طريق تقنية إيقاف التنفيذ، كلما توفرت الشروط الشكلية والجوهرية التي يعتبرها أساسا للاستجابة لطلبات إيقاف التنفيذ هاته، وهي:

- أن يكون القرار تنفيذيا⁴.
- أن يكون القرار لم ينفذ بعد.
- جسامه الضرر المحتمل الوقوع.
- إقتران طلب إيقاف التنفيذ بدعوى إلغاء قرار إداري غير مشروع (دعوى أصلية) تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية تختص بالنظر في طلبات إيقاف التنفيذ حسب مقتضيات المادة 24 من قانون المحاكم الإدارية، بيد أنه إذا عرض طلب إيقاف

¹ - بودالي عزيز: إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 15/14 يناير يونيو 1996. ص، 54.

² - لامي المعطي: مسألة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون المغربي، القضاء الإداري حصيلة وآفاق، شركة بابل للطباعة والنشر، الرباط، 1993، ص: 95.

³ - الطماوي سليمان: الوجيز في القضاء الإداري، م س ، ص، 511.

⁴ - أي أن تكون له قوة تنفيذية، وعلى هذا الأساس فإن القاضي لا يجوز له أن يأمر بإيقاف تنفيذ قرار سلبي، لأن الأمر بإيقاف تنفيذ سلبي ينطوي في حد ذاته على عنصر إيجابي، ويصبح بالتالي القاضي في موقع من يصدر قرارات محل الإدارة، وهذا يعتبر خرقا لمبدأ دستوري أساسي، وهو الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية⁽²⁷⁹⁾.

تنفيذ المقرر الإداري على السيد رئيس المحكمة الإدارية بصفته قاضيا للمستعجلات، وكان قرار الطعن بالإلغاء معروضا أمام محكمة الموضوع، فإن هذه الأخيرة تبقى المختصة بالبت في طلب إيقاف التنفيذ على اعتبار أن النزاع في الجوهر قد عرض أمامها، وذلك تطبيقا لقاعدة ((قاضي الأصل هو قاضي الفرع))، ولذلك فإن قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية بالرباط صرح بعدم اختصاصه للبت في طلب إيقاف التنفيذ طالما أن هناك دعوى موضوعية، أمام المحكمة وهي المختصة للبت في طلب إيقاف التنفيذ، حيث اعتبر ((إن المشرع لما أعطى الصلاحية للمحكمة للبت في طلب إيقاف تنفيذ المقرر الإداري، فلأنها تملك تقدير مدى جدية الطلب من خلال ضم الملف الأصلي¹.

لكن إذا عرض طلب إيقاف التنفيذ أمام رئيس المحكمة على وجه الاستعجال، بحيث لم تكن هناك دعوى إلغاء المقرر الإداري، فإنه يحق للرئيس عملا بمقتضيات المادة 19 من قانون المحاكم الإدارية أن يبت في الطلب بقبوله أو رفضه، بيد أنه يجب عليه التأكد من عدم وجوده دعوى في الموضوع تهدف إلى إلغاء القرار الإداري، فضلا عن شرطي الجدية وحالة الاستعجال القصوى التي تنص عليهما المادتين 7 و 19 من قانون المحاكم الإدارية.

الفقرة الخامسة: الخيرات

تستعمل هذه الإمكانية أمام المحاكم الإدارية غالبا عندما يتعلق الأمر بطلبات إثبات الإعتداء المادي، وتقييم التعويض عن الحرمان من استغلال العقارات المعتدى عليها وعن رقابتها، أو إثبات الأضرار التي نتجت عن نشاط أشخاص القانون العام، كما تستعمل أيضا عند العزم على سلوك مسطرة الضمانة من أجل إيقاف تنفيذ الإنذارات الضريبية، إذ يعتمد الملزم إلى إجراء "خبرة ليثبت للقباض أن العقار المعروض كرهن في إطار الضمانة يصلح لضمان الدين المرهون من أجله.

وأخيرا لا بد من الإشارة في هذا الإطار إلى أن تقرير الخبير يعرض في جلسة تواجبية لمناقشة شكلياته مع الإحتفاظ للطرفين بمناقشة مضمونه أمام الجهات القضائية².

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، ملف استعجالي عدد 943، أشار إليه حسن صهيبي القضاء الإداري المغربي، REMAD العدد 80 ، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، مرجع سابق، ص: 358.

² - محمد أيت المكي محاضرات في القضاء الإداري مرجع سابق.

الفرع الرابع: شروط اختصاص القضاء بالإستعجالي

يتميز القضاء الإستعجالي عن القضاء العادي بإجراءاته البسيطة وحلوله السريعة للقضايا المطروحة ونستدل على ذلك بمقوله "jugerbienc'estavant tout" Renéchapu"juger لذلك ينبغي أن يمارس ضمن حدود معينة وداخل إطار ضيق عندما تتحقق بعض الشروط المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية المحال عليها بمقتضى المادة 7 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية، فالفصل 149 ينص على أن رئيس المحكمة الابتدائية يختص وحده بالبت بصفته قاضيا للمستعجلات كلما توفر عنصر الاستعجال، وجاء في الفصل 152 من ق.م.م (لا تبث الأوامر الإستعجالية إلا في الإجراءات الوقتية ولا يمكن أن يقضي به في الجوهر) نستخلص أن القاضي الإستعجالي الإداري يتطلب ثلاثة شروط.

1. شرط الاستعجال.

2. شرط عدم المساس بالجوهر.

3. شرط الجدية¹.

الفقرة الأولى: شرط الاستعجال

وهو شرط أساسي لينعقد الاختصاص للقضاء الإستعجالي، والاستعجال هو أمر نسبي يختلف حسب الزمان والمكان ويلعب القاضي دورا طلائعيا لاستنتاجه من ظروف الدعوى المعروضة على أنظار المحكمة، فالاستعجال هو الخطر الذي يمكن أن ينتج بسبب طول المدة التي تستغرقها إجراءات الدعوى قبل صدور حكم بات فيها، والمراد بالاستعجال هو تفادي ضرر مؤكد يصعب تداركه إذا حدث فهو يتحدد بظروف كل دعوى وملابساتها وظروف الحق المراد حمايته، وفي حالة الاستعجال القصوى يقدم الطلب في أي وقت ويمكن أن يبت فيه قاضي الأمور المستعجلة في أيام العطل وأيام لأحد، كما ينص الفصل 150 من قانون المسطرة المدنية، كما يمكن للقاضي أن يستعين بتقارير الخبراء وإجراء معاينات قصد التأكد من توفر عنصر الاستعجال من عدمه.

الفقرة الثانية: شرط عدم المساس بالجوهر

يجب على القاضي الإستعجالي أن يمارس اختصاصه دون المساس بأصل الحق، فليس له أن يغير أو يعدل من المركز القانوني لأحد الطرفين أو يتوغل و يتجاوز

¹ - برهان زريق: مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، النصر للطباعة و النشر، طبعة 2004، ص 337.

اختصاصه، بل وعلى العكس إذا تبين له أن المنازعة غير جدية فإنه لا يقضي بالإجراء المطلوب، والمراد بجوهر النزاع السبب القانوني الذي يبين الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، ويتعين على القاضي الإستعجالي ألا يتناول هذه الحقوق والالتزامات بالتفسير أو التأويل الذي يترتب عنه المساس بجوهر النزاع القائم بينهما ويعتبر هذا الشرط من النظام العام و يمكن إثارته تلقائياً.

الفقرة الثالثة: شرط جدية الطاعن

يقصد بهذا الشرط أن تكون الوسائل المثارة في عريضة الطعن جدية وحاسمة¹، حيث إن القاضي الإداري وهو يبحث في الجدية يجب أن تكون لديه نظرة أولية توحى باحتمال إلغاء القرار المطلوب إيقاف تنفيذه، وقد درج مجلس الدولة الفرنسي على رفض طلب إيقاف التنفيذ متى خامره شك في مشروعية المقرر المطعون فيه أو عدمها، ولا يتردد في هذه الحالة في اعتبار الوسائل المثارة غير جدية، وبعبارة أخرى فإنه لا يمنح إيقاف التنفيذ إلا في حالة وحيدة وهي الحالة التي يتأكد فيها بأن إلغاء القرار أمر لا مفر منه، وإذا كان بإمكان قاضي المستعجلات البت في نقطة قانونية كغيره من القضاة متى عرضت عليه في إطار النزاع الإستعجالي، فإنه مقابل ذلك يمنع عليه البت في الوقائع التي من شأنها أن تمس جوهر الحق².

وعلى هذا الأساس يبدوا لنا أن القاضي الإداري وهو يفحص مدى جدية الطلب يتعين عليه أن يأخذ بعين الاعتبار فكرة عدم عرقلة نشاط الإدارة، على اعتبار أن قانون 1993، لا سيما في فصله 50 منه يستمر في الاحتفاظ بفحوى الفصل 25 من ق.م.م لسنة 1974 الذي يمنع على المحاكم منذ سنة 1913 من خلال الفصل 8 من ظهير التنظيم القضائي أن تنتظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها عرقلة عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات الترابية.

وإذا كانت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء هي أول محكمة إدارية أقامت العلاقة بين الفصل 19 والفصل 50 من قانون 90-41 من خلال تأسيس مبدأ وقف القرار

¹ -Gaudemet (YVES): Les procédures d'urgence dans le contentieux administratif, REDA. N° 3 et 4, 1988, p : 422.

أيضا يمكن مراجعة مقال محمد منتقار بنيس، ((إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع المغربي بالمقارنة مع تشريعات أخرى، م د م ت، س م س، عدد 9 سنة 1994، ص: 116.

² - محمد علي راتب: قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، سنة 1976، الطبعة السادسة، ص: 48.

المنشئ للاعتداء المادي الممارس من طرف الإدارة من خلال أمرها الاستعجالي في قضية كاداليا راشيل¹ فإن بعض المحاكم الإدارية اعتبرت أن عرقلة عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات العمومية الأخرى أو إلغاء قراراتها كما جاء في الفصل 25 من ق م م يبقى محصورا على المحاكم العادية، «مما يعني أن المحاكم الإدارية غير معنية بمقتضيات الفصل 25 المذكور، علما بأن المشرع في قانون المحاكم الإدارية وفتحاً لمجال مراقبة المراسيم التي تصدر عادة في المجال التنظيمي للتأكد من مطابقتها للشرعية وللقوانين الأسمى منها خاصة الدستور، نسخ بمقتضى المادة 50 منه الفقرة الثانية من الفصل 25 الموماً إليها والذي كان يمنع المحاكم من مراقبة دستورية المراسيم².

وبخلاف ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بوجدة في أمرها الاستعجالي الأخير، فإن الفقرة الأولى من الفصل 25 لم يشملها أي تغيير كما أنه لا يوجد أية مقتضيات قانونية مخالفة تمنع من تطبيق الفقرة الأولى من الفصل 25 بالنسبة للمحاكم الإدارية.

وعموماً يمكن القول أن تحقيق شرط الاستعجال والضرر وجدية الطعن، يجعل المحكمة تقضي بصفة مستعجلة بإيقاف التنفيذ، أما إذا تخلفت هذه الشروط أو أحدها فإنها تحكم برفض إيقاف التنفيذ.

الفرع الخامس: مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء والتعويض في منازعات

الجماعات الترابية

قبل إنشاء المحاكم الإدارية، لم تكن تثار إشكالية الجمع بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، على اعتبار أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، لم تكن مختصة إلا في دعاوي الإلغاء.

أما وقد أصبحت المحاكم الإدارية مختصة فيهما معا فهل يمكن الجمع بين دعوى إلغاء قرار إداري لعدم شرعيته وطلب التعويض في إطار المسؤولية الإدارية عن الأضرار التي قد تنتج عن هذا القرار، لم يتعرض المشرع المغربي في القانون المحدث للمحاكم الإدارية لا للمنع ولا للإجازة، مما يفتح المجال واسعا للاجتهاد القضائي، ومعلوم أن مسطرة كل من الطالبين تختلف تمام الاختلاف عن الأخرى، إذ طلب الإلغاء يسجل مجاناً

¹ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، أمر استعجالي رقم 01، بتاريخ 26 أبريل 1994، أشار إليه سرحان الحسين مرجع سابق ص 87.

² - المحكمة الإدارية بوجدة، أمر استعجالي عدد 98.23 بتاريخ 98.10.15، قضية ناصر مصطفى، ضد وزير التربية الوطنية، م م د م ت عدد 1999.26، ص: 224.

وداخل أجل قصير نسبيا، في حين تؤدي الرسوم القضائية في طلبات التعويض باعتبارها تدخل في إطار القضاء الشامل، كما أن أجل رفعها طويل ما دام أنها تخضع لأجل التقادم الذي يختلف باختلاف الحالات.

تجدر الإشارة إلى أن بعض المحاكم الإدارية كانت سباقة في القول بإمكانية الجمع بين طلبي الإلغاء والتعويض.

المقدمين في نفس العريضة، إلا أن أحكامها لم تنتشر ولم تستجب لطلب التعويض، ليس بسبب عدم إمكانية الجمع بينه وبين طلب الإلغاء، وإنما لأسباب أخرى، وبعضها قضى بالجمع، لكن في قضية "بسيطة" لم تثر بشأنها دفع شكلية جدية ...

وهكذا، قضت المحكمة الإدارية بمكناس، قبل انتهاء السنة الأولى على إحداث المحاكم الإدارية¹، بعدم قبول طلب التعويض شكلا، بعدما ألغت قرار رئيس بلدية بوفكران القاضي بإزالة لوحة إشهارية من سطح دكان الطاعن، وكان سبب عدم قبول طلب التعويض يرجع فقط إلى عدم إخطار المدعي وزير الداخلية بموضوع الدعوى المرفوعة على الجماعة المحلية، خلافا لمقتضيات الفصل 43 من الميثاق الجماعي (القديم)².

كما قضت نفس المحكمة في حكم آخر، صدر بتاريخ 2002/1/14 صراحة في نفس الحكم بإلغاء قرار رئيس الجماعة شرقاوة، الراض لإحالة طلب الترخيص، الذي تقدم به الطاعن إدريس العلوي لاجتياز مباراة ولوج سلك رجال السلطة، على وزارة الداخلية لعب مخالفة القانون، وقضت في نفس الوقت بتعويض لفائدة المدعي بسبب تفويت فرصة عليه ... هذا الحكم الذي لم يتمكن من معرفة موقف الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى منه بعد³.

هذا، وقد صدر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 2002/2/28⁴، قرار قضى من حيث المبدأ بإمكانية الجمع بين طلبي الإلغاء والتعويض في نفس العريضة، عندما يكون الطلب الأصلي هو طلب إلغاء قرار إداري بسبب تجاوز السلطة وطلب

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 1 دجنبر 1994، رقم 12 ملف رقم 3/94/14 ح غ م .

² - وهو ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، الذي حل محله القانون رقم 78 لسنة 2000 المتعلق بالتنظيم الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 5058، بتاريخ 2002/11/21.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، رقم 90 في الملف رقم 12/2001/125 ش بتاريخ 2002/01/14، ح غ م .

⁴ - د. محمد محجوبي مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في ضوء الاجتهاد القضائي الإداري المغربي مقال منشور بمجلة المعيار، عدد 34.ص56

التعويض مجرد طلب تابع له، "ما دام المعني بالأمر يهدف من كل دعوى إلى الدفاع عن حقوقه ومصالحه في مواجهة الإدارة، كما هو الأمر في النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة، وذلك عندما يطلب الموظف إلغاء قرار إداري بسبب الشطط في استعمال السلطة، كقرار تأديبه أو نقله مثلا وفي نفس الوقت يطلب في إطار دعوى القضاء الشامل، الحصول على مستحقاته من أجور وتعويضات موازنة مع السلم والدرجة التي يوجد فيها"¹.

يمكننا في هذا الصدد أن نشير إلى تشبث الفقه الإداري المغربي بضرورة الحفاظ على استقلال دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض، بسبب عدم إمكانية الجمع بين الإجراءات المتعلقة بكل دعوى على حدة لخصوصيات كل دعوى، هذا ما دفعنا للتساؤل حول عدد الأحكام التي قضي فيها بالإلغاء والتعويض في آن واحد بعد إحداث المحاكم الإدارية؟².

إنهما فقط حكمان اثنان يتيمان، أولهما صدر عن المحكمة الإدارية بمكناس في قضية بسيطة، لم تتح للمحكمة الفرصة لمناقشة الدفوع الشكلية، التي اقتضت على دفع واحد²، وحكم المحكمة الإدارية بالرباط، الذي استجاب لطلب المدعي بإمكانية الجمع بين الدعويين³.

فعندما يقدم طلب الإلغاء وطلب التعويض في عريضة واحدة، وأمام نفس المحكمة الإدارية، ويقوم بإجراءات التحقيق نفس القاضي المقرر، والذي هو مختص في قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، أو يفترض أنه كذلك، ويقدم الطلبان معا داخل الأجل القانوني لقبول طلب الإلغاء، وتؤدي الرسوم القضائية على طلب التعويض، فلماذا لا يستجاب للطلبين معا، أو أن الهدف من ذلك ترديد "الموقف" الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي⁴؟ بينما خصوصية القانون المحدث للمحاكم الإدارية المغربية، وخطاب جلالته المغفور له

¹ - قرار عدد 298 في الملف الإداري عدد 1872/1/4 2001 في قضية زعبول حسن ومن معه ضد بوجمعة الشيفور ومن معه، وهو قرار غير منشور، وتعليقه الوارد أعلاه كان بمثابة استطراد فقط، ولا علاقة له بموضوع النزاع الذي تعلق بإقالة رئيس مجلس جماعي .

² - ونقصد به الحكم المشار إلى مراجعه في الهامش السابق.

³ - فضلا عن قرار المجلس الأعلى الذي أقر لأول مرة، حسب علمنا، لإمكانية الجمع بين الدعوتين.

⁴ - لم يبيح مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين طلبي الإلغاء والتعويض في عريضة دعوى واحدة إلا في ثلاثة قرارات صدرت عنه في 31 مارس 1911 (بلان وأركان وبيزي)، Blanc. Arogaing et Bézie وفيما بعد لم تصدر عنه قرارات مماثلة.

الحسن الثاني طيب الله ثراه، الذي يعد البذرة الأولى لإحداث تلك المحاكم¹، وكذا مختلف الخطب السامية لجلالة الملك محمد السادس نصره الله في عدة مناسبات، تهدف كلها إلى استكمال بناء دولة القانون، والحد من شطط الإدارة وتعسفها في حق المواطن الضعيف أمامها، بما تملكه من قوة وجبروت .

فإذا كان في الإمكان طلب فحص شرعية قرار إداري محصن بمرور أجل الطعن فيه، والحكم بالتعويض نتيجة عدم مشروعية ذلك القرار من دون إلغائه، أفليس من الأولى الحكم بذلك التعويض بعد إلغاء القرار المطعون فيه عندما يكون ذلك ممكناً، بالنظر إلى خصوصيات كل قضية على حدة من دون انتظار صيرورة حكم الإلغاء نهائياً؟.

وأما من يقول بأن المحكمة الإدارية اكتفت بالقول بإمكانية الجمع بين طلبي الإلغاء والتعويض في حكم واحد، مكتفية بالقول بأنه "لا يوجد ما يمنع الجمع، دون أن تبرر الأساس الذي يبرر هذا الجمع"، فنرد عليه بأن يقدم الأساس الذي يمنع ذلك الجمع، خاصة وأن المحكمة الإدارية بالرباط عللت حكمها بموجب قاعدة أصولية تجد سندها في عمق تاريخ الفقه الإسلامي وأصوله، وخاصة في المذهب المالكي، مذهب المغاربة منذ كان الإمام مالك رضي الله عنه ما زال يلقي دروسه بالمدينة المنورة، ألا وهي "المصلحة المرسلة": أو "الاستصلاح"².

كانت هذه أهم خصائص و أسس الدعوى الإدارية أمام القضاء الإداري إلا أن كل ماسبق يدفعنا للتساؤل عن الآليات المسطرية و الشكلية المعتمدة في رفع الدعوى الإدارية في المنازعات المتعلقة بالجماعات الترابية؟ وكيف يتفاعل معها القاضي الإداري المغربي؟ ذلك ما سنتطرق إليه من خلال محاور القسم الثاني.

¹ - أنظر خطاب المغفور له الحسن الثاني بتاريخ 8 ماي 1990.

² - عبد الله الإدريسي المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 7.

الباب الثاني: دور القضاء الإداري في ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية من خلال شكليات التقاضي

إذا كان القضاء ملزماً باحترام كل حق مقرر قانوناً لفائدة شخص أو جهة باعتباره مفروضاً على سائر المكلفين به ويقتضي احترام سائر الناس له، فإن الحقوق في هذه الحالة تستند في وجودها أساساً إلى القانون لأنه هو الذي ينظمها ويحميها¹، وهنا تكمن مكانة القضاء الإداري في حمايته للحقوق والحريات من خلال كيفية تعامله مع شكليات التقاضي بالتشدد أو المرونة خاصة وأن الأمر يتعلق في المجمل بقواعد قانونية منها ما هو ملزم وما هو مكمل.

إن شكليات رفع أية دعوى تعد ذات أهمية قصوى لأنها تحافظ على مصالح المتقاضين من جهة وعلى استقرار مصالح العامة من جهة أخرى، وإذا كانت هذه الشكليات من الناحية القانونية هامة للغاية فإن ربطها بما هو سوسيولوجي يزيد من أهميتها، ويفتح قنوات أكثر لفهم واقع ممارسة القضاة الإداريين ومدى إسهامهم في تكريس حماية الحق بما يضمن احترام القانون².

وتتضمن شكليات التقاضي المتعلقة بمنازعات الجماعات الترابية، شكليات عامة من المفترض توفرها في جميع الحالات سواء منها المتعلقة برفع الدعوى أو موضوع الطعن، كما أن هناك شكليات استثنائية وخاصة بمنازعات الجماعات الترابية، حيث يعتبر الوصل القانوني و المذكر الإخبارية الموجهة للجماعة الترابية، من أهم الاستثناءات التي تعرفها مسطرة التقاضي ضد هذه الأخير، حيث عرف تطبيق هذه الشروط مجموعة من الصعوبات و العراقيل التي اختلف في شأن التعامل معها كل من القضاء و الفقه بالمغرب ، كما تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى مجموعة من الصعوبات المسطرية كذلك و التي تواجه جهاز القضاء و الدفاع في تحديد بعض المؤسسات و الجماعات ذات الطابع الخاص و الإستثنائي، و هنا يطرح السؤال حول كيفية تفاعل القاضي الإداري مع هذه العناصر خاصة وأنه يكون مدعوا لفرض احترام القانون و ضمان حقوق المرتفقين والإدارة من خلال مواقفه المتعلقة بهذه الشكليات.

¹ - بناني محمد سعيد: القضاء بين الحق ودولة القانون ، دولة الحق بضمن سيادة القانون ، سلسلة الندوات والأيام الدراسية، المعهد العالي للقضاء، ص92.

² - عبد الواحد القرشي :القضاء الاداري ودولة الحق والقانون بالمغرب ، مرجع سابق، ص 21.

الفصل الأول: الشكليات المسطرية المطلوبة للتقاضي ضد الجماعات الترابية بالمغرب

لاشك أن إثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية يفتح الباب أمام المتضرر للجوء إلى القضاء لجبر الضرر الذي لحقه من جراء أعمالها غير المشروعة، بيد أن المشرع قيد المتضرر بإجراءات شكلية يتعين عليه إتباعها واحترامها قبل رفع دعواه أمام القضاء دون إهمال أو ترك لإحدى الشكليات المطلوبة قانونا تحت طائلة عدم قبول الدعوى شكلا في حالة عدم التزامه بها.

غير أن هذه الشكليات تعرف تشتتا بين النصوص القانونية والدوريات وهذا ما يخلق مجموعة من الصعوبات لدى كل المهتمين بهذا المجال كما أنه يطرح مجموعة من المشاكل على المستوى العملي والتطبيقي، فهناك إجراءات يشملها قانون المسطرة المدنية وأخرى واردة بالنصوص التنظيمية للجماعات الترابية، والبعض الآخر في القانون المنظم للمحاكم الإدارية بالمغرب، بالإضافة لمجموعة من الدوريات والمذكرات الوزارية التي تجعل من أمر ضبط هذه المسطرة يشكل هما وانشغالا كبيرا لكل المتدخلين في هذا النوع من المنازعات و يطرح أمامهم العديد من العراقيل و الصعاب.

كما أن تعدد المؤسسات والتغيرات التي طرأت بمقتضى القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، طرحت أكثر من علامة استفهام حول مجموعة من النقط التي سنتطرق إليها بعده بشكل مفصل، لإزالة اللبس و الغموض الذي قد يواجه كل مهتم و مشغل بهذا المجال، نذكر منها مسطرة مقاضاة مجموعة الجماعات و جماعة المشور والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، و تحديد الممثل القانوني لبعض الجماعات، خاصة بعد تغير علاقة هذه الأخيرة بجهاز السلطة، وقد وقفنا في هذا الإطار على مجموعة من الممارسات المسطرية التي كانت تتم على وجود صعوبات في التعامل مع الشكليات و الشروط المتعلقة بهذه المنازعات

فما هي إذن هذه الشكليات العامة والمشاركة بين جميع الدعاوي الإدارية؟ وما هي الشكليات الاستثنائية والتي تتفرد بها الجماعات الترابية؟ وما هو الإطار القانوني المنظم لها وكيف يتم تفعيلها بالشكل السليم؟ وما موقف القاضي الإداري منها؟

المبحث الأول: الشكليات المسطرية العامة والاستثنائية في منازعات الجماعات الترابية.

يحيل كل من القانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية وكذا القانون رقم 03-80 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية، على قواعد قانون المسطرة المدنية في تطبيقات مسطرة التقاضي أمام القضاء الإداري، وهكذا فقد نصت المادة 7 من قانون 90-41 على أنه "تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك، وهي تقريبا نفس الصياغة التي جاءت بها المادة 15 من قانون 03-80 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية بالمغرب¹.

إن تطبيق هذه المقتضيات المشار إليها أعلاه يطرح أكثر من تساؤل حول مدى اعتماد المغرب لمبدأ ازدواجية القضاء والقانون، خاصة بعد إحداث محاكم استئناف إدارية وترقب إحداث مجلس للدولة، مع ما يتطلبه ذلك من وجوب وضع قانون للمسطرة الإدارية².

إلا أن الشكل الحالي الذي تدبر به المنازعات الإدارية المتعلقة بالجماعات الترابية يؤكد على أن هناك شروطا عامة مشتركة يتوجب توفرها في المسطرة القضائية بالإضافة إلى شروط استثنائية وخصائص تتميز بها مسطرة التقاضي ضد الجماعات الترابية عن المسطرة المتبعة في الدعاوى الإدارية الأخرى.

المطلب الأول : الشروط العامة المتعلقة برفع الدعوى وموضوع الطعن

يحد الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية الشروط المتعلقة بالطاعن الذي يود مقاضاة الجماعات الترابية حيث أشار هذا الأخير (الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية) إلى أنه لا يصح التقاضي إلا ممن له الصفة، والأهلية، والمصلحة، لإثبات حقوقه، وبشأن القاضي تلقائيا انعدام الصفة أو الأهلية أو المصلحة أو الإذن بالتقاضي إن كان ضروريا وبذلك فإن هذه الشروط تعتبر من الركائز الهامة في تكوين مبدأ وفكرة

¹ - انظر المادة 07 من قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية والمادة 15 من قانون 03-80 المحدث للمحاكم الاستئنافية الإدارية

² - خالد صادق: القضاء الإداري بالمغرب بين تحقيق الازدواجية الهندسية في القضاء والقانون وتكريس مقومات المحاكمة العادلة ، مقال منشور بجريدة الانماء ، العدد 262 ، بتاريخ فاتح يونيو 2009 ص 4.

التقاضي وجعلت من النظام العام حيث يمكن للقاضي وللأطراف إثارتها في أي مرحلة من مراحل الدعوى ويترتب عن انعدامها عدم قبول الدعوى¹.

الفرع الأول: شرط الصفة

يمكن تعريف شرط الصفة بأنه السند القانوني الذي يمكن للمدعي بمقتضاه أن يطلب من المحكمة البث في جوهر النزاع²، وتمكن أهمية هذا الشرط في كونه يعتبر من قواعد النظام العام، إلا أن المشرع لم يربط على انعدام الصفة عدم قبول الدعوى مباشرة، بل إنه أوجب إنذار الطرف المعني في مدة محددة لتصحيح المسطرة، ولا يمكن التصريح بعدم قبول الدعوى لانعدام الصفة إلا إذا لم يبادر الطرف المعني بالاستجابة للإنذار المذكور³، والصفة إما أن تكون شخصية حينما يكون الطاعن شخصا طبيعيا وهو المحرك للدعوى، وقد تكتسب الصفة بواسطة مؤهل يقوم مقام الطاعن كالولي والوصي، أو تكتسب قانونا كالنائب الوكيل أو الغير، أما إذا كان الشخص شخصا معنويا كالإدارة أو الشركة أو الجمعية أو النقابة أو الجماعات الترابية فإن الصفة تستلزم إثبات التمثيلية القانونية لمن يتولى الدفاع باسمها أمام القضاء.

إن تعامل القاضي الإداري مع شرط الصفة يعرف نوعا من عدم الاستقرار إذ نجده في بعض الأحكام يتجه إلى إدماج شرط الصفة مع المصلحة خاصة في قضايا تجاوز السلطة التي تكفي فيها شرط المصلحة الشخصية والمباشرة مهما كانت صفة الطاعن بالنسبة للقرار المطعون فيه نظرا لكون دعوى الإلغاء دعوى موضوعية⁴، وقد صدرت في هذا الشأن مجموعة من الأحكام التي زكت هذا الطرح القائم على قبول دعوى

¹ - د. حسن صهيبي: القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 80، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، 2008، ص 266.

² - ادولف (ريولط): قانون المسطرة المدنية، في شروح وتعليق وتحيين ملين ادريس، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية، دار النشر المعرفة، ص 5.

³ - قرار المجلس الأعلى الغرفة المدنية، عدد 1982/2/28 ملف عدد 2790 منشور بمجلة المحاكم المغربية، عدد 46 نونبر - دجنبر 1986 ص 69، أشار إليه بونوار عبد الفتاح: قانون المسطرة المدنية، مطبعة النجاح الجديدة، 1998، ص 8.

⁴ - الحلابي ادريس: مسطرة التقاضي الإداري، الجزء الأول، سلسلة مواضيع الساعة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 12، ص 113.

الإلغاء إذا كان لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه مهما كانت صفته بالنسبة للقرار¹.

غير أن هذا التوجه المتسم بالمرونة لا يمكن الاعتماد عليه كمبدأ، إذ أن المحكمة الإدارية بمراكش عادت وأكدت على ضرورة توفر شرط الصفة ولم تكتفي بتوفر المصلحة لدى الطاعن، وقد جاء في الحكم عدد 67 بتاريخ 19 ماي 1999 ، وحيث لم تدل المدعية بما يثبت صفتها كعامله بمرفق من مرافق الدولة حسب ما يقتضيه الفصل الثامن من القانون المحدث للمحاكم الإدارية، ولكونها مصنفة بأحد أصناف العاملين بالتعاون الوطني، كما هم محدّدون في الفصلين الأول و الثاني من المرسوم 94-75- بتاريخ 26 يناير 1976 بمثابة النظام الأساسي لموظفي التعاون الوطني، ومن تم تعتبر المدعية غير ذات صفة في إقامة هذه الدعوى ويتعين بالتالي الحكم بعد قبولها².

ويجب أن تقام الدعوى في مواجهة ذي صفة في التقاضي أي ضد الجماعة الترابية في شخص ممثليها القانوني كالسيد الوالي عامل عمالة مركز الجهة أو الإقليم بالنسبة للجهات أو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمالات والأقاليم أو رئيس الجماعة ، بالنسبة للجماعات القروية والحضرية³، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، رقم 12 بتاريخ 19/09/2001 في الملف 01/2011 غ وجاء فيه لكن حيث يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها ذي مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه مهما كانت صفته بالنسبة للقرار. ح غ م.

حكم المحكمة الادارية بمراكش، عدد 195 بتاريخ 20/12/2000 ملف عدد 20001122 غ، وجاء فيه وحيث دفعت الإدارة بعدم قبول الطعن بعلّة أن الطاعن لاصفة له في تقديمه، لأن الأمر بالهدم المطلوب إلغاؤه لم يصدر في حقه، وإنما صدر في حق والده، لكن حيث إنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها ذي مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الاداري المطعون فيه، مهما كانت صفته بالنسبة للقرار المذكور وحيث إن الأمر بالهدم يتعلق بمنزل الطاعن فإنه بذلك قد اضر بمصلحته الشخصية والمباشرة الشيء الذي يكون معه الطاعن الحالي قد قدم من ذي صفة وممن له مصلحة ح غ م حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 95/93 بتاريخ 12/06/1996 في ملف عدد 96/56 حكم منشور بمجلة المحاكم الإدارية، العدد 01 ، منشورات وزارة العدل 2001 ، سلسلة الدلائل والدراسات القضائية، ص 431.

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 67 بتاريخ 19 ماي 1999 ملف عدد 98/135 غ ح غ م، انظر كذلك حكم المحكمة الادارية باكادير، بتاريخ 27/07/1995 عدد 95/22 غ ، منشور بمجلة الاشعاع ، عدد 13 ص 198، أشار إليهما عبد الواحد القرشي ، كتاب القضاء الاداري ودولة الحق والقانون بالمغرب، مطبعة الجديدة بالدار البيضاء، سنة 2009 ، ص 27 .

³ - انظر كل من المادة 48 من القانون رقم 08-17 المغير والمتمم بموجبه القانون 00. 78 المتعلق بالميثاق الجماعي والمادة 41 من القانون رقم 00. 79 المتعلق بتنظيم العمالات والاقاليم وكذلك المادة 56 من القانون رقم 96. 47 المتعلق بالجهات، و تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات

بعض المحاكم الإدارية بالمغرب تقبل البث في دعاوى معيبة شكلاً، حيث يتم رفع الدعاوى تارة ضد المجلس الجماعي في شخص رئيسه وتارة ضد رئيس المجلس الجماعي مباشرة بدل رفعها ضد الجماعة الحضرية أو القروية في شخص رئيسها، كما تنص على ذلك المادة 515 من قانون المسطرة المدنية، ويرجع سبب هذا الموقف في اعتقادنا لعدم قدرة القاضي الإداري على التمييز بين الجماعة الحضرية أو القروية والمجلس الجماعي كجهاز تداولي يتولى تدبير شؤون الجماعة خلال فترة انتداب محددة ولا يتوفر على الأهلية في التقاضي المتوفرة في الجماعة الترابية، إن القاضي الإداري مطالب في مثل هذه الحالات بإثارة انعدام الصفة تلقائياً وإنذار الطرف المعني وبتصحيح المسطرة في أجل يحدده تحت طائلة عدم قبول، كمثال على هذا التوجه الخاطئ نورد حكم إدارية مكناس رقم 2001/12/24 الصادر بتاريخ 2001/12/27 في الملف رقم 12-2001/75 ش بين السيد زين العابدين و بين المجلس البلدي مولاي علي الشريف في شخص رئيسه وجاء فيه "وحيث إن الطالب يرمي إلى الحكم على المجلس البلدي المدعى عليه بأدائه لفائدة المدعي مبلغ.. "وقضى في منطوق الحكم " بأداء المجلس البلدي لمولاي علي الشريف لفائدة مبلغ.... قيمة التعويض عن التنقل والتكوين" وقد تبنت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش نفس الموقف الخاطئ بقبول صيغة معيبة في رفع الدعوى ضد الجماعات الحضرية والقروية كما يتضح من خلال القرار الصادر عنها بتاريخ 2009/03/12 في الملف عدد 3341-07-7 بين المجلس الجماعي لمدينة مراكش في شخص رئيسه، وبين شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات في شخص ممثليها القانوني، والقاضي " بإلغاء الحكم المستأنف والحكم تصدياً على المجلس الجماعي لمراكش بأدائه للمستأنف مبلغ...¹ وعموماً تعتبر هذه الحالات من الإشكاليات المسطرية المهمة التي سنتطرق لها بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا القسم.

الترابية الصادرة سنة 2015 قد وحدت التمثيل القانوني للجماعات الترابية في شخص رؤسائها للمزيد من التفاصيل أنظر الجدول المتعلق بتسليم الوصول القانونية بعده.

¹ - د محمد باهي: رفع الدعوى ضد المجلس الجماعي بدل الجماعة والحكم بقبولها أمام المحاكم الإدارية خطأ مادي أم خطأ في المفاهيم؟ مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 94 . 95 شتنبر - دجنبر 2010 ص ص 61، - 60.

الفرع الثاني: شرط المصلحة

المصلحة هي الفائدة التي تعود على المدعي من دعواه، وتتجلى في حماية الحق أو اقتضائه أو الاستيثاق له أو الحصول على ترضية مادية¹، كما عرفها البعض في إطار القضاء الإداري وخاصة دعوى الإلغاء بأنها تلك الرابطة بين الطاعن والقرار المطعون فيه²، ويفترض في المصلحة أن تكون قانونية أي لا تخالف النظام العام وتستند على حق أو مركز قانوني يكون الغرض من الدعوى حمايته، كما يشترط أن تكون الدعوى شخصية أي تتعلق بالطالب نفسه لا بشخص آخر، واستثناءا تقبل الدعوى ولو أقيمت من شخص ليست له فيها مصلحة شخصية أو مباشرة إذا كان في مركز قانوني يؤهله لذلك³، و يجوز أن تكون مجرد مصلحة محتملة أو أدبية كما أنه يمكن أن تتحقق للجماعات والهيئات وللساكنة في منطقة معينة⁴، وعليه فإن القاضي الإداري يكون مطالبا بالتأكد من توفر المواصفات التالية:

1) أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة

ويعني هذا أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، سواء كانت هذه المصلحة مادية أو معنوية⁵، بشكل تميزه عن أي طاعن آخر، وإذا كانت المحكمة الإدارية بمكناس اعتبرت: " أن دعوى الإلغاء هي دعوى تندمج فيها المصلحة والصفة ولا يشترط في رافعها أن يكون صاحب حق"⁶، انسجاما وما أكدته المجلس الأعلى بأن " دعوى الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة ليست دعوى بين خصوم، ولكنها دعوى ضد مقرر إداري بقصد التوصل إلى إلغائه"⁷،

¹ - عبد الحميد اخريف كتاب محاضرات في القانون القضائي الخاص طبعة جديدة ومزينة سنة 2001. 2002 ص 193-194.

² - Mohamed AMINE Ben Abdellah: Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir édition littoral 1961 P 65.

³ - عبد الوهاب المريني: كتاب دروس في القانون القضائي الخاص المغربي، مكتبة دار السلام ، الرباط طبعة 2007 ص 128.

⁴ - محمد الأعرج: المنازعات الإدارية والدستورية في تطبيقات القضاء المغربي، م م إ م ت ، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 83 سنة 2013، ص 35.

⁵ - انظر الاطراسي توفيق والمولودي حسن: شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة من خلال الاجتهاد القضائي المغربي والمقارن، رسالة نهاية التدريب المعهد العالي للقضاء، الرباط السنة 2002-2004 ص: 101، غير منشور

⁶ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 21-12-2000 عدد 29-2000 وارد بنفس المرجع السابق ص 25

⁷ - قرار المجلس الأعلى ، عدد 4 بتاريخ 21-11-1969 ، الشركة الفلاحية الميكجا/ وزارة الفلاحة والداخلية والمالية أورده زعيم إبراهيم مرجع سابق ص 131.

إلا أن المجلس الأعلى في قرار لا حق لم يسر على هذا المنهج واشتراط ضرورة توفر المصلحة المباشرة، وهو ما جاء في قراره : "إن توفر المصلحة في دعوى الإلغاء مرهون بتأثير القرار المطعون فيه على المركز القانوني للطالب، والمقرر المطعون فيه قضى بترقية الطاعن إلى السلم 11 فلا مصلحة للطاعن فيه"¹، ولم تحد المحكمة الإدارية بمراكش عن هذا التوجه حيث جاء في حكمها: " لكن حيث يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها ذا مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه مهما كانت صفتها بالنسبة للقرار المطعون فيه"²، وهكذا يتضح أنه إذا كانت مصلحة غير مباشرة في الهدف من الطعن فإنه لا يقبل.

2) يجب أن تكون المصلحة جماعية بالنسبة للأشخاص الطاعنين

صرحت الغرفة الإدارية في قرارها الصادر بتاريخ 02 مارس 1964 في قضية الجامعة الوطنية لنقابات الناقلين الطرقيين، أن الطعن الذي تقدمت به هذه الجامعة الصادرة عن لجنة النقل بسبب سماحها لبعض المؤسسات المتخصصة بالاستفادة من رخصة النقل بناء على ظهير 27 دجنبر 1935 بناء على أن الجامعة الوطنية ليست لها مصلحة مباشرة، وبالتالي لا يحق لها أن تتحرك نيابة عن الناقلين المعنيين مباشرة بتلك الرخصة الخاصة بالنقل.

ولتوضيح شرط المصلحة الجماعية نورد أحد الأحكام المتعلقة بمجموعة من الطلبة رفض مدير الحي الجامعي إعادة تسجيلهم بالحي و جاء فيه "وحيث إن كان يشترط لقبول دعوى الإلغاء في المقررات الإدارية رفع الدعوى في حالة قانونية يؤثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيرا مباشرا سواء بالتعديل أو الإلغاء، مع توفر شرط المصلحة الجماعية... وحيث إن لكل من الطاعنين وضعية قانونية خاصة دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار بعدم إعادة تسجيلهم الشيء الذي يتعين معه التصريح بعدم قبول الدعوى"³.

غير أنه إذا كان التعليل المعتمد عليه في هذا الحكم هو اختلاف وضعيات الطاعنين، ولذلك لم يتم قبول طعنهم إلا بتوفر شرط المصلحة الجماعية، فيجب ملاحظة

¹ - قرار المجلس الأعلى، بتاريخ 18/02/1999 ملف رقم 95/300، بالنشرة الإخبارية للمجلس الأعلى العدد 67 سنة 2000، ص 21،

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 62 بتاريخ 16/05/2001، ملف عدد 123 / 2000، غ منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 62 بتاريخ 16/05/2001، ملف عدد 123 / 2000، غ منشور.

أن الطاعنين تقدموا بالطعن بواسطة دفاعهم ضد قرارات رفض إعادة تسجيلهم بصفاتهم أفرادا ليسوا جماعة.

إن التعليل الذي كان من الممكن أن يعتمد عليه عدم القبول، هو عدم إمكانية الطعن في عدة قرارات إدارية في مقال واحد من دون الإشارة إلى توفر شرط المصلحة الجماعية، لأن لكل فرد مصلحة في التصريح بإلغاء قرار طرده، وفي هذا الصدد أكدت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء أن " عدم وجود سند مشترك يخول تقديم دعوى مشتركة بين الطاعنين بالإلغاء يؤدي إلى عدم قبول الدعوى"¹.

ومن المهم الإشارة إلى أن مسألة تقرير توفر المصلحة من عدمها هي مسألة تتدرج في إطار السلطة التقديرية للمحكمة، وهو ما يتيح للقضاء الإداري إمكانية كبرى إذا ما اتضح له أن حقا أساسيا قد تم خرقه في التعامل مع شرط المصلحة، بشكل يضمن الحقوق أكثر ما يضمن الاحترام الدقيق للشكليات.

ويتساءل البعض²، حول ما إذا انتهت المصلحة بعد تقييد الدعوى بفعل سحب المقرر المطعون فيه، يرى الأستاذ مرغيني أن القضاء المغربي يتشدد في ضرورة توافر شرط المصلحة ابتداء واستمرار حتى صدور الحكم، إلا أنه مع ذلك فإن تشدده ذاك لا يطرح صعوبات على المستوى العملي إذ أورده الأستاذ أمين محمد بن عبد الله أنه خلال عشر سنوات، لم يتم التصريح بعدم قبول أي طلب إلغاء بناء على عدم توافر شرط المصلحة³.

وبذلك تكمن أهمية دور القضاء الإداري في حمايته للحقوق والحريات وفي اعتماد لآليات التقاضي كوسيلة لتدعيم دولة الحق والقانون التي تعتبر لبنة أساسية في تكريس الحكامة على كل من المستوى الوطني و الترابي⁴.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 465 بتاريخ 2000/11/22 ، العدد 40 ص 302 البوعيسي الحسن،

كرونولوجيا الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة، 2002، ص 131

² - مرغيني محمد المبادئ العامة للقانون الإداري الطبعة 04، مكتبة الطالب، الرباط 1984 ص 423

³ - Mohamed Amine BEN Andellah : Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir édition littoral ، op، cit، p 66.

⁴ - voir : Hassan OUZANNI CHAHDI « Le juge administratif et les droits de l'homme in : 1994-2004 dix ans de jurisprudence des tribunaux administratifs au Maroc , actes de la journée d'études organisée par le REMALD et la faculté des s.j .e .s de Salé le 23 Avril 2004 Rabat , REMALD , N 47- pp 7-20.

الفرع الثالث: شرط الأهلية

يقصد بالأهلية من الناحية المسطرية صلاحية الشخص لأن يرفع الدعوى أو أن اترفع ضده ومبدئيا لا تقبل دعوى من غير ذي أهلية اداء كاملة، وبذلك يجب أن ترفع الدعوى من طرف شخص قانوني له أهلية مدنية لممارسة حقوقه المدنية، والأهلية نوعان ذاتية للشخص الطبيعي عند بلوغه 18 سنة كاملة ومعنوية بالنسبة لمجموعات الأشخاص كالجمعيات والشركات والأحزاب والجماعات الترابية¹، كما أن هذا الشخص المعنوي يكون مطالبا بأن يثبت تكوينه القانوني المتعلق بتنظيم مختلف أنواعه².

كانت هذه أهم الشروط الشكلية المتعلقة برفع الدعوى فماذا إذن عن الشروط المتعلقة بموضوع الطعن ؟ ذلك ما سنتطرق له بالتحليل من خلال الفرع الموالي

الفرع الرابع : الشكليات المتعلقة بموضوع الطعن

يجب التمييز في هذا الإطار بين الشكليات المتعلقة بموضوع الطعن بالنسبة لكل من دعوى الالغاء ودعوى القضاء الشامل، فإذا كان موضوع الطعن بالنسبة لدعوى التعويض (القضاء الشامل) يتمحور حول الأعمال المادية التي تمارسها الإدارة الترابية في إطار الاختصاص الموضوعي الذي تشير إليه المادة 08 من القانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية عند توفر العناصر الثلاثة لقيام مسؤولية الإدارة الترابية (خطأ - ضرر - علاقة سببية)³، فإن دعوى الالغاء المنصبة على القرارات المتعلقة بتدبير الشأن الترابي قد جاءت عامة وغير محددة كما هو عليه الحال بالنسبة لدعوى التعويض وعليه فإن الطعن في الالغاء في قرارات الجماعات الترابية يتطلب توفر مجموعة من العناصر الشكلية في هذا القرار كأن يكون قرارا مؤثرا في المركز القانوني للطاعن *décision faisant grief* وبالتالي لا يمكن قبول الطعن ضد الأعمال التمهيدية والتحضير *actes préparatoires* كراي لجنة أو إنذار⁴، كما أنه لا تقبل الطعون إلا ضد القرارات الإدارية التنفيذية وهذا ما ذهب إليه المجلس الأعلى (محكمة النقض) في إحدى قراراته وجاء فيه " لا يقبل الطعن ضد مجرد أعمال تحضيرية لأنها لا تؤثر

¹ - د حسن صهيبي: القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 80 ص 266.

² - عبد القادر باينة،: تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء 1988، ص 31.

³ - للمزيد من التفاصيل يرجى مراجعة ما سبق وإن تطرقنا إليه خلال مناقشتنا لنقطة المسؤولية الإدارية والشروط المتعلقة بها.

⁴ - خطابي المصطفى: القانون الإداري والعلوم الإدارية، الطبعة 3 ، مطبعة النجاح الجديدة، 1995، ص 220.

في الوضع القانوني للطاعن ويحتفظ بحق رفع الدعوى بعد أن يصبح القرار نهائياً"،¹ كما أنه لا يقبل الطعن ضد الاقتراحات الإدارية والاستثمارات المقدمة من اللجان ، كاللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء²، بالإضافة إلى الإنذارات والإشعارات فهي أيضاً لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء لكونها هي الأخرى لا تمس الوضع القانوني للطاعن.

وهذا ما أكدته إدارية مراكش من خلال حكمها الذي جاء فيه " أن إشعار المجلس البلدي للمعني بالأمر بالكف عن استعمال آلات الخشب داخل اجل 15 يوما من تاريخ توصله بالإشعار تحت طائلة اتخاذ الإجراءات القانونية في حقه، لا يقبل الطعن بالإلغاء لأنه مجرد عمل تحضيرى لا يؤثر في الوضعية القانونية للطاعن، مع حفص حق الطاعن في إقامة دعوى عند صدور قرار نهائي في الموضوع³، إلا أن إدارية مراكش عادت واعتبرت الإشعار الصادر عن رئيس مجلس بلدية المنارة القاضي بتغيير نشاطه المهني داخل اجل 15 يوما تحت طائلة إفراغه من المحل الذي يزاول فيه نشاطه المهني، اعتبر قرارا إداريا تنفيذيا ومؤثرا في الوضعية القانونية وقابلا للطعن بالإلغاء⁴، وهو موقف يحسب لإدارية مراكش لأن القاضي الاداري عمل على تأكيد إمكانية الطعن في كل قرار يمس بالوضع القانوني للمعني، بالإضافة إلى حماية الحقوق والحريات التي تعتبر حرية التجارة واحدة من المقومات الهامة في حماية النشاط الاقتصادي، وعليه فبالإضافة إلى كل ما سبق فإن التبليغات والشهادات الإدارية والدوريات والمنشورات تعتبر كلها تصرفات تحضيرية غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الاداري، أما بالنسبة لدعوى التعويض (القضاء الشامل) فإن موضوع الضرر المادي الذي تحكم على أساسه المحكمة بالتعويض يجب أن يكون الضرر محققا وأن يمس بوضعية مشروعة و أن يكون من الممكن تقويمه نقدا.

كانت هذه أهم الشكليات المتعلقة برفع الدعوى وموضوع الطعن فماذا اذا كانت الشكليات المتعلقة بخصائص المسطرة المتعلقة بمقاضاة الجماعات الترابية هذا ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي.

¹ - انظر قرار المجلس الأعلى ، الصادر بتاريخ 9 يونيو 1971 ، منشور بمجلة قضاء المجلس الاعلى، العدد 4، ص149

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 51 بتاريخ 1999/21 ، ملف عدد 88/89 ، حكم غير منشور .

³ - حكم إدارية مراكش، عدد 12 بتاريخ 2000/2/12، ملف عدد 1999/101 غ ح غ م .

⁴ - حكم إدارية مراكش ، عدد 151 بتاريخ 2000/10/11 ، ملف عدد 2000/90 ح غ م

المطلب الثاني: الشكليات والشروط المتعلقة بمسطرة التقاضي في منازعات

الجماعات الترابية

تتميز مسطرة مقاضاة الجماعات الترابية بمجموعة من الخصائص الشكلية التي تمتاز بها فهي مسطرة كتابية تواجيهية وتفتيشية، كما أنها تتطلب احترام شرط الدعوى الموازية وقواعد الاختصاص النوعي و المحلي، و تكمن أهمية هذه الشكليات و الشروط في كونها تعتبر من العناصر الأساسية لسير الدعوى القضائية بشكل سليم، و محاط بكافة الضمانات و الحقوق التي يكون القاضي الإداري من أول المطالبين بالساهرين على احترامها و توفيرها في كافة مراحل الدعوى القضائية، فما هو إذا موقف المشرع و الفقه من هذه الشكليات و الشروط؟ و كيف تعامل معها القاضي الإداري بمناسبة بثه في المنازعات المعروضة عليه؟ ذلك ما سنتطرق إليه بالتحليل من خلال المحاور التالية .

الفرع الأول: مسطرة كتابية

ترفع القضايا أمام المحاكم الإدارية بمقال مكتوب يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب،¹ ويعتبر مبدأ كتابة المرافعات من أهم القواعد التي يسير عليها القضاء، خاصة أمام المحاكم الإدارية، بل وحتى قبل أن يعدل الفصل 45 من قانون المسطرة المدنية الخاص بالإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية، والذي كان ينص على مبدأ شفوية المرافعات فقد كانت الدعوى تسير وفق مبدأ المسطرة الكتابية بالنسبة للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية كلما كانت طرفا في الدعوى، والسبب في ذلك هو أن إدارات الدولة والجماعات الترابية خصوصا، تعتبر هيئات منظمة بشكل يحكم عملها التعامل بالأوراق والمذكرات والمراسلات حينما تكون طرفا في الدعوى، بحيث يمثل شرط الكتابة ضمانا أساسية للمتقاضين، إذ ستمكن هذه المسطرة الهيئة القضائية من دراسة ملف القضية المعروضة على أنظارها بشكل جدي بحيث أن الأوراق والمستندات الكتابية تعتبر من أنجع وسائل الإثبات².

لقد أكدت المادة 45 من قانون المسطرة المدنية، على أن المحاكم الابتدائية تطبق قواعد المسطرة الكتابية كما هو الشأن بالنسبة لمحاكم الاستئناف، ولا تطبق المسطرة

¹ - انظر المادة 3 من القانون 41/90 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب

² - خالد صادق: منازعات التحصيل الضريبي أمام القاضي الإداري المغربي، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2007/2008، ص 37.

الشفوية إلا في قضايا تهم المحكمة الابتدائية العادية، وتختص فيها ابتدائيا وانتهائيا كقضايا النفقة والطلاق والتطليق- والقضايا الاجتماعية قضايا استيفاء ومراجعة وجبية الكراء- قضايا الحالة المدنية¹، إلا أنه ومع ذلك فإن القضاء لا يمانع في تقديم ملاحظات ودفعات شفوية متى طلب منه أحد المتقاضين ذلك².

تجدر الإشارة إلى ضرورة إدخال كل من المساعد القضائي في الدعوى كلما كانت تهدف هذه الأخيرة إلى مطالبة جماعة محلية بمستحققات مالية كما كانت تشير إلى ذلك المادة 38 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وقد عوضت هذه المادة مقتضيات الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية³، كما أن المادة 3 من القانون 41،90 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب قد ألزمت الأشخاص المعنوية والطبيعية والخاصة بالاستعانة بمحام للدفاع عن مصالحهم ورفع الدعاوى القضائية على أن يتم ذلك بمقال مكتوب يحترم ويتوفر على المعلومات الواجب توفرها في المقال والمشار إليها في المادة 32 من قانون المسطرة المدنية، وكانت الجماعات المحلية تدافع عن مصالحها أمام القضاء إما بواسطة محام تبرم معه اتفاقية أو بواسطة الوكيل القضائي للمملكة⁴، أو مصالح الشؤون القانونية والمنازعات التابعة للجماعات الترابية بواسطة أحد الموظفين التابعين لهذه المصلحة⁵، بعد أن يتم تزويده بانتداب خاص

¹ - أنظر المادة 45 من قانون المسطرة المدنية.

² - محمد مرزاق عبد الرحمان ابليلا: المنازعات الجنائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، ص 234.

³ - تجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، التي صدرت سنة 2015 قد أشارت إلى مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية، كطرف مدخل وجوبا كلما كانت الدعوى تهدف إلى مطالبة الجماعة الترابية بتعويض أو دين، للمزيد من المعلومات بخصوص هذه النقطة يرجى مراجعة التفاصيل المتعلقة بهذه المؤسسة، في الجزء الذي خصصناه لوسائل دفاع الجماعات الترابية عن مصالحها أمام القضاء، في المبحث الأخير من هذا الباب الأول.

⁴ - ينص الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية : على أنه كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب ولا الاملاك المغربية وجب إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة وبالتالي فقد كان بإمكان الجماعات الترابية أن تطلب من الوكيل القضائي متابعة الدعوى بعد أن تزوده بالوثائق الضرورية وانتداب خاص بملف الدعوى (لابد من التمييز في هذا الإطار بين مؤسسة الوكالة القضائية للمملكة كمؤسسة تابعة لوزارة المالية، و مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية كجهاز محدث على مستوى وزارة الداخلية يهتم فقط بمنازعات الجماعات الترابية)

⁵ - كان المساعد القضائي للجماعات المحلية يمارس اختصاصه بالدفاع عن هذه الأخيرة بمقتضى المادة 38 من القانون رقم 08 . 45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه المؤسسات والتغييرات التي طالتها يرجى مراجعة المبحث الأخير من هذا الباب الأول.

لذلك طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية¹، وبذلك فإن الجماعات الترابية شأنها شأن الأشخاص المعنوية العامة كانت غير ملزمة بالاستعانة بمحام للدفاع عن حقوقها أمام القضاء الإداري، ولها في ذلك أن تختار واحدة من وسائل الدفاع المشار إليها أعلاه إلا أن هذا الوضع قد خلق نوعا من التنافس بين هذه الأطراف، بالإضافة إلى الجدل الفقهي الكبير حول الأحقية في الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية، و هي النقطة التي سنأتي على تفصيلها و حسم المواقف فيها خلال مناقشتنا لوسائل دفاع الجماعات الترابية في المبحث الثاني من القسم الثاني.

الفرع الثاني: مسطرة تواجيهية

يقصد بالمسطرة التواجيهية ذلك التبادل في المذكرات والتعقيبات بين أطراف الدعوى في مختلف أطوار ومراحل سريان الدعوى أمام المحكمة إلى أن يقفل الملف بصدر أمر بالتخلي وتحديد الجلسة التي سيتم فيها إصدار الحكم، ولذلك نجد أن الأحكام الصادرة عن مختلف المحاكم في الدعاوى المتعلقة بمنازعات الجماعات الترابية، تشير في حيثياتها إلى التزامها بهذه المسطرة أي المسطرة التواجيهية ومن الأمثلة على ذلك الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة بتاريخ 2004/06/22 في الملف رقم 2003/427 وجاء فيه " بناء على المقال الافتتاحي الذي تقدمت به المدعية بواسطة نائبها...." وبناء على مذكرة المستنتجات حول البحث التي تقدم بها المدعي بواسطة نائبه.... وبناء على المذكرة الجوابية بعد جلسة البحث التي تقدم بها رئيس المجلس البلدي بواسطة نائبه.

وهذا ما يؤكد كذلك الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة رقم 2003/29 في الملف عدد 2002/98 غ بتاريخ 2003/03/06 وجاء فيه " بناء على المقال المسجل.... يعرض فيه الطاعن بواسطة نائبه أن السيد رئيس المجلس البلدي لمدينة الناظور اصدر قرارا " وبناء على المذكرة الجوابية التي تقدم بها المجلس البلدي المطلوب في الطعن " بناء على المنداة على الطرفين ومن ينوب عنهما.

يتأسس الطابع التواجيهي في مسطرة التقاضي ضد الجماعات الترابية، في الاطلاع على مختلف الوثائق والمستندات التي يتكون منها ملف الدعوى ما دام أن القانون يسمح

قرار السيد وزير الداخلية رقم 03 بتاريخ 13 مارس 2009 المتعلق بالمساعد القضائي للمملكة منشور بالدليل القانوني للجماعات المحلية من 459 الموقع الالكتروني للجريدة الرسمية للجماعات المحلية www.bocd.gov.ma

¹ - ذ حميد ولد لبلاد: تدبير المنازعات من طرف الإدارة من وجهة نظر القاضي الاداري، عرض القي خلال الندوة المنظمة من طرف وزارة الداخلية بعنوان " تدبير المنازعات الإدارية " يومي 20 و 21 اكتوبر 2011.

للمتقاضين بالاطلاع لدى كتابة الضبط بالمحكمة المختصة على مستندات الدعوى، حتى يتمكنوا من إعداد المذكرات الجوابية و التعقيبية الضرورية، بحيث يجوز للجماعة الترابية مدعية أو مدعي عليها، كما الغير المتقاضي مدعيا أو مدعى عليه، الاطلاع على كافة المستندات والأوراق المودعة في ملف المنازعات دون مواجهتهما بقاعدة الالتزام بالسر المهني¹، وتعتبر المسطرة التواجهية إحدى الضمانات الأساسية التي تجعل الأطراف المتنازعة في وضعية متكافئة أمام العدالة، لكننا نبدي في هذا الإطار تخوفنا من عدم توفر هذه الضمانة خصوصا في إطار الإحالات التي تتم من طرف جهاز السلطة على القضاء في إطار القضاء الإستعجالي و التي تبث فيها المحكمة الإدارية داخل أجل 48 ساعة و بدون استدعاء الأطراف².

الفرع الثالث: مسطرة تفتيشية

تمكن المسطرة التفتيشية أطراف الدعوى من تسيير وتتبع الإجراءات عن طريق تبادل المذكرات، فالتقاضي في هذه الحالة هو قاض مقرر، إذ يتدخل في نهاية الدعوى بعد أن يكون قناعاته انطلاقا من مذكرات الأطراف ونتائج البحوث والخبرات، ليقرر في موضوع المنازعة³.

إن الدور التقليدي للقاضي والمتمثل في إصدار الأحكام أصبح متجاوزا لأن الضرورة تفرض أن يقوم هذا الأخير بدور ايجابي في سير الدعوى، خاصة في القضايا التي تكتسي أهمية كبرى، كالمنازعات التي تكون الجماعات الترابية طرفا فيها، فالتقاضي يتدخل لينظم المسطرة باستدعاء الأطراف للإجابة على المذكرات ودفعات الطرف الآخر، وإليه يرجع أمر اختيار الوقت المناسب لتبادل المذكرات ووقت توقف هذا التبادل، كما أن للقاضي إمكانية تقديم مساعدات مهمة للمتقاضين عن طريق

¹ - يطلع أعضاء الخلايا القانونية الجهوية المنتدبون من طرف الخازن العام للمملكة المكلفون بتتبع الملفات المتعلقة بتحصيل الديون العمومية المعروضة أمام مختلف محاكم المملكة بمهمة الاطلاع على كل الوثائق والمستندات بل و الحصول على نسخ منها وذلك حتى يتمكنوا من إعداد مذكرات جوابية لفائدة الخزينة العامة وتتضمن بطاقة الانتداب التي يتوفر عليها أعضاء الخلايا القانونية الجهوية عبارة " ينتدب الخازن العام للمملكة السيد لدى جميع محاكم المملكة لحضور الجلسات المتعلقة بالمنازعات في التحصيل وكذلك الاضطلاع على الملفات والحصول على الوثائق المتعلقة بنفس المنازعة، و تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يمنع الجماعات الترابية كذلك أن تزود أحد موظفيها بانتداب خاص عن طريق بطائق خاصة بالانتداب تمكنهم من ولوج المحاكم و الحصول على الوثائق و المذكرات من الملفات الراجعة أمام محاكم المملكة.

² - أنظر بهذا الخصوص ما سبق و أن أشرنا إليه في المحور المتعلق باختصاصات القضاء الإستعجالي في إطار القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية.

³ - محمد مرزاق وعبد الرحمن ابليل: المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 235.

استدعائهم لاستكمال شكليات مذكراتهم، كما يمكنه الأمر بأي إجراء للتحقيق من بحث أو خبرة متى رأى ذلك ضروريا¹.

الفرع الرابع: شرط انعدام الدعوى الموازية

إن إلغاء قرار إداري معين تترتب عليه نتائج تؤثر على وضعية طالب الإلغاء، بالإضافة إلى تأثيرها على وضعيات أشخاص آخرين، أو على المصلحة العامة، ولهذا فقد أحاط المشروع دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة بكثير من الشروط منها أنه لا يمكن قبولها، إذا كان في وسع رافعها المطالبة بحقوقه لدى المحاكم الأخرى أو عن طريق دعوى أخرى أمام نفس المحكمة.

وهذا ما نصت عليه الفقرة السادسة من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية: " لا يقبل طلب الإلغاء الموجه ضد القرارات الإدارية إذا كانت في استطاعة من يعينهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية"، وهي نفس العبارات الواردة بالفصل 14 من ظهير 1957 المحدث للمجلس الأعلى، وهو ما أكدته أيضا الفقرة الأخيرة من المادة 23 من قانون 90،41 المحدث للمحاكم الإدارية... " لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريقة الطعن العادي أمام القضاء الشامل"، وقد نتج عن قاعدة عدم قبول دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلا بانعدام الدعوى الموازية، توزيع الاختصاص بين قضاء الإلغاء والقضاء الشامل².

وقد ميز البعض في شروط قبول دعوى الإلغاء بين شروط شكلية وشروط موضوعية³، واعتبروا أن الشروط المتعلقة بالطاعن أو المسطرة أو الآجال هي شروط شكلية يؤدي عدم احترامها إلى عدم التمهيص في جوهر القضية، في حين اعتبر شرط انعدام الدعوى الموازية شرطا موضوعيا يقتصر أثره على توجيه الدعوى نحو مسالك القضاء الشامل أو عدم القبول.

ويدعونا هذا التمييز إلى إبداء الملاحظات الآتية:

¹ - انظر المادة 334 من قانون المسطرة المدنية المغربي.

² - يشو ميمون: المحاكم الإدارية أي مولود جديد المحاكم الإدارية ودولة القانون " منشورات جامعة القاضي عياض، مراكش 1995 ص 18

³ - عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب، مرجع سابق، ص 46.

1- إن اعتبار شرط انعدام الدعوى الموازية شرطا شكليا يؤدي من طرف المحكمة إلى التصريح بعدم قبول النظر في الدعوى في حالة وجود دعوى موازية، أما إذا تم اعتباره شرطا موضوعيا فإنه يؤدي إلى التصريح بقبول الدعوى ورفض الطعن.

2- إذا تم اعتبار شرط انعدام الدعوى الموازية شرطا شكليا فيجب إثارته قبل كل دفع أو دفاع في الجوهر تطبيقا لمقتضيات الفصل 49 من قانون المسطرة المدنية وإلا فلا يستمع إلى دفعه.

غير أن هذه النتيجة غير ذات أهمية كبرى، إذا علمنا أن شرط انعدام الدعوى الموازية هو شرط من النظام العام ويمكن إثارته طيلة مراحل الدعوى سواء من طرف المحكمة أو الأطراف¹.

3- إن الفقرة السادسة من الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية، وأيضا الفقرة الأخيرة من المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية، كانت عبارتها دقيقة عندما استعملت عبارة " لا يقبل" التي تحيل إلى عدم قبول الطعن ولم تستعمل عبارة " ترفض" التي تحيل إلى رفض الطعن، والمحكمة عندما تصرح برفض الطعن أو الدعوى فإنها تكون منطقيا قد قبلته. ومن جهة أخرى فإن لهذا التمييز أثره على التطبيقات القضائية خاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص.

وإذا كان للقضاء الإداري ارتباط وثيق بحماية الحقوق والحريات، فإن الأخذ بشرط انعدام الدعوى الموازية وتبعاً لذلك انتقال أطراف النزاع إلى القضاء الشامل بدوره فيه تكريس دولة الحق والقانون، نظرا لما توفره طبيعة هذه الدعوى من إمكانيات كبيرة لكل من جهاز القضاء و المتقاضين².

وجاء في قرار للمجلس الأعلى في هذا السياق أن " ... القرارات الصادرة عن اللجنة الإدارية المكلفة بدراسة الملف المتعلق بأراضي الدولة ذات الصبغة الفلاحية، وإن كانت قرارات إدارية قابلة للطعن عن طريق دعوى الإلغاء بسبب الشطط في استعمال

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 275 صادر بتاريخ 10/08/1989، قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 16، ص 101.

² - قرار المجلس الأعلى، عدد 148 صادر بتاريخ 08/06/1989، قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 4 ص 126

السلطة إلا أن قابلية هذا الطعن مشروطة بعدم وجود دعوى موازية طبقا لما ورد الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية"¹.

كما أكد المجلس الأعلى أيضا أن " عدم وجود دعوى موازية أمام القضاء الشامل شرط أساسي لقبول دعوى الإلغاء... وبالتالي فإن الاعتداء المادي الصادر عن العامل يختص به القضاء العادي"².

إن المجلس الأعلى لا يتردد في التصريح بعدم قبول الطعن : " الموجه ضد القرارات الإدارية إذا كان في استطاعة من يعينهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية.

كما أن المنازعات المتعلقة بتنفيذ العقود المبرمة مع الإدارة يرجع حق النظر فيها للمحكمة ذات القضاء الكامل...مما يجعل دعوى الإلغاء غير مقبولة..."³.

ولقد عملت المحاكم الإدارية على إتباع نفس ما سار عليه اجتهاد المجلس الأعلى سابقا وهي بذلك تساهم في التطبيق السليم للنصوص التشريعية.

وجاء في حكم للمحكمة الإدارية بمكناس في الموضوع و جاء فيه"إن الادعاء بكون القرار الضمني لرئيس المجلس البلدي بفتح محل متعلق بالمخبرة قصد توسيع نشاطها من شأنه إلحاق مضر ناتجة عن التزامات الجوار، وعلى فرض وجود القرار المذكور، فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة استنادا على أن المخبرة ألحقت أضرارا بالجيران لأن بإمكانهم أن يرفعوا دعوى في إطار القضاء الشامل طبقا للفصل 91 من قانون الالتزامات والعقود لطلب رفع مضر الجوار أو التعويض عنها حسب الأحوال"⁴.

¹ - قرار المجلس الأعلى عدد 7 صادر بتاريخ 19/10/1989 قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 42-43 ص 224 انظر أيضا قرار المجلس الأعلى عدد 161 صادر بتاريخ 21/12/1961 أشار إليه زعيم إبراهيم: مرجع سابق، ص 104.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 98/75 صادر بتاريخ 31/12/1998، أورده البوعيسي الحسن ، مرجع سابق ص 229، عن مجلة المحاكم المغربية عدد 82 ص 201.

³ - Miaille Michel : L'Etat de droit comme paradigme in annuaire 2 de l'Afrique du nord CNRS Edition Paris 1997 p 31.

⁴ - مرسوم عدد 59-92-2 في 18 جمادي الأولى 1414 الموافق لـ 03 نونبر 1993 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4229 صادر بتاريخ 17/11/1993 بخصوص المحاكم الإدارية والمرسوم المتعلق بتحديد اختصاص محاكم الاستئناف الإدارية.

الفرع الخامس: الشكليات المتعلقة بقواعد الاختصاص

مبدئياً يوجد نوعان من الاختصاص هما الاختصاص النوعي والاختصاص المحلي، وقد نظم قانون إحداث المحاكم الإدارية قواعدهما في المواد من 8 إلى 19، حيث حددت اختصاص المحاكم الإدارية، والمحكمة الإدارية بالرباط، والمجلس الأعلى بالإضافة إلى المادتين، الخامسة والسادسة من قانون إحداث محاكم الاستئناف الإدارية رقم 80 . 03.

الفقرة الأولى: الاختصاص المحلي

ويقصد به أن كل محكمة مختصة بالقضايا الإدارية التي تقع بدائرة نفوذها الترابي، أي تلك التي صدرت بها القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء أو موطن الطاعن حسب ما أشارت إليه المادة العاشرة، ولقد حددت المناطق التابعة لدائرة كل محكمة بموجب مرسوم¹، سواء بالنسبة للمحاكم الإدارية أو لمحاكم الاستئناف الإدارية. وفي هذا الإطار نورد إحدى القضايا المتعلقة بأحد الطاعنين الذي يقطن بمدينة مراكش والذي تقدم أمام المحكمة الإدارية بها قصد إلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس البلدي لجماعة تنتشنا التي توجد بمدينة وارزازات والتي تقع ضمن الاختصاص الترابي لمحكمة أكادير.

وبعد أن أثار رئيس المجلس البلدي الدفع بعدم الاختصاص المحلي، صرحت المحكمة بما يلي: " حيث دفع المدعى عليه بعدم اختصاص هذه المحكمة محلياً، لكن حيث إنه طبقاً للمادة العاشرة من قانون 41/90 المنظم للمحاكم الإدارية، فإن للطاعن الخيار في رفع طلب الإلغاء إما إلى المحكمة الإدارية التي يوجد في دائرتها موطنه، وإما أمام المحكمة الإدارية التي صدر القرار بدائرة اختصاصها...يبقى الدفع غير قائم على أساس²

غير أن نفس المحكمة لم تستقر على هذا الرأي حيث صرحت بعدم القبول وأعطت لمسألة الخيار الواردة في المادة العاشرة تفسيراً يوحى بأنه نادراً ما يتم قبول ذلك

¹ - حكم المحكمة الابتدائية بمراكش، عدد 11 بتاريخ 10 فبراير 1999، ملف عدد 197/1997 غ م

² - تنص المادة العاشرة من قانون 41-90 على أنه : " تطبق أمام المحكمة الإدارية قواعد الاختصاص المحلي المنصوص عليها في الفصل 27 وما يليه إلى الفصل 30 من قانون المسطرة المدنية، ما لم ينص على خلاف ذلك في هذا القانون أو في نصوص أخرى خاصة واستثناء من ذلك ترفع طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلى المحكمة الإدارية التي يوجد موطن طالب الإلغاء داخل دائرة اختصاصها أو التي صدر القرار بدائرة اختصاصها

وبصفة استثنائية¹ ، ويتضح ذلك من خلال قضية تقدم فيها الطاعن الذي يقطن بمدينة مراكش ضد قرار باشا مدينة ورزازات حيث صرحت المحكمة الإدارية بمراكش بعدم الاختصاص على اعتبار أن الطعن يجب أن يوجه أمام المحكمة الإدارية، باكادير وأنه لا يقبل إلا استثناء أمام المحكمة الإدارية بمراكش².

ومن المهم الإشارة في هذا العدد أن ما تضمنته المادة العاشرة بخصوص إمكانية تقدم الطاعن أمام المحكمة التي يتواجد بها موطنه يجب أن تبقى إمكانية متاحة، لكن إما في الحالة التي يتم فيها تبليغ الطاعن بهذا الموطن بالقرار أو إدلائه بشهادة تفيد إقامته إبان اتخاذ القرار الإداري المطعون فيه، حتى لا يتم تغيير قواعد الاختصاص باستعمال مقتضيات هذه المادة.

ومن جهة أخرى نشير أنه لا يمكن إثارة قواعد الاختصاص المحلي إلا في مرحلة الابتدائية بخلاف قواعد الاختصاص النوعي التي تعتبر من القواعد المتعلقة بالنظام العام³.

الفقرة الثانية: قواعد الاختصاص النوعي

إن قواعد الاختصاص النوعي لا يمكن الاتفاق على مخالفتها سواء كان هذا الاختصاص منعقدا للمحاكم الإدارية وفق المادة 8 أو للمحكمة الإدارية بالرباط وفق ما تنص عليه المادة 11 من قانون إحداث المحاكم الإدارية أو أمام المجلس الأعلى (محكمة النقض) وفق ما تنص عليه المادة التاسعة من نفس القانون المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب 41.90⁴.

لقد نصت المادة 8: على أنه "تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة..."

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 10 بتاريخ 1999/09/29، ملف عدد 1999/81، ح غ م .

² - تنص المادة 12 من قانون إحداث محاكم الاستئناف الإدارية 03-80 على أنه : تعتبر القواعد المتعلقة بالاختصاص النوعي من قبيل النظام العام، ولأطراف أن يدفعوا بعدم الاختصاص النوعي في جميع مراحل إجراءات الدعوى، وعلى الجهة المعروضة عليها القضية أن تثبته تلقائيا

³ - تجدر الإشارة إلى أن مشروع قانون المسطرة المدنية الجديدة لم يعد يعتبر قواعد الاختصاص النوعي في النظام العام.

⁴ - للمزيد من التفاصيل، أنظر المواد 8-9-11 من القانون 41.90 ، المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب.

وقد وجد هذا النص تطبيقات له نورد بعضها حيث صرحت المحكمة الإدارية بمراكش مثلاً بأن.. "الاختصاص النوعي يعد من النظام العام، من ثم فهو يثار تلقائياً وإن النزاعات الناشئة عن مطالبة الجماعة للمدعين بأداء واجبات الكراء هي نزاعات تتعلق بأداء واجبات الكراء التي هي عنصر من عناصر عقد الكراء الرابط بين الطرفين، وهو ليس بعقد إداري لعدم توفر شروط ومواصفات هذا العقد مما يبقى معه عقداً عادياً"¹. وتطبيقاً لمقتضيات المادة التاسعة التي تنص على أنه "استثناء من أحكام المادة السابقة يظل المجلس الأعلى مختصاً بالبت ابتدائياً وانتهائياً في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة ب:

- المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول.

- قرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

وتبعاً لذلك قضت المحكمة الإدارية بمراكش بعدم اختصاصها نوعياً : " لأن قرار إعلان المنفعة العامة يتم بمرسوم يتخذ باقتراح من الوزير المعني بالأمر ويوقع من طرفه بالعطف عن الوزير الأول، فإن مشروع المرسوم المطلوب إلغاؤه يعتبر صادراً عن الوزير الأول... وحيث تنص المادة التاسعة من قانون 90-41². إن قواعد الاختصاص النوعي تكتسي أهمية بالغة ويكون من المهم إبداء بعض الملاحظات حولها.

تنص المادة 13 من قانون إحداث المحاكم الإدارية على أنه: " إذا أثير دفع بعدم الاختصاص النوعي أمام جهة قضائية أو إدارية وجب عليها أن تبت فيها بحكم مستقل ولا يجوز لها أن تضمنه في الموضوع.

وللأطراف أن يستأنفوا الحكم المتعلق بالاختصاص النوعي أياً كانت الجهة القضائية الصادرة عنها أمام المجلس الأعلى الذي يجب عليه أن يبت في الأمر داخل أجل ثلاثين يوماً يبتدئ من تسلم كتابة الضبط به لملف الاستئناف.

إن المادة 12 من قانون إحداث محاكم الاستئناف الإدارية 03-80 أقيمت على اختصاص المجلس الأعلى المشار إليه بالمادة 13 من قانون 90-41 حيث نصت

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 116 بتاريخ 2000/07/12 ملف عدد 1999/76 حكم غير منشور .

² - حكم المحكمة الادارية بمراكش، عدد 113 بتاريخ 2000/07/05، ملف عدد 1999/147 ، ح غ م .

على أنه:" تبقى مقتضيات المادة 13 من القانون 90-41 المحدث بموجبه محاكم إدارية سارية المفعول في شأن استئناف الأحكام الصادرة في موضوع الاختصاص النوعي، وبحيل المجلس الأعلى الملف بعد البت فيه إلى المحكمة المختصة"

إن الدفع يكون القرار الإداري المطعون فيه ليس قرارا إداريا يعتبر دفعا بعدم القبول وليس دفعها بعدم الاختصاص ومن تم فلا يحتاج إلى إصدار حكم مستقل¹.

تنص المادة 5 على أنه:" تختص محاكم الاستئناف الإدارية بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة" وبالتالي فلم تبقى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى هي المختصة، حيث نسخت المقتضيات المتعلقة بذلك بموجب المادة 20 من قانون إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، وأُتيحت إمكانية الطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى وفق ما نصت عليه المادة 20: "وتكون القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية قابلة للطعن أمام المجلس الأعلى، ما عدا القرارات الصادرة في المنازعات الانتخابية، وكذا في تقدير شرعية القرارات الإدارية، ويحدد أجل الطعن بالنقض في ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.

المطلب الثالث: الشرط الاستثنائي المتعلق بالوصل القانوني والمذكرة الإخبارية

يشير الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية المغربي إلى شكلية الإذن بالتقاضي كشرط استثنائي في بعض المنازعات، وهو الإجراء الذي تنظمه النصوص التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية وتسمية بالوصل القانوني، كما أن هذه النصوص تتحدث عن المذكرة الإخبارية كإجراء مرافق لطلب الوصل فما هي مميزات هذه الإجراءات؟ وما هي أهم المستجدات القانونية المتعلقة بها و التي جاءت في النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية؟ و كيف تعامل القاضي الإداري مع هذه الشكليات؟ ذلك ما سنتطرق إليه بالتحليل من خلال المحاور الموالية.

الفرع الأول: الوصل القانوني لمقاضاة الجماعات الترابية

ألزم المشرع المغربي المتقاضين ضد الجماعات الترابية بضرورة الحصول على الوصل القانوني لقبول الدعوى القضائية الموجهة ضد هذه الأخيرة، تحت طائلة عدم القبول، ويستمد هذا الشرط الاستثنائي أساسه الشرعي من الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية حيث تنص على أن، القاضي يثير تلقائيا انعدام الصفة أو الأهلية أو

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، عدد 2002/15 بتاريخ 2002/02/14 ملف 2001/40 غ منشور بمجلة المحاكم الإدارية، العدد 2 مرجع سابق ، ص ص ، 283-290.

المصلحة أو الإذن بالتقاضي إن كان ضروريا¹، وقد كان تنظيم هذا الإجراء في كل من المادة 48 من القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي والمادة 41 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمليات والأقاليم وكذلك المادة 56 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات²، إلا أنه بعد صدور القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية أصبح تنظيم هذا الإجراء منصوصا عليه في كل من المادتين 265\267 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 و المادتين 209\211 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمليات والأقاليم رقم 112.14 بالإضافة إلى المادتين 239\241 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14³، وقد رتب المواد المشار إليها أعلاه ، على عدم طلب الحصول على الوصل القانوني عدم قبول الدعوى، وهو التوجه الذي سار عليه القضاء الإداري وكرسه من خلال مجموعة من الأحكام والقرارات في الموضوع ، فقد صدر عن المحكمة الإدارية باكادير في هذا الإطار الحكم ، عدد 2008/196 في الملف عدد 2008/023 غ بتاريخ 2008/07/17 وجاء فيه " لا يمكن قبول الطعن في القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الجماعي دون الإدلاء بالوصل بالتقاضي المنصوص عليه في المادة 48 من الميثاق الجماعي⁴، وهو نفس توجه إدارية الدار البيضاء في حكمها عدد 6/11/23 بتاريخ 2011/08/11 حيث أشار إلى أنه " لا يمكن تحت طائلة عدم القبول رفع دعوى التعويض ضد الجماعة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد اخبر

¹ - انظر الفصل 1 من قانون المسطرة المدنية.

² - انظر كل من المادة 48 من القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي والمادة 41 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمليات والأقاليم وكذلك المادة 56 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات.

³ - أنظر القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015\06\23.

⁴ - حكم منشور بمجلة الحقوق المغربية ، فقه المنازعات الإدارية العدد الثاني، لسنة 2012 ص 261. انظر حكم إدارية أكادير عدد 2008/194 في الملف عدد 2008 /093 غ بتاريخ 2008/07/16 ، نفس المرجع السابق، ص 257.

من قبل الجماعة، من جهة ووجه إلى الوالي أو عامل العمالة أو الأقاليم التابعة له الجماعة مذكرة تتضمن أسباب شكايته ومن جهة ثانية ¹.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن كل من المادة 48 من القانون رقم 17.08 المغير بموجبه القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي والمادة 41 من القانون رقم 00.79 المتعلق بتنظيم العمالات و الأقاليم كانتا قد أوردتا عبارة " لا يمكن تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة رفع دعوى الشطط .." بينما كان المشرع يشير في المادة 56 من القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات لعبارة " لا يمكن تحت طائلة البطلان إقامة دعوى...." إن استعمال كلمة البطلان في هذه المادة لم يكن مناسباً لكون مفهوم البطلان كجزء يفرض إما نتيجة تخلف ركن من أركان العقد، أو نتيجة لاختلال ركن من أركانه، كعدم مشروعية الباعث أو عدم مشروعية المحل، أو بموجب نص قانوني يقرر بطلان التصرف على الرغم من توافر أركان انعقاده، لذلك نعتقد أن عبارة عدم القبول هي الأنسب خاصة أن القضاء يقضي في أحكامه وقراراته بعدم القبول شكلاً إذا اختلت أو لم تتوفر إحدى الشروط الشكلية، أو الرفض موضوعاً إذا لم يقتنع القاضي بمشروعية طلبات رافع الدعوى، ولذلك فإن هذا الإجراء المتعلق بالوصل القانوني من بين تلك الإجراءات الضرورية التي يترتب عن تخلفها عدم قبول الدعوى شكلاً، و هذا ما دفع المشرع إلى تصويب هذا الخطأ من خلال توحيد عبارة تحت طائلة عدم القبول في كل من المادتين 267/265 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 و المادتين 209/211 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14 بالإضافة إلى المادتين 241\239 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14².

الفرع الثاني: " شرط توجيه مذكرة إخبارية للجماعة الترابية ومذكرة تمهيدية لطلب

الوصل إلى العامل أو الوالي

إن الدعوى الموجهة ضد الجماعة الترابية مقيدة بإجراءين سابقين يتعين على المدعي سلوكهما قبل اللجوء إلى القضاء، ويتعلق الأمر بإخبار الجماعة الترابية، ثم

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 6/11/23 بتاريخ 2011/08/11، منشور بمجلة الحقوق المغربية ،فقه المنازعات الإدارية، العدد الثاني لسنة 2012، ص 256.

² - أنظر مقتضيات هذه المواد المتعلقة بالقوانين التنظيمية للجهات و الجماعات الترابية الأخرى، منشورة بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015\06\23 .

توجيه مذكرة إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم التابعة له الجماعة، تتضمن موضوع وأسباب شكايته مقابل وصل، مع الإشارة أن المشرع لم يحدد الطريقة التي يتم بها هذا الإخبار، فقد جرت العادة أن يتم إخبار الجماعة الترابية عن طريق تقديم مذكرة على غرار تلك التي توجه إلى جهاز السلطة عند طلب الوصل فإذا كان هذا الأخير (الوصل القانوني)، يعتبر إجراء جوهريا لاستكمال الشروط الإجرائية والمسطرية لرفع الدعوى فإن الإجراء المتعلق بإخبار الجماعة الترابية قد عرف نوعا من الارتباك في تنظيمه من طرف المشرع، فإذا كانت المادة 41 من القانون المنظم للعمليات والأقاليم رقم 79.00 قد أشارت بشكل مباشر إلزامية وضرة إخبار مجلس العمالة أو الأقاليم بنية الأطراف في مقاضاتها فإن المادة 48 من لميثاق الجماعي رقم 17.08 قد أشارت إلى إلزامية إخبار رئيس الجماعة الحضرية أو القروية عند رفع دعوى الإلغاء كما هو مشار إليه في الفقرة الثانية من هذه المادة ، إلا أن الفقرة الثالثة التي تتحدث عن دعوى التعويض (القضاء الشامل) لم تشر إلى هذا الإجراء وبذلك نعتقد بأن المتقاضين ضد الجماعات الحضرية والقروية في إطار دعوى التعويض غير ملزمين بإخبار الجماعة.

كما أن المادة 56 من القانون 96 . 47 المتعلق بالجهات لم تكن تشير تماما إلى هذا الإجراء ، إلا أنه بعد صدور القوانين التنظيمية الجديدة للجهات و الجماعات الترابية الأخرى فقد عملت هذه الأخيرة على توحيد الرؤية بحيث أنها أصبحت تشير بشكل مباشر إلى ضرورة إخبار رئيس الجماعة الترابية بمذكرة في الموضوع عند رفع دعوى الإلغاء ضد هذه الجماعات الترابية، أما بالنسبة لقضايا مطالبة الجماعات الترابية بدين أو تعويض (القضاء الشامل) فقد أعفى المشرع المدعي من هذا الإجراء¹.

ونعتقد بأن تعامل القضاء مع هذه النقطة يجب أن يكون بمرونة كبيرة في هذا المجال، خاصة وأن الجانب العملي يؤكد على أن عملية إخبار الجماعة الترابية وإن لم تتم من طرف المطالب، فإن الجهاز المكلف بتسليم الوصل يصدر في نفس تاريخ صدور الوصل رسالة موجهة إلى رئيس الجماعة يخبره فيها بحديثات الطلب، ونسخة من المذكرة ويطلب منه إيضاح مواقفه بخصوص إمكانية الدخول في حل حبي ، ولهذا نعتقد أنه من

¹ - راجع المادتين 265-267 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 و المادتين 211-209 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمليات والأقاليم رقم 112.14 بالإضافة إلى المادتين 241-239 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 منشورة بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23\06\2015.

الأفيد عدم التشدد في التعامل مع هذه النقطة، وقد تأكدت وجهة نظرنا بقرار صادر مؤخرا عن محكمة النقض تحت عدد 596 في الملف الإداري عدد 2015/3/4/1593 بتاريخ 2016/04/28 و هو قرار كنت أعتقد بأنه سينيهي تضارب المواقف بخصوص هذه النقطة في مختلف المحاكم الإدارية بالمملكة، كما سنشير إليه بعده ، و جاء في هذا القرار " إذا كان المطلوب في الطعن لم يتم بإخبار رئيس المجلس الجماعي بعزمه مقاضاته، فإن إقرار هذا الإجراء المسطري كان يهدف تمكين طرفي المنازعة من محاولة إيجاد حل حبي للنزاع، قبل اللجوء إلى القضاء ولا يعتبر بمثابة وصل للتقاضي، كما هو الشأن بالنسبة لسلطة الوصاية ، إذ لا معنى أن يتوقف حق اللجوء إلى القضاء على إذن أو إخبار قبلي لشخص هو طرف في الخصومة¹، إلا أن محكمة النقض قد عادت و تراجعت عن هذا التوجه، من خلال تأكيدها على ضرورة إخبار الجماعة بموضوع الدعوى، قبل رفعها من خلال قرارها رقم 1/483 بتاريخ 2018/05/03 في الملف رقم 2016/1/4/3269 ، في قضية محمد تزياط و من معه ضد الجماعة الحضرية لسلا، وجاء فيه "إن عدم قيام المطلوب في النقض بإخبار الجماعة بموضوعها قبل رفع الدعوى ، يجعل دعواه معيبة شكلا، رغم استصداره الوصل عن تقديمه شكاية من عامل العمالة طبقا لمقتضيات المادة 48 من القانون 78.00، و أن محكمة الاستئناف الإدارية لما قبلتها رغم ذلك، بتأييدها للحكم المستأنف فإنها تكون قد خرقت القانون و عللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه مما يعرضه للنقض".²

فكيف إذا كانت مواقف القاضي الإداري المغربي في هذه الجزئية التي تطرح تساؤلات تتعلق بما إذا كان توجيه المذكرة إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم يغني عن إخبار الجماعة أم أن الإجراءين متلازمان؟ ثم هل إجراء الإخبار يسبق المذكرة أم العكس صحيحا؟ وفي الحالتين ما هو الجزاء المترتب عن ذلك؟

نذكر بداية أن توجيه المذكرة إلى جهاز السلطة المتمثل في الوالي أو العامل كان

¹ -قرار محكمة النقض عدد 596 في الملف الإداري عدد 2015/3/4/1593 بتاريخ 2016/04/28 قرار منشور مجلة نشرة قرارات محكمة النقض الغرفة الإدارية عدد 30 ص 100.

² - قرار محكمة النقض رقم 1/483 بتاريخ 2018/05/03 في الملف رقم 2016/1/4/3269 منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات، 2016-2017-2018، ص 117.

منصوصا عليه في الفصل 43 من ظهير شنتبر 1976 الملغى، أما إخبار الجماعة فيعتبر من المستجدات التي أضيفت بمقتضى قانون 78.00، وبالتالي فإن الإجابة على التساؤلات السالفة تدفعنا إلى البحث عن الهدف الأساسي الذي من أجله استحدث المشرع الإجراء المتعلق بالإخبار.

يمكن القول إن تقرير هذا الإجراء لا يخرج عن رغبة المشرع في جعل رئيس المجلس الجماعي على بينة من نوع وحجم النزاع المثار من طرف صاحب الشأن، بشكل يساهم في فتح قناة للحوار من أجل الوصول إلى حل في إطار ودي قبل طرق باب القضاء¹.

والحقيقة أنه إذا كان المشرع قد راهن على هذا الإجراء المتعلق بإخبار الجماعة قصد حل النزاع بشكل ودي فإن الإخلال به قد خلق تضاربا في المواقف و العمل القضائي، فإذا كانت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش قد اعتبرت أن عدم احترام هذا الإجراء لا يؤثر في سلامة الدعوى، وفق ما تؤكد إحدى حيثيات قرارها الصادر بتاريخ 2007/12/25 والذي جاء فيه "... وحيث باستقراء مقتضيات المادة 48 من الميثاق الجماعي يتبين إن الغاية التي استهدفها المشرع من سن الفقرة المستند عليها هي جعل رئيس المجلس الجماعي المعني بالأمر على بينة من نوع وحجم النزاع المثار من طرف صاحب الشأن وتمكينه عند الاقتضاء من بحث إمكانية حله بالطرق الودية.

وحيث إنه بالرجوع إلى وثائق الملف ولاسيما المراسلات المتبادلة بين الطرفين ابتداء من 2002/11/26 بخصوص العيوب التي يدعي المجلس الجماعي أنها شابت الصفة، وما أعقب ذلك من اجتماعات من الجهات المعنية وما أنجز بشأنها من محاضر، يتبين أن رئيس المجلس الجماعي كان عالما بموضوع النزاع وأسبابه، ومن ثم فإن اغفل مراسلته من لدن المستأنف عليها قبل رفع الأمر إلى القضاء لا يعيب الدعوى ولا يؤثر على سلامتها، خاصة وأن مصالحه لم تتضرر من جراء ذلك²، إلا أن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط كان لها موقف مخالف، حيث اعتبرت أن هذا الإجراء جوهري يترتب عن الإخلال به عدم قبول الدعوى، حيث جاء في قرارها الصادر

1- حسن الزتوني: إشكالية مقاضاة الجماعات الترابية أمام القضاء الإداري، مجلة القضاء الإداري، العدد الثاني الطبعة الأولى 2013 ص 53.

2- قرار محكمة الاستئناف بمراكش، رقم 352 صادر عن الغرفة الأولى بمحكمة الاستئناف بمراكش، بتاريخ 2007/12/25 ملف عدد 05/568، منشور في الموقع الإلكتروني، www.adalejustice.gov.ma

بتاريخ 2010/04/14 ما يلي: " لكن حيث إن مقتضيات المادة 48 من الميثاق الجماعي تقتضي تحت طائلة عدم القبول أنه في حالة رفع دعوى التعويض أو الشطط في استعمال السلطة ضد الجماعة أو ضد جهازها التنفيذي، يستلزم ضرورة سلوك المسطرة الإدارية السابقة، وذلك بضرورة إخبار الجماعة وتوجيه مذكرة للعامل أو والي الإقليم التابعة له الجماعة¹، طبقا للمقتضيات القانونية أعلاه، وحيث في نازلة الحال فالتأثير من أوراق الملف أن الطاعنة وجهت طلبا إلى الوالي قصد إخباره بإقامة الدعوى المؤرخ في 2006/11/28 وتوصل به الوالي بتاريخ 2006/12/4 هذا الكتاب مرفق بمذكرته التأكيدية المؤشر عليها بتاريخ 2008/2/8 علما أن هذا الإجراء ثم بعد رفع مقاله إلى المحكمة الإدارية بتاريخ 2005/11/4، وذلك حسب تأشير كتابة الضبط، وحيث إن تقديم طلبات الوصول وإخبار الجماعة تعتبر إجراءات شكلية جوهرية تكون سابقة لرفع المطالبة بالحق، مما يبقى طلب المستأنفة أمام المحكمة دون احترام شكليات المادة 48 أعلاه غير مقبول وإن الإجراء بعد تقديم الطلب لا يترتب عنه أي أثر وبالتالي يبقى السبب المعتمد في هذا الصدد غير جدير بالاعتبار، والحكم المستأنف لما نحى ذلك المنحى كان صائبا وواجب التأييد².

أما بخصوص أي إجراء يسبق الآخر، يمكن القول بأنه على الرغم من أن المادة 48 توحى بأن إجراء إخبار الجماعة يسبق تقديم المذكرة إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم، فإن القضاء الإداري ركز على الغاية من الإجراء وأضفى عليه نوع من المرونة في سبيل تبسيط الإجراءات على المتقاضى وهو موقف جدير بالتأييد، فلا يعقل أن يتم الحكم بعدم قبول الدعوى لمجرد أن إجراء الإخبار لاحقا على تقديم المذكرة خلافا لما ورد في نص المادة 48، وتبعا لذلك قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها الصادر بتاريخ 2006/12/2 ما يلي: "...وحيث إنه خلافا لما تمسك به نائب الجماعة الحضرية بالدار البيضاء من خرق مقتضيات الفصل 48 من الميثاق الجماعي، فإن

¹ - تجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى قد جاءت بنفس صيغة وجوب سلوك هذا الإجراء بالنسبة لدعاوى الإلغاء (تجاوز السلطة) من خلال التخصيص على أنه "لا يمكن تحت طائلة عدم القبول رفع دعوى تجاوز السلطة...إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس الجماعة الترابية" وذلك بمقتضى المادة 239 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات و المادة 209 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم و المادة 265 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - القرار عدد 653 المؤرخ في 2010/4/14 ملف، عدد 5/07/391، منشور بالمجلة المغربية للدراسات والاستشارة القانونية، العدد الأول 2011، ص 322.

الثابت من الوثائق أن الطاعنة تقدمت برسالة موجهة إلى الوالي مؤشر عليها بمكتب الضبط بتاريخ 23 يونيو 2005 وأن هذه الرسالة الأخيرة وإن جاءت لاحقة لتاريخ تقديم عريضة الطعن بيوم واحد، فإن الغاية تحققت مادام أن الجماعة لم تبد أي استعداد لحل النزاع بشكل حبي خلال إجراءات التقاضي وبذلك يكون الدفع عديم الأساس وينبغي رده...¹.

في الواقع الأمر، إن المذكرة التمهيدية التي ألزم المشرع المغربي المتنازعين مع الجماعات الترابية توجيهها لجهاز السلطة، تفرض علينا طرح تساؤلات أولها يتعلق بما إذا كانت هذه المذكرة التي يصر المشرع على تكريسها ترقى إلى مرتبة التظلم الإداري؟ ثانيا ما هو الجزاء الذي رتبته عن عدم احترام هذه المسطرة، ثالثا ما هي الطبيعة القانونية لهذا الإجراء.

بخصوص التساؤل الأول نذكر بداية أن التظلم الإداري هو الذي يتقدم به صاحب الشأن أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، حيث يسمى بالتظلم الاستعطافي أو أمام الجهة الرئاسية التي تعلو مصدر القرار وهو ما يسمى بالتظلم الرئاسي، والهدف الأساس من التظلم الإداري هو دفع الإدارة إلى التراجع عن قرارها إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله. الحقيقة أنه إذا قبلنا جدلا أن المذكرة التي توجه إلى الجماعة الترابية يمكن أن تشكل تظلما استعطافيا مما يتيح إمكانية مراجعة هذه الأخيرة، لقرارها سواء بالسحب أو التعديل أو الإلغاء بطبيعة الحال أن يتم ذلك داخل أجل الطعن الذي هو 60 يوما²، حيث بعد هذا الأجل يصبح القرار نهائيا، بشكل يساهم في حل الكثير من المنازعات في إطار ودي دون تدخل من القضاء، فإنه بالنسبة للمذكرة الموجهة إلى جهاز السلطة يبدو أنها محل نظر، حيث لا يمكن أن تشكل والحالة هذه تظلما رئاسيا على اعتبار أن جهاز السلطة لا يعتبر سلطة رئاسية بالنسبة لرئيس المجلس الجماعي على الرغم من أنها تمارس وصاية عليه.

¹ - حكم رقم 2005/5/6 بتاريخ 2006/10/2، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 75، 2007، ص، 181.

² - لما كان من المستقر عليه فقها وقضاء تطبيقا لنظرية سحب القرارات الإدارية أن الإدارة إنما تملك سلطة سحب قراراتها الفردية المشوبة بعيب عدم المشروعية خلال أجل الإلغاء، وهو ستون يوما من تاريخ إصدارها، وإلا فبانقضاء هذا الميعاد سيصبح القرار مولدا لحق مكتسب لفائدة المعني بالأمر فيما تضمنه القرار " قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، رقم 170 بتاريخ 2006/4/16 7/5/227 منشور في الموقع الالكتروني، www.adala.justice.gov.ma

وفي هذا السياق جاء في أحد حيثيات القرار الصادر عن محكمة النقض (المجلس الأعلى سابقا) بتاريخ 1982/4/16 ما يلي: "...إن العامل ووزير الداخلية لا يعدان سلطة أعلى بالنسبة لرئيس المجلس البلدي، كما أن الشكاية الموجهة إلى عامل الإقليم أو وزير الداخلية لا تقوم مقام التظلم الإداري حسب مرسوم الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية¹، وهو ما أكدته في قرار آخر صادر بتاريخ 1985/1/3 الذي جاء في أحد حيثياته ما يلي: "...لئن كان لوزير الداخلية وصاية على المجالس الجماعية التي تعتبر أجهزة منتخبة، فإن وزير الداخلية لا يكون بالنسبة لها سلطة رئاسية²، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية قد غيرت حتى دور جهاز السلطة من جهاز وصاية إلى جهاز مراقبة قبلية يحيل على القضاء الإداري كل الاختلالات التي قد يقف عليها جهاز السلطة (الوالي أو العامل) في تدبير شؤون الجماعات الترابية و قد عزز دستور المملكة المغربية لسنة 2011 هذا التوجه بتأكيد على ضرورة تكريس مبادئ التدبير الحر لهذه الجماعات الترابية.

كانت هذه أهم الشروط الشكلية المتعلقة بمنازعات الجماعات الترابية أمام القضاء الإداري، إلا أن شرط الوصل القانوني يعتبر من أهم هذه الشروط التي أثير حولها نقاش فقهي كبير، حيث اعتبرها البعض عقبة في وجه تكريس دولة الحق والقانون، وهو التوجيه الذي لا نتفق تماما مع أنصاره، كما أن هذا الإجراء المتعلق بالوصل يخلق مجموعة من الصعوبات في تطبيقه حيث أن طبيعة عملنا في هذا الميدان مكننا من الوقوف على مجموعة من الاختلالات في التطبيق وفهم هذا الإجراء لذلك سنخصص المبحث الموالي لتحديد الإطار القانوني لتسليم الوصل.

المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لتسليم الوصول القانونية لمقاضاة

الجماعات الترابية

يعتبر حق التقاضي من الحقوق المكفولة قانونا للجماعات الترابية والاعيار من المتعاملين معها على حد سواء، ولذلك عمل المشروع المغربي على تنظيم هذا المجال، بهدف تدبير هذا القطاع بالشكل الذي يحفظ لجميع الأطراف حقوقهم بشكل متساو³، إلا

¹ - قرار رقم 109 صادر بتاريخ 16 ابريل 1982 أشار إليه أحمد أجعون م س، ص ، 129.

² - احمد أجعون نفس المرجع السابق ص 130.

³ - علال سليكة: مسطرة التقاضي ضد المجالس الجماعية: المادة 48 من الميثاق الجماعي، مجلة رسالة الجماعات المحلية، عدد 13، ابريل يونيو 2005 ص 3.

أن النصوص القانونية المنظمة لإجراء تسليم الوصول القانونية، يخلق بعض الصعوبات كما أن هذه الوصول تخلف آثار جد مهمة ومؤثرة على سير الدعوى نظرا لارتباطها بمجموعة من الآجال ، وتجدر الإشارة إلى أن جهاز السلطة المتمثل في السادة الولاية عمال عمالات مراكز الجهات و عمال العمالات و الأقاليم الأخرى غير مطالبين بالإجراء المتعلق بالوصل القانوني لمقاضاة الجماعات الترابية في إطار ممارستهم لاختصاصاتهم الجديدة المتمثلة في المراقبة الإدارية و إحالة كل خلل أو خروج عن المشروعية من طرف المجلس أو أعضائه على القضاء الإداري و هذا ما سبق و أن أكدته محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في قرارها عدد 265 في الملف رقم 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 و جاء فيه " إن عامل العمالة أو الإقليم غير مخاطب بمقتضيات المادة 209 المحتج بها و المتعلقة بالوصل القانوني و الآجال المرتبطة به، و هذا ما يجعل الدفع المثار غير قائم على أي أساس من القانون ويتعين رده¹.

المطلب الأول: الجهة المكلفة بتسليم الوصل

تختلف طبيعة الجهة المكلفة بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات الترابية حسب نوع الجماعة الترابية المراد رفع الدعوى القضائية ضدها.

الفرع الأول: تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات.

تشير كل من المادة 265 و المادة 267 في القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات²، إلى اختصاص السادة العمال بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات القروية والحضرية التي توجد بنفوذهم الترابي، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الصيغة والتقسيم الذي جاءت به هاتين المادتين قد خلقت صعوبات كثيرة في بداية تطبيقها نظرا لعدم قدرة المتدخلين في هذا المجال على الحسم في أي إطار سيتم طلب و تسليم الوصل القانوني، خاصة بعد أن تم تنظيم تسليم و طلب الوصل في كل من دعوى الإلغاء و القضاء الشامل بشكل منفصل، عكس الوضع سابقا في إطار المادة 48 من الميثاق الجماعي، التي كانت تنظم الدعوتين في نفس المادة، و لتوضيح الأمر بشكل

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 265 في الملف رقم 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 ق غ م

² - أنظر المواد 265 - 267 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات منشور بالجريدة الرسمية عدد

أفضل نشير هنا إلى أن بعض المحامين يطلبون الوصل في إطار المادة المنظمة لدعوى الإلغاء مثلاً لرفع دعوى تهم دعوى التعويض أو يطلبون الوصل دون ذكر المادة القانونية التي استندوا عليها في هذا الطلب، كذلك الشأن بالنسبة للجهات التي تسلم الوصل فقد وقعت هي الأخرى في أخطاء بحيث تم تسليم وصول تهم دعوى التعويض و فق مقتضيات المادة التي تنظم دعوى الإلغاء مثلاً، ولذلك فإن الوضع السليم يقتضي أن تطلب وتسلم الوصول القانونية لمقاضاة مجالس الجماعات في إطار دعوى الإلغاء بمقتضى المادة 265 ، ودعوى القضاء الشامل بمقتضى المادة 267 من القانون التنظيمي 113.14 .

كانت المادة 48 من الميثاق الجماعي في السابق تشير هي الأخرى بشكل مباشرة لاختصاص الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم في تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات الحضرية والقروية المتواجدة بالمجال الترابي التابع لنفوذهم، وقد نصت المادة المذكورة على ضرورة توجيه المدعي لمذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم التي توجد بنفوذ الترابي الجماعة المعنية وعلى أساس ذلك يسلم هذا الأخير للمدعي وصلاً بشكل فوري وقد أشارت المادة 48 من الميثاق الجماعي إلى إلزامية الحصول على هذا الوصل لرفع الدعاوي ضد الجماعات الحضرية والقروية بالنسبة لكل من دعوى الإلغاء و التعويض، وبذلك تكون هذه المادة قد حددت بشكل مباشر الجهة المكلفة بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات القروية والحضرية، وهذا عكس النصوص القانونية التي كانت تنظم كلا من الجهات والعمليات والأقاليم التي يكتنفها الغموض بهذا الصدد.

وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 43 من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، كان ينص كذلك على أنه لا يمكن رفع دعوى ضد الجماعات القروية والحضرية قبل أن يوجه المدعي مذكرة بالأمر الى وزير الداخلية أو إلى السلطة التي فوض إليها ذلك، تتضمن موضوع وأسباب شكايته قصد الحصول على الوصل القانوني لمقاضاة الجماعة المعنية بالنزاع، إلا أن الاجتهاد القضائي قد دأب على استبعاد تطبيق هذا الإجراء المتعلق بإجبارية الحصول على الوصل القانوني في رفع دعوى الإلغاء وقد أشارت إدارية مراكش إلى ذلك من خلال الحكم عدد 76 المؤرخ في 2000/5/10 إن الوصل المنصوص عليه في الفصل 43 من ظهير التنظيم الجماعي لـ 30 شتنبر 1976

يهم دعاوي القضاء الشامل دون قضاء الإلغاء)¹، إلا أن عودة القضاء الإداري إلى فرض ضرورة الحصول على الوصل القانوني لمقاضاة الجماعات القروية و الحضرية بالنسبة لكل من دعوى الإلغاء والتعويض من خلال المادة 48 من الميثاق الجماعي، اعتبره البعض تراجعاً عن مكتسب مهم وخطوة إلى الخلف في طريق إرساء و تكريس دولة الحق و القانون و هو الرأي الذي لا نتفق مع أصحابه و نعتقد أن السبب الرئيسي لهذه الخطوة هي كثرة المنازعات المطروحة أمام القضاء الإداري، ولذلك حاول المشرع تخفيف الضغط على الجهاز القضائي عن طريق تشجيع الحلول البديلة ونعتقد أن شكلية الوصل تصب في هذا الاتجاه لأنها مقننة بآجال ومرفوقة بإجراءات، كما أن إعفاء دعاوي الحيازة و المستعجلة من إجراء الحصول على الوصل يؤكد على أن المشرع شديد الحرص على حقوق وحرّيات المتقاضين في هذا المجال، و يبدو جلياً من خلال عبارة تسليمه الوصل فوراً في ظرف خمسة عشرة يوماً المالية أن الهدف منها ليس التقييد بل تنظيم و تهيئة للحل الحبي، كما أن هذا الإجراء ليس مقيداً لحرية التقاضي كما يبدو للبعض بل إن ما يصاحبه و يتبعه من إجراءات و آجال سنأتي على ذكر تفاصيلها فيما بعد يجعل منه إطاراً وفرصة لحل النزاع قبل إحالته على القضاء، و نؤكد بهذا الصدد بأن تحرر السادة رؤساء الجماعات القروية و الحضرية من تخوفاتهم المتعلقة بأخذ القرار و الفصل في بعض المواقف من شأنه أن ينجح تجربة الحل الحبي المشار إليه في المادة 48 من الميثاق الجماعي، إلا أن الممارسات العملية عززت اعتقادي بكون رؤساء الجماعات الترابية يتجنبون الفصل في هذه النزاعات عن طريق الوسائل الحبية في إطار الإمكانية التي توفرها هذه المادة، وذلك حتى يتفادوا المزايدات والانتهاكات التي قد يواجهونها داخل مجالسهم خاصة إن كانوا لا يتوفرون على أغلبية مريحة داخله، و هذا ما يجعلهم يرفضون هذه الوسائل ويفضلون الأحكام والقرارات القضائية كوثائق يرونها أكثر قوة وحجية تجنبهم حرج النقاش وتجعل المجلس أمام أمر واقع محسوم من طرف القضاء ما عليه سوى تنفيذه.

وتقوم مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية بالعمالات و الجهات المتواجدة تحديداً بقسم الجماعات المحلية بإعداد هذه الوصول، بعد أن تتوصل بمذكرة يطلب من خلالها المحامي المكلف بالدفاع عن مصالح المدعي الذي يود مقاضاة الجماعة القروية أو

¹ - عبد الواحد القرشي: القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب، مرجع سابق، ص 37.

الحضرية الوصل القانوني يحدد من خلال هذه المذكرة سبب النزاع بالتفصيل والجماعة التي يود مقاضاتها تحديداً، ونود أن نؤكد بخصوص هذه النقطة المتعلقة بتحديد الجماعة أن السادة المحامين يجدون بعض الصعوبات في تحديد الجماعات الترابية التي يودون مقاضاتها، و الجهات التي سيطلبون الوصل القانوني منها، بحيث أن لكل من المقاطعات و جماعات المشور ومجموعات الجماعات و جماعة الرباط نظام خاص بكل واحدة منها و لذلك نرى بأنه من الضروري توضيح الأمر بالنسبة للمقاطعات فهي مجردة من الشخصية القانونية¹، و لذلك لا ترفع الدعوى ضد مجلس المقاطعة في شخص رئيس المقاطعة بل ترفع الدعوى ضد الجماعة الحضرية التي توجد في نفوذها الترابي هذه المقاطعة في شخص رئيس الجماعة الحضرية و يطلب الوصل من العامل أو الوالي الذي توجد هذه الجماعة داخل نفوذه الترابي، أما بالنسبة لجماعات المشور فإن الدعوى ترفع ضد جماعة المشور في شخص الباشا بجماعة المشور و يطلب الوصل لمقاضاتها من العامل أو الوالي الذي توجد هذه الجماعة داخل نفوذه الترابي، وهذا ما يسري كذلك على الجماعة الحضرية للرباط التي ترفع الدعوى ضدها مباشرة في شخص رئيسها و يطلب الوصل لمقاضاتها من السيد الوالي عامل عمالة الرباط، أما بخصوص مجموعة الجماعات فترفع الدعوى ضد مجموعة الجماعات في شخص رئيسها²، نظراً لكونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، و يطلب الوصل لمقاضاتها من السيد العامل أو الوالي الذي يوجد مركز مجموعة الجماعات داخل نفوذه الترابي، ويوقع على هذه الوصول الولاية و العمال الذين تدخل هذه الجماعة داخل نفوذهم الترابي، ويسلم هذا الوصل في ظرف خمسة عشر يوماً من يوم استلام مذكرة المحامي التي يطلب من خلالها الوصل القانوني، و في حالة عدم تلبية طلب الوصل في ظرف 15 يوماً يخير طالب الوصل بين توجيه شكايته وطلبه إلى وزير الداخلية أو التوجه إلى القضاء مباشرة.

¹ - انظر المادة 85 من الميثاق الجماعي.

² - انظر المادة 83 -5 من الميثاق الجماعي ، والتي تحدد اختصاصات رئيس مجموعة الجماعات وتحيل بخصوصها على المواد 45-46-47-48 من نفس القانون والتي تشير إلى أن الرئيس يمثل الجماعة أمام القضاء.

³ - انظر الفقرة 02 من المادة 83-1 من الميثاق الجماعي، تجدر الإشارة إلى أننا قد حيناً هذه المعطيات بالقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، و قد وضعناها في جداول توضيحية، المرجو الإطلاع عليها في المحاور الموالية، بالصفحة 231،232.

الفرع الثاني: تسليم الوصول القانونية لمقاضاة العمال والأقاليم.

كانت المادة 41 من القانون رقم 00.79 المتعلق بالعمالات والأقاليم تنص على أنه لا يمكن رفع دعوى التعويض أو الشطط في استعمال السلطة ضد العمالة أو الإقليم إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل مجلس العمالة أو الإقليم ووجه مذكرة تتضمن أسباب شكايته إلى وزير الداخلية أو إلى السلطة التي فوض إليها ذلك وتسلم هذه السلطة للمدعي فوراً وصلاً عن المذكرة المقدمة إليها.

إن مقتضيات هذه المادة قد طرحت علامة استفهام كبيرة حول السلطة التي تم تفويضها من طرف وزير الداخلية لتسليم هذه الوصول المذكورة وقد جعل هذا العديد من السادة المحامين يوجهون طلباتهم للحصول على الوصول القانونية لجهات غير مختصة وهذا ما كان يؤثر على السير العادي للدعوى كالحالات التي يطلب فيها من عمال العمالات والأقاليم تسليمهم الوصول القانونية لمقاضاة مجلس العمالة أو الإقليم التابعة لنفوذهم الترابي، ولإنهاء هذه الحالة من الغموض أصدر وزير الداخلية القرار رقم 03.690 الصادر في 16 محرم 1424 (20 مارس 2003)¹، منح بمقتضى المادة الأولى منه للسادة ولاية الجهات الاختصاص قصد تسليم الوصول للمدعين الذين يقاضون الجهات والعمالات والأقاليم والمجموعات الحضرية التابعة لدائرة نفوذهم الترابي طبقاً لشروط والكيفيات الجاري بها العمل.

وكانت تتكلف مصلحة المنازعات والشؤون القانونية التابعة للوالي عامل عمالة مركز الجهة أو الإقليم بتهيئة هذه الوصول، كما تجدر الإشارة إلى أن التوقيع على هذه الوصول كان يتم من طرف السيد الوالي عامل عمالة الجهة شخصياً ولا يمكنه أن يفوض هذا الاختصاص الذي هو أصلاً مفوض له فيه الاختصاص من طرف السيد وزير الداخلية.

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن المشرع المغربي قد عمل بعد ذلك على تجاوز حالة الغموض التي كانت تعترى تنظيم تسليم الوصول القانونية لمقاضاة مجالس العمالات والأقاليم، وذلك من خلال تنصيبه بشكل مباشر و صريح على اختصاص عمال العمالات والأقاليم بتسليم الوصول من خلال المواد 209-210-211، من القانون

¹ - قرار السيد الوزير الداخلية رقم 03-690 في 16 محرم 1424 (20 مارس 2003) بتفويض الاختصاص منشور

بالجريدة الرسمية عدد 5099 بتاريخ 2003/04/14

التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم 112.14،¹ و بذلك أصبح السادة المحامون الذين يودون رفع دعاوى ضد مجالس العمالات و الأقاليم لفائدة موكلهم مطالبين بطلب هذا الوصل مباشرة من السيد العامل الذي يوجد مجلس العمالة أو الإقليم بنفوذه الترابي، على أساس أن تطلب وتسلم الوصول القانونية لمقاضاة مجالس العمالات أو الأقاليم في إطار دعوى الإلغاء بمقتضى المادة 209 ، ودعوى القضاء الشامل بمقتضى المادة 211 من القانون التنظيمي 112.14 .

الفرع الثالث: تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجهات

كانت المادة 5 من القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات في فقرتها الثانية تنص على أنه، لا يمكن تحت طائلة البطلان إقامة أي دعوى غير دعوى الحياة والدعاوى المرفوعة للقضاء المستعجل على جهة من الجهات، إلا إذا كان المدعي قد وجه من قبل إلى وزير الداخلية أو إلى السلطة التي فوض إليها ذلك مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته، ويسلم للمدعي وصل بذلك .

يلاحظ أن مقتضيات هذه المادة هي الأخرى كان يكتنفها بعض الغموض خاصة وأنها لم تحدد الجهة التي فوض لها السيد وزير الداخلية تسليم الوصول لمقاضاة مجالس الجهات شأنها شأن المادة 41 من القانون رقم 00.79 المتعلق بالعمالات و الأقاليم وكان يطبق على الجهات كذلك مقتضيات المادة الأولى من القرار المشار إليه أعلاه (القرار رقم 03. 690 الصادر في 16 محرم 1424 (20 مارس 2003) و بذلك يكون السيد الوالي هو المختص بتسليم الوصول القانونية لمتابعة مجالس الجهات أمام القضاء، ويتم تهيئة هذه الوصول من طرف مصلحة المنازعات والشؤون القانونية التابعة للسيد الوالي عامل عمالة الجهة أو الإقليم، إلا أن صدور القانون التنظيمي الجديد رقم 111.14 المتعلق بالجهات قد أنهى حالة الغموض هذه من خلال تنصيبه بشكل مباشر على اختصاص السيد والي الجهة بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة مجالس الجهات، طبقا لمقتضيات المواد 239-241²، على أساس أن تطلب وتسلم الوصول القانونية لمقاضاة مجالس

¹ أنظر المواد 2019-210-2011 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم منشور

بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015/06/23

² - أنظر المواد 241-239 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015/06/23.

الجهات في إطار دعوى الإلغاء بمقتضى المادة 239 ، ودعوى القضاء الشامل بمقتضى المادة 241 من القانون التنظيمي 111.14 .

المطلب الثاني: آثار تسليم الوصل القانونية لمقاضاة الجماعات الترابية

والإجراءات المصاحبة له

إن تسليم الوصل القانونية للمدعين الذين يودون مقاضاة الجماعات الحضرية والقروية و مجالس العمالات و الأقاليم و الجهات ينتج عنه آثار قانونية تتعلق بالآجال و مجموعة من الإجراءات البعدية الواجب توفرها لتكون مسطرة التقاضي ضد الجماعة الترابية سليمة و غير معرضة لعدم القبول من طرف القضاء، بسبب اختلال هذا الجزء المسطري المهم، ولذلك أعطى كل من المشرع و القضاء أهمية كبيرة لهذه الشكليات المسطرية و حرص على إحاطتها بمجموعة من مقتضيات لضمان احترام أسس المحاكمة العادلة و المنصفة ، فكيف كان تعامل القضاء مع هذه الآجال؟ وماهي أهم المستجدات التي طرأت عليها؟ ذلك ما سنتطرق له بالتحليل من خلال المحاور الموالية.

الفرع الأول: الآجال المتعلقة بتسليم الوصل لمقاضاة الجماعات الحضرية

والقروية قبل صدور القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجماعات

الترابية

تجدر الإشارة هنا إلى أن الطابع الخاص لمنازعات الجماعات الترابية جعلها محاطة بمجموعة من الآجال الخاصة التي تنفرد بها عن الدعوى الإدارية كما هي منظمة في القانون 41/90 المتعلق بالمحاكم الإدارية بالمغرب ولذلك فإن المادة 48 من الميثاق الجماعي¹ ، كانت قد حددت أجالا و إجراءات و شكليات تتميز بها هذه المسطرة وخاصة الشكليات المتعلقة بالوصل القانوني لمقاضاة الجماعات القروية و الحضرية، كما أن المشرع حاول من خلال صياغة نص المادة 48 المذكورة التمييز بين كل من دعوى الإلغاء و التعويض في مقاضاة الجماعات القروية و الحضرية، فبالنسبة لدعوى الإلغاء يمكن رفعها بعد مضي شهر من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل إلى حل حبي خلال مدة الشهر الموالي لتاريخ الوصل أو بعد مضي خمسة عشرة يوما على تقديم مذكرة المطالبة

¹ - أنظر المادة 48 من القانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، هذا القانون تم تغييره بمقتضى القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015/06/23.

بالوصل، إذا لم يتم تسليم الوصل داخل هذا الأجل¹، وكانت تطرح عبارة تاريخ الوصل المذكورة في هذا الجزء صعوبة في تحديد التاريخ المذكور نظرا لكون الوصل يكون عند صدوره يحمل تاريخ تحريره أو تسجيله بمكتب الضبط التابع للعمالة، لكن توصل المعني به واستلامه قد يكون بعد مضي أكثر من ثلاثة أيام، وهذا يطرح صعوبة في تحديد التاريخ الذي سيبدأ منه العد لاحتساب مدة الشهر المذكورة وكان على المشرع أن يكون أكثر دقة ويحد ذلك بعبارة تاريخ تسليم الوصل كما فعل في الفقرة الموالية في نفس المادة

أما دعوى التعويض ضد الجماعات القروية و الحضرية فلا يمكن رفعها إلا بعد مضي ثلاثين يوما من تاريخ تسليم الوصل بعد أن يكون السد العامل أو الوالي قد بث في الشكاية وحاول التوفيق بين الطرفين من خلال الحل الحبي وفشل المحاولة أو عدم رضا المعني بالأمر على الحلول المقترحة خلال مدة الشهر المذكورة، و يكون بعدها صاحب الشكاية مخيلا بين إحالة شكايته مجددا إلى السيد وزير الداخلية للبت فيها داخل أجل شهر آخر أو رفع الدعوى مباشرة أمام القضاء، و تجدر الإشارة إلى أن هذه الفقرة لم تضع أجلا قانونيا محددًا ليلتزم به الوالي أو العامل لتسليم الوصول كما هو محدد بالنسبة لدعوى الإلغاء و الذي هو خمسة عشر يوما من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل تحت طائلة التحرر من هذا الإجراء إذا لم يتم الالتزام به، إلا أن ما هو معمول به في هذا المجال هو أن الجهة المكلفة بتسليم الوصول تحرص على تسليم الوصول المتعلقة بدعوى التعويض هي الأخرى في نفس الأجل أي في حدود الخمسة عشر يوما الموالية لتاريخ التوصل بمذكرة طلب الوصل، وتجدر الإشارة إلى أن تقديم مذكرة المدعي توقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت بعده دعوى في أجل ثلاثة أشهر، أما بخصوص الشكايات المتعلقة بتنظيم

¹ - تجدر الإشارة إلى أن أجال رفع الدعوى ضد الجماعات الترابية مرتبط أساسا بالوصل القانوني كما سنبينه بعده إلا أن الدعاوى الأخرى التي تقام ضد أجهزة السلطة أو باقي المؤسسات على المستوى الترابي فهي تخضع للأجال العامة بالنسبة للدعوى الإدارية كما تشير إلى ذلك المادة 23 من القانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية "يجب أن تقدم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل 60 يوم تبتدئ من نشر القرار أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعني بالأمر (العلم اليقيني كأن يصدر الحكم بحضور المعني به) ويجوز للمعني بالأمر أن يقدم قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه (60) يوم تظلما إلى مصدر القرار أو إلى رئيسه و في هذه الحالة ترفع الدعوى بعد مضي 60 يوم من تاريخ تبليغ القرار الصادر برفض التظلم كليا أو جزئيا. أما دعوى القضاء الشامل فهي تتقادم بمضي 5 سنوات من تاريخ العلم بحدوث الضرر و من هو المسؤول عنه وتتقادم في جميع الحالات بمضي 20 سنة تبتدئ من تاريخ حدوث الضرر طبقا لمقتضيات المادة 106 من قانون الالتزامات و العقود المغربي.

الحلول الحبية فقد أصدر وزير الداخلية دورية تحت عدد D3885 بتاريخ 26 ابريل 2010¹، يحدد من خلالها طريقة تفعيل مقتضيات المادة الثامنة و الأربعين من الميثاق الجماعي و التي تشير إلى مجموعه من الإجراءات الواجبة الإلتباع بخصوص الشكايات المتعلقة بمطالبة الجماعات الحضرية والقروية بأداء دين أو تعويض وهي على الشكل التالي عنة توصل الجهات المكلفة بتسليم الوصول القانونية (العامل أو الوالي) بمذكرة طالب الوصل من عقد إجماع ودعوة الأطراف المنازعة لحضوره في إطار لجنة خاصة، من أجل فحص ودراسة فحوى الشكاية والعمل على إيجاد حل توافقي للنزاع وتكون هذه اللجنة من ممثل عن العامل أو الوالي يتولى رئاستها و الموظف المسؤول عن القطاع موضوع الشكاية في كل من العمالة والجماعة بالإضافة إلى رئيس المجلس الجماعي أو من منوب عنه كما يمكن عند الاقتضاء استدعاء أي شخص ذو خبرة يمكن أن يفيد اللجنة برأيه في الموضوع.

في حالة توصل الطرفين إلى حل حبي يقوم رئيس اللجنة قبل رفع الجلسة بتحرير محضر يسجل فيه ما تم الاتفاق بخصوصه و يوقع عليه من طرف الأطراف المتنازعة وكذا باقي أعضاء اللجنة، ومباشرة بعد ذلك يتم تحرير عقد بالصلح بين الأطراف المتنازعة يضمن كاهه الحقوق و الالتزامات التي تم تسجيلها بمحضر الإجماع، يعرض بعد ذلك هذا العقد على العامل أو الوالي من أجل البت فيه بالموافقة أو الرفض و في حالة الموافقة يصبح عقد الصلح قابلا للتنفيذ بعد التأشير عليه من طرف السيد العامل أو الوالي.

وفي حالة عدم توفر الإعتمادات اللازمة لتنفيذ العقد برسم ميزانية السنة الجارية يتعين على رئيس الجماعة الحضرية أو القروية تسجيل هذه الإعتمادات بمشروع الميزانية للسنة الموالية للمصادقة على عقد الصلح، وتعتبر هذه الديون نفقه إجبارية طبقا لمقتضيات القانون المتعلق بتنظيم المالية المحلية.

أما بالنسبة للحالات التي تتوصل فيها وزارة الداخلية بالشكايات التي لم يتمكن الأطراف من التراضي بشأنها، فإنها تعرض على لجنة تتكون من مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق التعاون ومديرية المالية المحلية وكذا ممثلين عن المديريات المعنية مباشرة بموضوع الشكاية، وممثلين عن الأطراف المتنازعة وفي حالة توصل الأطراف إلى

¹ - أنظر بالملحق دورية وزير الداخلية رقم D3885 بتاريخ 26 أبريل 2010.

حل حبي، يتم تحرير محضر مع إبرام عقد بالصلح يعرض بعد التوقيع عليه من لدن كل الأطراف المشاركة في اللجنة على أنظار السيد وزير الداخلية أو من يفوض له، للتأشير عليه بحيث يصبح بعد ذلك قابلاً للتنفيذ.

الفرع الثاني: الآجال المتعلقة بتسليم الوصل القانوني لمقاضاة العمال والأقاليم

قبل صدور القانون التنظيمي الجديد للعمال والأقاليم

حددت المادة 41 من القانون المنظم للعمال والأقاليم أجل خمسة عشر يوماً لتسليم الوصل القانوني لمقاضاة العمال والأقاليم تحت طائلة التحرر من هذا الإجراء و التوجه إلى القضاء مباشرة في حالة عدم الالتزام به، و بذلك تكون مصلحة المنازعات والشؤون القانونية التابع للسيد الوالي عامل العمالة أو الإقليم الذي توجد تحت نفوذه الترابي العمالة أو الإقليم ملزمة باحترام هذا الأجل، كما يمكن لصاحب مذكرة طلب الوصل رفع الدعوى بعد مرور أجل شهر موالى لتاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل إلى حل حبي بين الطرفين خلال مدة الشهر السالف الذكر، يمكننا في هذا الإطار أن نبدي نفس الملاحظة المتعلقة بعبارة تاريخ الوصل بحيث أن تاريخ الوصل كما هو مشار إليها بهذه المادة كان يطرح إشكالية في طريقة احتساب مدة الشهر هل هي من تاريخ تسليم الوصل للمعني بالأمر أو التاريخ المضمن بالوصل، لأن ذلك سيخلق مشكلة بالنسبة للمعني بالوصل لأنه سيبدأ العد من اليوم الذي تسلم فيه الوصل، بينما تبدأ الإدارة بالعد من التاريخ المضمن بالوصل، ولذلك نعتقد أن عبارة تاريخ تسليم الوصل هي الأنسب بالنسبة لهذه المادة. كما أن تقديم طالب الوصل لمذكرته يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده في أجل ثلاثة أشهر¹.

الفرع الثالث: الآجال المتعلقة بتسليم الوصل لمقاضاة الجهات قبل صدور

القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات

كانت مقتضيات تسليم الوصول لمقاضاة الجهات منظمة في إطار المادة 56 من القانون المنظم للجهات القديم وأول ما يمكن ملاحظته بخصوص هذه المادة هو أنها لم تحدد مدة معينة يفترض فيها تسليم الوصل القانوني لمقاضاة الجهات، كما هو الحال بالنسبة للمواد المنظمة لتسليم الوصل القانوني لمقاضاة الجماعات القروية و الحضرية و

¹أنظر المادة 41 من القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمال والأقاليم، هذا القانون تم تغييره بمقتضى القانون

التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015/06/23

العمالات والأقاليم التي تفرض تسليم المدعين طالبي الوصول القانونية لمقاضاة هذه الأخيرة، في ظرف خمسة عشر يوما من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل تحت طائلة التوجه للقضاء مباشرة في حالة عدم تسليم الوصل في التاريخ المذكور وهو الشيء الذي لم تحدده هذه المادة واتجهت المادة 56 مباشرة لتحديد إمكانية رفع الدعوى ضد الجهات بعد مضي شهرين من تاريخ الوصل كما أن رفع مذكرة طلب الوصل توقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى داخل أجل ثلاثة أشهر من تاريخ طلب الوصل، ويمكن إبداء نفس الملاحظة بالنسبة لهذه المادة بخصوص عبارة تاريخ الوصل التي يستحسن تغييرها بعبارة تاريخ تسليم الوصل لتجنب المشاكل المتعلقة باحتساب الآجال التي اشرنا إليها أعلاه، وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يمنع السادة العمال والولاة من تنظيم جلسات صلح بخصوص طلبات الوصول المتعلقة بالعمالات والأقاليم والجهات بنفس الطريقة التي تحددها دورية السيد وزير الداخلية رقم D3885 بتاريخ 26 ابريل 2010 والتي سبق أن اشرنا إليها أعلاه، وذلك نظرا لما يمكن أن تلعبه هذه الحلول الحبية من ادوار جد مهمة في فض المنازعات بطريقة من شأنها أن تخفف الضغط الذي يعاني منه القضاء الإداري بسبب كثرة الملفات وتشعبها¹.

الفرع الرابع: المستجدات المتعلقة بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجهات

والجماعات الترابية الأخرى الواردة في القوانين التنظيمية الجديدة

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى، قد نظمت تسليم الوصل بالنسبة لكل جماعة ترابية في أكثر من مادة واحدة، فعكس القانون التنظيمي المتعلق بالميثاق الجماعي الذي كان ينظم تسليم الوصل في إطار المادة 48 و المادة 41 من القانون المنظم للعمالات والأقاليم سابقا و المادة 56 من القانون المنظم للجهات، وقد أصبحت نقطة تنظيم تسليم الوصل في إطار القوانين التنظيمية الجديدة للجهات والجماعات الترابية تفصل بين تسليم الوصل في إطار دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الشامل في مواد مستقلة و منفصلة ، وعليه فقد أصبح طلب وصل لرفع دعوى الإلغاء ضد الجماعات الحضرية و القروية منظم في إطار المادة 265 بينما يقدم طلب وصل لرفع دعوى القضاء الشامل لمطالبة جماعة حضرية أو

¹ أنظر المادة 56 من القانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، هذا القانون تم تغييره بمقتضى القانون التنظيمي رقم

111.14 المتعلق بالجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 2015/06/23

قروية بدين أو تعويض يتم في إطار المادة 267 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، كذلك الشأن بالنسبة لطلب الوصل لرفع دعوى ضد مجالس العمالات و الأقاليم فقد أصبح طلب وصل لرفع دعوى الإلغاء ضد مجلس العمالة أو الإقليم منظم في إطار المادة 207 بينما يقدم طلب وصل لرفع دعوى القضاء الشامل لمطالبة مجلس العمالة أو الإقليم بدين أو تعويض يتم في إطار المادة 209 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، وهذا ينطبق كذلك على مجالس الجهات بالنسبة لطلب الوصل لرفع دعوى ضد هذه المجالس فقد أصبح طلب وصل لرفع دعوى الإلغاء ضد مجلس الجهة ، منظم في إطار المادة 239 بينما يقدم طلب وصل لرفع دعوى القضاء الشامل لمطالبة مجلس الجهة بدين أو تعويض يتم في إطار المادة 241 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

لقد كان من الضروري الإشارة إلى هذه المعطيات بالشكل الذي تطرقنا لها به أعلاه نظرا لوقوفنا على العديد من الممارسات الخاطئة في طلب و تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، استنادا على مواد غير صحيحة و لذلك فمن منطلق اشتغالي بهذا الميدان لاحظت استمرار السادة المحامين في طلب الوصول لمقاضاة الجماعات القروية والحضرية مثلا بناء على مقتضيات المادة 48 من الميثاق الجماعي القديم أو استنادا على مقتضى قانونية غير ملائمة لطبيعة الدعوى المراد رفعها كذلك الشأن بالنسبة للأجهزة المكلفة بتسليم هذه الوصول، فقد لاحظنا أنها تسلم الوصول بناء على مواد خاطئة نظرا لعدم قدرتها على التمييز بين المقتضيات القانونية وطبيعة الدعاوى المتعلقة بكل من دعوى الإلغاء والتعويض، ولهذا كان من الضروري لفت انتباه هؤلاء المتدخلين لهذه الجزئيات التي قد تكون لها عواقب وخيمة على سير الدعوى في حالة الانتباه لها و مناقشتها أمام القضاء.

تعتبر نقطة توحيد النص من أهم النقاط الإيجابية التي جاءت بها هذه النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، فهذا التوحيد قد مكن من تجاوز مجموعة من الملاحظات التي كانت تثار في القوانين القديمة، كما هو الشأن بالنسبة لجزئية احتساب الآجال من تاريخ الوصل أو تاريخ تسليم الوصل، حيث كانت تثار هذه الصعوبة في النصوص القديمة التي لم تكن كما هو عليه الحال الآن حيث حسمت النصوص

الجديدة بأن احتساب أجل رفع الدعوى يكون بعد انصرام أجل 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل¹.

لقد ارتأيت في هذا الإطار أن أنظم كل المعلومات المتعلقة بهذه النقطة في جدولين الأول يشير إلى تسليم الوصول القانونية في إطار النصوص القديمة، و الثاني في إطار النصوص التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية ، وذلك حتى يتمكن المتصفح لهذا البحث من المقارنة بين الوضعيتين بشكل سهل و مريح من خلال إدراج الوضعية قبل و بعد النصوص التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية وهي على الشكل التالي:

¹ - أنظر المادة 266 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات
المادة 210 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم
المادة 240 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بالجماعات منشور بالجريدة الرسمية رقم
6380 بتاريخ 23 يوليو 2015

تسليم الوصل القانوني لمقاضاة الجماعات الترابية قبل إصدار النصوص التنظيمية الجديدة

القانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات (المادة 56)	القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات و الأقاليم (المادة 41)	الجماعات الحضرية و القروية (قانون 17.08 المادة 48 من الميثاق الجماعي)									
- يمثلها أمام القضاء عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة - يسلم الوصل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة من طرف مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية للكتابة العامة للعمالة. - ترفع الدعوى ضد الجهة وليس ضد مجلس الجهة	- يمثلها أمام القضاء رئيس مجلس العمالة أو الإقليم - يسلم الوصل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة من طرف مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية للكتابة العامة للعمالة. - ترفع الدعوى ضد العمالة أو الإقليم و ليس ضد مجلس العمالة أو الإقليم	- يمثلها أمام القضاء رئيس الجماعة و يسلم الوصل الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم الذي توجد الجماعة في نفوذه الترابي (مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية ق.ج.م) - ترفع الدعوى ضد الجماعة الحضرية أو القروية وليس ضد مجلس الجماعة									
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;"> ترفع الدعوى بعد مرور شهرين من تاريخ الوصل إشكال في احتساب الآجال هل من تاريخ الوصل أو من تاريخ تسليم الوصل </td><td style="width: 33%; text-align: center;"> عدم تسليم الوصل لم يتم تحديد مدة ملزمة لتسليم الوصل فيها </td><td style="width: 33%; text-align: center;"> تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر </td></tr> </table>	ترفع الدعوى بعد مرور شهرين من تاريخ الوصل إشكال في احتساب الآجال هل من تاريخ الوصل أو من تاريخ تسليم الوصل	عدم تسليم الوصل لم يتم تحديد مدة ملزمة لتسليم الوصل فيها	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;"> تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور شهر من تاريخ التوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. ↓ صعوبة في تحديد و احتساب التاريخ المقصود. </td><td style="width: 33%; text-align: center;"> عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ترفع الدعوى مباشرة ↓ </td><td style="width: 33%; text-align: center;"> تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 اشهر </td></tr> </table>	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور شهر من تاريخ التوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. ↓ صعوبة في تحديد و احتساب التاريخ المقصود.	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ترفع الدعوى مباشرة ↓	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 اشهر	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;"> تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور شهر من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. ↓ دعوى الإلغاء :عبارة تاريخ الوصل غير واضحة هل المقصود هو تاريخ التسليم أو التاريخ المضمن بالوصل مما ينتج صعوبة في احتساب الآجال دعوى التعويض :رفع الدعوى بعد مضي 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. تضمين عبارة تاريخ تسليم الوصل يسهل تحديد و احتساب الآجال. </td><td style="width: 33%; text-align: center;"> عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ترفع الدعوى مباشرة ↓ </td><td style="width: 33%; text-align: center;"> تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 اشهر </td></tr> </table>	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور شهر من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. ↓ دعوى الإلغاء :عبارة تاريخ الوصل غير واضحة هل المقصود هو تاريخ التسليم أو التاريخ المضمن بالوصل مما ينتج صعوبة في احتساب الآجال دعوى التعويض :رفع الدعوى بعد مضي 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. تضمين عبارة تاريخ تسليم الوصل يسهل تحديد و احتساب الآجال.	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ترفع الدعوى مباشرة ↓	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 اشهر
ترفع الدعوى بعد مرور شهرين من تاريخ الوصل إشكال في احتساب الآجال هل من تاريخ الوصل أو من تاريخ تسليم الوصل	عدم تسليم الوصل لم يتم تحديد مدة ملزمة لتسليم الوصل فيها	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر									
تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور شهر من تاريخ التوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. ↓ صعوبة في تحديد و احتساب التاريخ المقصود.	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ترفع الدعوى مباشرة ↓	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 اشهر									
تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور شهر من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. ↓ دعوى الإلغاء :عبارة تاريخ الوصل غير واضحة هل المقصود هو تاريخ التسليم أو التاريخ المضمن بالوصل مما ينتج صعوبة في احتساب الآجال دعوى التعويض :رفع الدعوى بعد مضي 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي. تضمين عبارة تاريخ تسليم الوصل يسهل تحديد و احتساب الآجال.	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ترفع الدعوى مباشرة ↓	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 اشهر									

تسليم الوصل القانوني لمقاضاة الجماعات الترابية في إطار النصوص التنظيمية الجديدة

القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 م 237 إلى 241	القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14 م من 207 إلى 211	القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 المواد من 263 إلى 267									
- يمثلها أمام القضاء رئيس مجلس الجهة - يسلم الوصل عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة من طرف مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية بالكتابة العامة للعمالة. - ترفع الدعوى ضد الجهة وليس ضد مجلس الجهة	- يمثلها أمام القضاء رئيس مجلس العمالة أو الإقليم - يسلم الوصل عامل العمالة أو الإقليم من طرف مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية للكتابة العامة للعمالة. - ترفع الدعوى ضد العمالة أو الإقليم و ليس ضد مجلس العمالة أو الإقليم	- يمثلها أمام القضاء رئيس الجماعة و يسلم الوصل الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم الذي توجد الجماعة في نفوذه الترابي (مصلحة المنازعات و الشؤون القانونية ق.ج.م) - ترفع الدعوى ضد الجماعة الحضرية أو القروية وليس ضد مجلس الجماعة									
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;">تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم او سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر</td><td style="width: 33%; text-align: center;">عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة</td><td style="width: 33%; text-align: center;">تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي</td></tr> </table>	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم او سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;">تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر</td><td style="width: 33%; text-align: center;">عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة</td><td style="width: 33%; text-align: center;">تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي.</td></tr> </table>	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي.	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;">تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر</td><td style="width: 33%; text-align: center;">عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة</td><td style="width: 33%; text-align: center;">تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي.</td></tr> </table>	تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي.
تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم او سقوط حق اذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي									
تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي.									
تقديم مذكرة طالب الوصل يوقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت الدعوى بعده داخل اجل 3 أشهر	عدم تسليم الوصل بعد مضي 15 يوم من تاريخ مذكرة طلب الوصل. ↓ ترفع الدعوى مباشرة	تسليم الوصل في ظرف 15 يوم من تاريخ التوصل بمذكرة طالب الوصل. ترفع الدعوى بعد مرور 30 يوم من تاريخ الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي.									
دعوى الإلغاء: 239 إلزامية إخبار رئيس المجلس تم بعدها طلب الوصل دعوى التعويض: 241 عدم إلزامية إخبار رئيس المجلس رفع الدعوى بعد مضي 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي من طرف الوالي أو العامل	المادة 208 تشير إلى استثناء متعلق بنشر فحوى الدعاوي بمقر العمالة أو الإقليم دعوى الإلغاء: 209 إلزامية إخبار رئيس المجلس تم بعدها طلب الوصل دعوى التعويض: 211 عدم إلزامية إخبار رئيس المجلس رفع الدعوى بعد مضي 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي	دعوى الإلغاء: 265 إلزامية إخبار رئيس المجلس تم بعدها طلب الوصل دعوى التعويض: 267 عدم إلزامية إخبار رئيس المجلس رفع الدعوى بعد مضي 30 يوم من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يتم التوصل لحل حبي من طرف الوالي أو العامل									

الفصل الثاني: الشكليات المسطرية لمقاضاة الجماعات الترابية بين احترام القانون

وضمن الحقوق

تتم ممارسة الحق الدستوري المتعلق بنشر الدعوى الإدارية أمام القاضي الإداري بالمغرب¹، وفق إجراءات شكلية وموضوعية محددة، وتتميز الدعوى الإدارية المتعلقة بالمنازعات المتعلقة بالجماعات الترابية في كونها تتطلب توفر شروط إجرائية عامة تشترك فيها هذه الدعاوى مع باقي الدعاوى الأخرى، بالإضافة إلى إجراءات أخرى خاصة منصوص عليها في القانون المنظم للمحاكم الإدارية بالمغرب، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ونصوص قانونية أخرى، إن تعامل القاضي الإداري مع الشكليات المسطرية يجعله بين مطرقة التشدد في تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالمساطر، وسندات ضياع الحقوق بسبب إجراءات قد تكون إما بسيطة أو سهلة أو غامضة أو معقدة، وهذا ما دفعنا للتساؤل حول الصعوبات والإشكالات التي تواجه القاضي والمتقاضي في هذا النوع من الدعاوى (المبحث الأول) كما أننا سنتطرق بعدها لوسائل دفاع هذه الجماعات الترابية عن حقوقها ومصالحها أمام القضاء (المبحث الثاني) خاصة وأن هذه النقطة قد عرفت مجموعة من المستجدات كان من أهمها إنشاء مؤسسة المساعد (الوكيل) القضائي للجماعات الترابية وما استتبع ذلك من متغيرات.

المبحث الأول: بعض الإشكاليات والصعوبات التي تطرحها مسطرة التقاضي

ضد الجماعات الترابية

تؤكد الممارسة العملية لمساطر التقاضي ضد الجماعات الترابية وجود إشكاليات وصعوبات قانونية تواجه كل من القضاء والإداريين وكذلك المتقاضين بالإضافة إلى هيئة الدفاع ويرجع سبب ذلك لعدة أسباب منها ما يتعلق بسوء الفهم وعدم التمييز بين الأجهزة خاصة وأن هذا المجال يعرف تدخل أكثر من جهاز إداري واحد ومنها ما يتعلق بغموض النصوص القانونية وتشتتها على أكثر من نص قانوني واحد وهذا ما نتج عنه مجموعة من الاختلالات في تطبيق القانون فما هي إذن هذه الصعوبات والإشكالات؟

¹ - انظر الفصل 118 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وما هو موقف القضاء الإداري منها و كيف تعامل معها و ما هي وسائله في تجاوز هذه الصعاب؟

المطلب الأول: إشكالية عدم التمييز في الصفة بين الجماعة الترابية وأجهزتها

بمناسبة الخصومة الإدارية

إذا كانت المقتضيات المتعلقة بصفة المطلوب في الدعوى الإدارية تثار بشكل أساسي ومباشر في منازعة المؤسسات العمومية، فإن المتفحص للقرارات والأحكام الصادرة في مواجهة الجماعات الترابية، يمكنه التأكد بأن كلا من السادة المحامين عند تحريرهم للمقالات الافتتاحية، وكذلك السادة القضاة عند إصدارهم للأحكام والقرارات، يجدون صعوبة في تحديد ذي الصلة في رفع الدعوى ضده، فقبول الدعوى ضد الجماعة الترابية يستلزم رفعها ضد الجماعة الترابية في شخص رئيسها.

تجدر الإشارة إلى أننا قد استنتجنا من خلال البحث الميداني الذي اشتغلنا عليه بخصوص هذه النقطة أن هناك خطأ كبيرا في تحديد الجهة المراد رفع الدعوى القضائية ضدها، وصفتها، ففي معرض سؤالنا عن ضد من توجه الدعوى في حالة رفع دعوى قضائية ضد إحدى الجماعات الترابية المشار إليها في الجدول التالي ؟ كانت الإجابات على الشكل التالي:

ضد مجلس المقاطعة	ضد مجموعة الجماعات	ضد باشا جماعة المشور	ضد رئيس المقاطعة	ضد العامل أو الوالي	ضد الجماعة في شخص رئيسها	ضد المجلس مباشرة	ضد رئيس الجماعة الترابية	///////// ///////// /////////
1%	0%	0%	0%	0%	47%	17%	35%	جماعة حضرية أو قروية
0%	0%	0%	0%	25%	42%	18%	15%	عمالة أو إقليم
0%	0%	0%	0%	41%	24%	22%	13%	الجهة
5%	0%	7%	0%	7%	48%	18%	15%	الجماعة الحضرية للرباط
0%	0%	69%	0%	0%	10%	12%	9%	جماعات المشور
0%	70%	0%	0%	3%	12%	10%	5%	مجموعة الجماعات

فالملاحظة التي يمكن الخروج بها في هذا الإطار هي وجود تخطيط كبير في معرفة الجهة التي سترفع ضدها الدعوى، ويرجع سبب هذا الخط حسب اعتقادنا إلى وجود إشكالية لها علاقة بطبيعة القضاء الإداري ونوعية التكوين وتخصصات الممارسين للعمل القضائي والدفاع، والملاحظ في هذا الإطار أن المحاكم الإدارية بالمغرب تتخذ أحد المواقف التالية بالنسبة لهذه النقطة إما تقبل الدعوى بصيغة صحيحة أو بصيغة معيبة أو تقبل الدعوى رغم ورودها بصيغة معيبة وتصحح موقفها في منطوق الحكم.

الفرع الأول: الصيغة الصحيحة في رفع الدعوى ضد الجماعة الترابية

يقضي هذا الموقف بقبول الدعاوى الموجهة إلى ذي صفة في التقاضي أي الدعاوى المرفوعة ضد "الجماعة الترابية في شخص رئيسها"، وكمثال على ذلك نورد الأمر الاستعجالي رقم 119 الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2010/2/24 بين وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ضد الجماعة الحضرية لوزان، والذي جاء في منطوقه " نأمر علنيا ابتدائيا حضوريا: كلا من الجماعة الحضرية في شخص ممثلها القانوني وعمالة إقليم سيدي قاسم في شخص ممثلها القانوني، بإيقاف جميع أشغال توسعة الطريق بما يمس مقبرة مولاي التهامي بالجزء المسمى السوق تحت طائلة غرامة تهديدية"⁽¹⁾ ، و كذلك الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 2006/5/8 في الملف عدد 154-2003 ت بين الشركة العقارية بنبير وبين الجماعة الحضرية للدار البيضاء في شخص رئيسها، والذي جاء في منطوقه "الحكم على الجماعة الحضرية للدار البيضاء بأدائها للمدعية تعويضا إجماليا عن الحرمان من استغلال الملك موضوع الصك العقاري ..."⁽²⁾ ، وندرج في هذا الباب كذلك الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 2009/11/15 تحت عدد 884 في القضية عدد 2009/12/69 بين الجماعة القروية الشطبية في شخص رئيسها وبين مقاوله تساوت والذي قضت فيه المحكمة "بأداء الجماعة في شخص رئيسها للمدعية مبلغ تعويض عن التماطل قدره"⁽³⁾ ، والحكم رقم 96 الصادر عن المحكمة

¹ - أمر استعجالي، رقم 119 صادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط، بتاريخ 2010/2/24، (ح.غ.م).

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، بتاريخ 2006/5/8 ملف عدد 154/2003، (ح.غ.م).

³ - حكم إدارية مراكش، بتاريخ 2009/11/15، ملف عدد 884 في القضية رقم 2009/12/69، (ح.غ.م).

الإدارية بأكادير بتاريخ 2009/3/13 في الملف عدد 2-2008 ش بين مقولة الركيك للأشغال وبين الجماعة الحضرية الدشيرة الجهادية لأكادير في شخص رئيسها والذي قضت فيه "بأداء الجماعة لفائدة المدعية مبلغ مع الفوائد القانونية من تاريخ الحكم والنفاذ المعجل بالنسبة لأصل الدين" (1).

ولا يثير هذا الموقف أية ملاحظة باعتباره الموقف الصحيح الذي يتطابق مع أحكام القانون الجاري به العمل بالنسبة لشروط صحة رفع الدعوى ضد الجماعة فيما يتعلق بالصفة، كما انه يتناسب مع المبادئ التي تقضي باستقلال الجماعات كوحدات ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي (2).

الفرع الثاني: الصيغة المعيبة في رفع الدعوى ضد الجماعات الترابية

إن قبول المحاكم الإدارية بالصيغة المعيبة لرفع الدعوى ضد الجماعات الترابية، يتجلى من خلال العيب الذي يطال الصفة في الجماعة المدعى عليها، حيث يتم رفع الدعوى ضد المجلس الجماعي في شخص رئيسه، أو المرفوعة مباشرة ضد رئيس المجلس الجماعي (بالنسبة لدعوى القضاء الشامل)، دون أن يثير القاضي انعدام الصفة تلقائياً وينذر الطرف بتصحيح المسطرة داخل أجل يحدده، وإلا حكم بعدم القبول جزاء على عدم تصحيح المسطرة من قبل الطرف الذي أنذر بذلك، كما أن دفاع الجماعة قد لا ينتبه بدوره إلى الخطأ الحاصل في توجيه الدعوى لغير ذي صفة.

وكمثال على القرارات والأحكام التي تدخل في نطاق الموقف الثاني للمحاكم الإدارية نورد القرار عدد 677 الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 2004/6/23 في قضية المجلس البلدي لمدينة القصر الكبير الممثل في شخص رئيسه المستأنف ضد مصطفى بوللحية المستأنف عليه، ومما جاء في حيثياته "حيث يعيب المجلس البلدي على الحكم المستأنف انعدام التعليل ذلك أنه دفع بعدم الاختصاص النوعي استنادا لمقتضيات الفصل 8 من القانون 90-41 لعدم وجود أية وثيقة تثبت أي اتفاق أو عقد إداري كما دفع بالتقادم استنادا للفصل 388 من قانون الالتزامات والعقود والأوامر صادرة عن أشخاص لا يبيح لهم ظهير 1976/9/30 إعطاء تلك الأوامر

¹ - حكم إدارية أكادير، بتاريخ 2009/3/13 ملف عدد 2-2008، (ح.غ.م).

² - محمد باهي: رفع الدعوى ضد المجالس الجماعية بدل الجماعة والحكم بقبولها أمام المحاكم الإدارية: خطأ مادي أو خلط في المفاهيم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 94-95 شتبر - دجنبر 2010، ص75

والحكم لم يجب على تلك الدفوع. لكن من جهة حيث أن الأشغال المتنازع حولها تتعلق بتنفيذ أعمال على عقار لحساب الشخص العام المجلس البلدي المدعى عليه...⁽¹⁾.

وقد سارت في نفس التوجه محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، كما يتضح ذلك من القرار الصادر عنها بتاريخ 2009/3/12 في الملف عدد 1-07-7-433 بين المجلس الجماعي لمدينة مراكش في شخص رئيسه وبين شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات في شخص ممثلها القانوني، والقاضي "بالغاء الحكم المستأنف والحكم تصديا على المجلس الجماعي لمراكش في شخص رئيسه بأدائه للمستأنفة مبلغ (...). درهم وبرفض باقي الطلبات وتحميل المجلس المستأنف عليه الصائر". ونجد نفس السلوك في القرار رقم 1388 الصادر عن نفس المحكمة المذكورة أعلاه بتاريخ 2009/12/3 في قضية شركة سرتيغ ضد المجلس البلدي لمدينة العيون⁽²⁾، والذي جاء في منطوق حكمه "بالغاء الحكم المستأنف والحكم بعد التصدي على المجلس البلدي لمدينة العيون بأدائه للمستأنفة مبلغ"، وفي القرار عدد 247 بتاريخ 2007/5/2 الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، في الملف عدد 57/6/6 بين مجلس الجماعة الحضرية بوجدة، وبين وزارة الأوقات والشؤون الإسلامية، والقاضي بتأييد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة، ولم تخالف المحكمة الإدارية بمراكش هذا التوجه في الحكم رقم 320 الصادر عنها بتاريخ 2004/9/15 في الملف رقم 141-13-2004 بين مطبعة العهد الجديد وبين المجلس البلدي للشماعية في شخص رئيسه والذي جاء في منطوقه، "الحكم على المدعى عليه بأدائه للمدعية مبلغ الصفقة ..."، وفي الحكم رقم 134 الصادر بتاريخ 2008/5/8 في القضية عدد 7-13-237 بين رئيس المجلس الجماعي لمدينة مراكش وبين مؤسسة فارس للخياطة، والذي قضت

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 677 بتاريخ 2004/6/23 قضية المجلس البلدي لمدينة القصر الكبير ضد السيد مصطفى بوللحية.

² - قررا محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 سنة 2010، ص: 232.

الظهير الشريف رقم 1-09-02 الصادر في 22 من صفر 1430 الموافق 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، والمنشور بنفس التاريخ بالجريدة الرسمية عدد 5711، ناسخا بذلك الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1-76-584 الصادر في 5 شوال 1396 (30 سبتمبر 1976) والذي أطر عمليات التنظيم المالي للجماعات المحلية لأكثر من ثلاثة عقود.

فيه المحكمة "بالحكم على المدعى عليه بأدائه للمدعية مبلغ مع تعويض عن التماطل".

إن الدعاوى المشار إليها أعلاه، على سبيل المثال لا الحصر، ومتعددة هي الدعاوى التي تروم لمقاضاة الجماعة، و قد رفعت خطأ ضد المجالس الجماعية في شخص الرئيس، باعتباره جهازا من الأجهزة الجماعية، و صدور الأحكام ضده هذه الأخيرة دون مخاصمة الجماعة في شخص رئيسها باعتبارها صاحبة الصفة الحقيقية في التقاضي طبقا للقانون، يجعل الجماعة طرفا في الخصومة أو محكوما عليها فيها رغم أنها ليست هي المقصودة بالخصومة قانونا، وهو وضع مخالف للقوانين المسطرية والتنظيمية الجاري بها العمل، فالمشرع نص على رفع الدعوى ضد الجماعة في شخص رئيسها ولم ينص على توجيهها ضد المجلس الجماعي في شخص رئيسه، لأن المجلس الجماعي لا يدخل ضمن الأشخاص المعنوية للإدارة بل يعتبر فقط أحد أجهزة الجماعة التداولية.

إن تحديد شخص المدعى عليه من البيانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها عدم قبول الدعوى، لأن الغرض الذي رمى إليه المشرع مما أورده في المادة 515 من ق.م.م. ومقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، من توجيه الدعوى ضد الجماعة الترابية المعنية في شخص رئيسها، إنما هو إعلام ذوي الشأن بمن رفع الدعوى وصفته إعلاما كافيا و صدور الحكم في اسم صاحبة الصفة القانونية الذي يتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والأهلية لتنفيذ الحكم، وليس من شك في أن هذا الغرض لا يتحقق إذا ما وجهت الدعوى إلى خصم غير ذي صفة بالنسبة لموضوع النزاع، ولم توجه إلى صاحبة الصفة في الدعوى، وقد يدفع أنصار هذا التوجه أن الغرض قد يتحقق بجواب الجماعة الترابية صاحبة الشأن بالرغم من توجيه الدعوى ضد مجالس الجماعات الترابية، غير أن ذلك لا يعفي القاضي كمارس قانوني من مراقبة صفة المدعى عليه طبقا للقانون الجاري به العمل⁽¹⁾.

¹ - محمد باهي، مرجع سابق، ص: 62.

الفرع الثالث: قبول الدعوى معيبة شكلا مع العمل على تصحيحها في حيثيات

ومنطوق الحكم

يتمثل هذا الموقف في قبول الدعوى المرفوعة ضد مجالس الجماعات الترابية في شخص رئيسه أو المرفوعة مباشرة ضد رئيس المجلس الترابي (في إطار القضاء الشامل)، مع العمل على التصحيح التلقائي والذاتي للمسطرة من طرف القاضي المقرر في حيثيات الحكم وفي منطوقه، وذلك بإحلال الجماعة الترابية محل مجلس الجماعة الترابية أو محل رئيس المجلس المذكورين أصلا في مقال الدعوى كطرف مدعى عليه، فبذل إنذار الطرف المدعي بتصحيح المسطرة بتوجيهها ضد الجماعة الترابية المعنية صاحبة الصفة في شخص رئيس المجلس الجماعي داخل أجل يحدده، أو الحكم بعدم القبول جزاء على عدم تصحيح المسطرة من قبل الطرف الذي أنذر بذلك، يعمل القاضي على تصحيح الوضع في حيثيات و منطوق الحكم،

ونورد في هذا الإطار مجموعة من الحالات التي اتخذ القاضي الإداري فيها هذا الموقف منها ، الحكم الصادر بتاريخ 2005/9/26 عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف عدد 46-2005 بين شركة ببيراميد تجهيزات وبين مجلس مدينة الدار البيضاء في شخص رئيسه، والذي جاء في منطوقه "الحكم على الجماعة الحضرية للدار البيضاء بأدائها للمدعية". ونذكر أيضا الحكم عدد 26 الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 2009/1/8 في الملف عدد 127-2007-13 بين شركة جيماس وبين مجلس مدينة مراكش في شخص رئيسه والذي جاء في حيثياته "حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المجلس الجماعي المدعى عليه بأدائه لفائدة المدعية مستحقاتها ...". بينما جاء في منطوقه "بأداء الجماعة الحضرية لمراكش لفائدة المدعية المبالغ التالية:"، ولم تخالف المحكمة الإدارية بمراكش هذا التوجه في الحكم رقم 534 الصادر عنها بتاريخ 2005/12/21 في الملف رقم 461-13-2005 بين الحاج بوجمعة الكرد وبين رئيس الجماعة القروية نزالت العظم لكن المحكمة تناولت الجماعة في حيثياتها وحكمت عليها إذ جاء في المنطوق "تحكم على المدعى عليها بأدائها للمدعي مبلغ". وفي الحكم رقم 272 بتاريخ 2007/9/18 الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة في الملف رقم 269-2005 بين الميلود زران بن محمد وبين رئيس الجماعة الحضرية لمدينة وجدة التي حكمت "على الجماعة الحضرية لمدينة وجدة

في شخص رئيسها بأن تؤدي لفائدة المدعي مبلغ (.... درهم) كتعويض عن الأجزاء المقطعة من عقاره مع الفوائد القانونية ابتداء من تاريخ هذا الحكم وتحميل الجماعة المدعى عليها الصائر حسب النسبة ويرفض الطلب فيما عدا ذلك....".

إن رفع الدعوى ضد المجلس الجماعي الذي ليست له أصلا صفة في التقاضي أمام المحكمة الإدارية، ولا أهلية لذلك لعدم تمتعه بشخصية معنوية مستقلة، وعدم إصلاح المسطرة من طرف المدعي إما تلقائيا أو بإيعاز من القاضي أمام المحكمة، بإدخال الجماعة صاحبة الصفة في التقاضي بدلا من المجلس الجماعي، وتوجيه الخصومة إليها وقيام القاضي من جهة ثانية بالتصحيح التلقائي عند تحرير حيثيات الحكم وفي منطوقه، بإحلال الجماعة محل المجلس الجماعي المنصوص عليه في الحكم كطرف أصيل في الدعوى، يثير إشكالية قانونية تتمثل في، الحكم على الجماعة التي لم تكن طرفا في الخصومة، وبالتالي يكون القاضي بالرغم من نبل الهدف، قد حكم بأكثر مما طلب منه. وتعتبر هذه الممارسة في اعتقادي الشخصي ممارسة غير موفقة وتثير عدة تساؤلات حول مصداقيتها وحول ما إذا كان الأمر يتعلق فقط بخطأ مادي أم بخلط في المفاهيم، لأجل ذلك يتعين على من يريد توجيه دعوى ضد الجماعة توجيهها توجيهها صحيحا بأن يرفع الدعوى ضد من يصح اختصاصه قانونا، أي ضد الجماعة المعنية وليس ضد المجلس الجماعي.

فالمشرع قد نص على تمثيلية الجماعة الترابية لدى المحاكم ولم ينص على تمثيلية مجلس الجماعة الترابية ليدها كما تعكسه بعض مقالات المدعين بواسطة نوابهم ولا يثير أية ملاحظة من جانب المحاكم الإدارية والقضاء الإداري المغربي بصفة عامة، لأن الجماعة وحدة ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية، أما المجلس الجماعي فلا يدخل ضمن الأشخاص المعنوية للإدارة، بل يعتبر فقط أحد أجهزتها التداولية، وهو ما كانت تؤكد المادتان 45 و48 من الميثاق الجماعي اللتان تتصان بشكل واضح لا لبس فيه على تمثيلية رئيس المجلس الجماعي للجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ولدى المحاكم، وقد جاء في المادة 45 من الميثاق الجماعي، "يعتبر رئيس المجلس الجماعي السلطة التنفيذية للجماعة. يرأس المجلس الجماعي ويمثل الجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية

والقضائية "... كما جاء في المادة 48 من الميثاق الجماعي¹، "يمثل الرئيس الجماعة لدى المحاكم ما عدا إذا كانت القضية تهمة بصفة شخصية أو بصفته كيلا عن غيره أو شريكا أو مساهما أو تهم زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين، وفي هذه الحالة تطبق مقتضيات المادة 56 من هذا القانون المتعلقة بالإنبابة المؤقتة".

المطلب الثاني: إشكالية تحديد الممثل القانوني للجماعات الترابية وتمييزه عن

جهاز السلطة

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى المبدأ العام في تمثيل الجماعات الترابية أمام القضاء والاستثناءات الواردة عليه تم سنعالج الإشكالية المتعلقة بتمييز مؤسسة الجماعة الترابية عن جهاز السلطة خلال مراحل التقاضي.

الفرع الأول: المبدأ العام في تحديد الممثل القانوني للجماعات الترابية

أول ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، هو كون قانون المسطرة المدنية الذي يحيل عليه القانون المنظم للمحاكم الإدارية بالمغرب بخصوص المساطر المتبعة أمام المحاكم الإدارية، لم يعمل على مواكبة التطورات القانونية المتعلقة بتمثيل الجماعات الترابية، حيث نجد المادة 515 من ق.م.م. ما زالت تشير إلى أنه ترفع الدعوى ضد الجماعة الأصلية في شخص العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم وفي شخص رئيس المجلس القروي بالنسبة للجماعات...² فأول ما يمكن الانتباه إليه هو أن المادة 515 لم تكن تشير إلى كل من الجهات والجماعات الحضرية في شأن التمثيل أمام القضاء كما أنه يعاب على هذه المادة أنها لم تواكب ما جاءت به المواد 48 و 41 و 56 من القوانين التنظيمية القديمة لكل من الجماعات الحضرية والقروية والقانون المتعلق بتنظيم العمال والأقاليم والقانون المنظم للجهات.

حيث كان كل من القانون المنظم للجماعات الحضرية والقروية والعمالات والأقاليم يشير إلى أن رؤساء هذه المجالس يمثلون هذه الجماعات أمام القضاء، بينما

¹ - تجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، تؤكد هي الأخرى على أن الدعوى، ترفع ضد الجماعة الترابية المعنية في شخص رئيسها، للمزيد من التفاصيل المتعلقة بهذه المستجدات يرجى مراجعة الجداول التفصيلية في الموضوع و المشار إليها في المحاور الموالية.

² - أنظر المادة 515 من قانون المسطرة المدنية، النسخة المحينة بتاريخ 2014/3/20 منشور على موقع وزارة العدل المغربية

كان القانون التنظيمي رقم 47.96 المتعلق بالجهات يشير إلى أن عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة هو من يمثل الجهة أمام القضاء، إلا أن هذا الوضع سيعرف تغييرا كبيرا من خلال القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية حيث أن كل من القانون 111.14 المتعلق بالجهات والقانون 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون 113.14 المتعلق بالجماعات قد عملت على توحيد المشهد وأشارت كلها إلى أن رؤساء مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات يمثلون هذه الأخيرة أمام القضاء¹.

وبذلك أصبح رئيس مجلس الجهة يمثل الجهة لدى القضاء بمقتضى المادة 237 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم يمثل العمالة أو الإقليم أمام القضاء بمقتضى المادة 207 من القانون 111.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم كما أن رؤساء الجماعات الحضرية والقروية قد أصبحوا يمثلون الجماعات لدى المحاكم بمقتضى المادة 263 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

كانت هذه الحالات العامة المتعلقة بتحديد الممثل القانوني للجماعات الترابية، إلا أن هناك حالات استثنائية تطرح أكثر من علامة استفهام فما هي هذه الحالات؟ وما الصعوبات التي تطرحها؟.

الفرع الثاني: الحالات الاستثنائية والخاصة في تحديد الجماعات الترابية

وممثلها القانوني

إن اشتغالنا بمصلحة المنازعات والشؤون القانونية بإحدى عمالات المملكة، قد مكنتنا من الوقوف على مجموعة من الحالات التي يقع فيها السادة المحامين في أخطاء كثيرة، بخصوص تحديد الممثل القانوني في بعض الحالات الخاصة، ومنها نذكر حالات مقاضاة المقاطعات حيث يعمل السادة المحامين على رفع الدعاوى ضد مجالس المقاطعات في شخص رئيسها، وهذا توجه يكون مصيره عدم قبول الدعوى شكلا، نظرا لكون المقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية طبقا لمقتضيات المادة 217 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات²، وبذلك فإن الدعوى ترفع ضد رئيس المجلس

¹ - أنظر المواد : م 237 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات "يمثل الرئيس الجهة لدى المحاكم .."

م 207 من القانون 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم "يمثل الرئيس العمالة أو الإقليم لدى المحاكم .."

م 263 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات "يمثل الرئيس الجماعة لدى المحاكم .."

² - أنظر المادة 217 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

الجماعي الذي تنتمي إليه المقاطعة، كما أن هناك حالة جماعات المشور التي تعتبر كذلك حالة خاصة تخلف مشاكل كثيرة بالنسبة للمتقاضين، نظرا لصعوبة تحديد ممثلها القانوني، ويقع السادة المحامين هنا كذلك في مجموعة من الأخطاء المسطرية فالتوجه الصحيح في هذا الإطار يقتضى رفع الدعوى ضد جماعة المشور في شخص السيد الباشا الذي يمارس اختصاصات رئيس الجماعة بمقتضى المادة 113 من القانون 113.14 من القانون المتعلق بالجماعات¹، أما الجماعة الحضرية للرباط، فهي الأخرى تطرح بعض الصعوبات بالنسبة للمتقاضين خاصة وأن لهذه الجماعة حالة خاصة تتمثل في المادة 111 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات²، حيث أن هذه الأخيرة تشير إلى أن الوالي عامل عمالة الرباط يمارس بعض اختصاصات الرئيس، إلا أنه لا يدخل ضمن هذه الاختصاصات اختصاص تمثيل الجماعة، وبذلك يكون رئيس جماعة الرباط هو الشخص المخول له تمثيلها أما القضاء، وترفع الدعوى ضد جماعة الرباط في شخص رئيسها، بالإضافة إلى ذلك تشير إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات، فهي شخص اعتباري ويتمتع باستقلال إداري ومالي طبقا لمقتضيات المادة 133 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، كما أن المادة 136 قد حسمت الأمر وأشارت إلى أن رئيس مؤسسة التعاون بين الجماعات يمارس مهام وصلاحيات رئيس مجلس الجماعة، وبذلك ترفع الدعاوي ضد مؤسسة التعاون بين الجماعات في شخص رئيسها باعتباره ممثلها القانوني لدى المحاكم³، إن ما تمت الإشارة إليه بخصوص مؤسسة التعاون بين الجماعات ينطبق على كل من مجموعة الجماعات الترابية ومجموعة العمالات والأقاليم ومجموعة الجهات، فكل هذه المؤسسات يمثلها رئيس مجلس مجموعة الجماعة أمام القضاء ويمارس رؤساؤها اختصاصات رئيس مجلس الجماعة الترابية التي ينتمون إليها⁴، ونقدم في هذا الإطار جدولا تفصيليا بهذه الحالات وهو على الشكل التالي:

¹ - أنظر المادة 113 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - أنظر المادة 111 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

³ - أنظر المواد 133-136 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁴ - أنظر المواد 141-144 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

- أنظر المواد 125-128-132-135 من القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- أنظر المواد 148-151-154-157 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

الجماعات الترابية ومجموعاتها و مؤسسات التعاون بين الجماعات	ممثليها القانوني أمام القضاء	السند القانوني
الجهة	رئيس مجلس الجهة	المادة 237 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14
مجموعة الجهات	رئيس مجلس مجموعة الجهات (يمارس رئيس مجموعة الجهات اختصاصات المخولة لرئيس مجلس الجهة و منها تمثيل المجموعة أمام القضاء)	المواد 148-151 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14
مجموعة الجماعات الترابية	رئيس مجلس مجموعة الجماعات الترابية (يمارس رئيس مجلس مجموعة الجماعات الترابية اختصاصات المخولة لرئيس مجلس الجهة و منها تمثيل المجموعة أمام القضاء)	المواد 154-157 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14
العمالات و الأقاليم	رئيس مجلس العمالة أو الإقليم	المادة 207 من القانون التنظيمي للعمليات و الأقاليم رقم 112.14
مجموعة العمالات و الأقاليم	رئيس مجموعة العمالات و الأقاليم لكنزه يمارس نفس اختصاصات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم و منها تمثيل المجموعة أمام القضاء	المواد 125-128 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمليات و الأقاليم رقم 112.14
مجموعة الجماعات الترابية	رئيس مجموعة الجماعات الترابية يمارس نفس اختصاصات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم و منها تمثيل المجموعة أمام القضاء	المواد 132-135-128 من القانون التنظيمي للعمليات و الأقاليم رقم 112.14
الجماعات	رئيس الجماعة	المادة 263 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
مؤسسات التعاون بين الجماعات	رئيس مؤسسة التعاون بين الجماعات يمارس نفس اختصاصات رئيس مجلس الجماعة و منها تمثيل مؤسسة التعاون أمام القضاء	المواد 133-136 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
مجموعة الجماعات الترابية	رئيس مجلس مجموعة الجماعات يمارس نفس اختصاصات رئيس مجلس الجماعة و منها تمثيل مجموعة الجماعات أمام القضاء	المواد 141-144-136 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14

المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 المادة 75 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 المادة 74 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	الوالي أو العامل في حالة توقيف أو حل أو استقالة نصف عدد الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل أو تعذر انتخاب أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب ، تعيين لجنة خاصة داخل أجل 15 يوم يترأس هذه اللجنة السيد الوالي أو العامل و يمارس بهذه الصفة اختصاصات رئيس الجماعة الترابية المعنية	الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات
المادة 217 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	يمثلها أمام القضاء رئيس المجلس الجماعي الذي تنتمي إليه مجلس المقاطعة و ذلك لكون مجالس المقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية	الجماعات ذات نظام المقاطعات
المادة 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	يمثلها أمام القضاء رئيس المجلس الجماعي لمدينة الرباط رغم أن السيد الوالي عامل عمالة الرباط يمارس بعض اختصاصات الرئيس لكن ليس من ضمنها تمثيل الجماعة أمام القضاء	جماعة الرباط
المادة 113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	يمثلها أمام القضاء السيد باشا جماعة المشور لأنه يمارس اختصاصات الرئيس	جماعة المشور

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى مؤسسة جديدة، أشار إليها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات رقم 111.14 وهي الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، هذه الأخيرة وإن كانت لا تعتبر جماعة ترابية إلا أن أهميتها ووضعها داخل الجهة، ألزم علينا أن نوضح بأنها مؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي وخاضعة للقانون العام¹، ويمثل الوكالة أمام القضاء ومدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وبذلك فإن أي نزاع مستقبلي ضد هذه المؤسسة يقتضي رفعه ضد الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع في شخص مديرها²، وتجدر الإشارة أخيرا إلى الحالة التي تشير إليها كل من المادة 237 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 والمادة 207 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 والمادة 263 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 والمتعلقة بتمثيل الجماعة الترابية أما القضاء، في حالة ما لو كانت القضية تهم الرئيس بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن الغير أو شريكا أو مساهما أو تهم زوجه أو أصوله أو فروع تطبيق مقتضيات الإنابة

¹ - أنظر المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² - أنظر المادة 139 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

المؤقتة المشار إليها في المواد 111 و 105 و 109 من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، حيث تشير هذه المواد إلى أنه في حالة تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تفوق شهرا خلفه مؤقتا بحكم القانون في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب وفي حالة عدم وجود نائب عضو في المجلس يختار حسب الترتيب التالي:

1- أقدم تاريخ للانتخاب

2- كبر السن عند تناوب الأقدمية¹.

والواقع أن استحداث نظام الإنابة المؤقتة يعتبر من الإيجابيات التي جاء بها القانون المتعلق بالميثاق الجماعي وعادت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية للتأكيد عليها، فالهدف الأساسي من هذا النظام هو إعطاء مصداقية لعمل الجماعات الترابية والحيلولة دون استغلال الرؤساء لنفوذهم واستبعاد مختلف ظواهر المحسوبية والزبونية التي تسيء لهذه المؤسسات².

كما يمكننا أن ندرج في هذا الإطار الاستثناء المتعلق بحالات توقيف³، أو حل⁴ أو استقالة نصف الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل داخل الجماعات الترابية، أو إذا تعذر انتخاب أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب، يجب تعيين لجنة خاصة لتسيير شؤون المجلس داخل أجل 15 يوما، ويترأس هذه اللجنة السيد الوالي بالنسبة لمجالس الجهات والسيد العامل بالنسبة لكل من مجالس العمالات والأقاليم والجماعات، ويمارسون بهذه الصفة الصلاحيات المخولة لرؤساء هذه المجالس ومنها التمثيل أمام القضاء¹، وهي الحالات التي تطرقت إليها كل من المادة 74 من القانون التنظيمي

¹ - أنظر المواد 237-111 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

المواد 207-105 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

المواد 263-109 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجهات.

² - أحمد أجعون: تمثيل الجماعة أمام القضاء في ظل القانون التنظيمي الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 47، لسنة 2004، ص: 127.

³ - أنظر قرار وزير الداخلية رقم 2337.08 الصادر بتاريخ 14 يناير 2009، والقاضي بتوقيف مجلس جماعة بوعرنة، بإقليم فكيح، الجريدة الرسمية عدد 5706، بتاريخ 5 فبراير 2009، ص: 398.

⁴ - أنظر على سبيل المثال، المرسوم رقم 2.10.588 صادر بتاريخ 29 دجنبر 2010 والقاضي بحل مجلس جماعة مكارطو بإقليم سطات، الجريدة الرسمية عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011، ص: 75.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية بالمغرب قد أعطت هذا الاختصاص المتعلق بحل المجالس الترابية وتوثيقها إلى القضاء وبذلك فإن القضاء الإداري قد أصبح مختصا في مثل هذه الحالات ولم

المتعلق بالجماعات رقم 113.14، والمادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، والمادة 75 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14، ونعتقد أنه من الصعب تطبيق هذا الاستثناء نظرا لصعوبة التعرف من طرف الجهة رافعة الدعوى، على هذه الحالة ولذلك يفضل السادة المحامون التنصيص في مذكراتهم على أن الدعوى مرفوعة ضد المجلس في شخص ممثله القانوني دون تحديد صفته.

الفرع الثالث: إشكالية عدم القدرة على التمييز بين جهاز السلطة والجماعات

الترايبية بمناسبة رفع الدعوى القضائية

انطلاقا من اشتغالي بمجال تدبير المنازعات المتعلقة بالجماعات الترابية بإحدى عمالات المملكة، فقد تمكنت من الوقوف على مجموعة من القضايا التي يجد فيها السادة المحامون صعوبات كبيرة في تحديد الجهة المرفوع ضدها الدعوى، خاصة في ظل القوانين والتشريعات القديمة التي كانت تعرف نوعا من التداخل في الاختصاصات بين جهاز السلطة (الوالي، العامل) والجماعة الترابية المعنية بالدعوى، لذلك كان المحامون يرفعون القضايا ضد الجماعة الترابية وجهاز السلطة، بالإضافة إلى مجموعة أخرى من الأجهزة والمؤسسات الإدارية، إن مثل هذا النوع من الممارسات يستوجب تدخل الجهة المكلفة بالدفاع عن جهاز السلطة في الكثير من الأحيان للمطالبة فقط بإخراج (الوالي أو العامل) من القضية نظرا لرفعها عليه وهو غير معني بالنزاع، كما أن ممارسة السادة الولاة والعمال لاختصاص الأمر بصرف نفقات مجالس العمالات والأقاليم والجهات، و السهر على تنفيذ مقرراتها، في ظل النصوص القانونية القديمة، كان هو الآخر يخلق بعض الصعوبات لدى المتنازعين مع الجماعات الترابية المذكورة، زد على ذلك الحالات التي سبق وأن أشرنا إليها والمتعلقة بتمثيل السيد الوالي أو العامل للجماعات الترابية في إطار اللجنة الخاصة لتدبير شؤون الجماعة في حالة توقيف أو حل أو استقالة نصف الأعضاء المزاولين مهامهم أو تعذر انتخاب أعضاء المجلس، وهنا تطرح أكثر من علامة استفهام حول الطريقة التي سيعرف بها السادة المحامون بهذه الحالة وامتدادها الزمني، مما يخلق صعوبات عديدة وعراقيل مختلفة، تجعل من

تعد لغيره الصلاحية في ممارسة هذه الإجراءات، و سيتم التطرق للمنازعات المتعلقة بحل مجالي الجماعات الترابية في المحاور المالية في الجزء المتعلق بتنظيم علاقة جهاز السلطة بالجماعات الترابية.

رفع الدعوى أمرا صعبا ومعقدا في بعض الأحيان، و هذا ما يدفع السادة المحامون إلى رفع الدعوى بالشكل المتداول حاليا ،حيث يدخلون في مقالاتهم الافتتاحية قائمة تضم العديد من الأطراف بشكل يجعل الأمر يبدو وكأنه ينم عن سوء فهم، أو تملص من مسؤولية تحديد الجهة المطلوبة في الدعوى مباشرة، و في حقيقة الأمر أن السادة المحامون يحرصون بهذه الممارسة على عدم الخوض في مشاكل تقديم المقالات الإصلاحية ، وطلبات الإدخال في الدعوى التي تتطلب إجراءات و مصاريف جديدة ، كما أننا قد وقفنا على العديد من الحالات التي لم يستطع فيها بعض المحامون فيها التمييز بين بعض المؤسسات في ظل التقطيع الترابي و التنظيم الإداري للمملكة ، كما هو الحال مثلا بخصوص التبليغات و الاستدعاءات التي تتوصل بها ولاية جهة فاس مكناس حاليا، بحيث يتم التوصل بأكثر من طي تبليغ واحد بخصوص نفس الدعوى ، حيث يتم التوصل باستدعاء باسم السيد الوالي و آخر باسم عامل عمالة فاس، و آخر باسم عامل عمالة فاس المدينة ، بحيث يظن هؤلاء بأن مدينة فاس تتوفر على وال بالولاية و عامل بعمالة فاس الجديد و عامل آخر بعمالة فاس المدينة و الواقع أن السيد الوالي هو نفسه عامل عمالة مركز الجهة و مدينة فاس تتوفر على عمالة واحدة فقط.

لقد وقفنا خلال مراحل تجميع الأحكام و القرارات المتعلقة بهذا الموضوع، على مجموعة من الحالات التي تؤكد الصعوبات التي تواجه حتى السادة المحامون في التمييز بين جهاز السلطة المتمثل في ممثلي المصالح الخارجية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي، و الجماعات الترابية، و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية مكناس رقم 2018/7110/756 في الملف رقم 18/7110/182 بتاريخ 2018/10/23 وحيث دفع دفاع ممثل جهاز السلطة(عامل عمالة مكناس) أمام المحكمة المذكورة بكون الطرف المدعي لم يحترم مقتضيات المادة 209 من القانون 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم،حيث ردت المحكمة هذا الدفع و أشارت إلى "إن المادة المتمسك بها تتعلق بتوجيه الدعوى ضد مجالس العمالات أو الأقاليم المنتخبة حيث تفرض هذه المادة الحصول على الوصل القانوني لرفع الدعوى في مواجهتها ،أما مواجهة السيد العامل فلا يستوجب هذا الإجراء باعتباره جهة إدارية وصية على شؤون مجالس العمالة و من تم فإن قراراته المتخذة تبقى قابلة للطعن بالإلغاء دون شكل إجرائي مسبق"¹، إن

¹ حكم إدارية مكناس رقم 2018/7110/756 في الملف رقم 18/7110/182 بتاريخ 2018/10/23 ح غ م

مقتضيات هذا الحكم تعود لتؤكد ما سبق و أن أشرت له سابقا فيما يخص المنازعات المتعلقة بهذا المجال، فتشعب النصوص و كثرتها و تداخلها تجعل ضبطه صعبا، فقد وقفت هنا على خلط المحامي بين جهاز السلطة و الجهاز المنتخب، كما أن منطق الحكم جاء بعبارة اعتبار العامل جهة إدارية وصية و هو ما يغير المستجد الذي طال علاقة الولاية و العمال بمختلف الجماعات الترابية، حيث لم يعد هؤلاء يعتبرون كسلطة وصاية بل تحولت إلى سلطة مراقبة تحيل على القضاء كل ما تراه خروجاً عن المشروعية.

المبحث الثاني: وسائل دفاع الجماعات الترابية عن مصالحها أمام القضاء

إن نقطة تأمين الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية أمام القضاء، تعتبر من الأمور الحساسة للغاية كما أنها تثير نقاشاً وجدلاً كبيراً، إذ يلاحظ أن هناك شبه تنافس بين المدافعين عن مصالح المحامين الذين يريدون تكريس إلزامية تنصيب محام للدفاع عن مصالح الأشخاص المعنوية العامة، وبين من يرون بأن من حق الشخص العام الاختيار بين تفويض أحد موظفيه المؤهلين لذلك، أو تكليف الوكيل القضائي للجماعات الترابية أو في بعض الحالات الاستثنائية الوكالة القضائية للمملكة.

إن استتعار المصالح المركزية لوزارة الداخلية بأهمية تأمين دفاع قوي ومتمكن وقادر على تحسين مواقف الجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية، جعلها تولي أهمية كبيرة لموضوع إحداث وهيكله مصالح المنازعات والشؤون القانونية على مستوى كل من الجماعات الترابية،¹ وكذلك بأقسام الجماعات المحلية التابعة لجهاز السلطة، وذلك بغية تنمية قدرات الموظفين العاملين بهذه المصالح، خاصة وأنهم يلعبون دوراً محورياً في مراحل إعداد ملف الدعاوي وإعداد عناصر الجواب أمام القضاء، أو حتى التقاضي والترافع أمام القضاء، وإن كانت هذه النقطة بدورها تعرف عدم استقرار في المواقف بين الفقه والعمل القضائي.

¹ - أنظر الدورية الوزارية الصادرة عن السيد وزير الداخلية عدد 182 م.ج.م/ق.م.م. 3/ حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية، إحداث وهيكله مصالح للمنازعات والشؤون القانونية بتاريخ 22/5/1991.

المطلب الأول: تأمين الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية أمام القضاء

بواسطة محام أو الوكيل القضائي للجماعات الترابية

كما سبقت الإشارة فإن هناك مساع حثيثة لجعل المحامي هو الجهة الوحيدة المؤهلة للدفاع عن مصالح أشخاص القانون العام بصفة عامة، إلا أن هناك نصوص قانونية أخرى، قد خولت للوكيل القضائي للجماعات الترابية هذا الاختصاص كذلك من خلال وضعيتين، وضعية الإدخال الوجوبي تحت طائلة عدم قبول الدعوى في حالة مطالبة هذه الجماعات الترابية بتعويض أو دين، أو الانتداب من طرف رؤساء الجماعات في باقي الدعاوى المرفوعة ضد الجماعات الترابية والتي لا تكتسي طابع النزاع المادي.

فكيف يتم انتداب المحامون لهذه المهام، وما هي الأسس القانونية التي يتمسكون بها لتحويلهم صفة المدافع الوحيد عن مصالح أشخاص القانون العام؟ وما موقف الفقه منها؟ كما أن هذا الجزء يدفعنا للتساؤل حول مؤسسة الوكيل القضائي كمقتضى جديد تم إدخاله في منازعات الجماعات الترابية، وما هي الأسس القانونية التي تؤطر اشتغاله؟ وكيف يعمل على تأمين الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية؟ ذلك ما سنتطرق إليه من خلال محاور الفروع الموالية.

الفرع الأول: الجدل الفقهي حول إلزامية تنصيب محام للدفاع عن الجماعات

الترابية وموقف التشريع

تشير المادة 31 من القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة¹، إلى أنه لا يسوغ أن يمثل الأشخاص الذاتيون والمعنويون والمؤسسات العمومية والشركات، أو يؤازروا أمام القضاء إلا بواسطة محام، ما عدا إذا تعلق الأمر بالدولة والإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريا.

ومن ثم أصبحت إلزامية تنصيب محام ليتولى الدفاع عن المؤسسات العمومية وشبه العمومية وكذا شركات الدولة، وأن أي مسطرة قضائية يتولاها أحد الأشخاص العامة المذكورة بدون محام يكون مآلها الحكم بعدم القبول، وهذا على خلاف ما كان

¹ - القانون 21.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، ظهير 20 أكتوبر 2008 ، منشور بالجريدة الرسمية ، عدد 5680 ، بتاريخ 6 نونبر 2008.

عليه العمل في ظل قانون المحاماة القديم¹، حيث كانت المادة 33 منه تنصص على أنه، "تعفى الدولة طالبة كانت أو مطلوبة من وجوب الاستعانة بالمحامي، ويسوغ للإدارات العمومية التي يمثلها أحد موظفيها المؤهل لهذه الغاية أن تتبع في جميع الأحوال المسطرة بنفسها دون رخصة خاصة، حيث كانت بذلك جميع مرافق الدولة بمن فيها المؤسسات العمومية معفاة من تنصيب محام ليتولى الدفاع عنها، لكن و منذ سنة 2008 تم توسيع مجالات إلزامية تنصيب المحامي ليشمل بعض أشخاص القانون العام كذلك.

وقد نشأ جدل فقهي حول إلزامية الاستعانة بمحام أمام القضاء الإداري بالنسبة للدولة مدعية أو مدعى عليها، أو بالنسبة لأشخاص الطبيعيين، حيث ذهب البعض منهم بعيدا بالقول بأن المدعى عليه ولو كان شخصا ذاتيا معفي من تنصيب محام للدفاع عنه أمام القضاء²، باعتبار أن المادة 3 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية 41.90 تنص على إلزامية المحامين في تقديم مقال الدعوى فقط، وهو الرأي الذي لا نتفق معه على اعتبار أن الفصل 31 من قانون المحاماة الذي هو قانون خاص وبالتالي يقيد القانون العام، يشير إلى إلزامية المحامين ليس فقط في تقديم المقالات بل وفي تقديم المذكرات الدفاعية والمستنجات، وباعتبار أن المسطرة كتابية أمام القضاء الإدارية فإن إلزامية المحامين بالنسبة للشخص الطبيعي واردة حتى لو كان مدعى عليه، كما لا أشاطر الرأي القائل بأن الاستعانة بالمحامين ضروري ولو كان المدعي هو الدولة أو إحدى المؤسسات العمومية³.

لأن الدولة معفية من تنصيب محامين بقوة القانون ليس فقط بناء على قانون المحاماة الذي هو قانون خاص، ولكن أيضا بناء على تاريخ نشر كل من قانون المحاكم الإدارية، (ج ر، عدد 3 نونبر 1993) والقانون المنظم لمهنة المحاماة، (ج ر، عدد 29 نونبر 1993) رغم أن الظهيرين مؤرخين في يوم واحد وهو 10 شتنبر 1993⁴، كما أن الفقرة الثانية من الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية، يشير

¹ - ظهير 1993/9/10 ج ر عدد 4222 بتاريخ 1993/9/29.

² - محمد المحجوبي: مدى إلزامية المحامي أمام المحاكم الإدارية، مقال منشور بمجلة المعيار، العدد 22، ص 111.

³ - محمد القدوري: تمثيل الدولة أمام القضاء، رسالة المحاماة، العدد 11 و 12، سنة 1995، ص 45.

⁴ - خالد خالص: الإجراءات المتبعة في دعوى التعويض الإدارية، مقال منشور بموقع الحوار المتمدن، عدد 911، بتاريخ 31/7/2004، على الرابط الإلكتروني التالي: www.ahwar.fr/debat/show.art.aspr

صراحة وبشكل مباشر إلى أن الإدارات العمومية تكون ممثلة بصفة قانونية أمام القضاء بواسطة أحد الموظفين المنتدبين لذلك، وإن كان هذا المقتضى قد عرف جدلا فقها كبيرا بخصوص الجماعات الترابية كما سنأتي على ذكره فيها بعد فإن الجماعات الترابية عموما، تكون مخيرة بين تكليف محام بإبرام اتفاقية معه قصد تأمين الدفاع عنها، أو انتداب الوكيل القضائي للجماعات الترابية عن طريق اتفاقية أو انتداب خاص في الدعاوي التي لا يكون فيها هذا الأخير مدخلا وجوبا، وعليه فإن الاتفاقية المبرمة مع السادة المحامون يجب أن تكون على الشكل التالي، فبعد أن تناقش اللجنة المكلفة بالمالية في المجالس الترابية نقطة إبرام اتفاقية مع أحد المحامين تقوم هذه الأخيرة بمراسلة مجموعة من المحامين لتقديم عروضهم حول الأتعاب، وتختار اللجنة من بين هؤلاء واحدا أو اثنان حسب رغبة المجلس، وتعد مسودة اتفاقية تحال على الدورة الموالية للتصويت والمناقشة، وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية يجب أن تتضمن العناصر التالية:

أولا : ديباجة تقديمية تحيل على مجموعة من القوانين والنصوص التنظيمية والدوريات، كالقوانين المنظمة للجماعات الترابية، ودورية السيد وزير الداخلية رقم 152 /ق.م.م/3 بتاريخ 16 نونبر 1994 حول الاتفاقيات التي تبرمها الجماعات قصد الدفاع عن حقوقها، والقانون المنظم لمالية الجماعات المحلية، بالإضافة إلى المقرر المتخذ من طرف المجلس في الدورة، تم تتم بعد ذلك الإشارة إلى الطرفين المتفقين (الأمر بصرف نفقات المجلس الترابي و هو رئيس المجلس الترابي بالإضافة إلى المحامي الذي وقع عليه الاختيار).

تحدد الاتفاقية التزامات المحامي في الدفاع عن الجماعة الترابية وتقديم الاستشارة ومتابعة القضايا إلى أن تصدر في شأنها أحكام نهائية، كما يشار فيها إلى ضرورة التنسيق مع المجلس في جميع الدعاوى، سواء كانت الجماعة مدعية أو مدعى عليها، ويتم بعد ذلك تحديد أتعاب المحامين، ويشير في هذا الإطار تقرير أعدته المديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية سنة 2005 إلى أن تحديد أتعاب المحامين في مبلغ جزافي بالنسبة للبلديات يعد أمرا مجديا، إلا أن الأمر عكس ذلك تماما بالنسبة للجماعات القروية التي تكون المنازعات فيها قليلة ويستحسن فيها اللجوء إلى المحامين في كل قضية على حدى مقابل مبلغ أتعاب يتفق عليه حسب حجم

القضية¹، ويرجع سبب هذا التحديد حسب نفس التقرير إلى الرغبة في عقلنة مصاريف الجماعات التي لا تعرف قضايا كثيرة حتى لا يتم التعاقد مع محامين مقابل مبالغ سنوية قد تستنزف ميزانية الجماعة بدون فائدة.

ثم بعد ذلك تتم الإشارة بعد ذلك إلى مدة الاتفاقية وطرق التجديد وتاريخ الانتهاء وأسباب الفسخ وطرقه وضوابطه، وبعدها تتطرق الاتفاقية إلى المصاريف القضائية الأخرى التي يتحملها مجلس الجماعة الترابية بمناسبة رفع الدعوى وتحديداتها عن المصاريف الأخرى التي يتحملها المحامي، كالتنقل مثلا وأخيرا تتم الإشارة إلى الجهات المختصة بحل النزاعات التي قد تنشأ بين الجماعة الترابية والمحامي، ويوضع بعدها تاريخ الاتفاقية وبداية سريانها ويوقع الأطراف المحامي ورئيس مجلس الجماعة الترابية بالإضافة إلى تأشير ممثل السلطة الترابية، حسب مقتضيات القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية.²

الفرع الثاني: دفاع الوكيل القضائي للجماعات الترابية عن مصالح هذه الأخيرة

أمام القضاء

يعتبر الوكيل القضائي للجماعات الترابية من المستجندات التي أشارت إليها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالمغرب، فقد تطرقت كل من المادة 242 من قانون الجهات و المادة 212 من قانون العمالات والأقاليم والمادة 268 من قانون الجماعات³، إلى أنه يعين بقرار لوزير الداخلية وكيل قضائي للجماعات الترابية يتولى تقديم المساعدة القانونية للجماعات الترابية، ويؤهل للترافع عنها أمام المحاكم المحال إليها الأمر.

¹ - تقرير حول المنازعات القضائية للجماعات المحلية، (1997- 2003) من إعداد مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، سنة 2005، ص: 22.

² - للمزيد من التفاصيل أنظر الملاحق، "نموذج لاتفاقية المبرمة بين جماعة الرباط ووزارة الداخلية، لتأمين الدفاع عن مصالح جماعة الرباط عن طرق المساعد القضائي سابقا الوكيل القضائي للجماعات الترابية حاليا، حيث أن الاتفاقيات التي تبرم مع المحامين لا تختلف كثيرا، يضاف فقط القانون المنظم لمهنة المحاماة في الديباجة وتحدد الفصول التزامات الأطراف فيما بينهم ثم مدة الاتفاقية و حل النزاعات التي قد تنشأ بين الطرفين.

³ - أنظر القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية المنشورة بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

ويجب إدخال الوكيل القضائي تحت طائلة عدم القبول في جميع الدعاوي التي تستهدف مطالبة جماعة ترابية بأداء دين أو تعويض، وتخول له مباشرة الدفاع عن الجماعات الترابية في مختلف الدعاوي.

ويؤهل الوكيل للنيابة عن الجماعات الترابية في جميع الدعاوي بتكليف من هذه الأخيرة، ويمكن أن تكون خدماته موضوع اتفاقية بينه وبين الجماعة الترابية المعنية، وتجدر الإشارة إلى أن تسمية الوكيل القضائية للجماعات الترابية، قد ظهرت مع المستجدات الواردة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية كما سبق الذكر، حيث كان اسمه قبل ذلك المساعد القضائي للجماعات المحلية وفقا لمقتضيات المادة 38 من القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها¹.

وتفعيلا لمقتضيات هذه المادة صدر قرار السيد وزير الداخلية رقم 03 بتاريخ 13 مارس 2009 بشأن المساعد القضائي للجماعات المحلية، حيث أسند مهمة المساعد القضائي إلى مدير الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون بالمديرية العامة للجماعات المحلية²، كما جاء في المادة الأولى من القرار "تسند مهمة المساعد القضائي للجماعات المحلية المشار إليه في المادة 38 من القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و مجموعاتها إلى مدير الشؤون والدراسات والتوثيق، والتعاون بمديرية الجماعات المحلية، وتتجلى الاختصاصات القضائية للمساعد القضائي في الصورة التالية:

- التصرف لحساب الجماعة

أصبح المساعد (الوكيل) القضائي يتصرف لحساب الجماعة سواء كانت مدعية أو مدعي عليها، ويكون هذا التصرف موضوع تفويض، إذ أن الجماعة تفوض للمساعد

¹ - المادة 38 من القانون رقم 45.80: "يحدث تحت سلطة وزير الداخلية مساعد قضائي في هذا الصدد التصرف لحساب الجماعات المحلية ومجموعاتها كمدح أو مدعى عليه عندما تفوضه في الدعاوى التي يكون الهدف منها التصريح باستحقاق ديون على تلك الجماعات والمجموعات. ويجب إدخال المساعد القضائي في الدعوى تحت طائلة عدم قبول المقال كلما أقيمت دعوى قضائية بغرض التصريح باستحقاق ديون جماعة محلية أو مجموعاتها. يمكن أن يكون خدمات المساعد القضائي المشار إليها في هذه المادة موضوع اتفاقيات بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ومجموعاتها وتحدد هذه الاتفاقيات على الخصوص تحمل المصاريف القضائية واتعاب المحامين والخبراء والمصاريف المختلفة".

² - قرار وزير الداخلية، رقم 03 بتاريخ مارس 2009، المتعلق بالمساعد القضائي للجماعات المحلية، منشور بالبوابة الإلكترونية للجماعات المحلية <http://www.pncl.gov.ma>.

القضائي التواجد في منازعاتها، وتديرها والدفاع عنها وتعزيز تمثيليتها أمام القضاء، لاسيما في الدعاوى المتعلقة باستحقاق ديون على الجماعة، إن تصرف المساعد القضائي لحساب الجماعة يكون في حالتين:

الحالة الأولى: الدفاع مباشرة عن الجماعة من خلال تقديم المذكرات الجوابية، وتتبع المساطر القضائية، ومناقشة الخصوم وحضور الجلسات، والتعرض لأي مخالفات مسطرية أو تقنية أثناء مرحلة التقاضي.

الحالة الثانية: الدفاع عن طريق محامي الجماعة، ويعد هذا الدفاع عن طريق محامي الجماعة دفاعا غير مباشرا، حيث يقف المساعد القضائي عند دراسة الملف، وتقديم المذكرات الجوابية، وتحضير الدفوعات، وجرد مكامن الخلل في الدعوى، ثم يبلغها لمحامي الجماعة من خلال مراسلته، ويقوم هذا الأخير بالترافع عن الجماعة وحضور الجلسة ومناقشة الخصوم، وإذا ما استجد مستجد يقوم بإعلام المساعد (الوكيل) القضائي حتى يكون على تتبع وعلى اطلاع¹.

فالتمثيلية الضعيفة للجماعة الترابية أمام القضاء، توضح ضرورة وجود المساعد القضائي، والذي بدوره يتدخل للدفاع عن الجماعة. وينقل تجربة وزارة الداخلية في مجال تدبير المنازعات. بمساعدة مصلحة المنازعات وينصب على دراسة الملفات، ومراقبة المساطر الإدارية والقضائية.

- الإدخال في مقال الدعوى

قد يتبادر للذهن التساؤل حول كيفية تواجد المساعد (الوكيل) القضائي في دعاوى الديون المستحقة، في غياب تفويض من رئيس الجماعة المعنية؟ وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 38 "يجب إدخال المساعد القضائي في الدعوى تحت طائلة عدم قبول المقال كلما أقيمت دعوى قضائية بغرض التصريح باستحقاق ديون على جماعة محلية أو مجموعاتها". إن هذه الإلزامية تطرح التساؤل حول ما إذا كان يعتبر إدخال المساعد القضائي من النظام العام؟ وقد تراوح الاجتهاد القضائي بين موقفين:

¹ - مقابلة مع السيد عادل المودن، رئيس مصلحة المنازعات بقسم الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون. المديرية العامة للجماعات المحلية، بتاريخ 4 مارس 2013. المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط.

الموقف الأول: لم يعتبر إدخال المساعد القضائي من النظام العام، وإلا لكان القاضي أثاره تلقائيا انطلاقا من القواعد الأساسية للتقاضي، وذهب إلى إمكانية تصحيح المسطرة في حالة عدم إدخال المساعد القضائي. من خلال الإنذار في المرحلة الابتدائية، من منطلق الالتزام بإنذار وإصلاح المسطرة، استنادا إلى المادة الأولى من قانون المسطرة المدنية، والتي تنص "... يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة والأهلية أو المصلحة أو الإذن بالتقاضي إذا كان ضروريا، وينذر الطرف بتصحيح المسطرة داخل أجل تحدده، إذا تم تصحيح المسطرة اعتبرت الدعوى كأنها أقيمت بصفة صحيحة وإلا صرح القاضي بعدك قبول الدعوة"¹.

الموقف الثاني: سرعان ما استقر القضاء الإداري على هذا الموقف، الذي اعتبر أن إدخال المساعد القضائي في الدعوى لمطالبة للجماعة بدين مستحق من النظام العام، واعتبره إجراء شكليا جوهريا، كما جاء في حيثيات قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش " وحيث إن المستأنف لم يقيم بإدخال المساعد القضائي في دعواه الموجهة ضد الجماعة الحضرية "لآيت ملول" بقصد التصريح بمديونيتها مما يشكل خرقا لإجراء شكلي جوهري مقرر قانون تحت طائلة عدم القبول، وحيث إنه والحالة هذه، ودون أن تكون هناك حاجة لمناقشة باقي وسائل الاستئناف المثارة من قبل الطرفين لتعلقها بالموضوع، يتعين الحكم بإلغاء الحكم المستأنف والتصدي بعدم قبول الدعوى"²، و بالتالي فإن إدخال المساعد القضائي يعد من النظام العام، ويتعين إثارته في مختلف مراحل الدعوى، بل والتصريح به من طرف القاضي الإداري.

إن إلزامية الإدخال في الدعوى التي ترمي مطالبة الجماعة بدين مستحق، تمكن المساعد القضائي من تتبع الدعوى والتدخل بقوة القانون، دونما حاجة لتفويض من الجماعة، استنادا إلى المبدأ العام " كل مدخل في الدعوى له حق الدفاع"، غير أن المشكل الذي قد يطرح بشدة، هو كيفية الدفاع والمناقشة في غياب الوثائق التي يمكن اعتمادها كدفعات لدحض مزاعم المدعى، والتي تكون في حوزة المجلس الجماعي؟ في هذه الحالة يقوم المساعد القضائي فور توصله بالمقال الافتتاحي للدعوى بالاتصال بمصلحة المنازعات بإدارة الجماعة، يطلب فيها مده بتفاصيل النزاع أو القضية، والوثائق التي تمكنه من مباشرة المساطر المتعلقة بالدفاع.

¹ - مقابلة مع السيد عبد الحميد ولد لبلاد، قاضي إداري بالمحكمة الإدارية - الرباط، بتاريخ 23 ماي 2013.

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، عدد 11/154 الصادر بتاريخ 4/5/2011، فقه المنازعات الإدارية، منشورات مجلة الحقوق المغربي، العدد السنوي الثاني، 2012، ص: 273.

وفي حالة تماطل الجماعة عن الاستجابة لذلك، وأمام ضيق الآجال للرد على المقال الافتتاحي وجب عليه إخبار السلطة المحلية لتتدخل لدى الجماعة المعنية، وستكون ممارسة سلطة الحلول هي الوسيلة الوحيدة لتدارك الوقت ولتحضير الدفوعات¹. ويرى البعض بأنه في الدعاوى المرفوعة ضد الجماعات المحلية، لا مجال لإدخال الوكيل القضائي للمملكة، طالما الفصل 514 من ق. م. م- وبمفهوم المخالفة- لا يوجب ذلك بالنسبة للجماعات الترابية (الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والجماعات القروية ومجموعاتها)، وهو ما أكدته أيضا محكمة الاستئناف الإدارية في أحد قراراتها الذي جاء فيه: "حيث يعيب المستأنف الحكم الابتدائي بكونه قبل الدعوى رغم عدم إدخال الوكيل القضائي للمملكة.

لكن حيث لما كان الأمر في نازلة الحال يتعلق بطلب يستهدف التصريح بمديونية جماعة محلية تتمتع بالاستقلال المادي والمعنوي فإنه لا مجال لإعمال مقتضيات الفصل 514 من القانون السالف الذكر، كما أنه لا أثر للإخلال بتلك المقتضيات على شكليات الدعوى مما يبقى معه ما أثير بالوسيلة غير جدير بالاعتبار"².

إن هذا الموقف الذي جاء متوافقا مع المقتضيات الجديد للقانون التنظيمي للجماعات الترابية حيث أصبح المساعد والقضائي (الوكيل القضائي) يقوم بالدور الذي كانت تقوم به سابقا الوكالة القضائية حيث أن هذه الأخيرة كانت تقوم بالدفاع عن مصالح الجماعات الترابية لذلك، وعليه فإن كل ما سبق ذكره يدفعنا للتساؤل حول الجهات الأخرى التي يمكن أن تتدخل لتدافع عن الجماعات الترابية ونخص بالذكر مصلحة المنازعات عن طريق أحد الموظفين والوكالة القضائية للمملكة خاصة وأن هذه النقطة قد عرفت جدلا فقهيًا ومواقف عديدة في القضاء.

¹ - مقابلة مع السيد عادل المودن، رئيس مصلحة المنازعات بقسم الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، المديرية العامة للجماعات المحلية، بتاريخ 4 مارس 2013. المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الرباط.

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش صادر بتاريخ 2008/04/09 تحت عدد 146 في الملف 07/233/1.07 (قرار غير منشور).

المطلب الثاني: مدى إمكانية دفاع الوكالة القضائية و الموظفين التابعين

للجماعات الترابية عن مصالح هذه الأخيرة أمام القضاء

لقد أثارت نقطة إمكانية دفاع الموظفين التابعين لمصالح المنازعات والشؤون القانونية بالجماعات الترابية، نقاشات واسعة بين هؤلاء الموظفين والسادة القضاة والأساتذة خلال مجموعة من اللقاءات والندوات والتكوينات المتعلقة بهذا المجال¹.

وقد تضاربت بخصوصها الآراء والمواقف بين مؤيدو معارض، كما أن هذه النقطة تختلق بعض الصعوبات والخلط لدى المهتمين بهذا المجال، حيث أن هذا الخلط قد يثار لهؤلاء بالنسبة لمؤسسة الوكالة القضائية للمملكة، عندما نجدها مدخلة في بعض الدعاوي التي تهم الجماعات الترابية أو جهاز السلطة المحلية.

الفرع الأول: دور مصالح المنازعات والشؤون القانونية والموظفين التابعين لها

في تأمين الدفاع عن الجماعات الترابية

إن التجربة التي راكمتها وزارة الداخلية في تتبع ملفات الدعاوي المتعلقة بمنازعات الجماعات الترابية، جعلها تخرج بمجموعة ممن الخلاصات الأساسية مفادها، أن أغلب الجماعات الترابية لا تولي اهتماما كبيرا إلى الجانب المتعلق بمسؤولياتها القانونية، ولا تعمل بالتالي على دعم وهيكله مصالحها الإدارية المكلفة بالمنازعات.

هذه الأخيرة التي تكاد تكون منعدمة الوجود في بعض الجماعات، أو لا يعد وجودها سوى وجودا شكليا في بعضها الآخر، وقد اتضح ذلك جليا من خلال ضعف وهزالة الأجوبة التي تتضمنها الجداول المبعوثة إلى المصالح المركزية لوزارة الداخلية، لتتبع نشاط وأعمال هذه المصالح⁽²⁾. ولذلك أولت وزارة الداخلية للعنصر البشري المشتغل بهذه المصالح عناية كبيرة واهتماما خاصا، نظرا لجسامة المهام الموكولة إليهم وكثرة الاختصاصات التي يمارسونها وعليه فإنه من الضروري التمييز في هذا الإطار

¹ - دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية خلال الفترة الممتدة من 21/01/2012 إلى 02/03/2010 حول تحيين المدارك الرئيسية لتحديد النصوص القانونية.

- دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية خلال الفترة 19/02/2012 إلى 30/03/2012 حول المبادئ الكبرى في المنازعات الإدارية.

- دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية يومية 20 - 21 أكتوبر 2011 حول موضوع تدبير المنازعات الإدارية.

² - مقتطف من تقرير صادر عن وزارة الداخلية مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون حول النزاعات القضائية للجماعات المحلية من 1997 إلى 2003 الرباط 2005، ص: 43.

بين اختصاصات مصالح المنازعات التابعة لجهاز السلطة والأخرى التابعة للجماعات على أن نحدد أخيراً دور الموظفين العاملين بهذه المصالح.

الفقرة الأولى: مصالح المنازعات التابعة للجماعات الترابية

يقصد بها المصالح المكلفة بتدبير الشؤون القانونية والمنازعات بكل من مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وتقوم بالمهام التالية.

- استقبال الشكايات والتظلمات الواردة على الجماعات وتهين و الأجوبة عنها مع المصالح المختصة.

- إعانة الرئيس على القيام بإجراءات رفع الدعوى أمام القضاء بتنسيق مع المصالح المختصة.

- التواصل والتنسيق مع المحامين.

- مسك سجلات المنازعات وترتيبها وضبط ملفاتها.

- التنسيق مع المحامي خلال مراحل أعداد الجواب والدفاع.

- جمع عناصر الجواب المتعلقة بكل نزاع معروض على القضاء أو خلال مراحل الحل الحبي

- تتبع إجراءات الدعوى مع المحامي.

- التعاون والتنسيق مع الوكيل القضائي للجماعات وموافاته بالوثائق الضرورية.

- العمل على حيازة نسخ من الأحكام الصادرة عن المحاكم.

- دراسة الأحكام وتدارسها مع المحامي وتوجيه استفسار للمحامي في حالة تبوُّث تقصير منه.

- مساعدة اللجنة المختصة في اختيار محام جديد أو التمديد مع المحامي الحالي

- ضبط الآجال للحرص على استئناف الأحكام أو نقضها داخل الأجل القانوني.

- توجيه نسخ من الأحكام الصادرة إلى الجهات المعنية، القابض، وكالة المصاريف الجماعية المختصة بموضوع النزاع الإدارية المركزية¹.
- السهر على ضبط المبالغ المحكوم بها ضد الجماعة و الحرص على برمجتها في ميزانية السنة المالية لتنفيذ الأحكام و القرارات القضائية.

الفقرة الثانية: مصالح المنازعات التابعة لجهاز السلطة

يقصد بها المصالح المكلفة بتدبير الشؤون القانونية والنزاعات التابعة للسادة الولاية والعمال وتتواجد هذه الأخيرة بأقسام الجماعات المحلية تحديدا وتجدر الإشارة إلى أن الهيكل التنظيمية لوزارة الداخلية الصادرة سنة 2012 قد جعل هذه الأخيرة تابعة مباشرة إلى الكاتب العام بالولاية أو العمالة كمصلحة مستقلة وتقوم هذه المصالح بالمهام التالية.

- تسليم الوصول القانونية لمنازعة الجماعات الترابية.
- التنسيق بين الأطراف المتنازعة ضد الجماعات الترابية قصد إيجاد حل حبي للنزاع.
- تنظيم اجتماعات الحل الحبي وإعداد المذكرات وعقود الصلح .
- التنسيق مع الجماعات المرفوع ضدها الدعوى وإخبارها بكل دعوى مرفوعة ضدها وحثها على إيجاد حل حبي.
- التنسيق مع المصالح المركزية والجهات المكلفة بالدفاع عن الوالي أو العامل في الدعاوي التي تثار ضده.
- التنسيق مع مختلف المصالح قصد إعداد عناصر الجواب.
- التنسيق مع الوكيل القضائي للمملكة وللجماعات الترابية في حالة المنازعات.
- تقديم الاستشارة القانونية قبل اتخاذ بعض القرارات.
- مساعدة الوالي أو العامل على ممارسة اختصاصاته الرقابية الجديدة المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.
- التنسيق مع بعض المؤسسات الأخرى كمؤسسة الوسيط والمحاكم الجهوية للحسابات.

¹ - أنظر التقرير الصادر عن وزارة الداخلية "المديرية العامة للجماعات الأصلية حول موضوع المنازعات القضائية للجماعات المحلية (1997-2003) الرباط سنة 2005، ص: 44-45.

الفقرة الثالثة: الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية بواسطة أحد الموظفين

إن الجدل القائم بخصوص إمكانية تأمين الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية من طرف أحد الموظفين المكلفين بالمنازعات، لم يكن يعرف الحدة التي هي عليها الآن، فبالرغم من كون المادة 34 من قانون المسطرة المدنية تشير بشكل صريح إلى إمكانية انتداب الإدارات العمومية لأحد موظفيها لتأمين الدفاع عنها أمام القضاء، إلا أن هذه الممارسة لم تكن تثار كثيرا نظرا لتردد هؤلاء الموظفين وخوفهم من تحمل المسؤوليات والتبعات القانونية، مما جعلهم يفضلون عدم الدخول في هذا الجدل، إلا أنه في السنوات الأخيرة بدأت تظهر موجة جديدة من الأطر ذات التكوين القانوني المهم والمتخصص والذي يخول لهؤلاء إمكانية ممارسة هذا الاختصاص.

وقد كانت النقاشات كبيرة بخصوص هذه النقطة في كل الأيام الدراسية والتكوينية التي استفادوا منها في هذا الموضوع، خاصة مع وجود تيار فقهي وقضائي فضل عدم السماح لهؤلاء الموظفين بتمثيل الجماعات الترابية أمام القضاء، وقد تعزز هذا الموقف بحكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بخصوص عدم قبول مقال افتتاحي لدعوى موقعة من طرف الكاتب العام بإحدى الجماعات الترابية في إطار انتداب خاص من رئيس الجماعة لتأمين الدفاع عن الجماعة¹، وقد عللت المحكمة عدم قبولها المقال المقدم من طرف الكاتب العام بكونه لا يندرج ضمن مقتضيات الفصل 34 من ق. م. م، وذلك بكون الجماعات المحلية ليست بإدارة عمومية، وعليه فإنه لا يمكن انتداب أحد الموظفين للدفاع عنها.

إلا أن هذا الموقف سيعرف ردودا قوية من طرف مجموعة من الباحثين والمهتمين وكان على رأسهم السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس، حيث أشار بأنه ليس من المعقول أن تعامل الجماعات الترابية أمام القضاء على أنها مؤسسات عمومية، وتأتي وتسقط عنها حق تمثيلها من طرف أحد موظفيها، كما أشار السيد رئيس المحكمة إلى أنه ضد هذا الموقف الرافض لتمكين هؤلاء من هذا الاختصاص، وأشار إلى أنه سيعمل على قبول أي دعوى يباشرها ويتبعها أحد موظفي الجماعات الترابية قد تعرض

¹ - حكم أشار إليه السيد محمد حميميز: مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون بالمديرية العامة للجماعات المحلية بوزارة الداخلية في إطار اليوم التحسيصي المنظم من طرف ولاية جهة فاس مكناس في موضوع "تدبير المنازعات الجماعات الترابية بتاريخ 19 مارس 2015.

عليه¹، شريطة الالتزام بمقتضيات المادة 34 من قانون المسطرة المدنية، المتعلق بالانتداب القانوني، ويتطلب هذا الانتداب أن يعنون بعبارة انتداب قضائي، وأن يذكر في مقدمته على أن هذا الانتداب سيخصص للموظف المعني بذكر اسمه ورتبته ومجال اشتغاله ورقم بطاقته الوطنية، لتتبع ملف القضية الرائجة أمام المحكمة المعنية (الابتدائية - استئنافية - محكمة نقض) (عادي إداري تجاري) تم تتم الإشارة بعد ذلك لرقم الملف، وعدده وتاريخه والأطراف المعنية به، مع نبذة قصيرة عن موضوع النزاع كما يستحسن تحديد مدة الانتداب والتوقيع عليه من طرف رئيس الجماعة الترابية المعنية²، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ضرورة التمييز بين الموظفين التابعين للجماعات الترابية والعاملين بمصالح المنازعات والشؤون القانونية بهذه الجماعات، والموظفين التابعين لجهاز السلطة (الوالي العامل) المشتغلين بمصالح المنازعات والشؤون القانونية لأقسام الجماعات المصلحة أو الكتابة العامة حيث أن هؤلاء كذلك نرى بأنه يمكن انتدابهم من طرف السيد الوالي أو العامل للدفاع عنه أمام القضاء دون أن تثير هذه الممارسة أي مشاكل .

الفرع الثاني: تمثيل الوكالة القضائية للمملكة للجماعات الترابية من

الاختصاص إلى المنع

تجدر الإشارة إلى أنه قبل صدور القانون 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة سنة 2008 والقانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية كانت الوكالة القضائية للمملكة تدخل وجوبا في الدعاوي التي تهدف مطالبة جماعة ترابية بدين أو تعويض، كما أنه كان بالإمكان انتداب هذه الأخيرة في باقي الدعاوي³.

إلا أنه ومع ظهور هذه القوانين أصبح المساعد (الوكيل) القضائي للجماعات الترابية هو من يقوم بهذا الدور ولم تعد الوكالة القضائية للمملكة تضطلع بهذه المهام، إلا أن هذا لا يمنع من أن هناك بعض الأنواع من القضايا ذات الطابع الترابي المحلي تحضر فيها الوكالة القضائي كطرف مدخل وجوبا أو اختياريا عن طريق انتداب أو اتفاقية خاصة بالنسبة للدعاوي التي تقام ضد جهاز السلطة المحلية وتكون الجماعات

¹ - مقتطف من تدخل السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس، خلال فعاليات اليوم التحسيبي المنظم من طرف ولاية جهة فاس مكناس، في موضوع "تدبير المنازعات الجماعات الترابية بتاريخ 19 مارس 2015.

² - أنظر الملاحق نموذج عن انتداب قضائي لموظف.

³ - مقابلة مع السيد محمد العلمي: رئيس قسم شعبة الإلغاء بالوكالة القضائية للمملكة، في إطار جلسة عمل تتعلق

بملفات قضائية معروضة على القضاء بتاريخ 27/02/2012.

الترايبية معنية في أغلب الدعاوى التي ترفع على جهاز السلطة وهذا ما يمكن الوكالة القضائية للمملكة من الدفاع في بعض الحالات حتى عن الجماعات الترابية خاصة في الدعاوى المتعلقة بقضاء الإلغاء، وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن السادة المحامون يرفعون بعض الدعاوى على أكثر من جهة، فنجدهم يرفعون الدعوى ضد الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة والسيد وزير الداخلية والسيد الوالي أو العامل و رئيس الجماعة الترابية ووزير المالية والوكيل القضائي للمملكة بمكاتبته بالرباط بالإضافة إلى المساعد (الوكيل) القضائي للجماعات الترابية¹، وهذا ينم عن سوء فهم وخط في تحديد الأجهزة وتخوف من ضياع الحقوق ولهذا يقدم السادة المحامون على رفع الدعاوى بهذه الطريقة.

إن إدخال الوكالة القضائية في مثل هذه الدعاوى وتدخلها فيها بتأمين الدفاع يقوم نظرا لوجود مؤسسات أخرى غير الجماعة الترابية ، كوزارة الداخلية، رئيس الحكومة ،وزارة المالية، وغيرها من المؤسسات إلا أنني أعتقد أنه لا يوجد أي مقتضى قانوني يمنع الجماعات الترابية، من انتداب الوكالة القضائية في حالة دعاوي الإلغاء، خاصة وأن النصوص القانونية التي تتحدث على وجوب إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية يهتم فقط الجانب المتعلق بالمطالبة بدين أو تعويض، أي خلال دعاوي القضاء الشامل فقط ولا تشير إلى المنع بالنسبة لدعوى الإلغاء مما يجعل هذه الإمكانية متاحة في نظرنا ما دام أنه لا يوجد أي مقتضى قانوني يؤسس لهذا المنع، خاصة وأن هذا الجهاز يؤمن الدفاع عن أغلب المؤسسات العمومية الأخرى وقد راكم تجربة عملية مهمة وكبيرة ونعتقد أن من حق الجماعات الترابية الاستفادة من هذه التجربة خاصة وأن مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية حديثة العهد ولم تكتسب تجارب مهمة في هذا المجال وعليه فإن العمل القضائي خاصة منه الصادر عن محكمة النقض، قد حدد العديد من القواعد بشأن وجوب إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعاوي التي ترفع

¹ - أنظر حكم عدد 1739 في الملف عدد 358 / 7112 / 2014 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس (حكم غير منشور) بتاريخ 2015/7/1.

- حكم عدد 1200 / 2014 في الملف الإداري عدد 82 / 7110 / 2014 صادر عن المحكمة الإدارية لفاس (حكم غير منشور) بتاريخ 2014/11/28.

- حكم عدد 83 في الملف الإداري عدد 83 في الملف عدد 1 / 7110 / 2014 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس (حكم غير منشور) بتاريخ 2015/2/18.

ضد أشخاص القانون العام، منها أن الوكيل القضائي ليس طرفاً أصلياً في الدعوى، وإنما يقع إدخاله في الدعوى طبقاً لمقتضيات الفصل 514 من ق. م. م، ولا يحكم عليه بشيء تم أن من حق الوكيل القضائي تقديم الطعون وعليه تكون لهذا الأخير اما صفه الطرف المدخل وجوبا في الدعوى أو صفة الطرف في الخصومة أو صفة نائب عن أشخاص القانون العام إذا ما انتدبوه للدفاع عنهم كما يحق له التدخل بشكل إرادي¹.

و تجدر الإشارة إلى أن ممثلي المصالح المركزية لوزارة الداخلية (الولاة، العمال) على المستوى الترابي، يمكنهم الاستعانة بخبرة الوكالة القضائية للمملكة في ممارسة اختصاصهم المتعلق بالإحالة على القضاء و تأمين الدفاع عن جهاز السلطة في جميع الملفات التي تهم ممارسة المراقبة الإدارية في إطار تنظيم علاقة هذا الجهاز بالجماعات الترابية.

¹ - للمزيد من التفاصيل في هذه الصفات يرجى العودة إلى مقال عبد الكبير الحوصي العلوي "الوجيز في تمثيل أشخاص القانون العام والدفاع عنهم أمام القضاء أشار إليه عبد الواحد القرشي : مرجع سابق.

خاتمة القسم الأول

إن الشكل الجديد الذي أصبح يتدخل به القاضي الإداري، في ضبط علاقة ممثلي السكان (المنتخبين) على مستوى الجماعات الترابية، بكل من جهاز السلطة الذي تحول من جهاز وصاية إلى جهاز مراقبة، والغير من أشخاص اعتباريين وطبيين، جعل هذا الأخير (القاضي الإداري)، جعله مدعوا لاستخدام آلياته التي خولها له القانون للإطلاع بالمهام الموكولة إليه بمقتضى كل من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، والقوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى الصادرة سنة 2015، فقد أصبح القاضي الإداري يحمل على عاتقه تحقيق رهان تكريس دولة الحق و القانون من خلال ضبط العمل الإداري الترابي نحو الالتزام و التقيد بمبادئ الحقامة.

فالقاضي الإداري يتوفر على آلية جد مهمة لمراقبة مشروعية القرارات الإدارية الترابية من خلال دعوى الإلغاء، التي يراقب من خلالها المشروعية الداخلية والخارجية لقرارات الإدارة الترابية، كما أنه يعمل على تعويض كل ضرر مادي أو معنوي أو تعاقد، نشأ عن علاقة الغير بهذه الإدارة، في إطار دعوى التعويض المؤسسة على أركان الخطأ و الضرر والعلاقة السببية، ويتموقع القضاء الإستعجالي بين هاتين الوسيلتين كواحد من أهم الوسائل الوقتية، التي تهدف إلى النظر في القضايا ذات الطابع الإستعجالي التي لا يمكن تداركها مستقبلا، على أن يتم ذلك في إطار عدم المساس بجوهر النزاع و الطابع الإستعجالي وجدية الطلب، كما أن للقاضي الإداري علاقة وطيدة بالمساطر القضائية التي تعتبر شريان الحياة بالنسبة للدعوى القضائية، فمن خلال تعامل القاضي الإداري مع هذه المساطر، فهو إما يعبر عن انفتاح سلس مع النص، أو تطبيق ضيق صارم لمقتضيات المواد، وهذا ما يعبر عنه من خلال الأحكام و القرارات التي تختلف أحيانا لتكون مواضيع نقاش ودراسة، أو تلتقي في أحيان أخرى لتؤسس لاجتهادات قضائية موحدة في مجال منازعات الجماعات الترابية، فالجانب المسطري له أهميته القصوى في هذا المجال، خاصة بالنسبة لهذه المنازعات التي تتم وفق مساطر خاصة تختلف عن باقي المنازعات الإدارية، من خلال تواجد

مؤسسات موازية تتميز عن الجماعات الترابية كالوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع و مجموعات الجماعات و جماعات المشور و غيرها من الاستثناءات التي كان من الضروري توضيحها و تمييزها كما فصلناه اعلاه، لنختم هذا الجزء من الاطروحة بالتطرق للجهات المخولة لها تأمين الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية سواء كانت طالبة أو مطلوبة مع التمييز بين هذه المؤسسات وتحديد الخلافات القضائية و الفقهية التي نشأت بخصوصها ، والتطرق لأهم المستجدات التي طرأت عليها و على اختصاصاتها بعد صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى مع الإشارة للأدوار الموازية الأخرى التي يمكن أن تلعبها بشكل متواز مع تأمين الدفاع عن هذه الجماعات الترابية.

إن ما سبق ذكره من عرض لأهم آليات اشتغال القاضي الإداري عند النظر في هذا المجال من المنازعات، يطرح أماننا سؤالاً حول الطريقة التي يوظف من خلالها القاضي الإداري هذه الوسائل عند بته في المنازعات المعروضة عليه، في أهم المواضيع التي نعتقد أن بتدخل القاضي الإداري فيها من خلال، الفصل و الشرح والتعريف والتقويم والتحديد والإجابات ، يكرس لمبادئ دستورية جديدة تتعلق بحكمة التدبير الحر للجماعات الترابية، كما أنها ستمكنه من ضبط علاقة الأجهزة الترابية فيما بينها، وكذلك علاقتها بالغير، وهذا ما سنسعى للتطرق إليه بالتحليل من خلال محاور الباب الثاني، والذي سنخصصه لرصد تدخلات القاضي الإداري لتكريس مبادئ الحكامة على كل من المستوى السياسي والإداري والاقتصادي من خلال تطبيقات الدعوى الإدارية، بالإضافة إلى الآثار العامة لتدخلاته.

القسم الثاني : تدخلات القاضي الإداري لتكريس مبادئ الحكمة الترابية من خلال تطبيقات الدعوى الإدارية

جعلت القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، من رقابة القضاء الإداري رقابة أولية ورئيسية، بعدما كان ينظر إليها على أنها رقابة ثانوية، وهذا يقتضي الإشراك المبدئي للمحاكم الإدارية في مسلسل التقرير الترابي، فالقاضي مدعو لكي يتدخل في إطار أجال محددة قانوناً¹، و هذا عنصر جديد و مؤثر على أن إرادة المشرع تتجه نحو ترسيخ حماية فعالة و حقيقية لحرية المبادرة الترابية في جميع المجالات الحيوية، على أن يتم ذلك في إطار احترام مبادئ الحكمة المطلوبة لإنجاح الرهانات الترابية،

وبذلك فإن القاضي الإداري يعتبر السلطة الوحيدة التي يمكنها أن تسهر و تحرص على تكريس مبادئ الحكمة الترابية المتمثلة في كل من المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، و الاستمرار في أداء الخدمات و ضمان جودتها، و تكريس قيم الديمقراطية و الشفافية والمحاسبة والمسؤولية، و ترسيخ سيادة القانون، و التشاركية والفعالية و النزاهة.

فالقاضي الإداري يعمل على حماية قيم الديمقراطية وبمراقبة نزاهة وشفافية عمليات اختيار الفاعلين الترابيين و إرساء التوازنات السياسية بينهم و بين جهاز السلطة (منتخبين، ممثلي الإدارة المركزية ، والغير من المتعاملين مع هذه الجماعات الترابية) بالإضافة إلى فرض احترام مقتضيات التشاركية بمواكبة المستجدات المتعلقة بكل من نسبة تمثيل النساء في تكوين مكاتب الجماعات الترابية، وتفعيل دور هيئات و آليات التشارك و الحوار و التشاور (هيئات استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، مثل هيئة المساواة و تكافؤ الفرص و مقاربة النوع، بالإضافة إلى إمكانية تقديم العرائض من طرف المواطنين و الجمعيات)، كما أن القاضي الإداري مدعو لإلزام الجميع بسيادة القانون و ربط المسؤولية بالمحاسبة وحماية حقوق المرتفقين بالإدارة الترابية، في إطار ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها المتعلقة بالشرطة الإدارية،(الترخيص ، المنع) بالإضافة للمنازعات المتعلقة بكل من تسوية الوضعية الفردية للموظفين و الجبايات

¹ - د محمد اليعقوبي: دور المحاكم الإدارية في التنمية المحلية ، تأملات حول الديمقراطية المحلية ، مطبعة فنون الطباعة و الإشهار ، الطبعة الأولى سنة 2005، ص. 162.

والعقود المحلية، على أن يتم ذلك بواسطة اجتهادات ومواقف قضائية شجاعة و جريئة و قادرة على الفصل في مختلف النزاعات التي قد تثار بمناسبة التسيير و التدبير الإداري على المستوى الترابي، ويستحضر في محتواها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر المبادئ المشار إليها أعلاه.

إن إقحام المحاكم الإدارية للفصل في النزاعات المثارة بين الفاعلين الترابيين و مختلف المجالات المشار إليهم أعلاه له أكثر من دلالة، ويعتبر مؤشرا قويا على رغبة المشرع المغربي في ترسيخ دولة ديمقراطية قوامها الحق و القانون والحكمة ، فدستور المملكة المغربية لسنة 2011 قد دسّر الحق في التقاضي الإداري بمقتضى الفصل 118 ، كما أنه قد خصص الباب الثاني عشر للحكمة الجيدة ومبادئها، بالإضافة إلى إشارته للقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية في الفصل 146.

إن ربط هذه العناصر ببعضها، جعلنا نفكر في الأدوار التي من الممكن أن يطلع بها القاضي الإداري من خلال ما ينتجه من أحكام و قرارات ، في ترسيخ مبادئ عالمية تتعلق بحكمة التدبير الترابي، وانعكاسات تدخلاته على مجالات حيوية كالمجال السياسي و الإداري و الاقتصادي ، والتي تشكل دعائم حقيقية في بنية دولة الحق و القانون القائمة على لامركزية قوية، أصبح في ظلها القاضي الإداري مطالبا بمراقبة سلامة ونزاهة اختيار الفاعل السياسي وضمان وتنظيم الاستفادة من الحريات السياسية ومراقبة القرارات الإدارية بكل أنواعها بالإضافة إلى مراقبة وحماية الأنشطة الاقتصادية من عقود وجبايات.

استنادا على كل ما تم ذكره يكون القاضي الإداري مطالبا، بعقلنة و حكمة التدبير اليومي لهذه المؤسسات، وتقوية الأمن القضائي والقانوني في محيطها، و يتجلى ذلك فيما يقدمه هذا الأخير (القاضي الإداري) من إجابات وشروحات وتحديدات و فصل، بمناسبة كل نزاع قد ينشأ بين الأطراف المتنازعة في المجالات المذكورة أعلاه، فما ينتج على مستوى هذه المحاكم، لا يمكن التعامل معه على أنه مساطر و تطبيقات قانونية و فقهية منفصلة، فالمنطق يقتضي أن يكون لهذه الأحكام و القرارات التي تصدر في هذا المجال آثار أنية، تتمثل في تحقيق العدالة توازيه أدوار مستقبلية هامة تتمثل في توجيه التدبير الترابي نحو المشروعية و تلافي المنازعات.

الباب الأول: أي دور للقاضي الإداري في ترسيخ مبادئ الحكمة الترابية على المستوى السياسية والإدارية

تعتبر كل من الحكمة السياسية والإدارية من المواضيع الجوهرية التي تستأثر بحيز كبير من الاهتمام في الوقت الراهن، بسبب تنزيل مقتضيات كل من الدستور المغربي لسنة 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فاستعمال مفهوم الحكمة السياسية من طرف منظري العمل العمومي و علماء السياسة و الاجتماع، كأداة ووسيلة لشرعية التدبير السياسي¹، يؤكد على أهمية مراقبة مشروعية المسلسل الانتخابي باعتباره حقا ينتمي إلى الجيل الأول من حقوق الإنسان الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تشغل مكانة متميزة ضمن المنظومة القانونية المغربية، وذلك منذ المراجعة الدستورية لسنة 1992²، حيث أن دستور المملكة المغربية الحالي في فصله الحادي عشر، يربط بين قيم النزاهة والشفافية، وأسس مشروعية التمثيل الديمقراطي، وهنا يكمن الدور المهم للقضاء الإداري، الذي ينعقد له الاختصاص بالنظر في المنازعات المتعلقة بسلامة عمليات انتخاب أعضاء وأجهزة مجالس الجماعات الترابية، حيث يكون هذا الأخير مطالبا بتكريس مبادئ و القيم الديمقراطية و النزاهة و الشفافية و التشاركية و سيادة القانون في جميع العمليات المتعلقة باختيار الفاعل السياسي الذي يعتبر الحلقة الأهم، لكونه المتدخل الرئيسي في تحريك عجلات التدبير الترابي في إطار المستجد المتعلق بالتدبير الحر، كما أن الحكمة السياسية تتجلى في تدخل القاضي الإداري في إرساء التوازنات السياسية على المستوى الترابي من خلال تنظيم علاقة الإدارة الترابية المنتخبة، (رؤساء و نواب و أعضاء المجالس الترابية) بالإدارة الترابية المعينة (ممثلي المصالح المركزية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي، ولاية و عمال) و بالأغيار، بغية إحاطة الممارسة السياسية بجميع ضمانات المشروعية و الحكمة و حسن سير مرافق الإدارة الترابية.

¹ - محمد البكوري: الحكمة السياسية الانتخابية و الديمقراطية و الاستخدام المتماهي، مجلة القانون و الأعمال منشورة بالربط الإلكتروني التالي <http://www.droitentreprise.org/web/?p=3254> تاريخ الزيارة 2016/06/12.

² - Ouazzini Chahdi (H.), " Le juge administratif et les droits de l'homme ", Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, série, "thèmes actuels", n° 47, 2004, p : 7.

أما بالنسبة للحكامة الإدارية فهي تؤسس على ضوابط صارمة أهمها الالتزام بمبدأ المشروعية في كل عمل مادي أو قانوني (عقد أو قرار إداري أو تصرف)، تتخذه الجماعات الترابية بمناسبة تدبير الشأن العام الترابي، و ربط المسؤولية بالمحاسبة بالإضافة للمساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، والاستمرار في أداء الخدمات وضمان جودتها وهذا ما يشكل في حد ذاته تحديا كبيرا للإدارة الترابية¹، التي تكون مطالبة باحترام المقتضيات القانونية والمشروعية عموما، و عدم الحياد عنها في كل أعمالها و تصرفاتها ، ويتجلى هنا كذلك دور القاضي الإداري في مراقبة و فرض احترام مبادئ الحكامة الإدارية، من خلال البث في النزاعات المتعلقة بالشرطة الإدارية وبالوضعية الفردية للموظفين و العاملين بهذه الجماعات. وعليه سنعمل من خلال مراحل تحليل المحاور الموالية، على البحث عن أسلوب تعامل القاضي الإداري بمناسبة البث في هذا النوع من القضايا، و إلى أي حد تمتد صلاحياته وهل بإمكانه فعلا التأثير على المشهد السياسي والإداري بالمجال الترابي من خلال ما ينتجه من قرارات و أحكام .

¹ - ذ محمد يحيا : التطور الإداري بالمغرب:الجماعات المحلية نموذجا ، حصيلة العشرية الأولى من الألفية الثالثة، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 91/90، يناير، أبريل، 2010، ص17.

الفصل الأول : تدخل القاضى الإدارى لفرض سلامة المسلسل الانتخابى

و ضمان الحريات و التوازنات السياسية

الأصل فى الأنظمة الديمقراطية ممارسة أسلوب الانتخابات¹، و يقتضى هذا الأمر أن تحرص هذه الأخيرة على نزاهة و شفافية المسلسل الانتخابى خلال مراحله المتعددة، التى تبدأ بالإجراءات التمهيدية و تنتهى بالعمليات الانتخابية، وتشكل سلامة هذه المراحل أسس مشروعية التمثيلية الديمقراطية، و قد حرص دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على تضمين هذه المقترضات و المبادئ فى الفصل 11²، منه والذى أكد على ضرورة إحاطة العمليات الانتخابية بمجموعة من الضمانات والإجراءات للحفاظ على سلامة اختيارات المواطنين و خاصة الفئة الناجبة للفاعلين السياسيين على المستوى الترابى .

إن ضمان احترام العمليات الانتخابية للضوابط القانونية المطلوبة يستلزم توفير رقابة قضائية حقيقية و فعالة على مختلف المراحل السالفة الذكر، على اعتبار أن حماية الإرادة الحقيقية للناخبين تشكل واجبا من واجبات الدولة فى كل مجتمع سياسى يعمل على إرساء دولة الحق و القانون³، هذه الأخيرة لا تستقيم كذلك إلا من خلال مجموعة من الحقوق و الحريات التى خصص لها دستور المملكة المغربية الباب الثانى منه و ذلك ليؤكد من خلالها على سمو هذه الحقوق و مكانتها الدستورية، إلا أن التمتع بهذه الحقوق و الحريات يقتضى الالتزام بشروط و نصوص قانونية أخرى يترتب على عدم احترامها الإخلال بالنظام والقواعد الأساسية للاستفادة من هذه الحقوق، فالدستور المغربى مثلا قد خول لكل فرد حرية الترشح و الانتماء السياسى، لكن فى نفس الوقت هناك نصوص قانونية تقيد هذه الحقوق، فالترشح للانتخابات تقابله الأهلية أما الانتماء السياسى فيقابل كذلك الضوابط المتعلقة بالترحال السياسى و حالات التنافى وغيرها، بالإضافة إلى المقترضات الإجرائية المتعلقة بتأسيس الأحزاب

¹ - أندري هوريو: القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، الجزء الأول ، ترجمة علي مقلد الأهلية للنشر والتوزيع، سنة 1974، ص 265.

² - أنظر الفصل 11 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

³ - هشام الوزيكى : دور القضاء الإدارى فى إنجاح المسلسل الانتخابى ،"المنازعات الانتخابية و الجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، مجلة المجلس الأعلى ضمن فعاليات الندوة الجهوية السادسة، الرباط 10-11 ماي 2007 ، ص، 94.

والجمعيات، إن تنظيم هذه الحقوق والحريات يتم عن طريق إدارة ترابية تنظم بالمنع أو الترخيص أو التنظيم، يقف بالموازاة معها قضاء إداري مدعو لتكريس مبادئ المشروعية و الحكامة وحسن تطبيق القانون وتنظيم علاقات الغير المستفيدين من هذه الحقوق و الحريات، بالإدارة الترابية حيث ينتصب القضاء الإداري للدفاع عن حقوق الأفراد من كل تعسف يصدر عن الإدارة ، من خلال أحكام و قرارات يكون مطالباً فيها بتكريس مبادئ المساواة والاستمرارية وقيم الديمقراطية والشفافية و النزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة وسيادة القانون والفعالية و التشاركية والتي تؤسس في مجموعها لقواعد الحكامة المتعلقة بالتدبير الحر للجماعات الترابية¹.

المبحث الأول : دور القضاء الإداري في ترسيخ مبادئ النزاهة و الشفافية

الانتخابية من خلال مراقبة سلامة عمليات اختيار الفاعل

السياسي الترابي .

إن تدخل القاضي الإداري لترسيخ قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية ، ينطلق من اختصاصه بالبحث في المنازعات المتعلقة بالانتخابات واختيار الفاعل السياسي على المستوى الترابي،(جماعات حضرية وقروية - عمالات و أقاليم - جهات) وتختص المحكمة الإدارية بالبحث في هذا النوع من المنازعات بموجب المادة 8 من القانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية بالمغرب، وتنص هذه الأخيرة على أنه "...تختص المحاكم الإدارية كذلك بالنزاعات الناشئة.....عن تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالانتخابات ، كما أن المادة 26 من القانون 41.90 ، تشير كذلك إلى اختصاص المحاكم الإدارية بهذا النوع من المنازعات، بالإضافة للمواد 36-37-68-71- من القانون 97.9 المتعلق بمدونة الانتخابات²، ويكون القاضي الإداري مدعوا لنشر رقابته على كل من القرارات الصادرة عن اللجان الإدارية ولجان الفصل ومكاتب التصويت الفرعية والمركزية ولجان الإحصاء أو التحقق التابعة للعمالة و اللجان الجهوية للإحصاء،

¹ - أنظر المواد 269-213-243 من القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بكل من الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات .

² - د. عسو منصور، نعيمة البالي ، أحمد مفيد: القانون الانتخابي المغربي، مطبعة أنفوبرانت الطبعة الأولى، 2005 ، ص 162.

وذلك فيما يتعلق بالقيد في اللوائح الانتخابية أو الترشيحات أو العمليات الانتخابية أو إحصاء الأصوات و إعلان النتائج .

وتجدر الإشارة إلى أنه بصفة استثنائية وانتقالية بقيت الطعون المتعلقة بالقيد في اللوائح الانتخابية و الترشيحات المتعلقة بالجماعات الواقعة في نفوذ عمالة أو إقليم لا توجد به محكمة إدارية من اختصاص المحاكم الابتدائية العادية.

إن مراحل تدخل القاضي الإداري في المادة الانتخابية تتم على مرحلتين، مرحلة أولى يكون القاضي مطالباً بمراقبة سلامة الأعمال التمهيدية للانتخابات (المطلب الأول) تم بعد ذلك يتدخل لمراقبة سلامة العمليات الانتخابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القضاء الإداري و مراقبة سلامة الأعمال التمهيدية للانتخابات

يراد بالأعمال التمهيدية، تلك العمليات التي تسبق عملية الاقتراع، وهي عمليات أساسية ولا غنى عنها، وهذه العمليات يمكن إجمالها في: التقطيع الانتخابي، إعداد اللوائح الانتخابية، عملية الترشح للانتخاب والحملة الانتخابية¹، وتهدف الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري في نطاق الطعون الانتخابية التي تشمل هذه المرحلة التمهيدية، إلى احترام الإجراءات التي قررها القانون، والضمانات التي وضعها المشرع أمام الناخبين ليجري الانتخاب بكيفية نزيهة²، ويمكن تلخيص هذا الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في هذه المرحلة بفحص ما إذا كان العمل المهيأ للانتخابات معيباً³.

الفرع الأول : المنازعات المتعلقة بالتقطيع الانتخابي

يعتبر التقطيع الانتخابي نقطة البدء في الأعمال الممهدة للانتخابات ويكتسي أهمية فائقة على مستوى حلقات المسلسل الانتخابي لأنه يحدد المعترك الذي في نطاقه

¹ - الصديق كبوري: المنازعات الانتخابية على ضوء الاجتهاد القضائي المغربي، عرض منشور على الرابط الإلكتروني التالي :

المنازعات الانتخابية على ضوء الاجتهاد القضائي المغربي www.oujdacity.net تاريخ الزيارة 2015/11/12

² - عبد الغني المرابط :دور القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية الانتخابات الجماعية ،بحث لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام ماستر قانون المنازعات العمومية ، جامعة سيدي محمد بن عبد الله السنة الجامعية، 2008/009 ص 15.

³ - د مصطفى الحلامي: أسباب الطعن الموجبة لبطلان الانتخاب ،على ضوء القانون و الاجتهاد القضائي ، مقال منشور بمجلة المجلس الأعلى عدد 2004/4 أشغال يومين دراسيين 27-28 مارس 2003 ،حول القضاء الإداري و المنازعات الانتخابية ،ص 136.

تتم عملية التنافس الانتخابي بما تحمله من حساسيات وطموحات¹، وعليه فإن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ضرورة ملحة تقتضيها الديمقراطية والواقع الديمقراطي، والجغرافي، وبالتالي لا يمكن جعل الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة².

و يلعب التقطيع الانتخابي دورا أساسيا في رسم السياسات الانتخابية³، فهو محدد رئيسي للتحكم في المشهد السياسي، ويعد بمثابة آلية لمنح مختلف المرشحين حظوظا متساوية للفوز في الأنظمة الديمقراطية عموما، و يقوم التقطيع الانتخابي على مبدئين أساسيين، هما مبدأ مساواة المواطنين في التمثيل السياسي، ومبدأ مساواة القوى السياسية أمام التنافس السياسي⁴، ولتحقيق هذين المبدئين ينبغي مراعاة معيارين عند القيام بهذا التقطيع الأول يتعلق بالتوازن الديموغرافي بين الدوائر، والثاني يتصل بمبدأ الحياد وعدم تحكمية التقطيع⁵، وفي حقيقة الأمر، قد تكون اللامساواة في التمثيل مقصودة، فالتقطيع الانتخابي ليس مجرد مسطرة تقنية، فهو بالموازاة مع طريقة الاقتراع واحد من العناصر المهمة في الإستراتيجية السياسية، حيث أن اعتماد تقسيم انتخابي على المقاس يعد حسما مسبقا في النتائج الانتخابية⁶.

ويجب أن يكون التقسيم الانتخابي متساويا داخل الجماعة، حتى تمثل سكان كل دائرة انتخابية كما يمثل غيرهم في الدوائر الأخرى بكيفية عادلة⁷.

¹ - عبد العزيز يعكوبي: "الممارسة الديمقراطية وأخلاقيات الانتخابات على ضوء الطعون المقدمة أمام القضاء"، مجلة المعيار، العدد 23 السنة 1988، ص 65.

² - المكي السراجي ونجاة خلدون، " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري"، دار الإنماء الثقافي، الطبعة الأولى 2009، ص 278.

³ - القانون 131.12، المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.74 الصادر في 18 من رمضان 1432 الموافق ل 27 يوليوز 2013، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6177 الصادرة بتاريخ 12 غشت 2013 ص 5737.

⁴ - يوسف اليحيائي: الانتخابات التشريعية المباشرة بالمغرب بين واقع نظامها القانوني و علاقتها بالتوظيف السياسي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الأول كلية الحقوق بوجدة السنة الجامعية 2004-2005، ص 105.

⁵ - نجاة خلدون: " دور محاكم الاستئناف الإدارية في تطوير الاجتهاد القضائي في المادة الانتخابية"، مداخلة في إطار أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوم 22 نونبر 2006 بالرباط، حول موضوع: "تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 55، السنة 2007.

⁶ - عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد، " القانون الانتخاب المغربي " مرجع سابق. ص 47.

⁷ - محمد عامري: "الطعون الانتخابية بالمغرب"، مطبعة إفريقيا الشرق، الطبعة الأولى سنة 1993، ص 232.

ويضم العمل القضائي المغربي اجتهادا فريدا يتعلق بهذا الموضوع وهو ذلك الذي صدر عن المحكمة الابتدائية لأسفي حيث قضت فيه « ببطلان العملية الانتخابية بعلّة أن التقسيم الانتخابي لم يكن مناسباً لخلق مكتب تصويت واحد وجاء في هذه العلة ما يلي : حيث أن أسباب الطعن المعتمدة من طرف الطاعنين تمثلت في منع عدد كبير من الناخبين من التصويت باختلاق أسباب واهية، والاكتظاظ المفتعل أمام المكتب وعرقلة الناخبين من التصويت، وأن تلك الوقائع أكدها الشهود المستمع إليهم من طرف القاضي المقرر. وحيث إنه إضافة إلى التفسير المعتمد من طرف الطاعنين بخصوص مجموع الأسباب المثارة فإنه بما للمحكمة من سلطة في إعادة التكيف لتلك الأسباب فإن الازدحام وحرمان عدد كبير من الناخبين من التصويت، ساهم فيه بقسط كبير وجود قرارات إداريين معيّنين، ذلك أن الدائرة المذكورة المحدثة بمقتضى قرار السيد وزير الداخلية المؤرخ في 30-06-1992 والمتخذ بناء على اقتراحات السلطة الإدارية الإقليمية تضمنت 1734 ناخبا أي ذات كثافة عالية مقارنة مع الدوائر 1 التي تضم 659 مسجلا و 5 التي تضم 617 مسجلا و 9 التي تضم 809 مسجلا من نفس الجماعة، أي أن هذا التقسيم في حد ذاته إفساد وضرب للتوازن في التمثيل، كما أن نفس الجهة قامت بإحداث مكتب للتصويت وحيد بخصوص الدائرة المذكورة بخلاف ما كان يقتضيه الموقف من إحداث مكاتب للتصويت اعتمادا على الكثافة العالية للناخبين بالدائرة المذكور، ذلك أنه لو خصصت دقيقة واحدة لكل ناخب لتطلب الأمر بخصوص جميع المسجلين 1734 دقيقة أي 28 ساعة في حين أن الوقت المخصص للدائرة والعملية الذكوريين هو 12 ساعة فقط »¹.

وعند استقراءنا لهذا الحكم نجد أنه جاء منسجما مع ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية في أحد قراراتها الذي جاء فيه " إن دعوى بطلان الانتخاب يجوز أن تركز على كل ما

¹ - حكم المحكمة الابتدائية لأسفي، عدد 63/1992 بتاريخ 26-11-1992 أورده المصطفى الحلامي في مداخلته: "أسباب الطعن الموجبة لبطلان الانتخاب على ضوء القانون والاجتهاد القضائي"، مداخلته في إطار أشغال اليومين الدراسييين المنظمين من طرف المجلس الأعلى بالرباط، بتاريخ 27-28 مارس 2003 في موضوع: "القضاء الإداري والمنازعات الانتخابية"، سلسلة دفاتر المجلس الأعلى، العدد 4 السنة 2004، ص ص 136-137.

من شأنه أن يسبب البطلان ولو كان خارج نشاط مكاتب التصويت كالأعمال التمهيدية للاقتراع أو البحث عن شروط المرشحين¹.

لكن المجلس الأعلى تعامل مع السبب الذي بني عليه حكم المحكمة الابتدائية لأسفي بنوع من الحذر في « اعتبار هذا السبب زائد يستقيم الحكم بدونه، ورغم أن هذه العلة لا تعني فساد السبب المذكور في منظور المجلس الأعلى »².

وفي نفس السياق المتعلق بالرقابة القضائية على عملية التقطيع الانتخابي قضت المحكمة الابتدائية بالرباط بأنه « لا يمكن الاعتماد على كون التقسيم الإداري معيبا لطلب إلغاء نتيجة الانتخاب، لأن أمر هذا التقسيم موكول للسلطة الإدارية وقد يخضع لوسائل طعن خاصة »³.

غير أنه يلاحظ بهذا الصدد أن المتقاضين مازالوا لم يستوعبوا طريقة سلوك هذا النوع من الطعن (الطعن في قرار التقطيع الانتخابي). ويثيرون ذلك بمناسبة الطعون في اللوائح الانتخابية وقد عرفت المحكمة الإدارية بوجدة عدة قضايا من هذا النوع التمس فيها الطاعنون إعادة تسجيلهم في الدائرة التي كانوا مسجلين بها قبل التقطيع الانتخابي على أساس أنها الدائرة التي ينتمون إليها استنادا إلى مجموعة من الروابط العائلية والقبلية، وقد استبعدت المحكمة الوسيلة المثارة بهذا الشأن بعلّة « أن المنازعة في التقطيع وليس بمناسبة الطعون الانتخابية »⁴.

وعلى أي فإن المبدأ المستقر عليه فقها وقضاء، أن الانتخابات إذا أجريت تبعا لتقطيع انتخابي غير قانوني، فإن القاضي يعمد إلى إلغاء الانتخاب وليس له أن يصدر حكما بشأن قرار تقسيم الجماعة إلى دوائر انتخابية، ولكن له الصلاحية في أن يفحص

¹ - قرار المجلس الأعلى عدد 107 بتاريخ 10-11-1960 أورده عبد القادر الرافي في كتابه: " محطات قضائية"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2002، ص. 13.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 130 بتاريخ 30-3-1995، أورده عبد القادر الرافي في كتاب: " محطات قضائية"، نفس المرجع، ص 33.

³ - حكم صادر عن المحكمة الابتدائية بالرباط بتاريخ 11-7-1983 ملف عدد 1838/1، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص 280.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 231/2003 بتاريخ 5-6-2003، أورده محمد لمزوقي في مقاله : " دور القضاء الإداري في حماية الحقوق السياسية - الحق الانتخابي نموذجا-"، مجلة المحاكم الإدارية، العدد 2، السنة 2005، ص. 82.

إذا ما كان هذا العمل المهيأ للانتخابات معيباً، ويستمد منه سبباً بالإلغاء، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 5-11-1945¹.

وفي نفس الصدد اعترفت المحكمة العليا، في الولايات المتحدة الأمريكية في قرارها الصادر سنة 1962 في شأن قضية " Baker " ضد " Carr " بإمكانية الطعن في تقطيع انتخابي قديم واعتباطي لم يأخذ بعين الاعتبار حركية السكان في ولاية "Tennessee"².

لذا أصبح من اللازم على القضاء المغربي أن يسلك هذا التوجه القضائي، وذلك بمراقبة مشروعية التقطيع الانتخابي إذا أثبت أمامه أثناء بثه في دعاوى المنازعات الانتخابية، لأنه يعتبر والأرضية التي تقوم عليها العملية الانتخابية، والتي تؤثر في سيرها.

وإذا كان التقطيع الانتخابي يكتسي أهمية خاصة في إطار الأعمال الممهدة للانتخابات، فإن التسجيل في اللوائح الانتخابية يكتسي نفس الأهمية، على اعتبار أنه يفرز الهيئة الناجبة التي تشكل محور العملية الانتخابية.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على عملية القيد في اللوائح الانتخابية

يعتبر القيد في اللوائح الانتخابية حجر الزاوية لضمان انتخابات فاعلة وفعالة³، حيث يكتسي هذا التسجيل كمرحلة ممهدة للعملية الانتخابية أهمية قصوى، فالتسجيل المنضبط في هذه اللوائح يسمح بمعرفة العدد الحقيقي والصحيح للهيئة الناجبة، كما يسمح بدوره بتقسيم عادل للدوائر الانتخابية وبالتالي بالتمثيل الديمقراطي لجميع الناخبين، ومن شأن كل ذلك أن يحقق انطلاقه سليمة للعملية الانتخابية⁴، فممارسة حق

¹ - محمد بوغالب: "دور القاضي الإداري في تكريس المشروعية في ميدان المنازعات الانتخابية"، مداخلة في إطار الأشغال اليومية للدراسيين المنظمين من طرف المجلس الأعلى للرباط بتاريخ 27-28 مارس 2003، في موضوع: " القضاء الإداري والمنازعات الانتخابية "، سلسلة دقاتر المجلس الأعلى، العدد 4، السنة 2004، ص 301.

² - نجاة خلدون: "اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط 2001-2002، ص 221.

³ - محمد وزين الدين: المرتكزات القانونية والسياسية لإنجاح العملية الانتخابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 53، سنة 2003، ص 123.

⁴ - المكي السراجي ونجاة خلدون: "القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى سنة 2009، ص 283.

التصويت يقتضي توفر الناخب على شروط يفرضها القانون للتسجيل والقيّد في اللوائح الانتخابية العامة التي يتم وضعها على مستوى الجماعات الحضرية و القروية، ويتطلب هذا الأمر القيام بمجموعة من العمليات الإدارية التي تهدف إلى إحصاء المواطنين المتمتعين بحق التصويت، كما أن هذه اللوائح تخضع لمراجعة سنوية من طرف لجنة إدارية مختصة، لذلك حرص المشرع على إحاطة عملية القيد في اللوائح بسياج من الضمانات تفاديا لحدوث أي تجاوزات على مستوى القيد أو التشطّيب أو الأهلية وكلف في نفس الوقت القاضي الإداري بتكريس هذه الضمانات.

فالقضاء الإداري يلعب دورا مهما في مراقبة عملية القيد في اللوائح الانتخابية في حالة ما إذا تم رفض تسجيل من تتوفر فيه الشروط المتطلّبة قانونا لاكتساب صفة ناخب أو التشطّيب على الأشخاص المسجلين في اللوائح الانتخابية، وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بفاس « بإلغاء قرار لجنة الفصل القاضي بالتشطّيب على اسم الطاعن من اللائحة الانتخابية لجماعة عين الشقف، وذلك بعدما أدلى هذا الأخير بنسخة من بطاقة تعريفه الوطنية، وكذا شهادة الحياة الجماعية وحيث تأكد للمحكمة بناء على هذه الوثائق المدلى بها من طرف الطاعن أنه يقيم فعليا بعين البيضاء التابعة منذ ما يزيد عن ثلاث أشهر من تاريخ المراجعة الاستثنائية لللائحة الانتخابية لهذه الجماعة»¹. كما قضت نفس المحكمة « بتسجيل المدعي السيد عبد الله الزباني باللوائح الانتخابية لمقاطعة المرينيين محل إقامته الفعلية بعد أن تم التشطّيب على اسمه من اللائحة الانتخابية لجماعة العجاجة إقليم مولاي يعقوب دون تبليغه ذلك ودعوته إلى نقل قيده في إبانته، وذلك بعد تحقق اللجنة الإدارية من كونه (الطاعن) لم يعد يقيم فعليا بترابها خلال المدة المتطلّبة قانونا »².

وفي نفس الاتجاه قضت إدارية فاس « بإلغاء قرار لجنة الفصل التابعة لجماعة عين البيضاء الصادر بتاريخ 2009/2/17 وبإعادة تسجيل الطاعن ضمن اللائحة الانتخابية لهذه الجماعة بعدما تأكد للمحكمة توفر المدعي على شرط الإقامة الفعلية بتراب هذه الجماعة خاصة بعدما أدلى هذا الأخير بشهادة السكنى المسلمة من قبل السلطة المحلية، وكذا نسخة من بطاقة التعريف الوطنية »³.

¹ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 190/2009 بتاريخ 12-3-2009، غير منشور.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 442/2009 بتاريخ 13-5-2009، غير منشور.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 255/2009 بتاريخ 25-3-2009 غير منشور.

ودائماً في إطار الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على قرارات التشطيط على الأشخاص المسجلين في اللوائح الانتخابية، قضت المحكمة الإدارية بالرباط بإلغاء قرار التشطيط على الطاعن من اللائحة الانتخابية للدائرة الانتخابية رقم 4 بمقاطعة أكдал الرياض، والحكم بإعادة تسجيله باللائحة المذكورة بعدما تأكد للمحكمة توفر المدعي على المبررات القانونية للتسجيل بالدائرة الانتخابية رقم 14¹.

وانسجاماً مع هذا التوجه، قضت المحكمة الإدارية لفاس « بتسجيل المدعي محمد اشبعو باللائحة الانتخابية لمقاطعة سايس بعد أن أدلى للمحكمة بالوثائق القانونية التي تثبت إقامته بالمقاطعة المذكورة »²، كما « أن الطعن في قرار لجنة الفصل القضائي برفض تسجيل الطاعن بالدائرة رقم 1، والتشطيط عليه من الدائرة 21 نتيجة التقسيم الجديد للدوائر الانتخابية دون الإدلاء بما يثبت أن العنوان المضمن بشهادة السكنى يقع بالدائرة الانتخابية رقم 1 يكون مآله عدم القبول »³.

وفي نفس الصدد قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء « برفض طلب الطعن الذي يهدف إلى إلغاء قرار لجنة الفصل القضائي بتسجيل الطاعنة بالدائرة الانتخابية رقم 15 لجماعة أولاد يوسف بدلاً من الدائرة رقم 10، وذلك على أساس أن الشهادة الإدارية الصادرة عن قائد قيادة أولاد سعيد تفيد أن الطاعنة تقيم فعلياً بالدائرة الانتخابية رقم 15 »⁴. وفي نفس السياق قضت إدارية مراكش بإلغاء القرار الصادر عن لجنة الفصل القضائي « برفض تسجيل الطاعن باللائحة الانتخابية رقم 9 بجماعة بوكدر وذلك بعد إدلائه بنسخة من عقد الازدياد التي تثبت صلته بالدائرة التي يطلب التسجيل بها »⁵.

كما قضت الغرفة الإدارية « بإلغاء قرار لجنة الفصل لجماعة بني إدرار القاضي بالتشطيط التلقائي على المستأنفة من لائحة الدائرة الانتخابية رقم 1 للجماعة المذكورة، دون توصلها (لجنة الفصل) بشكاية من شخص مقيد في تلك اللائحة، باسمه والأسباب

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1466/2009 بتاريخ 10-6-2009 غير منشور.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 257/2009 بتاريخ 25-3-2009، غير منشور.

³ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 371/2009 بتاريخ 18-3-2009، غير منشور.

⁴ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 373/2009 بتاريخ 18-3-2009، غير منشور.

⁵ - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 155/2009 بتاريخ 28-5-2009، منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد 1، السنة 2004، ص 143.

التي يكون قد اعتمدها في شكايته، ولذلك فإن إصدار لجنة الفصل لقرار التشطيب التلقائي مخالف للمقتضيات القانونية، ويعرضه للإلغاء»¹.

ويبدو من خلال استقراء الكثير من الطعون التي تعرض على أنظار القضاء الإداري أنها ساهمت في صون وحماية الحق الانتخابي، خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيّد في اللوائح الانتخابية، وذلك بهدف تحقيق صحة الانتخابات وإبعاد ما يكون قد شاب المسلسل الانتخابي من مثالب واختلالات.

وتجدر الإشارة أن القاضي الإداري اعتمد على المرجعية الإسلامية في الرقابة على بعض المنازعات المتعلقة بالتسجيل في اللوائح الانتخابية، وفي هذا الإطار قضت إدارية فاس برفض طلب الطعن مرتكزا على الحيثيات التالية « وحيث إن المقصود بالإقامة الفعلية لمدة لا تقل عن ستة أشهر من قبل تاريخ وضع اللوائح الانتخابية الواردة بالفقرة الثانية من المادة 3 من القانون 92-12 كشرط ضروري للتقييد باللوائح الانتخابية للجماعة، حيث توجد هذه الإقامة ليس التواجد المستمر والدائم الغير المتقطع بمكان معين، وإنما الاستيطان به بحيث يعتبر هذا المكان بمثابة موطن صاحبه، يرجع إليه كلما انتهى من ترحاله بحثا عن الكلاء... ولعل أهل قريش الذين كانوا يقومون برحلاتي الشتاء والصيف على عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، خير دليل على ذلك، استنادا من القاضي الإداري على صورة قريش الآيتين 1 و 2 إذ أنهم بالرغم من تنقلهم بين الجزيرة العربية وبلاد الشام خلال فترتي الشتاء والصيف، فإنهم لم يفقدوا انتماءهم المستمر والدائم لموطنهم بمكة المكرمة، وعليه فإن المطعون ضدهم وإن كانوا يتنقلون فإنهم لا يفقدون انتماءهم إلى هذه المنطقة ما داموا يرجعون إليها عند كل ترحال، ومن ثم فإن الشرط الذي يخول لهم حق التقييد باللوائح الانتخابية يكون بذلك متوفر فيهم»².

ومن جانب آخر « فإذا أثبت الطاعن ارتباطه بالجماعة القروية التي يقيم بها وأدلى بشهادة الإقامة صادرة عن قائد الدرك الملكي المختص، علاوة على بطاقة تعريفه

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 1320/2003 المؤرخ في 11-9-2003، أورده محمد قصري ومحمد الأعرج في كتابهما المشترك : " الطعون الانتخابية بين أحكام التشريع وقرارات القضاء المغربي "، دار قرطبة للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2007، ص 185.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 347 بتاريخ 9-9-1996، أورده محمد الأعرج في كتابه : " المنازعات الإدارية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 57، السنة 2007، ص 115.

الوطنية التي تشير على نفس المعلومات، فإن الوثائق المدلى بها هي وثائق رسمية لا يمكن الطعن فيها إلا بالطرق القانونية، تخول له التسجيل باللائحة الانتخابية التي يقيم بها ¹. وفي نفس الاتجاه « لا شيء بالمرّة يمنع الشخص المؤهل قانوناً أن يختار تسجيله في اللائحة الانتخابية لمكان ولادته، بدل مكان إقامته وأن مطالبته بذلك لا تستوجب إثبات الشطب على اسمه من اللائحة الانتخابية التي كان مسجلاً بها على أساس الإقامة، وإنما للمحكمة تلافياً لتكرار التسجيل، وهي مسألة من النظام العام أن تجري بحثاً وأن تأمر على ضوئه بما يلزم قانوناً ².

وفي نفس الاتجاه قضت المحكمة الإدارية بالرباط « بإلغاء قرار لجنة الفصل لجماعة المنزه القاضي بالتشطيب على اسم الطاعنة السيدة فاطمة الشطيبي من اللائحة الانتخابية للدائرة السابعة للجماعة المذكورة مع إعادة تسجيلها، وذلك بعد إدلائها للمحكمة بشهادة إدارية تثبت كونها تقطن فعلاً بتراب الدائرة الانتخابية رقم 7 ³، كما قضت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط كذلك « بإلغاء قرار لجنة الفصل القاضي بالتشطيب على الطاعن من اللائحة الانتخابية للدائرة رقم 4 لجماعة عين عودة، بعد إدلائه ببطاقة التعريف الوطنية التي تثبت كونه يقيم بذات الجماعة المذكورة ⁴.

وفيما يخص احترام قاعدة تدرج الطعن في المنازعات المتعلقة بالقيد في اللوائح قضت إدارية مراكش « بعدم قبول طلب الطاعن وذلك على أساس أن هذا الأخير لم يتقدم فعلاً خلال الأجل القانوني بأي اعتراض في مواجهة قرار اللجنة الإدارية أمام لجنة الفصل التي إنما يعتبر قرارها هو الذي يكون موضوع الطعن القضائي أمام المحكمة ¹.

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 509/2003 بتاريخ 24-7-2003، أورده إدريس بلحجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية 1997-2003 "، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى 2005، ص 228.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 912/2002 بتاريخ 21-11-2002، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 59-60، ص ص 286-287.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 570/2003 بتاريخ 10-6-2003، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 53، السنة 2003، ص ص 205-206.

⁴ - محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، قرار عدد 1651/2009، غير منشور.

¹ - المحكمة الإدارية بمراكش: حكم عدد 151/2005 بتاريخ 20-4-2005، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 66-67، السنة 2006، ص ص 274-275.

ودائماً في مجال المنازعات التي تثور بمناسبة التسجيل في اللوائح الانتخابية، خصوصاً فيما يتعلق بإثبات الإقامة الفعلية للطاعن، فإن « إثبات هذا الأخير لهذه الإقامة لا تتم إلا عن طريق إدلائه بإحدى الحجج الصادرة عن الإدارات العمومية أو ممن أسند لهم القانون مهمة تلقي الإشهاد من عدول وموثقين، لا عن طريق الإدلاء بوصولات الكراء أو لائحة شهود التي تعد وثائق مجردة لا أثر لها من الناحية القانونية»¹.

لكن ما الأمر إذا كان للطاعن مقرين للسكنى الفعلية تابعين لجماعتين مختلفتين؟ لقد أجابت الغرفة الإدارية بالقول : « حيث إنه من أجل إثبات أحد موجبات القيد في اللوائح الانتخابية وفق ما تمليه المادة الرابعة من مدونة الانتخابات، أن المستأنف أدلى بشهادة السكنى الصادرة عن باشا رئيس دائرة الزمامرة مما يجعل شرط الإقامة الفعلية لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر بتاريخ حصر اللائحة متوفراً في النازلة »².

وجدير بالذكر أن قرار لجنة الفصل الصادر بالتشطيب أو التقييد في اللائحة الانتخابية مرهون بتقديم طلب من قبل أحد الأطراف المعنية، فلا يسمح لهذه اللجنة باللجوء إلى التشطيب التلقائي على من سجل بصفة مخالفة للقانون. وفي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية بأن « قرار التشطيب على شخص مقيد باللائحة الانتخابية لا يكون قانونياً، إلا إذا صدر بناء على شكاية من مقيد في تلك اللائحة، والإدلاء باسمه والأسباب التي يكون قد اعتمدها في شكايته. وأن إصدار لجنة الفصل قراراً بالتشطيب بصفة تلقائية مهما كان السبب المعتمد في ذلك قرار مخالف للمقتضيات القانونية، ويعرضه للإلغاء »³.

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 656 بتاريخ 24-7-2003، أورده إدريس بلمحجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية 1997-2003 "، مرجع سابق، ص 228 - 229.

² - قرار الغرفة الإدارية: عدد 510 بتاريخ 24-7-2003، أورده إدريس بلمحجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية "، مرجع سابق، ص 229.

³ - قرار الغرفة الإدارية: عدد 1288 بتاريخ 11-9-2003، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، دار الإنماء الثقافي، الطبعة الأولى 2009، ص 471 - 472.

- أنظر أيضاً : قرار الغرفة الإدارية، عدد 481 بتاريخ 11-9-2003، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، نفس المرجع، ص 481 وما بعدها.

- أنظر أيضاً : حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 441 بتاريخ 25-3-97، منشور بمجلة المعيار، العدد 23، سنة 1998، ص ص 239-243.

وفي حكم آخر قضت الغرفة الإدارية « بإلغاء قرار لجنة الفصل لجماعة الشبانات القاضي بالتشطيب على المستأنف من اللائحة الانتخابية للجماعة المذكورة بعد إدلائه بالمبررات القانونية (شهادة السكنى وشهادة الحياة الجماعية) التي من خلالها تبث فعليا أنه مقيم بذات الجماعة »¹.

وتجدر الإشارة أن الأهلية الانتخابية أثارت العديد من الإشكالات القضائية تتعلق على سبيل المثال بأثر العفو الملكي الخاص أو الشامل على اكتساب الأهلية الانتخابية، في هذا الصدد قضت إدارية فاس « بإلغاء قرار العامل القاضي بإقالة الفائق الخمار من صفته كمستشار جماعي باعتبار تمتيعه بالعفو الملكي بخصوص إدانته من أجل الزور، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 5 من القانون الانتخابي التي لم تنص على مبدأ الإدانة، إذ لو كان قصد المشرع ذلك لنصت هذه المادة على عبارة الأفراد المدانون نهائيا من أجل (...) والمحكوم عليهم بعقوبة حبسية (...) »². وهكذا فقد أيدت الغرفة الإدارية هذا الحكم الصادر عن إدارية فاس مشيرة أنه « بعد سقوط العقوبة الحبسية ظل المعني بالأمر ملزما فقط بأداء الغرامة المالية، وبالتالي فإن وضعيته بعد صدور العفو الملكي لا تجعله من ضمن الأشخاص الفاقدين للأهلية الانتخابية طبقا لمقتضيات المادة 5 من مدونة الانتخابات »³.

غير أن هذا الموقف الذي اتخذته القاضي الإداري بجانب للصواب، ولا يمكن الاعتماد عليه لأنه لا يقوم على أساس سليم، فإذا كان العفو الملكي يمحو فعلا العقوبة الحبسية، فإنه لا يمكن بأي وجه كان أن يمحو الجريمة والإدانة التي تبقى واقعة قائمة جراء أفعال ووقائع ثابتة. وبالتالي فإن تأثير العفو الملكي يقتصر فقط على العقوبة الحبسية، ولا يمتد إلى الأهلية الانتخابية التي تبقى من النظام العام.

لكن سرعان ما تراجعت الغرفة الإدارية عن هذا التوجه القضائي عندما أثير أمامها طعن ارتكز مأخذه على أن « الحكم المستأنف لم يميز بين العفو العام والعفو الخاص بخصوص الآثار المترتبة عن كل واحد منهما، مستوحا أن العفو الملكي من

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 662 بتاريخ 31-7-2003، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، ص 498 وما بعدها.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 579/2000، أورده مراد آيت ساقل في كتابه : " القضاء الانتخابي بالمغرب في أفق استحقاق 2009 - قراءة في منهجية الفصل في المنازعات الانتخابية من طرف القاضي الإداري -"، منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، سلسلة الدراسات والأبحاث، العدد 5، السنة 2008، ص 30.

³ - قرار الغرفة الإدارية عدد 513 بتاريخ 5-4-2002، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، مرجع سابق، ص ص 413 - 415.

العقوبة الحبسية إنما يتعلق بعفو خاص، يقتصر أثره على الإعفاء من تنفيذ العقوبة وبقاء الإدانة قائمة من الناحية القانونية ولا يرفع عن جرائم الزور المرتكبة من طرف المستأنف عليه صفة الجريمة، في حين أن العفو الشامل يصدر في شأنه نص تشريعي طبقا للمادة 34 من الدستور وينصب على جرائم بعينها دون الأشخاص. وأن الحكم لما اعتبر العفو الصادر في حق المستأنف عليه يزيل آثار الجريمة، بالرغم من أنه عفو خاص يكون مجانباً للصواب ويتعين إلغاؤه»¹.

أما فيما يتعلق بأثر رد الاعتبار على الأهلية الانتخابية فقد أثرت هذه الإشكالية أمام المحكمة الإدارية بمراكش والتي صرحت من خلالها « بإلغاء قرار لجنة الفصل المطعون فيه، وذلك استناداً إلى مقتضيات المادة 6 من مدونة الانتخابات التي لم تنص على استبعاد أحكام ومقتضيات رد الاعتبار مما ينبغي معه ترتيب آثاره بدون أي قيد أو شرط، ومن ثم فما دام رد الاعتبار يؤدي طبقاً لمقتضيات الفصول 730 و 747 من قانون المسطرة الجنائية إلى محو العقوبة، وذلك لأنه يعتبر بمثابة قرينة ودليل على استقامة المعني بالأمر وصلاحيات سلوكه وأخلاقه بعد قضاء العقوبة مما يستحق معه رد اعتباره، فإن حصول الطاعن على رد الاعتبار يجعله لهذه الغاية في حل من القيد أو المانع الوارد بالمادة السادسة من مدونة الانتخابات و لا ينطلق إلى ممارسة حقه في طلب تسجيله باللائحة الانتخابية من جديد، وذلك بالمبادرة إلى تقديم طلبه بذلك، ومن ثم يعتبر طلب تسجيله باللائحة الانتخابية المطلوبة مقبولا ما دام يتوفر على باقي الشروط المتطلبة للقيد في اللوائح الانتخابية، وما دام لم يتوفر في حقه أي مانع من موانع الأهلية الانتخابية»².

كما أثرت إشكالات أخرى بخصوص الأهلية الانتخابية، نذكر منها على سبيل المثال مدى تأثير إصدار شيك بدون رصيد على الأهلية الانتخابية، حيث قضت الغرفة الإدارية « بإبطال العملية الانتخابية التي تمت في 28-9-2001 لانتخاب رئيس المجلس القروي لأحد الغوالم، وذلك لكون الانتخاب المطعون فيه شابه خرق قانوني يتمثل في تصويت شخص عديم الأهلية الانتخابية نتيجة صدور حكم جنحي عليه من

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 568 بتاريخ 14-7-2003، أورده إدريس بلحمجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية "، مرجع سابق، ص 234.

² - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 88/2003 بتاريخ 9-4-2003، منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد 1، السنة 2004، ص ص 113-114.

طرف محكمة الاستئناف بالرباط من أجل جريمة إصدار شيك بدون رصيد بأربعة أشهر حبسا نافذة بمقتضى الفقرة (د) من المادة 5 من مدونة الانتخابات ونتج عن ذلك تأثير على نتيجة الاقتراع»¹.

لكن سرعان ما تراجعت الغرفة الإدارية عن هذا التوجه القضائي، حيث أقرت في قرار آخر أن فقدان الأهلية الانتخابية للقيد في اللوائح الانتخابية جاءت على سبيل الحصر وهكذا « فإن العقوبات الحبسية المحكوم عليها على الطاعن من أجل إصدار شيكات بدون رصيد لا تندرج ضمن حالات المنع من القيد في اللائحة الانتخابية»². وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أن الاجتهاد القضائي لا يجب أن يشترط التأثير على نتيجة الاقتراع لإلغاء الانتخاب في حالة انتفاء أحد الشروط المتطلبة لاكتساب صفة ناخب، ذلك لأن الأهلية الانتخابية تعتبر من النظام العام³.

ولحماية الأهلية الانتخابية من طرف القاضي الإداري « ألغت الغرفة الإدارية قرار لجنة الفصل المطعون فيه، وذلك على أساس أن الإدانة من أجل جنحة التزوير ومعاينة الطاعن بشهر واحد حبسا موقوف التنفيذ مع غرامة نافذة لا تفقده الأهلية الانتخابية، وذلك استنادا على مقتضيات المادة 4 من مدونة الانتخابات »⁴.

ومن جهة أخرى وانسجاما مع التوجه القضائي للغرفة الإدارية « فإن الحكم النهائي المشار إليه في المادة 5 من مدونة الانتخابات هو الحكم الجنحي أو الجنائي الذي لم يعد قابلا لأي وجه من وجوه الطعن إما لاستبعادها، أو لفوات أجلها دون سلوكها، فكانت المحكمة على صواب عندما اعتبرت أن الحكم الجنائي المطعون فيه

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 912 بتاريخ 21-11-2002، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، مرجع سابق، ص ص ، 428 - 430.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 568 بتاريخ 24-7-2003، أورده ثريا أشملا في أطروحتها : "الطعون الانتخابية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانون والاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، 2005-2006، ص 164.

³ - نجاة خلدون، " اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط 2001-2002، ص 225.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 953 بتاريخ 26-12-1996، أورده كل من محمد محجوبي وأبو قاسم الوزاني في كتابهما : "مدونة الانتخابات والاجتهاد القضائي في المنازعات الانتخابية"، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1997، ص ص ، 114 - 116.

حاليا بالنقض ليس حكما نهائيا ولا تأثير له في الوقت الراهن على الأهلية الانتخابية للمطعون في انتخابه»¹.

وفيما يخص استرجاع الأهلية الانتخابية « فإن قرار المجلس الأعلى الذي أشهد على المستأنف بتنازله عن طلب النقض ضد القرار الذي أدانه من أجل جريمة السرقة الموصوفة مر على صدوره أكثر من خمس سنوات يخول للطاعن تبعا لذلك باسترجاع أهليته الانتخابية »².

هذه بعض الجوانب المتعلقة برقابة القضاء الإداري على المنازعات المتعلقة بالتسجيل في اللوائح الانتخابية، ولا شك أن هذه المنازعات تعتبر على درجة من الأهمية، لأن اللوائح السليمة تشكل المنطلق الأساسي لسلامة العملية الانتخابية، وبعد هذه المرحلة تبدأ عملية تقديم الترشيحات التي هي الأخرى لا تقل أهمية عن الأولى.

الفرع الثالث : رقابة القضاء على المنازعات المتعلقة بالترشيح

تعتبر فترة الترشيح انطلاقة فعلية للعملية الانتخابية بكل ما تحمله المعركة من مناورات ميدانية، يسعى فيها المرشح إلى الظفر على خصومه، أو على الأقل التأثير بالوسائل القانونية المتاحة عن طريق الطعن في النتيجة أمام المحاكم المختصة³. وعلى أي فإن المنازعات المتعلقة بالترشيح تنصب على عنصرين أساسيين : أهلية الترشيح وكذا حالات التنافي.

الفقرة الأولى : توجهات العمل القضائي بشأن أهلية الترشيح

يلعب القضاء الإداري دورا مهما في مراقبة عملية إيداع الترشيحات، حيث يلغي القرار الصادر عن الجهة المكلفة بتلقي الترشيحات إذا اتسم بالتجاوز وعدم الشرعية، ويأمر بقبول طلب الترشيح المرفوض، وقد عرفت المحاكم الإدارية عدة طعون بهذا الشأن، وفي هذا السياق وبمناسبة الانتخابات الجماعية لـ 12 يونيو 2009 أثير نقاش

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 1526 بتاريخ 13-11-1997، منشور بقضاء المجلس الأعلى، عدد 51، السنة 1998، ص ص ، 222 - 224.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 1512 بتاريخ 13-11-1997، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، سنة 1998، ص ص ، 213 - 215.

³ - إدريس بلحمجوب: " معايير الرقابة القضائية على سلامة العمليات الانتخابية بين توجهات الغرفة الإدارية والمجلس الدستوري "، مداخلة في إطار الندوة الجهوية السادسة المنظمة من قبل المجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيسه بالرباط يومي 10-11 ماي 2007 في موضوع : المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، مطبعة الأمنية، الرباط 2007، ص ص ، 40-41.

فقهي كبير حول إمكانية اعتبار مقتضيات المادة الخامسة من قانون المتعلق بالأحزاب السياسية من موانع الترشيح، وقد أعقب هذا النقاش اجتهاد قضائي صادر عن المحكمة الإدارية للرباط، والتي استبعدت تطبيق هذا المقتضي (المادة الخامسة) على طالب الترشيح وذلك استنادا على أن مدونة الانتخابات، تشكل المرجعية القانونية للمنازعات المتعلقة بأهلية الترشيح، فالقاضي الإداري و هو يمارس اختصاصه بالبحث في الظروف و الملابسات المتعلقة بالأهلية التي من شأنها أن توجه نتائج الاقتراع و لذلك يقوم القاضي الإداري بتمحيص الأهلية القانونية و القضائية للشخص المطعون في أهليته¹.

وفي هذا الإطار قضت « بإلغاء القرار الصادر عن رئيس الدائرة الحضرية الأولى أحصين عمالة سلا القاضي برفض التصريح بترشيح الطاعن في الانتخابات الجماعية ليوم 2009/6/12. وبالتالي الحكم بقبول تسجيل ترشيح المدعي محمد بنعطية وقد عللت المحكمة حكمها هذا بكون حق الترشيح من الحقوق المكفولة قانونا، والتي لا يمكن الحرمان منها إلا بنصوص صريحة إعمالا لقاعدة لا منع ولا تقييد إلا بنص، حيث أن رفض أي ترشيح حسب المحكمة يجب أن تستند على مقتضيات مدونة الانتخابات خاصة الفصلين 46 و 68 وليس على مقتضيات قانونية أخرى كالمادة الخامسة من قانون الأحزاب السياسية التي تنظم الانخراط في الأحزاب وليس الترشيح، وبما أنه لم يثبت في حق الطاعن إحدى موانع الترشيح المنصوص عليها حصرا في مدونة الانتخابات والتي لا ترد ضمنها عدم صحة الانخراط، فإن القرار المطعون فيه متسما بعيب مخالفته للقانون² ».

وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أن الإخلال بالمادة الخامسة من قانون الأحزاب هو إخلال بالقانون المنظم للانتخابات، مع العلم أن قانون الأحزاب جاء لاحقا لمدونة الانتخابات الصادرة سنة 1997، وأدخلت عليها تعديلات وبخاصة تعديلات سنة 2008، والمادة الخامسة هي من المواد المعنية بموانع الترشيح، وعند تقديم الطعون

¹ - عماد أبركان : رقابة القضاء الإداري على المنازعات الانتخابية بالجماعات الترابية ، و متطلبات الحكامة ، مقال منشور بسلسلة فقه القضاء الإداري العدد 5 مطبعة الأمانة بالرباط ض 154 سنة 2016.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1109 بتاريخ 21-5-2009، غير منشور.

الانتخابية يكون القضاء الإداري ملزم بتطبيق المادة 74 من مدونة الانتخابات التي تقضي بإبطال عملية الانتخابات كليا أو جزئيا إذا لم يتم الانتخاب وفق القانون¹.

ودائما في مجال المنازعات المتعلقة برفض بالترشيح، قضت إدارية فاس «بالغاء القرار الصادر عن رئيس المنطقة الحضرية سايس القاضي برفض ترشيح اللائحة رقم 12 والأمر بتسجيل اللائحة المذكورة للترشيح لعضوية المجلس الجماعي لفاس برسم مقاطعة سايس، بعد ما تأكد للمحكمة من خلال واقع النزاع ومستنداته وما راج بالبحث كون المدعي عادل الخمار لم يتقدم بترشيحين مزدوجين ضمن لائحتين مختلفتين، وإنما صرح بترشيحه فقط ضمن اللائحة المسماة الرسالة وأن اسمه أقيم في لائحة أخرى لم تتصرف إرادته الحرة للترشيح من خلالها»².

كما قامت نفس المحكمة «بالغاء القرار الصادر عن رئيس المنطقة الحضرية زواغة بنسودة القاضي برفض ترشح اللائحة رقم 9 والأمر بتسجيل اللائحة المذكورة للترشح لعضوية المجلس الجماعي لفاس مقاطعة زواغة، بعد ما ثبت للمحكمة بأن المرشح حميد العابدي الذي استبدل عوض مرشح آخر عديم أهلية الترشيح ويتوفر على كافة شروط الترشيح باعتباره ناخبا بالغا من العمر 21 سنة كاملة لا سوابق عدلية له بما يعنيه ذلك كون اللائحة الانتخابية المذكورة متوفرة على كافة شروط قبول ترشيحها»³.

كما عرضت على المحكمة الإدارية بوجدة بعض القضايا المتعلقة بالطعن في قرار رفض الترشح، ويتعلق الأمر بالقضيتين 698/2003 و 699/2003 وقد كانت هاتان القضيتان تتعلقان بحزبين سياسيين ثم رفض تسلم ملف ترشيح وكيليهما من طرف السلطة الإدارية المكلفة بتلقي التصريح بالترشيحات، بعلّة انتهاء الأجل القانوني لتقديم هذا التصريح، إلا «أن المحكمة بعد إجرائها البحث بغرفة المشورة، تأكد لها تواجد الوكيلين المذكورين بمقر المكتب المخصص لتلقي الترشيحات قبل منتصف الليل، وهو وقت انتهاء الأجل القانوني، مما جعلها تستبعد كل الدفوع التي تقدمت بها الإدارة المطلوبة في الطعن، وقد عللت المحكمة حكمها بكون ممارسة الحق الانتخابي يستوجب

¹ - تصريح محمد الأعرج لجريدة المنعطف، الجمعة 19 يونيو 2009، العدد 3460.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 548 بتاريخ 2009/6/1، غير منشور.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 550 بتاريخ 2009/6/1، غير منشور.

- انظر كذلك إلى حكم إدارية فاس عدد 546 بتاريخ 2009/6/1، غير منشور.

توفر كل الظروف المادية والقانونية والإدارية لاستعماله على الوجه المطلوب، وأن التنظيم الذي لجأت إليه السلطة المحلية لتنظيم عملية إيداع الترشيحات نتيجة الاكتظاظ الذي عرفه مكتب تلقي الترشيحات في الساعات الأخيرة انتهاء الأجل القانوني، وكذا المدة الزمنية التي يستغرقها تفحص ملف الترشيح ليس من شأنه أن يترتب عنه المساس بحق أي راغب في إيداع التصريح بالترشيح»¹.

أما فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بقبول الترشيح أقرت إدارية الرباط « بعدم قبول الطعون المقدمة من الأغيار المرشحين ضد ترشيح ما، قبلته السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 68 من مدونة الانتخابات التي تنص على قبول طلبات رفض الترشيح فقط »².

وبخصوص الأشخاص الممنوعين من الترشيح بحكم قضائي، فقد طرحت أمام القضاء الإداري نزاعات مختلفة، وفي هذا الإطار ألغت إدارية فاس العملية الانتخابية التي أجريت بتاريخ 12-6-2009 بالدائرة الانتخابية رقم 13 التابعة لجماعة بوشفاة إقليم تازة، بعدما اتضح للمحكمة « أن المطعون في فوزه سبق أن أدين من أجل جنحة التهديد، وتمت معاقبته على ذلك بشهرين اثنين حبسا نافذة وغرامة نافذة قدرها 250 درهم بعدما أصبح الحكم نهائيا في شقه الجزري وحيث تم تأييده من طرف المجلس الأعلى، مما يجعله فاقد الأهلية الانتخابية وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 5 من مدونة الانتخابات »³.

وفي حكم آخر لها قضت « بإلغاء نتيجة العملية الانتخابية المجراة يوم 12 يونيو 2009 بالدائرة الانتخابية رقم 16 التابعة لجماعة غياثة الغربية إقليم تازة بعدما تأكد للمحكمة كون المطعون في فوزه أدين فعلا من أجل جنحة المس بممارسة حق الانتخاب وحرية التصويت، وتم الحكم عليه بشهرين حبسا موقوفة التنفيذ. واستنادا إلى

¹ -حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 698/2003 و 699/2003، أورده محمد لمزوعي في مقاله: دور القضاء الإداري في حماية الحقوق السياسية، الحق الانتخابي نموذجا، مجلة المحاكم، العدد 2، سنة 2005، ص ص 83-84.

² -حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1338 و 1340 بتاريخ 2009/6/4، غير منشور.

³ -حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 806 بتاريخ 2009-7-16، غير منشور.

مقتضيات المادتين 42 و 101 من مدونة الانتخابات فإن ذلك يجعل المطعون في فوزه فاقدا لأهلية الترشيح»¹.

وذهبت نفس المحكمة وهي تلغي القرار المطعون فيه القاضي بإقالة الطاعن من مهامه كعضو بالمجلس القروي بالبناء على فقدانه للأهلية الانتخابية، إلى القول « بأن صدور عقوبة حبسية نافذة في حق الطاعن من أجل المنسوب إليه (جنحة البلاغات الكاذبة والقتل)، لا تدخل ضمن الجرح المحددة حصرا بالفقرة الأولى من الفصل 5 من مدونة الانتخابات، لمفهومها الجنائي ولا تصل إلى الحد الأدنى المتطلب بالفقرة (د) من الفصل المذكور باعتبار تحديدها فقط في شهرين نافذتين»².

تعتبر الأهلية الانتخابية من النظام العام، وبالتالي فإن « عدم إدلاء المترشح للانتخاب بما يثبت تنفيذه للعقوبة الصادرة في حقه يفيد استمرار فقدانه لهذه الأهلية وحرمانه من الترشح للانتخابات»³. كما « يجب الحكم ببطلان الانتخاب إذا ثبت أن الشخص المنتخب لا يجوز له الترشيح للانتخابات بمقتضى القانون أو بموجب حكم قضائي»⁴.

والملاحظ « أن القضاء يحصر الأحكام المفقدة للأهلية الانتخابية في تلك الصادرة في موضوع الجنايات والجرح المحددة على سبيل الحصر دون سواها، سواء على مستوى نوعها أو مدد العقوبات التي تقررها، وهذا المسلك القضائي يذكر بمنهجية التفسير الضيق للنصوص المقيدة لأهلية الترشيح»⁵. وانسجاما مع هذا التوجه أقرت الغرفة الإدارية أن إدانة المستأنف عليه من أجل السكر العلني بشهر واحد حبسا موقوف التنفيذ يدخل في إطار البند (ب) من مقتضيات المادة 5 من مدونة الانتخابات

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 709 بتاريخ 6-7-2009، غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 34/2002، قضية المنصوري ضد والي جهة تازة الحسيمة تاونات، أورده محمد قصري في مقاله: "الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 51-52، السنة 2003، ص ص 300-301.

³ - قرار الغرفة الإدارية عدد 1322 بتاريخ 1-10-1997، منشور بمجلة المجلس الأعلى العدد 51، السنة 1998، ص ص 164-167.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية رقم 1513 نونبر 1997، أورده إدريس بلحمجوب في كتابه: " السلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية"، مرجع سابق، ص 32.

⁵ - حميد ولد البلاد: "الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، دار النشر المغربي Edima، الدار البيضاء، الطبعة الأولى سنة 2007، ص 129.

الذي يشترط أن تكون العقوبة الحبسية تتجاوز ثلاثة أشهر نافذاً، وهذا الشرط غير محقق في هذا الحكم، الأمر الذي يتعين استبعاده¹.

الفقرة الثانية : حالات التنافي.

تشير كل من المواد 16 و 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 والمواد 15 و 16 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمواد 14 و 15 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات إلى حالات تنافي فيها مهام رئيس الجماعة الترابية ونواب الرئيس مع بعض المهام الإدارية الأخرى كما تشير المادة 42 من القانون 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات² إلى مجموعة من الحالات التي لا يمكن الترشح فيها كناخب، و كانت المادة 2 من ظهير 30 شتبر 1976 المتعلق بالقانون الجماعي، السابق تحدد قائمة بالأشخاص ممنوعين من الترشح للانتخابات الجماعية نظراً لأن مهامهم الإدارية تحول بينهم وبين تمثيل المواطنين والدفاع عن حقوقهم، وباعتبار أيضاً أن وضعيتهم قد تحملهم على التأثير في أحوال الجماعة واستغلالها بشكل سيء³.

والملاحظ أن مقتضيات هذه المادة وردت على وجه العموم والإطلاق، وقد حاول المنشور الوزاري عدد 3132 مكرر الصادر بتاريخ 1997/7/25، وبعض الدوريات الصادرة في هذا الموضوع، إعطاء مفهوم ضيق لهذا الفصل، غير أن التوجه القضائي للمحاكم الإدارية لم يعبأ بمضمون هذا المنشور حيث أبقى على صياغة العموم الواردة بالفصل المذكور ضداً على المنشور الوزيري المذكور الذي لا يرقى إلى درجة القانون، وانسجاماً مع ذلك قضت إدارية مكناس « بإلغاء انتخاب رئيس مجلس الجماعة الحضرية بمريرت المجرى يوم 1997/6/20، بعدما ثبت للمحكمة أن المطعون في انتخابه باعتباره موظفاً مسؤولاً بإدارة وزارة المالية، وفي نفس الوقت انتخب كرئيس مجلس جماعي، مما يتعين معه القول بوجود حالة التنافي في تقلد المنصبين المذكورين »⁴.

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 420 بتاريخ 2004/5/19، أورده حميد ولد البلاد في كتابه : "الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، نفس المرجع، ص 130.

² - للمزيد من التفاصيل في هذا المجال يرجى العودة إلى مقتضيات المواد المشار إليها أعلاه .

³ - عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد، " القانون الانتخابي المغربي"، مرجع سابق، ص 207.

⁴ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 6/97 بتاريخ 21-7-1997، مجلة المعيار، العدد 23، ص 167.

وقد استأنف الطاعن هذا الحكم لدى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى متمسكا بمضمون المنشور الوزاري، ومدليا بإشهاد لإثبات أن مهمته تنحصر في التكوين والموارد البشرية وليس بالمحاسب أو الأمر بالصرف، وقد ردت الغرفة الإدارية وسيلته تلك، حيث أقرت « أن المطعون في فوزه باعتباره موظفا مسؤولا بإدارة وزارة المالية لم يكن من حقه أن ينتخب كرئيس للمجلس الجماعي، لوجود حالة التنافي المتمثلة في إمكان تأثيره على مالية الجماعة، وأن الإشهاد الذي أدلى به والذي يفيد أن مهمته بالإدارة المالية تنحصر في التكوين والموارد البشرية والشؤون العامة، لا يكفي لنفي حالة التنافي، ما دام يمكن أن يسند إليه في أي وقت القيام بعمل يمكنه من استغلال مركزه للتأثير على المجلس الجماعي الذي يرأسه »¹.

وفي هذا الإطار يرى جانب من الفقه الفرنسي أن تحقق حالة التنافي تجعل المنتخب في وضعية تسمح له بممارسة حق الخيار بين ترك النشاط الذي يتتافى مع الولاية الانتخابية أو التنازل عن هذه الولاية التي آلت إليه عن طريق صندوق الاقتراع²، إلا أن المشرع المغربي قد فصل في المواد المشار إليها أعلاه و المتعلقة بالجماعات الترابية الصادر سنة 2015 و حدد حالات تنافي مهام الرئيس أو نوابه مع رئاسة هيئات قد حددها المشرع في هذه المواد فإن هذا الرئيس يعتبر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها.

وكانت الغرفة الإدارية قد سلكت توجهها آخر في قضية السعدي الذي طعن بإلغاء نتيجة انتخاب رئيس المجلس القروي لعين الدفالي لتتافي مهامه كرئيس مع الوظيفة التي يشغلها بمديرية الضرائب بوزان. فقد قضت الغرفة « برفض طلب الإلغاء معتبرة أن حالة التنافي تنسحب على من يمارس عمله كموظف بالإدارة المالية بنفس الجماعة، وحيث ولما كان من الثابت أن المطعون في انتخابه رئيس للمجلس الجماعي بعين الدفالي لا يعمل موظفا بالإدارات المالية لهذه الجماعة، وإنما بوزان فإن حالة

¹ - قرار الغرفة الإدارية رقم 1486 بتاريخ 30-10-1997، مجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، السنة 1998، ص 204.

² - Claude MASCLÉ : "Droit électoral ", Presses universitaires de France, 1^{ère} édition 1989 p : 111.

الحصر المنصوص عليه بالفصل 2 من الظهير لا تشمله، ويكون ما ذهب إليه الحكم المستأنف من كونها تشمله غير مرتكز على أساس قانوني سليم»¹.

ومن جهة أخرى أقرت الغرفة الإدارية « أن حكام الجماعات والمقاطعات وإن كانوا يعينون أو ينتخبون لفترة محدودة كما ينص على ذلك الظهير المنظم لمحاكم الجماعات والمقاطعات، لأنهم يعتبرون خلال فترة عملهم منتمين للسلوك القضائي، وبالتالي فإنهم يوجدون في حالة تنافي لا تسمح لهم بالترشيح للانتخابات الجماعية»².

كما صرحت المحكمة الإدارية بالرباط « أن وزارة الدولة في الداخلية تمارس سلطة الوصاية على الجماعات المحلية، بواسطة مديرية الجماعات المحلية مما يجعل منصب المدير العام بهذه الجماعات يتنافى مع رئاسة مجلس جماعي، لأنه لا يجوز أن يجمع بين تسيير شؤون الجماعة والوصاية عليها في نفس الوقت»³.

كما قضت الغرفة الإدارية « أنه لا يجوز للخازن الجهوي والخازن الإقليمي والقباض الجهوي والمحصلين والقباض الجماعيين أن ينتخبوا رؤساء أو نواب للرئيس أو أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة داخل أي جماعة من الجماعات التابعة للجهة التي يمارسون مهامهم بها»⁴.

ويلاحظ أن قانون 78-00 الصادر في 3 أكتوبر 2002 تبنى هذا الاتجاه الذي سلكته الغرفة الإدارية، وذلك بالتنصيص عليه ضمن مقتضيات الفصل 29 من هذا القانون، وبالتالي يمكن القول أن توطيد العلاقة بين التشريع الانتخابي والاجتهاد القضائي الإداري هو المدخل الصحيح والملائم لإنجاح المسلسل الانتخابي.

¹ - قرار الغرفة الإدارية رقم 287 في قضية السعدي، أورده عسو منصور في مداخلته : " المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية "، مرجع سابق، ص ص ، 170-171.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 394 بتاريخ 25-5-1984، أورده عزيز بودالي في مداخلته : " تعامل القضاء الإداري مع الأهلية الانتخابية "، مداخلته في إطار الندوة الجهوية السادسة المنظمة من قبل المجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيسه بالرباط يومي 10-11 ماي 2007 في موضوع المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، مطبعة الأمنية، الرباط 2007، ص 136.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 43 بتاريخ 20/11/1996 أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 309.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية عدد 1536 بتاريخ 20-11-97، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 309.

وهكذا بتبنيها التفسير الضيق لمقتضيات الفصل 29 من قانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي اعتبرت إدارية الرباط « أن العمل الذي يمارسه المطلوب في الطعن كتقني بإحدى الإدارات الإقليمية للضرائب أنه لا يندرج ضمن وضعية تنافي لمزاولة مهام رئيس المجلس الجماعي، طالما أن هذا العمل ولئن كان يندرج في إطار الوظائف التابعة لوزارة المالية، لا يعد من ضمن الحالات الواردة على سبيل الحصر في المادة 29 من الميثاق الجماعي »¹.

وقد ذهبت إدارية مراكش في نفس الاتجاه، حيث « لم تعتبر حالة التنافي متوفرة في حق موظف جماعي يعمل بجماعة أخرى بصفته وكيلا للمداخل، لأن حالة التنافي تتحقق طبقا للمادة 29 من الميثاق الجماعي في موظفي إحدى الإدارات المالية المحددة حصرا بتلك المادة »².

كما لم ترى المحكمة الإدارية بالرباط « أن المطعون في فوزه في حالة التنافي بعد ثبوت، انقطاع توظيفه بالجماعة التي انتخب عضوا بها لمدة تفوق ستة أشهر بالنظر إلى تاريخ العملية الانتخابية »³. وقد اعتبرت إدارية أكادير « أن حالات التنافي تزول بمجرد تقديم المعني بالأمر لاستقالته، وإن استمر في ممارسة الوظيفة المعنية، وحيث إن رئاسة المطعون ضده لاجتماع مجلس الجهة في دورته العادية لشهر شتنبر حسبما هو ثابت من محضر المعاينة، حالة قانونية فرضها القانون نفسه، فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 15 من قانون الجهات السابق ، على أن الرئيس المستقيل يواصل مزاولة مهامه إلى أن يتم تنصيب خلفا له »⁴.

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1297 بتاريخ 31-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 310.

² - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 1297 بتاريخ 31-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 310.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1192 بتاريخ 17-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 311.

⁴ - المحكمة الإدارية بأكادير، حكم عدد 1034 بتاريخ 28-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه: " الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية "، على ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 116.

الفرع الرابع : المنازعات المتعلقة بمخالفة الإطار القانوني المنظم للحملة الانتخابية

يمكن تعريف الحملة الانتخابية بأنها تلك الأنشطة الاتصالية المباشرة التي يمارسها مرشح أو حزب بصدد حالة انتخابية معينة، وتهدف تحقيق الفوز بالانتخابات عن طريق الحصول على أكبر عدد ممكن من أصوات الهيئة الناخبة¹. وقد حددت مدونة الانتخابات في الفصول 49 إلى 54 الإطار القانوني لممارسة الحملة الانتخابية.

وقد درج العمل القضائي للمحاكم الإدارية والغرفة الإدارية بمحكمة النقض بشكل متواتر على اعتبار أن مخالفة الإطار القانوني المنظم للحملة الانتخابية، لا يؤدي إلى بطلان العملية الانتخابية، إلا إذا ثبت أن لها تأثير على نتيجة الاقتراع، واستطاع الطاعن إثبات حدوثها، وهو ما أكدته الغرفة الإدارية في العديد من قراراتها، حيث «اعتبرت أن استمرار الدعاية الانتخابية إلى يوم الاقتراع مخالفة يعاقب عليها القانون دون أو يؤدي ذلك بالضرورة إلى بطلان الانتخاب، هذا البطلان الذي يبقى رهينا بمدة تأثير استمرار الدعاية الانتخابية على النتيجة النهائية للاقتراع»²، وهو نفس الموقف الذي خلصت إليه المحكمة الإدارية بالرباط، حين صرحت « بأن الدعاية يوم الاقتراع تعد مخالفة قانونية، تقتضي إحالة أصحابها إلى المحكمة الإدارية المختصة لمعاقبتهم، إلا أنها لا تؤثر على العملية الانتخابية ما دام التصويت سرىا وللناخب كامل الحرية في اختيار الورقة التي يرتضيها ليضعها في الغلاف»³.

¹ - عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد، " القانون الانتخابي المغربي "، مرجع سابق، ص 75.

² - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1498 بتاريخ 20-10-97، مجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، السنة 1998، ص 210.

- انظر كذلك قرار الغرفة الإدارية، عدد 1389 بتاريخ 8/10/1997، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص ص 322-323.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1076 بتاريخ 29/7/1997 أورده نجاة خلدون في أطروحتها : " اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط، 2001-2002 "، مرجع سابق، ص 232.

- انظر أيضا المحكمة الإداري بالدار البيضاء، حكم عدد 1476 بتاريخ 13-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 325.

- انظر أيضا حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 1580 بتاريخ 7/7/2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 325.

كما اعتبرت المحكمة الإدارية بمكناس أن الدعاية يوم الاقتراع لا تكون مؤثرة إلا إذا أدى ذلك إلى المساس بحرية الاقتراع، حيث صرحت بأنه « فيما يخص واقعة مواصلة الحملة الانتخابية أثناء يوم الاقتراع، فإنه وعلى فرض ثبوتها، يكون تأثيرها على العملية الانتخابية غير واضح طالما لم تتأكد بشكل واضح العلاقة السببية بينها وبين النتيجة المحصل عليها، علما بأن فارق الأصوات بين المرشح الطاعن والمرشح المطعون ضده بلغ 65 صوتا ¹، وهو نفس الموقف الذي سلكته في حكم آخر، حيث لاحظت من واقع النزاع « أن الوقائع المتمثلة في استعمال نائب المرشح للهاتف النقال ومغادرته مكتب التصويت من حين لآخر للتحدث مع الناخبين، وكذا استعمال السيارات لنقل الناخبين ليس من شأن ذلك التأثير في النتيجة الانتخابية طالما أن العلاقة السببية في هذه الوقائع والنتيجة المحصل عليها من طرف المرشح الفائز والتي تصل إلى 82 صوتا لا تقنع بتأثير تلك الوقائع على نتيجة الاقتراع ²، كما أوضحت نفس المحكمة « أن الوعود المقدمة - من طرف المطعون ضده - إلى سكان الحي أثناء الحملة الانتخابية من أجل وضع المرافق الضرورية رهن إشارتهم لا تبطل العملية الانتخابية ³. في حين استبعدت إدارية الرباط الإدعاء « أن الاقتراع لم يكن حرا نظرا لما عرفته الحملة الانتخابية من تقديم وعود بتوظيف الناخبين، ورأت في ذلك مخالفة معاقب عليها طبقا للمادة 100 من مدونة الانتخابات، ويتابع مرتكبها من قبل النيابة العامة لأن المخالفات المتعلقة بالحملة الانتخابية لا يمكن أن تؤدي إلى بطلان الانتخاب إلا إذا أثرت في النتيجة تأثيرا مباشرا ⁴».

¹ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 344 في الملف 6/97/440، أورده إدريس بلمحجوب في كتابه: "المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية"، مرجع سابق، ص 255.

² - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 418 في الملف 97/7/22، أورده محمد قصري في مداخلته: "المخالفة الانتخابية ورقابة القضاء الإداري"، مداخلة في إطار أشغال اليومين الدراسييين المنظمين من طرف المجلس الأعلى بالرباط، بتاريخ 27-28 مارس 2003 في موضوع: "القضاء الإداري والمنازعات الانتخابية"، سلسلة دفاتر المجلس الأعلى، العدد 4، السنة 2004، ص 170.

³ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 327/1997 في الملف 6/97/392، أورده إدريس بلمحجوب في كتابه: "المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية"، مرجع سابق، ص 255.

⁴ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1310 بتاريخ 3-11-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك: "القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، مرجع سابق، ص 334.

ولم يدخل القضاء الإداري واقعة « نقل المدعى عليه للناخبين عبر سيارته إلى مكتب التصويت، وإرجاعهم إلى سكانهم ضمن المخالفات المتعلقة بالدعاية الانتخابية يوم الاقتراع طالما لم يقع استغلالها بقصد الضغط على إرادة الناخبين، وأخل بالتوازن المفترض بين جميع المرشحين خاصة أنه أثناء الإدلاء بالصوت، فإن الناخب يكون في معزل سري يعبر فيه عن اختياره بكل حرية وتجرد، ويحتكم إلى قناعاته الشخصية التي يستحضرها لاختيار المرشح الذي يعكس تلك القناعات »¹، في حين اشترطت المحكمة الإدارية بوجدة أن ادعاء التهديد وشراء الضمائر يجب أن يكون محددا، حيث اعتبرت « أن ما ادعاه الطاعن من طرف المرشح الفائز جاء عاما، بحيث أنه لم يحدد من قام بالتهديد وعلى من وقع، كما أنه لم يحدد من هم الأشخاص الذين تعرضوا للإغراءات المادية »².

بل إن القضاء ذهب إلى أبعد من ذلك حين اعتبر « أن الدعاية يوم الاقتراع داخل مكتب التصويت لا ينهض سببا موجبا للبطلان الانتخابي حتى وإذا تم تضمين محضر التصويت ملاحظة تفيد أن أشخاصا يقومون بالدعاية داخل المكتب »³. انطلاقا من هذه التوجهات القضائية يمكن القول أنه ينبغي على القاضي الإداري أن يستعمل سلطاته في مجال التحقيق، وأن يقوم بإجراء الأبحاث اللازمة، وكذا الانفتاح على وسائل إثبات أخرى للتأكد من مدى حدوث المخالفات والخروقات التي تعتري الحملة الانتخابية، لاسيما أن هذه الأخيرة تعتبر من النظام العام.

إن الدور الكبير الذي يلعبه القضاء الإداري في ترسيخ مبادئ الحكامة السياسية يبتدئ من المنازعات المتعلقة بالمرحلة التمهيدية للانتخابات و التي تشكل حجر الأساس في التحضير للعمليات الانتخابية التي يتم على أساسها اختيار الفاعل السياسي الترابي الذي من المفترض فيه أن يكون أداة تعبير الساكنة الترابية عن متطلباتها وأمالها ولهذا أحاط المشرع المغربي المراحل التمهيدية بضمانات قانونية كلف القاضي

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1156 بتاريخ 10-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 324.

² - المحكمة الإدارية بوجدة الصادر بتاريخ 29-7-1997 في الملف 763/97، أورده إدريس بلمحجوب في كتابه: " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية "، مرجع سابق، ص 255.

³ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 1492 بتاريخ 3-7-1997، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 326.

الإداري بتكريسها والحرص على تنفيذ مقتضياتها كما تمت الإشارة إليه أعلاه وهذا ما يجعل السؤال الموالي الذي يتبادر في الدهان حول كيفية تعامل القاضي الإداري مع المنازعات المتعلقة بمراحل العمليات الانتخابية الموالية للمرحلة التمهيدية ذلك ما سننتظر له بالتحليل من خلال محاور المطلب الثاني .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية

يقصد بالعمليات الانتخابية ما تشير إليه مدونة الانتخابات من خلال مقتضيات الجزء الثالث المتعلق بالتصويت، و التي تهم مختلف العمليات التحضيرية للاقتراع وكيفية التصويت وفرز و إحصاء الأصوات و إعلان النتائج.

وتجدر الإشارة إلى أن سريان العملية الانتخابية تحكمه ضوابط شكلية وموضوعية يترتب على عدم احترامها، التأثير على نتيجة الاقتراع و بطلان عملية الانتخاب، و يمارس القضاء في هذا الإطار رقابة على مختلف مراحل هذه العملية بحيث يمكنه إبطال الانتخابات عند كل مرحلة لم تجري وفق أحكام القانون¹.

الفرع الأول : المنازعات المتعلقة بالتصويت

تجدر الإشارة في بداية تحليل هذه النقطة إلى ضرورة احترام مقتضيات المادة 71 من مدونة الانتخابات و التي تشير إلى أن تقديم الطعون يتم عن طريق عريضة كتابية في ظرف 8 أيام كاملة تبتدئ من يوم إيداع المحضر الذي يتضمن إعلان النتائج ويكون غير مقبول إذا قدم خارج هذه الآجال ².

تشمل المنازعات المتعلقة بالتصويت العديد من العناصر يمكن إختزالها في مرحلتين: المنازعات المتعلقة بمكتب التصويت ، والمنازعات المتعلقة بسير عملية التصويت.

الفقرة الأولى : المخالفات المتعلقة بمكتب التصويت كهيئة

سننتظر في هذه النقطة إلى عنصرين أساسيين : المخالفات المتعلقة بتشكيل مكتب التصويت، وكذا شرط الحياد والنزاهة في الأعضاء المشكلين لمكتب التصويت.

¹ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1264، بتاريخ 1997/09/24 ، ملف عدد 1348.5.1.97 أشار إليه حسن صليب القضاء الإداري المغربي منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ،سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ،العدد 80 الطبعة الأولى سنة 2008 ص 217.

² - أنظر المادة 71 من مدونة الانتخابات 9.97.

أولا : المخالفات المتعلقة بتشكيل مكتب التصويت

عرضت على القضاء الإداري المغربي العديد من الطعون المؤسسة على خرق الشروط المتعلقة بأعضاء المكتب، وفي هذا الصدد اعتبرت إدارية مكناس « أن تكوين أحد مكاتب التصويت من أقل من خمسة أعضاء منذ انطلاق العملية الانتخابية، وإلى غاية انتهائها يجعل هذا التكوين غير قانوني »¹، في مقابل ذلك ذهبت إدارية فاس إلى « أن عمل مكتب التصويت يعتبر صحيحا طالما أن عدد الحاضرين به لا يقل عن ثلاثة سواء كان ذلك عند تشكيل المكتب أو طوال مدة إجراء عملية الاقتراع »².

كما اعتبرت في حكم آخر « أن تشكيل مكتب التصويت من النظام العام وأن عدم احترام مقتضيات القانونية في شأنه يفضي إلى بطلان العملية الانتخابية »³، وفي نفس المنحى أكدت إدارية الدار البيضاء « أن تشكيل مكتب التصويت من دون كاتب يعد خرقا لمقتضيات المادة 57 من مدونة الانتخابات »⁴.

أما على مستوى انتخابات مكاتب المجالس المحلية صرحت إدارية فاس « أنه على العضو الأكبر سنا أن ينتحي من رئاسة الجلسة لمن يليه من الأعضاء الأكبر سنا إذا ما أراد تقديم ترشيحه لأن ذلك من النظام العام، بصرف النظر عن تأثيرها على سير العملية الانتخابية »⁵.

كما ذهبت المحكمة الإدارية بأكادير في نفس الاتجاه في حكمها عدد 965 بتاريخ 15/8/1997⁶، لكن سرعان ما تراجعت عن هذا المنحى وذلك بمناسبة الانتخابات الجماعية لسنة 2003 فقضت « أن الأصل هو أن لكل عضو حق الترشيح

¹ - المحكمة الإدارية بمكناس، ملف عدد 389/97 بتاريخ 22-4-1993، أورده عسو منصور في مداخلته : "المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية"، مرجع سابق، ص 173.

² - المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 51/95 قضية بوشتي بلخمار، أورده كل من عسو منصور نعيمة البالي، أحمد مفيد في كتابهم المشترك : " القانون الانتخابي المغربي "، مرجع سابق، ص 212.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 84/96 بتاريخ 17-4-1996، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 338.

⁴ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 964 بتاريخ 28-7-1997، أورده هشام الوازيكي في مقاله : " دور القاضي الإداري في أنجاح المسلسل الانتخابي "، مجلة المحاكم الإدارية، العدد 2، السنة 2005، ص 148.

⁵ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 822 بتاريخ 23-7-1997، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 340.

⁶ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 965 بتاريخ 15-8-1997 أورده نجاة خلدون : "اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية"، مرجع سابق، ص 229.

لمنصب الرئاسة ما لم ينص المشرع على مانع قانوني أو يقيد هذا الترشيح بقيد أو شرط¹.

ذلك أن الهدف من وجوب أن يكون أعضاء مكتب التصويت يعرفون الكتابة والقراءة يكمن في كون مكاتب التصويت تشكل الأداة المفتاح للسير الصحيح للانتخابات، كما « أن تولي تسيير مكاتب التصويت من طرف أحد أعضائه الذي ثبتت أميته، وبالتالي خرقه للمادة 57 من مدونة الانتخابات، يبرز هشاشة وضعف المراقبة الوقائية المنوطة بهذه المكاتب طبقا لمقتضيات المادة 58 من نفس القانون التي تنص على أن مكتب التصويت يفصل في جميع المسائل التي تثيرها عملية الانتخابات، فكيف يتأتى لأمي ذلك، مما تكون الوسيلة المثارة ذات جدوى ويتعين اعتمادها². وعلى خلاف ذلك ذهبت الغرفة الإدارية على « أن أمية عضو أو عضوين من غير الرئيس والكاتب لا يؤدي إلى بطلان العملية الانتخابية، إذا مرت طبقا للقانون ولم يكن لذلك تأثير على نتيجة الاقتراع³».

وعلى مستوى ترأس جلسة انتخابات مكاتب المجالس الجماعية، فقد ناقشت إدارية وجدة جانبا من إشكالية تتعلق بمدى ضرورة معرفة العضو الأكبر سنا للقراءة والكتابة، « حيث لجأت بخصوص هذه الإشكالية إلى أولوية تطبيق النص الخاص (المادة 6 من الميثاق الجماعي) على النص العام (المادة 57 من مدونة الانتخابات) معتبرة أن المادة 6 من الميثاق الجماعي لم تشترط معرفته بالقراءة والكتابة⁴».

وقد جانب الصواب هذا التوجه القضائي على اعتبار أن مدونة الانتخابات تعتبر المرجعية القانونية للمنازعات المتعلقة بالانتخابات الجماعية، فكان على القاضي الإداري تفعيل مقتضيات المادة 57 من مدونة الانتخابات، وذلك باستعمال مبدأ القياس للفصل في هذه المنازعة.

¹ - المحكمة الإدارية بأكادير، حكم عدد 1026 بتاريخ 28-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه: "الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص92.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1273 بتاريخ 27-10-2003، المجلة المغربية للإدارية المحلية والتنمية، عدد 56 السنة 2004، ص262.

³ - قرار الغرفة الإدارية رقم 238 بتاريخ 10-6-1997، أورده عسو منصور في مداخلته: " المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية"، مرجع سابق، ص174.

⁴ - المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 738 بتاريخ 29-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه: " الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص94.

أما فيما يتعلق بالمنازعات التي تثار بمناسبة تعيين أعضاء مكتب التصويت اعتبرت إدارية مكناس « أن تدخل السلطة المحلية لتعيين أعضاء مكتب التصويت تشكل مخالفة متعلقة بالنظام العام دون البحث عن مدى تأثير المخالفة على نتيجة العملية الانتخابية »¹.

وفي حكم آخر عمدت المحكمة الإدارية بمراكش إلى « إلغاء نتيجة العملية الانتخابية لأن تعيين أعضاء مكتب التصويت تم من طرف المقدم قبل يوم الاقتراع »²، وفي نفس الإطار صرحت إدارية الرباط « بإلغاء الاقتراع على إثر تكليف شخص أجنبي بمهام نائب رئيس مكتب التصويت رغم أن تعيين رئيس مكتب التصويت من بين موظفي القيادة قد تم وفق الإجراءات القانونية المعمول بها، ما دامت القيادة المذكورة هي إحدى الإدارات العمومية التابعة للدولة »³.

وعموما فإنه لمن الضروري الحرص على احترام الضوابط القانونية المتعلقة بمكتب التصويت، لأن الإخلال بها قد يؤدي إلى تجاوزات تمس بقدسية الانتخاب ونزاهته.

ثانيا : شرط الحياد والنزاهة في أعضاء مكتب التصويت

اشترط المشرع في أعضاء مكتب التصويت أن يتوفر فيهم شرط الحياد والنزاهة حتى تسري العملية الانتخابية في جو تطبعه المشروعية والشفافية، باعتبارها من ضمانات صحة الاقتراع. ويفرض هذا الشرط على أعضاء مكتب التصويت على أعضاء مكتب التصويت الامتناع عن القيام بأي عمل قد يعرقل أو يوجه الانتخاب في هذا الاتجاه أو ذاك، لذلك كان على القضاء الانتخابي أن يعتبر كل إخلال بهذا الشرط سببا موجبا لبطلان العملية الانتخابية. وقد كان له الفضل في إبراز بعض صور الإخلال بهذا المبدأ.

¹ - المحكمة الإدارية بمكناس، ملف رقم 367/97 بتاريخ 21-7-97، أوردته ثريا أشملال في أطروحتها: "الطعون الانتخابية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 196.

² - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 584 بتاريخ 25-7-97، أوردته نجاة خلدون في أطروحتها: "اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية"، مرجع سابق، ص 235.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1242 بتاريخ 24-10-2003، أوردته كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما: "القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، مرجع سابق، ص 332.

وفي هذا الإطار لا تعتبر علاقة القرابة التي تجمع رئيس الجلسة بالمرشح الفائز إخلالا بمبدأ النزاهة والحياد، وبالتالي سبب في تسهيل مناورات تدليسية أثرت على نتيجة الاقتراع. وهكذا اعتبرت المحكمة الإدارية بالرباط « أن دفع الطاعن بكون أخ المطلوب في الطعن هو الذي تم تعيينه رئيسا لجلسة الانتخاب، وهو التعيين الذي كان عن طريق التواطؤ بقصد تسهيل عملية التدليس وتمرير التصويت بالطريقة التي يريدها المطعون في فوزه، غير مؤسس ويتعين رده لأن انطباق وصف العضو الأكبر سنا على أخ المطلوب في الطعن، مما قاده بالتالي إلى ترأس جلسة الانتخاب، لا يمكن أن يعتبر مبررا معيبا للعملية الانتخابية، طالما أن هذا التعيين كان وفقا للمقتضيات القانونية، وما دام أن الطاعن لم يثبت أن صلة القرابة هاته كانت سببا في تسهيل مناورات تدليسية أثرت على نتيجة الاقتراع »¹.

وقس على ذلك أيضا، وجود علاقات المصاهرة أو الشراكة بين أعضاء مكتب التصويت والفائز في الاقتراع التي تكون بدورها غير فاعلة في النزاع طالما أن المادة 57 من مدونة الانتخابات لم تحدد حالات التنافي بالنسبة لأعضاء مكتب التصويت، واكتفت فقط بالإشارة إلى ضرورة أن يكونوا من بين الناخبين غير المرشحين الذين يعرفون القراءة والكتابة، إلا أنه « لا يجب أن تكون هذه العلاقات سببا في تسهيل مناورات تدليسية أثناء عملية الانتخاب، وفي التأثير على نتيجة الاقتراع »².

ومن جانب آخر، فالمحكمة الإدارية بفاس « ربطت الجمع بين صفة رئيس الجلسة وصفة الترشيح لأحد مناصب مكتب المجلس الجماعي بضرورة التقييد بشروط النزاهة والحياد عند إجراء الانتخاب »³، وهو تحول مهم في موقف القضاء الذي كان يعتبر الجمع بين هذين الصفتين كافيا لإلغاء الانتخاب بصرف النظر عن تأثير ذلك على مجريات العملية الانتخابية.

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1296 بتاريخ 31-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه : "الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص 93.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1242 بتاريخ 24-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، مرجع سابق، ص ص 347-348.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 1485 بتاريخ 21-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه : "الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص 93.

الفقرة الثانية : المخالفات المتعلقة بسير عملية التصويت

يقصد بالمنازعات المتعلقة بسير عملية التصويت كلا من المخالفات المتعلقة بمكان و توقيت التصويت، حيث أحاط القاضي الإداري الإطار الزمكاني لعملية التصويت بمجموعة من الضمانات وعمل على فرض احترام مقتضياتها.

أولا : المخالفات المتعلقة بمكان التصويت

تتم عملية التصويت بخصوص كل دائرة في مكتب أو عدة مكاتب حسب عدد الناخبين ويجب أن تحدد السلطة المختصة قبل يوم الاقتراع، وفي المدة المحددة قانونا لتحديد مكان هذا المكتب أو هذه المكاتب ليكون الناخبون على علم بها لاستعمال حقهم في التصويت.

وانسجاما مع ذلك اعتبر القضاء أن تحديد مقر مكتب التصويت يجب أن يعين بقرار تتخذه السلطة المحلية، وبناء على ذلك « فإن تغيير المقر يجب أن يتم بقرار من نفس الجهة إعمالا لمبدأ توازي الاختصاصات، ومن ثم فإن ثبوت تغيير مقر مكتب التصويت إلى محل آخر يوم الاقتراع، وإجراء عملية الاقتراع في مقر لم يصدر أساسا أي قرار قانوني بتعيينه كمقر للاقتراع يعتبر كافيا لإلغاء نتيجة الانتخاب »¹.

وفي نفس الاتجاه قضت إدارية مكناس بإلغاء عملية الاقتراع لكون رئيس مكتب التصويت قام بتحويل مكتب التصويت دون موجب قانوني حيث اعتبرت « أن قيام رئيس مكتب التصويت بتحويل المكان المخصص لعملية الاقتراع إلى مكان آخر بدعوى عدم صلاحيته خرقا للقانون من شأنه التأثير سلبا على العملية الانتخابية »².

كما « أن إحداث مكتب التصويت خارج الدائرة الانتخابية المعنية من شأنه أن يعيب عملية الانتخاب، ويؤثر بشكل مباشر على نسبة المشاركة فيها مما ينهض سببا لإلغائها »³.

وفي قرار آخر للغرفة الإدارية ذهبت إلى « أن قيام رئيس مكتب التصويت بتغيير مكان الاقتراع يوم إجراء الانتخاب يعتبر في حد ذاته مخالف للقانون، وبالضبط

¹ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1319، بتاريخ 1-10-1997، مجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، سنة 1998، ص 14.

² - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 449/97 قضية أحمد الحزون، أورده عسو منصور في مداخلته : "المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية"، مرجع سابق، ص 175.

³ - قرار الغرفة الإدارية عدد 979 بتاريخ 29-7-1997، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 330.

المادة 56 من مدونة الانتخابات الذي يوجب إحداث مكاتب التصويت بعشرين يوما على الأقل قبل الاقتراع، الأمر الذي يجعل العملية الانتخابية لم تجري طبقا لما هو مقرر قانونا»¹. ومن جهة أخرى « فإن إجراء الاقتراع بمقهى، مع احترام الشروط المتطلبة قانونا، لا يشكل سببا لإبطال عملية الاقتراع، ما دام هو المكان المعين لإجراء عملية التصويت »².

وقد اعتبرت إدارية وجدة « أن إجراء العملية الانتخابية بمكان غير المكان المحدد، فإنه بتوفره على جميع الشروط والأسباب الداعية لمرورها في نزاهة وشفافية لا يؤدي إلى إبطالها »³، كما صرحت نفس المحكمة « أن وجود مكتب التصويت بمسجد قرب منزل المطعون في فوزه لا يتعارض مع الفصل 56 من مدونة الانتخابات، ما دام أن هذا الفصل لا يوجب تعيين المكاتب بعيدة عن سكنى المرشحين، فضلا على أنه لا دليل يفيد كون اختيار السلطة لمقر المكتب أثر في العملية الانتخابية»⁴.

وبخصوص إجراء عملية انتخاب مكتب المجلس الجماعي بمقر المقاطعة بدلا من مقر الجماعة القروية، اعتبرت إدارية وجدة « أن إجراء الانتخاب غير مهم بالنسبة لهذه الحالة ما دام أن مكان إجرائها تتوفر على جميع الشروط والأسباب الداعية إلى مرور هذه العملية في جو تطبعه النزاهة والشفافية، وأن انتخاب المكتب بمقر السلطة المذكور قد يعود إلى أسباب مردها إلى ضيق مقر الجماعة أو عدم وجود التجهيزات الكافية، خاصة وأنه لا دليل بمحضر الجلسة يفيد معارضة أي عضو بما فيهم الطاعن

¹ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1278، بتاريخ 24-9-1997، أورده محمد قصري في ملحق كتابه : "المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 511.

² - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 27 بتاريخ 25 أبريل 1995، أورده عبد القادر مساعد في أطروحته: " القضاء الإداري المغربي ضمانا للحقوق والحريات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام"، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، 2001-2002، ص 203.

³ - المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 747، ملف عدد 793/97، أورده فائزة بلعسري في مداخلتها: " قراءة في بعض أحكام المحاكم الإدارية الصادرة في مادة الانتخابات"، مداخل في إطار الندوة الجهوية السادسة المنظمة من قبل المجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيسه بالرباط ليومي 10-11 ماي 2007 في موضوع: "المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى"، مطبعة الأمنية، الرباط 2007، ص 362.

⁴ - المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 729 بتاريخ 22-10-98، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما: " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، مرجع سابق، ص 330.

على إجراء هذه العملية بمقر السلطة المحلية، وبانتفاء التأثير في العملية الانتخابية تكون النتائج المعلن عنها من خلالها سليمة طالما لم تشبها أي مخالفة قانونية»¹.

ثانيا : المخالفات المتعلقة بتوقيت الاقتراع.

طبقا لمقتضيات المادة 59 من مدونة الانتخاب يفتح الاقتراع على الساعة الثامنة صباحا ويختتم في الساعة السابعة مساء. وانسجاما مع ذلك اعتبرت الغرفة الإدارية في معظم قراراتها، وخاصة الحديثة منها أن مراعاة التوقيت القانوني لافتتاح واختتام الاقتراع كما هو محدد بالمادة أعلاه من النظام العام، يترتب على مخالفته بطلان نتيجة الاقتراع بغض النظر على مدى تأثيره على نتيجة الاقتراع، ففي قضية إدريس الشرقاوي صرحت الغرفة الإدارية « أن تحديد ساعات فتح وإغلاق المكتب من النظام العام وأن الإخلال بذلك يؤدي إلى بطلان الانتخاب »². وفي نفس الاتجاه قضت إدارية الرباط « بإلغاء نتيجة الانتخاب المجرى يوم 12-6-2009 بالدائرة الانتخابية رقم 20، جماعة البحارة أولا عياد، إذ شرع في عملية الاقتراع قبل التشكيل القانوني لمكتبي التصويت، بالإضافة إلى توقف الاقتراع بشكل نهائي لحظات قليلة فقط بعد انطلاقه نتيجة الفوضى والاضطراب اللذين سادا المكتبين، وذلك خلافا للمقتضيات القانونية التي تفرض وجوب استمرار الاقتراع بشكل متواصل إلى غاية الساعة مساء، حتى تتاح الفرصة الكاملة لجميع الناخبين للإدلاء بأصواتهم »³.

وفي نفس الصدد قضت إدارية الدار البيضاء « بإلغاء عملية الاقتراع المجرات بتاريخ 12-9-2003 بمكتب التصويت رقم 1 الدائرة 15 جماعة الساحل إقليم سطات، وذلك بسبب إغلاق مكتب التصويت قبل الوقت المحدد قانونا والذي يعتبر خرقا جوهريا للقانون يترتب عنه بطلان العملية الانتخابية بغض النظر عن عدد الناخبين الذين لم يتمكنوا من التصويت أو عدم تأثير ذلك على نتيجة الاقتراع »¹. وهو نفس التوجه الذي

¹ - المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 747 بتاريخ 30-7-1997، أورده عبد العزيز يعكوبي في مقاله: "الممارسة الديمقراطية وأخلاقيات الانتخابات على ضوء الطعون المقدمة أمام القضاء"، مجلة المعيار، العدد 23، السنة 1998، ص 82.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 16 بتاريخ 29-1-1981، أورده كل من عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد، في كتابهم المشترك: " القانون الانتخابي المغربي"، مرجع سابق، ص 216.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1738 بتاريخ 14-7-2009، غير منشور.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 1222 بتاريخ 26-9-2003، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 54-55، السنة 2004، ص 225.

سلكته الغرفة الإدارية عندما قضت « بإلغاء نتيجة الاقتراع نظرا لأن إغلاق مكتب التصويت قبل الوقت المحدد قانونا يشكل خرقا جوهريا للقانون يترتب عنه بطلان الانتخاب بقطع النظر عن عدد الناخبين الذين لم يتمكنوا من التصويت وتأثيره أو عدم تأثيره على نتيجة الاقتراع »¹.

ولم ترى المحكمة الإدارية بالرباط في « توقف عملية الاقتراع مرتين الأولى لبضع دقائق والثانية لمدة 20 دقيقة موجب لبطلانها، لأن هذا التوقف بحسب ما يستفاد من محضر جلسة البحث كان إلى حين إعادة استنابات الأمن والاستقرار بعد تدخل السلطة المحلية والدرك الملكي »².

أما فيما يخص المنازعات المتعلقة بتمديد فترة الاقتراع قضت إدارية الرباط « بإلغاء الانتخاب بعدما تأكد لها عدم التزام مكتب التصويت بالقرار العملي الذي يهدف إلى تمديد الاقتراع إلى الساعة الثامنة »³، وفي نفس الاتجاه صرحت إدارية وجدة « ببطلان العملية الانتخابية بعدما ثبت للمحكمة عدم استمرار فتح مكتب التصويت في وجه الناخبين رغم قرار التمديد »⁴، غير « أن عدم إشعار أحد المكاتب بقرار التمديد في الوقت المناسب يضفي على المحضر المحرر من طرف أعضائه المشروعية والمصادقية، ولا يمكن إلغاء الانتخاب في غيبة إثبات هذا التوصل »⁵، في مقابل ذلك قضت إدارية أكادير « ببطلان العملية الانتخابية بعدما تأكد للمحكمة تأجيل ساعة اختتام الاقتراع دون صدور قرار عملي بالتمديد »¹.

¹ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1317، بتاريخ 1997/10/1، أورده عبد الرحيم منار اسليمي في كتابه : "مناهج عمل القاضي الدستوري المغربي"، دراسة سوسيوقضائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 65، السنة 2006، ص 161.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1271 بتاريخ 28-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 351.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 244 بتاريخ 21-7-1995، أورده عبد العزيز يعكوبي في مقاله: "الممارسة الديمقراطية وأخلاقيات الانتخاب على ضوء الطعون المقدمة أمام القضاء"، مرجع سابق، ص 84.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 630 بتاريخ 17/7/1997، منشور بمجلة المعيار، العدد 23، السنة 1998، ص 209.

⁵ - قرار الغرفة الإدارية عدد 1565 بتاريخ 1997/11/20، أورده مراد آيت ساقل في كتابه : " القضاء الانتخابي بالمغرب في أفق استحقاق 2009 "، مرجع سابق، ص 81.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 932 بتاريخ 22/7/1997، أورده عبد العزيز يعكوبي في مقاله: "الممارسة الديمقراطية وأخلاقيات الانتخاب على ضوء الطعون المقدمة أمام القضاء"، مرجع سابق، ص 84.

الفقرة الثالثة: المخالفات المتعلقة بصندوق الاقتراع

يكتسي صندوق الاقتراع قدسية باعتباره الوعاء الذي يقع من خلاله التعبير عن إرادة الناخبين، الأمر الذي جعل المشرع يحيطه بمجموعة من الضمانات، وذلك بهدف إنجاح المسلسل الانتخابي، وانسجاما مع ذلك فإن التوجه القضائي يكرس هذه الضمانات التي تضمنتها مدونة الانتخابات. وفي هذا الإطار قضت إدارية فاس «ببطلان العملية الانتخابية رقم 10 لجماعة أوطا بوعبان إقليم تاونات، بعدما تأكد للمحكمة فتح صندوق الاقتراع لأي سبب من الأسباب قبل موعد انتهاء الانتخاب، حيث اعتبرت ذلك خرقا لإجراء جوهرى من النظام العام وموجب لبطلان العملية الانتخابية، بصرف النظر عن مدى تأثير هذا الإخلال على نتيجة الاقتراع»¹.

وفي نفس المنحى صرحت الغرفة الإدارية « ببطلان العملية الانتخابية، وذلك بسبب فتح الصندوق قبل الوقت المحدد قانونا للتصويت »²، كما قضت إدارية الرباط « ببطلان العملية الانتخابية وذلك بعدما ثبت لها إخراج الصندوق من مكتب التصويت قبل انتهاء عملية الفرز وإحصاء الأصوات، الأمر الذي يجعل عملية الانتخاب معيبة نظرا لخطورة هذا الإخلال الذي يسلب من الاقتراع طابع الصدق »³.

كما اعتبر القضاء الإداري « أن كسر صندوق الاقتراع بعد انطلاق عملية الاقتراع وتبعثر الأظرفة وإحضار صندوق جديد من طرف السلطة المحلية يدخل في إطار المناورات التدليسية التي من شأنها أن تفسد عملية الانتخاب وتجعل إعادتها واجبة قانونا »⁴.

وعلى مستوى انتخابات مكاتب المجالس الجماعية فإن عملية التصويت تمر أمام أعين جميع الأعضاء وغيرهم من الحاضرين ولا تستغرق إلا وقتا قصيرا، وبالتالي «فإن عدم إغفال الصندوق بقفلين، وإن كان يشكل في حد ذاته مخالفة لمدونة الانتخابات،

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 923 بتاريخ 29-7-1997، منشور بمجلة المعيار، العدد 23، السنة 1998، ص 147.

² - قرار الغرفة الإدارية رقم 1315 بتاريخ 13-11-1997، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، السنة 1998، ص 145.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1273 بتاريخ 27/10/2003، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، السنة 2004، ص 626.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1352، بتاريخ 24/9/1997، أورده مراد آيت ساقل في كتابه : " القضاء الانتخابي المغربي في أفق استحقاق 2009 "، مرجع سابق، ص 86.

فإنه ليس له تأثير على نتيجة الاقتراع طالما لم يتم ذلك بسوء نية ولم ينم عن وجود مناورة تدليسية تمس بسلامته¹.

وانطلاقاً من كل هذا يمكن القول أن كل مساس بصندوق الاقتراع قبل إحصاء وفرز الأصوات والإعلان عن النتائج يشكل مخالفة قانونية مخلة بإجراء جوهري من النظام العام، ويترتب عنه بطلان العملية الانتخابية بقطع النظر عن تأثير أو عدم تأثير ذلك على نتيجة الاقتراع².

الفقرة الرابعة : المخالفات المتعلقة بأوراق التصويت

اعتبرت الغرفة الإدارية في أحد قراراتها « أن وضع أوراق تصويت باسم غير اسم المرشح، ودائرة غير الدائرة التي ينتمي إليها خلال مدة معينة يعد مناورة تدليسية مؤثرة نظراً للارتباك والاضطراب الذي حصل للناخبين في معرفة مرشحهم المختار³. وفي نفس السياق أكدت إدارية الرباط « أن واقعة تواجد الأوراق التي تتضمن خطأ في الاسم العائلي لأحد المرشحين، من شأنها إيقاع الناخبين في الخطأ، وحرمان المرشح المذكور من أصوات لا يمكن التكهّن بعددها، وفيها مساس بمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين، مما يؤثر على صحة العملية الانتخابية وعلى نتيجة الاقتراع⁴. كما تطرقت الغرفة الإدارية إلى نقطة نفاذ أوراق التصويت قبل 45 دقيقة من إنهاء الوقت القانوني للتصويت مما شكل خرقاً لمقتضيات المادة 62 من مدونة الانتخابات، وفي هذا الصدد اعتبرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى « أن الإخلال بهذا المقتضى مع ما صاحبه من فوز أحد المرشحين بفارق صوتين فقط على منافسة، يثبت تأثير ذلك على اختيار الناخبين يؤدي على بطلان الانتخاب¹».

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 1505 بتاريخ 28-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه : " الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب الجماعة اجتهد القضاء الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 99.

² - عسو منصور، " المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية "، مرجع سابق، ص 47.

³ - قرار الغرفة الإدارية، رقم 1437 بتاريخ 22/10/1997، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، السنة 1998، ص 191.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1087 بتاريخ 29-7-1997، أورده فائزة بلعسري في مداخلتها : "قراءة في بعض أحكام المحاكم الإدارية الصادرة في الانتخابات"، مرجع سابق، ص 369.

¹ - قرار الغرفة الإدارية، رقم 1323، بتاريخ 1-10-1997/ أورده إدريس بلحمجوب في كتابه : "المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية"، مرجع سابق، ص 83.

وتجدر الإشارة أنه مع اعتماد التصويت بالورقة الفريدة أثّرت العديد من المنازعات بهذا الشأن، وفي هذا الإطار قضت إدارية فاس بإلغاء نتيجة الانتخابات يوم 12 يونيو 2009 برسم الدائرة الانتخابية رقم 10 التابعة لجماعة دار الحمراء إقليم صفرو، بعدما ثبت للمحكمة من خلال محضر مكتب التصويت أن أوراق التصويت التي تم بواسطتها إجراء الاقتراع جاءت خالية من الرمز الذي اختاره الطاعن، والذي هو رمز " الرسالة " كما يتضح من الوصل النهائي المسلم إليه وتم الاستعاضة عنه برمز " السفينة " الذي لم يسبق أن اختاره أو طلب تخصيصه له مما أدى إلى توقف العملية الانتخابية لمدة طويلة قبل أن تستأنف بعد ذلك من دون أن يتم إصلاح هذا الخطأ المتسرب على أوراق التصويت، الأمر الذي يشكل إخلالاً بمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين، ويعرض العملية الانتخابية برمتها للإلغاء¹.

ومن جهة أخرى صرحت إدارية الرباط « ببطلان العملية الانتخابية وذلك بسبب إلغاء مكتب التصويت لورقة تصويت صحيحة لفائدة الطاعن كان له تأثير على نتيجة الاقتراع، ما دام أن فارق الأصوات المحصل عليها بينه وبين المطعون في فوزه هو صوت واحد »².

وحيث « أن انتزاع ممثلي المرشحين المتنافسين لورقة التصويت الأخيرة التي كانت حاسمة في تقرير النتيجة المعلن عنها قبل أن يقرر بشأنها مكتب التصويت وتجاوزها فيما بينهما إلى درجة تمزيقها، بالإضافة إلى اقتحام مكتب التصويت من طرف المرشحين وأنصارهما يجعل نتيجة الانتخاب محمولة على الشك والريبة ولا يمكن الاطمئنان إليها »³.

ودائماً بصدد المنازعات المتعلقة بأوراق التصويت، صرحت إدارية فاس « بإلغاء نتيجة الاقتراع، بعدما تبين لها أن ورقة التصويت المتنازع بشأنها صحيحة ما دام أن العلامة الواردة بها لم تتجاوز الإطار الخاص بها إلى إطار آخر، وما دام أنه كان لذلك تأثير على نتيجة الانتخاب، تقرر إلغاء نتيجة الانتخاب »¹.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 700 بتاريخ 2009/7/6، غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1961 بتاريخ 2009/7/29، غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1735 بتاريخ 2009/7/14، غير منشور.

¹ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 739، بتاريخ 2009/7/9، غير منشور.

وانسجاما مع ذلك، اعتبرت الغرفة الإدارية « أن الأوراق المتنازع فيها المطوية داخل غلافها القانونية لا يمكن إلحاقها بالحالات الثلاث للأوراق الملغاة المنصوص عليها في المادة 64 من مدونة الانتخابات، إذ هي لا تحمل علامة خارجية أو داخلية من شأنها أن تضر بسرية الاقتراع »¹.

وفي نفس المنحى قضت نفس المحكمة في حكم آخر لها « بإلغاء نتيجة الانتخاب بعدما ثبت لها أن مكنتي التصويت رقم 24 و 25 قد ارتكبا خطأ تقنيا عند فرز الأوراق الملغاة، من خلال عدم التمييز بين تلك الملغاة منها برسم اللائحة العادية وتلك الملغاة برسم اللائحة الإضافية، الأمر الذي استحال معه للمحكمة معرفة عدد الأوراق الملغاة والمتنازع حولها بالنسبة للدائرة العادية أو الإضافية، وبالتالي فإن هذا الأمر حسب المحكمة لم يبعث الاطمئنان على نتيجة الاقتراع »².

الفقرة الخامسة : المخالفات المتعلقة بكيفية التصويت وسريته

سننظر بالتفصيل من خلال هذه النقطة للمخالفات المتعلقة بكيفية التصويت (أولا)، وكذا المخالفات المتعلقة بسريته (ثانيا).

أولا : المخالفات المتعلقة بكيفية التصويت

طبقا لمقتضيات المادة 60 من مدونة الانتخابات، فالتصويت يكتسي طابعا سريا حيث نصت هذه المادة، وكذا المادة 62 من مدونة الانتخابات على كافة الضمانات التي تؤمن ممارسة حق التصويت بكل حرية وبعيدا عن أي تأثير، وكذا كيفية ممارسة هذا الحق.

ومن أهم الاجتهادات القضائية الصادرة بخصوص مسطرة كيفية التصويت، اعتبرت إدارية فاس « أن العملية الانتخابية باطلة لأن مكتب التصويت لم يتأكد من هوية الناخبين »³، كما « أن تمييز رئيس مكتب التصويت بين الناخبين دون التحقق من هويتهم يجعل عملية الانتخاب باطلة »¹، غير « أن السماح للناخبين بالتصويت

¹ - قرار الغرفة الإدارية رقم 1329 بتاريخ 1997/10/1، أوردته ليلي الشراح في ملحق بحثها لنيل دبلوم الماستر المتخصص: " الآليات القانونية والقضائية لمحاربة الفساد الانتخابي بالمغرب "، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي - الرباط، السنة 2008-2009. ص 142

² - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 787، بتاريخ 2009/7/16، غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 704/97 بتاريخ 1997/7/29، أوردته كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 354.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 904 / 97 بتاريخ 1997/7/29، أوردته عسو منصور في مداخلته : المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 181.

بعد التعريف بهم من طرف أعضاء المكتب وممثلي المرشحين في حالة عدم إدلائهم ببطاقة الناخب لا يشكل خرقا لمقتضيات المادة 62 من مدونة الانتخابات، وبالتالي لا يبطل الانتخاب¹، كما « أن تعريف أحد المرشحين بالناخب غير الحاصل للبطاقة لا يعيب العملية الانتخابية ما دام أن المادة 62 من مدونة الانتخابات جاءت عامة وخالية من كل تقييد²، ودائما في مجال المنازعات المتعلقة بكيفية التصويت، قضت إدارية فاس « بإلغاء نتيجة الانتخاب المجرى بتاريخ 12 يونيو 2009 بالدائرة الانتخابية رقم 7 التابعة لجماعة بركين دائرة جرسيف إقليم تازة، بعدما ثبت للمحكمة من خلال البحث الذي أجرته مع كل من أعضاء مكتب التصويت، وكذا المسمى أزياش محمد، فتبين لها أن هذا الأخير قام بالتصويت مرتين مرة عن نفسه ومرة ثانية محل والده بموافقة أعضاء مكتب التصويت، وبالنظر لفارق الأصوات الذي لا يتعدى صوت واحد بينهما فإن المخالفة الانتخابية المتعلقة بالاقتراع المطعون في نتيجته تكون مؤثرة³».

ثانيا : المخالفات المتعلقة بسرية التصويت

طبقا لمقتضيات المادة 60 من مدونة الانتخابات، فالتصويت يكتسي طابعا سريا، حيث نصت هذه المادة وكذا المادة 62 من نفس المدونة على كافة الضمانات التي تؤمن ممارسة حق التصويت بكل حرية، وبعيدا عن أي تأثير. وفيما يتعلق بأهم الاجتهادات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري في مجال احترام سرية التصويت صرحت إدارية فاس « بإلغاء نتيجة الانتخاب المجرى بالدائرة الانتخابية رقم 8 بجماعة سيدي الحاج امحمد إقليم تاونات، وذلك بعدما تأكد للمحكمة ثبوت مصاحبة رئيس مكتب التصويت ونائبه للمكفوفين وولوجهما صحبتهم المعزل فضلا عن أنه يشكل في حد ذاته مخالفة قانونية جسيمة تمس بمبدأ سرية التصويت، فإن هذه المصاحبة بما تمثله من تشكك وريبة لاسيما أمام تسجيل الفرق الضئيل بين

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1280 بتاريخ 2003/10/29، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 355.

² - المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 338/97 بتاريخ 29-7-97، أورده كل من عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد في كتابتهم المشترك : " القانون الانتخابي المغربي "، مرجع سابق، ص 222.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 704 بتاريخ 6-7-2009، غير منشور.

المرشحين في عدد الأصوات المحصل عليها تجعل العملية الانتخابية قد مرت في ظروف وملابسات مربية لبطلانها»¹.

وفي نفس المنحى صرحت إدارية الرباط «بالغاء العملية الانتخابية المجراة بتاريخ 12-9-2003 بالدائرة الانتخابية رقم 9 جماعة البراشوة دائرة الرماني، وذلك بعد ثبوت قيام رئيس المكتب بالتصويت بمفرده نيابة عن بعض الناخبين العجزة ودون استفسارهم عن رغبتهم، مما يشكل خرقاً لأهم ضمانات تتمثل في شفافية الانتخاب، مما تكون لهذه الواقعة تأثير واضح على نتيجة الاقتراع، خاصة وأن فارق الأصوات بين الطرفين يتمثل في صوتين اثنين حيث حصل الطاعن على 100 صوت والمطلوب في الطعن 102 من الأصوات»².

إن تقديم المساعدة المنصوص عليها في المادة 62 من مدونة الانتخابات تنحصر فقط في تقديم التسهيلات الكفيلة بإيصال المعاق إلى المعزل حيث «إن ولوج رئيس المكتب أو نائبه مع الناخبين العجزة إلى المعزل ووضع علامة على ورقة التصويت بدلهم يشكل مخالفة قانونية جسيمة تستوجب إلغاء العملية الانتخابية»³.

وتجدر الإشارة أن مبدأ سرية التصويت من المبادئ العامة للقانون الانتخابي التي عمل القضاء على ضمان احترامها، حيث اعتبرت الغرفة الإدارية في بداية الأمر «أن سرية الاقتراع وما يحيط به من ضمانات تقتضي مساعدة العجزة الفاقدين لبصرهم بأولياء أمرهم لضمان السرية»⁴، غير أنها تراجعت عن هذا التوجه، «واستندت إلى مقتضيات المادة 62 من مدونة الانتخابات التي تنص على أنه "يقدم مكتب التصويت المساعدة اللازمة للناخبين المعاقين لتمكينهم من الإدلاء بأصواتهم" ليعتبر أن هذه

¹ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 1474 بتاريخ 21-10-2003، مجلة المحاكم الإدارية العدد 2، السنة 2005.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1223 بتاريخ 27-10-2003، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، السنة 2004، ص 262.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 1535 بتاريخ 29-10-2003، أورده كل من عسو منصور، نعيمة البالي، أحمد مفيد في كتابتهم المشترك : " القانون الانتخابي المغربي "، مرجع سابق، ص 223.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1440، بتاريخ 20 نونبر 1997، مجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، سنة 1998، ص 194.

المساعدة لا تتوقف عند إيصال الناخب المعاق إلى المعزل بل تمتد إلى كل ما يلزمه للإدلاء بصوته¹.

وتطبيقاً لمبدأ سرية الاقتراع، صرحت المحكمة الإدارية بوجدة « بإلغاء عملية انتخاب النائب الثاني والثالث لرئيس المجلس القروي لجماعة إسلي، لأن الاقتراع لم يكن سرى، حيث تم التصويت بالإجماع عن طريق رفع الأيدي والتصفيق²، وبالمقابل فقد أوضحت الغرفة الإدارية « أن مجرد الإعلان بصورة علنية عن الامتناع عن التصويت، لا يشكل مساساً بسرية التصويت، ولا يمكن أن يؤثر في شيء على إرادة الناخبين³، كما « أن السرية التي يتحدث عنها المشرع هي السرية التي تنحصر في الفترة السابقة لتعبير الناخب عن صوته بإيداعه في صندوق الاقتراع الغلاف المحتوي على ورقة اختياره، وليس للفترة اللاحقة عن التصويت والخروج من المكتب⁴».

الفرع الثاني : المنازعات المتعلقة بالمناورات التدلّيسية

عرفت الغرفة الإدارية المناورات التدلّيسية بأنها « كل ما يخل بالتوازن والفرص المتاحة لجميع المرشحين لعرض وجهات نظرهم على الناخبين، وبالاستفادة على قدم المساواة من الإجراءات القانونية التي تنظم سير الانتخاب⁵، وعرفها الفقيه جان كلود ماسكلي بكونها تتمثل في الضغوط الممارسة على إرادة الناخبين والتي

¹ - قرار الغرفة الإدارية ، عدد 154 ، بتاريخ 25-4-2004، أورده مراد آيت ساقل في كتابه : " القضاء الانتخابي بالمغرب في أفق استحقاق 2009 "، مرجع سابق، ص 64.

² - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 645 بتاريخ، 17/7/1997، منشور بمجلة الميعار، العدد 23، سنة 1998، ص 203.

³ - قرار الغرفة الإدارية رقم 1491 بتاريخ 30-10-1997، أورده يوسف الصواب في مداخلته : "قراءة في بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في المادة الانتخابية"، مداخلته في إطار أشغال اليومين الدراسي المنظمين من طرف المجلس الأعلى بالرباط بتاريخ 27 و 28 مارس 2003 في موضوع : "القضاء الإداري والمنازعات الانتخابية"، سلسلة دفاتر المجلس الأعلى، العدد 4، السنة 2004، ص 250.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1269 بتاريخ، 28/10/2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 365.

⁵ - قرار الغرفة الإدارية ، عدد 296، بتاريخ 27 ماي 1976، أورده أحمد الصايغ وعبد العزيز يعكوبي في مداخلتهما : " المناورات التدلّيسية وتأثيرها على نتيجة الاقتراع "، مداخلته في إطار أشغال اليومين الدراسي المنظمين من طرف المجلس الأعلى بالرباط بتاريخ 27 و 28 مارس 2003 في موضوع : " القضاء الإداري والمنازعات الانتخابية "، سلسلة دفاتر المجلس الأعلى، العدد 4، السنة 2004.

يكون مصدرها إما سلطة عمومية أو دينية كما تتمثل في حالات الإغراء بالمال¹. أما على مستوى مدونة الانتخابات فلم تعطي أي تعريف لها، حيث اكتفت من خلال مقتضيات المادة 74 بالحكم ببطلان الانتخابات إذا شابها مناورات تدليسية. ومن أهم الاجتهادات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية في مجال المنازعات المتعلقة بالمناورات التدليسية بمناسبة الانتخابات الجماعية لـ 12 يونيو 2009 قضت إدارية مراكش « بإلغاء العملية الانتخابية بالدائرة الانتخابية رقم 1 مقاطعة المنارة مراكش بعدما تأكدت للمحكمة ثبوت واقعة تسريب ورقة من أوراق التصويت التي تم استعمالها من طرف أحد الناخبين يوم الاقتراع خارج مكتب التصويت، الأمر الذي يبعث حسب المحكمة على الشك والريبة في نتيجة الاقتراع المذكور ويدخل في باب المناورات التدليسية التي شابت العملية الانتخابية المطعون فيها، نظرا لما ينطوي عليه تسريب أوراق التصويت من خلال عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين ومن تفويت الفرصة على المرشح الطاعن من الفوز بنتيجة الاقتراع ومن إفساد للعملية الانتخابية»².

وفي نفس السياق الخاص بالمنازعات المتعلقة بالمناورات التدليسية، قضت إدارية الرباط « بإلغاء نتيجة الانتخابات الجماعية ليوم 12 يونيو 2009 بالدائرة الانتخابية رقم 8 بمكتب التصويت رقم 11 بجماعة بني مالك، وذلك بسبب تكسير الصندوق وتشيت أوراق التصويت، وتوقف العملية الانتخابية دون مواصلتها لاحقا»³، وهو نفس التوجه الذي نهجته الغرفة الإدارية سابقا حين صرحت « بإلغاء العملية الانتخابية وذلك على إثر كسر صندوق الاقتراع بعد انطلاق عملية الانتخابات وتبعثر الأظرفة وإحضار صندوق جديد من طرف السلطة المحلية، مما يدخل ذلك في باب المناورات التدليسية التي من شأنها أن تفسد عملية الانتخاب »⁴.

كما « أن ثبوت واقعة اقتحام مكتب التصويت من قبل أحد المرشحين وأشخاص آخرين أثناء عملية الفرز وإحصاء الأصوات الذي اضطر معه إلى تغيير مقر المكتب،

¹ - Claude Masclet : " Droit électoral ", Presses universitaires de France, op. cit., p : 327.

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 625، بتاريخ 13 يوليوز 2009، غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1967 بتاريخ 4/8/2009، غير منشور.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية، عدد 1282 بتاريخ 24/9/1997، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، سنة

1998، ص 125 - 127.

يجعل النتيجة التي حصل عليها كل مرشح يعتريها الشك والريبة، بفعل أجواء الفوضى والاضطراب التي سادت عملية الإحصاء، الأمر الذي يتعين معه إلغاء العملية الانتخابية المطعون فيها ¹، وهو نفس المنحى الذي نهجته نفس المحكمة في حكم آخر لها بمناسبة الانتخابات الجماعية لسنة 2003 حيث صرحت « بإلغاء نتيجة العملية الانتخابية التي جرت بالدائرة الانتخابية رقم 13 إقليم تطوان على إثر ثبوت واقعة الهجوم على مكتب التصويت، وتعرض أعضائه للضغط والتهديد أثناء عملية الفرز وإحصاء الأصوات، مما جعل النتيجة التي حصل عليها كل مرشح يعتريها الشك والريبة » ².

وفي نفس المضمار قضت إدارية الرباط « بإلغاء العملية الانتخابية المجرات يوم 2009/06/16 بالدائرة الانتخابية رقم 6 جماعة بني بوزرة، إقليم شفشاون، وذلك إثر السماح للناخبين بالتصويت دون الإدلاء ببطاقة التعريف الوطنية أو ما يقوم مقامها من وثائق إثبات الهوية المحددة حصرا في المادة 62 من مدونة الانتخابات، الأمر الذي سهل القيام بمناورات تدليسية أثرت في نتيجة الاقتراع » ³، وهو نفس التوجه الذي سلكته المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 372/97 بتاريخ 28-7-1997 ⁴.

ومن جهة أخرى صرحت إدارية مراكش « بإلغاء العملية الانتخابية المتعلقة بانتخاب مكتب جماعة تدزي بعدما تبين لها أن الأعضاء المبرمون للالتزام المتعلق ببناء مسجد هو أنفسهم الذين كونوا مكتب الجماعة بعد إجراء الانتخابات، وهذه كلها أمور تشكل قرينة على سوء نية أعضاء مكتب الجماعة المذكورة، الأمر الذي شكل مناورة تدليسية تستوجب طبقا للمادة 74 من مدونة الانتخابات إلغاء العملية الانتخابية وإعادة تطبيق القانون » ⁵.

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1706 بتاريخ 9-7-2009، غير منشور.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1287 بتاريخ 30-10-2003، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، " سلسلة دلائل التسيير "، العدد 16، السنة 2004، ص ص 311 - 312.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1940 بتاريخ 29/7/2009، غير منشور.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، بالملف عدد 332-97 بتاريخ 28-7-1997، أورده عسو منصور في مداخلته : " المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية "، مرجع سابق، ص 182.

⁵ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 394 بتاريخ 15-11-2003، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، " سلسلة دراسات "، العدد 54-55، السنة 2004، ص 236.

وصرحت إدارية فاس « أن عملية التصويت على مقرر الإقالة قد تمت في ظروف مربية، وغير سليمة تدل بقاطع على حصول مناورات تدليسية تتمثل في عملية شراء وبيع الضمائر والأصوات، لم تكن نتيجة لممارسة حرة ونزيهة مطبوعة بالضيمير الحي ونبيل الأخلاق وابتغاء المصلحة العامة »¹.

ومن أهم الاجتهادات القضائية في مجال المنازعات المتعلقة بالمناورات التدليسية دون الأخذ بعين الاعتبار مدى تأثير المخالفة في النتيجة، (تقنية خصم الأصوات) قضت المحكمة الإدارية بالرباط « أن حماية شرف هذه العملية الانتخابية يستوجب الحكم بالإلغاء كلما كانت المخالفة تكتسي الطابع السرطاني، ومن تم وعلى الرغم من كون الطاعن حصل على 145 صوتا، والمطعون في فوزه حصل على 168 صوتا، فإن الفارق في الأصوات لا يمكن أن يبرر سلامة الانتخاب المطعون فيه طالما أن المخالفة التي شابت عملية الانتخاب تعتبر من المخالفات المبطللة للانتخاب دونما حاجة لتقدير مدى تأثير المخالفة في النتيجة »².

وفي نفس الاتجاه صرحت نفس المحكمة « أن ثبوت ممارسة ضغوط على الناخبين بواسطة مسك وتداول شيكات مسحوبة على بياض، من شأنه أن يخل بالتوازن والتكافؤ في الفرص المتاحة لجميع المرشحين، وهو ما يفضي بالضرورة ودون البحث في توافر عنصر التأثير على نتيجة الاقتراع وفارق الأصوات إلى إلغاء العملية الانتخابية، خاصة وأنها تمس بنزاهة وشرف الاقتراع وصدقه ونزاهته »³، وفي حكم آخر لها ذهبت إلى « أن الوثيقة العدلية التي ثبتت اعتراف رئيس المجلس البلدي الجماعي قبيل انتخابه بالدين لفائدة الأطراف الدائنة المكونة لمكتب المجلس، هي وثيقة ظاهرها قرض وباطنها رشوة، انطلاقا من الواقع وظروف القضية وملابستها، مما يجعل العملية الانتخابية قد شابتها مناورات تدليسية أثرت بشكل مباشر في نتائجها، مما يدعو الحكم بإلغائها »⁴. وهو نفس المنحى الذي سارت فيه إدارية فاس بعد أن ثبت لها من

¹ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 192 بتاريخ 22-1-2002، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 227.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1288 بتاريخ 30-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 432.

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1253 بتاريخ 24-10-2003، أورده كل من المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، نفس المرجع، ص 432.

⁴ - المحكمة الإدارية بالرباط، ملف عدد 170/95، أورده محمد قصري في مداخلته : " الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية على ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص 307.

وقائع النزاع « أن المعاملة بين الطرفين صورية وأن الكمبيالات المسلمة لأعضاء المكتب كانت من قبيل الضمانات لتصويتهم لفائدته »¹.

وفي حكمها عدد 405/97 ذهبت إدارية مكناس إلى « أن إحجام الناخبين عن التوجه إلى مكتب التصويت من الساعة الثالثة إلى الساعة السادسة مساء بسبب جريمة قتل أخ المرشح الطاعن كان لها تأثير سلبي على نتيجة العملية الانتخابية بسبب ما خلفته من وقع سيء على إرادة ونفسية ناخبي الدائرة الانتخابية »².

كما صرحت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء « أن قيام عضو من أعضاء مكتب التصويت بأعمال متمثلة في إحداث البلبلة والفوضى وتحريض البعض من الناخبين لمنع آخرين من الإدلاء بصوتهم، وتدوين هذه الخروقات بمحضر العمليات الانتخابية، يعتبر عملاً يعوق حرية الاقتراع وينهض سبباً معقولاً للطعن في نتائج الاقتراع »³.

انطلاقاً مما سبق يمكن القول إن القاضي الانتخابي يلغي نتيجة الانتخاب إذا شابها مناورات تدليسية، وكان لذلك تأثير واضح على نتيجة الاقتراع، لذلك فهو لا يعتمد في الغالب الأعم إلى إلغاء الانتخاب إلا إذا كانت الواقعة المثارة أمامه على فرض ثبوتها، لها تأثير كاف وأحياناً حاسم، إن لم يكن في إفساد العملية الانتخابية، فعلى الأقل في تغيير نتيجة الاقتراع ما لم يتعلق بواقعة لها تأثير مباشر وواضح على قواعد النظام العام.

الفرع الثالث : المنازعات المتعلقة بإحصاء وفرز الأصوات والإعلان عن

النتائج

من المقرر فقها وقضاء أن القضاء الإداري في ميدان الطعون الانتخابية ولاية القضاء الشامل إذ لا تنحصر مهمته في مراقبة شرعية نتيجة العملية الانتخابية التي قررها مكتب التصويت، بل « يجوز له أن يتصدى للبت في إحصاء الأصوات التي لا

¹ - المحكمة الإدارية بفاس، ملف عدد 192/2001 بتاريخ 22-1-2001، أورده محمد قصري في مقاله : "الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة دراسات، العدد 51-52، السنة 2003، ص 307.

² - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 405 بتاريخ 22-7-1997، منشور بمجلة المعيار، العدد 23، سنة 1998، ص ص 172، 174.

³ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 1414 بتاريخ 29-7-97، أورده فائزة بلعسري في مداخلتها : " قراءة في بعض أحكام الإدارية في مادة الانتخابات "، مرجع سابق، ص 373.

نزاع في صحتها ويصحح الخطأ الواضح ويعلن عن الفائز»¹.

فبالنسبة للطعون الانتخابية، يمكن للقاضي أن يعدل النتائج المعلن عنها ويقوم على سبيل المثال بدور مكتب التصويت بإحصاء وفوز الأصوات²، وفي هذا الإطار يرى الفقيه Jean Claude Masclet أن القاضي يمارس هذه السلطات الواسعة في المادة الانتخابية حتى مع غياب النص القانوني، إلا أنه يجب أن يتوفر على اليقين المطلق بخصوص النتائج الحقيقية³، وانسجاما مع ذلك يؤكد كل من Jean Claude Ricci et Charles Debbach، على أنه لا يجوز حصر المنازعات الانتخابية في دعوى خرق الحقوق الشخصية، فقضاء الانتخابات قضاء شامل بطبيعته، ولكن فحص الحقوق يكون في إطار موضوعي⁴.

وانسجاما مع ذلك، صرحت إدارية فاس « أنه بإضافة الورقة المتنازع فيها باعتبارها ورقة صحيحة من الناحية القانونية إلى عدد الأصوات الأخرى التي حصل عليها الطاعن فإن مجموع الأصوات التي حصل عليها يصبح هو 93 صوتا، وبذلك بالتساوي مع المطعون في فوزه الذي حصل بدوره على 93 صوتا... وبعد إدلاء كل طرف ببطاقته الوطنية تأكد أن الطاعن من مواليد 1962، والمطعون في فوزه من مواليد 1962، الأمر الذي يستدعي تدخل المحكمة بهيئة قضائها الشامل لتصحيح المراكز التي نشأت مخالفة للقانون، بالتالي الحكم بإلغاء نتيجة الاقتراع الخاصة بالدائرة الانتخابية رقم 8 البرية طهر السوق إقليم تاونات، والإعلان عن فوز الطاعن السيد الكندولي محمد في الانتخاب المذكور»⁵.

وهكذا فإن صلاحية القضاء في تعديل نتيجة الاقتراع تشكل الخاصية الأساسية التي تميز المنازعة الانتخابية، حيث يعتمد القاضي الإداري إلى تعديل النتائج إذا تبين له

¹ - قرار الغرفة الإدارية رقم 1256 بتاريخ 24-10-97 أورده عسو منصور، نعيمة البالي أحمد مفيد في كتابهما المشترك : " القانون الانتخابي المغربي "، مرجع سابق، ص 225.

² - Claude Masclet (J.), " Droit électoral", Presses universitaires de France, op. cit, p:360.

³ - مراد آيت ساقل: " منهجية القضاء الإداري في محاكمة مشروعية العملية الانتخابية "، مداخلة في إطار الندوة الجهوية السادسة المنظمة من قبل المجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيسه بالرباط يومي 10-11 ماي 2007 في موضوع: " المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى "، مطبعة الأمنية، الرباط 2007، ص 167.

⁴ - Claude Ricci (J.) et Debbach (Ch.), " contentieux administratif ", Paris Dalloz, 5^{ème} Édition 1990, p : 713.

⁵ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 1538 بتاريخ 28-10-2003، غير منشور.

أن هناك أخطاء أو خروقات قد مست عملية فرز واحتساب الأصوات¹.

ومن جهة أخرى تعد من النظام العام الوسيلة المستمدة من إجراء عملية الفرز والإحصاء قبل انتهاء الوقت القانوني للاقتراع، إذ اعتبر القضاء « أن فتح الصندوق والبدء بعملية الفرز والإحصاء يجب أن يتم بعد انتهاء الوقت القانوني للاقتراع وأن فتحه قبل هذا الوقت يكون مخالفا للقانون ومؤثرا في العملية الانتخابية لماله من اتصال بالنظام العام »².

كما يعتبر « استئثار رئيس مكتب التصويت بعملية فرز الأصوات واحتسابها وتعبئة محضر العملية الانتخابية في غياب المشاركة الفعلية لباقي أعضاء المكتب يخالف ما تنص عليه المادة 63 من مدونة الانتخابات »³.

ويراقب القضاء الإداري الظروف والملابسات التي تمت فيها عملية الإعلان عن النتائج، ويلغي الانتخاب إذا ثبت له وجود خرق خلال هذه المرحلة المهمة والتي تعتبر من مشتملات النظام العام ومستلزماته، وهو ما يظهر من الحيثية التالية : «وحيث إنه وفي ظل ما دلت عليه معطيات النازلة من كون عملية الاقتراع المطعون فيها، وخاصة مرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج قد تمت واستمرت في ظرف زمني متسم بانعدام الإنارة اللازمة لرؤية كل ورقة تصويت يتم إحصاؤها بكيفية جيدة، الأمر الذي يترتب عليه بطلان جميع الإجراءات التي صدرت عن هذا المكتب، ما دام أن الأمر يتعلق بإجراءات جوهرية وبمرحلة دقيقة ومؤثرة وحاسمة في العملية الانتخابية ألا وهي مرحلة فرز الأصوات وإعلان المرشح الفائز، وترتبط أساس بالنظام العام وبحسن سير عملية الاقتراع »⁴.

وضمن الصلاحيات الواسعة للقضاء الإداري أثناء بثه في المنازعات الانتخابية، صرحت المحكمة الإدارية بأكاير بأن « المحكمة مدعوة للتأكد من عدد وطبيعة الأوراق الملغات كلما أثير الدفع بهذا الشأن ومدعوة كذلك لإعادة الإحصاء من جديد

¹ - Levraut (B.), " La ferrière traité de la juridiction administrative et des recours Contentieux ", 2^{ème} édition, Tome II, 1996, p : 394.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 1315 بتاريخ 13-11-1997، أورده مراد آيت ساقل في كتابه : "القضاء الانتخابي بالمغرب في أفق استحقاق 2009"، مرجع سابق، ص 76.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 1492 بتاريخ 24-10-2003، أورده عسو منصور في مداخلته: "المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية"، مرجع سابق، ص 183.

⁴ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 477 بتاريخ 21-10-2003، أورده المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الانتخابية "، مرجع سابق، ص 404.

عند الاقتضاء، وإعلان النتيجة الجديدة»¹.

غير أن الإشكال الذي يظل مطروحا في إطار صلاحية المحكمة بإحصاء الأصوات والإعلان عن المرشح الفائز، هو ما إذا كان يحق للمحكمة وقد ثبت لها أن الطاعن والمطعون في فوره متعادلين في الأصوات والسن، فهل تملك صلاحية إجراء القرعة بينهما في إطار الأمر بها بموجب حكم تمهيدي ؟ أم تقرر في هذا الشأن إحالتهما على مكتب التصويت لإجراء تلك القرعة والإعلان عن الفائز بها ؟.

وفي هذا الإطار لقد سبق أن قضت المحكمة الإدارية بفاس للأسباب المذكور أعلاه ببطلان نتيجة الاقتراع مع الأمر بإحالة المرشحين على مكتب التصويت لإجراء القرعة بين الطرفين المتنازعين والإعلان عن الفائز «²»، وقد تم تأييد موقفهما هذا من طرف الغرفة الإدارية³.

إن هذا التوجه الذي سلكته إدارية فاس وساندته الغرفة الإدارية يثير مسألة أساسية تتجلى في مدى إمكانية المحكمة في إطار صلاحيتها الواسعة بأن تأمر بإجراء القرعة بين الطرفين المتنازعين بموجب حكم تمهيدي. من خلال كل هذا نعتقد أن المحكمة كانت في غنى عن إحالة الملف من جديد على مكتب التصويت لإجراء القرعة ما دام أن المراكز القانونية للأطراف واضحة، وأن المحكمة هي الأولى والأخرى بإجراء تلك القرعة بما في ذلك من ضمانات حقيقية وقانونية في تنفيذها من طرف القضاء.

وهكذا فإنه في حالة الطعن في هذه العملية ذاتها والغائها، فإنه بإمكان المحكمة أن تقوم بنفسها بإعادة إجراء عملية القرعة والإعلان عن المرشح الفائز، لأن عملية إجراء القرعة ليست سوى وسيلة من بين الوسائل لإعلان المرشح الفائز، مثلها مثل

¹ - المحكمة الإدارية بأكادير، حكم عدد 583 بتاريخ 25-7-97، أوردته فائزة بلعسري في مداخلتها : " قراءة في بعض أحكام المحاكم الإدارية الصادرة في مادة الانتخابات "، مرجع سابق، ص 378.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 932 بتاريخ 29-7-97، أوردته الحسن سيمو في مداخلته : " سلطات القاضي الإداري في إلغاء العملية الانتخابية "، مداخلته في إطار اليوم الدراسي المنظم من قبل شعبة القانون الخاص، كلية الحقوق، السويسي - الرباط، بتعاون مع مؤسسة هانس سايدل في 7 مارس 1998، في موضوع : " مسطرة المنازعات الانتخابية أمام المحاكم الإدارية "، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي - الرباط، سلسلة الندوات، العدد الثالث، السنة 1998، ص 52.

³ - قرار الغرفة الإدارية عدد 1681 بتاريخ 11-12-1997، أوردته محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، مرجع سابق، ص 127.

احتساب الأصوات والتأكد منها، وهي عمليات تقوم بها المحكمة بالرغم من أنها أيضا اختصاص أصيل لمكتب التصويت¹.

الفرع الرابع : المنازعات المتعلقة بالمحاضر

يكتسي محضر التصويت أهمية قصوى في مجال المنازعات الانتخابية، وذلك بالنظر إلى المادة 58 من مدونة الانتخابات التي تنص على « أن مكتب التصويت يفصل في جميع المسائل التي تثيرها عمليات الانتخاب، وتضمن قراراته في محضر العمليات الانتخابية »².

وتبعا لذلك صرحت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء « بإلغاء العملية الانتخابية، وذلك على إثر ثبوت توقيع عضوين من مكتب التصويت على محضر العملية الانتخابية على بياض قبل انتهاء عملية الاقتراع مما يشكل مخالفة في المادة الانتخابية ودليل على عدم سلامة العملية الانتخابية وعدم صدق نتائجها »³، وهو نفس المنحى الذي سلكته المحكمة الإدارية بمكناس حينما ذهبت إلى « أن توقيع أعضاء مكتب التصويت محضر العمليات على بياض في الساعة الواحدة زوالا وقبل موعد اختتام الاقتراع، يؤدي إلى بطلان العملية الانتخابية »⁴، وفي نفس الاتجاه ذهبت نفس المحكمة إلى « إلغاء عملية الاقتراع المجرى في 12-6-2009 بالدائرة الانتخابية 5 جماعة عرب الصباح زير، وذلك بعد ثبوت أن محضر مكتب التصويت تم التوقيع عليه من طرف أعضاء المكتب عند بداية العملية الانتخابية »⁵.

واعتبرت ذات المحكمة « أن ثبوت تعبئة محاضر العمليات الانتخابية من طرف رؤساء مكاتب التصويت يجعل عملية الانتخاب مخالفة للقانون، لأن المشرع حدد بدقة مهام أعضاء مكاتب التصويت، فحول للرئيس مهمة المراقبة والرئاسة، والأصغر سنا مهمة الكاتب، والأكبر تسليم أحد مفاتيح الصندوق، والأوسطيين مهمة تضمين علامات

¹ - عبد الله حارسي، " اجتهاد المحكمة الإدارية بفاس في المادة الانتخابية -دراسة في بعض الأحكام- "، مجلة المعيار العدد 23، السنة 1998، ص 97.

² - المادة 58 من قانون 97-9 المتعلق بمدونة الانتخابات، كما تم تغييره وتنقيحه بالقانون رقم 08-36.

³ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 1332 بتاريخ 28-10-2003، غير منشور.

⁴ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 767 بتاريخ 21-7-1997، منشور بمجلة المعيار، العدد 23، السنة 1998، ص 184.

⁵ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم 44 538 بتاريخ 31-7-2009، غير منشور.

التصويت بلائحة كل منها»¹.

وفي نفس المضممار صرحت إدارية الرباط « أن محضر التصويت يعتبر الوثيقة التي تعكس بصدق مجريات العملية الانتخابية، وأنه لا يمكن التوقيع على المحضر إلا بعد انتهاء جميع العمليات، بما فيها الإعلان عن النتيجة وذلك ليتأتى لموقعي المحضر الشهادة بحقيقة ما أثبت في المحضر وما راج بالعملية الانتخابية»².

ولاحظت نفس المحكمة « أن عدم توقيع الرئيس والكاتب على محضر مكتب التصويت يشكل قرينة على أن تشكلة هذا المكتب لم تكن قانونية، وأن العملية الانتخابية تمت في غيبتها، مما يثير الشك والريبة في مدى مصداقية نتيجة هذه العملية»³.

وصرحت الغرفة الإدارية « أن قيام أشخاص ليسو من أعضاء المجلس الجماعي بأحد الأعمال القانونية التي تتكون منها العملية الانتخابية، وبالذات تحرير محضر تلك العملية، يؤدي إلى بطلان ذلك الانتخاب، ولم ترى في مساعدة كاتب القائد لكاتب الجلسة في تحرير المحضر ما يشكل تدخلا للسلطة الإدارية في العملية الانتخابية، وذلك لاستبعاد تأثيره على إرادة الناخبين وفي نتيجة الاقتراع»⁴، كما صرحت أيضا في قرار آخر « أن توقيع العامل على محضر النتيجة النهائية إلى جانب أعضاء المكتب يشكل في حد ذاته تركية للنتيجة المعلن عنها، وإخلالا بمبدأ حياد السلطة المحلية يترتب عنه إبطال الانتخاب»⁵، وفي مقابل ذلك اعتبرت المحكمة الإدارية بفاس « أن تحرير محضر التصويت وفرز الأصوات التي تمت من طرف أحد موظفي الجماعة تحت إشراف أعضاء مكتب التصويت وموافقتهم، ليس من شأنه التأثير

¹ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 676 بتاريخ 11-11-2003، أورده المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 407.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1273 ،بتاريخ 2003/10/27، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، السنة 2004، ص ص 263 - 265.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 911 ،بتاريخ 1997/7/28، أورده فائزة بلعسري في مداخلتها : " قراءة في بعض أحكام المحاكم الإدارية في مادة الانتخابات "، مرجع سابق، ص 380.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية عدد 194 بتاريخ 2004/3/10، أورده المكي السراجي ونجاة خلدون في كتابهما المشترك : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية "، مرجع سابق، ص 408.

⁵ - قرار الغرفة الإدارية، رقم 1473 بتاريخ 1997/10/30، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 51، السنة 1998، ص ص 200 - 202.

على نتيجة الانتخاب، بالنظر إلى الفارق الكبير في الأصوات بين المطعون في انتخابه الذي حصل على عشرة أصوات والطاعن الذي حصل على صوت واحد»¹.

كما أن عدم تحرير محضر جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي في إبانه من طرف الجهة التي أوكل إليها القانون تحريره يؤدي على إلغاء العملية الانتخابية².

أما فيما يتعلق بالقيمة الثبوتية للمحضر فقد تضاربت مواقف القضاء الإداري في شأن حجية محاضر مكاتب التصويت، فيما اعتبرت المحكمة الإدارية بفاس « أن "الملاحظات المدونة بمحضر العمليات الانتخابية تعتبر صحيحة ومثبتة للوقائع التي عرفتھا العملية الانتخابية" »³، ذهبت الغرفة الإدارية إلى التأكيد على « أنه يمكن إثبات خلاف ما تضمنته بجميع وسائل الإثبات »⁴.

وبصفة عامة يمكن القول إن القاضي الإداري خول قيمة ثبوتية مطلقة في معظم قراراته لمحاضر مكاتب التصويت إذا استوفت مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، لكن هذا المسلك لم يكن مطلقاً، حيث أنه لم يعبأ بما ورد في المحاضر، وكان ذلك في قرارات ناذرة، لخلوها من بعض الشروط⁵.

إلا أنه ومع ذلك يمكن أن نتساءل عن الطبيعة القانونية لهذه المحاضر فهي بكل تأكيد ليست ورقة رسمية، وقوتها الثبوتية يجب أن تستمدھا من مطابقتها للواقع والحقيقة لا من سلامة شكلھا. مما يبرر إعادة النظر في بعض الاجتهادات، لأنه لا ينبغي إعطاؤها قوة القاعدة القانونية، بدليل أن مضمون هذه المحاضر، يعكس فقط معاينة الأعضاء لمسلسل الوقائع والأحداث التي جرت في مكان وزمن معينين، وبالتالي تشكل إفادة عادية محمولة على أصل، ما لم ينازع فيها وليس ما لم يثبت ما يخالفھا،

¹ - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 1488 بتاريخ 22-10-2003، أورده حميد ولد البلاد في كتابه : " الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي "، مرجع سابق، ص ص 95-96.

² - المحكمة الإدارية بمراكش، حكم عدد 554 بتاريخ 10-11-2003، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 54-55، سنة 2004، ص ص 83-84.

³ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 897 في الملف رقم 376/1997، أورده محمد الأعرج في مقاله : "الإثبات في المنازعات الانتخابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 51-52، السنة 2003، ص 265.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية رقم 779 بتاريخ 15-7-1997، أورده عسو منصور في مداخلته : "المنازعات الانتخابية في العمل القضائي للمحاكم الإدارية"، مرجع سابق، ص 184.

⁵ - محمد الأعرج: " الإثبات في المنازعات الانتخابية "، مرجع سابق، ص 265.

ولا ضرورة لتقييد المنازعة فيها عن طريق الاستماع إلى الأعضاء أو الشهود بأي شرط¹.

الفرع الخامس : المنازعات المتعلقة بتكوين مكاتب الجماعات الترابية

تكتسي هذه المنازعات أهمية بالغة لكونها تبت في سلامة أهم الفاعلين السياسيين على المستوى الترابي خاصة وأن القانون قد خول للرئيس و نوابه فقط حق التدبير الإداري لشؤون المجلس من هنا يمكن أن نقف على أهمية الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في هذا المجال وتعتبر نقطة تمثيلية النساء في مكاتب الجماعات الترابية من أهم المستجدات القانونية التي وجد القاضي الإداري نفسه مطالباً بالحسم فيها بالإضافة إلى ضمان حياد جهاز السلطة.

الفقرة الأولى: موقف القضاء الإداري من المستجد المتعلق بوجوب فرض

تمثيلية النساء في انتخاب مكاتب المجالس الترابية

تعتبر نسبة تمثيلية النساء داخل مكاتب الجماعات الترابية من أهم المستجدات المتعلقة بمقاربة النوع التي كرستها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ، وقد تمكن القاضي الإداري من فرض رقابته على نقطة تمثيلية النساء في تكوين مكاتب مجالس الجماعات الترابية مباشرة بعد انتهاء الانتخابات الترابية لسنة 2015، وقد صدر في هذا الإطار مجموعة من الأحكام التي سارت كلها في نفس الاتجاه الذي يفرض إعادة عمليات انتخاب نواب الرئيس لعدم احترام مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والتي تقرض نسبة مئوية معينة يجب توفرها وتخصيصها للعنصر النسوي عند انتخاب نواب الرئيس، ومن بين هذه الأحكام حكم إدارية الرباط رقم 4295 في الملف رقم 362/7107/15 بتاريخ 2015/10/01 وجاء فيه : " إن اللائحة المطعون فيها جاءت مخالفة للقانون اعتباراً لتضمنها لسبع مرشحين رجال في مقابل مرشحتين فقط، وهو ما يخالف نص المادة 17 في فقرتها السادسة من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات التي ألزمت أن تتضمن لوائح ترشيح نواب الرئيس عدد من المرشحات لا يقل عن ثلث عدد المرشحين ضمن نفس اللائحة، مما

¹ - محمد النميري: "الإثبات في المادة الانتخابية، سلسلة قضاء المجلس الأعلى"، العدد 4، السنة 1998، ص ص

يجعل انتخاب اللائحة المذكورة ينطوي على خرق للقانون¹، "وحيث الثابت من خلال ما راج بجلسة البحث المجرى في النازلة أن عدد نواب الرئيس بالمجلس الجماعي لمدينة الرباط هو عشرة أعضاء وأن لائحة النواب التي تقدم بها رئيس المجلس وفازت بالترتبة الأولى تضمنت ثمانية مرشحين ذكور ومرشحتين من النساء فقط، مما يجعلها مخالفة للقانون ما دام أن العدد المطلوب لبلوغ عتبة الثلث على الأقل في النازلة هو أربع مرشحات كحد أدنى، وهو ما كان بالإمكان تحقيقه ما دام أن من بين أعضاء المجلس الجماعي للرباط توجد 13 عضوا من العنصر النسوي تنتمين للتحالف الحزبي الممثل في لائحة نواب الرئيس الفائزة حسب الثابت من جلسة البحث، منهن ثمان نساء عن حزب العدالة والتنمية واثنين عن حزب التجمع الوطني للأحرار وواحدة عن حزب الاتحاد الدستوري وواحدة عن حزب الحركة الشعبية وأخرى غير منتمية حزبيا، مما يتضح معه أنه كان من المتيسر تقديم عدد من المرشحات بما يحقق نسبة الثلث أو أكثر طالما أنه لم يثبت تعذر ترشيحهن استنادا إلى مبرر موضوعي مقبول. وحيث إنه إعمالا لمقتضيات المادة 32 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المحال إليه بنص المادة 31 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات المحلية في شأن شروط الطعن في أجهزة مكتب الجماعة، يتضح أن مخالفة عملية الانتخاب للإجراءات المقررة قانونا يوجب المحكم ببطلانها، وأنه بالرجوع إلى النازلة فإن عدم تضمن لائحة نواب الرئيس الفائزة في الاقتراع للتمثيلية النسائية المقررة في المادة 17 المشار إليه أعلاه يجعلها مخالفة للإجراءات القانونية المعمول بها في شأن ضوابط لوائح الترشيح، الأمر الذي يكون معه انتخاب نواب رئيس المجلس الجماعي محل الطعن واقعا تحت طائلة البطلان ويتعين الحكم بإلغائه مع ترتيب الآثار القانونية".

ويؤسس القاضي الإداري قناعاته للبت في هذه النوازل استنادا على معطيات موضوعية وشخصية حيث أنه في ظل توفر أو غياب هذه المعطيات، يمكنه الحكم بإبطال عمليات انتخاب نواب الرئيس، وقد صدر في هذا الإطار حكم صادر عن إدارية أكادير عدد 2015/351 في ملف عدد 2015/7107/359 بتاريخ 2015/10/07،

1 حكم إدارية الرباط، رقم 4295 في الملف رقم 362/7170/15 بتاريخ 2015/10/01 "إلغاء نتيجة عملية انتخاب نواب رئيس المجلس الجماعي لمدينة الرباط لعدم احترام التمثيلية النسائية في التشكيل حكم غير منشور.

قضى بإبطال عملية انتخاب نواب رئيس المجلس الجماعي بني زولي وجاء فيه : " إن اللائحة المطعون فيها تجاهلت معطى موضوعي يتجلى في وجود أربعة نساء لم يفعل في حقهن أي مجهود من أجل إتاحة الفرصة لهن في حدود الثلث للترشيح وفق مقتضيات الدستور والمذكرتين الوزارتين لوزارة الداخلية عدد 3834 الصادرة في 4 شتنبر 2015 والدورية عدد 5684 بتاريخ 8 شتنبر 2015.

وحيث تنص مقتضيات المادة 17 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، على أنه يتعين أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس عددا من المرشحات لا تقل عن ثلث نواب الرئيس، وحيث أن المطلوبين في الطعن عبد الرحمان الماكري و أحمد بلكبير قد أجابا بأنه تعذر عمليا إدراج تمثيلية النساء لكون جميع الأعضاء الفائزين ذكور وأن الأمر يتعلق بمعطى موضوعي يتمثل في عدم وجود مرشحات من النساء في لوائح الترشيح على أنها حالة استثنائية لا يتوسع في تطبيقها ، الأمر الذي لا يستقيم معه تقدير هذا الظرف الاستثنائي إلا بتوفر أسباب موضوعية و شخصية مقبولة وثابتة لتعذر توفر تمثيلية النساء .

وحيث أنه ليس بمحضر اجتماع انتخاب مكتب مجلس جماعة بني زولي ولا في باقي وثائق الملف ما يثبت تعذر ترشيح عضوات المجلس لشغل منصب نائبة رئيس وفق ما تقتضيه المادة 17 من القانون 113.14 المشار إليه أعلاه كما أنه ليس بالمحضر ووثائق الملف ما يفيد دعوتهم بصفاتهم وأسمائهن للترشيح لمنصب نائب الرئيس ورفضهن لذلك كما أنهن لم يقدمن أي وثائق تنفي رغبتهن في الترشيح مما يجعل الطعن مؤسسا قانونا بهذا الخصوص.

و حيث إنه إعمالا لمقتضيات المادة 32 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المحال إليه بنص المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات في شأن شروط الطعن في أجهزة مكتب الجماعة يتضح أن مخالفة عملية الانتخاب للإجراءات المقررة قانونا يوجب الحكم ببطالها وأنه بالرجوع للنازلة فإن عدم تضمين لائحة نواب الرئيس الفائزة في الاقتراع لتمثيلية النساء المقررة في المادة 17 المشار إليها أعلاه يجعلها مخالفة للإجراءات القانونية المعمول بها في شأن ضوابط لوائح الترشيح الأمر الذي يكون معه انتخاب نواب رئيس المجلس الجماعي تحت طائلة

البطلان ويتعين بذلك الحكم بإبطال عملية انتخاب نواب رئيس المجلس الجماعي لبني زولي مع ما يترتب عن ذلك قانونا والأمر بإعادتها طبقاً للقانون¹.

كما صدر في نفس الاتجاه حكم عن إدارية وجدة رقم 2015/7107/339 بتاريخ 20/10/2015 قضى هو الآخر بإلغاء نتيجة انتخاب نواب رئيس مجلس جماعة بني سيدال الجبل وجاء فيه : " إن تطبيق المادة 17 أعلاه كان متاحاً بحضور جميع العضوات، رغم إدلاء كريمة العراوي بالتزام بشأن عدم ترشيحها لمنصب نائب الرئيس وعدم الإدلاء بما يفيد تنازل العضوتين المنسحبتين من الجلسة عن رغبتهما في الترشح لمنصب نيابة الرئيس.

وحيث إنه اعتباراً لهذه المعطيات وفضلاً عن التناقض الوارد بين الالتزام المقدم من طرف نائبة كاتب المجلس بخصوص عدم رغبتها في الترشح لمنصب نائب الرئيس وواقعة ترشحها لمنصب نائبة الكاتب من جهة بالإضافة إلى عدم الإدلاء بما يفيد تنازل العضوتين المنسحبتين عن الترشح لمنصب نائب الرئيس، فإن أعمال المقتضيات القانونية الآمرة بالمادة 17 من القانون رقم 113.14 توجب على الرئيس تضمين لائحة ترشيحات نواب الرئيس عدداً من المرشحات لا يقل عن الثلث وهو ما خالفه الرئيس المنتخب بتقديم لائحة لا تتضمن أية امرأة دون ذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي حالت دون ذلك.

وحيث أنه أمام هذه المعطيات واعتباراً لما تم بيانه فإن عدم تضمين لائحة نواب رئيس المجلس القروي لبني سيدال الجبل الفائزة في اقتراع 2015/09/17 للتمثيلية النسوية المقررة بمقتضى المادة 17 من القانون 113.14 يجعله مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤها مع ترتيب الآثار القانونية على ذلك².

¹ - حكم إدارية أكادير، عدد 2015/351 في الملف عدد 2015/7107/359 بتاريخ 2015/10/17 قضية لائحة عبد الرحمان المكارى ونوابه بجماعة بني زولي ح.غ.م.

² - حكم إدارية وجدة، في الملف عدد 2015/7107/339 حكم رقم 1056 بتاريخ 2015/10/20 بخصوص إلغاء انتخاب نواب رئيس مجلس جماعة بني سيدال الجبل حكم غير منشور.

انظر كذلك حكم إدارية الرباط رقم 4193 ملف عدد 2015/350/7107 بتاريخ 2015/09/29 بخصوص إلغاء نتائج عملية انتخاب الرئيس ونوابه والكاتب ونائبه بالمجلس الجماعي أولاد علي منصور قيادة بني حسان دائرة تطوان ولاية تطوان لعدم احترام التمثيلية النسائية. ح غ م

وتجدر الإشارة إلى أنه قد صدر عن إدارية الدار البيضاء حكم فريد استندت فيه المحكمة على مجموعة من المعطيات الشخصية والموضوعية وحكمت في إطارها برفض طلب إلغاء نتائج عملية انتخاب أعضاء المجلس الحضري البدوي سيدي بنور وجاء فيه "وحيث إنه فيما يخص الوسيلة المستمدة من خرق مقتضيات المادة 17 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات التي تنص " على أنه يتعين العمل على أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس عددا من المرشحات لا يقل عن ثلث نواب الرئيس "، فإن المطلوب في الطعن قد أجاب بهذا الصدد أن عدم تمثيلية النساء - اللواتي كن في فريقه وعددهن أربعة - في لائحة انتخاب نواب الرئيس لم يكن إقصاء منه لهن وإنما لعدم رغبتهن في تولي أي منصب من مناصب نواب الرئيس أما باقي الأعضاء من النساء فهن ينتمين إلى فريق المعارضة وبالتالي فقد تعذر إدراج أسماء نسويه ضمن لائحة الترشيح لنواب الرئيس.

وحيث إنه بعد تفحص المحكمة لما جاء في هذه الوسيلة والدفع المقدمة بشأنها تبين لها أنه مما لا نزاع فيه ومن الثابت من أوراق الملف وخاصة محضر الانتخاب أن أي عضوة من العضوات المنتمية لفريق المطلوب في الطعن لم تبد رغبتها في الترشح لأي منصب من مناصب الرئيس بل هناك منهن من قدمن عذرا مكتوبا عن عدم رغبتهن في شغل أي منصب من المناصب المذكورة.

وحيث إنه أمام هذا الوضع يكون المطلوب في الطعن في حالة استحالة قانونية وواقعية لتنفيذ مقتضيات المادة 17 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية المشار إليه أعلاه، إذ ليس من حقه إلزام أي عضوة من أعضاء فريقه للترشح على اعتبار أن الترشح لأي منصب هو اختياري وليس إلزامي سواء بالنسبة للمرأة أو الرجل ومبدأ الحرية في الترشح وتقلد المسؤوليات هو حق دستوري يتعين احترامه إذ من المفروض أن تكون المشاركة في التسيير نابعة عن إرادة حرة وحافز شخصي بالنظر لما تفرضه مهام التسيير من حضور دائم وتفرغ قد لا تسمح به ظروف بعض المرشحات ومن جهة أخرى فإنه لا يمكن تقديم أسماء مرشحات ضمن لائحة المطلوب في الطعن المنتميات

حكم إدارية الرباط رقم 4295 في الملف رقم 15/7107/362 بتاريخ 2015/10/01 بخصوص إلغاء نتائج عملية انتخاب نواب المجلس الجماعي لمدينة الرباط المجرات بتاريخ 2015/09/16 بسبب عدم احترام مقتضيات المتعلقة بنسبة تمثيلية النساء . ح غ م

لفريق المعارضة على اعتبار أن ذلك لا يستساغ لا من حيث القانون ولا من حيث المنطق إذ من المفروض أن تكون مكونات المكتب المسير تتسم بالانسجام والتكامل فيما بينها بالنظر لما قد يشكله الاختلاف في الرؤى والمرجعيات من تأثير سلبي على حسن تنفيذ البرامج التنموية التي تتكفل بها الجماعة في إطار ما يقتضيه الصالح العام وعليه يبقى من غير المعقول إلزامه بتشكيل المكتب من عضوات تنتمي إلى فريق المعارضة داخل المجلس.

وحيث إنه وفضلا عما ذكر فإن الصيغة التي أتت بها المادة 17 من القانون التنظيمي عدد 14-113 المشار إليه أعلاه لم تكن بصيغة الوجوب الذي يترتب عليه البطلان مراعاة من المشرع للظروف الواقعية التي قد تحول دون تطبيق هذا المقتضى كما في نازلة الحال، ومن جهة أخرى فإن استعمال المشرع لعبارة: " يتعين العمل على أن تتضمن لائحة نواب الرئيس عددا من المرشحات لا يقل عن الثلث " تفيد الحث على إشراك العنصر النسوي في الأجهزة التنفيذية للجماعة في إطار تفعيل التدرجي للمقتضيات الدستورية الرامية إلى ضمان حضور متساو بين المرأة والرجل في تسيير الشأن العام، غير أن كل مخالفة لهذا المقتضى لا يترتب عنها بالضرورة بطلان الانتخاب أو اعتباره تمييزا ضد المرأة ما دام المشرع لم ينص على هذا الأمر بنص صريح وترك المجال مفتوحا لتقدير ظروف الحال حسب ما تستشفه المحكمة من ظروف وملابسات العملية الانتخابية وهو ما ينطبق على نازلة الحال ولذلك حكمت المحكمة إسنادا على كل ما سبق ذكره بقبول الطلب شكلا ورفضه موضوعا¹، و قد أكدت محكمة النقض هذا التوجه في العديد من قراراتها منها القرار عدد 1/683 في الملف عدد 16/1/4/882 الصادر بتاريخ 2016/04/14 و جاء فيه "و أمام و جود استحالة واقعية و قانونية لتحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال و النساء ، فإن عملية الانتخاب التي لم تحقق هذا المبدأ غير مخالفة للإجراءات المقررة قانونا"²، كما أشارت في (محكمة النقض) قرار آخر رقم 1/30، في الملف رقم 2017/1/4/4293 بتاريخ 2018/01/18، وجاء فيه " في إطار تفعيل التدرجي للمقتضيات الدستورية الرامية

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 2513 في ملف عدد 2015/7107/144، بتاريخ 2015/10/07، ح غ م.

² - قرار محكمة النقض عدد 1/683 في الملف عدد 16/1/4/882 الصادر بتاريخ 2016/04/14 منشور بمجلة

المحاكم المغربية العدد 159 ماي /يونيو 2018 ص 104.

إلى ضمان حضور متساو بين الرجل و المرأة في تسيير الشأن العام المحلي، تطبق في حدود المستطاع دون الوصول الى حد الالتزام ، لان المشرع لم يرتب جزاء بطلان العملية الانتخابية في حالة مخالفة المقتضى المذكور، مراعاة للظروف الواقعية التي قد تحول دون تطبيقه".¹

وعموما نعتقد بأنه على القاضي الإداري، أن يكون حذرا جدا عند تحليله للمعطيات الموضوعية والشخصية المذكورة أعلاه، والتي يبني على أساسها أحكامه خاصة وأن هذا المجال يعرف أحداث ووقائع لا يكون الغرض منها في بعض الأحيان سوى إفساد ما أسفرت عنه صناديق الاقتراع، وعرقلة الديمقراطية المحلية واستغلال بعض النقاط القانونية في ذلك، كالغياب والانسحاب من طرف بعض العضوات والمطالبة بعد ذلك بحقهن في التمثيلية النسائية، خاصة في ظل بعض التحالفات الهشة التي تفرضها أحيانا نتائج الاقتراع أكثر مما هي مبنية على أهداف ومبادئ وأفكار مشتركة، وهو الشيء الذي نعتقد بأن انعكاساته على التدبير الترابي تكون سلبية خاصة وأن بداية تكوين المكتب تتم بعد المرور من صراعات وحسابات، تصفى في بعض الأحيان عن طريق القضاء، إلا أن آثارها نعتقد بأنها ستكون في غير صالح التدبير اليومي لشؤون هذه الجماعات الترابية.

الفقرة الثانية : دور القضاء الإداري في مراقبة تدخل رجال السلطة في عمليات

تكوين مكاتب المجالس الترابية

تجدر الإشارة بداية إلى أن المشرع المغربي قد حسم نقطة ضرورة حضور جهاز السلطة الترابية في عمليات انتخاب مكاتب الجماعات الترابية وذلك من خلال كل من المادة 17 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمادة 18 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 19 من القانون

1 قرار محكمة النقض، رقم 1/30 ، في الملف رقم 4293/1/4/2017، بتاريخ 2018/01/18، منشور بالمجلة المغربية للأظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتنسيق أحمد أجعون ، و يونس الشامخي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 14.

التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات¹، ويمكن تلخيص دور جهاز السلطة في هذا المجال في المهام التالية :

استدعاء أعضاء المجالس لحضور الاجتماع المخصص لانتخاب المكاتب، تهيئ الظروف الجيدة للانتخاب وتوفير الأجواء السليمة للتصويت، وحضور الجلسة المخصصة للانتخاب للحفاظ على النظام والأمن وإبداء الرأي في بعض الحالات²، وعليه فإن القضاء الإداري يكون مطالباً بالحفاظ على قيم النزاهة والشفافية والحياد في كل تصرفات رجل السلطة ويمكن أن نشير في هذا الإطار إلى الحياد السلبي الذي قد يتخذه رجل السلطة الترابية من خلال الوقوف على عدة خروقات أثناء عملية الانتخاب (انتخاب المكتب) دون أن يتدخل للوقاية من وقوعها أو ردع أصحابها رغم توفر مجموعة من القوانين والدوريات الوزارية التي تدعوه للحرص على شروط نزاهة وشفافية ومصادقية الاستحقاقات الانتخابية ومن أهمها إمكانية الطعن القضائي الذي يمكن أن يمارسه ضد كل تجاوز للمقتضيات ونزاهة الاستحقاقات استناداً على مقتضيات المادة 70 من مدونة الانتخابات من القانون 9.97³، لقد كان للموقف السلبي لرجل السلطة من حيث الإحجام عن تقديم الطعون الانتخابية تأثير واضح على بعض الاتجاهات القضائية عند ما قبلت توسيع شرط المصلحة في تقديم ذلك الطعن⁴، ويمكننا أن نمثل لهذه الحالة بالحكم الفريد الصادر عن المحكمة الإدارية بأكادير في الملف عدد 2016/7110/47 حكم عدد 797 بتاريخ 2016/05/31 المتعلق بعملية انتخاب رئيس جهة الداخلة وادي الذهب الذي طعنت إحدى العضوات بالمجلس في القرار السلبي المتخذ من طرف السلطة والمتمثل في عدم تفعيل مقتضيات المادة 72 من القانون

1 طبقاً لمقتضيات مواد القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، يحضر السيد العامل أو من ينوب عنه جلسة انتخاب نواب الرئيس، أما بالنسبة للجهات فيحضر السيد الوالي أو من ينوب عنه جلسة انتخاب نواب رئيس الجهة، للمزيد من التفاصيل راجع مقتضيات المواد المشار إليها أعلاه.

² - حميد ولد البلاد: الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي ، دار النشر المغربية، طبعة 2007 ، ص 43

³ - المادة 70 من القانون 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات يمكن أن يقدم الطعن.... كل من له مصلحة في ذلك وعامل العمالة أو الإقليم أو خليفته الأول أو الباشا أو رئيس الدائرة أو القائد الذي تقع الانتخابات في نطاق اختصاصه.

⁴ - الحكم رقم 747 بتاريخ 2003/10/31 في الملف رقم 823،03 ش خ، وكذلك الحكم رقم 775 بتاريخ 2003/11/07 في الملف رقم 788،03 ش خ. أحكام غير منشورة

التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 ، التي تنص على أنه لا يجوز أن ينتخب رئيساً أو نائباً للرئيس أعضاء مجلس الجهة الذين هم مقيمون خارج الوطن لأي سبب من الأسباب ويعلن فوراً بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد رفع الأمر إليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم، عن إقالة رئيس المجلس أو نائبه إذا ثبت بعد انتخابه أنه يقيم بالخارج، وفي هذه الحالة يترتب عن إقالة الرئيس أو عزله من مهامه، حل مكتب المجلس، ويتم انتخاب مكتب جديد، خاصة وأن العضوة المشار إليها أعلاه سبق لها وأن راسلت والي الجهة في الموضوع دون أن يفعل مقتضيات المادة المذكورة أعلاه وتجدر الإشارة إلى أن بعض المنابر الإعلامية بدأت تروج إلى أن المحكمة الإدارية بأكادير قد حكمت بإقالة رئيس مجلس جهة الداخلة وادي الذهب.

لذلك خرجت المحكمة الإدارية بأكادير ببلاغ عدد 16/1119 بتاريخ 2016/06/27 تؤكد فيه بأن الحكم، كان يهم القرار السلبي الصادر عن وزير الداخلية ووالي الجهة ، بخصوص عدم تفعيل مقتضيات المادة 72 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات وعليه حكمت المحكمة بإلغاء القرار المذكور مع ما يترتب عن ذلك قانوناً²، كما يمكن أن يظهر التدخل السلبي لرجل السلطة في عدم التهيئ الجيد للعملية الانتخابية وهذا ما وقف عليه القضاء الإداري من خلال العديد من الأحكام والقرارات منها حكم إدارية فاس وجاء فيه " إن تبليغ استدعاء العضو عن طريق عضو آخر لا تربطه به قرابة يعتبر تبليغاً غير قانوني ويترتب عنه بطلان الانتخاب الذي تم في غيبته³ ، وقد سمحت للمجلس الأعلى (محكمة النقض) الفرصة كذلك لمراقبة هذه النقطة من خلال قرار في نفس الاتجاه وجاء فيه " لكي تكون عملية الاقتراع صحيحة يجب توفر معزل وصندوق شفاف وأوراق التصويت مع أغلفة غير شفافة تحمل خاتم السلطة الإدارية.... والثابت من محضر الاقتراع أن هناك مجموعة من المستلزمات غير متوفرة منها الأوراق المخصصة للطاعن والتي لم تكن موجودة منذ بداية الاقتراع⁴، إلا أن تدخل رجل السلطة يمكن أن يظهر في حالات أخرى بشكل إيجابي وفي صالح

¹ - حكم إدارية أكادير عدد 797 في الملف عدد 2016/7110/47 بتاريخ 2016/05/31 حكم غير منشور.

² - بلاغ صادر عن السيد رئيس المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 16/1119 بخصوص الطعن المتعلق بانتخاب رئيس جهة الداخلة وادي الذهب، أنظر نسخة من هذا البلاغ بالملحق.

³ - حكم إدارية فاس رقم 1571 بتاريخ 2003/11/5 في الملف رقم 577/ع/2003 ح غ م

⁴ - قرار المجلس الأعلى، عدد 954، بتاريخ 2004/07/21 عدد 2004/2/4/541 أشار إليه حميد ولد البلاد: الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب مجالس الجماعات في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق

العملية الانتخابية المتعلقة بالمكاتب ومرات أخرى قد يتجاوز هذا الأخير دوره ويكون بذلك مخالفا لقواعد الحياد المطلوبة، وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية مكناس أكد بأن حضور رجل السلطة لعملية انتخاب مكتب المجلس وإبدائه رأيه حول نقطة كانت محط خلاف بين السادة الأعضاء لا يمكن اعتباره مخالفا لقواعد الحياد، وجاء في الحكم المذكور : " وحيث إنه فيما يتعلق بالوسيلة الأولى المستمدة من تدخل السلطة المحلية في العملية الانتخابية، فإنه من المعلوم أن المادة 6 من الميثاق الجماعي تنص على حضور السلطة الإدارية المحلية المختصة أو من يمثلها جلسة انتخاب مكتب المجلس الجماعي، مما يعني أن حضورها مسألة قانونية، وأن غير القانوني هو عدم التزامها بالحياد وتجاوزها لدورها الحقيقي المتمثل في حفظ النظام والسهر على الانضباط.

وحيث إنه فيما يخص الشق الأول من الوسيلة المتمثل في إبداء ممثل السلطة المحلية رأيه حول موضوع أحقية المستشارة (...) في رئاسة الجلسة، فإن ذلك ليس من شأنه الإخلال بمبدأ الحياد ما دام الخلاف المثار هو خلاف، قانوني مرده إلى تباين الآراء في تفسير مقتضيات الفقرة 4 من المادة 6 من الميثاق الجماعي، مما حاصله أن إبداء ممثل السلطة لرأيه في الموضوع مسألة عادية، لا سيما وأن المادة 61 من الميثاق الجماعي المندرجة في الباب المتعلق بتسيير المجلس الجماعي تنص على إمكانية تقديم السلطة الإدارية المحلية المختصة أو ممثلها جميع الملاحظات المفيدة والتوضيحات المتعلقة بمداومات المجلس¹.

كما أكدت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء نفس الاتجاه في حكم جاء فيه : "وحيث أن الثابت من محضر عملية الاقتراع أن السلطة المحلية إن كانت تدخلت فإن تدخلها كان لأجل حفظ الاحترام وتطبيق القانون، ودون أن تؤثر في العملية أو تتحاز لفائدة أو ضد أحد الأطراف².

و عادت المحاكم الإدارية بالمغرب للإشارة في العديد من الأحكام و القرارات على أن تدخل ممثل السلطة في الجلسات يهدف أساسا السهر على حسن سير العملية

¹ - حكم إدارية مكناس، رقم 2003/673 ، بتاريخ 2003/11/04 في الملف رقم 1003/2003/6ش، ح غ م .

² - حكم إدارية الدار البيضاء، رقم 1507 بتاريخ 2003/10/20 في الملف عدد 2003/1485، ح غ م. كما صدر في نفس الاتجاه عن نفس المحكمة، حكم رقم 1508 بتاريخ 2003/10/20 في الملف رقم 2003/1511 ح غ،

الانتخابية و هذا ما أكدته كل من المحكمة الإدارية بمكناس في حكمها عدد 2015/7110/624 في الملف عدد 2015/7110/219 بتاريخ 2015/10/07 و المؤيد استئنافيا بقرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 4791 في الملف عدد 2015/7212/219 بتاريخ 2015/11/12 وجاء فيه " و حيث يبقى تحرير السلطة المحلية للمحضر وفقا لما عاينته بجلسة الانتخاب، هو المخرج المناسب لإتمام العملية الانتخابية ، خاصة و أن القانون نفسه يفرض عليه حضور جلسة الانتخاب و أن تدخله جاء بعد إعلان نتائج التصويت الذي يكون علنيا ، و لم يكن تدخله لتوجيه إرادة الناخبين بل فقط للسهر على حسن سير العملية الانتخابية"¹، و هذا ما أكدته محكمة النقض في قرارها رقم 1/619 في الملف الإداري رقم 2016/1/4/841 بتاريخ 2016/04/14 و جاء فيه " لا شيء في القانون يجعل مجرد حضور السلطة المحلية جلسة انتخاب مكتب مجلس جماعي يؤدي إلى بطلان ذلك الانتخاب، أو ينهض سببا لإلغاء العملية الانتخابية، خصوصا إذا كان هذا الحضور لا تأثير له على سلامة هذه العملية، و في غياب ثبات قيامهم بما من شأنه الإخلال بمبدأ حياد السلطة"².

أما بالنسبة للشكل الثاني والمتمثل في تدخل رجل السلطة بشكل يؤثر على العمليات الانتخابية لصالح جهة دون أخرى، أو بهدف التحكم في العمليات الانتخابية بحيث يمكن اعتبارها إخلالا مهنيا أمام وضوح النصوص التنظيمية التي تحدد اختصاصاته وتحته على الحياد فقد صدر في هذا الإطار حكم صادر عن إدارية الرباط وجاء فيه : وحيث استقر القضاء الإداري على اعتبار أنه إذا كانت السلطة المحلية تحضر العملية الانتخابية لضمان الضبط والنظام، فإن حضورها هذا مشروط بعدم تجاوز مجرد التواجد المادي لتحقيق الغاية المذكورة، ذلك أن ثبوت تخطي ممثل السلطة

1- حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 2015/7110/624 في الملف عدد 2015/7110/219 بتاريخ 2015/10/07

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 4791 في الملف عدد 2015/7212/219 بتاريخ 2015/11/12

² قرار محكمة النقض رقم 1/619 في الملف الإداري رقم 2016/1/4/841 بتاريخ 2016/04/14 ، أشار إليه مصطفى فارس : المنازعات الانتخابية في ضوء قرارات محكمة النقض، سلسلة إصدارات المكتب الفني العدد الأول مطبعة الأمنية الرباط ص 139 سنة 2016

المحلية حدود الحياد اللازم ومباشرته لأعمال قانونية تدخل في دائرة اختصاص الرئيس أو الكاتب يجعل عملية الانتخاب باطلة، علما أن هذا البطلان من النظام العام¹. وقد تراوحت التدخلات السلبية لرجل السلطة ما بين تسيير العملية الانتخابية برمتها، وبين توجيه الأوامر إلى موظف جماعي غير عضو بالمجلس من أجل تحرير محضر العملية الانتخابية.

وهذا ما وقف عليه القاضي الإداري، من خلال قرار صادر عن المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) في القرار عدد 285 وجاء فيه : حيث ثبت من البحث المجري ابتدائيا أن محضر مكتب التصويت حرر كلية من بداية الاقتراع إلى نهايته من طرف الكاتب العام للجماعة الذي كان يتلقى تعليمات من ممثل السلطة الذي كان بدوره حاضرا، وليس العضو الأصغر سنا الحاضر الذي يعتبر الشخص الوحيد الموكول له مهمة كتابة الجلسة وتحرير المحضر.

ومن جهة أخرى، حيث أن تحرير المحضر على هذا النحو فيه مساس بنزاهة الانتخاب ومبدأ حياد السلطة ويعتبر خرقا للمادة السادسة من الميثاق الجماعي يؤدي إلى بطلانه وأن الحكم المستأنف كان على صواب عندما رتب عن ذلك إلغاء العملية الانتخابية وكان واجب التأييد².

إن موقف القاضي الإداري في هذه الجزئية المتعلقة بتدخل السادة رجال السلطة، في عمليات انتخاب المكاتب المتعلقة بالجماعات الترابية، يركز أساسا على ضمان حياد هذا الأخير بالإضافة إلى تكريس توازن وظيفي يتمثل أحيانا في مراقبة حسن أداء رجل السلطة لمهامه وفي أحيان أخرى في كبح تدخل هذا الأخير وحصر مهامه وتدخلاته في حدود ما هو مسموح قانونا.

كانت هذه أهم مواقف و تدخلات القاضي الإداري بمناسبة بثه في المنازعات المتعلقة بالعمليات الانتخابية المتعلقة بالجماعات الترابية، حيث وقفنا على العديد من الأحكام و القرارات التي أكدت بأن دور القاضي الإداري في هذا الإطار، يهدف أساسا إلى جعل الانتخابات المتعلقة بهذه المجالس، معبرة بشكل صحيح عن إرادة الناخبين و أن تتم في جو يسوده النزاهة و الشفافية، فالفاعل السياسي الذي اختير في ظروف

¹ - حكم إدارية الرباط، رقم 1331 بتاريخ 2003/11/05 في الملفين المنضويين تحت عدد 127-03/1273 ش خ، ح غ م.

² - قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض) عدد 285 بتاريخ 2004/04/14 في الملف الإداري القسم الثاني عدد 3929-03/02/4 ق غ م.

سليمة ومعبرة بشكل كبير عن إرادة الناخبين، لن يكون إلا بآثار جد إيجابية على التدبير اليومي للشؤون الترابية، إلا أن هذا الدور لا يمكن اعتباره الحالة الوحيدة التي من شأن تدخل القاضي الإداري أن يكرس لحكمة سياسية على المستوى الترابي، فتدخل هذا الأخير بمناسبة بثه في المنازعات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين جهاز السلطة و المجالس الترابية و أجهزتها و الأغيار، تعتبر هي الأخرى مجالا يكتسي أهمية كبيرة نظرا لأهمية تنظيم العلاقة بين هذه الأطراف، فما هي إذا حالات تدخل القاضي الإداري بخصوص هذه النقطة، و ما موقفه منها ؟ ذلك ما سنتطرق له بالتحليل من خلال المحاور الموالية.

المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في إرساء التوازنات السياسية من خلال

تنظيم العلاقة بين جهاز السلطة بالجماعات الترابية و المنتخبين

من الطبيعي أن أي نظام قانوني "système juridique" إلا ويجب أن يتوفر على مستوى معين من القيم والمبادئ المرتبطة بالحقوق والحريات العامة¹، ومن هنا تظهر أهمية التوفر على قضاء متشبع بثقافة وقيم حقوق الإنسان حتى يضمن حسن ممارستها²، وتزداد هذه الأهمية عندما يتعلق الأمر بالمساس بهذه الحريات من طرف السلطات الإدارية، أو سوء استغلال هذه الحريات من طرف الغير، من خلال استغلال هامش الحرية المتوفر في بعض الممارسات الغير القانونية، لذلك يعمل القضاء الإداري المغربي على حماية الحريات و الحقوق السياسية انطلاقا من إيمانه بأن العدالة لا تكمن فقط في تطبيق القانون، وإنما أيضا في مدى ملائمة هذا القانون لتحقيق العدالة³، و بما أن تدبير الشأن الترابي في ظل القوانين التنظيمية الجديدة، المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى، قد غير علاقة الفرقاء السياسيين المنتخبين بجهاز السلطة، حيث حددت هذه القوانين هوامش تدخلات كل هؤلاء، من خلال تنظيم علاقة الرئيس و نوابه و الأعضاء بالمجلس و بجهاز السلطة، بشكل يخول للإدارة الترابية المنتخبة ممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر، توازيه مراقبة إدارية

¹ - Mialle Michel « l'Etat de droit comme paradigme » AAN institut de recherche et d'étude sur le monde arabe et musulman (IRE MAN) maison de la méditerranée 1995, p31.

² - Allal SI Naceur :indépendance de la magistrature et droit de l'homme » AFRICA revue de groupe régional african juges N°1 revue spécial 2 juin 2003 p : 17-19.

³ - التراب مصطفى: في تقديمه لكتاب محجوبي محمد، دعوى نقل الملكية، إجراءاتها أمام المحكمة الإدارية، دراسة عملية منشورات دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط سنة 2004، ص:3.

للمشروعية و الملائمة، ممارسة من الإدارة الترابية المعينة، المتجسدة في ممثلي السلطة المركزية لوزارة الداخلية، و التي خول لها المشرع كذلك هوامش كثيرة لإحالة كل ما تراه خروجاً عن المشروعية، وله تأثير سلبي على تدبير ومصالح الجماعة الترابية على القضاء الإداري، الذي يكون مطالباً بالبحث في منازعات تهم الرقابة على كل من أعمال رئيس المجلس و نوابه و باقي الأعضاء بالإضافة إلى الرقابة على أعمال المجلس نفسه، دون إغفال إمكانية المجالس و الأعضاء و الأغيار الطعن كذلك في قرارات السلطة الإدارية المكلفة بالمراقبة الإدارية المشوبة بعيوب المشروعية، و لهذا فإن من شأن تدخل القاضي الإداري لفض هذه النزاعات أن يؤسس لتوازنات سياسية قد يتسبب اختلالها في التأثير بشكل سلبي على الدور التنموي المنشود لعبه من طرف الجماعات الترابية، بالإضافة إلى المنازعات التي تهم بعض الحريات السياسية الأخرى.

المطلب الأول: مراقبة القضاء الإداري على أعضاء و رؤساء مجالس الجماعات

الترابية

جاءت القوانين التنظيمية الجديدة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات بمجموعة من القواعد، والالتزامات والواجبات والضوابط والمسؤوليات، التي تقع على عاتق المنتخبين بهذه الجماعات الترابية، بما في ذلك رؤساء المجالس ونوابهم، و قد منعت هذه الأخيرة أعضاء مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات عن القيام بأفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وتضر بأخلاقيات المرفق العمومي، ومنعت أعضاء مجالس هذه الجماعات الترابية من ممارسة كل نشاط يؤدي إلى تنازع المصالح، كما منعت الأعضاء خارج المكتب من التدخل في التسيير، ورتبت القوانين المذكورة، جزاءات على مخالفة هذه القواعد وعدم احترام الالتزامات والواجبات المذكورة أعلاه، وقد أسند الاختصاص للقضاء الإداري المغربي لمراقبة احترامها بناء على طلبات الإحالة المقدمة من ممثلي المصالح المركزية لوزارة الداخلية (ولاة ، عمال) أو الفاعلين السياسيين أو الأغيار⁽¹⁾ .

¹ - المادة 63 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات ، المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات و الاقاليم المؤرخ في 7 يوليو 2015 ، مرجع سابق.

وبتفحص مقتضيات القوانين التنظيمية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فإن المراقبة على مستشاري هذه الجماعات الترابية يمكن أن تسفر حسب الحالات، عن تجريد الأعضاء من صفة العضوية من المجلس المنتخب المعني في حالة التخلي عن الانتماء للحزب السياسي ، أو عن عزل أعضاء المجلي أو رئيس المجلس أو نواب الرئيس في حالة قيامهم بتصرفات مخالفة للقانون أو وجودهم في حالة تنازع للمصالح.

الفرع الأول: تجريد الأعضاء من صفة العضوية بمجلس الجماعة الترابية

تشكل الحقوق السياسية العمود الفقري لكل الحقوق الأخرى بل ومفتاحها والضامن لها، لأن النظام السياسي المتشعب بحقوق الإنسان والإرادة السياسية المقتنعة بها، هما اللذان يضمنان كافة الحقوق¹، ومن المهم الإشارة إلى أن الترحال السياسي كممارسة كانت تؤثر بشكل سلبي على المشهد السياسي الترابي وتفقده التوازن المأمول و القدرة على ترجمة تطلعات الساكنة الترابية، فظاهرة الترحال، بمعنى الانتقال من حزب إلى آخر، أو من فريق إلى آخر، أو من تحالف إلى آخر (معارضة / حكومة) ليست بالظاهرة الجديدة بالمغرب فقد لازمت ورافقت هذه الممارسة الحياة السياسية منذ أول انتخابات تشريعية عرفها المغرب سنة 1963.²

وقد عرفت هذه الممارسة جدلا فقها كبيرا خاصة في ظل قانون الأحزاب القديم، والذي كان يشير إلى تناقضات تجيز هذا الترحال في البعض منها وتمنعه في البعض الآخر وكان هذا التناقض يظهر أساسا بين المواد 5 و 26 و 27 و 55³.

فقد كانت المادة 5 و 26 من القانون المذكور أعلاه تشير إلى المنع، و تتناقض مع المادة 55 التي تقضي فقط بغرامات تهديدية في حالة الترحال السياسي، دون إلغاء أو إيقاف الانتداب، وكان القضاء الإداري في تلك الفترة يعتبر الترحال السياسي بالمغرب مسألة قانونية، تندرج في إطار حرية الاختيار المنصوص عليها في

¹ - الدليل المرجعي حول حقوق الإنسان الصادر عن الوزارة المكلفة بحقوق الإنسان، طبعة سنة 2011، ص 5.

² - أحمد مفيد: الترحال السياسي قراءة سوسيو قانونية، مقال منشور بجريدة الاتحاد الاشتراكي، بتاريخ 2010/05/05 ص 6.

³ - أنظر الظهير الشريف رقم 1.06.18 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية الذي تم نسخه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.166 صادر في 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية .
تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، قد طاله التغيير و التتميم على مرحلتين، التغيير الأول بمقتضى القانون 33.15، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، حيث تمت الإشارة إلى تغييرات همت كلا من ، تحالفات الأحزاب في الفرع الأول و المادتين 20 و 36.
أما التغيير الثاني، الذي طال القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، فقد تم بمقتضى القانون 21.16، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6490، بتاريخ 11 أغسطس 2016، حيث تمت الإشارة إلى تغييرات متعلقة بتمويل الأحزاب ، و الدعم المقدم لها و كيفية مراقبة طرق صرف هذا الدعم .

المادة التاسعة من الدستور، ولهذا تصدت المحاكم الإدارية لقرارات السلطات المحلية القاضية برفض ترشيح نواب برلمانيين في إطار الانتخابات الجماعية بدعوى أنهم منتخبون في البرلمان باسم أحزاب أخرى وفي هذا مخالفة لمقتضيات المادة الخامسة من قانون الأحزاب، وبعد نظر المحاكم الإدارية التي عرضت عليها هذه القضايا، في محتويات هذه القرارات الإدارية، قضت بإلغائها، وبهذا تكون المحاكم الإدارية بالمغرب، اتجهت في منحى قانوني صحيح في تلك الفترة، حيث أن في اجتهاداتها بهذا المجال احترام تام لمقتضيات قانون الأحزاب، الذي لا يخول إطلاقا للسلطات المحلية منح الحق في الترشيح من عدمه، اعتمادا على قانون الأحزاب، حيث أن الترشيح منظم في إطار مدونة الانتخابات وليس في إطار قانون الأحزاب السياسية.

وقد تبنت كل من إدارية الدار البيضاء و الرباط هذا الموقف ففي حكمها عدد 1109 بتاريخ 2009/05/21 ملف عدد 2009/10/719 أشارت إدارية الرباط إلى " أن مقتضيات المادة 5 من قانون الأحزاب تهم الانخراط في الأحزاب وتطبيقه يقتضي سلوك مسطرة مغايرة وفي جميع الحالات أفرد لها المشرع في حالة توفر شروط تطبيقها جزاءات خاصة تنحصر في العقوبات المالية و لا تمتد إلى العملية الانتخابية والنتائج المترتبة عنها¹، وكان موقف إدارية الدار البيضاء في هذا المجال مطابقا كذلك لهذا الاتجاه إذ صدر عن هذه الأخيرة حكم في الملف رقم 2009/7/463 وجاء فيه : " وحيث يؤخذ من أوراق الملف أن المطعون فيه يتوفر على انتداب انتخابي ساري المفعول بمجلس النواب بالبرلمان، وتم انتخابه بتزكية من الحزب الطاعن وهو حزب سياسي قائم بصفة قانونية ورغم ذلك خاض الانتخابات الجماعية ليوم 12-06-2009 باسم حزب آخر وهو حزب الأصالة والمعاصرة وفاز باسمه.

وحيث إن مؤدى ذلك هو أن الطعن في أي ترشيح يجب أن يستند على هذه المقتضيات وليس على مقتضيات قانونية أخرى كالمادة الخامسة سالف الذكر التي تنظم الانخراط في الأحزاب وليس الترشيح كما أن قانون الأحزاب يهدف إلى تنظيم الأحزاب السياسية من حيث تأسيسها، والانخراط فيها وتمويلها واتحادها أو اندماجها، ولم ينظم قط الترشيح للانتخاب الذي تكفلت بتنظيمه مدونة الانتخابات دون غيرها من النصوص

¹ - حكم إدارية الرباط، عدد 1109، بتاريخ 2009/05/21 في الملف عدد 2009/10/719، ح غ م .

الخاصة الأخرى، التي لم تتم الإحالة عليها من جهة ولا أحالت هذه النصوص على مقتضيات مدونة الانتخابات في إطار ملائمة التشريع من جهة أخرى.

وحيث إن قانون الأحزاب وإن تناول في مادته الخامسة المنع سالف الذكر فقد أفرد له جزءا ماليا من خلال الفصل 55 منه ولم يرتب عليه جزءا البطلان الكلي أو الجزئي للفائز في الانتخابات¹، وأمام تفشي هذا الوضع الذي أسس لظاهرة أصبحت شبه عامة، و التي كانت بآثار سلبية كبيرة، حيث ميعت المشهد الحزبي ببلدنا بشكل كامل، وتضررت منها صورة الهيئات المنتخبة وجعل مصداقيتها على المحك، لهذه الاعتبارات تدخل المشرع المغربي لتقنين " ظاهرة الترحال السياسي " بين الأحزاب ومنع هذا الترحال وقيد من " حرية الخروج والمغادرة " بعد الانضواء والانخراط بها.

حيث نص القانون التنظيمي الجديد رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية في المادة 20 منه²، على أنه لا يمكن لأي عضو سواء في المجالس الجماعية الترابية أو في الغرف المهنية أو في أحد مجلسي البرلمان التخلي عن " الانتماء للحزب السياسي " الذي ترشح باسمه للانتخابات وذلك تحت طائلة (تجريده من عضويته في الهيئات المنتخبة المذكورة) كما أن المادة 21 من ذات القانون التنظيمي شددت على منع وعدم جواز الانخراط في أكثر من حزب سياسي في نفس الآن ، واستطرد المشرع في تأصيل حكمه بأن اعتبر في المادة 22 مبدأ حرية الانسحاب من الحزب السياسي في جميع الأوقات بالنسبة للأعضاء المنتخبون وحسب مشيئتهم، لكن شريطة مراعاتهم أحكام ومقتضيات المادة 20 أعلاه من جهة، واحترام النظام الأساسي للحزب الذي ينتمون إليه.

كما أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى قد نصت على هذا المنع بمقتضى كل من المادة 51 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمادة 52 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 54 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات حيث تنص المواد

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 1207، في الملف رقم 2009/7/463 بتاريخ 2009/07/08 ح غ م .

² - القانون التنظيمي 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.166 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1432 الموافق ل 22 أكتوبر 2011، منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5989، بتاريخ 24 أكتوبر 2011 ص 5172 المغير و المتمم بمقتضى القانون التنظيمي رقم 33.15 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 6 شوال 1436 الموافق ل 2015/06/23، أنظر المادة 20.

المشار إليها أعلاه إلى نفس توجه المشرع في قانون الأحزاب والمتمثل في "تجريد العضو" الذي تخلى خلال فترة انتخابه وانتدابه عن لون الحزب السياسي الذي ترشح باسمه من "صفة العضوية في المجلس"، ويكون التجريد بناء على طلب يوجه إلى القضاء الإداري، إما من طرف رئيس المجلس أو الحزب السياسي الذي ترشح الراحل باسمه، هذا وتفصل المحكمة الإدارية في طلب التجريد من العضوية داخل أجل (شهر) من تاريخ الإيداع الرسمي للطلب، ومن ثم يتضح أن قاعدة "من اختار لا يرجع" هي أساس هذه المقتضيات وأن من انتخب برمز سياسي ليس له تغييره إلا بعد انصرام مدة الولاية الانتخابية تحت طائلة فقدان المقعد الانتخابي.

ورغم حداثة هذه المقتضيات القانونية، إلا أننا خلال مراحل بحثنا في هذا الموضوع وجدنا مجموعة من الأحكام والقرارات الصادرة عن القاضي الإداري، تسير في نفس الاتجاه وإن كانت بطرق غير مباشرة إلا أن ما وقفنا عليه أكد لنا بأن هدف القاضي الإداري هو عقلنة المشهد السياسي، وإيقاف نزيف تمييع المجال السياسي بهذه الممارسات وقد صدر في هذا الإطار قرار عن محكمة النقض كانت توجهات القاضي الإداري فيها مطابقة لمقتضيات كل من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب وقوانين الجهات والجماعات الترابية الأخرى قبل صدورهما وجاء في القرار المذكور أنه :

إن مدونة الانتخابات ليست هي الإطار القانوني الوحيد المنظم لشروط قبول الترشيحات وموانعه، فقانون الأحزاب السياسية وخاصة مادته 5 الواردة ضمن الأحكام العامة يندرج هو كذلك ضمن القوانين الانتخابية بدليل أن التصريحات الفردية بالترشيح أو لوائح المرشحين بالنسبة لذوي الانتماء السياسي تتضمن وجوباً بيان الانتماء السياسي، وترفق بالتزكية المسلمة من الهيئة السياسية التي يتقدمون باسمها، وأن تلك الترشيحات ترفض عند مخالفتها للقانون ومن مقتضياته الإدلاء بتزكية مخالفة لأحكام المادة 26 من قانون الأحزاب السياسية التي تمنع من الانخراط في أكثر من حزب سياسي واحد، ما لم يتم الانسحاب منه طبقاً لنظامه الأساسي تحت طائلة العقوبة الجنائية، وأنه لا يمكن لترشيح ينطوي على خرق للإجراءات المقررة أن يعتبر مطابقاً للقانون طبقاً للمادة 74 من مدونة الانتخابات، إذ يؤدي ذلك إلى انتخاب مرشحين تختلف انتماءاتهم بين عضويتهم في البرلمان وعضويتهم بالجماعات المحلية، مما يعتبر خرقاً للقانون، والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه لما اعتبرت أن مقتضيات المادة 5

من قانون الأحزاب السياسية غير قابلة للتطبيق في نازلة الحال التي تتعلق بطعن الحزب الذي ينتمي إليه البرلمان في ترشيحه للانتخابات الجماعية باسم حزب آخر، لم تجعل لما قضت به أساسا من القانون مما عرض قرارها للنقض¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه خلال مراحل البحث عن الأحكام والقرارات المتعلقة بهذا المجال استوقفني حكم فريد صادر عن ابتدائية الرباط وعبر فيه جهاز القضاء عن رأيه بشكل لامس حقيقة التأثير السلبي لهذه الممارسات وجاء فيه : إن غاية المشرع من المادة الخامسة لقانون الأحزاب هو تأهيل المشهد الحزبي والسلوك السياسي النبيل، لتحسين المسار الديمقراطي الحداثي، وترسيخ مصداقية الانتخابات وتجنب عزوف المواطنين عن المشاركة السياسية وفهمهم للأمور العامة لكونهم يشعرون بأنهم غير ممثلين ويفقدون ثقتهم في الفاعل السياسي.

التصويت على المرشح للانتخابات الجماعية أو البرلمانية هو تصويت لفائدة برنامج الحزب قبل الاعتبار الشخصي للمرشح.

إن تجاهل النصوص المنظمة للقضاء السياسي من طرف أي مرشح، يجعل هذا الأخير يسقط في المحذور ويجعله في حكم المسيء لفهم قيم الديمقراطية وأعراف العمل البرلماني والتمثيل النيابي المقدس للأمة، وتعطيل إرادة الناخب أو الالتفاف حولها، الشيء الذي يشكل خطأ تقصيريا يستوجب التعويض².

وقد تمكن القضاء الإداري بعد الانتخابات الجماعية و الجهوية لسنة 2015 من بسط رقابته وتنظيم هذا المجال من خلال التصدي للعديد من الممارسات المتعلقة

¹ - قرار محكمة النقض، (المجلس الأعلى سابقا) عدد 207 الصادر بتاريخ 2011/03/24 في الملف الإداري عدد 2010/01/47، قضية حزب جبهة القوى الديمقراطية في شخص كاتبه الوطني، السيد التهامي الخيازي ضد السيد إبراهيم الناموسي، أشار إليه د محمد الأزهر: في كتابه الحريات العامة في القضاء المغربي، مطبعة النجاح الجديدة طبعة 2012 ص 99.

تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري من خلال القرار المشار إليه أعلاه قد استبق المشرع في فرض احترام الانتماء السياسي خاصة وأن هذا القرار قد صدر بتاريخ 2011/03/24 أي قبل صدور القوانين الأخرى التي نظمت هذه الممارسة وقتنتها وهي قانون الأحزاب رقم 29.11 الذي صدر بتاريخ 2011/10/24 والذي نص على هذا المقتضى المتعلق بتغيير الانتماء السياسي من خلال المادة 20 كما أن القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى و التي صدرت سنة 2015 تنص هي الأخرى على هذه النقطة.

² - حكم ابتدائية الرباط، بتاريخ 2009/06/17 في قضية حزب جبهة القوى الديمقراطية، ضد م ب حكم منشور بكتاب محمد الأزهر : الحريات العامة في القضاء المغربي، مرجع سابق ص 120.

بالترحال السياسي في ظل الترسانة القانونية الجديدة و أصدرت في هذا الإطار المحاكم الإدارية أحكاما عديدة في الموضوع نذكر منها الأحكام عدد 1020/2015 و 1021/2015 و 1022/2015 صادرة عن المحكمة الإدارية بوجدة بتاريخ 2015/10/13¹، والتي قضت جميعها بإلغاء نتيجة العملية الانتخابية لاقتراح 2015/09/04 وأسست المحكمة موقفها في ترتيب جزاء إلغاء الانتخابات على كون المطلوب في الطعن كان ينتمي لحزب معين و منخرط فيه، إلا أنه ترشح باسم حزب آخر و فاز بعضوية المجلس و رئاسته دون أن يدلي بما يفيد تقديم استقالته من الحزب الأول طبقا للضوابط القانونية ، إلا أن الأحكام المذكورة أعلاه قد ألغيت من طرف محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط،² بعلّة أن طلب التجريد من العضوية أو إلغاء الانتخاب لم تقدم كطلبات أصلية و داخل الأجل القانوني، وبذلك حكمت بعدم قبول الطلبات إلا أن المحكمة الإدارية بالرباط قد أصدرت حكما بتاريخ 2015/09/18 في الملف رقم 2015/7107/217 مضموم إليه ملف رقم 2015/7107/283 صرحت فيه بإلغاء انتخاب المطعون ضده بعد أن تبين أن له انتماءات حزبية مختلفة، و في حكم آخر صادر عن إدارية وجدة بناء على طلب رئيس مجلس الجماعة الحضرية للدريوش ، قضت المحكمة بتجريد أعضاء من المجلس المذكور، بعد أن تبث تخليهم عن انتمائهم الحزبي، لكونهم ترشحوا للانتخابات الجماعية باسم حزب العهد الديمقراطي، في حين أنهم ترشحوا لانتخابات المجلس الإقليمي بصفقتهم لا منتمين، وهو الحكم الذي تم تأييده من طرف محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط ، حيث تم تأسيس الحكم والقرار على مخالفة مقتضيات المادة 20 من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية رقم 29.11

¹ - حكم إدارية وجدة، عدد 1020 في الملف عدد 2015/7107/273 بتاريخ 2015/10/13 ، ح غ م .

حكم إدارية وجدة، عدد 1021 في الملف عدد 2015/7107/274 بتاريخ 2015/10/13 ح غ م .

حكم إدارية وجدة، عدد 1022 في الملف عدد 2015/7107/275 بتاريخ 2015/10/13 ح غ م .

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5423 في الملف عدد 2015/7209/317 بتاريخ 2015/12/11.

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5427 في الملف عدد 2015/7209/328 بتاريخ

2015/12/11

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5426 في الملف عدد 2015/7209/316 بتاريخ

2015/12/11 أحكام و قرارات أشار إليها مصطفى بن شريف: محام بهيئة وجدة في مقال بعنوان " الترحال

السياسي وأثاره على الانتداب الانتخابي في التشريع و القضاء " مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي

http://www.marocdroit.com: تاريخ الزيارة 2016/01/26.

حيث اعتبرت المحكمتين أن الترشح الثاني المقدم لعضوية المجلس الإقليمي بصفة لا منتمي تعتبر بمثابة تخليهم عن الانتماء الأول الذي ترشحوا به لعضوية مجلس الجماعة الحضرية المعنية، و قد أكدت إدارية الرباط نفس التوجه من خلال الحكم رقم 4407 في الملف رقم 2015/7107/363 بتاريخ 2015/10/12، وجاء فيه " وحيث أن المادة 20 من القانون 29.11 من القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب على أنه لا يمكن لعضو في أحد مجلسي البرلمان أو في مجالس الجماعات الترابية أو في الغرف المهنية التخلي عن الانتماء السياسي الذي ترشح باسمه للانتخاب، تحت طائلة تجريده من عضويته في المجلس أو الغرفة، وحيث إن تخلي المطلوب في الطعن عن انتماؤه السياسي لحزب الاستقلال، بعد أن ترشح و فاز باسمه بعضوية المجلس الجماعي وانضمامه لحزب الأصالة و المعاصرة يعاكس أهداف المشرع، الرامية إلى جعل التنافس الانتخابي قائما على أساس تمييز الناخبين بين البرامج الحزبية المختلفة المستندة إلى الانتماءات السياسية....و هذا يناقض مبادئ الممارسة السياسية الهادفة، التي ينبغي أن تكون منضبطة لمتطلبات خدمة المصلحة العامة، و مؤطر بالأهداف التشريعية الرامية إلى تخليق الحياة الحزبية، وعليه حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا، و من حيث الموضوع بتجريد المطلوب في الطعن من عضويته بمجلس الجماعة جماعة اوناون بإقليم شفشاون مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية"¹.

وقد أكدت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض هذا التوجه، من خلال القرار رقم 1/280، في الملف رقم 2018/1/4/116، بتاريخ 2018/03/15 و جاء فيه " لما تبين من خلال الاطلاع على وثائق الملف، أن المستأنف فاز بعضوية مجلس الجماعة و رئاسة مجلس الجماعة، باسم حزب معين ، تم ترشح بعد ذلك للانتخابات التشريعية كوكيل للائحة حزب آخر، واستخلصت إلى أن ذلك يشكل اثباتا لواقعة التخلي عن الانتماء الحزبي، الموجب لتجريد العضو المخالف من عضويته، طبقا للفصل 20 من قانون الاحزاب المحتج به، ورتب عن ذلك تأييدها للحكم المستأنف فيما انتهى إليه من

1- الحكم إدارية الرباط رقم 4407 في الملف رقم 2015/7107/363 بتاريخ 2015/10/12 ح.غ.م

تجريده من عضوية رئاسة الجماعة، و جاء قرارها مبنيًا على اسس صحيح من القانون".¹

الفرع الثاني: عزل أعضاء و رؤساء مجالس الجماعات الترابية

تعتبر نقطة عزل رؤساء و أعضاء الجماعات الترابية، من أهم المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، و ذلك من خلال تأكيدها على أن القضاء وحده يختص بعزل أعضاء مجالس هذه الجماعات الترابية، خلافا لما كان عليه العمل في ظل الأنظمة السابقة، وبذلك حددت القوانين التنظيمية الجديدة المشار إليها أعلاه حالات طلبات الإحالة و هي كالتالي: الإحالة بناء على طلب مقدم من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من والي الجهة بالنسبة للجهة، أو من عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للعمالة أو الإقليم ، أو من عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه فيما يتعلق بالجماعات، وبمقرر من المجلس في حالة امتناع أحد النواب، بدون عذر ، عن القيام بإحدى المهام المنوطة به .

وفي هذا الإطار يجوز، حسب الحالة، للسلطات المعنية المذكورة أعلاه، اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجماعة الترابية المعنية، أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس.

وتبت المحكمة الإدارية في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة، وفي حالة الاستعجال ، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب.

و يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل⁽²⁾.

1 - قرار محكمة النقض رقم 1/280، في الملف رقم 116/4/2018، بتاريخ 15/03/2018 منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتنسيق أحمد أجعون ، و يونس الشامي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 65.

² - المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 65 من القانون التنظيمي رقم 14-112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 64 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

ويتم الحكم بالعزل في الحالات التالية:

الفقرة الأولى: عزل أعضاء الجماعات الترابية بسبب مخالفة للقوانين والأنظمة

الجاري بها العمل

في حالة ارتكاب عضو من أعضاء الجماعات الترابية، لأفعال مخالفة للقوانين و الأنظمة الجارية بها العمل، و تضر بأخلاقيات المرفق العمومي، يقوم في هذه الحالة الوالي بالنسبة للجهة، أو العامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم أو العامل أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعات، بمراسلة المعني بالأمر عن طريق رئيس المجلس، للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى 10 أيام من تاريخ التوصل، و قد أصدرت المحاكم الإدارية بالمملكة العديد من الأحكام و القرارات، التي قضت من خلالها بعزل أعضاء الجماعات الترابية بسبب هذه الحالة نذكر منها حكم إدارية فاس عدد 27 في الملف رقم 2017/7110/123 بتاريخ 2018/1/19 حيث أسست المحكمة المذكورة حكمها بعزل المستشار "ج ل" بصفته النائب الثاني لرئيس جماعة كلدمان بناء على طلب السيد عامل عمالة تازة و استنادا على مقتضيات المادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، 113.14 بخصوص ارتكاب أفعال تضر بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجماعة طبقا للمسطرة المذكورة بالمادة المشار إليها أعلاه¹، وقد تبنت أغلب قرارات العزل الصادرة بهذا الخصوص على وقائع تثبت من خلالها للمحكمة، ارتكاب أفعال تضر بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجماعة من طرف العضو أو النائب، كما تحرص على احترام المسطرة المشار إليها أعلاه، إلا أن هذا لا يعني أن موقف القضاء يكون دائما في اتجاه الاستجابة لطلبات السادة العمال، حيث وقفت بعض المحاكم على وجود اختلالات في المسطرة المتبعة، أو عدم صحة الأسباب التي بني عليها طلب العزل، و نذكر منها حكم إدارية مكناس عدد 85 في الملف عدد 2019/7110/3 بتاريخ 2019/02/06 في قضية عامل عمالة إقليم بولمان، ضد المستشار الجماعي "ب" بالجماعة الترابية أطاط الحاج حيث أسس السيد العامل طلبه لعزل العضو المذكور على الأسباب التالية: ارتكاب المستشار لتجاوزات تأثر سلبا على حسن سير المرفق

1 - حكم إدارية فاس عدد 27 في الملف رقم 2017/7110/123 بتاريخ 2018/1/19 ح غ م

العمومي من خلال التدخل في شؤون الموظفين الجماعيين و تعريض الموظفة "ف ب" للسب و الشتم و التوقيع على شهادتين إداريتين بعد سحب الرئيس للتفويض الممنوح له من طرف رئيس المجلس الجماعي ، واستنادا على مقتضيات المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 فإن العامل يمكنه عند ارتكاب أحد نواب الرئيس أفعلا مخالفة للقانون والأنظمة الجاري بها العمل أو اضر بمصالح و أخلاقيات المرفق، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية لطلب عزل عضو المكتب أو المجلس، بعد استفسار المعني بالأمر عن طريق رئيس المجلس للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل، و إدلاء المعني بالأمر بالإيضاحات، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، وبعد أن تبين للمحكمة عدم صحة كل هذه الادعاءات حيث أن الشكاية المتعلقة بشتم الموظفة تم حفظها، أما واقعة التوقيع على الوثائق بعد سحب التفويض الذي كان مخولا له من طرف رئيس الجماعة فقد أكد هذا الأخير أنها كانت بأمر شخصي منه، بسبب عدم وجود من يوقع في يوم صادف يوم جمعة، و حيث أن هذه الواقعة لم تضر بمصالح الجماعة ، و حيث يستنتج مما ذكر أن شرط الإضرار بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجماعة الموجبة لتطبيق المادة 64 من القانون التنظيمي 113.14 غير قائمة وعليه فإن طلب عزل السيد "ا ب" غير قائم على أساس قانوني و يتعين الحكم برفضه¹ وهو نفس التوجه الذي سارت عليه كل من المحكمة الإدارية بأكادير و محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في قضية عزل النواب الثلاثة لرئيس مجلس جماعة ماسة بإقليم اشتوكة آيت باهة².

الفقرة الثانية: عزل رئيس الجماعة الترابية بسبب مخالفة القوانين والأنظمة

الجاري بها العمل

في حالة ارتكاب رئيس مجلس الجماعة الترابية لأفعال تخالف القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تقوم السلطات المختصة التي أوكل إليها المشرع صلاحية المراقبة، بمراسلة المعني بالأمر قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة

1 حكم إدارية مكناس عدد 85 في الملف عدد 2019/7110/3 بتاريخ 2019/02/06 ح غ م

²أنظر حكم إدارية أكادير رقم 257 في الملف رقم 2017/7115/232 بتاريخ 2017/03/09 ح غ م

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في الملف رقم 2017/7212/1984 بتاريخ 2018/01/04 ق غ م

إليه، داخل أجل لا يتعدى 10 أيام من تاريخ التوصل ، وبعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، فإنه يجوز للسلطة المختصة المكلفة بالمراقبة، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية ، وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجماعة الترابية أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس .

وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية مكناس تحت عدد 2019/7110/02 في الملف عدد 2018/7110/256 بتاريخ 2019/01/07 في قضية السيد عامل عمالة مكناس في مواجهة السيد "ب ش" بصفته رئيس المجلس الجماعي عين كرامة واد الرمان، بخصوص الطلب الذي تقدم به عامل عمالة مكناس لعزل رئيس المجلس الجماعي المذكور أعلاه، بسبب رفض الرئيس الاستجابة لثلاثة طلبات إعادة التداول بخصوص نقط مدرجة بجدول أعمال الجماعة، كان قد تقدم بها السيد العامل في إطار ممارسته لاختصاصاته، بالإضافة إلى إصدار بعض الرخص غير القانونية، وعدم احترام أجال تبليغ جدول أعمال دورة فبراير 2018 ، وعدم احترام المادة 35 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، عدم الامتثال مرتين لإدراج النقط الخمسة في جدول أعمال دورة شهر ماي 2018، رفض التحاور مع أي عضو جماعي ، إصدار قرارات جائرة و خيها و قد أسست المحكمة في الاستجابة لطلب السيد العامل بعزل رئيس المجلس الجماعي، على المرتكزات التالية «إن رئيس المجلس الجماعي بمخالفته للقانون التنظيمي للجماعات، وتأثيره السلبي على قواعد التدبير الحر و الديمقراطي لمداولات المجلس، يستوجب عزله من رئاسة المجلس، كما أن مخالفة هذا الأخير المتكررة لقواعد التسيير الجماعي، المؤسسة على قواعد دستورية متعلقة بحرية التداول الديمقراطي، و الشفافية و الحكامة الإدارية و المراقبة الإدارية المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجماعات، وذلك بعدم استتفاد القواعد المسطرية لعقد الجلسات لضمان استدعاء أعضاء المجلس الجماعي للتداول في جدول أعمال ، وتمكين عامل العمالة أو الإقليم من بسط رقابته الإدارية على المقررات التي يتخذها المجلس الجماعي ،كما أن رفض رئيس المجلس الجماعي إدراج المقررات المتعرض عليها طبقا للقانون من طرف العامل لإعادة التداول بشأنها، يشكل مخالفة للقوانين تبرر تطبيق المادة 64 من القانون المذكور بشأن عزل " ب ش" من رئاسة المجلس

الجماعي مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، بعد إعمال المحكمة لسلطتها في مراقبة تناسب الجزاء مع جسامة المخالفة".¹

و تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري لا يستجيب في جميع الحالات لطلبات العزل المقدمة من طرف ممثلي المصالح المركزية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي (ولاية، عمال) بخصوص عزل رؤساء الجماعات الترابية حيث أنه كلما تبين له بأن رئيس الجماعة يبذل مجهودات و يقوم بإجراءات من شأنها أن تصحح الأوضاع القانونية و تبعده عن دائرة الأخطاء الجسيمة التي توجب عزله و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية الرباط عدد 3189 في الملف عدد 803/7110/2016 بتاريخ 2016/08/25 بخصوص طلب والي جهة الرباط سلا القنيطرة عزل رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية و قد بنت المحكمة موقفها القاضي برفض طلب عزل الرئيس على عدة أسس قانونية نذكر منها عمومية صياغة المادة 64 و عدم تحديد طبيعة هذا العمل الموجب للعزل ، و باستحضار الشرعية الانتخابية و الحفاظ على اختيارات الناخبين فإن فصل العلاقة بين الرئيس و مؤسسة الجماعة الترابية من المفترض أن تكون على أساس الخطأ الجسيم الذي يفقد الرئيس الأهلية المعنوية و الأخلاقية لممارسة مهامه و قد استدلت القاضي المغربي في إطار هذا الحكم بمجموعة من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي تسير في نفس الاتجاه بخصوص عزل الرئيس و الأعضاء بسبب أعمال مخالفة للقانون و الأنظمة الجاري بها العمل، (فبمقتضى قراراته) مجلس الدولة الفرنسي) الصادرة في 1992/10/21 و 2012/11/26 و 1985/11/06 حدد الحالات في الاستمرار في رفض أداء مهامه رغم توصله بالاستفسارات حول ذلك ، الإخلال الخطير في تدبير أصول الجماعة وفي إعداد وثائق الميزانية أو الأخطاء الخطيرة المستمرة في التسيير التي تؤدي الى عدم توازن كبير في الميزانية ، فعل جرمي جنائي يفقد الرئيس السلطة الأخلاقية اللازمة (قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1987/02/27 في قضية Monestier d'ambly و بتاريخ 1987/06/12 في قضية lavelable d'ardeche و بتاريخ 2010/03/02 في قضية henin beamont و قد عدد مجلس الدولة الفرنسي أمثلة في مجال الخطأ الجسيم منها تسجيل مداولات

¹ - حكم عن إدارية مكناس تحت عدد 2019/7110/02 في الملف عدد 2018/7110/256 بتاريخ

2019/01/07 في قضية السيد عامل عمالة مكناس في مواجهة السيد "ب ش" ح غ م

وهمية في سجل المداولات (قرار بتاريخ 23/03/1955 قضية platet) و تسليم أمر بأداء أشغال لم تنجز (قرار بتاريخ 17/03/1919 قضية bechon) و رفض تنكيس الأعلام بمناسبة حداد وطني (قرار بتاريخ 05 نونبر 1952) كما أن الخطأ الجسيم يمكن أن يكون خارج دوره الانتدابي كالتحرش الجنسي بقاصر (قرار مجلس الدولة الفرنسي 1987) و عليه فإن مخالفة القوانين الموجبة للعزل، وفقا لنص المادة 64 لا تعتبر محققة في جميع الحالات المتعلقة بمقتضيات القانون التنظيمي 113.14، طالما أن هذه الخروقات يمكن رفعها و تقادي أثارها من غير إضرار بمصالح الجماعة، و أخلاقيات المرفق العام بالإضافة إلى سعي المخالف لتدارك نتائج إخلاله في اتجاه التقيد بالقانون.

وحيث أن حاصل ذلك أن قيام رئيس مقاطعة اليوسفية بمباشرة عقد الدورة الاستثنائية قصد التداول في النقاط المحددة بناء على طلب ما يزيد عن ثلث الأعضاء ووفقا لما تم الاستناد إليه أعلاه، يجعله غير مرتكب لأي إخلال جسيم موجب للعزل و لذلك تكون مخالفة القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل غير متحققة في مواجهته مما يجعل طلب عزله غير مؤسس و يتعين تبعا لذلك الحكم برفضه¹.

الفقرة الثالثة : عزل الرئيس أو أحد الأعضاء بسبب تضارب المصالح

تعتبر هذه الحالة واحدة من أهم النقاط التي أثارت جدلا كبيرا داخل مجالس الجماعات الترابية، بعد الانتخابات الجماعية الأخيرة، فبعد أن منعت القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، أعضاء و رؤساء هذه المجالس أن يربطوا مصالحهم خاصة مع الجماعة الترابية، أو مع مجموعات الجماعات الترابية، التي يكونون أعضاء فيها، أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، أو يبرموا معها أعمالا أو عقودا للكراء أو الاقتناء أو التبادل، أو كل معاملة أخرى تهم أملاك الجماعة الترابية المعنية، أو أن يبرموا معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، أو عقودا للامتياز أو الوكالة، أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجماعة الترابية المعنية، أو أن يمارسوا بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء كان ذلك بصفة شخصية، أو بصفة مساهم أو وكيل عن غيره أو

¹- حكم إدارية الرباط عدد 3189 في الملف عدد 803/7110/2016 بتاريخ 25/08/2016 بخصوص طلب والي

جهة الرباط سلا القنيطرة عزل رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية. ح غ م

لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعه، وتطبق نفس الأحكام على عقد الشراكات وتمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها (1).

و قد صدر في هذا الإطار حكم عن المحكمة الإدارية بفاس، رفضت من خلال المحكمة المذكورة طلب عامل عمالة تازة ، بعزل العضو "ع هـ" من عضويته بمجلس جماعة مسيلة، حيث أن هذا الأخير كان يكتري محلات من الجماعة المذكورة مند سنة 1999، وحيث استند طلب السيد العامل على مقتضيات المادة 65 من القانون التنظيمي للجماعات، بخصوص نقطة تضارب المصالح، إلا أن المحكمة الإدارية بفاس، ارتأت بأنه مادام العقد يعود لسنة 1999، و بما أن العضو انتخب كعضو سنة 2015، و أمام غياب أي معطى يفيد أن المدعي عليه استغل عضويته بعد انتخابه لتعديل بنود العقد لفائدته على حساب مصالح الجماعة، فإن الطلب يبقى غير مرتكز على أساس قانوني سليم و يتعين رفضه²، و قد عادت إدارية فاس و أصدرت حكما مشابها تحت عدد467، في الملف الإداري عدد2018/7110/68 بتاريخ 2018/05/29، وجاء فيه و حيث يؤسس المدعي عامل عمالة تازة طلبه بعزل كل من،" م ا" رئيس مجلس جماعة مكناسة الغربية و كذلك "ع ب"، من عضوية مكتب مجلس الجماعة المذكورة لكون المدعى عليه الثاني يكتري محلين تجاريين من الجماعة، في خرق للمادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 و التي تمنع العضو المنتخب من إبرام و عقد مصالح خاصة مع الجماعة، و على كون المدعى عليه الأول، تستر على هذا الفعل و أحجم بصفته رئيس الجماعة عن تقييد عقد تنازل عن الكراء، الذي أبرمه المدعى عليه الثاني مع أحد الأغيار بسجل الممتلكات الخاصة للجماعة، و حيث تنص المادة 65 المذكورة أعلاه، على أنه "يمنع على كل عضو من أعضاء الجماعة أن يربط مصالح خاصة مع الجماعة أو أن يبرم معها أعمالا أو عقودا للكراء أو الاقتناء أو التبادل أو كل معاملة أخرى تهم الجماعة، أو أن يبرم معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو عقود الامتياز أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجماعة، أو أن يمارس

¹ - المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 14- 111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 66 من القانون التنظيمي رقم 14- 112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 65 من القانون التنظيمي رقم 14- 113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

2حكم إدارية فاس عدد 267 في الملف الإداري رقم 2018/7110/40 بتاريخ 2018/04/04 ح غ م

بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء كان ذلك بصفة شخصية أو بصفته مساهما أو وكيلًا عن الغير، أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعته، وحيث أن مقتضى هذا القانون يؤكد أن المشرع منع العضو المنتخب من استغلال عضويته وموقعه في الجماعة، لربط مصالح خاصة مع الجماعة التي ينتمي إلى مجلسها من قبيل إبرام عقود كراء تهم أملاك هذه الأخيرة، وذلك حرصا منه على تفادي تضمين هذه العقود بنودا تفضيلية لصالحه، والإخلال بالتالي بمبدأ المساواة و تكافؤ الفرص والشفافية المكرس دستوريا¹، والإضرار بالتالي بالمصالح المالية للجماعة، وحيث إن الثابت من أوراق الملف أن المطعون ضده الثاني، اكترى المحليين التجاريين، الأول خلال سنة 2004 و الثاني خلال سنة 2005، قبل أن يصبح عضوا بالجماعة بعد إجراء انتخابات سنة 2015، و بالتالي فإن مقتضيات القانون السالف الذكر لا يسري عليه، خلافا لما ذهب إليه السيد العامل، و لا يشمل المنع الوارد به وإنه و في غياب وجود أي معطى أو دليل يفيد أنه استغل موقعه الجماعي، من أجل الامتناع عن أداء الوجيبة الكرائية مثلا، أو العمل على تعديل العقد لصالحه، و ضدا على مصالح الجماعة أو أي فعل آخر يستشف منه استغلال موقعه بعد انتخابه، للحصول على امتيازات خاصة لا تتوفر للمواطن العادي، و يبقى طلب السيد العامل بعزله غير قائم على أساس و مآله الرفض، و ذلك على غرار طلب العزل المقدم في مواجهة نائبه المدعى عليه الأول بصفته رئيسا للجماعة، الذي يبقى مرتبطا بالطلب المقدم في مواجهة نائبه المدعى عليه الثاني، لكون المخالفة المنسوبة له لها علاقة وطيدة بما نسب لهذا الأخير، من ربط مصالح خاصة مع الجماعة الأمر الذي يتوجب رفضه بدوره².

ونبدي في هذا الإطار عدم اقتناعنا بموقف المحكمة الإدارية بفاس في الحكمين المشار إليهما أعلاه، حيث أنه يطالب الجماعة بالتكيف مع وضع العضو الذي يسعى للانضمام إليها، بينما المنطق يفرض أن يسعى هذا الأخير، إلى ملائمة وضعه مع الدور التداولي الانتدابي الذي تقلده بالجماعة، خاصة وأن موقعه كعضو بالجماعة،

¹ حكم إدارية فاس عدد 467 في الملف الإداري عدد 68/7110/2018 بتاريخ 2018/05/29 ح غ م

² حكم إدارية فاس عدد 467 في الملف الإداري عدد 68/7110/2018 بتاريخ 2018/05/29 ح غ م

سيكون فيه امتياز غير متوفر للمواطن العادي، وضرب لمبادئ المساواة و تكافئ الفرص و الشفافية، خاصة و أن ملف الحكم الثاني عدد467، في الملف الإداري عدد2018/7110/68 الصادر عن إدارية فاس يتضمن وثائق و أحداث تؤكد رغبة الأطراف في الالتفاف على القانون، و هذا ما انتبعت له محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط و هي تحكم بإلغاء هذا الحكم الأخير و تصديا، الحكم بعزل الرئيس و العضو المستفيد من الكراء في قرارها عدد 5710 في الملف عدد2018/7205/754 بتاريخ 2018/12/11¹ و جاء فيه" و فيما يخص المسمى "ع ب" النائب الثاني لرئيس المجلس الجماعي لمكناسة الغربية ، فقد تبين من خلال معطيات النزاع و المدعمة بالوثائق المدلى بها من قبل عامل عمالة إقليم تازة، أنه بالرغم من كونه أصبح عضوا في المجلس الجماعي المذكور فقد استمر في استغلال المحليين التجاريين رقم 1 و 2 مع أن وضعيته الجديدة كمستشار جماعي أصبحت تحتم عليه و منذ تاريخ انتخابه إصلاح هذه الوضعية ، و التنازل عن المحليين لفائدة الجماعة.

وحيث إنه بالرغم من سبق تنبيه عامل إقليم تازة للمعني بالأمر، بتاريخ 2017/04/28 بوجوب إصلاح وضعيته كمستشار جماعي يمنع عليه ربط مصالح خاصة مع الجماعة التي أصبح عضوا فيها ، فقد بادر بتاريخ 05 شتنبر 2017 إلى إبرام عقد اتفاق مع المسمى "ر ط" اتفقا من خلاله على أن يقوم باستغلال المحليين التجاريين 1 و 2 و إرجاعهما إليه بعد مرور سنتين، بالرغم من أنه بتاريخ 06 يونيو 2017 تقدم بتنازل عن المحليين لفائدة "ن ش" ، مما يعني أن هناك نية من قبيل "ع ب" في الاستمرار باستغلال المحليين التجاريين بشكل يتنافى مع مقتضيات القانون ، و أن ما قام به من تنازل لا يعدو أن يكون مجرد تنازل صوري، و محاولة منه للتحايل على القانون.....إن المحكمة الإدارية بفاس عندما قضت برفض طلب عزل المعني بالأمر، بالرغم مما تم الإدلاء به من وثائق و مستندات تؤكد سوء نيته و خرقه للقانون ، فإنها لم تجعل لحكمها المستأنف أساس من القانون ، مما قررت معه المحكمة التصريح بإلغائه ، و الحكم تصديا بعزل "ع ب" من عضوية المجلس الجماعي لمكناسة الغربية.

¹ قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5710 في الملف عدد2018/7205/754 بتاريخ 2018/12/11 ح

و حيث أنه فيما يخص المسمى " م ا ' رئيس المجلس الجماعي لمكناسة الغربية فقد تبين للمحكمة دائما من خلال معطيات النزاع، المدعمة بالوثائق المدلى بها من قبل عامل عمالة تازة ، أنه عمل على إبرام عقد كراء المحليين 1 و 2 مع المسمى " ن ر " بالرغم من أن هذا العقد تضمن بندا يشير إلى التزام هذا الأخير بإرجاع الدكانين إلى " ع ب "، كما صادق على العقد الذي تم الاتفاق من خلاله بين " ع ب " و " ر ط " بالسماح له بممارسة التجارة و الاشتغال بالمحليين المذكورين، بالرغم من علمه بتنازل الأول عن المحليين، لفائدة المجلس الجماعي لمكناسة الغربية، بالإضافة إلى ذلك فإنه لم يعمل على تحيين سجل الممتلكات الخاصة بالجماعة، بالرغم من التحقق من التنازل عن هذين المحليين ، كما عمل على تسليم شهادة بتاريخ 02 أكتوبر 2017 تتضمن معطيات تخالف ما هو ثابت واقعا، و كون المحليين 1 و 2 تم التنازل عنهما من طرف " ع ب " لفائدة " ن ر "، و ليس للجماعة الترابية لمكناسة الغربية ، و دون أن يعمل على كرائها للغير وفقا للمساطر و الكيفيات المنصوص عليها قانونا، مما يجعله واقعا تحت طائلة تطبيق مقتضيات المادة 64 من القانون التنظيمي للجماعات ، بإتيانه لأفعال مخالفة للقانون تبرر الاستجابة لطلب عزله من عضوية المجلس، و بالتالي فإن المحكمة الإدارية بفاس عندما قضت برفض الطلب، فإنها لم تجعل لحكمها المستأنف أساسا من القانون ، مما قررت معه المحكمة التصريح بإلغائه و الحكم تصديا بعزل " م ا " من عضوية المجلس الجماعي لمكناسة الغربية مع ما يترتب عن ذلك من آثار¹.

و تجدر الإشارة إلى أن هذه النقطة المتعلقة بالأكرية و الاستفادة من الدعم المالي المقدم للجمعيات، كانت موضوع طلب استشارة قانونية، تقدم بها السيد عامل عمالة الجديدة إلى المصالح المركزية لوزارة الداخلية، بخصوص تطبيق المادة 65 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، المتعلقة بتضارب المصالح، وقد أجاب السيد وزير الداخلية عن هذه الاستشارة بمقتضى الرسالة الجوابية عدد: D675 /ق.م.م/1 بتاريخ 22 فبراير 2016 أشار فيها إلى أحقية استفادة الجمعية التي يكون عضو المجلس الجماعي عضوا في مكتبها من الدعم المالي المخصص للجمعيات،

¹- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5710 في الملف عدد 2018/7205/754 بتاريخ 2018/12/11

شريطة عدم مشاركته في المناقشة و التصويت على مقرر منح الدعم للجمعيات، أما بخصوص أسبقية إبرام عضو جماعي لعقد كراء مع الجماعة قبل انتخابه كعضو بالجماعة المعنية ،ففي هذه الحالة يكون هذا العضو مطالباً بالتخلي عن هذا التعاقد بمجرد فوزه في الانتخابات، و إلا سيقع تحت طائلة مقتضيات المادة 65 المذكورة أعلاه¹.

وقد حددت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى قد حدد مجموعة من الحالات الأخرى التي يتم من خلالها مراقبة مشروعية تدخلات أعضاء المجلس و رئيسه و هي كالتالي:

- حالة الإخلال بمقتضيات القوانين التنظيمية للجهات والعمال والأقاليم والجماعات التي تمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجماعة الترابية المعنية باستثناء الرئيس والنواب ، أن يمارس ، خارج جوره التداولي ، داخل المجلس أو اللجان التابعة له المهام الإدارية ، أو أن يدير أو يتدخل في تدبير مصالح الجماعة الترابية المعنية⁽²⁾.

- حالة امتناع أحد نواب الرئيس، دون عذر مقبول، عن القيام بإحدى المهام المنوطة به أو المفوضة إليه وفق أحكام القوانين التنظيمية للجهات والعمال والأقاليم والجماعات⁽³⁾.

ففي حالة امتناع نائب الرئيس عن القيام بمهامه، فإنه يجوز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية. ويمنع نائب الرئيس المعني، بحكم القانون، من مزاوله مهامه بصفته نائباً للرئيس إلى حين بت المحكمة الإدارية في الأمر. وتبت المحكمة في القضية داخل أجل شهر من تاريخ تسجيل الطلب لدى كتابة الضبط بهذه المحكمة.

¹-رسالة السيد وزير الداخلية عدد: D675 /ق.م.م/1 بتاريخ 22 فبراير 2016 بخصوص تطبيق المادة 65 من

القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14

² - المادة 69 من القانون التنظيمي رقم 14- 111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 67 من القانون التنظيمي رقم 14- 112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمال والأقاليم ، والمادة 66 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

³ - المادة 71 من القانون التنظيمي رقم 14- 111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 69 من القانون التنظيمي رقم 14- 112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمال والأقاليم ، والمادة 68 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

- حالة الإخلال بشكل متعمد بأحكام القانون التنظيمي للجماعات الترابية المعنية، والتي تقضي بعدم تداول مجلس الجماعة الترابية في النقط التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل السلطة المختصة المكلفة بالمراقبة ، وإحالاته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ، ولم يتم بعد البت فيها ⁽¹⁾.

الفقرة الرابعة: إقرار حالة امتناع رئيس المجلس عن القيام بالأعمال

المنوطة به لتفعيل مسطرة الحلول

في حالة استمرار رئيس مجلس الجهة، أو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيس مجلس الجماعة، في الامتناع عن القيام بالأعمال المنوطة به، نص المشرع على إحالة الأمر من لدن السلطة المختصة المكلفة بالمراقبة، إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البت في وجود حالة الامتناع ⁽²⁾، وببت القضاء الاستعجالي بواسطة حكم قضائي نهائي، وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف، داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه إذا امتنع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة الترابية المعنية ، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، عن طريق والي الجهة بالنسبة للجهة ، وقام العامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وبالنسبة للجماعة ، بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به. وبعدم انصرام أجل محدد من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس ⁽³⁾، تحيل السلطة المختصة بالمراقبة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البت في وجود حالة الامتناع، وإذا أقر الحكم القضائي حالة الامتناع جاز للوالي

¹ - المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 42 من القانون التنظيمي رقم 14-112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 41 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

² - المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 77 من القانون التنظيمي رقم 14-112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 76 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

³ - ويختلف هذا الأجل حسب نوعية الجماعة الترابية، حيث حدد في 15 يوما بالنسبة للجهة و 10 أيام بالنسبة للعمالة أو الإقليم و 7 أيام بالنسبة للجماعة.

بالنسبة للجهة والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وكذلك بالنسبة للجماعة ،
الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها¹ .
كانت هذه أهم الحالات التي يتدخل فيها القضاء الإداري لبسط رقابته على
أعمال أعضاء الجماعات الترابية و رؤسائهم، فما هي الحالات المتعلقة بمراقبة
مشروعية أعمال المجلس باعتباره هيئة تقريرية تتخذ مقررات هامة تمس التدبير اليومي
لشؤون الساكنة وتلامس مقدرات و أسس التنمية المجالية على المستوى الترابي ذلك ما
سننتظر له بالتحليل من خلال المحاور الموالية.

المطلب الثاني: مراقبة القضاء الإداري لأعمال المجالس الترابية

تشير القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات،
إلى أن والي الجهة يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات
مجلس الجهة، كما أكدت على أن عامل العمالة أو الإقليمي يمارس المراقبة الإدارية
على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس فيما يخص مجلس العمالة أو
الإقليم وبالنسبة للجماعة، وأكدت على أن كل نزاع في هذا الشأن ثبت فيه المحكمة
الإدارية⁽²⁾. وفي هذا الإطار يختص القضاء وحده بالتصريح ببطلان مداولات مجلس
الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية⁽³⁾.

وتعتبر باطله بحكم قانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس
الجماعة الترابية المعنية أو رئيسها، أو المتخذة خرقا لأحكام القانون التنظيمي المتعلق
بها والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية في
طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ التوصل به بعد إحالة
الأمر إليها في كل وقت وحين، من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة
للجهات ، ومن قبل عامل العمالة أو الإقليم فيما يخص مجلس العمالة أو الإقليم ، ومن

¹ - محمد باهي: دراسات و تعاليق على بعض منازعات القضاء الإداري المغربي، مراقبة المشروعية بالجماعات

الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مؤلفات و
أعمال جامعية عدد 115 لسنة 2017 ص307

² - انظر المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 106 من القانون التنظيمي لمتعلق
بالعمالات والأقاليم ، والمادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

³ - انظر المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 64 من القانون التنظيمي لمتعلق بالعمالات
والأقاليم ، والمادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

قبل عامل العمال أو الإقليم أو من ينوب عنه فيما يتعلق بالجماعات، وتبلغ المحكمة وجوبا نسخة من الحكم إلى السلطة المختصة التي قامت بإحالة المقرر موضوع الحكم، وإلى رئيس المجلس المعني داخل أجل 10 أيام بعد صدوره (1).

وباستقراء مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فإنه يمكن تحديد مجال هذه المراقبة ونطاقها من خلال المحاور التالية

الفرع الأول: بت القضاء الإداري في طلبات حل مجالس الجماعات الترابية

عقدت القوانين التنظيمية الجديدة للسلطة الإدارية المكلفة بالمراقبة، اختصاص اللجوء إلى المحكمة الإدارية من أجل حل مجلس الجماعة الترابية المعنية في الحالة التالية :

- الحالة التي تكون فيها مصالح الجماعة الترابية مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلسها (2).

- الحالة التي يرفض فيها المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجماعة الترابية المعنية والقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة لها، أو إذا وقع اختلال في سير مجلس الجماعة الترابية من شأنه تهديد سيرها الطبيعي (3).

وفي هذه الحالة الثانية ألزم المشرع رئيس المجلس بأن يتقدم بطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (4)، عن طريق والي الجهة بالنسبة للجهات، وإلى العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم وبالنسبة للجماعات ، لتوجيه إعدار للمجلس للقيام بالمتعين. وإذا رفض المجلس القيام بذلك، أو إذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ

¹ - انظر المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 106 من القانون التنظيمي لمتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

² - المادة 75 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 72 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات . والمادة 73 من القانون التنظيمي رقم 14-112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

³ - المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 74 من القانون التنظيمي رقم 14-112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 76 من القانون التنظيمي رقم 14-113 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالجماعات .

⁴ - مع العلم بأنه لا يوجد ما يمنع السلطة المختصة بالمراقبة بأن توجه تلقائيا الإعدار للمجلس المخالف متى توفرت موجباته.

توجيه الإعذار ، أمكن للسلطة المختصة المذكورة أعلاه إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس المعني.

حالة الإخلال بشكل متعمد بأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجماعة الترابية المعنية، وخاصة المقتضيات التي تنص على عدم تداول المجلس المعني في النقاط التي كانت موضوع تعرض، تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل السلطة المختصة بالمراقبة، وإحالته إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية ، ولم يتم بعد البت فيها⁽¹⁾. و قد صدر في هذا الإطار مجموعة من الأحكام التي استندت فيها المحاكم الإدارية على مقتضيات القوانين التنظيمية للجهات و الجماعات الترابية، كما هو مشار إليه أعلاه، حيث لاحظنا أن أغلب الدفوعات المقدمة من طرف الجهات المكلفة بالدفاع عن المجلس الترابية و أعضائها، المطلوب حلها اتجهت إلى المراوغة من خلال الدفع بأن المسطرة التي أتبعها العامل كانت خاطئة، بسبب عدم إعذار المجلس في محاولة منهم للالتفاف على المقتضيات القانونية التي تعطي للعامل صلاحية التوجه للقضاء مباشرة، و دون انتظار تقديم الطلب من الرئيس لتوجيه إعذار لأعضاء المجلس، الذي يعرف اضطرابات و اختلالات في التسيير من شأنها الإضرار بمصالح هذا الأخير، و قد جاء في حكم صادر عن إدارية فاس تحت 265 في الملف رقم 2018/7110/34 بتاريخ 2018 /04/04 بخصوص حل المجلس الإقليمي لصفرو " وفي ظل عدم قدرة المجلس على الاطلاع بالمهام المنوطة به، و كذلك المسؤوليات الملقاة على عاتقه طبقا لمقتضيات المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و التي تنص على أنه تناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرته الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، و خاصة في الوسط القروي و كذلك في المجالات الحضرية ، كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة و التعاضد بين الجماعات المتواجدة بترابها، و حيث يشكل ما ذكر أعلاه عرقلة للشأن العام و للأهداف التنموية بالإقليم، الأمر الذي يفيد تحقق الأسباب التي تمس حسن سير المجلس الإقليمي، و تهدد مصالح إقليم صفرو على غير ما تمت إثارته من قبل الأطراف المطلوبة في الدعوى، خاصة في ظل عدم تجاوز الخلافات

¹ - المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 14- 111 المؤرخ في 7 يوليو 2015 المتعلق بالجهات ، والمادة 42 من القانون التنظيمي رقم 14- 112 بتاريخ 7 يوليو 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 41 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات ، المؤرخ في 7 يوليو 2015.

القائمة بين مكونات أعضاء المجلس إلى تاريخه، ورفض جميع المبادرات التي طرحت من أجل ذلك لما يزيد عن سنة، خاصة في ظل اصطفاك بعض أعضاء الأغلبية مع المعارضة ورفضهم التصويت على مشروع الميزانية و غيرها من المشاريع التنموية¹، وهو وضع يتنافى مع السياسة المطلوبة في تدبير الشأن العام، و التي تقتضي وجود أغلبية منسجمة و متماسكة و قوية و قادرة على تحقيق الاستقرار، لتنزيل برامجها و تصوراتها على أرض الواقع، و اتخاذ القرارات و المقررات الكفيلة بتحقيق المشاريع التنموية اقتصاديا و اجتماعيا، بالفعالية و الحكامة المتطلبين خلال الفترة الانتدابية، وأمام عدم رفع الاختلالات المذكورة و استمرارها فإن مصالح العمالة أو الإقليم تبقى مهددة بقاء و ثبوت الأسباب المعيقة لحسن سير المجلس، مما يجعل مبررات حله قائمة، عملا بمقتضيات المادة 73 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، سيما و إن كانت مكونا المجلس لم تتجاوز خلافاتها و لم تنهض بمهامها حتى بعد رفع دعوى الحل، و بالأحرى أن تستجيب لإعذار العامل في حالة لجوئه للإجراءات القبلية المنصوص عليها في المادة 74 المحتج بها¹، و قد تبنت إدارية مكناس نفس التوجه وهي تقضي بحل مجلس جماعة سيدي المخفي في حكمها رقم

1 - تجدر الإشارة إلى أن السيد العامل بعمالة صفرو لم يتقدم بطلب حل المجلس الإقليمي، إلا بعد استشارة المصالح المركزية لوزارة الداخلية بعد حلول لجنة افتتاح خاصة بالمجلس الإقليمي لصفرو، حيث وقفت بدورها على حالات الاختلال التي تضر بالسير العادي وبمصالح المجلس الإقليمي، و قد حدد السيد العامل هذه الأسباب في كل من : *تعطيل مهام المجلس بعدم المصادقة على مجموعة من المقررات المتعلقة بالنقط المدرجة بجدول أعمال الدورات السابقة، و المتجلية في رفض المجلس بالأغلبية المطلقة التصويت على:- رفض المصادقة على المقرر المتعلق بإعادة الهيكل التنظيمي لإدارة المجلس الإقليمي -رفض المصادقة على مقرر متعلق بتعديل الاتفاقية المبرمة بين اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية و اللجنة الجهوية للتنمية البشرية -رفض المصادقة على المقرر المتعلق ببرمجة فائض الميزانية الصافي الناتج التدبير المالي لسنة 2016- رفض المصادقة على الهيكل التنظيمي لإدارة المجلس الإقليمي لصفرو وفق اقتراح وزير الداخلية - رفض المصادقة على مقرر متعلق باتفاقية الشراكة مع جمعية إقليم صفرو لتقديم الدعم الاجتماعي للفئات الفقيرة و الهشة - رفض المصادقة على تقديرات مداخيل الجزء الأول من ميزانية التسيير-رفض المصادقة على جميع النقط التي تقترحها السلطة الإقليمية و التي تندرج في إطار مساهمة المجلس الإقليمي في الدخول في شراكة لإبداء موافقته على استقبال ميزانية الإقليم لاعتمادات مالية خصصتها مصالح الدولة لإنجاز مشاريع سوسيو اقتصادية كتجهيز مستشفى محمد الخامس بصفرو و تأهيل و توسيع مجمع الصناعة التقليدية بصفرو و اقتناء سيارة من أجل نقل الأموات -رفض المصادقة على فائض ميزانية 2016 و مشروع ميزانية 2018.

¹ - حكم إدارية فاس تحت 265 في الملف رقم 2018/7110/34 بتاريخ 04/04/2018 ح غ م

2017/7110/571 في الملف رقم 2017/7110/157 بناء على طلب السيد عامل عمالة إفران، الذي أشار فيه إلى أن مجلس جماعة سيد المخفي عرف في ممارسة مهامه عدة مشاكل انطلاقاً، من شهر دجنبر 2016 مما أثر سلباً على مصالح الجماعة و حسن سيرها، و توقفت معه عدة مشاريع تهم تنمية مصالح الساكنة، ويرجع سبب ذلك لحسابات سياسية تغلب عليها المصلحة الحزبية الضيقة في صراع الأغلبية والمعارضة، تمثل ذلك في عرقلة التداول في نقط مدرجة بجدول أعمال دورات المجلس ، استمرار الخلافات بين أعضاء المجلس رغم محاولات السلطة الإقليمية لتقريب وجهات النظر، تعذر انعقاد اجتماع الدورة العادية ليوم 2017/05/03 بسبب غياب الرئيس بدون عذر، وتوصل العامل بالعديد من الشكايات و العرائض من مستشاري المجلس حول خروقات في التسيير، و قد أجاب دفاع المجلس عن هذه النقط و تمسك بكون السيد العامل لم يحترم المادة 73 من القانون المنظم للجماعات بخصوص توجيه إعدار للمجلس و لم يمنحه أي أجل للقيام بالمتعين للتأكد من استمرار الاختلالات، كما أشار دفاع بعض المستشارين إلى أن الوضع كان يتطلب عزل الرئيس من مهامه بسبب سوء تدبيره لأمر الجماعة و غيابه غير المبرر عن الدورات، و أن توجه العامل لحل المجلس فيه عقاب جماعي غير مبرر، و قد أجاب الحكم المشار إليه عن هذه الدفوعات و أشار إلى "إنه خلافا لما ارتكزت عليه دفوعات المدعي عليهم من الناحية الشكلية فإن المشرع قد حدد علاقة الأجهزة الجماعية فيما بينها و فيما بين عامل العمالة أو الإقليم و صلاحية كل جهة اتجاه الأخرى بمقتضيات خاصة تستقل عن بعضها البعض من حيث الأسباب و المسطرة و الآثار، و أن الإطار القانوني للطلب الأصلي هو المادة 72 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المنظم للجماعات الذي ينص على أنه إذا كانت مصالح الجماعة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلس الجماعة جاز لعامل العمالة أو الإقليم إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس، وهو المقتضى الذي خول للعامل سلطة تقدير إحالة طلب حل المجلس الجماعي تلقائياً، عند ثبوت وقائع تمس بحسن سير المجلس، بشكل يهدد مصالح الجماعة دون تقييد بمسطرة قبلية معينة، بخلاف ما تنص عليه المادة 73 من نفس القانون التي تخول للعامل طلب حل المجلس بمبادرة من رئيس المجلس الجماعي ، وذلك بعد توجيه إعدار إلى المجلس الجماعي للقيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى

أحكام هذا القانون التنظيمي و القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو رفض التداول أو اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية، أو بتدبير المرفق العمومي التابع للجماعة، أو إذا وقع اختلال في سير المجلس، تعين على الرئيس أن يتقدم بطلب إلى عامل العمالة أو الإقليم، لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين، وإذا رفض المجلس القيام بذلك ، أو إذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الإعدار، أمكن لعامل العمالة أو الإقليم إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية، من أجل حل المجلس طبقا لمقتضيات المادة 72 أعلاه، و حيث أن الفرق بين الحالتين واضح من حيث تحريك مسطرة الحل و شكلياتها و نطاقها ، فإذا كان المشرع قد ترك لعامل العمالة أو الإقليم بمبادرة منه صلاحية تقديم طلب حل المجلس إلى القضاء الإداري في حال تبوُّث أي تهديد لسير المجلس الجماعي، و لم يحدد حالات معينة لذلك و لم يشترط مسطرة خاصة قبل تقديم طلب الحل، فإنه في الحالة الثانية علق طلب حل المجلس إلى القضاء الإداري، على طلب موجه له من طرف رئيس المجلس الجماعي عند تحقق الحالات المنصوص عليها بالمادة 73 أعلاه، ويلزم العامل أُنذاك بإعدار المجلس للقيام بالمتعين في انتظار أجل شهر دون قيام المجلس الجماعي بالاستجابة للإعدار..... و حيث بذلك تكون واقعة عرقلة المناقشة والتداول و التصويت على الميزانية و التأخير في أشغال الدورة من طرف الأغلبية المعارضة للرئيس ثابتة بمقتضى محضر دورة فبراير وحيث إن صلاحيات العامل في توجيه طلب للمحكمة الإدارية لحل المجلس الجماعي طبقا للمادة 72 من القانون 113.14 تستقل من حيث الأسباب و الغاية و المساطر والأطراف التي تنثيرها ، عن تلك المتعلقة بعزل رئيس المجلس الجماعي طبقا للمادة 64 من نفس القانون ، وأنه لا يحق لأعضاء الجماعة قانونا إلزام العامل بتقديم طلب للمحكمة الإدارية لعزل رئيس الجماعة الذي يعتبر حقا أصيلا خوله القانون لعامل العمالة أو الإقليم و أن المشرع بالمقابل خول لأعضاء المجلس طبقا للمادة 70 من نفس القانون هذا الحق بأغلبية ثلثي الأعضاء المزاولين مهامهم بعد ثلاث سنوات من مدة الانتداب....لكل ذلك قضت المحكمة الإدارية بمكناس بحل المجلس الجماعي لجماعة سيد المخفي بإقليم إفران مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية"¹ .

الفرع الثاني: الحكم ببطلان مقررات المجالس المنتخبة وقرارات رؤساء

مجالسها

يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية فيما يخص الجهات، وعامل العمالة أو الإقليم فيما يتعلق بمجالس العمالات والأقاليم وبالنسبة للجماعات، أن يحيلوا في كل وقت وحين، على المحكمة الإدارية طلب بطلان مقررات المجلس وقرارات رئيسه، وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ التوصل به وتبلغ المحكمة وجوبا نسخة من الحكم إلى السلطة المختصة بالمراقبة المعنية، وإلى رئيس المجلس المعني داخل أجل 10 أيام بعد صدوره⁽¹⁾.

وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه تعتبر باطلة بحكم القانون، المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة الترابية أو رئيسها، أو المتخذة خرقا لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بها والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

و قد صدر بهذا الخصوص حكم عن إدارية فاس عدد 2016/1304 في الملف عدد 2016/7110/98 بتاريخ 2016/12/30 حيث تعرض السيد العامل بعمالة صفرو على قرار رئيس المجلس الجماعي بنفس المدينة، على القرار عدد 49 بتاريخ 2016/02/12 تم بموجبه الترخيص بوضع منشأة ذات طابع عرضي موسمي ، تمثلت في ألواح قابلة للتفكيك تتعلق بسوق نموذجي للقرب بالقطعة الأرضية موضوع الرسم 41/4704 المدعو باب المبرع، وحيث أن هذا القرار شابه عدة خروقات وتجاوزات قانونية ، من قبيل مخالفته لمقتضيات المادتين 17 و 18 من المرسوم 2.13.424 الصادر بتاريخ 24 ماي 2013 المتعلق بالموافقة على ضابط البناء العام، و الذي نسخ الدورية 2000/1500 الصادرة عن وزير الإسكان و التي استند عليها رئيس المجلس، وحيث أن مقتضيات المادتين 17 و 18 المشار إليهما أعلاه تفرض ضرورة عرض ملفات طلبات الرخص الخاضعة لمسطرة المشاريع الكبرى على اللجنة التي تتكون من، ممثلين عن العمالة أو الإقليم و الجماعة و الوكالة الحضرية ، التي

2017/10/11 ح غ م .

¹ - انظر المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 106 من القانون التنظيمي لمتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

تتمتع بصلاحيات مطلقة في دراسة الملفات و البث فيها، و كذلك الفصل 44 من القانون 90-12 المتعلق بالتعمير، التي تلزم بأن تكون رخص بناءات و منشآت أو أجزاء قابلة للتفكيك مطابقة للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل في مجال التعمير، فضلا على أن قرار الترخيص بالبناء، بني على مجر منشور صادر عن وزارة الداخلية متعلق بالأشغال الطفيفة، و الذي لم يعد معمولا به كما تمت الإشارة أعلاه، وحيث إنه بعد تفحص المحكمة لوثائق الملف و على ضوء ما جاء في تقرير الخبير، الذي أوضح أن مساحة المنشأة التي حصلت على ترخيص رئيس المجلس الجماعي لصفرو هي 480 متر، وعلو المتاجر الذي هو 4.25، واستنادا للتحديد القانوني للمشاريع الصغرى المضمنة بالملحق رقم 3 من المرسوم الموماً إليه أعلاه، و الذي أشار على أن تهيئة المحلات ذات الطابع التجاري و الصناعي، و التي تقام على أرضية مساحتها تقل عن 500 متر مربع و يقل علوها عن 5.50 متر، يجعلها تندرج في واقع الأمر ضمن هذا النوع من المشاريع التي حدد لها المشرع مسطرة خاصة للحصول على الرخص المرتبطة بها، وفق ما هو مبين أعلاه، وحيث أن القول بالمرسوم المتعلق بضابط البناء العام المبين أعلاه ينصرف إلى المشاريع الصغرى والكبرى فقط، وأن المنشآت الموسمية و العرضية تخضع للدورية رقم 2000/1500 هو قول غير مستساغ لا قانونا و لا منطقاً، لكون مضمون هذه الدورية وماهيتها أدمجت كلها ضمن المقتضيات المتعلقة بمرسوم البناء ، و بالتبعية فإن ما كان يسمى بالمنشآت العرضية والموسمية قد أدرج ضمناً ضمن المشاريع الصغرى، بعلّة أن المساحة و العلو الذي كانت تشير إليهما الدورية هما نفس المساحة و العلو الذي تشير إليهما في الملحق رقم 3 بمرسوم ضابط البناء، وبالتالي لا يعقل أن تتم التفرقة بينهما (أي بين المنشآت العرضية و الموسمية و المشاريع الصغرى)، و هما يحملان نفس المساحة و العلو ، فضلا عن كون القيمة القانونية للمرسوم تعلو من الناحية القانونية الصرفة عن القيمة القانونية التي تتمتع بها الدورية، مما يجعل من الرخصة موضوع الطعن في نازلة الحال مخالفة لمقتضيات المادة 19 من المرسوم المشار إليه سابقا ، ويكون معه الفرع الثاني من الوسيلة المثارة ذي أساس.

وحيث إنه وترتبيا على ما ذكر، يغدو الطعن مبني على أساس قانونية سليمة، وحليفه الحكم بإلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس الجماعي لمدينة صفرو تحت عدد 49 بتاريخ 12-02-2016 مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية¹.

و تجدر الإشارة إلى أن قرارات الإقالة التي تتخذ في حق الأعضاء المتغيبين عن دورات المجالس لثلاثة دورات متتالية أو 5 دورات متقطعة دون مبرر مقبول² تعتبر واحدة من الأهم الحالات كذلك التي يبيث فيها القضاء الإداري للنظر في مدى مشروعية القرار المتخذ من طرف الرئيس بخصوص تسيير شؤون المجلس و أعضائه و قد صد في هذا الإطار حكم عن إدارية الدار البيضاء حيث تقدم أحد أعضاء الجماعة القروية سانية بالركيك بطلب طعن بالإلغاء للقرار الصادر عن رئيس الجماعة المذكورة عدد 181/2016 بتاريخ 28/03/2016 و المتعلق إقالته من عضوية المجلس الجماعي المذكور بسبب تغيبه ل 3 مرات متتالية دون عذر مقبول"³، و قد صدر في هذا الإطار كذلك حكم آخر عن إدارية فاس، تحت عدد 850 في الملف رقم 72/7110/2017 بتاريخ 02/08/2017 فبعد أن ثبت للمحكمة حضور المدعي لجميع الاجتماعات المتعلقة بلجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة، التي يترأسها و إنجازها للتقارير التي تخصصها، فإن مجلس جماعة سرغينة عندما أقال الطاعن من رئاسة اللجنة المذكورة ، بعله عدم حضور اجتماعاتها و عدم إنجاز تقاريرها رغم ثبوت خلاف ذلك، فإن قراره يكون متسما بالتجاوز في استعمال السلطة لعيب السبب، و عليه صدر الحكم بإلغاء المقرر الصادر عن جماعة سرغينة بإقليم بولمان تحت عدد 02 بتاريخ 25/01/2017 بشأن إقالة الطاعن من رئاسة لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية"⁴.

¹ - حكم إدارية فاس عدد 1304/2016 في الملف عدد 98/7110/2016 بتاريخ 30/12/2016 ح غ م

² - انظر المادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 68 من القانون التنظيمي لمتعلق بالعمليات والأقاليم ، والمادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

³ حكم منشور بالجريدة الإلكترونية sidibennournews.com بتاريخ 26/06/2016

⁴ - حكم إدارية فاس، عدد 850 في الملف رقم 72/7110/2017 بتاريخ 02/08/2017 ح غ م

الفرع الثالث: المراقبة على أعمال مجلس الجماعة الترابية وأعمال رئيس

المجلس بناء على طلب الغير

حددت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، مجموعة من الفرضيات و الحالات التي تحيل بمقتضاها السلطة الإدارية المكلفة بالمراقبة الإدارية، على المحاكم الإدارية المنازعات المتعلقة بمراقبة شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس حيث يمكن أن تتم مسطرة الإحالة إما تلقائيا من طرف ممثلي السلطة الإدارية المذكورين أعلاه (ولاية، عمال) أو بناء على طلب الغير ، الذي ينبغي له أن يثبت بأنه ينتمي إلى فئة الأشخاص المتضررين من المقررات والقرارات المذكورة أعلاه.

إن الأغيار الذين تتوفر فيهم الصفة والمصلحة، فضلا عن الإمكانية المتاحة لهم في إطار دعوى الإلغاء وفي إطار دعوى القضاء الشامل، يمكن لهم أيضا أن يطلبوا من والي الجهة تحريك مسطرة الإحالة على القضاء الإداري ، وحول المآل الذي ينبغي تخصيصه لطلب تحريك مسطرة الإحالة، وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري المقارن بفرنسا التي تعتمد منذ سنة 1982 نفس المسطرة في مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية ولكن بتأطير أكبر، اعتبر من خلال قرار مجلس الدولة بفرنسا المؤرخ في 6 دجنبر 1999 في قضية " شركة أوبيت " . أن تحريك مسطرة إحالة القرارات والمقررات التي يزعم الأغيار المعنيون عدم شرعيتها، بمعنى أن مسألة التقرير في اللجوء إلى المحكمة المختصة من عدمه، تدخل ضمن السلطة التقديرية لممثل السلطة المركزية ، والذي يمكنه ليس فقد رفض طلب الإحالة ، بل يمكنه كذلك صرف النظر عن متابعة القضية المحالة على القضاء، أثناء مناقشتها أمام المحكمة الإدارية⁽¹⁾.

فمنذ قرار " براسور " الصادر عن مجلس الدولة بفرنسا، يعتبر رفض طلب إحالة مقررات وقرارات الجماعة الترابية، على القضاء الإداري، غير قابل للطعن⁽²⁾. لكن حرية ممثل السلطة المركزية في المجال تعرف بعض الحدود، حيث اعتبر مجلس الدولة من خلال القرار المؤرخ في 6 أكتوبر 2000، أن ممثل السلطة المركزية الذي يتمتع عن إحالة الأعمال، التي يتضح جليا عدم مشروعيتها من خلال الأوراق المرفقة المبلغة إلى

¹ - Conseil d'Etat, 6 décembre , Société Aubettes SA, n° 196403 , publié au Recueil Lebon.

² - Conseil d'Etat , 25 Janvier 1991 , Arrêt Brasseur , n° 80969, publié au Recueil Lebon.

ممثل الدولة، يكون هذا الأخير قد ارتكب خطأ جسيما من شأنه إلزام مسؤولية الدولة⁽¹⁾، ونعتقد بأن هذا التوجه هو ما سار عليه القضاء الإداري المغربي، فقد صدر بهذا الخصوص حكم عن المحكمة الإدارية بأكادير، تحت عدد 1411 في الملف عدد 2018/7110/449 بتاريخ 2018/09/25 بخصوص الدعوى المرفوعة من العضو "ح ب" بجماعة تازناخت ضد عامل عمالة ورززات، حيث اقر الحكم بعدم مشروعية القرار السلبي المتخذ من طرف عامل عمالة إقليم ورززات، الذي لم يطبق مقتضيات المادة 64 لعزل رئيس جماعة تازناخت، بالرغم من تأكيد السيد العامل من الممارسات غير القانونية المتخذة من طرف الرئيس، بخصوص ربط مصالح خاصة بمصالح الجماعة، وجاء في منطوق الحكم "و حيث إن تخلف عامل عمالة إقليم ورززات عن سلوك المساطر المنصوص عليها قانونا في القانون التنظيمي للجماعات، يتنافى والتنزيل السليم للمقتضيات الدستورية بشأن صيانة مشروعية التمثيل الديمقراطي و ثقة المواطنين في المؤسسة التمثيلية، كما أن الواجب القانوني المفروض على عامل الإقليم باعتباره سلطة مراقبة إدارية، و بالنظر إلى الإمكانيات المتوفرة للتأكد من حقيقة الوقائع المتمسك بها في مواجهة الرئيس، فإنه يتوجب على عامل الإقليم اتخاذ القرار بسلوك مسطرة المادة 64 من القانون التنظيمي للجماعات 113.14، و هو ما يجعل قرار عامل ورززات السلبي برفض اتخاذ التدابير المتعين اتخاذها قانونا بشأن رئيس جماعة تازناخت، قرارا مشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة، لعيب مخالفة القانون و عيب عدم صحة السبب، و يتعين لذلك الحكم بإلغائه مع ما يترتب عن ذلك قانونا، و حكمت المحكمة بعدم قبول طلب العزل شكلا، وبقبول الطلبات الأخرى، و في الموضوع بإلغاء القرار السلبي الصادر عن عامل إقليم ورززات"²، و هو نفس موقف المحكمة الإدارية بفاس في الحكم عدد 265 في الملف 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 حينما أكدت المحكمة، بأن السيد العامل هو الجهة الوحيدة المخولة قانونا لتقديم طلب حل

¹ - Conseil d'Etat , 6 octobre 2000 Ministère de l'Intérieur c/ Commune Saint Florent, publié au Recueil Lebon

² حكم المحكمة الإدارية بأكادير تحت عدد 1411 في الملف عدد 2018/7110/449 بتاريخ 2018/09/25

المجالس إلى القضاء، طبقا لمقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى¹.

الفرع الرابع: المراقبة على أعمال مجالس و رؤساء الجماعات الترابية

الخاضعة للإلزامية التبليغ إلى ممثل سلطة المراقبة

ألزمت القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى مجالس هذه الجماعات بنشر و تبليغ قراراتها و مقرراتها إلى ممثلي المصالح المركزية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي (ولاية، عمال) فمقررات المجالس المنتخبة وكذا قرارات رؤساء مجالسها المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام يتعين تبليغها إلى والي الجهة فيما يخص الجهة ، وإلى العامل فيما يتعلق بمجلس العمالة أو الإقليم ، وإلى العامل أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعة، داخل أجل محدد⁽²⁾ ، ابتداء من تاريخ اختتام الدورة أو تاريخ اتخاذ القرارات المذكورة وذلك مقابل وصل⁽³⁾ ، بالإضافة إلى مقررات المجلس والمقررات التنظيمية لرئيس المجلس الخاضعة للإلزامية التبليغ إلى ممثل السلطة المركزية، فإن القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات نص كذلك على أن تبلغ وجوبا القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم داخل أجل لا يتعدى خمسة أيام بعد تسليمها للمعني بالأمر.

ويمارس والي الجهة وعامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس وعلى شرعية مقررات المجلس، والتأكد من مطابقة هذه الأعمال لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجماعة الترابية المعنية وللنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وإذا أسفرت دراسة الأعمال المذكورة أعلاه، من ناحية الشكل أو الموضوع أو هما معا، عن وجود اختلالات أو عيوب، فإنه يمكن حسب الحالة لوالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، أن يوجه إلى الجماعة الترابية المعنية طلبا معللا يوضح من خلاله

1- حكم المحكمة الإدارية بفاس في الحكم عدد 265 في الملف 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 ح غ م

2 - ولقد حددت القوانين التنظيمية هذا الأجل في 10 أيام بالنسبة للجهة وفيما يخص مجلس العمالة أو الإقليم، وفي 15 يوما بالنسبة للجماعة.

3 - المادة 113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 107 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

العيوب و الاختلالات القانونية التي شابت العمل موضوع المراقبة، ويطلب منها تعديله أو سحبه داخل أجل يحدده حسب حالة الاستعجال⁽¹⁾.

وإذا أبقت الجماعة الترابية المعنية على العمل موضوع الملاحظات، استنادا إلى رفض صريح أو رفض ضمني، فإنه يمكن لممثل السلطة المركزية المعني ، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية التي تبث في النزاع.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القرارات و المقررات التي تبلغ إلى ممثلي المصالح المركزية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي، قد تتضمن مقتضيات مخالفة للقانون دون أن ينتبه إلى ذلك ممثل السلطة المذكور، وهنا يخول القانون لكل من له الصفة و المصلحة و الأهلية أن ينبه جهاز السلطة لهذه الخروقات و في حالة عدم استجابة جهاز السلطة، يمكنه أن يحيل الدعوى على القضاء، مع الانتباه في هذا الإطار إلى المقتضيات التي تخول حق الإحالة على القضاء لممثل السلطة دون سواء، وعليه يمكن مثلا لأعضاء المجلس، مراسلة ممثل السلطة (الوالي أو العامل) لتتبعه بخصوص أي مخالفة للقانون قد تطل أعمال المجلس و التي يمكنها أن تؤثر على السير العادي للمجلس أو تشكل خرقا للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل، و يبقى الاختصاص في هذا الإطار للقاضي الإداري من خلال ما راج أمامه من معطيات و دفعات ليكون قناعاته في الملف .

إن القاضي الإداري و هو ينظر في مثل هذا النوع من الدعاوى، مطالب بأن يكون يقضا لبعض الممارسات التي يكون الهدف منها هو عرقلة أعمال المجلس و تصفية الحسابات السياسية في بعض الأحيان لذلك فهو ملزم بتوخي الحذر، حتى يكون تدخله في محله، وقد صدر في هذا الإطار مجموعة من الأحكام و القرارات، التي رفض فيها القاضي الإداري بعض الطلبات، نظرا لقناعاته بأن الهدف منها و تأثيرها لن يكون له وقع إيجابي على مسار و جودة الأداء، و الخدمات المقدمة من الجماعات الترابية، نذكر منها حكم إدارية الرباط بتاريخ 2015/10/12 ،المتعلق بقضية السيد محمد الطاهري ضد عملية انتخاب مكتب مجلس مقاطعة السويسي، التي لم تتم داخل

¹ - حيث لا يوجد ما يمنع ممثل السلطة المركزية من مطالبة الجماعة الترابية بالامتثال لمتطلبات المشروعية، بل إن حسن تدبير المراقبة الإدارية يقتضي أن تكون الجماعة الترابية على علم بملاحظات ممثل السلطة المركزية فيما يخص تقديراته بشأن مراقبة المشروعية، ويستفاد ذلك من مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.

أجل 15 يوم من تاريخ انتخاب أعضاء المكتب...، وحيث أن عدم إجراء الانتخابات محل الطعن داخل أجل 15 يوما المنصوص عليها لم يجعله المشرع واقعا تحت طائلة أي جزاء ، و لا يمكن بالتالي أن يترتب عنه بطلان الانتخابات، فلئن كانت الغاية من هذا هي ضمان تسريع تشكيل أجهزة مكتب مجلس المقاطعة الجديدة، بغرض التعجيل بممارسة المهام في تسيير المرفق العمومي المذكور، فإن التصريح ببطلان الانتخابات بعلّة التأخر في تشكيل أجهزة المكتب، من شأنه أن يعاكس أهداف المشرع بهذا الصدد مادام سيترتب عنه الاستمرار في التأخير، زيادة في التطويل نتيجة حل هذه الأجهزة و انتظار مدة أخرى قبل تشكيلها من جديد بعد إعادة عملية الانتخاب، ذلك أن الطعون الانتخابية ينبغي أن تهدف إلى تصحيح الأوضاع الخاطئة وإعادتها إلى دائرة المشروعية ، و في حالة التأخير في انتخاب المكتب فإن هذا التصحيح يكون غير ممكن لعدم إمكانية إعادة الحالة إلى ما كان ينبغي أن تكون عليه قبل حصول الخرق المذكور، و استنادا على كل ما ذكر حكمت المحكمة برفض الطلب¹.

الفرع الخامس: المراقبة على أعمال مجالس و رؤساء الجماعات الترابية غير

الخاضعة لإلزامية التبليغ إلى ممثل سلطة المراقبة

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه باستقراء مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، فإنها لم تستثن من المراقبة الإدارية على الشرعية أي مقرر من مقررات المجالس المنتخبة أو أي قرار من قرارات رؤساء هذه المجالس⁽²⁾. لأجل ذلك، فإنه يمكن حسب الحالة لوالي الجهة أو لعامل العمالة أو الإقليم ، أن يطلب تلقائيا أو بناء على شكاية مقدمة إليه في الموضوع، خارج الأعمال الخاضعة لإلزامية التبليغ إلى ممثل الدولة المختص (والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه) ، بأن تبلغ إليه، في كل وقت وحين، الأعمال الأخرى المتخذة من لدن الجماعة الترابية من أجل إخضاعها لعملية المراقبة الإدارية، واللائحة طويلة جدا وخاصة بالنسبة لقرارات رئيس مجلس الجهة غير التنظيمية. ويمكن عند الاقتضاء للسلطات المختصة

1 حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2015/10/12 عدد 185 منشور بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل على

الرباط التالي : gov.ma/lg-1/docwww.justice . تاريخ الزيارة 2018/08/20

² - انظر المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 106 من القانون التنظيمي لمتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

المذكورة أعلاه، في حالة تقديرها بعدم شرعية هذه الأعمال أن تعمل على إحالتها على المحكمة الإدارية المختصة للبت في مشروعيتها¹.

الفرع السادس: مراقبة القاضي الإداري لإسناد رئاسة إحدى لجان المجالس

الدائمة للمعارضة

تعتبر نقطة إسناد رئاسة إحدى اللجان الدائمة بالمجلس الترابية للمعارضة، واحدة من أهم المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية الجديدة، و تشير إلى هذه النقطة كل من المادة 27 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، والمادة 28 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14، والمادة 30 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 (2) ، و تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري قد حاول بدوره أن يحدد مفهوم و موقع المعارضة، وقد صدر في هذا الإطار قرار عن محكمة النقض، رقم 1/321، في الملف 2018/1/4/171، بتاريخ 2018/03/22، و جاء فيه "المقصود من المعارضة بمفهوم المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، هو عدم التمثيلية في مكتب المجلس بالحصول على أحد مناصبه، سواء بواسطة الحزب الذي ترشح باسمه العضو أو الشخص، إذا كان هذا العضو غير منتم لأي حزب ، و أن تصويته لفائدة أعضاء المجلس أثناء تشكيل هذا المجلس، لا يفقده تموقعه ضمن المعارضة داخل نفس المجلس".³

و يهدف المشرع من خلال هذا المستجد العام جعل المعارضة داخل المجلس، تضطلع بأدوار تمكنها هي الأخرى من المساهمة في تدبير الشأن العام، لتجاوز الشكل

¹ - محمد باهي: دراسات و تعاليق على بعض منازعات القضاء الإداري المغربي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية عدد 115 لسنة 2017 ص 313 .

² - المادة 27 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
المادة 28 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14
المادة 30 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

3- قرار محكمة النقض، رقم 1/321، في الملف 2018/1/4/171، بتاريخ 2018/03/22، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد و تنسيق أحمد أجعون ، و يونس الشامخي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 70.

الكلاسيكي الذي كانت تشتغل به هذه الأخيرة و لتدعيم مبادئ المشاركة في تدبير الشأن الترابي، من خلال بناء معارضة هادفة خالقة قادرة على تقديم الإضافة و المساهمة في تدبير شؤون المجالس، و قد عرضت على القضاء العديد من الحالات التي كان من خلالها مطالبا بتكريس هذا الحق، بل و شرح كيفية الاستفادة منه و تطبيقه، على اعتباره من المستجدات التي عرفت تطبيقها الأول خلال الانتخابات الجماعية الأخيرة، و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية بالرباط، رقم 4529 في الملف عدد 2015/7107/384 بتاريخ 2015/10/22 المتعلق برئاسة لجنة الشؤون الثقافية و الرياضية و البيئية بجماعة سيدي علال التازي و جاء فيه" و حيث تبين بالرجوع إلى ملف النازلة أن السيد " م.م"، الذي أسندت له رئاسة لجنة الشؤون الثقافية و الرياضية و البيئية باعتباره ممثلا وحيدا لحزب التجمع الوطني للأحرار، قد صوت لصالح رئيس المجلس المنتمي لحزب الاستقلال و صوت بعد ذلك على لائحة نوابه التي تقدم بها و صوت على جميع أعضاء الحزب الذين أسندت لهم رئاسة اللجان الدائمة للمجلس ، مما يستشف منه أنه اتخذ مواقف ممنهجة و متكررة مساندة للأغلبية، باعتباره ممثلا للحزب الذي ينتمي إليه في المجلس، وهو ما يخرج من دائرة المعارضة و يجعله غير محق في أن تسند له اللجنة المخصصة لها ، ما دام أن إقرار هذا الحق للمعارضة و جاء بهدف إدماج تصوراتها المختلفة في أساليب تسيير المجلس و هو ما لا يتحقق بإسناد اللجنة المذكورة له، ما دام أن تصويته لصالح الأغلبية يفيد تبنيه لتوجهها و الانسجام معها، و بالتالي لا تحقق رئاسته للجنة المذكورة لمخالفته للأهداف التشريعية التي توخاها المشرع من المادة 27 أعلاه،" و قد قدم القاضي الإداري في هذا الحكم تعريفا للمعارضة حاول من خلاله شرح مدلولها و إطارها السياسي، و قد أشار إلى أن"كلمة معارضة يفضي إلى اعتباره دالا على سلوك محمول على معنى الرفض و المناوئة و المنافسة و الاختلاف ، و غيرها من المعاني التي تفيد التناقض و التضاد و اتخاذ موقف مقابل مستند على أسس موضوعية مغايرة للموقف المراد معارضته، وبتحليل هذا المفهوم في ارتباطه بالمجال السياسي و التدبيري الذي تتأطر داخله عمليات تشكيل المجالس المنتخبة و تسييرها، تتحدد المعارضة في كل قوة سياسية متمثلة في شخص أو مجموعة أشخاص، تتخذ مواقف سياسية و تدبيرية مغايرة لمواقف الأغلبية ، المتمثلة في المكتب المسير بخصوص أساليب التدبير و الخلفيات التي

تستند إليها، و ذلك بغاية تغيير سلوك الأجهزة المسيرة و تقديم نموذج مختلف ترمي من خلاله الحلول محلها مستقبلا" و استنادا على ذلك حكمت المحكمة الإدارية "بالغاء قرار المجلس الجماعي لجماعة سيدي علال التازي القاضي بإسناد رئاسة لجنة الشؤون الثقافية و الرياضية و البيئية للسيد م ش مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية"¹.

إلا أن محكمة النقض كان لها رأي آخر و هي تنقض قرارا لمحكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، حين تبنت هذه الأخيرة موقفا مغايرا تماما، و اعتبرت (محكمة النقض) أن برنامج الحزب هو العنصر الوحيد الذي يمكن أن يحدد طبيعة موقعه داخل المجلس إذ أن تصويت المعني بالأمر لصالح الرئيس و لائحة نوابه لا يستقيم كعنصر محدد لطبيعة موقف و موقع الحزب، هل هو في موقع المعارضة أو الأغلبية، و صدر في هذا الإطار قرار عن محكمة النقض تحت عدد 282 في الملف عدد 2017/1/4/27 بتاريخ 2017/02/16، في قضية مجلس جماعة ولاد زراد بخصوص إسناد رئاسة لجنة المرافق و الخدمات للسيد "م.م" و جاء في القرار المذكور "إن مركز الأغلبية أو المعارضة يتحدد عن طريق الأحزاب المكونة للمجلس و ليس عن طريق الأشخاص و أن المعني بالأمر قدم ترشيحه بناء على برنامج حزبه السياسي ، و موقعه داخل مكونات المجلس، يتحدد بموقع الحزب الذي ينتمي إليه، و بالتالي يكون تبعا لذلك من بين أعضاء المعارضة و ليس الأغلبية والمحكمة لما أيدت الحكم المستأنف القاضي بإلغاء قرار المجلس الجماعي المتعلق بإسناد رئاسة لجنة المرافق و الخدمات للسيد "م.م" مع ما يترتب عن ذلك قانونا ، تكون قد خرقت المقتضى القانوني المحتج به أعلاه و عللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه مما يعرضه للنقض"²، و في هذا الإطار نعتقد أن موقف محكمة النقض لم يواكب التوجه الإيجابي الذي حاولت أن تؤسس له المحاكم الإدارية، حيث أن تضارب المواقف و عدم انسجامها مع التوجهات الحقيقية للحزب في علاقتها مع مواقف بعض المنتخبين، يجعل أمر التأكد من اندراج هذا الحزب و من خلاله المنتخب في خانة المعارضة أمرا صعبا، و هذا ما يؤسس في

¹ - حكم إدارية بالرباط رقم 4529 في الملف عدد 2015/7107/384 بتاريخ 2015/10/22 ح غ م

² - قرار عن محكمة النقض قرار تحت عدد 282 في الملف عدد 2017/1/4/27 بتاريخ 2017/02/16 قرار

نظرنا لفوضى المواقف خاصة و أن المشهد الحزبي ببلادنا، يقوم على توافقات هشة و غير مبنية على قناعات ومبادئ حقيقية، بل هي مواقف يغلب عليها طابع الشخصية و المصلحة الآنية، خلال فترة انتخاب رئيس و مكتب المجلس، و باقي الهيئات المكونة له، كما أن فكرة تحديد موقع الحزب انطلاقا من مبادئه و برامجه، لا تستقيم في ظل استقرار محددات التحالفات السياسية السابقة المتعلقة بتكوين مجالس الجماعات الترابية، حيث تتحالف أحزاب يسارية مع أخرى لبرالية أو مع أحزاب ذات مرجعية دينية، و هذا ما يؤكد فكرة الشخصية و المصالح الغالبة في بناء تحالفات مبنية على معطيات بعيدة تماما عن برامج و أهداف و مبادئ الأحزاب، و هذا ما وقفنا عليه كذلك في تصريحات بعض الأمناء العامون للأحزاب بخصوص بعض التحالفات التي تبدو في بعض الأحيان غير منطقية¹.

الفرع السابع: إيقاف التنفيذ في إطار القضاء الاستعجالي بمناسبة التعرض على

النظام الداخلي للمجلس المنتخب وعلى مقرراته

في حالة التعرض، تحيل السلطة الحكومة المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، وعامل العمالة أو الإقليم فيما يخص مجالس العمالات والأقاليم وفيما يتعلق بالجماعات، الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلي إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر⁽²⁾. وتجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات العمالات والأقاليم والجماعات، تطرقت لعملية التعرض في الحالات التالية: وهي حالة النظام الداخلي، وحالة المقررات المتخذة خرقا للاختصاص وللقانون، وحالة النقط المدرجة بجدول

الأعمال

1- أنظر تصريح محمد نبيل بن عبد الله لموقع العربي الجديد بعنوان تحالفنا مع العدالة و التنمية غير إيديولوجي بتاريخ 2016/10/07 على الرابط الإلكتروني alaraby.com.uk

- تصريح عبد الإله بن كيران لموقع العربي الجديد بعنوان نتحالف مع الجميع إلا الأصالة و المعاصرة بتاريخ 2016/10/06 على الرابط الإلكتروني alaraby.com.uk

² - انظر المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم ، والمادة 117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

فبالنسبة للنظام الداخلي وللمقررات المتخذة خرقاً للقانون، يتعرض والي الجهة بالنسبة للجهات، والعامل فيما يتعلق بمجالس العمال والأقاليم ، وعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه فيما يخص الجماعات ، على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات المجلس أو المتخذة خرقاً لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجماعة الترابية المعنية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويبلغ الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، تعرضه معللاً على رئيس المجلس داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام من أيام العمل، ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر. وإذا لم يتم التعرض على مقررات المجلس المذكورة داخل الأجل المنصوص عليه أعلاه، تكون تلك المقررات قابلة للتنفيذ. ويترتب على التعرض إجراء المجلس لمداولة جديدة في شأن القرار المتخذ ، غير أنه إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحالت السلطة المختصة الأمر إلى القضاء الإستعجالي لدى المحكمة الإدارية⁽¹⁾.

وفيما يخص جدول أعمال دورات المجلس يتعرض والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجماعة الترابية المعنية أو صلاحيات مجلسها، ويبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس المجلس داخل أجل 8 أيام ابتداء من تاريخ توصله بجدول الأعمال، وعند الاقتضاء تحيل السلطة المختصة تعرضها إلى القضاء الإستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه. ويتم البت المشار إليه بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف⁽²⁾.

الفرع الثامن: الطعن في قرارات السلطة الإدارية المكلفة بالمراقبة المفتوح

للجماعة الترابية وللأغيار المتضررين

لا يمكن حصر دور القضاء الإداري في فض المنازعات المتعلقة بالإحالات الممارسة من طرف جهاز السلطة في إطار اختصاصها المتعلق بمراقبة شرعية مقررات المجلس وقرارات رئيس المجلس و أعمال الرئيس و نوابه و باقي الأعضاء، فالجماعات

¹ - انظر المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمال والأقاليم ، والمادة 117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

² - انظر المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، والمادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمال والأقاليم ، والمادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات ، مراجع سابقة.

الترابية الخاضعة للمراقبة أو الأغيار المتضررين من أعمالها يمكنهم تحريك الدعوى كذلك، حيث أن باب اللجوء إلى القضاء الإداري يبقى مفتوحا أمامهم كلما تم خرق مبدأ المشروعية.

ويمكن أن نتصور هذه الفرضيات على سبيل المثال وليس الحصر، في حالة عدم التأشير على مقررات المجلس، حيث يمكن الطعن في قرارات والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم القاضية برفض التأشير على المقررات المذكورة أعلاه، وكذا في حالة تجاوز السلطة الإدارية المختصة في استعمال سلطتها، هذا فضلا عن الطعون والدعاوى المرتبطة بالتدبير اليومي للشأن العام الجهوي والإقليمي والجماعي، التي يمكن لكل من تتوفر فيه الصفة والمصلحة و الأهلية أن يتقدم بها في إطار دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الشامل المفتوحة للجميع، والتي يتوفر فيها القضاء الإداري على تجربة محترمة نعتقد أن من شأنها أن تساعد على تكريس حكمة تدبير الشأن الترابي من خلال ما ينتج عن مختلف المحاكم الإدارية بالمغرب من أحكام و قرارات¹.

الفرع التاسع: الرقابة على أعمال السلطة الإدارية المرتبطة بممارسة بعض

الحريات السياسية على المستوى الترابي

تعتبر الجمعيات و الأحزاب السياسية من أهم الهيئات التي تؤسس لتدبير الشأن الترابي بشكل ديمقراطي تشاركي، قائم على روح التضامن و المبادرة وخدمة الشأن العام للرفع به نحو تكريس مقومات التنمية الترابية، فكل من المؤسستين دور تلعبه و تساهم من خلاله وتؤثر به، لذلك ارتأينا أن نشير في هذا الفرع إلى مظاهر تدخل القاضي الإداري لحماية و تنظيم إطار اشتغال أهم عنصرين يؤسسان لإرساء الديمقراطية التمثيلية و التشاركية على المستوى الترابي.

الفقرة الأولى: مظاهر تدخل القاضي الإداري لحماية حرية تأسيس الجمعيات

والعمل الجماعي

لقد عمل القضاء الإداري المغربي على حماية حرية تأسيس الجمعيات، انطلاقا من إيمانه بأن العدالة لا تكمن فقط في تطبيق القانون، وإنما أيضا في مدى ملائمة هذا

1- محمد باهي: دراسات و تعليقات على بعض منازعات القضاء الإداري المغربي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية عدد 115 لسنة 2017 ص 318 مرجع سابق

القانون لتحقيق العدالة¹، وكذلك سعيا منه لإرساء واحدة من أهم قواعد الحكامة المتعلقة بمبدأ التدبير الحر و هو مبدأ المشاركة، علما أن هذه الجمعيات و خاصة منها تلك الفاعلة و الناشطة بشكل حقيقي و جدي في تدبير بعض القطاعات الحيوية على مستوى الجماعات الترابية، ينظر إليها كشريك و فاعل رئيسي في التنمية الترابية، لذلك نجد هذه الأخيرة حاضرة في العديد من الاجتماعات و المشاريع المرتبطة بالتنمية البشرية ، وهيئات التشاور و المشاركة .

إن الحالات التي يكون فيها النص القانوني واضحا ومباشرا، وتتعمد أجهزة الإدارة خرقه استنادا على عقلية سلطوية قديمة تعمل على شخصنة الوقائع و الأحداث، بشكل يجعلها متشددة و متمسكة بمواقف يدرك متخذها مسبقا بأنها غير منسجمة مع التوجهات القانونية، الشيء الذي يجعلها مشوبة بعيوب المشروعية و تثير المسؤولية الإدارية للمؤسسات، و تعتبر نقطة خضوع الجمعيات لنظام تصريح و ليس ترخيص واحدا من هذه الحالات و قد صدر بهذا الصدد حكم عن المحكمة الإدارية بأكادير و جاء فيه "إن تأسيس الجمعيات في القانون المغربي يقوم على نظام تصريح غير خاضع لأي ترخيص مسبق، والإدارة ملزمة بحكم القانون بتسليم وصل الإيداع، ويختص القضاء وحده بمراقبة المشروعية أو الملائمة لنشاط الجمعية"².

إن مراقبة ملائمة ومشروعية نشاط جمعية ما لا يمكن أن يتخذ من طرف السلطة المحلية كذريعة لرفض تسليم وصل إيداع التصريح بالتأسيس ، وهذا ما أكدته أيضا المحكمة الإدارية بمراكش عندما صرحت بأنه "لا يحق للسلطة المحلية رفض تسليم وصل الإيداع المتعلق بتأسيس الجمعيات، القضاء وحده هو المختص بمراقبة المشروعية ومدى احترام الجمعيات للقانون والتزامها به"³.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية بالرباط هذا المقتضى فيما يخص رفض السلطة المحلية تسليم الوصل المتعلق بإيداع تغييرات متعلقة بجمعية حيث أكدت بدورها أن: "رفض السلطة الإدارية تسليم وصل بإيداع تغييرات متعلقة بجمعية مؤسسة في إطار

¹ - التراب مصطفى: في تقديمه لكتاب محجوبي محمد، دعوى نقل الملكية، إجراءاتها أمام المحكمة الإدارية، دراسة عملية منشورات دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط سنة 2004، ص:3.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد: 97/42 بتاريخ: 1997/10/09 عن البوعيسي (الحسن)، م س، مجلة المحاكم الإدارية العدد: 1 ص: 124.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد: 64 بتاريخ: 1999/05/19 REMALD العدد: 30 ص: 135.

ظهير 1958/11/15 بـعـلة وجود نزاع بين أعضائها حول تأسيس المكتب الجديد، يعتبر قرارا مخالفا لمقتضيات الفصل 5 من الظهير المذكور ويتعين إلغاؤه لعدم مشروعيته¹، كما أن إدرية مكناس قد سارت على نفس النهج عندما أشارت في حكمها عدد 15/7110/08 إلى أن حرية تأسيس الجمعيات مكفولة دستوريا طبقا لمقتضيات الفصل 12 من الدستور المغربي و بأن صلاحية السلطة الإدارية المحلية تنحصر في تلقي الملف التأسيسي وتقدير سلامته الشكلية وتسليم وصل مؤقت عن ذلك بشكل فوري ولذلك فإن رفض تسلم ملف تأسيس جمعية رغم استيفائه لجميع الوثائق يشكل تجاوزا لاستعمال السلطة².

وقد صدر عن القضاء الإداري العديد من الأحكام التي تسيير في نفس الاتجاه المؤكد على أن تأسيس الجمعيات يخضع لنظام تصريحي وقد جاء في حكم لإدرية أكادير «أن تأسيس الجمعيات يقوم على نظام تصريحي ينحصر دور السلطة المحلية فيه على التأكد من قيام الجمعية باستيفاء الشروط المرتبطة بتقديم التصريح وكل امتناع من طرف السلطة عن تسليم وصل تأسيس الجمعية يجعل قرارها مشوبا بعيب مخالفة القانون ويستوجب الإلغاء»³.

و هذا ما عادت و أكدته إدرية فاس من خلال الحكم عدد 1033 في الملف 2017/7110/153 بتاريخ 2017/10/23 في قضية جمعية المغرب الرياضي الفاسي ضد السيد باشا المنطقة الحضرية أكدال الذي رفض تسلم وثائق ملف تجديد مكتب جمعية المغرب الفاسي معللا موقفه بأنه سبق لمكتب مسير آخر أن طلب إيداع وثائق الجمعية وحاز وصلا مؤقتا بذلك و قد بنت المحكمة موقفها بإلغاء قرار رافض تسلم وثائق الجمعية من طرف السيد الباشا على مقتضيات قرار محكمة النقض عدد 16 قي الملف الإداري عدد 2012/1/4/337 بتاريخ 2013/01/03 و الذي حدد دور السلطة المحلية في تلقي التصريح و تسليم وصل الإيداع بشأنه و الذي لا يخرج في مدلوله عن كونه مجرد إشهاد بواقعة مادية تتمثل توصل السلطة بالتصريح، وذلك بصرف

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد: 856 صادر بتاريخ: 2000/10/19 مجلة رسالة المحاماة العدد: 17 ص: 263

² - حكم إدرية مكناس، عدد 2016/7110/68 في الملف رقم 15/7110/175 بتاريخ 2016/2/25 ح غ م.

³ - حكم إدرية أكادير، عدد 84 بتاريخ 2007/8/2 في الملف عدد 2007-004 غ - ح غ م.

النظر عن سلامة وقانونية إجراءات انعقاد الجمع العام للجمعية وانتخاب الهياكل المسيرة لها من عدمه و الذي يرجع أمر الحسم فيها إلى القضاء¹.

وقد عززت إدارية أكادير نفس التوجه بحكم آخر جاء فيه «تعتبر الإدارة ملزمة بتقديم وصل إيداع التصريح بتأسيس الجمعيات والذي يعتبر مجرد إشهاد بإيداع التصريح ولا تملك حق الامتناع عن تسليمه للمدعي»².

إن مختلف الأحكام السابقة والتي تم الاستدلال بها على سبيل المثال منسجمة مع قرار مهم للمجلس الأعلى غير أنها لم تصل درجته من حيث القوة حيث اعتبر بأن حل جمعية يعتبر اعتداء على الاختصاص الأصيل للقضاء، مؤكدا منذ السنوات الأولى لإنشائه أنه: «... ليس هناك أي نص تشريعي يمنح لوزير الفلاحة ولا لأية سلطة إدارية صلاحية الأمر بحل شركة فروسية باعتبارها جمعية خاضعة لنظام نفس الظهير. يكون وزير الفلاحة قد تعدى على الصلاحيات المحفوظة للمحاكم لما أمر بحل جمعية للفروسية، وبالنظر إلى خطورة مثل هذا المساس باختصاص السلطة القضائية، فإنه يجعله اعتبار القرار المطعون فيه كأنه عمل باطل وكأنه لم يكن»³.

إن دور القضاء الإداري في حماية الجمعيات لم يقتصر على النزاعات المتعلقة بالتأسيس بل نجده في بعض الحالات يصدر أحكاما و قرارات تهدف إلى حماية العمل الجماعي ومصالح الجمعية كما أنه قد يؤيد بعض القرارات المتخذة ضد هذه الجمعيات متى كان نشاطها مخلا بالأمن و السكينة العامة ، وقد صدر في هذا الإطار قرار عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عملت من خلاله المحكمة على حماية حقوق الجمعية و جاء فيه: «لا تخضع للضريبة المهنية جمعية مدنية هدفها تلقين الناشئة

¹ - الحكم إدارية فاس عدد 1033 في الملف 153/7110/2017 بتاريخ 2017/10/23 في قضية جمعية المغرب الرياضي الفاسي ضد السيد باشا المنطقة الحضرية أكدال ح غ م
أنظر كذلك قرار محكمة النقض عدد 16 في الملف الإداري عدد 337/1/4/2012 بتاريخ 2013/01/03 ح غ م
أشار إليه الحكم المذكور أعلاه.

أنظر قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 98 بتاريخ 2012/01/26 أشار إليه عبد الحكيم زروق :
منازعات أعمال رجال السلطة أمام القضاء الإداري دار الأفاق المغربية للنشر و التوزيع ص 126 طبعة 2019
² - حكم إدارية أكادير، عدد 2007/90 بتاريخ 2007/09/20 في الملف عدد 2006/175 غ - ح غ م.

راجع كذلك حكم إدارية أكادير، عدد 2008/200 في الملف عدد 2007/62 بتاريخ 2008/07/23 غ- ح. غ. م.
³ - قرار المجلس الأعلى، عدد 255 بتاريخ 1963/01/14 أشار إليه عبد الواحد القرشي، القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب مرجع سابق، ص: 161.

فنون الحرب تحت لواء الجامعة الملكية للجيدو لكون ما تقوم به ليس هدفه المضاربة من أجل تحقيق الربح ولا يمكن تصنيفه ضمن الأعمال التجارية أو الصناعية أو مهنية¹.

إلا أن ما سبق ذكره لا يعني أنه ليس لجهاز السلطة دور لتلعبه بخصوص تنظيم وتتبع العمل الجماعي، فكلما كانت أنشطة الجمعية تهدد الأمن والنظام العام فإن من حق السلطة الترابية التدخل، حيث تعتبر أعمالها مشروعة طالما كانت تهدف الحفاظ على النظام العام وفي إطار المشروعية، وهذا ما أكده القضاء الإداري كذلك في قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، حيث أكد فيه القاضي الإداري على مشروعية قرار السيد القائد رئيس الملحقة الإدارية أسيل بمراكش بإغلاق المقر الرئيسي لجمعية الدعوة إلى القرآن والسنة وباقي فروعها وجاء فيه، "إن ثبوت تهديد الأمن العام يشكل واقعة وسببا جديا يبرر تدخل الإدارة للحيلولة دون حصوله أو لإعادته إذا حصل، وليس هناك أية قاعدة قانونية تحول دون تدخل الإدارة في هذا الصدد ولو تعلق الأمر بمجال الحريات العامة والجمعيات.

وإن كان لحرية الجمعيات لها قيمة دستورية، فإن الضبط الإداري لا ينتقص منها إلا بحسب الضرورة وبالقدر الذي يحفظ النظام العام، وكلما كان تدخل الإدارة لازما وضروريا كان العمل الإداري مشروعاً كما أن عيب الانحراف لا يفترض، بل يجب إقامة الدليل عليه²."

وقد سار على هذا النهج كذلك القضاء الفرنسي حينما أقر بمشروعية قرار منع مسير دينية لما تبين لمجلس الدولة الفرنسي الاضطرابات الجسيمة بالنظام العام التي أحدثتها المسيرات الدينية المماثلة في البلديات المجاورة.

وفي قضية Houphouët Boigny رفض مجلس الدولة الفرنسي إلغاء القرار الإداري "كان يؤدي إلى إثارة اضطرابات خطيرة لم يكن من الممكن تلافيها بسبب عدم وجود قرارات ضبط كافية لحفظ الأمن والنظام³."

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 829 مؤرخ في 26/09/2007 ملف اداري عدد 2005/2/4/289 قرار منشور في كتاب محمد الأزهر الحريات العامة في القضاء المغربي مرجع سابق، ص: 17.

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 1362 في الملف رقم 2009/5/419-1 بتاريخ 25/11/2009.

³ - قرارات أشار إليها محمد الأزهر: الحريات العامة في القضاء المغربي، مرجع سابق، ص: 34.

وحيث إن هذا المنحى هو الذي سار عليه العمل القضائي في المغرب من خلال قرار صادر عن المجلس الأعلى جاء فيه "وحيث أن السيد والي الدار البيضاء الكبرى لما أحيط بمقتضى رسالة السيد مندوب وزارة الصحة العمومية بالولاية ، وكذا رسالة السيد رئيس المجلس الجهوي لهيئة الأطباء بالرباط بالولاية بأن الطاعة تمارس نشاطها في إطار غير قانوني وطلب منه التعجيل بوضع حد لنشاطها المذكور، قرر منعها في إطار ما خوله له القانون في هذا المجال وبذلك تكون الوسيلة غير مرتكزة على أساس. وأجاب نفس القرار على الدفع المتعلق بعدم اختصاص العامل بسبب اعتدائه على السلطة القضائية بقوله "لكن حيث أن المقرر المطعون فيه لا ينصب على الاتفاقيات التعاقدية المبرمة بين الطاعة والأطباء المتعاقدين والتي يبقى حق النظر فيها من اختصاص القضاء الشامل، بل أن موضوعه يتعلق بطبيعة نشاط الطاعة الذي اعتبرته السلطة الإدارية مخالفا للقوانين الجاري العمل بها.

وحيث إن وجود الاتفاقيات التعاقدية بين الطاعة والاعيار لا يحول دون ممارسة الإدارية لسلطة الضبط الإداري المخولة لها قانونا وبذلك يكون الفرع الأول في الوسيلة غير مؤسس "قرار الغرفة الإداري بالمجلس الأعلى عدد 105 بتاريخ 9 مارس 1995 في الملف الإداري 93/10424¹.

وحيث إن نفس الاتجاه سار عليه الاجتهاد القضائي المصري في مجال الحريات العامة إلا أنه دأب على المراقبة الملائمة من أجل تقدير مشروعية قرارات الضبط الإداري، فقد جاء في قضاء محكمة القضاء الإداري المصري في القضية عدد 1027 بتاريخ 29 أبريل 1953، "فلئن كانت الإدارة تملك في الأصل حرية وأن مناسبات العمل وتقدير أهمية النتائج التي تترتب على الوقائع الثابت قيامها إلا حينما تختلط مناسبة العمل الإداري بمشروعيته، ومتى كانت هذه المشروعية تتوقف على حسن تقدير الأمور، خصوصا فيما يتعلق بالحريات العامة وجب أن يكون تدخل الإدارة لأسباب جدية ويبررها القانون، وللمحكمة كلما ثبت لها مخالفة المقتضيات القانونية أن تلغي قرارات الأجهزة الإدارية وهذا كان نفس موقف و توجه استئنافية مراكش حينما قضت بتأييد حكم صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير حكم عدد 2006/150 بتاريخ

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا عدد 105 بتاريخ 9 مارس 1995 في الملف الإداري عدد 93/10424 غ.

06/06/26 في الملف رقم 2006/10 قضى بإلغاء القرار الإداري القاضي بتجميد نشاط جمعية¹ وذلك بموجب قرارها عدد 159 بتاريخ 07/07/10 الملف عدد 2007/05/27 لما تبين لها أن صنف القرار المطعون فيه لا يدخل ضمن دائرة الضبط الإدارية، وإنما هو قرار صادر عن نائب كاتب الدولة في الشبيبة والرياضة، وبالتالي اعتبرت أن الاختصاص يعود إلى القضاء، وليس إلى السيد نائب كاتب الدولة في الشبيبة والرياضة².

الفقرة الثانية: رقابة القضاء الإداري لمشروعية تأسيس الأحزاب السياسية

وآثاره على الشأن التربوي

تعتبر الأحزاب السياسية مؤسسات أساسية ومهمة في تأسيس الأنظمة الديمقراطية، نظرا لما تتمتع به من قدرة على التأيير والتجنيد والتمثيل والمراقبة، والتنشئة الاجتماعية والسياسية بتأهيل المواطنين لممارسة العمل السياسي وتجنيد العناصر القيادية اللازمة لقيادة العمل السياسي والتمموي في المجتمع عموما³.

فالحزب الديمقراطي هو أكثر المؤسسات علاقة بنظام الحكم بالدولة الديمقراطية، فهو إما حكومتها أو حكومة الظل فيها. وتوجد هناك علاقة جدلية بين مفهوم الحكامة وبين المجتمع المدني ومؤسساته كالأحزاب السياسية ويعتبر الحزب أيضا ميكانيزما للمشاركة السياسية وتفعيلها، بحيث من بين أهدافه تنظيم الحركة السياسية للجماهير، وتيسير مشاركتهم في مختلف الأنشطة السياسية بشكل منظم ومشروع⁴.

فالحكامة السياسية من دون أي شك تترجم بالحكم الديمقراطي أي المستند إلى مشاركة واسعة من المواطنين في صنع القرار، وفي المتابعة والمحاسبة والمساءلة التي تسمح بإمكانية التداول على السلطة في إطار مؤسسة قائمة على قواعد سليمة ومنسجمة وتحترم القانون، وهنا يمكن دور القاضي الإداري من خلال بثه في المنازعات المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية وتنظيم تواجدها ومراقبة أنشطتها وقد حاول المشرع

¹ - حكم إدارية أكادير، عدد 2006/150 بتاريخ 2006/06/26 في الملف رقم 2006/10. ح غ م.

² - قرار محكمة الاستئناف بمراكش عدد 159 بتاريخ 2007/07/10 في الملف عدد 2007/05/27. ح غ م.

³ - عبد الحليم الزيات: التنمية السياسية دراسة في الاجتماع السياسي، ج3، الأدوات والآليات، دار المعرفة الجامعية سنة 2002 ص 151.

⁴ - إسماعيل علي سعد، علم الاجتماع السياسي بين السياسة والاجتماع، الاسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1999 ص 38.

الإحاطة من خلال قانون الأحزاب السياسية 29.11 بجميع الشروط والمراحل المتطلبة لتأسيس الحزب، فنجدته مثلاً في المادة 7 يحدد مجموعة من الشروط والإجراءات الواجب إتباعها، و المتعلقة بتأسيس الحزب كما أن المادة 7 من نفس القانون تخول حق تقديم طلب لرفض التصريح بتأسيس الأحزاب إلى السيد وزير الداخلية في إطار الطعن أمام المحكمة الإدارية بالرباط دون غيرها، و قد تدخل القضاء الإداري في العديد من الحالات لفرض احترام هذه المقتضيات في العديد من الأحكام والقرارات، نذكر منها حكم إدارية الرباط في قضية تأسيس حزب اليسار الأخضر وجاء فيها «وحيث أن رفض التصريح بتأسيس حزب سياسي يجد سنده القانوني في المادة 9 من القانون المتعلق بالأحزاب¹.

فبعد ما نقل المشرع سلطة الإدارة حول التقرير في مشروعية ذلك التأسيس بواسطة الرفض الانفرادي في اتجاه عرضها على القضاء للفصل في مدى صحة شروط إجراءات التأسيس..... وحيث باستقراء المادة 9 المذكورة، يتبين أن رفض التصريح بالتأسيس ينتج كلما ثبت للمحكمة عدم مطابقة شروط أو إجراءات التأسيس لأحكام القانون 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية، مما حاصله أن أي مخالفة للقانون المذكور تؤدي إلى رفض التصريح بتأسيس الحزب.

وحيث في نازلة الحال، فمن جهة، فالثابت من التصريح بالتأسيس الصادر عن الأعضاء الثلاثة المؤسسين أنه لم يبين مقر الحزب ضمن صلب وثيقة التصريح المذكور وفقاً لما تستوجبه المادة 8 من القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

وحيث من جهة ثانية، فبالرجوع إلى التصريحات الفردية لبعض الأعضاء المؤسسين يتبين أن هناك عدم تطابق بين رقم البطاقة الوطنية مع الرقم المشار إليه في الالتزام الفردي ويتعلق الأمر بكل من ع. ر. و. م. ل. و. ر. أ. و ع. ب، وعدم التوقيع على الالتزام الفردي بالنسبة لكل من ع. ب. و م. ب. و م. ر. و ع. ح. و م. ك. و م. ن. و ف. ن، وعدم التنصيص على مكان الازدياد بالنسبة ل. إ. ن، وعدم الإشارة إلى المهنة بالنسبة ل. ص. ل.

¹ - تجد الإشارة إلى أن هذا الحكم صدر في إطار القانون القديم المتعلق بالأحزاب السياسية 36.04 وقد تم تعويض المادة 9 من هذا القانون بالمادة 7 من القانون المتعلق بالأحزاب السياسي رقم 29.11.

وحيث تستوجب المادة 8 من القانون المتعلق بالأحزاب السياسية أن تكون التصريحات الفردية حاملة لتوقيعات المعنيين بالأمر وأن تتضمن أسماءهم الشخصية والعائلية وجنسياتهم وتاريخ ومحل الولادة والمهنة والعنوان الشخصي وأن ترفق بنسخة من بطاقة التعريف الوطنية وبشهادة التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة.

وحيث في نازلة الحال، فطالما أن التصريح بالتأسيس لم يكن يتضمن تحديد مقر الحزب المزمع تأسيسه، فضلا عن الخروقات التي شابت التصريحات الفردية، مما يجعل ملف التأسيس مخالفا لمقتضيات المادة 8 المشار إليها أعلاه، الشيء الذي يترتب عنه رفض التصريح بتأسيسه دونما حاجة إلى مناقشة باقي الاختلالات المتمسك بها من طرف الإدارة¹.

كما وقف القضاء الإداري أمام حالات تأسيس أحزاب سياسية على أساس لغوي أو عرقي وصرح بإبطال تأسيس مثل هذه الأحزاب، ونمثل لذلك بالحالة المتعلقة بالدعوى المرفوعة ضد تأسيس الحزب الديمقراطي الأمازيغي، وجاء في حكم إدارية الرباط عدد 637 ما يلي: «- إن من بين وظائف الأحزاب السياسية تأطير المواطنين وتنظيمهم دون تمييز، وبالتالي فإن تركيز الحزب على فئة من المواطنين دون سواها استنادا إلى أساس لغوي وعرقي ينطوي على دعوة صريحة إلى تجزئة المجتمع والنيل من اندماجه وتلاحمه.

- إن الحزب الذي يميز بين المكونات البشرية للمجتمع ينافي الدستور الذي يؤكد مبدأ مساواة المواطن أمام القانون.

- إن المواطنة من خلال الجنسية هي وحدها التي تحدد حقوق والتزامات الجميع وليس الاعتبارات الأخرى ذات المرجعية الدينية والعرقية أو اللغوية أو الجهوية.

- إن الأمازيغية باعتبارها مكونا من مكونات المغرب القديم والحديث يجعلها ملقا لجميع المغاربة ومن ثمة لا يمكن تجزئ تمثيليتها وانفراد فئة دون أخرى بادعاء ذلك التمثيل على المستوى السياسي أو الديني لكونهما من القواسم المشتركة بين عموم المواطنين.

- إن تصريحات الأمين العام للحزب السياسي وإن كانت تدخل ضمن حرية التعبير وتجد جزاءها ضمن القوانين الخاصة، فإن إثارة النعرات بين العرب والأمازيغ

¹ - حكم إدارية الرباط ، عدد 341 المؤرخ في 2009/2/19 ، قضية تأسيس حزب اليسار الأخضر ح. غ. م.

رغم الإدماج والتلاحم القائم بين الجميع، تؤكد النزعة العرقية لديه مما يجعل مراميها تتجاوز حدود المطالب المشروعة للمواطنين في تفعيل الحق في تأسيس الحزب السياسي للاشتغال داخل منظومة ديمقراطية تضمن الحرية والمساواة بين جميع مكونات المجتمع.

- لما كان البطلان يستند إلى عناصر تؤدي إلى فناء الحزب منذ قيامه لفقدان ماهية وجوده، فلا مجال للتمسك بعدم رجعية القوانين، إذ أن أسباب البطلان، وإن كانت قائمة قبل دخول القانون الجديد حيز التنفيذ، فإنه احتفظ بها من ضمن الأسباب التي تؤدي إلى البطلان¹.

كما أن للقاضي الإداري مواقف مهمة من تصرفات و محاولات بعض الأفراد المشاركين في تأسيس بعض الأحزاب السياسية والذي دخلوا في صراعات مع القيادات داخل الحزب وحاولوا الدفع أمام القضاء ببعض العناصر الموضوعية المتعلقة بالتدبير الداخلي لحل الحزب ومنها حكم إدارية الرباط عدد 1642 في قضية تأسيس حزب الوحدة و الديمقراطية وجاء فيه «إن طلب التصريح برفض تأسيس الأحزاب يقتضي تطبيق مقتضيات المادة 9 من قانون الأحزاب هذا الأخير يعطي هذه الإمكانية لوزير الداخلية وحده الصفة للمطالبة برفض التصريح بتأسيس الحزب وتقديم الطب ممن سواه يجعله غير مقبول»²، و صدر في نفس الاتجاه حكم آخر عن إدارية الرباط عدد 1122 وجاء فيه « فإنه بعد أن تقدم وزير الداخلية بتاريخ 2007/4/23 بطلب التصريح برفض تأسيس الحزب المذكور طبقا لمقتضيات المادة 9 من قانون الأحزاب السياسية..... رفض التصريح بتأسيس الحزب بعد ما ثبت وجود عدة مخالفات لمقتضيات قانون الأحزاب، مما أصبح معه أي مطالبة جديدة من أي جهة كانت ترفض ذلك التصريح غير ذات موضوع»³.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 637 المؤرخ في 2008/4/17 في الملف عدد 7/339 قضية الحزب الديمقراطي الأمازيغي، ح غ م.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1642 المؤرخ في 2007/7/12 ملف عدد 07/644 ملف عدد 07/644 ش.

³ - حكم إدارية الرباط، عدد 1122 المؤرخ بتاريخ 2007/05/23 في الملف عدد 07/185 ح غ م. ح غ م.
- تجدر الإشارة إلى أن مقتضيات المادة 9 من قانون الأحزاب السياسية رقم 04.36 قد تم تغييرها بمقتضى القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية وتنص المادة 7 من هذا القانون على نفس المقتضى الذي كان ينص عليه القانون القديم 04.36.

تعتبر نقطة اندماج الأحزاب السياسية واحدة من الممارسات المنظمة كذلك بمقتضى القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب في بابه الخامس، وعلى قلة هذه الممارسة وندرته إلا أن للقضاء الإداري حكم فريد في هذا المجال، يتعلق باندماج كل من الحزب الوطني الديمقراطي وحزب العهد، ومبادرة المواطنة والتنمية ورابطة الحريات وحزب البيئة والتنمية في إطار حزب جديد أطلق عليه اسم حزب الأصالة والمعاصرة، وقد حاول الحزب الوطني الديمقراطي من خلال هذا الحكم الطعن في عملية اندماج الأحزاب، وقرار السيد وزير الداخلية الذي اعتبر الحزب الوطني الديمقراطي منحلاً بمقتضى اندماجه في حزب آخر، وقد أسس هذا الأخير طلبه على أن عملية التأسيس لم تتم وفق المبادئ والأعراف الديمقراطية، وخاصة عملية تكوين المكتب السياسي المسير الذي فوجئ به و تكوينه بدون علمه و وجاء في الحكم المذكور.

« إن اندماج الأحزاب السياسية واستقاء الشروط القانونية المتعلقة بالاندماج وصدر قرار الاندماج عن الجهاز المؤهل داخل الحزب والتصريح به لوزارة الداخلية داخل الأجل بعد توقيع ممثلي الأحزاب وإرفاقه بالوثائق المطلوبة وحيث بالنظر إلى ما ذكر، يكون اندماج الطاعن رفقة الأحزاب الأخرى في إطار حزب جديد تحت اسم الأصالة والمعاصرة قد تم وفقاً للصورة المقررة قانون، وأنتج أثره القانوني.

وحيث إن أول أثر قانوني ينتج عن اندماج الأحزاب هو حلها بحكم القانون حسب مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 41 لتكون جسم حزبي واحد، وهو أثر قرره المشرع مباشرة دونما حاجة إلى تدخل إرادة أخرى، كما أنه يختلف عن الحل المنصوص عليه في المادة 35 من النظام الأساسي للحزب الطاعن باعتبار أن هذا الأخير يدخل في إطار التصرفات الإدارية للحزب متى كان قائماً، في حين أن الحل المنصوص عليه في المادة 41 من قانون الأحزاب ليس سوى أثر قانوني للاندماج الإداري.

وحيث من جهة أخرى فطالما أن الاندماج يؤدي إلى الحل، فإن إمكانية الانسحاب تتعدم لفقدان الشخصية القانونية التي تؤدي إلى إعدام الإرادة، على عكس

المادة 7 من القانون 29.11 إذا كانت شروط وإجراءات تأسيس الحزب غير مطابقة لأحكام هذا القانون التنظيمي فإن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تقدم طلباً أمام المحكمة الإدارية بالرباط من أجل رفض التصريح بتأسيس الحزب.

الاتحادات التي تبقى إمكانية الانسجام منها قائمة في إطار مقتضيات المادة 45 من قانون الأحزاب.

وحيث يتحقق اندماج الطاعن رفقة الأحزاب الأخرى في إطار الحزب الجديد المسمى الأصالة والمعاصرة، يكون قد انحل بقوة القانون، مما يجعل قرار الإدارة بتفسيرها للمقتضيات المتعلقة باندماج الأحزاب و الذي خلصت فيه إلى أنها تنطبق على الحزب المذكور و هو تفسير موافق لمنطوق وروح تلك المقتضيات، الشيء الذي يبقى معه القرار مشروعاً، ويتعين رفض طلب إلغائه¹.

إن وقوف القاضي الإداري بالتصدي لمجموعة من الممارسات السلبية المتعلقة بالمشهد الحزبي، ينعكس على المستوى الترابي من خلال إرساء دعائم الثقة في الناخبين ويساعد على تحديد توجهات المنتخبين في اختبار البرامج الحزبية القوية، من خلال بث الثقة في نفوسهم، وجعل هذه الأحزاب مستجيبة لأمال وتطلعات أكبر فئة من المجتمع، بعيداً عن كل إقصاء فكري أو لغوي أو عرقي، كما أن القاضي الإداري يساعد على فرض احترام القانون وإرادة الناخبين وانتشار الوعي السياسي، من خلال سلامة الإطار المؤسساتي الذي يمارس داخله العمل السياسي محلياً ووطنياً.

إلا أننا نعتقد بأن هذا القانون يحتاج إلى بعض المرونة والانفتاح فوقوقنا على مجموعة من الأحكام والقرارات التي تهم هذا المجال كون لدينا قناعة مفادها بأنه على المشرع التدخل لإضفاء نوع من المرونة بالنسبة للمرحلة الإدارية من طلب التأسيس المقدم لوزارة الداخلية حتى لا تتم الإحالة على القضاء الإداري (المحكمة الإدارية بالرباط) طلبات لرفض تأسيس أحزاب على أسس بسيطة كعدم الإشارة لمقر الحزب أو عنوانه أو نسيان بعض التوقعات أو عناوين المنخرطين أو تحديد مهنتهم أو تحديد صورة لرمز الحزب حيث أننا نعتقد بأنه بإمكان وزارة الداخلية أن تطلب تصحيح الوضع أو الاغفالات دون الإحالة على القضاء بمقتضى بعض الأسباب البسيطة التي نعتقد أن الإدارة لن تستفيد إلا بتأخير الحزب عن التأسيس إلى إشعار آخر ويمكن أن نشير في هذا الإطار إلى النقاشات الحادة التي أثارها الحكم المتعلق بحزب الأمة بسبب بساطة الأسس التي تم رفض تأسيس الحزب بمقتضاها كعدم الإشارة إلى الجهة المسؤولة عن

¹ - حكم إدارية الرباط، عدد 1964 المؤرخ في 2008/12/18، ملف عدد 08/356 غ حكم منشور في كتاب محمد الزهر: الحريات العامة في القضاء المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، لسنة 2012 ص ص 106-111.

توقيع قرار الاندماج أو الاتحاد وعدم التتصيص على المبادئ المرتبطة بالتركية وترشيح الأعضاء للانتخابات¹ إلا أننا في نفس الوقت نعتقد بأن المشهد السياسي المغربي يحتاج إلى أحزاب قوية ولها قواعد شعبية متينة وليست أحزاب تكرر للبلقنة والإضعاف وتقريخ كائنات حزبية على أسس وطموحات شخصية وحسابات ضيقة فتأسيس الحزب السياسي حق مكفول لكنني أعتقد بأنه من الضروري أن تكون له أهداف عامة تخدم الوطن والمشهد السياسي أكثر مما تخدم الأشخاص.

كانت هذه أهم الحالات و المجالات التي ارتأينا أن تدخل القاضي الإداري بالبحث فيها، سينعكس بالإيجاب على المناخ السياسي على المستوى الترابي، فتدخل القاضي الإداري لحماية العمليات الانتخابية بهدف إحاطة اختيار الفاعل السياسي على المستوى الترابي، بضمانات الشفافية و النزاهة و المساواة والمشروعية، من شأنه أن ينتج تدبيراً إدارياً معبراً بشكل حقيقي عن إرادة و تطلعات الساكنة و في جو سياسي يعمه الوضوح و الشفافية ، كما أن تنظيمه لعلاقات جهاز السلطة بالإدارة المنتخبة ،من شأنه كذلك أن يخلق ذلك التوازن السياسي المأمول بين الجهازين المعنيين بخلق و رعاية مقومات التنمية و الحكامة على المختلف المستويات الترابية، إن كل ما سبق ذكره يدفعنا للتساؤل حول طبيعة المجالات الإدارية التي يمكن للقاضي الإداري أن ينبري لتكريس مبادئ الحكامة على مستواها، وما مدى نجاعة هذا التدخل؟ ذلك ما سنتطرق إليه بالتحليل من خلال المحاور الموالية.

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط ، عدد 4736 بتاريخ 29 نوفمبر 2012 للمزيد من التفاصيل حول ما أثير من انتقادات لهذا القرار، راجع تعليق د حميد أبكريم: على قرار محكمة الاستئناف الإدارية في قضية تأسيس حزب الأمة منشور على الرابط الإلكتروني التالي: WWW.MAROCDOIT

الفصل الثانى : دور القضاء الإداري فى تكريس الحقامة الإدارية من خلال البت فى مشروعية النشاط الإداري على المستوى الترابي

يعتبر التنظيم الإداري الحالي، من أهم أشكال التدبير التي وصل إليها الفكر الإداري الترابي الديمقراطي، فإلى جانب الإدارة المركزية التي تدير دواليب الحياة العامة للنظام السياسي هناك إدارة ترابية محلية، تم خلقها لحل المشاكل المحلية التي تتطلب سرعة ودقة في التشخيص، وفعالية ونجاعة في التدبير، المقرون بإشراك الساكنة في تحديد الخطوط العريضة للتوجهات المستقبلية، بهدف ديمقراطية الحياة الإدارية على المستوى الترابي¹، وتتكون الإدارة الترابية من أجهزة منتخبة (الجهات والجماعات الترابية الأخرى)²، ذات شخصية معنوية اعتبارية خاضعة للقانون، وتعمل على تدبير الشؤون الترابية بكيفية ديمقراطية وفق ما تتمتع به من اختصاصات ذاتية ومنقولة، وأخرى مشتركة مع الدولة، بمقتضى السلطة التنظيمية التي تتوفر عليها، يقابل هذه الأجهزة المنتخبة جهاز معين ينتمي لجهاز السلطة، والمقصود بها : الإدارة ذات الطابع العام التي تتولى تقديم عدد من الخدمات لفائدة السكان، وخول إليها القانون عددا من المهام المرتبطة بالصلاحيات التقليدية للدولة كالمحافظة على الأمن العام والمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، وعليه يمكننا أن نميز مفهوم الإدارة الترابية في إطار مدلولين: مدلول محلي أو ترابي يتجلى في مجموع الوحدات الإدارية، التي تشكل الشبكة الترابية التي تعتمد عليها الدولة للوصول إلى السكان وإدارة المجتمع. (جهاز السلطة) وتتألف هذه الشبكة من وحدة إدارية أساسية ذات صبغة شمولية وتركيبية تتمثل في الولاية و العمالة، وتتمظهر كوحدة إدارية تمثل المصالح المركزية لوزارة الداخلية على المستوى الترابي المحلي وتعمل في إطار تقسيم هيكلي يضم أقسام ومصالح، وتتفرع عنها صنفان من الوحدات : وحدات متخصصة في إدارة المجال القروي وهي الدوائر والقيادات ،

¹– El hadj Toure : Décentralisation et gouvernance locale les effest sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross béthio delta du fleuve Sénégal thèse de doctorat faculté des sciences sociales université Laval Québec 2009 p 29

² – أنظر الفصل 135 وما بعده من الباب التاسع من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وأخرى معنية بتسيير المجال الحضري وتتشكل من الباشويات (رؤساء المنطقة الحضرية) وقياد بالمقاطعات¹.

أما المدلول الثاني فيتعلق بوحدة إدارية منتخبة تتشكل من مجالس الجهات والعمالات والأقاليم و الجماعات، تنفرد عن هذه المجالس صنفين من الوحدات الإدارية، الأولى تتعلق بالمجالس التقريرية وتتكون من الرئيس و نوابه و باقي الأعضاء، تعمل بشكل دوري مرتبط بدورات حدد القانون معالمها، أما الوحدات الثانية فهي وحدات إدارية صرفة تتواجد داخل مقر الجماعات الترابية وتتكون من موظفين تابعين لميزانية المجالس المذكورة يشتغلون في إطارها بأقسام و مصالح كذلك.

لقد أصبحت الرؤية أو المقاربة الجديدة في ميدان التدبير الترابي في معظم دول العالم، تولي أهمية قصوى للقيم الرفيعة والمبادئ المثلى، وعلى رأسها الشفافية و النزاهة والمساواة، كما أن ضرورة اشتغال و سير دواليب أي إدارة يتطلب التشبع بمبادئ دولة الحق والقانون، التي تعتبر شرطا أوليا ورهانا أساسيا للفعالية والكفاءة والمسؤولية والجودة، إن منطلق الحكامة الإدارية، يظل في الأساس منطلقا أخلاقيا، يتسم إجمالا بغياب مظاهر الغش والرشوة، وكل تجليات الفساد وخرق القانون²، ولذلك يقف القاضي الإداري من خلال اختصاصاته، لتكريس هذه المبادئ والأفكار عن طريق ما يصدر عنه من أحكام وقرارات تهم نزاعات التدبير الإداري، ويمكن تلخيص دور القاضي الإداري في هذا المجال في الحسم في تدابير الضبط الإداري الممارس من طرف الإدارة للحد من نشاط معين أو تقييد حرية معينة، في إطار النظام العام و الأخلاقيات الإدارية³، وتجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية قد أسندت للقاضي الإداري مهمة جديدة تتمثل في تنظيم وضبط العلاقة بين أجهزة الإدارة الترابية خاصة بعد تحول دور جهاز السلطة الترابية من سلطة وصاية إلى سلطة مراقبة إدارية تحيل على القضاء الإداري مجموعة من الحالات التي نصت عليها هذه القوانين ويمكن إجمالها في المجالات المذكورة بالجدول التالي .

¹ - مصطفى الوردي الإدارة الترابية والتنمية المحلية مقال منشور بموقع هبة بريس يوم 06 / 09 / 2010 تمت الزيارة على الساعة 13H30

² - Emmanuel Okomba : « La gouvernance. Une affaire de société: Analyse mythométrique de la performance » (L' Harmattan 2010) P 31

³ - حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، م م إ م ت العدد 80 سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية، مرجع سابق ص 330

المجالات المتعلقة بمنازعات الجهات والجماعات الترابية الأخرى	النصوص القانونية المنظمة لهذه المجالات
* معاينة حالة انقطاع رئيس المجلس عن أداء مهامه	- المادة 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 21 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* الطعون المتعلقة بانتخاب أجهزة المجالس الترابية	- المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 32 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 31 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* التعرضات المتعلقة بالنقط المدرجة بجدول أعمال المجالس الترابية و التي لا تدخل في اختصاصاتها	- المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* تجريد كل عضو من أعضاء المجلس الترابي من عضويته في حالة ما لو قام بتغيير انتمائه السياسي الذي حصل على الانتداب باسمه	- المادة 54 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 51 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* الاختصاص بعزل الرئيس و نوابه و أعضاء المجلس الترابي - البث في طلبات بطلان مداوالات المجالس - إيقاف قرارات و مقررات التي تشوبها عيوب المشروعية - الاختصاص بالبث في طلبات حل المجلس الترابي	- المواد 66-67-68-69-71-76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المواد 64-65-66-67-69-73-74 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المواد 63-64-68-72-73-70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* الاختصاص بالبث في حلول العامل أو الوالي محل رئيس المجلس الترابي الذي رفض القيام بمهام من شأن التخلي عنها إلحاق ضرر بالسير العادي للمجلس	- المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* البث في النزاعات المتعلقة بمراقبة الوالي أو العامل لشرعية قرارات رؤساء الجماعات الترابية أو مقررات المجالس الترابية	- المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 106 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* البث في تعرض الوالي أو العامل على النظام الداخلي للمجالس الترابية و المقررات التي تشوبها عيوب المشروعية و التي لا تدخل في اختصاصاتها	- المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* الاختصاص بالبث في طلب حلول الوالي أو العامل محل رئيس الجماعة الترابية التي امتنع رئيسها عن الأمر بصرف نفقة وجب تسديدها	- المادة 211 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 - المادة 198 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14
* الإشارة إلى مساطر التقاضي أمام القضاء الإداري	- المواد 237 إلى 242 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المواد 207 إلى 212 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و

الأقاليم رقم 112.14 - المواد من 280 إلى 284 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	
ضد الجهات - دعوى الإلغاء المادة 239 - دعوى القضاء الشامل المادة 241 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ضد العمالات و الأقاليم - دعوى الإلغاء المادة 209 - دعوى القضاء الشامل المادة 211 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14 ضد الجماعات - دعوى الإلغاء المادة 265 - دعوى القضاء الشامل المادة 267 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	* تسليم الوصل لرفع دعوى قضائية * متابعة رؤساء الجماعات الترابية الذين لم يحرصوا على تحصيل ديون هذه الجماعات الترابية تحت طائلة العزل في حالة تبوث أي تقصير أو تماطل من طرفهم
- المادة 248 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 - المادة 218 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14 - المادة 274 من مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14	* إحالة تقرير هيئة التدقيق إلى القضاء

كانت هذه أهم مجالات تدخل القاضي الإداري لتنظيم علاقة ممثلي جهاز السلطة بممثلي الإدارة الترابية المنتخبة و التي تمت الإشارة إليها بإسهاب في المحور السابق المتعلق بدور القاضي الإداري في إرساء التوازنات السياسية من خلال تنظيم علاقة الإدارة الترابية المنتخبة بالإدارة الترابية المعينة إلا أن علاقة الجهازين بالغير من المرتفقين و الموظفين التابعين لهم، كانت تثير العديد من المنازعات، التي همت بشكل كبير مجال الشرطة الإدارية، و منازعات تسوية الوضعية المالية والإدارية للموظفين التابعين للإدارات الترابية، ذلك ما سنتطرق له من خلال محاور المبحثين التاليين على اعتبار هذين المجالين، من أهم المواضيع والأكثر إحالة على القضاء، والأقوى تأثيراً على التدبير الإداري على المستوى الترابي.

المبحث الأول: القضاء الإداري بين تأييد و إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة

بالشرطة الإدارية

تعتبر المنازعات المتعلقة بالتعمير وممارسة بعض المهن و الأنشطة، من أكثر القضايا المعروضة على القضاء بمناسبة ممارسة أجهزة الإدارات الترابية لاختصاصاتها المتعلقة بالشرطة الإدارية، خاصة و أن لهذه المجالات أبعاد اقتصادية واجتماعية ومرتبطة بالصحة والسكينة والأمن والنظام العام، على مستوى الجماعات الترابية، و يتأرجح موقف القضاء الإداري في هذا الإطار بين تأييد القرارات المتخذة سواء من

السلطة المعينة أو المنتخبة إذا كانت متخذة في إطار المشروعية ، أو إلغائها إذا كانت مشوبة بأحد عيوب المشروعية أو التعويض عن الاعتداءات المادية التي قد تحدث بمناسبة ممارستها لهذا الاختصاص، ويقصد بالشرطة الإدارية مجموعة الأنشطة الإدارية التي تمكن من اتخاذ مختلف الإجراءات التنظيمية و الفردية، من أجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام ، الطمأنينة والصحة العامة¹، عن طريق تدابير، الإذن أو المنع أو الترخيص في ميادين تهم الوقاية الصحية و النظافة والسكينة والسلامة، ويمارس هذه المهام كل من رؤساء مجالس الجماعات، استنادا على مقتضيات المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14, 113 المتعلق بالجماعات، كما يمارس مهام الشرطة الإدارية عمال العمالات والأقاليم أو من ينوب عنهم بمقتضى المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14, 113 المتعلق بالجماعات أيضا ، وقد حددت المادتان المذكورتان أعلاه المجالات التي يختص بها كل واحد من الجهازين²، وقد عرضت على القضاء الإداري العديد من القضايا التي أكد من خلال البث فيها ، على اختصاص كل من رئيس المجلس الجماعي و عمال العمالات في ممارسة مهام الشرطة الإدارية، نذكر منها حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف عدد 49\7112\ 2014 حكم رقم 683 بتاريخ 12 \ 03\ 2014 قضية السيد حسن الزتوني ضد شركة برك باركينغ ، وجاء فيها "يمارس رئيس المجلس الجماعي اختصاصات الشرطة الإدارية بواسطة تدابير الإذن و المنع و الأمر " 3 ، كما صدر عن إدارية أكادير حكم رقم 17\2007 في الملف عدد 098_2006 غ بتاريخ 01\03\2007 في قضية السيد اتجار مبارك ضد المجلس الجماعي لأكادير و عامل عمالة أكادير، حيث أكدت هذه الأخيرة على أحقية العامل في ممارسة مهام الشرطة الإدارية في مجال التعمير، وجاء في الحكم " إذا كان يحق للعامل الأمر بهدم بناء مخالف للقانون طبقا

¹ - عبد القادر باينة :أشكال النشاط الإداري، منشورات زاوية الفن و الثقافة مطبعة المعارف الجديدة الرباط سنة 2006 ص27.

² - للمزيد من التفاصيل بخصوص مجال ممارسة الشرطة الإدارية لكل من رؤساء مجالس الجماعات و عمال العمالات والأقاليم يرجى مراجعة المواد من 100 و 110 و 111 من القانون التنظيمي رقم 14, 113 المتعلق بالجماعات كما تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض النصوص الأخرى تشير إلى هذا الاختصاص المشترك بين جهاز السلطة و رؤساء المجالس الجماعية القانون المتعلق بالتجزئات و قانون التعمير

³ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء ، في الملف عدد 49\7112\ 2014 حكم رقم 683 بتاريخ 12 \ 03\ 2014 قضية السيد حسن الزتوني ضد شركة برك باركينغ حكم غير منشور

المادة 63 من قانون التعمير، فإن هذه الممارسة مشروطة بوجود مخالفة للضوابط التعميرية¹.

إن تحليل مقتضيات هذا الجزء المتعلق بدور القاضي الإداري في تكريس الحكامة الإدارية على المستوى الترابي من خلال مراقبة القضاء لمشروعية القرارات و الأنشطة التي تسير من خلالها الإدارة الترابية بشقيها المنتخبة و المعينة هذا المجال، وضعنا أمام إشكالية تعدد و كثرة المجالات و الفروع التي يتم فيها ممارسة الضبط الإداري، ولذلك ارتأينا أن نركز على أهم مجالات المنازعات المعروضة على القضاء الإداري و التي نعتقد أن المنازعات المتعلقة بالتعمير (المطلب الأول) والترخيص لممارسة بعض المهن و الأنشطة (المطلب الثاني) من أهم هذه المجالات و أكثرها تداولاً أمام القضاء بهذا الشأن، لذلك سنتطرق من خلال المحاور الموالية لدور القاضي الإداري في تكريس الحكامة الإدارية على المستوى الترابي من خلال البث في هذه المنازعات.

المطلب الأول: دور القاضي الإداري في فرض حكمة التدبير الإداري لقطاع

التعمير من طرف الإدارة الترابية

إن تدخل القضاء الإداري في مراقبة مشروعية تدخل الإدارة الترابية في تدبير قطاع التعمير، و فرض مبادئ الحكامة في تسيير و تنظيم هذا القطاع، يخول للقاضي الإداري بسط رقابته على كل من القضايا المتعلقة بالتراخيص المتعلقة بمجال التعمير وقرارات وقف الأشغال و الهدم ومرسوم المصادقة على تصميم التهيئة ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة و اتفاقات التعمير.

الفرع الأول: المنازعات المتعلقة برخص التعمير

تعتبر كل من منازعات رخص التجزئة ورخص البناء من أهم المنازعات المتعلقة بتدبير قطاع التعمير على المستوى الترابي كما أن لتدخل القاضي الإداري دور كبير في ضبط هذا المجال الحيوي اقتصادياً و اجتماعياً.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكاير ، رقم 17\2007 في الملف عدد 2006_098 غ بتاريخ 01\03\2007 قضية السيد اتجار مبارك ضد المجلس الجماعي لأكاير وعامل عمالة أكاير حكم غير منشور

الفقرة الأولى منازعات رخص التجزئة

لعل أغلب المنازعات المتعلقة بالتجزئات والتي عرضت أمام القضاء الإداري تلك التي تهم بشكل أساسي رفض الترخيص بإحداث التجزئة (أولا) أو سحبها (ثانيا). وتجدر الإشارة بداية إلى أن المادة الثالثة من قانون 25-90 المتعلقة بالإذن بإحداث التجزئات تعطي هذا الاختصاص لكل من رئيس المجلس الجماعي المعني سواء كان حضريا أو قرويا، أما إذا كان العقار المراد تجزئته يوجد في جماعتين أو عدة جماعات، يسلم الإذن وزير الداخلية أو الوالي أو العامل المعني الذي يفوض إليه مباشرة ذلك بعد استطلاع رأي رؤساء مجالس الجماعات الحضرية والقروية المعنية¹.

أولا- قرار رفض الترخيص بإحداث التجزئة:

إن إحداث التجزئات يحتاج إلى ترخيص قد لا يستجاب له أحيانا إما صراحة أو ضمنا.

1-الرفض الصريح لطلب الترخيص بإحداث التجزئة

بالرجوع إلى القانون 25.90، نجد أن المشرع المغربي قد منح سلطات واسعة للإدارة في اتخاذها لقرارات قبول أو رفض التراخيص بإحداث التجزئات العقارية، وإذا كان قرار منح رخصة التجزئة يعتمد على مسطرة معينة وشروطا ووثائق خاصة²، فإن قرار رفض الترخيص يجب أن يكون معللا وقانونيا.

وفي غياب نص عام ملزم بالتعليل كانت الإدارة لا تلتزم عادة بإجراء التعليل، وهذا ما دفع المشرع المغربي إلى إصدار القانون رقم 03.01³، المتعلق بالتزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، وذلك بالإفصاح كتابة وفي صلب القرار عن الأسباب القانونية والواقعية التي أدت إلى اتخاذه.

¹ - الحاج شكر: آفاق قضاء الالغاء في مجال التعمير، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية . سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 47 سنة 2004، ص: 240 ..

² - أنظر كل من المادة 5 و6 من قانون 25.90.

³ - الظهير الشريف رقم 1\01\2002 الصادر في 12 جمادى الأولى 1423 (23 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03\01 بشأن التزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 5029 بتاريخ 12 غشت 2002، ص. 2252.

فإجبارية تعليل قرار الرفض تجعل الإدارة مضطرة إلى الإفصاح عن وجهة نظرها الحقيقية والتعبير عنها كتابة في وثيقة رسمية وهذا الإجراء يمكن القاضي والمتقاضي من الاطلاع على الاعتبارات التي تحكمت في صياغة القرار الإداري. وهذا ما أقره المشرع في المادة 7 من قانون 25.90 التي نصت على أنه: "يجب أن يكون رفض الإذن في القيام بالتجزئة معللا بالأسباب التي تبرره".

ومن الأحكام التي صدرت بشأن الطعن في هذا النوع من القرارات نعرض لحكم صادر عن إدارية فاس بين السيدين عبد السلام بن محمد الدباح والموكي عبد المالك وبين رئيس المجلس البلدي لجماعة فاس المدينة والوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق، وقد تقدم المدعيان بطلب إلى المحكمة الإدارية المذكورة بقصد إلغاء قرار رئيس المجلس البلدي والقاضي برفض الترخيص لتجزئتهما، باعتبار أن هذا القرار مشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة، بعلّة أن الأرض المراد تجزئتها قد تم نزع ملكيتها ضمن أراضي أخرى لفائدة الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق قصد إحداث تجزئة كذلك ذات منفعة عامة.

وعلى إثر ذلك قضت إدارية فاس برفض طلب المدعين على أساس أن الوقائع التي بني عليها قرار رئيس المجلس البلدي وهي نشر مقرر الإعلان عن المنفعة العامة والتخلي في الجريدة الرسمية كانت موجودة في تاريخ اتخاذ القرار المطعون فيه¹. وفي هذا الصدد قضت إدارية فاس²، بين المراني محمد بن الهادي ومن معه ضد والي جهة تازة الحسيمة تاونات وعامل إقليم الحسيمة، برفض الطلب بناء على التعليل التالي: "حيث يهدف طلب المدعين إلى الحكم بإلغاء القرار عدد 6253 الصادر بتاريخ 2004/06/24 عن اللجنة الجهوية المنعقدة برئاسة والي جهة تازة الحسيمة تاونات مع ما يترتب على ذلك قانونا.

" وحيث إن المدعين قدموا طلبهم من أجل تمكينهم من الموافقة المبدئية على تجزئة عقاريهما إلى السيد والي الجهة بتاريخ 2004/1/6 حسب نسخة الطلب المضافة للملف أي خلال الإثني عشر شهرا التالية لاختتام البحث العلني، مما يعنيه ذلك من

¹ - حكم إدارية فاس، عدد 69 بتاريخ 3 أبريل 1996 ملف رقم 82 غ 96 أورده الحاج شكر: في مقاله "آفاق قضاء الإلغاء في مجال التعمير"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2004/47، ص. 241.

² - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 718 بتاريخ 2005/11/22، ملف رقم 310 ع 2004 غير منشور.

كون هذا الطلب قد عرض على اللجنة الجهوية المشار إليها، في وقت كانت فيه أحكام مشروع تصميم التهيئة لازالت لازمة التطبيق، وبالتالي فمادام أن اللجنة الجهوية برئاسة السيد والي الجهة عند بثها في الطلب المذكور قد قررت عدم الموافقة عليه لكون الوعاء العقاري لمشروع التجزئة مخصص خلال تقديم الطلب وفي ظل سريان مشروع تصميم التهيئة لمدينة تازة لإحداث مؤسسة تعليمية فإنها تكون قد طبقت مقتضيات المادة 27 من قانون التعمير 90-12 تطبيقاً سليماً خاصة وأن التخصيص لعقاري المدعين كمرفق عمومي حسب مشروع تصميم التهيئة يحول دون تطبيق الاستثناء من قانون التعمير المنصوص عليه بالدورية¹ المشار إليها. وبذلك فإن القرار المطعون فيه يكون صادف القانون في صحيحه بالنظر للظرف الزمني الذي قدم فيه المدعون طلبهم المذكور بصرف النظر عن مسألة نشر النص القاضي بالمصادقة على مشروع تصميم التهيئة داخل أجل الإثني عشر شهراً من تاريخ اختتام البحث العلني عن المنافع والمضار من عدمه².

2- الرفض الضمني بإحداث تجزئة

ومن بين الاجتهادات القضائية في الرفض الضمني حكم إدارية الرباط بين السيد عبد الرزاق الح يحي ومن معه ضد رئيس المجلس البلدي لجماعة اليوسفية بالرباط، حيث قضت بعدم قبول الطلب شكلاً بناء على التعليل التالي:

"إن سكوت رئيس المجلس البلدي عن الجواب على طلب رخصة التجزئة العقارية لا يعتبر رفضاً وإنما يعتبر قبولا ضمناً طبقاً لمقتضيات المادة الثامنة من ظهير 1992/6/17 بشأن التجزئات العقارية والمجموعات السكنية، لذا فليست للطاعنين أية

¹ - الدورية المشتركة بين وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالإسكان والتعمير، عدد 3020/27 الصادرة بتاريخ 2003/3/4 ، تخول للجنة الجهوية المحدثة بمقتضاها برئاسة السيد والي الجهة، إمكانية اتخاذ قرار بتحويل الغاية المخصصة لها العقارات في مشروع تصميم التهيئة، في إطار الاستثناء من مجال التعمير.

² - تنص المادة 27 من قانون 90-12: "ابتداء من تاريخ اختتام البحث العلني المشار إليه في المادة 25 أعلاه وإلى حين صدور النص القاضي بالمصادقة على مشروع تصميم التهيئة لا يجوز الإذن في أي عمل من أعمال البناء والغرس وإحداث تجزئات أو مجموعات سكنية إذا كان يخالف أحكام هذا المشروع.

وينتهي العمل ابتداء من نفس التاريخ بأحكام تصميم التهيئة أو التطبيق الذي يكون إذاك ساري المفعول. بيد أنه إذا لم يتم نشر النص المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة خلال أجل اثني عشر شهراً يبتدئ من تاريخ اختتام البحث العلني المتعلق به فإن أحكام المشروع تصير غير لازمة التطبيق.

مصلحة في إقامة الدعوى الرامية إلى إلغاء القرار الضمني القاضي بالموافقة على إقامة التجزئة¹.

وفي حكم آخر صادر عن نفس المحكمة جاء فيه²:

"وحيث إنه فيما يخص تعليل الإدارة لقرارها وكذا لمنعها تنفيذ أعمال المشروع، فقد جاء مخالفا للقانون ذلك أن الطاعن استمد الإذن في تنفيذ المشروع من مقتضيات الفصل 8 من ظهير 17\06\1992 الذي ينص على أن سكوت الإدارة يعتبر بمثابة الإذن في القيام بالتجزئة عند انصرام أجل ثلاثة أشهر من تقديم طلب الإذن بإحداثها، فالإدارة توصلت بطلب المدعي بتاريخ 04\06\1993 ولا يوجد بالملف ما يثبت جوابها على هذا الطلب داخل أجل ثلاثة أشهر مما يكون معه قرار الرفض الصادر بتاريخ 25\05\1994 قد جاء خارج الأجل القانوني وغير ذي مفعول".

وفي حكم مماثل صادر عن إدارية فاس، اعتبرت فيه أن رفض تحديد الرسوم الواجبة على قرار الترخيص الضمني بإحداث التجزئة، ومنازعة الإدارة بوجود هذا الترخيص، يعتبر قرارا إداريا مؤثرا، وبالمقابل فإن عدم جواب الإدارة على طلب الترخيص رغم مرور المدة القانونية لا يترتب عنه ترخيص ضمني في حالة ما إذا كان الطلب غير مطابق لوثائق التعمير³.

ثانيا - قرار سحب الترخيص بإحداث تجزئة عقارية

لقد قضت إدارية مراكش⁴، برفض طلب إلغاء القرار الصادر عن عامل إقليم الصويرة والقاضي بسحب قرار رئيس المجلس الحضري للصويرة بمنح الرخصة رقم 19 مكرر/ق ت المؤرخة في 03\04\2008 المتعلقة بالتسليم المؤقت لتجزئة المنزه، وذلك لعدم استناد الطلب على أساس قانوني سليم وذلك بناء على الحيثيات التالية:

¹ - حكم إدارية الرباط، عدد 172 بتاريخ 1995\6\8 ملف رقم 94\147 غ. (حكم غير منشور).

² - حكم إدارية الرباط عدد 71 بتاريخ 1995\02\23 في الملف رقم 94\90 غ (حكم غير منشور).

³ - حكم إدارية فاس عدد 2000\887 بتاريخ 5 دجنبر 2000، ملف إداري رقم 2000\50 غ أورده حاتم الرحاوي: "منازعات رخص البناء"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، السنة الجامعية 2002/2003، ص. 100.

⁴ - حكم إدارية مراكش رقم 29 بتاريخ 24 فبراير 2009، ملفان مضمومان رقم 2008\3\123 و 2008\3\93 (حكم غير منشور).

"حيث نفت الطاعنة على قرار السحب الصادر عن المطلوب في الطعن خرقه لمقتضيات الفصل 26 من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات الذي ينص على أنه: (إذا لم يرق صاحب المشروع بعد تبليغه بمؤاخذات اللجنة المختصة بالتسلم المؤقت لأشغال التجهيز بتسوية الوضعية القائمة أو إزالة بعض المنشآت أو إنجاز أشغال تكميلية يكون للسلطة المحلية أن تقوم تلقائياً على نفقة مالك الأرض بهدم المنشآت المقامة بصورة غير قانونية أو بإنجاز الأشغال اللازمة).

لكن حيث إنه باستقرار المقتضيات القانونية المستدل بها من لدن الطاعنة، يتضح أن قيام السلطة المحلية بإنجاز الأشغال الضرورية وفق ملاحظات لجنة التسليم المؤقت على نفقة مالك الأرض، إنما أورده المشرع بصيغة الجوار، ويظل بالتالي اختيارياً وغير ملزم للسلطة المحلية مما يكون معه الفرع الأول من الوسيلة المثارة غير مؤسس قانوناً يتعين عدم الالتفات إليه.

وحيث إنه بالنسبة للفرع الثاني من وسيلة الطعن والمرتكز على مخالفة القرار المطعون فيه لمقتضيات المادة 55 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، فإن استئناف الطاعنة على تلك المقتضيات للقول بأن شهادة المطابقة الممنوحة لها من لدن المهندس المكلف بالمشروع، تعتبر وحدها كفيلاً بإثبات مطابقتها للتصاميم والضوابط المعمارية لا يمكن الاعتداد به لتفويض المؤاخذات المضمنة في محضر لجنة التسليم المؤقت بالنظر إلى كون المشروع موضوع النزاع يعتبر تجزئة عقارية وتطبق عليه بالتالي مقتضيات القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات على مستوى إنجاز أشغال التجزئة قبل أن تطبق عليه مقتضيات المادة 55 المستدل بها بعد حصول التسليم المؤقت والنهائي، وهو التسليم الذي لم يثبت حصوله في نازلة الحال مما تكون معه شهادة المطابقة المحتج بها غير كافية لإضفاء الصبغة القانونية على الأشغال المنجزة في إطار عملية الراحة التي تبقى معيبة بالنظر إلى المؤاخذات المثارة من طرف اللجنة المكلفة بالتسليم المؤقت، وهو الشيء الذي يبرر استبعاد ما تمسكت به الطاعنة بهذا الصدد.

وحيث إنه تبعا لكل ما سلف توضيحه يكون الطعن الحالي غير مستند على أساس قانوني سليم مما يتعين معه تبعا لذلك الحكم برفضه".

وتجدر الإشارة إلى أن سحب الرخصة يبقى مجاله دائما مفتوحا إذا تبين للمعنيين بالأمر في الإدارة المختصة أن المجزئ قد خالف الإلتزامات التي يتحملها في هذا المجال،¹ أو إذا حصل على رخصة إحداث تجزئة، وهذه الرخصة لم تعزز بحصوله على إذن ضروري من الجهات المختصة الأخرى.

الفقرة الثانية منازعات رخص البناء

سنتطرق إلى المنازعات المثارة في ميدان رخصة البناء في ثلاث نقاط رئيسية: قرارات الترخيص بالبناء (أولا)، وكذا قرارات رفض الترخيص بالبناء (ثانيا)، ثم قرارات سحب الترخيص بالبناء (ثالثا).

أولا- قرارات الترخيص بالبناء

عندما يستجمع طلب رخصة البناء وكافة الشروط المتطلبة قانونا، فإن تسليم رخصة البناء يكون حقا لطالبتها وليس امتيازاً له².

ويحظى رئيس المجلس الجماعي باختصاص كامل في منح هذا النوع من الترخيص في إطار الضبط الإداري، فيما أطلق عليه شرطة التعمير. وقد يتخذ رئيس المجلس الجماعي نوعين من القرارات في هذا الباب، إما قرارات برفض الترخيص، أو قرارات بمنحه ومن ثم كانت هذه القرارات الإدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء لتجاوز السلطة أمام المحاكم الإدارية.

ومن بين الدعاوى المعروضة أمام قضاء الإلغاء في هذا الباب نذكر الحالات

التالية:

1- أحكام تتعلق بالرخصة الصريحة

نستعرض في هذا الشق بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، استعان من خلالها القاضي الإداري المغربي بمقتضيات قانون التعمير لفض نزاعات تتعلق بمجال تطبيق رخصة البناء، وكذا بالحالة التي يتضرر فيها الغير من قرار الترخيص بالبناء. وبخصوص الحالة الأولى، صدر حكم عن إدارية وجدة جاء فيه أن الإذن

¹ - نادية الموج : المنازعات القضائية في مجال التعمير و البناء ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، وحدة العلوم الإدارية، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط ، السنة الجامعية 2011: 2010 ص 198.

² -Abderrahman EL Bakriwi: « Le permis de construire au Maroc », Mémoire de D.E.S en droit public, université de Paris 1974, p.64.

بالبناء في الوسط القروي مطلوب في مناطق معينة ومحددة وفق مقتضيات ظهير 25 يونيو 1960 والمادة 40 من قانون 12.90، وأن البناء خارج المناطق المعينة لا يستدعي إلزامية الحصول على رخصة، معتبرة بذلك أن القرار الصادر عن رئيس المجلس القروي بإيقاف الطاعن عن البناء والحالة أنه لا وجود لأيّة مخالفة قانونية تجيز اتخاذ مثل هذا القرار مما يجعل صدوره مشوباً بالتجاوز في استعمال السلطة ومعرضاً للإلغاء¹.

أما بخصوص الحالة التي يلجأ فيها الغير المتضرر من قرار الترخيص بالبناء إلى الطعن فيه بالإلغاء نورد حكم إدارية الدار البيضاء².

وتتلخص وقائع النازلة أن المدعون الشركة المدنية العقارية البركة ومن معها فوجئوا بالمدعو الصالحي عبد الرحيم يحتل جزءاً من عقاره ويقيم عليها بنايات بدون حق وبعد إجراء معاينة واستجواب تبين أن الجماعة القروية المجاطية قبيلة مديونة قامت بتسليمه رخصة البناء بناء على طلبه فالتمسوا الحكم بإلغاء الترخيص لخرقه مقتضيات المادة 43 من قانون 12.90 وبعد جواب الجماعة المدعى عليها أصدرت المحكمة الإدارية حكماً يقضي بإلغاء الترخيص بالبناء مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية. وقد استأنف رئيس الجماعة القروية الحكم الصادر عن إدارية البيضاء أمام المجلس الأعلى الذي قضى بتأييد الحكم المستأنف ومن حيثيات القرار ما يلي³.

"حيث تعيب الجماعة المستأنفة الحكم المستأنف بخرق القانون، فالمستأنف عليه لم يكاتب سلطة الوصاية، ولم يحصل على الإذن بالتقاضي، وأن الدعوى وجهت مباشرة في مواجهة رئيس الجماعة القروية مما يجعلها غير مقبولة شكلاً، كما أنه بالرجوع إلى شهادة الملكية يتبين أن المستأنف عليه، انتفت عليه حالة الشيع وأصبحت له رسوم عقارية خاصة ولا تسري عليه مقتضيات الفصلين 962 و 963 من قانون الالتزامات والعقود، وأن الاستغلال الذي اشتغل به المرخص له واجبه لا يوجد به أي ضرر كباقي

¹ - حكم إدارية وجدة، رقم 98\121 بتاريخ 1998\6\23 "أشغال اليوميين الدراسيين حول موضوع، التعمير واقع وآفاق"، من تنظيم المحكمة الإدارية بوجدة، يومي 2 و 3 نوفمبر 2001، ص. 299.

² - حكم إدارية الدار البيضاء بتاريخ 2005\6\22 في ملف الإداري عدد 02\486 (حكم غير منشور).

³ - قرار المجلس الأعلى، عدد 4\1\2007\171 المؤرخ في 2007\2\21 ملف إداري عدد 2005\1\4\3106 (غير منشور).

المالكين ولا يتنافى مع طبيعة العقار المرخص والغرض الذي أعد له وهو الفلاحة والتمس إلغاء الحكم المطعون فيه والقول بعدم قبول الدعوى.

لكن حيث إن مقتضيات الفصل 43 من ظهير 1976\9\30 المتعلق بالتنظيم الجماعي الحاملة تاريخ رفع الدعوى الذي هو 2002\9\3 لا تنطبق على دعوى المدعية لأنها دعوى الإلغاء، كما أن قيام حالة الشيع أمر ثابت تاريخ تسليم الرخصة موضوع الإلغاء ولا زالت قائمة بدليل الشهادة العقارية والعقود، فكان بذلك ما انتهى إليه الحكم المستأنف في محله وواجب التأييد".

2- أحكام تتعلق بالرخصة الضمنية

تنص المادة 48 من قانون 12/90 على أنه: "في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها"¹.

ومن الأحكام التي طبقت مقتضيات المادة السالفة الذكر والتي تنص على أنه

في

حالة سكوت رئيس المجلس الجماعي تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها، وفي هذا الإطار نذكر حكم إدارية الرباط² الذي جاء بالحیثیات التالية:

"وحيث إنه بغض النظر عن الترخيص الموقع من طرف النائب الأول (المسحوب من طرف رئيس المجلس) فإن الطاعن كان يتوفر على ترخيص ضمني لبناء الطابق الثالث بعد مرور أجل شهرين من تاريخ وضع طلب الحصول على الرخصة المذكورة طبقاً للمادة 48 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير".

¹ - في فرنسا لا تعتبر الموافقة ضمنية إلا بعد مرور أجل أربعة أشهر على إيداع طلب الترخيص.

-Patrick Gérard « Pratique du droit de l'urbanisme » ; Eyrolles (L.430-4 code de l'urbanisme français) Paris, Novembre 2000, p. 181.

² - حكم إدارية الرباط، عدد 923 بتاريخ 2001\11\23 ملف رقم 01\03 أورده محمد السليمانى: "منازعات التعمير أمام القضاء الإداري"، بحث نهاية التدريس الملحقين القضائيين الفوج 30، السنة القضائية 2002 - 2003، ص. 25.

3-الطعن في القرارات الضمنية لمنح رخص البناء

وفي حكم آخر عن إدارية الدار البيضاء¹، اعتبرت فيه سكوت رئيس المجلس الجماعي المطلوب في الطعن عن إجابة الطاعنة بعد شهرين من تاريخ إيداع الطلب لديه بمثابة ترخيص ضمني بالبناء وليس بمثابة رفض له، ومن حيثيات الحكم ما يلي:

"حيث إن الشق الأول من الطلب يهدف إلى إلغاء القرار الضمني بمنح الرخصة لا برفضه، ذلك أن سكوت رئيس المجلس الجماعي المطلوب في الطعن عن إجابة الطاعنة بعد شهرين من تاريخ إيداع الطلب لديه، يعتبر بمثابة ترخيص ضمني بالبناء إعمالا لمقتضيات المادة 48 من قانون 12/90 المتعلق بالتعمير.

وحيث إنه تبعا لذلك، تكون مصلحة الطاعنة منعدمة في تقديم الطعن الحالي قاضية بذلك بعدم قبول الدعوى".

وفي قرار آخر قضت فيه الاستئنافية الإدارية بالرباط²، بين عبد الحي اليسيني ضد الجماعة الحضرية بفاس بما يلي:

"حيث إن المشرع تكفل بالتسليم الضمني للرخصة طبقا للمادة 48 من قانون التعمير 12/90، فكان على المعني تفعيل هذا المقتضى ولا يراجع القضاء إلا بعد إيقاف أشغاله من الجهة المختصة، وهو الشيء الذي لم يسلكه المستأنف مما تكون دعواه الحالية غير مقبولة، وحيث يتعين تأييد الحكم الابتدائي بهذه العلة"³.

وإذا كانت المحاكم الإدارية تعتبر سكوت رئيس مجلس الجماعة عن طلب الترخيص بالبناء المودع لدى المصالح التابعة إليه منذ فترة تعدت شهرين بكثير لا يعد قرارا بالرفض وإنما قبولاً لذلك الطلب، فقد أصبحت من خلال عدد من الأحكام التي صدرت عنها بعد ذلك تعتبر بأن مرور شهرين عن تقديم طلب البناء لا يعتبر ترخيصا ضمنيا، وإنما لابد أن يكون هذا الطلب قدم مستوفيا لكافة الشروط القانونية والتنظيمية المتطلبة في ميدان التعمير، وذلك لضبط التطورات العمرانية مع ضرورة الامتثال للضوابط التنظيمية للبناء والتعمير لتحقيق تدبير عمراني جيد⁴.

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 35 بتاريخ 2006/01/18، ملف رقم 2005/280 غ (غير منشور).

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية، عدد 875 بتاريخ 2009/5/6، ملف عدد 5/08/251 (غير منشور).

³ - أنظر حكم إدارية فاس، عدد 97/803 بتاريخ 25 يونيو 1997 في ملف رقم 97/12 غ أورده محمد محجوبي: "قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية"، الطبعة الأولى 2006، ص ص 34 - 35.

⁴ - François Priet : « Approfondissement de la décentralisation de l'urbanisme ou recentralisation ? ». Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat, Editions Dalloz, Paris 2001, p. 120.

ثانيا - قرار رفض الترخيص بالبناء

إذا تعلق الأمر بطلب مخالف للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل في إطار قانون التعمير، كان الأمر عاديا أن ترفض الإدارة المعنية طلب الترخيص، إلا أن الأمر ليس كذلك في كل الحالات، بل قد يتحول إلى انحراف في استعمال السلطة أو تجاهل للقانون، لاعتبارات انتخابية أو شخصية، مما يكون معه هذا القرار متسما بالتجاوز في استعمال السلطة.

ومن بين قرارات الرفض التي يمكن أن تكون محل طعن بالإلغاء من قبل ذوي المصلحة، تلك التي تستند الإدارة في تعليلها على أسباب تتعلق بخرق قواعد القانون الخاص، وفي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى¹ أنه: "إذا كانت الطاعنة التي تقدمت بطلب الحصول على رخصة بناء عمارة بالأرض المذكورة، قد أدلت بجميع الوثائق والمستندات الضرورية التي يتطلبها قانون التعمير وأن تمسك الجماعة الحضرية بعدم أحقيتها في الحصول على رخصة للبناء للعلة المذكورة لا يرتكز على أساس، ذلك أن وجود التقييد الاحتياطي أعلاه ليس من شأنه أن يحول بين المالك المسجل على الرسم وبين ممارسة جميع التصرفات بما في ذلك التقويت لحق الملكية فضلا عن طرق الاستغلال التي يراها مناسبة لوضعية عقاره مما سينتج منه أن المقرر المطعون فيه متسم بالشطط في استعمال السلطة ويتحتم إلغاؤه، وكان الأمر يتعلق بقرار رفض منح رخصة البناء للشركة العقارية المالية والسياحية من طرف رئيس الجماعة الحضرية لسيدي بليوط".

كما يمكن أن يتأسس قرار رفض الترخيص بالبناء على عدم توفر الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية في البناء المزمع إقامته.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء برفض طلب الطاعن الرامي إلى إلغاء القرار الإداري الصادر عن رئيس جماعة قروية رفض تسليم رخصة بناء قطعة أرضية بعلة أن الأرض المذكورة من مشتملات توسيع طريق عمومية نص

¹ - قرار محكمة النقض (الغرفة الإدارية)، عدد 803 بتاريخ 25 يونيو 1997، أورده محمد محجوبي: "قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية"، مرجع سابق، ص. 33.

على إحداثها تصميم التهيئة التابع للجماعة، معتبرة أن قرار الرفض المطعون فيه جاء مستندا على أساس قانوني سليم مما يتعين معه رفض طلب الطاعن¹.

كما يمكن لقرارات رفض الترخيص بالبناء أن تتأسس على مراعاة الرخص الأخرى المنصوص عليها في تشريعات خاصة، ومن ذلك مثلا الطعن الذي تقدمت به السيدة إبراهيم ختيمه ضد قرار قائد الموقع العسكري بوجدة القاضي بمنع الطاعة من البناء على الرغم من توفرها على رخصة البناء من رئيس المجلس الجماعي، فاعتبرت المحكمة الإدارية بوجدة أن الترخيص بالبناء لا يحول دون تطبيق الأنظمة والقوانين الخاصة بها، ومنها الظهير الشريف المؤرخ في 1934\8\7 المتعلق بالحرمان الدفاعية، المحدثه حول الأماكن المحصنة والبنائات والمؤسسات العسكرية، وأن ما تم الإدلاء به من تصميم بياني يؤكد على أن القطعة موضوع البناء تحاذي الرسم العقاري للثكنة العسكرية بل توجد عند باب مدخل هذه الثكنة، مما يجعل القرار موضوع الطعن صادرا عن جهة مختصة، وغير مشوب بالتجاوز في استعمال السلطة².

كما يمكن أن ينبني قرار الرفض على أساس غير قانوني، ومن ذلك مثلا الحكم الصادر عن إدارية مكناس بتاريخ 2008\8\27 والذي جاء فيه:

"حيث يرمي الطلب إلى الحكم بإلغاء القرار الإداري الرامي إلى رفض تمكين المدعي من رخصة البناء تخوله حق تسييج بقعته الأرضية.

وحيث أسس الطاعن طعنه الحالي على الشطط في استعمال السلطة لانتفاء المبرر القانوني لرفض طلبه، وأن القرار موضوع الطعن غامض إذ تم تعليقه بأن الملف الخاص بهذه القطعة هو في طريق التسوية دون أي توضيح.

وحيث عللت الإدارة... امتناعها عن منح الطاعن رخصة التسييج كون القطعة المذكورة مخصصة في تصميم التهيئة لإعداد سوق أسبوعي، وبأنها شرعت في اقتناء القطعة بسلوكها لمسطرة نوع الملكية.... وحيث إنه أمام عدم إدلاء الإدارة بالمطلوب منها لتبرر قرار منع التسييج، تكون بذلك قد قيدت حق الملكية دون أي أساس قانوني، ويكون عملها هذا مخالفا للقانون ومآله الإلغاء"¹.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 82 بتاريخ 1998\2\6 ملف رقم 96\964 غ (غير منشور).

² - حكم إدارية وجدة، عدد 96\36 بتاريخ 96\03\13 في الملف رقم 95\10 غ، أورده محمد النجاري، مرجع سابق، ص. 49.

¹ - حكم إدارية مكناس، عدد 3\2008\353 غ، بتاريخ 2008\08\27 ملف رقم 92 \ 2007 / 3 غ (غير منشور).

ثالثا - قرار سحب الترخيص بالبناء

لما كان السحب هو إعدام للقرار الإداري المسحوب بأثر رجعي، اعتبارا من تاريخ صدوره، كان طبيعيا أن تأخذ سلطة السحب بعين الاعتبار الحالات التي لا يكون فيها القرار المسحوب قد ولد حقوقا مكتسبة للغير، وهذا هو الأصل في القرارات غير المشروعة ، خاصة إذا تم تأسيسها على وقائع غير محققة الوجود أو غير قائمة وقت إصدار القرار¹.

وتأسيسا على ذلك، أصبح من المسلمات أنه للقيام بسحب القرارات الإدارية ينبغي أن يتوفر شرطان جوهريان: أن يكون القرار محل السحب قرارا إداريا غير مشروع، وأن يجري السحب خلال الميعاد المقرر قانونا للطعن بالإلغاء. وهكذا قضت إدارية الرباط² ، في قضية محمد عواد وشركائه بإلغاء قرار رئيس المجلس البلدي لسلا بطانة، بناء على التعليل التالي:

"...وحيث إنه ما دام الترخيص ببناء الطابق الثالث قد صدر عن جهة مختصة، كما هو مبين أعلاه، فإن قيام السيد رئيس المجلس البلدي المطلوب في الطعن بسحبه، يجعل سحبه هذا منصبا على قرار مشروع لمطابقته للمقتضيات القانونية، مما يجعل من تصرفه هذا عملا متسما بتجاوز السلطة لعيب مخالفة القانون، ويتعين لذلك التصريح بإلغائه".

نفس الاتجاه سارت عليه إدارية أكادير³ ، في قضية السيد يحياني محمد، وتتلخص وقائع النازلة في كون هذا الأخير تقدم بمقال أمام المحكمة المذكورة، يعرض فيه أنه سبق له الحصول على رخصة البناء بتاريخ 14 ماي 1993، وأنه أنجز مضمون الرخصة المذكورة، وهو عبارة عن سقف خشبي من نوع بيركولا، غير أنه بتاريخ 8 ماي 1996 أصدر رئيس المجلس البلدي لإنزكان قرارا بإلغاء الرخصة بدعوى أن السقف الخشبي المرخص بإقامته يلحق أضرارا بأحد المشتكين، ولذلك اعتبر الطاعن

¹ عبد الحكيم زروق : منازعات التعمير و البناء أمام القضاء الإداري ، سلسلة الشؤون القانونية و المنازعات ، مكتبة دار السلام الرباط، سنة 2017 ص 124.

² - حكم إدارية الرباط، عدد 923 بتاريخ 2001\11\23، ملف رقم 01\33 غ أورده محمد محجوبي: مرجع سابق، ص. 39.

³ - حكم إدارية أكادير عدد 97\50 بتاريخ 97\12\11 في الملف رقم 96\42 غ أورده محمد النجاري: "دور القضاء في تفعيل قوانين التعمير"، مجلة المعيار عدد 36، دجنبر 2006، ص 50.

أن قرار المجلس البلدي القاضي بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، يعتبر تجاوزا لاختصاصه وشططا في استعمال السلطة، ملتصا بإلغاءه. وقد قضت المحكمة بإلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس على اعتبار أنه اتخذ دون احترام الشروط وجاء مخالفا للقانون.

الفرع الثاني : منازعات وقف الأشغال

تلعب القرارات الصادرة في مجال التعمير وخاصة قرار إيقاف الأشغال دورا مهما وخطيرا في ذات الوقت، باعتبار أن أي تهاون في هذا الباب سيؤدي حتما إلى تضخم عدد البنائيات العشوائية¹.

ولما كانت هذه القرارات من قبيل القرارات الإدارية المؤثرة بذاتها في المراكز القانونية للمعنيين بها، فإن الشخص المتضرر من هذه القرارات والذي يظن بأن هذه الأخيرة متسمة بأحد عيوب المشروعية، يمكنه أن يلجأ إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلغائها.

فما هي عيوب المشروعية التي يمكن أن تطال قرار إيقاف الأشغال (فقرة أولى) وما هي عيوب المسطرة التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الطعن في قرار وقف الأشغال لعدم المشروعية

تطال القرارات الإدارية المتعلقة بوقف الأشغال مجموعة من عيوب المشروعية التي حددتها المادة 20 من القانون 41\90 المحدث للمحاكم الإدارية، وهي: عدم الاختصاص - عيب الشكل - عيب الانحراف في استعمال السلطة - عيب انعدام الأسباب - عيب مخالفة القانون، غير أننا سنقتصر على عرض كل من عيب الاختصاص (أولا) وعيب السبب (ثانيا) وعيب مخالفة القانون (ثالثا) لما تثيره من إشكالات على مستوى قرارات إيقاف الأشغال.

أولا- الطعن لعيب الاختصاص

عرفت نقطة اختصاص إصدار قرارات وقف الأشغال جدلا فقهيها و قضائيا كبيرا ظهر بموجبه تيارين، تيار أول كان يعتبر قرار إيقاف الأشغال اختصاصا أصيلا خوله المشرع إلى رئيس المجلس الجماعي بموجب المادة 65 من قانون 12\90، وبالتالي فإنه لا يحق لرجال السلطة المحلية في غير البلديات الخاضعة لأنظمة

¹ - إدريس أشقار: "الشرطة الإدارية الجماعية"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة، سنة 1981، ص. 80.

خاصة¹، (طبقا لمقتضيات المادة 67 و 67 مكرر من ظهير 30 شتنبر 1976) أن يأمرُوا بإيقاف الأشغال، كما أن عامل العمالة أو الإقليم لا يملك هذا الحق من حيث المبدأ²، إلا أنه في إطار حق الحلول المخول للسلطة المحلية بصفة عامة، يجوز له بموجب الفصل 49 من ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي باعتباره يشكل سلطة الوصاية أن يحل محل رئيس المجلس الجماعي إذا رفض هذا الأخير أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون، وبعد أن يلتمس منه الوفاء بواجبه دون جدوى.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بمراكش³، بإلغاء الأمر بإيقاف البناء الصادر عن عامل إقليم آسفي معللة حكمها بما يلي: "حيث إن القانون الإطار بالنسبة لتنظيم رخص البناء هو القانون 12\90 المتعلق بالتعمير، حيث منح الفصل 41 منه لرئيس مجلس الجماعة الحق في تسليم رخصة البناء، كما أن القانون في بابه الرابع المتعلق بالعقوبات أسند سلطة إيقاف أعمال البناء عند وجود مخالفة إلى نفس الجهة بحيث خص الفصل 65 رئيس المجلس في الحالة التي تكون فيها الأشغال ما زالت في طور الإنجاز - سلطة إصدار أمر إلى المخالف بوقف الأعمال في الحال، وأن عامل الإقليم أو العمالة لا يملك هذا الحق من حيث المبدأ، إلا أنه وفي إطار حق الحلول المخول للسلطة المحلية بصفة عامة يجوز له بموجب الفصل 49 من قانون 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي⁴، باعتباره يشكل سلطة الوصاية أن يحل محل رئيس المجلس، إذا رفض هذا الأخير أو امتنع عن القيام بالأعمال الواجبة عليه بمقتضى القانون، وبعد أن التمس منه الوفاء بواجبه بدون جدوى، وهو شيء لم يتم احترامه البتة في نازلة الحال.

¹ - ويتعلق الأمر ببلدية التواركة (الرباط)، وبلدية مشور الدار البيضاء، وبلدية مشور فاس الجديد، وبلدية مشور القصبه (مراكش المنارة)، وبلدية مشور السنينية (عمالة الإسماعيلية مكناس).

² - أنظر حديثنا عن دور الجهة المختصة بإصدار قرار وقف الأشغال (دور عامل العمالة أو الإقليم).

³ - حكم إدارية مراكش، عدد 664 بتاريخ 10\12\1998، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 23 سنة 1998، ص. 148.

⁴ - حلت محل هذه المادة، المادة 77 من قانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي ثم المادة 76 من القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ " 30 يوليو 2015.

وحيث إن القرار المطعون فيه صدر من جهة غير مختصة من الناحية المبدئية باعتبار أن الاختصاص لا ينعقد لهذه الجهة إلا استثناء وبشروط يتحقق توافرها باستتلاف رئيس المجلس عن تطبيق القانون وهو شيء لم يثبت حصوله في النازلة".

واستنادا إلى هذه العلل قضت إدارية مراكش بإلغاء قرار العامل المطعون فيه معتبرة أن عيب الاختصاص الذي اعتري القرار ينزل به إلى مصاف القرارات الإدارية المنعدمة ويجعله عديم الأثر، إلا أن و بعد صدور القانون القانون 12.90 المتعلق بالتعمير كما تم تغييره بمقتضى القانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير و البناء بتاريخ 19 سبتمبر 2016¹، حيث بدأت تطرح هذه الإشكالية أمام القضاء الإداري بشكل أكبر، و قد صدر عن إدارية أكادير حكم عدد 1261 في الملف عدد 2018/110/0047 بتاريخ 2018/07/31 ، أثير بخصوصه نقاش حول أحقية ممارسة اختصاص مراقبة و زجر مخالفات التعمير و البناء من طرف القواد في إطار القانون 66.12 خاصة و أن هذا الأخير قد جاء بهدف تعزيز الحكامة في مجال التعمير من خلال الفصل بين جهاز الترخيص و جهاز المراقبة في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة ، و قد تم الحكم بهذا الصدد بإلغاء قرار إداري صادر عن قائد قيادة الداركة عدد 14 بتاريخ 2017/12/26 بسبب عيب الاختصاص لكون القائد استعمل صفته الضبطية و استند الحكم و هو يلغي هذا القرار على فكرة أن المشرع فصل بين اختصاصات ضباط الشرطة القضائية في معاينة مخالفات التعمير و اتخاذ التدابير اللازمة لإنهائها بما في ذلك إصدار أوامر وقف الأشغال، و بين اختصاصات و صلاحيات الإدارة المحلية التي حصر اختصاصها في الإشراف و المراقبة على معالجة المخالفات و هو ما يستفاد من مضمون الدورية الوزارية عدد 07-17²، الصادرة عن وزير الداخلية ووزير إعداد التراب الوطني و التعمير و الإسكان بخصوص تنفيذ و تفعيل القانون 12.66 المتعلق بجزر المخالفات¹ ، إن ما يمكن أن نخرج به من خلاصات بخصوص هذا الحكم، هو أن القاضي الإداري قد

1- القانون 12.90 المتعلق بالتعمير كما تم تغييره بمقتضى القانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير و البناء منشور بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016.

²أنظر الدورية المشتركة رقم 07-17 بشأن تفعيل مقتضيات القانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير و البناء بتاريخ 1 غشت 2017

¹ - حكم إدارية أكادير عدد 1261 في الملف عدد 2018/110/0047 بتاريخ 2018/07/31 ح غ م

واجه صعوبات في التمييز بين إدارات السلطة المحلية و التي تنقسم إلى منتخبة و جهاز معين (القائد)، الذي يتوفر على صفة ضابط الشرطة القضائية و يمارس كذلك اختصاصات تهم الشرطة الإدارية، و لم يستطع القاضي الإداري في هذا الحكم التمييز بين الجهازين الذين يعملان في هذا المجال و التي حاولت الفصل بينهما الدورية المذكورة أعلاه، في إطار فصل جهاز الترخيص و الذي يمارسه الرئيس (رخص البناء) عن جهاز المراقبة و الجزر الذي يمارسه القائد كممثل لجهاز السلطة يمارس بمقتضى قانون المسطرة الجنائية مهام ضباط الشرطة الإدارية، و قد تبنى التيار الثاني هذا التوجه الذي أكدته إدارية فاس في حكمها عدد 1175 في الملف رقم 2018/7110/187 بتاريخ 2018/12/19 ، و قد إستندت إدارية فاس على مقتضيات المادة 20 من قانون المسطرة الجنائية ، التي تخول للقائد الصفة الضبطية لمعاينة المخالفات و تحرير المحاضر و إصدار أوامر إيقاف الأشغال و إنهاء المخالفات المتعلقة بالتعمير ، و بذلك رفضت المحكمة المذكورة طلب إلغاء قرار إيقاف الأشغال الصادر عن السيد القائد¹ .

ثانيا - الطعن لغيب السبب

من المستقر عليه فقها وقضاء أنه لا بد لكل تصرف قانوني من سبب وقرار وقف الأشغال باعتباره نوعا من التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة تعبيراً عن إرادتها لا بد أن يقوم على سبب يبرره².

ويعرف السبب في القانون الإداري بأنه "حالة واقعية وقانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته تدفع به لإصدار قراره لإحداث أثر قانوني معين هو محل القرار وابتغاء تحقيق مصلحة عامة وهي الغاية من إصداره".

وبذلك يختلف سبب القرار الذي يعتبر مقدمة ضرورية له عن الغاية التي تمثل الهدف النهائي الذي يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه، كذلك السبب يختلف عن التعليل من خلال أن السبب يعتبر ركنا في القرار الإداري إلا أن دوره يختلف من قرار إلى آخر، ذلك أن المشرع قد يفرض على الإدارة ألا تتدخل إلا إذا قام سبب بعينه وفي هذه

¹ - حكم إدارية فاس عدد 1175 في الملف رقم 2018/7110/187 بتاريخ 2018/12/19 ح غ م

² - رضا عبد الله حجازي: "الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق بجامعة القاهرة، شعبة الحقوق، قسم القانون العام، دار الفكر العربي، 2001، ص. 8.

الحالة يصبح اختصاص الإدارة مقيدا، وهذا ما فعله المشرع المغربي من خلال تقييده الإدارة بالمقتضيات القانونية التي تحدد الأسباب القانونية السامحة لإصدار قرار وقف الأشغال، ومثل ذلك ما نصت عليه المادة 67 من القانون رقم 12\90 بتأكيدا على أنه لا يمكن إصدار الأمر بوقف الأشغال إلا إذا كانت الأشغال التي تمت معاينتها تتمثل في ارتكاب أفعال ممنوعة بموجب الفقرة 2 من المادة 34 أو في القيام ببناء بغير رخصة صريحة أو ضمنية خلافا للمادة 40 و 42 أو في استعمال المبنى من غير الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة خلافا للمادة 55 أو في تحويل الغرض المخصص له المبنى خلافا للمادة 58...".

وهذا ما أكدته إدارية مكناس¹، بإلغاء القرار الشفوي الصادر عن عامل عمالة مكناس الإسماعيلية والقاضي بإيقاف الطاعن عن القيام بعملية البناء مؤسسة حكمها على أن الجهة الإدارية لم توضح الأسباب الداعية إلى منع الطاعن من إقامة البناء المرخص له به، وما إذا كانت ارتكبت مخالفة للقوانين والأنظمة المنصوص عليها سواء في ظهير 1992\7\17 بتنفيذ القانون رقم 12\90 المتعلق بالتعمير، وكذا المراسيم والقرارات البلدية المرتبطة بها "مما يجعل القرار المطعون فيه لا يرتكز على أسباب تبرره، الأمر الذي ينهض سببا كافيا إلى التصريح بإلغائه".

الفقرة الثانية: الطعن لعيب مخالفة القانون

إن قرار وقف الأشغال باعتباره قرارا إداريا فرديا، يجب أن يكون مخالفا للقانون والنصوص التنظيمية لقطاع التعمير، وفي ذلك قضت إدارية الرباط²، بإلغاء القرار الإداري القاضي بإيقاف الأشغال لعيب مخالفة القانون بناء على التعليل التالي: "وحيث إنه تأسيسا على ما سبق وأمام ثبوت توفر ملف طلب الترخيص على الشرطين المشار إليهما تكون وضعية الطاعن منسجمة مع مقتضيات الفصل 45 من القانون رقم 12\90 المتعلق بالتعمير، ويتعين لذلك اعتبارها حاصلة على رخصة ضمنية بالبناء وفق ما توخاه المشرع في الفصل المذكور، مما يجعل قرار إيقاف أشغال البناء التي باشرتها على إثر ذلك موسومة بتجاوز السلطة لعيب مخالفة القانون ويتعين لذلك الحكم بإلغائه.

¹ - حكم صادر عن إدارية مكناس عدد 69-96-3 غ بتاريخ 10\10\1996، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 18 لسنة 1997، ص ص 231 - 232.

² - حكم إدارية الرباط، عدد 303 بتاريخ 03\01\2003 في الملف رقم 01\438 غ (غير منشور).

وفي حكم آخر لإدارية الدار البيضاء¹، قضت فيه بإلغاء قرار توقيف الأشغال الصادر عن رئيس المجلس الجماعي بالجديدة، وتتلخص وقائع النازلة في كون المدعية شركة سوكوديم للبناء والتنمية تقدمت بطلب الحصول على رخصة لبناء مشروع سياحي بتاريخ 23\3\2005، ورغم مرور مدة تزيد عن 60 يوما القانونية لم تتوصل بأي جواب وبعد انتهاء الشهرين أي بتاريخ 12\2\2005 بدأت أشغال البناء وبتاريخ 14\4\2005 حضرت لجنة مراقبة البناء وعايينت عدم توفر المقاوله المكلفة بالبناء على الرخصة الإدارية فرفضت توقيف الأشغال بدون أي كتاب وأبدت كل الجهات موافقتها على المشروع وتقدمت المدعية بتاريخ 05\1\6 بإشعار لمتابعة أشغال المشروع إلى رئيس المجلس البلدي إلا أن الطلب بقي بدون جواب.

وقد استأنف المجلس البلدي لمدينة الجديدة الحكم الصادر ضده أمام المجلس الأعلى² هذا الأخير الذي قضى بتأييد الحكم المستأنف بناء على العلل التالية:

"لكن حيث إن الثابت من وثائق الملف أن المستأنف عليه استفاد من مقتضيات الفصل 48 من قانون التعمير إذ وضع طلب الترخيص لبناء مشروعه بعد استيفائه لجميع الشكليات والشروط المتطلبة وحصوله على موافقة باقي الجهات المتطلب الحصول على موافقتها بتاريخ 23\3\2005 ولم يتوصل بأي جواب من رئيس مجلس الجماعة رغم انصرام جل الشهرين.

حيث إن ما تتمسك به الجماعة من تغيير المنطقة إلى ساحة خضراء مع شارع عمومي بقي مجردا عن الإثبات فيكون بذلك ما انتهى إليه الحكم المستأنف في محله وواجب التأييد".

الفقرة الثالثة : الطعن في قرار وقف الأشغال لخرقه الإجراءات المسطرية

إن قرار إيقاف الأشغال تسبقه إجراءات مسطرية على الإدارة مراعاتها قبل إصداره، وإلا كان مصيره الإلغاء. وفي هذا الإطار قضت إدارية مكناس¹، بإلغاء القرار الشفوي الصادر عن عامل عمالة الإسماعيلية والقاضي بمنع الطاعنة من مواصلة

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء ، بتاريخ 2006\3\1 في الملف عدد 2005\908 غ (حكم غير منشور).

² - قرار محكمة النفض، عدد 292 المؤرخ في 2007\3\28 ملف إداري عدد 1159-4-1-2006 المجلس البلدي لمدينة الجديدة ضد شركة سوكوديم للبناء والتنمية (قرار غير منشور).

¹ - حكم إدارية مكناس، عدد 31\97\3 غ بتاريخ 12\6\1997 ملف رقم 96\56"غ، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 22 لسنة 1998، ص. 141.

عملية البناء مستندة في جوابها على حق سلطات الضبط الإداري التي بواسطتها يمكنه أن يتخذ سلفا بعض الإجراءات لمنع كل عمل مخالف للقانون، فاعتبرت المحكمة أن استعمال الجهة المدعية كلمة "سلفا" تفيد إقرارها واعترافها بأن حقها في الضبط الإداري يمتد في الزمن إلى فترة ما قبل الحصول على الرخصة الإدارية الصادرة في ميدان التعمير وليس بعد هذا الوقت، فضلا عن أن تستهض وتعمل بهذا الحق بعد الشروع في عملية البناء مما يعني أن حق سلطات الضبط الإداري في بسط هذه الرقابة قد تقادم". وبناء على ما ذكر قضت المحكمة المذكورة بإلغاء القرار المطعون فيه لخرقه لإجراءات مسطرية كان على الإدارة سلوكها قبل إقدامها على إصدار الأمر بإيقاف الأشغال.

نفس الاتجاه ذهبت فيه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى¹، حيث ألغت قرارا لرئيس المجلس الجماعي لتمارة القاضي بوقف أشغال البناء بسبب أن القرار فضلا عن ضعف التعليل لم يكن قد حرر بشأنه محضر من طرف الأعوان المكلفين بمراقبة البناء.

وهكذا، يتضح أن المحاكم الإدارية ما فتئت تقضي بإلغاء القرارات القضائية بإيقاف الأشغال، متى اتسمت بأحد عيوب المشروعية أو لعيب في المسطرة شأنها في ذلك شأن كافة القرارات الإدارية.

الفرع الثالث المنازعات المتعلقة بقرارات هدم الأبنية

يستأثر العامل بإصدار قرار الهدم بحيث لا تتافسه أية سلطة، وليس من حق أي كان أن يحل محله في ممارسة هذا الإجراء، وإلا كان قراره متسما بعيب عدم الاختصاص¹.

وقد حددت القوانين المتعلقة بالتعمير جهتين أساسيتين تختصان باتخاذ قرار الهدم وهما السلطة الإدارية المتمثلة في العامل كما سبقت الإشارة (المادة 68 من قانون

¹ - قرار المجلس الأعلى، رقم 25 ملف إداري عدد 91592 بتاريخ 5 فبراير 1982 بين السيد أحمد بن الحاج زبير المختار وبين المجلس الجماعي القروي لتمارة، أورده د. بناصر المصطفاوي، مرجع سابق، ص. 170.

¹ - محمد والي علمي: "دور القضاء في ميدان زجر المخالفات"، عرض بمناسبة أشغال اليوم الدراسي حول موضوع إشكالية البناء غير القانوني وزجر المخالفات المتعلقة بميدان التعمير"، المنعقد بمقر عمالة إقليم القنيطرة بتاريخ 14 نوفمبر 2002، ص. 17.

1(12/90)، والسلطة القضائية المتمثلة في المحاكم الابتدائية (المادة 77 من قانون 12/90).

ولا يكون لرفع الشكاية بارتكاب المخالفة أمام أنظار المحاكم الجزرية أية تأثير على ذلك الاختصاص اللهم إمكانية استدراك الأمر بالهدم إن لم يتخذ العامل" وقد أكد القضاء الإداري هذا الاتجاه في العديد من الأحكام نذكر منها حكم إدارية الرباط عدد 240 بتاريخ 2004/03/2 ملف رقم 02/59 غ²، قضت فيه برفض الطلب، حيث عاب الطاعن على قرار الهدم، أن الوالي استبق الجهات القضائية المختصة عندما أمر بالهدم، والحال أنها لم تثبت بعد في المخالفة، كما سمحت الفرصة للقضاء الإداري بمراقبة ممارسة الهدم من طرف جهات غير مختصة وتصدت لذلك كما هو الشأن في قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط،³، في قضية مؤسسة طروبيكان ضد الجماعة الحضرية للدار البيضاء في شخص رئيسها، حيث ثم إلغاء القرار الصادر عن هذا الأخير وجاء فيه " أنه ليس من اختصاص رئيس الجماعة إصدار قرار بهدم البناء، ولو كان مخالفا لقانون التعمير، وأن الجهة المختصة بذلك الهدم عند الاقتضاء هو عامل العمالة أو الإقليم أو الوالي، أو بموجب حكم قضائي يصدر عن المحكمة الابتدائية المختصة بناء على شكوى تقدم إلى السيد وكيل الملك من قبل رئيس الجماعة بعد تحرير محضر إثبات مخالفة البناء، وذلك عملا بمقتضيات المادة 68 و 69 و 70 من القانون رقم 12/90 المتعلق بالتعمير، مما يكون معه القرار المطعون فيه صدر عن جهة غير مختصة بإصداره، ويكون بالتالي مشوب بتجاوز السلطة وموجبا للإلغاء، وأن الحكم المستأنف لما نحا هذا المنحى يكون مصادفا للصواب وواجب التأييد".

وعموما فإن تدخل القاضي الإداري في هذا المجال إما يكون في اتجاه إلغاء الأمر بالهدم المخالف للقانون أو تأكيد قرارات الهدم المشروعة.

¹ أنظر المادة 68، من القانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير و البناء، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016، و تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد جاء بمستجدات مهمة تخص مجال مراقبة وزجر المخالفات المتعلقة بالتعمير.

² - حكم إدارية الرباط، عدد 240 بتاريخ 2004/03/2 ملف رقم 02/59 غ (غير منشور).

³ - قرار محكمة الاستئناف بالرباط، عدد 707 بتاريخ 2007/10/10 ملف عدد 5/06/53 (غير منشور).

الفقرة الأولى: الأحكام القاضية بإلغاء الأمر بالهدم

سنتطرق في البداية إلى موقف القضاء الإداري من قرارات الهدم المشوبة بعيوب المشروعية (أولاً)، ثم سنقف بعد ذلك عند موقف القضاء الإداري من ضرورة احترام الإجراءات الشكلية السابقة لقرار الهدم (ثانياً).

أولاً- موقف القضاء الإداري من قرارات الهدم المشوبة بعيوب المشروعية

الاختصاص هو الصلاحية الموكولة لجهة إدارية قصد اتخاذ ما يلزم من قرارات...، وتحدد اختصاصات السلطة الإدارية المختلفة إما بواسطة قواعد دستورية أو تشريعات أو تنظيمية أو بقواعد مستنبطة من قبل القضاء استناداً على المبادئ العامة للقانون أو عن طريق القرارات أو العرف¹.

وعندما يصدر قرار الهدم عن سلطة إدارية غير مختصة، يحكم القاضي الإداري بإلغائه لعدم مشروعيته.

وبذلك قضت المحكمة الإدارية بالرباط² في حكمها بتاريخ 1995\5\4 بإلغاء قرار رئيس المجلس الجماعي ليعقوب المنصور بالرباط بناء على الحثيثة التالية: "وحيث إنه بالرجوع إلى مقتضيات القانون رقم 12\90 المذكور يتبين أن اتخاذ قرار الهدم من اختصاص السيد العامل وليس السيد رئيس الجماعة المحلية (المادة 68) مما يكون معه القرار المطعون فيه مشوباً بعيوب عدم الاختصاص وبالتالي يشكل تجاوزاً للسلطة الشيء الذي يبرر الحكم بإلغائه".

غير أنه في الحالة التي يثبت للقضاء الإداري على أن الإدارة لم تحترم الشروط القانونية لإصدار الأمر بالهدم، فإنه لا يتوان عن رفض قرار الهدم، وهو ما يتجلى في نازلة عرضت على الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، حيث جاء في قرار هذه الأخيرة¹ ما يلي:

¹ - بناصر المصطفاوي: "الرقابة الإدارية البعدية للبناء والتجزئة"، دراسة قانونية مكتبة دار السلام للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، يناير 2008. ، ص. 253.

² - حكم إدارية الرباط، رقم 132 بتاريخ 1995\5\4 في الملف رقم 1994\136 غ (غير منشور).

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 625، ملف رقم 2001/1/4/115 بتاريخ 2002/6/13، أورده جواد كموني: "ضبط مخالفات التعمير بالمغرب- أزمة قانون أم إكراهات الواقع"، ماستر في قانون العقود والعقار، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق وجدة، السنة الجامعية 2007 - 2008، ص. 64.

" لكن حيث إنه من الثابت من أوراق الملف ومما لا تجادل فيه الجهة المستأنف عليها، أن المستأنف المذكور وإن صدر في حقه أمر بإيقاف الأشغال وأُنذر بتسوية وضعيته، إلا أنه استجاب لهذا الإنذار وسوى الوضعية بما يتفق وما ورد في المحضر..."

" وحيث يستنتج من كل ما سبق أن قرار الهدم المطعون فيه مشوب بالشطط في استعمال السلطة، مما يكون معه الحكم الذي قضى برفض إلغائه غير مرتكز على أساس، لذلك قضى المجلس الأعلى بإلغاء الحكم المستأنف، وتصديا بإلغاء القرار المطعون فيه ".

وقد يتم الأمر بالهدم دون أن يكون مرتكزا على أسباب صحيحة من الناحية الواقعية والقانونية. وفي هذا الإطار، قضت إدارية الدار البيضاء¹ بإلغاء القرار الصادر عن عامل إقليم سطات استند في أمره بهدم البناء على إقامته فوق طريق عمومية وهو ما يشكل مخالفة للقانون ولضوابط البناء والتعمير، غير أن المحكمة تبين لها من خلال وثائق الملف سيما الرسالة الموجهة من رئيس المجلس القروي سيدي جابر إلى قائد قبيلة بني مسيك جاء فيها أن الطاعن اضطر إلى القيام بخبرة تقنية أثبتت بأن عملية البناء لم تتم فوق طريق عمومية وأنه حصل على رخصة البناء بصفة قانونية هذا فضلا على أن الطاعن قد حصل على إذن بالسكن من المجلس البلدي للبروج، كما أن رئيس المجلس المذكور التمس من وكيل الملك بابتدائية سطات التخلي عن المتابعة الجارية في حق الطاعن لامتناله لأوامر الإدارة، فاعتبرت المحكمة أمام هذه المعطيات أن عملية البناء تمت طبقا لقانون التعمير، وأن قرار الهدم المطعون فيه غير مبني على وقائع صحيحة ويعتبر مخالفا للمقتضيات القانونية، الأمر الذي يحتم التصريح بإلغائه.

وفي منازعة أخرى عرضت على المحكمة الإدارية بالبيضاء¹، كان مؤداها الطعن بإلغاء قرار إداري تضمن هدم جزء من عقار الطاعن والذي قام بتنفيذه شخص من أشخاص القانون العام ممثلا في السلطة المحلية والجماعة القروية لبوسكورة، هذه الأخيرة اعتبرت أن عمليات الهدم والحفر لا تغدو أن تكون أعمالا مادية صرفة وبالتالي لا يمكن اعتبار إنجازها كان بناءا على قرار إداري، غير أن المحكمة ردت على هذا

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 88 بتاريخ 5 ماي 1999، ملف رقم 98\295 غ (حكم غير منشور).

¹ - حكم إدارية البيضاء، عدد 18 بتاريخ 12\01\1996، ملف رقم 94\146 غ (حكم غير منشور).

الدفع بقولها "إن الأعمال المادية كما عرفها الفقه والقضاء هي التي تصدر عن الإدارة بقصد أو بدون قصد ولكنها لا تهدف إلى ترتيب آثار قانونية مباشرة وتكون بناء على عدم وجود أي قرار إداري والحالة أن الجماعة لم تجزم بأنه لا وجود لأي قرار في الموضوع... وأن تحطيم جدار سكنى الطاعن لتوسعة الطريق إلى الحد المطلوب في تصميم التهيئة لهو الأثر القانوني والمباشر لهذه الأعمال".

وأضافت "إنه تبعاً لذلك فإن تصرف الإدارة في ملك الطاعن بتحطيم جدار بيته بالهدم لتوسعة الطريق لتصميم التهيئة لا يعدو أن يكون إلا بناء على قرار خفي وأن قوامه ومظاهر العلم به كرسنها طريقة التنفيذ المباشر... مستنتجة من ذلك أن عمليات الهدم والحفر وتوسعة الطريق أجريت بناء على قرار إداري يهدف إلى تطبيق تصميم التهيئة"، غير أن الإدارة في تطبيقها التصميم المذكور "لم تنقيد بالفصول 25، 30 و 37 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير"، الأمر الذي يكون معه حسب المحكمة "القرار المتخذ بالهدم معيباً بعيب مخالفة القانون" قاضية بإلغائه.

ثانياً - موقف القضاء الإداري من ضرورة احترام الإجراءات الشكلية السابقة

لقرار الهدم

باستقراء مقتضيات قانوني 12.90 و 25.90 نجد أن نصاً على مجموعة من الإجراءات الشكلية المسبقة على إجراء الهدم المأمور به من طرف الجهة الإدارية المختصة، وهي تشكل في حد ذاتها ضمانات قانونية لفائدة المخالف.

وقد عمل القضاء الإداري وعلى الخصوص قضاء الإلغاء من خلال العديد من الأحكام على التأكيد على ضرورة احترامها والتقيد بها، وقام بإلغاء قرارات الهدم التي تتجاوزها وهذا ما سنعمل على توضيحه من خلال استعراض بعض الأحكام في الموضوع.

1- ضرورة إنجاز محضر المعاينة وبعثه إلى الجهات المنصوص عليها في

قانون 12.90

إن معاينة المخالفات المتعلقة بميدان التعمير والبناء تتم من طرف الأشخاص الموكول إليهم صلاحية ذلك حسب الفصل 64 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير¹، وتتوج المعاينة بمحضر يوجه في أقصر الآجال إلى الجهات المعنية بالفصل 65 من نفس القانون، وعدم اتباع مسطرة المعاينة يجعل قرار الهدم الصادر عن العامل مخالفا للقانون. وهذا ما أكدته حكم إدارية مراكش²، الذي جاء بالتعليل التالي:

"لكن حيث إنه رغم أن من الثابت نظرا لما سبق، أن قرار إغلاق المطعم استند إلى مخالفة قانون التعمير، فإنه لم يثبت من جهة سلوك المسطرة الواجبة لوضع حد لمخالفة الأحكام الواردة بالمادة 65 وما يليها، ومن جهة أخرى فإنه لا يوجد ضمن العقوبات الإجراءات الواردة بهذا القانون إغلاق المحل الذي قضى به القرار المطعون فيه، علما بأن ما اقترحتة لجنة المعاينة التي استند إليها هذا القرار وهو تكليف الطاعنة بتقديم تصميم المطابقة هو أمر موافق لإجراءات قانون التعمير".

2- ضرورة توفر محضر المعاينة على كافة البيانات المتعلقة بالمخالفة

إذا كانت المادة 64 من قانون 12.90 قد أعطت صلاحية معاينة المخالفات لأحكام هذا القانون إلى مجموعة من الموظفين المنتمين لعدة أجهزة، فإنها ألزمتهم بتحرير محضر بهذا الشأن يوجه إلى رئيس المجلس الجماعي والعامل والمخالف، ويجب أن يتضمن هذا المحضر كافة البيانات المتعلقة بالمخالفة وحجمها، ومجموعة من البيانات الأخرى رتب القضاء على عدم التصييص عليها إلغاء قرار الهدم المعتمد على محضر خال منها، حيث جاء في حكم صادر عن إدارية فاس¹ ما يلي:

¹ - تجدر الإشارة أنه قد صدر سنة 2016 القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير و البناء، و هو منشور بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016، ويتضمن هذا القانون مجموعة من المستجدات المهمة التي تخص مجال مراقبة وزجر المخالفات المتعلقة بالتعمير.

² - حكم إدارية مراكش ، رقم 66 بتاريخ 19 ماي 1999 ملف رقم 98\99 غ.أشارت إليه نادية الموح مرجع سابق ص 145.

¹ - حكم عدد 55 بتاريخ 23\03\1998 في الملف الإداري رقم 67\169 غ، أورده د.ناصر المصطفاوي: "الرقابة الإدارية البعدية للبناء والتجزيء"، مرجع سابق، ص. 255 وما بعدها.

"حيث إنه يؤخذ على المقرر القاضي بهدم البناء اكتفاؤه فقط بالإشارة إلى تاريخ ومحضر ضبط المخالفة، وهو 1995\4\11 دون إضافة لبيانات أخرى حول عناصر المخالفة المضبوطة، ووقائعها وتاريخها وحجمها والجهة التي قامت بمعابنتها ووضعها، كما أن السلطة الإدارية التي أصدرته لم تدل لاحقا بأية معلومات في هذا الشأن على الأقل لاستدراك ما جرى النعي به صراحة من لدن الطاعنة على مقررهما المذكور محل الطعن المائل.

وحيث إنه بناء على ما تقدم، فإن عامل عمالة فاس المدينة عندما أصدر قراره عدد 95\13 باعتماده على قرار غير مستوف لجميع البيانات الكافية والكفيلة ببسط رقابة جهة القضاء الإداري بهيئة قضاء الإلغاء، يكون قد خالف أحكام قانون التعمير المبنية صلبه، مما جعل قراره مشوبا فعلا بالتجاوز في استعمال السلطة و حليفه الإلغاء".

3- ضرورة تبليغ الإنذار المنصوص عليه في الفصل 69 من قانون 12.90،

للمخالف قبل هدم البناء

لقد خولت المادة 68 من قانون 12.90 للعامل سلطة الأمر بهدم جميع أو بعض البناء المخالف للضوابط المقررة، وألزمت المادة 69 منه بضرورة تبليغ هذا الأمر متضمنا لإنذار يحدد فيه الأجل الذي يتعين على المخالف أن يقوم فيه بإنهاء المخالفة، والذي لا يجب أن يتعدى 30 يوما، بحيث أنه إذا لم ينجز الهدم في الأجل المحدد تولت السلطة المحلية القيام بذلك على نفقة المخالف، وعدم تبليغ الإنذار المذكور من طرف الإدارة يجعل الأمر بالهدم مفتقدا إلى مقومات المشروعية، بل وتتحمل قانونا مصاريف عملية الهدم، وهذا ما أكده القضاء في العديد من النوازل نذكر على سبيل المثال حكم إدارية فاس¹، والذي جاء بالحیثیات التالية:

"وحيث إن الإدارة لم تدل بما يفيد توصل المدعي بهذا الإنذار الذي يستلزمه الفصل 69 لتتيح له فرصة إمكانية قيامه بالهدم على نفقته، وأن استعمالها للهدم في غياب ذلك الإنذار رتب مسؤوليتها نتيجة لعدم تقدمها بإجراء جوهري حسب ما أكد عليه المجلس الأعلى، فإن الملاحظ من تنصيب الفصل 69 المذكور أنه لا يرتب سوى جزاء المصاريف والجهة المتحملة لها، الممثلة في المخالف الذي يمتنع عن الهدم بعد

¹ - حكم إدارية فاس، عدد 2001\1223 ، بتاريخ 2001\10\23 في الملف الإداري 2000،\150 ح غ م.

إنذاره، وبالتالي فإن التجاء الإدارة للهدم دونما حرصها على تبليغ المدعي بذلك الإنذار يجعلها متحملة بمصاريف ذلك الهدم الذي أضحى معفى منها في ظل إخلال جهة الإدارة بالتزامها المنصوص عليه في قانون التعمير يجعل الدعوى سابقة لأوانها ومآلها عدم القبول".

أما المجلس الأعلى فكان له رأي مغاير شيئاً ما، حيث قضى في قراره بتاريخ 2001\7\19¹، بإلغاء حكم إدارية الدار البيضاء لاقتصارها على القول بأنه لم يثبت لديها تبليغ القرار دون إجراء بحث حول وسائل الإثبات التي أدلت بها الإدارة لتدعم وجهة نظرها حول توصل المعني بالأمر بالقرار، معللاً قراره بما يلي:

"حيث إنه بقطع النظر عن النقاش المتعلق بكون القرار المذكور قد بلغ أو لم يبلغ إلى المعني بالأمر بواسطة أحد أولاده، فإن المهم هو معرفة هل قرار الهدم المذكور قد نفذ فعلاً أم ما زال لم ينفذ لحد الآن.

وحيث كان على المحكمة أن تتأكد من هذه النقطة على أساس أن مثل هذه القرارات المفروض فيها أن تنفذ فور صدورها.

وحيث إن اقتصار المحكمة على القول بأنه لم يثبت لديها تبليغ القرار المذكور إلى الطاعن وأن ذلك من شأنه أن يجعل القرار المذكور متسماً بالشطط في استعمال السلطة لمخالفته لقانون التعمير، يجعل حكمها معرضاً للإلغاء، فضلاً على أن المحكمة كان عليها أن تجري من جهة أخرى بحثاً حول وسائل الإثبات التي أدلت بها الإدارة لتدعم وجهة نظرها حول توصل المعني بالأمر بالقرار المذكور".

الفقرة الثانية: الأحكام القاضية برفض طلب إلغاء قرار الهدم لمشروعته

إلى جانب الأحكام القاضية بإلغاء الأمر بالهدم، هناك اجتهادات قضائية صدرت عن المحاكم الإدارية وكذا الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قضت برفض طلب الطعن بالإلغاء لعدم اتسام قرار الهدم بأي شطط في استعمال السلطة أو لكونه قدم مختلاً من الناحية الشكلية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال النقاط التالية:

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 942 بتاريخ 2001\7\19، الدليل العملي للاجتهاد القضائي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "دلائل التسيير" عدد 16، سنة 2004، ص. 542.

أولاً- الأحكام الصادرة عن إدارية الدار البيضاء

من الأحكام القضائية الصادرة عن إدارية الدار البيضاء والقاضية باعتبار قرار الهدم مشروعاً وغير مخالف للقانون نذكر الحكم الصادر بتاريخ 21\02\2001¹، والذي جاء فيه ما يلي:

"وحيث إن قرار الهدم الصادر عن والي ولاية الدار البيضاء الكبرى صدر بعد استيفاء كافة الإجراءات المسطرية المنصوص عليها في القانون 12\90 المتعلق بالتعمير مما يجعل النعي عليه بالتجاوز في استعمال السلطة غير مؤسس".
كما قضت في حكمها عدد 318 بتاريخ 28\06\2000 ما يلي².

"وحيث يستفاد من أوراق الملف سيما محضر معاينة المخالفة لضوابط البناء المنجز من طرف مراقبي البناء التابعين لبلدية الزمامرة والمدلى به من الطاعن أن هذا الأخير أنجز أشغال بناء عشوائي فوق ملك الدولة بالتراخي على الملك العمومي لمحاذاة القناة الرئيسية للري، وهو ما أكدته التقرير الإخباري المحرر من طرف قائد ملحقة الغنادرة بصفته ضابط للشرطة القضائية الأمر الذي استدعى تدخل السلطة المحلية المكلفة بمراقبة ضوابط التعمير، وباعتبارها شرطة للضبط الإداري ممثلة في باشا الزمامرة وقائد ملحقة الغنادرة بوضع حد لهذا الاعتداء على الملك العمومي، وبإزالة البناء المشيد فوقه بدون ترخيص قانوني، مما يكون معه قرار الهدم في محله وله ما يبرره قانوناً".

وفي حكم آخر صادر عن نفس المحكمة بتاريخ 20\04\2005 جاء فيه:
"حيث إن دعوى المدعي تروم الحكم بإلغاء قرار الهدم عدد 13932 ق إ ج الصادر عن السيد الوالي عامل عمالة البيضاء آنفاً مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية والحكم بالإيقاف المؤقت لقرار الهدم، حيث أسس المدعي طعنه على كون القرار المطعون فيه متسم بالتجاوز في استعمال السلطة، لأن محضر المعاينة الذي أسس عليه لم يبين وجه المخالفة في بناء المرحاض المقرر هدمه، ولم يشر فيه إلى ما إذا كان هذا المرفق مخالفاً للتصميم الهندسي للعمارة المتواجد فيها لاسيما وأنه مطابق في بناءه إلى التصميم الهندسي المصادق عليه من طرف السلطات المختصة.

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 102 ملف رقم 2000\335 غ، (غير منشور).

² - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 318 ملف رقم 1999\299، (غير منشور).

وحيث إنه والحالة ما ذكر وما دام المدعي لم يدل بما يخالف ما هو مضمن في محضر معاينة المخالفة المذكورة الذي يعد وثيقة رسمية لا يمكن الطعن فيها إلا بالنزور يكون قد قام وبدون ترخيص قانوني ببناء مرحاض بساحة العمارة وليس بداخل الشقة التي يكتريها بصورة مخالفة لضوابط وقواعد البناء المنصوص عليها في القانون رقم 12\90 المتعلق بالتعمير، مما يبقى معه القرار المطعون فيه قرارا سليما صادرا عن جهة مختصة ومؤسس على معطيات واقعية ومقتضيات قانونية ويكون معه بالتالي الطعن بإلغائه غير ذي موضوع ويتعين رفضه¹.

ثانيا - الأحكام الصادرة عن إدارية فاس

من الأحكام القضائية الصادرة عن إدارية فاس والقاضية برفض طلب الطعن بالإلغاء في قرار الهدم نذكر على سبيل المثال كل من:

- الحكم عدد 42 بتاريخ 22\01\2002 الصادر عن نفس المحكمة²، والذي جاء بالحيثيات التالية:

"وحيث إن المدعي يقر بإحداث البناء بدون توفره على رخصة إدارية بذلك ومؤاخذته من أجلها جنائيا.

وحيث إن متابعة مرتكب مخالفة البناء قضائيا لا يحول دون اتخاذ الإجراءات الإدارية في حقه ومن جملتها إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل المخالفة وذلك بهدم ما تم بناؤه بدون رخصة ينفذه العامل طبقا لما ينص عليه الفصل 68 من قانون التعمير رقم 12\90.

وحيث إن ادعاء الطاعن بأن قرار الهدم يشكل ازدواجية العقار بعدما قالت العدالة كلمتها في حقه، فإنه يتبين من القرار المطعون فيه أنه صدر بتاريخ 05\01\2001 حسبا يستفاد من الاستدعاء المدلى به من طرفه مما يكون معه القرار صادر بتاريخ سابق عن صدور الحكم مما يبقى معه القرار المطعون فيه مصادف للقانون في صحيحه والطلب الرامي إلى إلغائه غير مؤسس وحليف الرفض".

- الحكم عدد 447 بتاريخ 09\07\2002¹ الذي جاء بالحيثيات التالية:

¹ - أنظر أيضا حكم إدارية البيضاء، عدد 318 بتاريخ 28\06\2000 ملف إداري عدد 299\1999 (غير منشور).

² - حكم إدارية فاس، عدد 42 بتاريخ 02\01\2002 ملف رقم 235\غ\2000 (غير منشور).

¹ - حكم إدارية فاس، عدد 447 بتاريخ 09\07\2002، ملف رقم 84\2001 غ (غير منشور).

"وحيث إنه أمام عجز المدعي إثبات ادعائه بمقبول، وأمام سلوك جهة الإدارة لكافة الإجراءات المتطلبة قانوناً والمنصوص عليها بالمادة 64 وما يليها من القانون 12\90 المتعلق بالتعمير في مواجهة المدعي، من إجراء معاينة لمخالفة البناء بدون رخصة في منطقة مخصصة لمساحة خضراء وطريق للراجلين حسب تصميم التهيئة لمنزل الصادر بشأنه المرسوم رقم 292-97-2 بتاريخ 03\11\1998، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4641 بتاريخ 23\11\1998، وتوجيه الأمر بالإيقاف الفوري للأشغال. فتقديم شكاية إلى وكيل الملك لدى المحكمة الابتدائية بصفرو، وانتهاء بتقديم طلبه إلى السيد عامل إقليم صفرو لاتخاذ قرار بهدم البناء المخالف، فإن قرار الهدم المطعون فيه يكون بذلك قد صدر وفق السبيل الشكلي المرسوم له، وممن يجب وطبقاً للقانون، والطعن بإلغائه يكون بذلك عديم الأساس وحليف الرفض".

ثالثاً - القرارات الصادرة عن محكمة النقض

من القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) والقاضية برفض طلب الطعن بالإلغاء في قرار الهدم نذكر على سبيل المثال قرار حديث للمجلس الأعلى صادر بتاريخ 07\3\2007 جاء فيه ¹.

"حيث تعيب الطاعة الحكم المستأنف بسبب نقصان التعليل الموازي لانعدامه، ذلك أن المحكمة اعتبرت أن قرار الترخيص بالبناء وإن كان يتعلق فقط ببناء مدخنة، فإن ما وقع الأمر بهدمه تابع لها، ولا يمكن وجودها بدونها، وأن المستأنف عليه لم يرتكب أي مخالفة تبرر الهدم.

لكن، حيث لئن كانت تلك الإضافات المأمور بها لازمة لوجود المدخنة، فإن ذلك لا يعفي المستأنف عليه من وجوب الحصول على ترخيص خاص ببنائها طبقاً للضوابط المعمول بها في هذا الصدد، مما يكون معه الحكم المستأنف مبنياً على غير أساس ويتعين إلغاؤه".

وعليه، قضى المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) بإلغاء الحكم المستأنف ورفض الطلب الرامي إلى إلغاء قرار الهدم.

نخلص إذن، من خلال رصدنا للعديد من الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري إلى أن هذا الأخير حاول في العديد من أحكامه وقراراته أن يحدد مجموعة من

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 233 المؤرخ في 07\3\2007 ملف إداري عدد 125 و 126\14\2003 (غير منشور).

القواعد والمبادئ المتعلقة بتطبيق مقتضيات قانون التعمير، سعيًا أحيانًا إلى حماية مصلحة المتعاملين مع الإدارة، وأحيانًا أخرى الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة عند تطبيق بعض إجراءات قانون التعمير.

الفرع الرابع: المنازعات المتعلقة بمرسوم المصادقة على تصميم التهيئة

عرف العمل القضائي للمحاكم الإدارية تصميم التهيئة بأنه أداة لترجمة وتحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعملية التعمير، وفي هذا السياق أكدت المحكمة الإدارية بوجدة في حكم لها عدد 2000\163 بتاريخ 2000\07\04 بين ورثة بوبشر محمد ورئيس المجلس البلدي: "يعتبر تصميم التهيئة أداة لترجمة وتحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعملية التعمير وتخصيص الأراضي اللازمة، لأجل ذلك تعتبر المصادقة عليه بمثابة مقرر بالتخلي عن الأراضي المخصصة بمقتضاه لما يترتب عنه من تحديد مباشر للعقارات المراد نزع ملكيتها، وتبقى آثاره سارية المفعول لمدة 10 سنوات من تاريخ نشر مرسوم المصادقة عليه طبقاً للمادة 22 من قانون التعمير.

إن المطالبة بإلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس البلدي القاضي برفض إقامة تجزئة فوق عقار الجهة الطاعنة بسبب تخصيصه بمقتضى تصميم التهيئة كممنطقة خضراء يتعارض وآثار تصميم التهيئة الذي يعتبر قيداً قانونياً يحد من حرية التصرف واستغلال العقارات التي شملها من غير ما هو مخصص لها بمقتضاه".

كما أن المجلس الأعلى في قراره عدد 154¹، أكد أن تصميم التهيئة يتم إعدادُه من لدن الإدارة المكلفة بالعمران بمساهمة الجماعات المعنية وتتم المصادقة عليه من لدن الإدارة الوصية حسب الثابت من مقتضيات المادة 23 من قانون التعمير.

وتختص محكمة النقض بالبحث في المنازعات المتعلقة بتصميم التهيئة و هذا ما أكدّه المجلس الأعلى "محكمة النقض" حالياً في قراره عدد 713²، الذي جاء بالحیثیات التالية:

"بناءً على مقتضيات المادة 9 من القانون 41\90 المحدث للمحاكم الإدارية، والفصل 361 من قانون المسطرة المدنية.

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 54 بتاريخ 2008/02/20 ملف إداري عدد 2006/4/3/2183 (غير منشور).
² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض)، عدد 713 بتاريخ 2006\9\20، ملف إداري عدد 2006\1\4\1006 (العباس يزة ومن معها ضد السيد الوزير الأول ومن معه) (قرار غير منشور).

حيث تنص المقتضيات المذكورة على أن المجلس الأعلى يظل مختصا للبحث ابتدائيا وانتهائيا في المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول، وأن الطعن فيها يجب أن يكون داخل أجل ستين يوما من تاريخ التبليغ أو النشر مع مراعاة أجل التظلم.

من بين المنازعات القضائية في مجال الطعن بين مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة، والمعرضة على أنظار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض)، نذكر قضية العباسي يزة ومن معها ضد السيد الوزير الأول ومن معه، وتتلخص وقائع النازلة في كون السيدة يزة العباسي ومن معها تقدمت بمقال إلى المجلس الأعلى جاء فيه أنهم يملكون قطعة أرض مساحتها 2709 مترا مربعا وأن مرسوما صدر عن الوزير الأول رقم 156-89-2 بتاريخ 17 مارس 1989 أعلن المنفعة العامة والمصادقة على تصميم التهيئة لجماعة سيدي البرنوصي بالدار البيضاء، وأن آثار هذا المرسوم استمرت أزيد من عشر سنوات، كما ينص على ذلك الفصل 28 من قانون التعمير، والتمسوا إنهاء الآثار المترتبة على إعلان المنفعة العامة الواقعة على رسمهم العقاري، ما دام هذا المرسوم قد مضى عليه أكثر من عشر سنوات دون تطبيق، واعتباره عديم الأثر مع ما يترتب على ذلك قانونا.

وقد قضى المجلس بعدم قبول الطلب لكون الطعن قد قدمت خارج الأجل القانوني الذي حددته المادة 28 من قانون التعمير، ومن حيثيات القرار ما يلي:

" لكن حيث إنه بالرجوع إلى طلب المدعين، يتبين أنه يهدف في أسبابه إلى الطعن بالإلغاء في المرسوم التنظيمي والفردية الصادر عن الوزير الأول عدد 156-89-2 الصادر بتاريخ 17-03-89 (كما ورد في الصفحة الثانية من مقالهم) والقاضي بالموافقة على تصميم التهيئة للجماعة الحضرية لسيدي البرنوصي.

وحيث إن الطعن انصب كذلك على الآثار المترتبة عنه قانونا.

وحيث إن الآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة تنتهي عند انقضاء أجل 10 سنوات من تاريخ نشره، كما تنص على ذلك المادة 28 من القانون رقم 90\12 المتعلق بالتعمير، فكان آخر أجل للطعن فيه حسب ما ذكر أعلاه هو 18\03\99 المعتبر

بمثابة تاريخ انتهاء آثاره، وأن الطاعنين لما قدموا دعواهم بتاريخ 07\04\2006، يكونون قد طعنوا خارج الأجل القانوني، وبقي طلبهم غير مقبول¹.

وفي نازلة أخرى تقدمت به السيدة علمي حسني للامامة ومن معها بمقال أمام المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، بتاريخ 14\7\2002 عرضوا فيه أنهم يملكون العقار المسمى "تكستيل ألبير" الواقع بعمالة سيدي البرنوصي - زناتة موضوع الرسم العقاري عدد 915-34-س والذي تبلغ مساحته 4665 مترا مربعا وأن الوكالة الحضرية بالدار البيضاء في شخص مديرها أصدرت مذكرة توضيحية تبين فيها أنهم ممنوعون من التصرف في ملكهم لأن جزءا من أرضهم تم تخصيصها لتجهيزات عمومية، كما تم تخصيص بعضها الآخر لتوسيع الطريق الثانوية رقم 111 (المذكرة عدد 0581 بتاريخ 28\01\04 وكذا المذكرة سابقتها عدد 506 بتاريخ 26\01\99)، ونظرا لكون التخصيص المشار إليه للتجهيزات العمومية لم يتخذ بشأنه أي إجراء مسطري قانوني فإنه يشكل تعسفا في مواجعتهم. أما بالنسبة لمشروع توسيع الطريق 111 فقد مضى على تسجيل مشروع نزع الملكية على عقارهم حوالي 29 سنة دون سلوك أي مسطرة، فإنه أصبح من حقهم اللجوء إلى العدالة للقول والحكم بأن مشروع نزع الملكية الخاص بتوسيع الطريق الثانوية 111 أصبح لاغيا والحكم بأن تخصيص بقعة أرضية لوضع تجهيزات عمومية قد أصبح بدوره لاغيا مع ما يترتب على ذلك قانونا، وقد أجابت الوكالة الحضرية بأن المحكمة الإدارية غير مختصة نوعيا للبت في الطلب، وأن البت في الآثار المترتبة عن تطبيق المرسوم من اختصاص المجلس الأعلى طبقا للمادة 9 من قانون المحاكم الإدارية، ومن جهة أخرى، فإن الدعوى قد وجهت ضد غير ذي صفة لأن الوكالة لا دخل لها في إنجاز التجهيزات، وبعد تبادل الردود صدر حكم إدارية الدار البيضاء¹، برد الدفع بعدم الاختصاص النوعي والقول باختصاص المحكمة الإدارية للبت في الطلب.

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 713 بتاريخ 20\9\2006 ملف إداري عدد 1006\14\2006 أشارت إليه نادية الموح، مرجع سابق ص 198.

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 294 بتاريخ 25\04\2005 في الملف عدد 461-04 (حكم غير منشور).

وقد تم استئناف الحكم من طرف الوكالة الحضرية أمام المجلس الأعلى الذي قضى بتأييد الحكم المستأنف وإرجاع الملف إلى المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، من أجل مواصلة النظر فيه.

ومن حيثيات القرار ما يلي:

"حيث تعيب الوكالة المستأنفة الحكم المطعون فيه بمجانبته الصواب ونقصان التعليل، لأن البت في المخلفات والآثار المترتبة على تطبيق مرسوم التهيئة الصادر عن الوزير الأول يتوقف بالأساس على تفحص مدى صحة وسلامة المرسوم المطعون فيه، وهو ما يخرج عن اختصاص المحاكم الإدارية بصريح المادة 9 من القانون 90-41 وينعقد الاختصاص للمجلس الأعلى.

لكن حيث إنه بالرجوع إلى وثائق الملف يتبين أن الطعن ليس موجها ضد المرسوم المتعلق بالمصادقة على تصميم التهيئة الصادر بتاريخ 17 مارس 1989، وإنما الآثار التي تترتب عنه قانونا والمطالبة بإنهاء هذه الآثار والمخلفات وبمرور المدة المحددة في قانون التعمير تمسكا بمقتضيات المادة 28 من القانون 90/12 المتعلق بالتعمير في فقرتها الثانية كما أورده تعليل الحكم المستأنف عن صواب، فكان ما أثير بدون أساس"¹.

وفي نازلة أخرى، نذكر قضية محمد جابر ومن معه، الذين تقدموا بمقال بتاريخ 04\12\13 إلى المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عرضوا فيه أنهم مالكون على الشياخ في العقار موضوع الرسم العقاري عدد 47\5544، وأنه بموجب تصميم التهيئة الجماعي لبوسكوره المصادق عليه بالمرسوم المؤرخ في 89\3\17 تحت رقم 1-89-161، تم تخصيصه لفائدة تجهيزات عمومية متمثلة في إنشاء عدة تجهيزات تعليمية، وأن الأجل المحدد في عشر سنوات انقضى دون أن تتمكن وزارة التربية من اقتناء وحيازة الأرض، وأن الإدارة لم تعمل على سلوك إجراءات نزع الملكية والتمسوا بالحكم بمعايينة الاعتداء المادي على عقارهم وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل سنة 1989 واحتياطيا إجراء خبرة لتحديد التعويض عن الحرمان من الاستغلال.

¹ - قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض)، عدد 563 المؤرخ في 2005\7\6، ملف إداري عدد 1395 بتاريخ 2005/1/4 (قرار غير منشور)

وبعد جواب الإدارة عليها دفعت بعدم الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية فأصدرت المحكمة حكماً عارضاً صرحت فيه باختصاصها نوعياً للبت في الطلب¹. وقد استأنفت الوكالة الحضرية الحكم أمام المجلس الأعلى، هذا الأخير الذي قضى بتأييد الحكم المستأنف وإرجاع الملف إلى نفس المحكمة الإدارية لمواصلة النظر فيه.

ومن حيثيات القرار الصادر عن المجلس الأعلى ما يلي².
"حيث تتمسك الوكالة المستأنفة بعدم اختصاص المحكمة الإدارية للبت في الطلب، فالحكم المطعون فيه لم يبين ترجيح القرار 563 بتاريخ 05\7\6 فدعوى المستأنف عليها ترمي إلى محو آثار تصميم التهيئة بجماعة بوسكورة المصادق عليه بالمرسوم رقم 161.89.2 بتاريخ 89\3\17 الذي خصص عقارهم لإنشاء تجهيزات تعليمية، وأن البث في المخلفات والآثار الناتجة عن تطبيق مرسوم التهيئة يقضي البث في مدى صحة وسلامة المرسوم المنتج لها، الأمر الذي يخرج عن اختصاص المحاكم الإدارية بصريح المادة 9 من قانون 41\90 التي تمنح الاختصاص للمجلس الأعلى. لكن حيث إنه بالرجوع إلى وقائع الدعوى يتبين أن المستأنف عليهم لا ينازعون في صحة وسلامة المرسوم رقم 161-89-2 بتاريخ 89\3\17، وإنما تهدف إلى معاينة استنفاد الإدارة للأجل الذي متعها به القانون لإنجاز مشروعها على أرض الواقع، و المتمثل في المرفق العمومية الذي جاء به تصميم التهيئة (الفصل 28 من قانون التعمير) وبالتالي أحقيتهم في استرجاع عقارهم وهي حالة لا ينظمها الفصل التاسع من قانون 41/90 المحتج به، مما يكون معه الاختصاص منعقداً للمحكمة الإدارية وهو ما انتهى إليه الحكم المستأنف عن صواب".

ونخلص من خلال الاجتهادات القضائية المشار إليها أعلاه، أن اختصاص المجلس الأعلى في البث في الطعون الموجهة ضد مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة، ينحصر في تفحص مدى صحة وسلامة المرسوم دون النظر في الآثار المترتبة عنه وطلبات إنهاء هذه الآثار الذي يرجع الاختصاص فيها إلى المحاكم الإدارية.

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، بتاريخ 27\03\2006 ملف إداري عدد 04\1377 (غير منشور).

² - قرار المجلس الأعلى ، عدد 845 المؤرخ في 2006\11\8، ملف إداري عدد 2006\14\3014 (الوكالة الحضرية للدار البيضاء ضد محمد جابر ومن معه) قرار غير منشور

الفرع الخامس: منازعات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

لقد أجاز المشرع المغربي نزع الملكية قصد تحقيق هدف المنفعة العامة، ونص على مسطرة خاصة يجب احترامها¹.

وإذا لم يحدد قانون نزع الملكية رقم 7\81 مفهوم المنفعة العامة، فقد قرر إعلانها عن طريق مرسوم يتخذه الوزير الأول، ومن شأن هذا الاختصاص ممارسة الحكومة للرقابة على الأشخاص الذين خول لهم حق نزع الملكية بمناسبة لجوئهم إلى استعمال هذا الحق.

وإذا كانت مسطرة نزع الملكية منوطة بتحقيق المنفعة العامة وباحترام جميع مقتضياتها، والتقيد بجميع الإجراءات المرسومة قانونا، فقد تحيد السلطة العامة التي تعلن المنفعة العامة نازعة الملكية عن هذه الأهداف المرسومة لها. واستنادا إلى مبادئ القانون الإداري فإن مقرر إعلان المنفعة العامة يعتبر قرارا إداريا قابلا للطعن بالإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة إذا توفرت شروطه².

ينعقد الاختصاص للنظر في دعاوى الإلغاء في مقررات المنفعة العامة للغرفة الإدارية "محكمة النقض" حاليا، بينما ينعقد الاختصاص للنظر في مقررات التخلي إما للمحاكم الإدارية التي يوجد موطن طالب الإلغاء داخل دائرة اختصاصها، أو التي صدر القرار بدائرة اختصاصها. وهذا طبعا في حالة ما إذا كان نطاق تنفيذه لا يتعدى محكمة واحدة³.

وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 1996\07\05، بخصوص طلب يرمي إلى إلغاء قرار نزع الملكية مع طلب التعويض في آن واحد، فقضت المحكمة المذكورة بعدم الاختصاص النوعي وإحالة الملف برمته إلى المجلس الأعلى استنادا إلى الحثييات التالية: "...وحيث إنه لما كانت المراسيم المعلنة لنزع الملكية للمنفعة العامة توقع بالعطف من طرف الوزير المكلف بالتنفيذ، فهي تعتبر صادرة عن الوزير الأول، ويرجع الاختصاص بالبت في الطلبات الرامية إلى إلغائها إلى المجلس الأعلى، كما يكون هذا الأخير مختصا أيضا بالنظر في دعوى تدخل في اختصاصه

¹ - البشير باجي: "شرح قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة في ضوء القانون المغربي والقضاء والفقه والتطبيق"، الكتاب الأول، الطبعة الأولى 1991، ص. 163.

² - دفاتر المجلس الأعلى "نزع الملكية" عدد خاص (1)، أبريل 2000، ص. 18.

³ - المادة 10 من القانون رقم 41\90 المحدث للمحاكم الإدارية.

ابتدائيا وانتهائيا، وفي جميع الطلبات التابعة لها أو المرتبطة بها، وجميع الدفوع التي تدخل ابتدائيا في اختصاص المحاكم الإدارية طبقا للمادة 17 من القانون رقم 41\90 المحدث للمحاكم الإدارية".

وحسب نفس الحكم فإنه:

"...تبعاً لما ذكر، فإن هذه المحكمة تكون غير مختصة بالبت في طلبات المدعية التابعة، والمتمثلة في الإخلاء والتعويض عن الاستغلال، ما دام أن المجلس الأعلى هو الذي يرجع إليه الاختصاص بالبت في الدعوى الأصلية المتمثلة في إلغاء مرسوم نزع الملكية والطلبات التابعة والمرتبطة بها، الأمر الذي يتعين معه التصريح بعدم الاختصاص وإحالة الملف برمته إلى المجلس الأعلى المذكور، عملاً بمقتضيات المادة 16 من نفس القانون السالف الذكر..."¹.

وتعد الرقابة القضائية ضماناً حقيقية لمنزوعي الملكية لما تخوله من حماية أكيدة ضد الانتهاكات التي قد تمس الملكية الخاصة، و تتم حماية القضاء للملكية الخاصة في هذا المجال عبر الدعاوى التي يرفعها منزوعي الملكية ضد انحرافات نازع الملكية، فقد تتمثل في دعوى إلغاء قرار المنفعة العامة أو دعوى التعويض و كذا الدعوى الرامية إلى وقف الاعتداء المادي.

الفقرة الأولى: رقابة القضاء على شرط المنفعة العامة

تعد المنفعة العامة مناط نزع الملكية، فهي الأساس الذي بني عليه هذا النظام ككل، و أمام عدم وجود مفهوم دقيق لفكرة المنفعة العامة، كان لزاماً على القضاء أن يوفر رقابة فعالة للمنفعة العامة، و أمام عجز الرقابة العادية لكبح أوجه الانحراف الذي شاب عمل الإدارة في تقديرها للمنفعة العامة، كان من الواجب على القضاء أن يستوعب هذه الأمور و يطور رقابته في هذا الصدد بهدف خلق توازن يوفر حماية حقيقية للملكية الخاصة¹، و قد مرت رقابة المجلس الأعلى لمقررات المنفعة العامة بمرحلتين، ظلت في المرحلة الأولى رقابة ضعيفة، و في المرحلة الثانية عرفت تطوراً نوعياً تأثراً بموقف مجلس الدولة الفرنسية، حيث تميزت المرحلة الأولى بتدخل جد محتشم للقضاء لرقابة عمل الإدارة، و قد استمر هذا الموقف منذ قضاء الحماية، إذ استقر اجتهاد المحاكم

¹ - أشار إلى هذا الحكم محمد الأعرج، وسمير أحيّدار: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71، نوفمبر - دجنبر 2006، ص ص. 34 - 35 .

¹ - عبد الحميد الحمداني: دور القضاء الإداري في حماية حق الملكية العقارية في مجال نزع الملكية، مجلة المحاكم الإدارية، منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية و القضائية، العدد الثاني، أكتوبر 2005 ص 173.

الفرنسية في المغرب على قاعدة مفاده أن تنصب رقابتها على الشكليات التي يحددها القانون فقط، لذلك اقتصررت هذه المحاكم على التحقق من مدى احترام الإدارة للشكليات المحددة قانوناً، و غالباً ما كانت تبرر موقفها انطلاقاً من الفصل الأول لظهير التنظيم القضائي لسنة 1913 الذي كان يمنعها من مراقبة مشروعية القرارات الإدارية المعوجة للمنفعة العامة، واقتصررت على مراعاة الشكليات و مدى احترام الإدارة للإجراءات المسطرة فقط، وقد أبرزت محكمة الاستئناف بالرباط في أحد قراراتها بتاريخ 31 أكتوبر 1950 "أن المحاكم القضائية هي الحارسة الطبيعية لحق الملكية، و لذلك تشمل ما أمكن على التطبيق الدقيق للشكليات المنصوص عليها و أن القرارات المصرحة بالمنفعة العامة و الصادرة عن السلطة العامة لا تحتل الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسية و البطلان الذي يترتب على عدم تنفيذ الشكليات الموضوعة لأجل ضمان حق الملكية، إنما هي من النظام العام لذلك يمكن أن يثار حتى بصفة مباشرة"، وأيدت محكمة النقض هذا التوجه إذ اعتبرت سلطة القضاء في مجال نزع الملكية تقتصر على مراقبة الشكليات المنصوص عليها في الفصل الثاني من ظهير 31 غشت 1914، ولا يمكن أن تمتد إلى رقابة مشروعية جوهر القرارات الإدارية، هذا التوجه ظل سائداً في القضاء المغربي ، إذ ظل المجلس الأعلى يتهرب من الدخول في مناقشات قرارات الإدارة وظلت الدعاوى الموازية المنفذ الوحيد الذي يلجأ إليه المجلس الأعلى لتفادي البث في مشروعية القرارات المعلنة للمنفعة العامة. و هذا ما نلمسه من القرار صادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 12 شتنبر 1980 "حيث انه بتاريخ 11 أكتوبر 1976" ثم التقدم إلى المجلس الأعلى بعريضة يطلب فيها بسبب الشطط في استعمال السلطة إلغاء المقرر البلدي المستمر رقم 105 الصادر عن باشا مدينة الناظور و المصادق عليه بتاريخ 19 ماي 1976 من طرف عامل الإقليم و حيث أنه بالإمكان المطالبة بالحقوق التي قد تكون لهما في التعويض أمام محاكم الحق العام لهذا فإن طلبهما الرامي إلى إلغاء المقرر المطعون فيه غير مقبول". و قد غير المجلس الأعلى موقفه هذا تدريجياً في دعم لاحق البحث في الطعن والإلغاء ضد مقرر إعلان المنفعة العامة. جاء في القرار "حيث يصيب الطاعن على المقرر المطعون فيه إساءة استعمال السلطة و انعدام سبب نزع الملكية، الذي هو المنفعة العامة. لكن حيث أنشئت مراب في العقار المنزوعة ملكيته لاستعمال المصلحة العامة لناقلات الجماعة¹، تكون المنفعة التي يتطلبها لتبرير نزع

¹ - قرار منشور بكتاب القضاء الإداري ، لأمنية جبران ص 404، أشار إليه كذلك بكور منير: دور القضاء الإداري في التنمية المحلية ،رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، وحدة قانون المنازعات العمومية ،جامعة

الملكية متوفرة و لهذا فإن هذا القرار المطلوب إلغائه لا يشوبه أي شطط .لقد شكل فعلا موقف المجلس الأعلى هذا تحولا إيجابيا في سبيل تفعيل رقابة القضاء على مقررات الإدارة المعلنة للمنفعة العامة ولو اقتصر هذا القرار على رقابة مشروعية قرار نزع الملكية. لكن ما يمكن أن نلاحظ أنه إلى حد هذه المرحلة لم يقيم المجلس الأعلى بإلغاء أي مقرر لنزع الملكية بمعنى أنه لم ترق رقابته في مراحلها الأولى حتى لمراقبة شرعية قرارات نزع الملكية، فكيف لمراقبة ملائمة قرار نزع الملكية للمنفعة العامة؟. أمام هذا الوضع كان لا بد على القضاء أن يطور رقابته عبر تعزيز وتطوير وسائل ومجال هذه الرقابة لكي تضمن حماية أكيدة للملكية الخاصة وخلق توازن حقيقي بين مصلحة الأفراد في حماية الملكية الخاصة وحق الدولة في نزع الملكية، وبهذا فقد ظلت رقابة القضاء لشرط المنفعة العامة إلى حدود سنة 1992 رقابة ضعيفة وضيقة لم ترق إلى حد كبح كل أوجه الانحراف في قرارات الإدارة التي تضرعت في كثير من الأحيان بسلطتها التقديرية، إلا أن الرقابة عرفت تحولا كبيرا من خلال قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية بتاريخ 1992/12/10) الذي تبنى قفزة نوعية وتطورا كبيرا في رقابة القضاء للسلطة التقديرية للإدارة، ولأهمية القرار نورد وقائعه: يتعلق الأمر بنزاع بين الشركة العقارية ميموزة ووزارة السكنى¹، فبعد أن قامت الشركة مالكة العقار المسمى "كاريبا" موضوع الرسم العقاري 8066 بطلب رخصة لإنجاز تجزئة على الأرض المذكورة مساهمة منها في مشروع التنمية السكنية والقضاء على مدن الصفيح وبعد ما قسمت الأرض إلى ثلاث أجزاء وحصلت على الرخصة، وحققت التجزئة على القطعة الأولى مبالغ مالية مهمة، وبدأت تضطر تجهيز القطعة الثانية، لكنها فوجئت بصدر مشروع بنزع الملكية عن السيد الوزير، فقامت الشركة بالطعن في القرار طالبة إلغاء المرسوم وقضى المجلس الأعلى بإلغاء المرسوم معللا قراره كالآتي: "وحيث أن الإدارة إذا كانت تتوفر على السلطة التقديرية بخصوص المنفعة العامة التي تسعى إلى تدقيقها من وراء نزع الملكية، فإن ذلك لا يمنع القضاء الإداري لمراقبة مضمون وأغراض المنفعة العامة وما إذا كان المنزوع ملكيته كما هو الحال في النازلة يسعى إلى تحقيق نفس الأغراض والأهداف بموافقة الإدارة المسبقة" مما استنتج معه المجلس الأعلى أن المنفعة العامة

سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ،ظهر المهرز فاس، السنة الجامعية 2008 - 2009 ص 11.

¹ - عبد الحميد الحمداني: دور القضاء الإداري في حماية حق الملكية العقارية في مجال نزع الملكية، مجلة المحاكم الإدارية ،العدد الثاني أكتوبر 2005 ص 170.

التي تتذرع بها الإدارة لإصدار المرسوم المطعون فيه، وقد تحققت فيه عبر المشروع الذي أنجزت الطاعنة جزئاً هاماً منه. وأضاف في تعليقه: "حيث يتضح من كل ذلك أن المنفعة العامة التي تتذرع بها الإدارة بإصدار الرسوم المطعون فيه، قد تحققت بالفعل عبر المشروع الذي أنجزت الطاعنة طرفاً منه باعتراف الإدارة وبموافقتها الواضحة والصريحة، مما يجب معه إلغاء المقرر المطعون فيه" يشكل إذن هذا القرار تطوراً كبيراً في ميدان حماية الملكية الخاصة، وقد غير المجلس الأعلى من أسلوب رقابته للمنفعة بعد أن كان أمر تقديرها متروكاً للسلطة التقديرية للإدارة، ولم يقف تطور هذه الرقابة عند هذا الحد بل واكب ذلك قرارات أخرى أكدت النضج الكبير الذي وصل إليه القضاء في مجال مراقبته لأعمال الإدارة، وقد جاء في قرار للمجلس الأعلى بتاريخ 1994/05/07: "وحيث أن الاتجاه الحديث في القضاء الإداري لا يكفي بالنظر إلى المنفعة العامة المتوخاة من نزع الملكية وذلك عن طريق الموازنة بين الفوائد التي سيدققها المشروع المزمع إنشاؤه والمصالح الخاصة المتعارضة التي يمسها... وبالتالي تقيم قرار نزع الملكية على ضوء مزاياه وسلبياته والمقارنة بين المصالح المتعارضة للإدارة والخواص المنزوعة ملكيتهم" فالمجلس الأعلى من خلال هذا القرار تبني نظرية الموازنة التي سبق أن طبقها مجلس الدولة الفرنسية منذ 1971 في قضية المدينة الشرقية الجديدة، والحقيقة أن تبني المجلس الأعلى لهذه النظرية سيمكن القضاء من وسيلة فعالة لرقابة قرارات إعلان المنفعة العامة وحماية الملكية الخاصة من أي تعسف أو شطط¹.

الفقرة الثانية: دور القضاء في مجال التعويض عن نزع الملكية

حدد المشرع في ظل قانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت مجموعة من العناصر الواجب مراعاتها عند تحديد قيمة العقارات، ويمكن توضيحها كالتالي:

التعويض المستحق للمنزوعة ملكيتهم لا يشمل إلا الضرر الحالي والمحقق، والذي ينشأ مباشرة عن نزع الملكية، ولا يمتد إلى الضرر غير المحقق أو المحتمل أو غير المباشر.

¹ - نادية الموح: المنازعات القضائية في مجال التعمير و البناء ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، وحدة العلوم الإدارية جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية 2011: 2010 ص 286.

والضرر الحالي الذي يمكن التعويض عنه، يشمل التعويض عن حق الرقبة ثم التعويض الخاص بالمنشآت أو البناءات أو الأغراس التي كانت موجودة، بشرط أن لا يقل هذا التعويض عن التعويضات المقترحة من طرف الجهة نازعة الملكية حسب ما قرره اللجنة الإدارية للتقييم¹.

وفي هذا الإطار، صدر حكم عن المحكمة الإدارية بأكادير ينص على أن معايير التعويض عن نزع الملكية محددة قانوناً بموجب الفصل 20 من قانون 7.81 وأن التعويض المقترح من طرف نازع الملكية في المقال ينبغي ألا يقل عن الثمن المحدد من طرف لجنة التقييم الإداري².

وفي حكم آخر نص على أن تحديد التعويض عن نزع الملكية يجب أن تراعى فيه مقتضيات الفصل 20 من قانون 7.81، مما يكون تمسك نازع الملكية بتقويم اللجنة الجهوية التي أنجزت محضراً بذلك في تاريخ سابق لنشر مرسوم نزع الملكية غير جدير بالاعتبار³.

وما يمكن ملاحظته بخصوص هذا المعيار، هو أن المشرع ضمن مقتضيات الفصل 20 من قانون 7.81 المذكور أعلاه، وكان جد واضح ودقيق في جعل التعويض المستحق لا يشمل إلا الضرر الحالي، وأكد زيادة على ذلك أنه لا يتم التعويض عن الضرر المستقبلي، وهنا نجد التعارض بينه وبين أحكام القانون المدني الذي يعوض عن الضرر غير المباشر.

ولعل الحكمة من هذا المنع هو حماية المال العام من التلاعبات التي قد تقع من جانب المنزوعة ملكيتهم، والتذرع بقيامهم مستقبلاً بمشاريع على العقارات التي شملها نزع الملكية، هذا بالإضافة إلى المغزى الحقيقي من نزع الملكية والمتمثل في كون التعويض ينص على نقل الملكية وليس التعويض عن نشاط من نشاطات أشخاص القانون العام في إطار المسؤولية الإدارية، وللاشارة فالمشرع الفرنسي تخطى عن فكرة

¹ - د. محمد الكشور: "نزع الملكية من أجل المنفعة العامة: الأسس القانونية والجوانب الإدارية والقضائية"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى لسنة 1989، ص 148.

² - حكم إدارية أكادير، عدد 96\285 في ملف 94\2455 الصادر بتاريخ 1996\02\08. ح غ م

³ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، رقم 95\60 في ملف رقم 94\25 بتاريخ 1995\10\18 بين المكتب الوطني للسكك الحديدية وورثة المرحوم العربي بن محمد (حكم غير منشور).

عدم التعويض عن الضرر المستقبلي أو المحتمل في 23\10\1958، إلا أنه صدرت اجتهادات قضائية تؤكد على أهمية هذا التعويض متى كان الضرر واقعا لا محالة¹. ونرى أنه لا بد من اعتبار بعض المعطيات في تحديد التعويض النهائي، إذ لا يمكن الاقتصار على القيمة الحقيقية للرقبة، وإنما ينبغي أيضا اعتبار النشاط الذي كان يقوم به المنزوعة ملكيته في العقار، كأن تكون الأرض المنزوعة ملكيتها هي مصدر عيشه، وبفقدانها يفقد ذلك المصدر. هذا بالإضافة إلى ضرورة جعل التعويض في عدة حالات مضاعفا بالنظر إلى المنفعة الكبيرة التي قد يحصل عليها نازع الملكية عند إقامة مشاريع ضخمة.

ولعب القضاء الإداري دورا كبيرا في تبيان مفهوم الضرر المحقق، وذلك بتوضيح ضياع الفرصة الحقيقية على العقار، فإذا ما أدلى المالك برخصة إدارية لبناء العقار، أو إقامة مشروع عليه، فإنه يكون محقا في الحصول على التعويض، وكذا الأمر فيما يخص الشروع في بداية الأشغال²، وهكذا نجد الاجتهاد القضائي الفرنسي قرر منح تعويض عن ضياع فرصة نتيجة الضرر الذي أصاب المنزوع ملكيته جراء كونه أصبح ملزما بإدخال تغييرات على مشاريع التوسع أو الاستعمال الأكثر مردودية التي كانت مبرمجة، والتي كانت ستنفذ لو لم تتم نزع الملكية.

إلا أنه يلاحظ أنه هناك استثناء بمقتضى نص خاص، يتعلق بالفصل 19 من ظهير ماي 1955 بشأن أكرية المحلات المعدة لاستغلال تجاري أو صناعي أو حرفي الذي ينص على أنه: إذا وقع نزع ملكية المكان لأجل المصلحة العمومية فإن الجماعة العمومية التي تباشر أعمال نزع الملكية يمكنها أن تتجنب أداء التعويض عن الإفراغ المنصوص عليه في الفصل 10 إن عرضت على المكثري الضائع حقه مكانا يكون مماثلا للمكان المنزوعة ملكيته ويكون واقعا بالقرب منه، وفي هذه الحالة يتوصل المكثري بتعويض في مقابل ما حرم منه مؤقتا من المنفعة، وعند الاقتضاء يتوصل بتعويض عما نقص من قيمة إسمه التجاري، وتدفع له زيادة على ذلك مصاريف انتقاله من المكان ومصاريف استقراره في المكان الآخر¹.

¹ - Cass-civ III- 24 octobre 1972, cité in Homont chronique de la jurisprudence de cassation 1972 – A.J.P.I, 1973, p. 504.

² - ذ.البشير باجي: مرجع سابق، ص. 270.

¹ - اعتبر حكم صادر عن إدارية مكناس رقم 9619 بتاريخ 30\05\1996 (غير منشور) أن ما لحق المدعى عليها من ضرر نتيجة فقدانها الجبري لملكها كان أن السبب الوحيد فيه هو نزع الملكية.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك بعض المساطر التي تعترض السير العادي لتقدير القضاء للتعويض، ومن أهمها: تقدير فائض أو ناقص القيمة (أولاً)، ثم طلب اقتناء الجزء المتبقي من العقار محل نزاع الملكية (ثانياً).

أولاً- تقدير فائض أو ناقص القيمة:

تطرقت الفقرة الرابعة من الفصل 20 من قانون 7.81 إلى الحالات التي يغير فيها التعويض¹، وذلك بحسب ما يحدثه الإعلان عن الأشغال من فائض القيمة أو ناقصها بالنسبة للعقار الذي تنتزع ملكيته².

فالإعلان عن نزاع الملكية الذي يتضمن إنشاء مدرسة مثلاً يؤدي إلى رفع قيمة العقار المتبقى الذي لم يشمل نزاع الملكية، والعكس صحيح فالإعلان عن إحداث منشأة وإن كانت ذات نفع، إلا أن لها تأثيراً سلبياً على العقارات المجاورة قد تؤدي إلى انخفاض قيمة العقار المتبقي، لذا أوجب المشرع ضرورة مراعاة قاضي نقل الملكية عند تحديده للتعويض كل زيادة أو نقصان من قيمة الجزء الغير مشمول بنزع الملكية، غير أنه عملياً يصعب تحديد هذا التعويض بكل دقة.

ويهدف نظام زائد القيمة إلى الحصول من المعنيين بالأمر على قسط من زائد القيمة الذي اكتسبته أملاكهم الخاصة بفعل إنجاز الأشغال فيها. فمتى أدى تنفيذ الأشغال إلى الرفع من قيمة العقارات المجاورة بأكثر من 20 %، فالمستفيد من هذه الزيادة يلزم بدفع تعويض عادل نصف مجموع زائد القيمة الطارئ بهذه الكيفية إلى الجهة المعنية بالأمر.

وتجدر الإشارة إلى أنه بمجرد نشر المقرر الإداري لنزع الملكية، يتم استدعاء المستفيدين من زائد القيمة أو ذوي حقوقهم للحضور لدى السلطة الجماعية قصد الاتفاق مع الإدارة على مبلغ زائد القيمة ومبلغ التعويض، وفي حالة قبول الاتفاق يعتبر المحضر سند دين لفائدة الجماعة المعنية بالأمر¹، أما في حالة رفض الاتفاق تطلب الإدارة من المحكمة الإدارية تقدير زائد القيمة في يوم الطلب، وتحديد التعويض

¹ - البشير باجي، مرجع سابق، ص. 192.

² - احتفظ القانون رقم 7.81 بنظام التعويض عن زائد القيمة الذي سنه ظهير 1951، وقد خصص له الجزء الثالث من الفصل 59 إلى 66.

¹ - الفصل 61 من قانون 7.81. المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة .

المستحق، ويجب أن تقدم طلبها هذا خلال أجل أقصاه ثماني سنوات من تاريخ نشر المقررين الإداريين.

ومن الأحكام التي طبق فيها القضاء الإداري نظام زائد القيمة، نجد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بوجدة الذي قضى: بأن الدفع بعدم مراعاة مقتضيات الفصل 61 من القانون السالف الذكر هو دفع في غير محله، ولا ينطبق على وقائع النازلة كون الفصل المذكور يتعلق بالزيادة في قيمة العقار الناتج عن عوامل زيادة القيمة التي لا علاقة لها بالأشغال والعمليات العامة، والحال أن المنزوعة ملكيتهم لم يستفيدوا من أي زيادة في قيمة عقارهم وليس بالملف ما يفيد ذلك¹.

ثانيا - طلب اقتناء الجزء المتبقي من العقار محل نزاع الملكية:

نص الفصل 23 من قانون 7.81 على أنه يجوز لمالك بناية شمل نزاع الملكية جزءا منها أن يطالب باقتناء مجموعها بتصريح خاص يوجه إلى نازع الملكية قبل انصرام أجل الشهرين المنصوص عليه في الفصل 10.

فالملاك المنزوعة ملكيتهم قد يحتفظون بأجزاء من العقار يظل غير صالح للاستغلال الفلاحي ولا للتعمير أو يصبح غير صالح للغرض المخصص له قبل نزاع الملكية، لذا جاء المشرع المغربي بهذا الحل حماية للطرف المنزوعة ملكيته، إلا أنه ربط إمكانية الاستفادة من حالة الاقتناء التبعي بالنسبة للأراضي بشرطين هما:

✓ عدم الإخلال بمبدأ عدم التعويض عن الارتفاقات المشار إليها أعلاه في الفقرة الرابعة من الفصل 8 من الظهير الشريف الصادر في 30\07\1952 بشأن التعمير الذي حل محله ظهير 17\06\1992.

✓ إمكانية الفصل بأحكام منفصلة في نقل الملكية، وتحديد التعويض المتعلق بالعقار موضوع نزاع الملكية وفي نقل الملكية وتحديد التعويض عن جزء العقار المعترف بعدم قابليته للاستعمال، متى كان من شأن الطلب أن يؤدي إلى تأخير إجراء النزاع.

وبقي أن نشير أخيرا إلى أن تاريخ تحديد التعويض عن قيمة العقار، هو صدور

¹ - حكم إدارية وجدة، عدد 51 الصادر بتاريخ 27\09\1995، أورده محمد محجوبي والشريف البقالي: في عرض حول المرحلة القضائية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وحدة العقار والتعمير والإسكان، السنة الثانية لسنة 2001 - 2002، جامعة محمد الخامس أكادال الرباط، ص. 26.

قرار نزع الملكية (الفقرة الثانية من الفصل 20 من قانون 7.81)، ويستحق التعويض عن العقار حسب حالته وموقعه واستغلاله وتتم المقارنة مع العقارات والأئمة الرائجة¹.

الفقرة الثالثة : دور القضاء في رفع الاعتداء المادي

إن الإدارة أو من يقوم مقامها عندما تضع يدها على عقار مملوك ملكية خاصة، دون أن تكون معتمدة في عملها على سند قانوني صحيح، ودون أن تتبع مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، تكون قد ارتكبت اعتداء ماديا على الملكية الخاصة، ويرى الفقيه الفرنسي دلو بادير أنه يكون هناك اعتداء مادي "عندما ترتكب الإدارة في حالة قيامها بنشاط مادي ذي طبيعة تنفيذية ويتسم بعدم مشروعية واضحة وجسيمة من شأنها أن تتضمن اعتداء على حق الملكية أو مساسا بحرية من الحريات العامة"²، فعناصر الاعتداء المادي تتجلى في: - ارتباط عمل الإدارة بخطأ جسيم يخرج به عن حدود المشروعية بحيث يجعله منعدم الصلة بوظائف السلطة العامة، - أن ينتج عن الاعتداء المادي مساسا كبيرا بحق الملكية وبالحقوق العينية الأخرى وبالحرريات الإنسانية، - أن يرتبط بإجراء مادي تنفيذي إذ لا يكفي اتخاذ قرار من جانب الإدارة وإنما يجب أن تبادر الإدارة في تنفيذه ماديا أو تشرع في التهيئ لتففيذه، وإذا كان القضاء الإداري يعد قضاءا شرعية فإن دفع الاعتداء المادي يعد من صميم مبدأ الشرعية، فالقاضي هو حامي الملكية الخاصة وحارسها من كل مساس أو اعتداء من جانب الإدارة أو من يقوم مقامها وقد اضطلع القضاء العادي بهذا الدور قبل نشوء المحاكم الإدارية واليوم وبعد أن أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في النزاعات الإدارية فإن المحاكم الإدارية بدأت تعتبر نفسها هي المختصة في نزاعات الاعتداء المادي¹، وقد صدر في هذا المجال مجموعة من الأحكام و القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية تهم منازعات الاعتداء المادي على الملكية العقارية، نذكر

¹ - أنظر قرار إدارية الرباط، عدد 1229 المؤرخ في 30\10\2008 ملف عدد 11\08\248 (قرار غير منشور) وقد جاء في إحدى حيثياته: "...وحيث إن التعويض عن نزع الملكية تحدده المحكمة طبقا لمقتضيات الفقرات 2 و3 و4 من الفصل 20 من قانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية، ورعا لخصوصيات العقار ومميزاته واستنادا إلى عناصر المقارنة المضمنة بتقرير الخبير مع الأخذ بعين الاعتبار تواريخها ومواصفاتها والتي يعتمدها (الخبير) لتدعيم اقتراحه المؤسس على معطيات تقنية تخص كل بقعة على حدة..."

² - محمد السليمان: "منازعات التعمير أمام القضاء الإداري المغربي"، بحث نهاية التدريب بالمعهد الوطني للدراسات القضائية الفوج الإداري 2002/2003، ص45

¹ - رشيدة الماموني: "التطور الحديث لنظرية الاعتداء المادي في الاجتهاد القضائي المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2002/2003، ص39.

منها حكم إدارية مراكش بتاريخ 1992/12/8¹، (لمين السعدية ضد الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء) الذي اعتبرت فيه أن مد خط للكهرباء فوق أحد الأملاك الخاصة بدون وجه حق هو من قبيل الاعتداء المادي للإدارة على الملكية الخاصة للأفراد، وحكمت على الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء برفع الاعتداء المادي الواقع على المدعية من جراء مد الكهرباء فوق سطح منزلها، وذلك تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها أربعمائة درهم عن كل يوم تأخير.

وفي حكم آخر صادر عن إدارية الرباط عدد 1315 جاء فيه: "حيث إن الجهة المدعى عليها وضعت يدها على العقار حيادا عن مبدأ المشروعية، إذ أن تصرف وزارة التجهيز لم يثبت أنه كان مبنيا على سند لا نزاع فيه أو حق ناجم عن سلوك المسطرة القانونية لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مما تكون معه عملية وضع اليد تمت بصورة جبرية ضدا على إرادة المالك والمشرع وهو ما يشكل اعتداء ماديًا يتدخل القاضي الإداري لجبر الضرر الناجم عنه.

وحيث إن اعتداء الإدارة ماديًا على عقار المدعي يشكل خطأ مرفقيا تسبب بصفة مباشرة في حدوث ضرر له تمثل في فقدان ملكه الذي انتزع منه بصفة غير مباشرة وبحرمانه من استغلال عقاره من تاريخ وضع اليد إلى حين تمام إحداث المرفق العمومي وبدايته في الأشغال بصفة مضطربة مما يتعين معه تعويضه على الضرر المتمثل في فقدان ملكه"².

نفس المحكمة اعتبرت في حكمها بتاريخ 2008/11/25 ما يلي:

"وحيث إن دخول الإدارة لعقار الغير لإنشاء مرفق عمومي يقتضي سلوك المساطر المقررة لذلك، بسلوكها لمسطرة نزع الملكية أو اقتنائها بالمرضاة للعقار الذي تنوي إقامة المرفق العمومي عليه.

وحيث إنه لا يوجد بالملف ما يفيد احترام الإدارة للمساطر القانونية مما يجعل واقعة الاعتداء المادي ثابتة ومسؤولية الإدارة قائمة ويتعين الحكم عليها بالتعويض"¹.

أما إدارية فاس فقد قضت في حكمها الصادر بتاريخ 2007/5/10 بما يلي:

¹ - حكم إدارية مراكش، عدد 134 أورده حميد الربيعي: "حماية حقوق الإنسان بالمغرب بين النص القانوني والاجتهاد الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 55، 2007، ص. 135.

² - حكم إدارية الرباط، عدد 1315 بتاريخ 2006/10/30، ملف رقم 03/274 ش.ت (غير منشور).

¹ - حكم إدارية الرباط، عدد 1794 بتاريخ 2008/11/25، ملف رقم 06/996 ش.ت (غير منشور).

"حيث إن قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة رقم 81/7 وتاريخ 82/5/6 صريح في أن حيابة العقار المقرر نزع ملكيته لأجل المنفعة العامة لا يمكن أن يتحقق إلا بموجب إذن بالحيابة يصدره قاضي المستعجلات بناء على إجراءات مسطرية سليمة ومحددة قانونا، ومن تم فلا يحق للإدارة أن تضع يدها على عقار مملوك للغير إلا بعد حصولها على إذن قضائي بذلك وبعد استيفائها لجميع الإجراءات القانونية المتطلبة في هذا الباب"¹.

كما صدر في هذا الإطار عن إستئنافية الرباط قرار عدد 406 بتاريخ 2008/4/02²، جاء فيه: "حيث يستفاد من أوراق الملف ومحتوى الأحكام المستأنفة أن المدعين (المستأنف عليهم) تقدموا... بمقال افتتاحي أمام المحكمة الإدارية بالرباط عرضوا فيه أنهم يملكون العقار الكائن بمدينة أصيلا... وأن الشركة الوطنية للتجهيز والبناء عمدت وبدون مبرر مشروع، إلى إقامة تجزئة سكنية تسمى تجزئة أنيسة على العقار المذكور... وقامت بتقويت بقعها للخواص الذين شيدوا بنايات عليها، والتمس المدعون (المستأنف عليهم) الحكم لفائدتهم بالتعويض المعادل للمنفعة التي جنتها وتجنيتها الإدارة من استغلال عقارهم ابتداء من تاريخ وضع اليد "لكن حيث إن المستأنفة لم تدل بما يثبت ادعاءها بكونها قد اقتنت العقار موضوع النزاع... بالمرضاة من المستأنف عليهم، أو أنها قد أنجزت معهم بشأنه عقد وعد بالبيع، وأن الوثائق المستدل بها من طرف المستأنفة...، إن جميع هذه الوثائق لا تتضمن ما يفيد اتفاق المستأنفة مع المستأنف عليهم من أجل اقتناء العقار موضوع النزاع أو الإذن لها بوضع يدها عليه. وحيث إنه والحال ما ذكر وما دامت المستأنفة لا تتازع بل وتقر بكونها قد عمدت إلى إنجاز تجزئة سكنية فوق عقار المستأنف عليهم المحفظ في أسمائهم، فإن تصرفها هذا يشكل اعتداء مادي موجب للحكم بالتعويض عن قيمة العقار وعن الحرمان من الاستغلال ويكون سبب الاستئناف المثار غير مرتكز على أساس ويبقى الحكم المستأنف لما نحا هذا المنحى مصادفا للصواب واجب التأييد".

¹ - حكم إدارية فاس، عدد 412 بتاريخ 2007/5/16، ملف رقم 136 ت/2005 (حكم غير منشور).

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 406 المؤرخ في 2008/04/02، ملف رقم 6/08/5 (مجموعة التهيئة العمران ضد السيدة أمينة بنت محمد بن علي ومن معها) (قرار غير منشور).

أما المجلس الأعلى فكان يلعب دوراً مهماً كقاضي استئناف¹، حيث أتاحت له نوازل الاعتداء المادي على الملكية العقارية خصوصاً مهمة تقييم الأحكام الخاضعة لمراقبته، ومكنته هذه الصفة الوقوف على معرفة ما إذا كانت هذه الأحكام تحقق هدف المشرع الرامي إلى إحقاق الحق وصيانة حقوق الأفراد التي لا يجب أن يحد منها قانون التعمير أو يعتدي عليها. وقد ترجمت قرارات المجلس الأعلى في مادة الاعتداء المادي حرص القضاء على ضرورة تبسيط المساطر والإجراءات واختصار آجال التقاضي وتسهيل سبل وصول المتقاضين إلى القضاء المختص دون أدنى مشقة أو عناء.

ويتجلى دور المجلس الأعلى في تطبيق القانون تطبيقاً محكماً وحماية حق الملكية من الاعتداء المادي المقترف من طرف الإدارة من خلال مساءلته لإدارة الدفاع الوطني عن أعمال التعدي والغصب التي وقعت فيه، فرغم جسامته دور هذا المرفق وخطورة المسؤولية الملقاة على عاتقه فإن أعماله وتصرفاته تخضع لمقتضيات القانون وللمبدأ الشرعية.

ولقد جاء في حيثيات القرار ما يلي²:

"لكن حيث إن الأمر في النازلة يتعلق باعتداء مادي لإدارة الدفاع الوطني على عقار المدعين الذي أحدثت عليه منشآت لها منذ 1978، وأن قيام الإدارة بعد رفض عروضها عليهم (كما تؤكد الرسائل المتبادلة) وقيامهم بالمطالبة بالتعويض عن ذلك منذ 1996/11/5 بسلوك مسطرة نزع الملكية وفق القانون 7.81 ومنذ 1997/4/6 لا يضيف على اعتدائها المادي السابق صبغة المشروعية ولا مجال لتطبيق ما رسمه القانون 7.81 على النازلة".

وفي قرار آخر للمجلس الأعلى عدد 311 المؤرخ في 2003/05/22 ملف إداري عدد 2002/1/4/571، أكد على أحقية المدعين في التعويض عن الاعتداء المادي على أرضهم ما دام أنهم قد تقدموا بالدعوى قبل نشر مرسوم نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ومن بين حيثياته ما يلي:

¹ - تجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى، كان يلعب ذلك الدور قبل إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، بمقتضى قانون 80.03.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، رقم 1316 بتاريخ 21 أكتوبر 1999 الدولة (الملك الخاص) ضد بوشعيب نحال ومن معه، مجلة المعيار عدد 27، دجنبر 2001، ص. 129.

"حيث يستفاد من معطيات الملف ومن ضمنها الحكم المستأنف أنه بتاريخ 2001/06/21 تقدم ورثة عبد اللطيف السراج المذكورة أسماؤهم بالمقال والسيد عبد المالك الملوكي بمقال عرضوا فيه أنهم يملكون الأرض المعروضة بجنان السراج الكائنة خارج باب المفتوح طريق سيدي حرازم بفاس وأن الدولة استولت على جزء منها مساحته 5505م²، وشيدت فوقها إعدادية القدس دون إتباع أية مسطرة قانونية. وقد سبق لهم أن تقدموا بدعوى في الموضوع وصدر الأمر بإجراء خبرة... .

حيث تعيب الدولة ومن معها الحكم المستأنف بخرق مقتضيات القانون رقم 7/81 وبانعدام التعليل المتمثل في اعتماد خبرة معيبة من الناحيتين الشكلية والموضوعية... .

لكن خلافا لما جاء في أسباب الاستئناف فقد سبق وأن تقدم المدعون بدعوى في النازلة في بداية سنة 1995 قبل نشر مرسوم نزع الملكية من أجل المنفعة العامة بالجريدة الرسمية سنة 2000، الشيء الذي لم يناع في المستأنفون ويؤكد واقعة الاعتداء المادي على أرض المستأنف عليهم وبالتالي أحقيتهم في طلب التعويض عن هذا الاعتداء...¹.

وفي قرار آخر للمجلس الأعلى جاء فيه:

" لكن خلافا لما جاء في أسباب الاستئناف، فالمدعية المستأنفة الأصلية تقدمت بطلب التعويض عن الاعتداء المادي التي وقع على أرضها سنة 1974... مما يفيد أن الدعوى لم تقدم في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة حتى يمكن الاحتجاج بمقتضيات المادة 20 من قانون نزع الملكية، مما يجعل ما يثير عديم الأساس.

لكن لما كانت نازلة الحال تدخل في إطار الاعتداء المادي على ملك الغير، وهذا الاعتداء يبقى مستمرا باعتباره واقعة مستمرة لا يمكن الاعتداد بتقادمها مما يجعل ما أثير عديم الجدوى"².

استطاع المجلس الأعلى إذن توظيف نظرية الاعتداء المادي كضمانة مهمة وحماية كبيرة للأفراد ضد تجاوزات الإدارة، واعتداءاتها غير المشروعة في مجال التعمير

¹ - قرار المجلس الأعلى، منشور بمجلة المنازعات العقارية من خلال قضاء المجلس الأعلى، لسنوات 2000 - 2005، سلسلة "لائل عملية"، عدد 3، ص. 219.

² - قرار المجلس الأعلى، عدد 291 المؤرخ في 2003/5/8 ملف إداري عدد 2002/2/4/1042، نفس المرجع السابق، ص. 227.

مستعينا لتحقيق هذه الغاية بتوسيع مجال الرقابة القضائية لأعمال الإدارة وتصرفاتها، متخطيا حاجز المنع المفروض عليه للنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها عرقلة عمل الإدارات العمومية للدولة، كما اعتبر أن ما قصده المشرع من خلال الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية بعمل الإدارات العمومية الذي لا يجوز للمحاكم تعطيله هو ذلك العمل المؤسس على حد أدنى من المشروعية. أما فيما يتعلق بالتصرف في العقارات، فيجب أن يعتمد النشاط الإداري في هذا الصدد إما على سند غير متنازع فيه جديا، وإما على حق تخوله المسطرة القانونية المحددة لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مقررًا أن إيقاف أعمال التعدي لا يعتبر تعطيلا أو عرقلة لأي عمل إداري. هذا فضلا على تأكيده بقاء تطبيق الفصل 25 من ق.م.م محصورا على المحاكم العادية ما دام أن منطوق المادة الثامنة من قانون 41/90 أوجد مقتضيات مخالفة عندما أسند لهذه المحاكم اختصاص البث في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية في مجموعة من النزاعات الأخرى التي تكون الإدارة طرفا فيها، مما يعني أنها غير معنية إطلاقا بمضمون الحظر الوارد ضمن هذا الفصل¹.

الفرع السادس: منازعات ارتفاعات التعمير

يقتضي تحليل دور القضاء في منازعات التعمير التطرق إلى كل من القراءة القضائية لإشكالية التعويض عن ارتفاعات منع البناء (فقرة أولى)، ثم بعد ذلك الوقوف عند طبيعة الاجتهاد القضائي بخصوص التعويض في إطار المساهمة المجانية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: القراءة القضائية لإشكالية التعويض عن ارتفاعات منع البناء

بالرجوع إلى الاجتهاد القضائي في مجال التعويض عن ارتفاع منع البناء، يتبين أن طلبات التعويض التي يتقدم بها الأفراد المتضررين من ارتفاع منع البناء تتوزع بين المطالبة بقيمة الملك والمطالبة بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال. فبخصوص المطالبة بقيمة الملك، فإن اجتهاد المحاكم الإدارية مستقر على أن لا مجال للاستجابة لهذا الطلب، طالما أنه لم يثبت استيلاء الإدارة على العقار موضوع الارتفاق.

¹ - رشيدة الماموني: "التطور الحديث لنظرية الاعتداء المادي في الاجتهاد القضائي المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2002/2003، ص. 323.

وهكذا ففي حكم صادر عن إدارية مكناس¹، رفضت المحكمة طلب التعويض المتعلق بعقار مرتب في منطقة محرمة من البناء في إطار تصميم التهيئة لعدم ثبوت واقعة الاستيلاء عليه من طرف المجلس البلدي، ولكون المنع من البناء يشكل أحد قيود حق الملكية باعتباره من الارتفاقات، ولا يعتبر انتزاعا للملك.

وفي حكم صادر عن إدارية أكادير²، اعتبرت هذه الأخيرة أنه لا يترتب على الإدارة أية مسؤولية إذا امتنعت تطبيقا للمادة 28 من قانون التعمير من تسليم مالك العقار رخصة البناء، كما لا يوصف عمل الجهة المستفيدة من تصميم التهيئة بالاعتداء المادي على الملكية، وينشأ الحق في طلب التعويض متى دخل تصميم التهيئة حيز التنفيذ... ولا تقبل الدعوى المرفوعة قبل ذلك.

أما بخصوص الحرمان من الاستغلال، فإن القضاء المغربي حاول أن يتوسع في مسألة التعويض مرتكزا على فكرة المس بالحق المكتسب، ولاسيما عندما يكون المالك قد تمتع برخصة للبناء قبل صدور مرسوم تصميم التهيئة الذي يمنع البناء في أرضه. وفي هذا السياق، اعتبرت المحكمة الإدارية بفاس³، "أن تخصيص تصميم التهيئة لمنطقة على أنها محرمة من البناء في الوقت الذي كان مالكاها يتوفر على مشروع تجزئتها مودع لدى المصالح البلدية بتاريخ سابق على نشر قانون 12.90 موجب التعويض بالنظر للغاية التي كان العقار معدا لها".

كما جاء في حكمها وهي تستجيب لطلب التعويض عن الحرمان من الاستغلال، "حيث إن تصميم التهيئة لجماعة أكدال بالرغم من عدم تفعيله فقد غير من الغاية التي كانت هذه القطعة معدة لها وبالتالي حرم المدعي من المزايا التي كانت له على هذا العقار وغل يده عن التصرف فيما كان معدا له، وأن مجرد تحمل هذا العقار بارتفاق قانوني مجسد في التجهيزات المزمع القيام بها فوقه...، يعني أنه وطيلة مدة ترتيب تصميم التهيئة لآثاره المحددة في 10 سنوات من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية وإلى غاية تفعيل تصميم التهيئة يبقى المدعى محروما من المزايا اللصيقة بحق الملكية، وبالأحرى

¹ - حكم إدارية مكناس، عدد 12\98\25 ش صادر بتاريخ 12\31\1998 ملف رقم 12\97\20 ش أورده ذ.عبد العزيز يعكوبي، مرجع سابق، ص. 242.

² - حكم إدارية أكادير، عدد 02\71 بتاريخ 2002\03\21 ملف رقم 01\69 ش. ح غ م .

³ - حكم إدارية فاس، عدد 984 بتاريخ 2001\7\10 ملف رقم 121 ت\99 أورده نادية الموح، المنازعات القضائية في مجال التعمير و البناء مرجع سابق، ص. 211..

مقيدا بعدم استعمال عقاره إلا في حدود الغرض المنصوص عليه بتصميم التهيئة المذكور مما يبرر أحقيته في التعويض عن حرمانه من الاستغلال في مواجهة الجماعة الحضرية".

وقد اعتبر الأستاذ محمد قصري في تعليقه على الحكم أن المحكمة لم تعلق حكمها بالاستناد بشكل صريح لمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 84 من قانون 12.90، وإنما عبرت على ذلك بشكل آخر بقولها أن تصميم التهيئة غير من الغاية التي كانت القطعة معدة لها وحرم المدعي من المزايا اللصيقة التي كانت له على هذا العقار، وغل يده على التصرف فيما كان معدا له وهو ما يشكل جرأة وتوسيعا في مفهوم الحق المكتسب¹.

أما الأستاذ العزيز يعكوبي فيرى، أن تصنيف منطقة معينة ضمن المناطق المحرمة من البناء يفقد هذه العقارات قيمتها الأصلية، وهذا ينعكس سلبا على وضعية مالكيها، سيما إن كانت عملية البناء هي الإمكانية الوحيدة لاستغلالها، ومن ثم فإن هذه العقارات وإن بقيت مسجلة في اسم صاحبها، فإن ذلك لا ينبغي أن يخفي حقيقة الأضرار اللاحقة بهم وتزداد هذه الأضرار حدة في حالة شساعة الأرض الممنوعة من البناء، وكذا في حالة كون ملاك هذه الأراضي من الفئات الاجتماعية البسيطة، ولاشك أن مقتضيات العدالة والإنصاف تقتضي القول بوجود تعويض ملاك هذه الأراضي جزئيا عن النقص الذي يطرأ عقاراتهم بسبب المنع من البناء فوقها، لأنه إذا كان المنع من البناء في هذه المناطق يستهدف تحقيق منفعة عامة، في إطار عملية تنظيم المجال الترابي تحقيقا لمصلحة الجميع، فإن هذه المصلحة الجماعية لا يستساغ تحقيقها على حساب فئة الملاك فقط، بل لابد في هذه الحالة من احترام مبدأ مساواة المواطنين أمام التكاليف العامة. وتطبيق مقتضيات هذا المبدأ يستوجب عدم تحميل أصحاب هذه الأراضي وحدهم تبعات هذا القيد العام، بل لابد من تقرير تعويض لفائدتهم عن الأضرار الناتجة عن هذا القيد¹.

كانت هذه بعض الحالات التي طرحت أمام القضاء الإداري بمناسبة بثه في النزاعات المتعلقة بارتفاق منع البناء، وفي ما يلي سنورد إشكالا آخر ويتعلق هذه المرة

¹ - محمد قصري: "ارتفاقات التعمير" مجلة القضاء والقانون، العدد 149 السنة الواحد والثلاثون، ص. 212.
¹ - عبد العزيز يعكوبي: "تطور الرقابة على شرط المنفعة العامة من خلال نظرية الموازنة"، المعهد الوطني للدراسات القضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 1999، ص ص . 243 - 244 .

بالتعويض في إطار المساهمة المجانية.

الفقرة الثانية: الاجتهاد القضائي بخصوص التعويض في إطار المساهمة

المجانية

مما لاشك فيه أن تطبيق مقتضيات المساهمة المجانية في إحداث الطرق الجماعية أثار عدة إشكاليات، وسنحاول أن نعرض لبعض الاجتهادات القضائية المتعلقة بها، حيث سنتطرق في النقطة الأولى للحالات منصوص عليها في المادة 37 من قانون 12.90، فيما نخصص النقطة الثانية لحالات غير منصوص عليها في هذه المادة.

أولاً- الحالات المنصوص عليها في المادة 37 من قانون 12.90

يتعلق الأمر بأربع حالات تم التنصيص عليها في المادة 37 من القانون 12.90، يتعين على القضاء البث فيها، ويتعلق الأمر بما يلي:

1- حالة تجاوز المسافة المقطوعة لربع القطعة الأرضية

تعطي هذه الحالة الحق في التعويض ولو لم يتجاوز عرض الطريق عشرة أمتار، وفي هذا السياق نورد تعليلاً للمحكمة الإدارية بفاس يسيّر في هذا الاتجاه: "حيث يستفاد من مقتضيات المادة 37 المشار إليها أن المساهمة المجانية في إحداث الطريق التي تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية تنحصر في قيمة قطعة أرضية على شكل مستطيل يمتد على واجهة الطريق المحدثّة على عرض لا يتجاوز عشرة أمتار شريطة أن لا تتجاوز المساحة الواجب المساهمة بها في إحداث الطريق قيمة ربع العقار ككل، وهذا يعني أن أقصى نسبة للمساهمة المجانية لإحداث الطريق هي الربع من مساحة العقار.

وحيث إن ما زاد على هذه المساحة لا يندرج ضمن مقتضيات المادة 37 من قانون التعمير ويكون بذلك المدعون محقون في المطالبة بالتعويض عن المساحة المذكورة"¹.

2- حالة ما إذا كانت المساحة المقطوعة تقل عن الربع ولا تتجاوز عرض

عشرة أمتار

¹ - حكم إدارية فاس ملف عدد 98\403 بتاريخ 13\09\2001 قضية ورثة بن سليمان أورده محمد قصري: "ارتفاقات التعمير" مجلة القضاء والقانون، العدد 149 السنة الواحد والثلاثون مرجع سابق، ص. 218.

إن السؤال الذي يطرح هنا هو هل مالك العقار المجاور للطريق العامة الجماعية يكون مدينا للجماعة بالفرق بين قيمة المساهمة والربع؟ أم أنه غير مدين على اعتبار أن مساهمته تعلقت بعشرة أمتار المتطلبة في الفصل 37. إن اجتهاد القضاء الإداري متفق على أنه غير مدين للجماعة بأي تعويض، على اعتبار أن المساهمة المجانية تتعلق بعنصرين: أحدهما ثابت هو عرض العشرة أمتار، والثاني متغير ويتحدد في الطول المساوي لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المعينة بالمساهمة المجانية، ومن الأحكام التي تعرضت لهذه النقطة حكم إدارية مكناس والذي جاء فيه:

"الأسلوب المعتمد من طرف المشرع في تحديد المساحة الخاضعة للمساهمة والقائم على عنصرين أحدهما ثابت وهو عشرة أمتار وثانيهما متغير بحسب طول القطعة الأرضية وقصرها يفيد أن المشرع لا يسمح باقتطاع سوى عشرة أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية"¹.

3- حالة ما إذا كانت المساحة المقتطعة تقل عن الربع وفي نفس الوقت تفوق

عشرة أمتار

استقر العمل القضائي بخصوص هذه الحالة على وجوب إعطاء التعويض عن المساحة الزائدة على عرض العشرة أمتار، وهكذا اعتبرت المحكمة الإدارية بمكناس أن: "الأسلوب المعتمد من طرف المشرع في تحديد المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية والقائم على عنصرين: أحدهما ثابت (العرض 10 أمتار) وثانيهما متغير بحسب طول القطعة وقصرها (الطول)، يفيد أن المشرع لا يسمح باقتطاع سوى عشرة أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية، وأن الزائد على عشرة أمتار بالنسبة للعرض، يكون مستوجبا للتعويض حتى ولو كانت المساحة المقتطعة أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة ولو كان المشرع يقصد خلاف ذلك، أي يقصد الربع المطلق من المساحة الإجمالية مهما كان عرضها لما اضطر في البداية إلى تحديد عرض المساحة القابلة للاقتطاع المجاني بشكل ثابت (10 أمتار) استغنى عن ذلك بالتخصيص مباشرة على أن الملاك المجاورين ملزمين بالمساهمة مجانا في إنشاء الطرق العامة

¹ - حكم إدارية مكناس، بتاريخ 2000\1\6 ملف رقم 97\12، قضية أكشور سعيد ، ضد وزير الإسكان أورده عبد العزيز يعكوبي، مرجع سابق، ص. 219.

الجماعية المحادية لملكهم على أن لا تتجاوز هذه المساهمة ربع المساحة الإجمالية للقطعة، استحقاق التعويض عن المساحة الزائدة على عشرة أمتار بالنسبة للعرض وإن كان الجزء المقتطع أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة... نعم"¹.

إن القراءة التي اعتمدتها المحكمة بهذا الخصوص تنسجم وطبيعة الصياغة التشريعية التي وردت بها المادة 37 من قانون 12.90، إذ من المعلوم أن الأسلوب التشريعي يتميز عن الأسلوب الإداري بالدقة والتركيز وتحمل كل كلمة من كلماته حمولة ذات أثر قانوني بخصوص الواقعة المستهدفة، مما يعني أن إشارة المشرع بداية في نص هذه المادة إلى أن عرض المساحة القابلة للاقتطاع المجاني هو عشرة أمتار، لا يمكن أن يحمل إلا على استهداف المشرع عدم إجازة الاقتطاع المجاني إلا في حدود وإن لم تتجاوز المساحة المقتطعة الربع².

4- حالة بقاء المساحة المتبقية من العقار 12\90

بعد المساهمة المجانية غير صالحة لأي نوع من أنواع البناء: تنص الفقرة III من الفصل 37 من قانون التعمير 12/90: "إذا بقي من بقعة أرضية بعد أن يكون قد أخذ منها ما يلزم لإنجاز طريق عامة جماعية جزء غير قابل للبناء بموجب الضوابط الجاري بها العمل يجب على الجماعة أن تمتلكه إذا طلب منها المالك ذلك".

يلاحظ أن صياغة تلك الفقرة من الفصل 37 أعلاه جاءت صريحة وواضحة في إلزام الجماعة بتملك ما تبقى من القطعة الأرضية بعد المساهمة المجانية متى طلب منها ذلك، غير أنه في هاته الحالة يجب التمييز بين الحالة التي تكون فيها الإدارة قد وضعت يدها على تلك القطعة في إطار نزاع الملكية وإجراءاتها كما هي منصوص عليها بقانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية. أما في حالة الاعتداء المادي فيحدد التعويض المستحق في إطار القواعد العامة بناء على الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود.

ثانيا- الحالات غير المنصوص عليها في المادة 37 من قانون 12.90

قد تقع بعض الحالات التي لم ترد الإشارة إليها بالمادة 37 من قانون التعمير بالرغم من علاقتها المباشرة بمقتضياتها وهي كالتالي:

¹ - حكم إدارية مكناس ، عدد 12\2000\1 ش ، بتاريخ 01\6\2000 ملف رقم 12\97\12. ح غ م

² - عبد العزيز يعكوبي، مرجع سابق، ص. 233.

1- حالة توسعة الطريق: السؤال الذي يطرح هنا، هل توسعة الطريق تعتبر من

قبيل إحداث الطريق؟ وهل يلزم المجاورون بهذه المساهمة أيضا في توسعتها؟
يلاحظ من صياغة المادة 37 أعلاه أنها تعني الطريق الجماعية المقرر إحداثها وليس توسعتها، أما بخصوص موقف المحاكم الإدارية فقد تباين حول تفسير المادة 37 المذكورة، فمنها من اعتبر أن المساهمة تتعلق بكل من إحداث الطريق وكذا توسعتها، ومنها من اعتبر أن تلك المساهمة قاصرة على إحداث الطريق وليس توسعها.

وهكذا فقد اعتبر المحكمة الإدارية بوجدة أن مقتضيات هذه المادة تنصرف إلى إحداث الطريق وكذلك إلى توسيعها طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 37 من قانون التعمير¹، في حين ذهبت إدارية فاس إلى القول بتوسعة الطريق خارجة عن نطاق مقتضيات المادة 37 وجاء في حكمها: "إن مساهمة الملاكين المجاورين للطرق التي تصبح أو تبقى مجاورة لملكهم تنصب على ما يتم إحداثه من طرق وليس على توسعة هذه الطرق، باعتبار أن الملاكين المجاورين يفترض فيهم أنهم ساهموا في إحداث تلك الطرق وقت إنجازها، وتكون بذلك مسؤولية المجموعة الحضرية المؤسسة على مقتضيات الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود قائمة"².

ويتضح أن هذا الاتجاه هو الأرجح، إذ أن مقتضيات المادة 37 تنصرف إلى إحداث الطرق وليس إلى توسيعها، وهذا ما استقرت عليه الغرفة الإدارية في العديد من قراراتها³.

2- حالة تعدد الطرق: يطرح التساؤل هنا حول ما إذا كانت المساهمة المجانية

لا تعني سوى طريق جماعية واحدة للمالك المجاور أو قد تعني جميع الطرق الجماعية المحدثة بملكه حتى ولو تعددت، وما إذا كانت تحسب في المساهمة المجانية طريق واحدة أم مساحة جميع الطرق المحدثة مع الأخذ بعين الاعتبار العنصر الثابت والمتغير الوارد في الفصل 37 أعلاه؟

لقد عرض على إدارية وجدة نزاع من هذا القبيل استجابت فيه لطلب التعويض بناء على الحثثيات التالية:

¹ - حكم إدارية، وجدة عدد 95\58 بتاريخ 1995\10\4 ملف عدد 94\30، ح غ م

² - حكم إدارية فاس، عدد 99\5339 بتاريخ 1999\12\7، ملف رقم 98\1 ت، ح غ م

³ - أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ملف عدد 96\1297 أورده محمد قصري، مرجع سابق، ص. 223.

"حيث إنه باستقراء معطيات المادة 37 يلاحظ أن المشرع حدد عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية بشكل ثابت في عشرة أمتار، في حين لم يفعل ذلك بالنسبة لطول هذه المساحة بل جعله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها، مما يعني أن الأسلوب المعتمد لتحديد المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية يتمثل في عنصرين... وهذا يدل أن المشرع لا يسمح باقتطاع سوى عشرة أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية والزائد يكون مستوجبا للتعويض ولو كانت المساحة المقتطعة أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة وحتى ولو كان الأمر يتعلق بفتح أكثر من طريق"¹.

والواقع أن هذا التفسير ينسجم مع مقتضيات العدالة، وأيضا مع أحكام الفصل 37 التي تقبل المساهمة المجانية بشروط من حيث الطول والعرض والمساحة التي يجب أن لا تتجاوز الربع.

3- حالة الاعتداء المادي: يطرح التساؤل هنا حول ما إذا كان يجوز للإدارة

التمسك بإعمال مقتضيات المساهمة المجانية المادي ودون احترام مسطرة نزاع الملكية؟ في حالة المطالبة بالتعويض عن الاعتداء المادي على الملكية قد تتمسك الإدارة إذا ما تعلق الأمر بإنشاء الطرق الجماعية بمقتضيات المساهمة المجانية المنصوص عليها في الفصل 37 من قانون التعمير.

والمحكمة الإدارية وهي تبث في نزاع مماثل، طبقت مقتضيات المادة 37 بشأن المساهمة المجانية وجاء في حكمها: "... وبعد الأخذ بعين الاعتبار كلا من العنصر الثابت والمتغير المتعلقين باحتساب مساحة المساهمة المجانية في حدود الربع المحدد في 37,736 متر مربع والتي تعتبر مستثناة من التعويض بحكم تطبيق مقتضيات المادة 37 من القانون 12\90 المتعلق بالتعمير لما يترتب على إحداث الطريق من رفع لقيمة ما تبقى من أرضه مما يكون معه المدعي في ضوء ذلك محقا في تعويضه عن مساحة 62,368 متر مربع التي ظلت مغتصبة من طرف جهة الإدارة المدعى عليها حيادا على قانون نزاع الملكية"¹.

¹ - حكم إدارية وجدة، ملف رقم 00\104 بتاريخ 2001\9\5 أورده محمد قصري، مرجع سابق، ص. 224.

¹ - حكم إدارية وجدة، عدد 2000\87 بتاريخ 2000\6\7 ح غ م

وفي اتجاه معاكس اعتبرت إدارية مكناس أن الإدارة لا تستفيد من مقتضيات المساهمة المجانية إذا استولت على العقار بالاعتداء¹.

ويرى الأستاذ عبد العزيز يعكوبي أن الإدارة في حالة الاعتداء المادي، لا يحق لها التمسك بإعمال مقتضيات المساهمة المجانية الواردة بالمادة 37، لأن التمسك بهذه المقتضيات لا يكون مستساغاً إلا إذا كان تصرف الإدارة منسجماً مع القواعد المنصوص عليها في قانون التعمير والتي تحيل بدورها على قانون نزع الملكية².

وفي ختام هذه الفقرة يتضح أن القضاء الإداري في تطبيقه لمقتضيات المساهمة المجانية، يسير في اتجاه تضيقها، وذلك مراعاة لمبدأ الأصل الذي هو حق الملاك في التعويض الكامل عن تجريدتهم من أملاكهم الخاصة، وتبقى المساهمة المجانية استثناء لا ينبغي التوسع فيه.

وفي النهاية نخلص أنه في المغرب يحكمه مبدأ عدم التعويض، وأن الاستثناءات التي ترد عليه تتحدد بحالتي المساس بحقوق مكتسبة أو التغيير المدخل على حالة الأمكنة والنتائج عنه ضرر مباشر مادي ومحقق.

واعتباراً لما تفرضه هذه التكاليف من متاعب على الأفراد، فإننا نأمل أن يسير الاجتهاد القضائي نحو التوسع في مفهومي الحق المكتسب والتغيير المدخل على حالة الأمكنة، وذلك حتى يستوعب مختلف الحالات التي يتعرض فيها الأفراد لضرر من جراء تحملهم لهذه الارتفاقات وذلك في إطار التوازن بين وجوب المشاركة في التكاليف العامة والمساواة بين المواطنين في تحمل تبعاتها.

كانت هذه أهم مظاهر تدخل القاضي الإداري في فرض الحكامة الإدارية على الإدارة الترابية أثناء تدبيرها لقطاع التعمير الذي تمارسه في إطار الاختصاصات المتعلقة بالشرطة الإدارية إلا أن مجال الضبط الإداري المتعلق بالشرطة الإدارية يضم بالإضافة قطاع التعمير مجموعة كبيرة من المجالات التي تتدخل في إطارها الإدارة الترابية للحفاظ على الأمن والسكينة والنظام العام من خلال الترخيص أو المنع لممارسة بعض الأنشطة والمهن و الحريات وهذا ما سنتطرق إليه بالتحليل من خلال محاور المطلب الموالي

¹ - حكم إدارية مكناس، عدد 2002\82 بتاريخ 2002\10\17، ح غ م

² - عبد العزيز يعكوبي، مرجع سابق، ص. 238.

المطلب الثاني : دور القاضي الإداري في ضبط و تنظيم التدبير الإداري

لممارسة بعض المهن و الأنشطة

إن تدخل القضاء الإداري في هذا الجزء المتعلقة بممارسة بعض المهن و الأنشطة، يمكن أن يتخذ فيه هذا الأخير (القضاء الإداري) أحد الموقفين، فإما يتجه إلى تأييد القرارات المتخذة من طرف الإدارة الترابية و التي تكون محترمة لمبدأ المشروعية، أو يقضي بإلغاء القرارات المعيبة.

الفرع الأولي : تأكيد القضاء الإداري لمشروعية التدابير الإدارية المتخذة من

طرف الإدارة الترابية لتنظيم بعض المهن و الأنشطة

إن ممارسة الإدارة الترابية لاختصاصاتها المتعلقة بالشرطة الإدارية، تتم عن طريق التنظيم بالمنع أو الترخيص لممارسة بعض الأنشطة و المهن، أو الاستفادة من بعض الحريات، وقد صدر في هذا الإطار العديد من الأحكام و القرارات عن المحاكم الإدارية بالمغرب، أيدت من خلالها المحاكم الإدارية التدابير الممارسة من طرف الإدارة الترابية في إطار ممارسة الضبط الإداري، نذكر منها حكم إدارة الدار البيضاء في الملف عدد 2008/4/217 بتاريخ 2010/02/03 في قضية السيد لعلج عمر والسيد بن كيران رشيد ضد شركة هوليدي و السيد عامل عمالة الحى الحسني، بخصوص الترخيص لشركة رحلات و أسفار بممارسة نشاطها بفيلا بجانب المدعي وجاء فيه، "حيث أن مؤدى الطعن هو الحكم بإلغاء قرار الترخيص الممنوح إلى المدعى عليها شركة هوليدي لمخالفة القانون وإحداث ضرر للطاعنين وإزعاجهم.

وحيث لما كان الثابت أن الترخيص الممنوح إلى المدعى عليها يتعلق بتنظيم رحلات لأسفار سياحية و يدخل ضمن الخدمات السياحية والفندقة فإنه لا يخضع إلى مسطرة البحث العمومي للمنافع و المضار، ولذلك فإن السلطة المحلية تبعا لشكاية الطاعنين قد أجرت بحثا بتاريخ 21 دجنبر حول مزاعم السيد لعلج عمر ولم يتأكد لها من خلاله قيام الشركة بأي إزعاج للسكان المجاورين، وتأسيسا على التعليل المذكور أعلاه، يتعين التصريح برفض الطعن"¹، وبذلك تكون المحكمة قد أيدت قرار الترخيص الممنوح من طرف السيد العامل في هذه النازلة، و قد أكدت إدارية أكادير هذا التوجه

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، في الملف عدد 2008/4/217 بتاريخ 2010/02/03، قضية السيد لعلج عمر والسيد بنكيران رشيد ضد شركة هوليدي و السيد عامل عمالة الحى الحسني بالدار البيضاء، حكم غير منشور.

بحكم رقم 2006/165 في الملف عدد 2005/326 غ بتاريخ 2006/07/06 في قضية السيدة نعيمة المليس ضد قرار السيد رئيس المجلس الجماعي لأكاير عدد 6524 المؤرخ في 25 غشت 2005 المتعلق بإيقاف نشاط استغلال الفرن الكائن بدوار بقشيش بشكل نهائي رغم توفرها على رخصة استغلال، حيث أسست المحكمة رفض طلب المدعية إلغاء قرار رئيس المجلس الجماعي لعدم إدلاء الطاعنة بما يفيد أن الفرن الذي تستغله تتوفر فيه الشروط الصحية والتقنية والسلامة والرقابة، مما يجعل القرار الإداري بإغلاقه قرارا مشروعاً وجاء في حيثيات الحكم "حيث أن القرار الطعين القاضي بإغلاق الفرن تم الإشارة فيه بطريقة مفصلة إلى الأسباب الداعية إلى إغلاقه، ومن بينها عدم توفر الشروط الصحية والتقنية الجاري بها العمل، واستعمال الفرن كمخزن للحطب مما أدى إلى حريق تطلب تدخل الوقاية المدنية لإخماده، مما يكون معه القرار المطعون معللاً تعليلاً كافياً، وحيث إن الطاعن لم يدلي بما يفيد توفر الفرن على شروط الصحة والسلامة والوقاية لتفادي وقوع حريق يمكن أن يتسبب في تعرض المنازل المجاورة له لأضرار، الشيء الذي يكون معه القرار الطعين مشروعاً وغير مشوب بعيب تجاوز السلطة و يتعين رفض الطلب"¹، و قد عززت إدارية أكادير هذا التوجه بحكم آخر رقم 2006/141 في الملف عدد 334-2005 غ بتاريخ 2006/06/15 و جاء فيه "إن القرار الجماعي الصادر وفق الشروط القانونية المطلوبة لغاية حفظ صحة وسلامة المواطنين و القاضي بإغلاق محل مهني لا يتوفر على رخصة يعد قراراً مشروعاً و من صميم صلاحيات المجلس الجماعي"².

¹ - حكم إدارية أكادير، رقم 2006/165 في الملف عدد 2005/326 غ بتاريخ 2006/07/06، في قضية السيدة نعيمة المليس ضد قرار السيد رئيس المجلس الجماعي لأكاير، حكم غير منشور.

² - حكم إدارية أكادير، رقم 2006/141 بتاريخ 2006/06/15، في الملف عدد 334-2005 غ حكم غير منشور وجاء في حيثيات هذا الحكم "إن الطاعن كان يهدف إلى إلغاء قرار رئيس المجلس الجماعي لكلميم عدد 18 الصادر بتاريخ 16 يونيو 2005 القاضي بإغلاق محل كان يمارس فيه مهنة الحدادة، حيث أسس المجلس الجماعي قراره على سببين وهما، عدم توفر المعني على رخصة لممارسة هذا النشاط، بالإضافة إلى محضر معاينة منجز من طرف مصالح الجماعة بحضور ممثلي السلطة، أكد أن نشاط مهنة الحدادة يتسبب في إزعاج للسكان، و إسناداً على ما ذكر رفضت المحكمة طلب المعني بالأمر الرامي لإلغاء قرار رئيس مجلس الجماعة الحضرية بكلميم المتعلق بإغلاق محل كان يمارس فيه مهنة الحدادة .

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف عدد 2010/5/201 بتاريخ 2010/11/03 قضية شركة ديبور كالفانو ضد قرار السيد رئيس المجلس الجماعي للشلالات، القاضي بإغلاق الشركة المذكورة

كما تجدر الإشارة إلى أنه قد أتيحت للقاضي الإداري فرص كثيرة للبت في صحة قرارات السحب المتعلقة بقرارات الترخيص لممارسة بعض المهن و الأنشطة المتخذة في إطار الشرطة الإدارية، نذكر منها حكم إدارية أكادير رقم 2007/123 في الملف عدد 178-2006 غ بتاريخ 2007/11/08 في قضية جمعية التضامن ضد قرار رئيس المجلس الجماعي لجماعة وادي الصفا، الذي منح الجمعية ترخيص من أجل تركيب علامات إسمنتية على طريق جماعية أصدر بعدها نفس الرئيس قرارا آخر بإزالة تلك الحواجز، وبالتالي فهو سحب للقرار الأول بعد مرور 23 يوم من اتخاذه وجاء في حيثيات القرار "وحيث إنه ينبغي التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة كما هو الشأن في نازلة الحال، والقرارات الإدارية الفردية حيث أنه يجوز سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت تبعا لما تقتضيه المصلحة العامة، وحيث إن المصلحة العامة تقتضي إزالة الحواجز موضوع قرار الطعن نظرا لكثرتها وعدم استيفائها للمعايير التقنية المعمول بها، مما يجعل القرار موضوع الدعوى مرتكزا على أسس قانونية سليمة، و ينبغي رفض الطعن المرفوع في مواجهته"¹، وقد عادت نفس المحكمة لتؤكد في حكم آخر على هذا التوجه من خلال الحكم رقم 2008/14 في الملف عدد 58-2007 غ بتاريخ 2008/02/05 في قضية السيد محمد اومولود و من معه، بصفتهم أعضاء بالمجلس البلدي لإنزكان ضد رئيس المجلس الجماعي لإنزكان، حيث أشار القاضي الإداري في هذه النازلة إلى أنه يجوز للإدارة إلغاء قرارات الترخيص التي لا تكتسي إلا وضعاً مؤقتاً عن طريق السحب متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو تغيرت الظروف التي صدر على أساسها القرار أو وقع الإخلال بالالتزامات المفروضة بمقتضاه، ما لم يكن السحب مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وجاء في حيثيات الحكم " حيث أسس الطرف الطاعن طعنه على كون القرار المتخذ من طرف رئيس المجلس البلدي لإنزكان تحت عدد 2007/90/120 بالتريخيص لجمعية بالسوق القديم لإنزكان بشغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً لأغراض البناء اتخذ خرقاً لمقتضيات المواد 37 و 69 و 73 من الميثاق الجماعي، و أن

بشكل نهائي و جاء فيه " إن تبوُّث أن القرار المطعون فيه صادر عن جهة مختصة ، بإصداره ووفقاً للمقتضيات القانونية وعدم إدلاء الطاعن بما يفيد الترخيص بمزاولة النشاط التجاري يجعل قرار الإغلاق قراراً مشروعاً". ح غ م .

¹ - حكم إدارية أكادير، رقم 2007/123 في الملف عدد 178-2006 غ بتاريخ 2007/11/08 ،في قضية جمعية التضامن ضد قرار رئيس المجلس الجماعي لجماعة وادي الصفا ،حكم غير منشور.

سلطة الوصاية في شخص عامل عمالة إنزكان ايت ملول أصدر بتاريخ 2007/09/24 قرارا بهدم البناء المشيد من طرف الجمعية المهنية المستفيدة من الترخيص موضوع الطعن.

وحيث أن القرارات المؤقتة كقرار الترخيص في نازلة الحال التي لا تكتسي إلا وضعاً مؤقتاً، فيحق للإدارة إلغاؤها في أي وقت عن طريق السحب متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو تغيرت الظروف التي صدر على أساسها القرار أو وقع إخلال بالالتزامات المفروضة بمقتضى القرار ما لم يكن السحب مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

وحيث إن قيام رئيس المجلس البلدي لإنزكان بتوجيه إنذار إلى المخالف و إيداع شكوى لدى وكيل الملك طبقاً لمقتضيات الفصول 66-67-68 من الميثاق الجماعي، يعتبر سحباً لقرار الترخيص موضوع الطعن الحالي، وبعدما تبين بتاريخ 2007/07/23 أن الجهة المستفيدة من الترخيص للقيام بالإصلاح لم تحترم الضوابط و قامت ببناء مخالف للقانون، مما يكون معه قرار الترخيص قد أصبح غير ذي موضوع و يتعين التصريح بإلغائه¹، وهذا ما أكدته إدارية الدار البيضاء في حكمها بالملف عدد 2007/190 غ بتاريخ 2008/05/15 في قضية زبيدة السعدية أرملة معروف مصطفى ضد المجلس الجماعي لعين حرودة و عامل عمالة المحمدية، حيث كان طلب الطاعنة يرمي إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر عن المجلس البلدي لعين حرودة عدد 2491 بتاريخ 01 غشت 2003، القاضي بسحب ترخيص استغلال الملك العام الجماعي للهالك زوج الطاعنة، و قد أكد الحكم المذكور أن " رخص استغلال الملك العام الجماعي رخص شخصية لا يمكن نقلها للغير، إلا وفق الضوابط القانونية بعد وفات المستغل صاحب الرخصة، لذلك فإن طلب زوجة المستفيد من رخصة شغل الملك العام، إلغاء قرار سحب الرخصة غير ذي أساس قانوني لعدم توفرها على الصفة للتقاضي عدم قبول الدعوى"¹.

¹ - حكم إدارية أكادير، رقم 2008/14 في الملف عدد 58-2007 غ بتاريخ 2008/02/05، قضية السيد محمد اومولود و من معه بصفتهم أعضاء بالمجلس البلدي لإنزكان ، ضد رئيس المجلس الجماعي لإنزكان ، حكم غير منشور

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، بالملف عدد 2007/190 غ بتاريخ 2008/05/15، في قضية زبيدة السعدية أرملة معروف مصطفى ضد المجلس الجماعي لعين حرودة و عامل عمالة المحمدية، حكم غير منشور.

كما أكد القاضي الإداري سلامة موقف المجلس الجماعي لتارودانت و رفض الطعن في المقرر الذي خرج به مجلس الجماعة في دورته العادية لشهر أكتوبر لسنة 2003 بشأن تحديد موقع جديد لجمع النفايات بالمجال الحضري، مبررا موقفه بتحقيق مصلحة عامة تتجلى في إبعاد مطرح النفايات عن السكان و استغلال مكان مطرح القديم لإحداث ملحقة لجامعة ابن زهر بأكادير، وحيث إن ما نعتته الطاعنة على القرار من الإضرار بمصالحها باعتبارها متخصصة في الفلاحة التصديرية وكذا تلوث البيئة و الهواء فإنه غير ثابت بأي حجة و يندرج ضمن الأضرار المحتملة.

وحيث يكون بذلك القرار الطعين مؤسسا واقعا وقانونا، مما يتعين معه رد الدفوع المثارة من طرف الطاعنة، و الحكم برفض الطعن¹، وهو نفس توجه الذي زكته نفس المحكمة في حكم آخر رقم 2006/146 بتاريخ 2006/06/15 في الملف عدد 38-2006 غ قضية جمعية المنار ضد قرار رئيس المقاطعة الحضرية الأولى للدشيرة الجهادية، الذي قرر منع الجمعية المذكورة من تنظيم عملية ختان جماعية، وجاء في حيثيات الحكم "أنه تعتبر عملية الختان عملية طبية لا يمكن القيام بها في غياب إشراف طبي، كما أن القرار القاضي برفض الترخيص للجمعية الطاعنة للقيام بعمليات الختان في غياب الإشراف الطبي مبني على أساس سليم من الواقع والقانون رفض الطلب ... نعم"².

كما أتيحت للقاضي الإداري مراقبة عمل الإدارة الترابية في الترخيص بممارسة بعض الأنشطة كالصيد وحمل السلاح، و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية الدار البيضاء في الملف رقم 2009/04/229 بتاريخ 2010/04/14 قضية السيد رشيد كباص ضد عامل عمالة المحمدية، وجاء فيه " حيث إن حاصل الطلب هو الحكم بإلغاء القرار الإداري القاضي برفض تمكين العارض من رخصتي حمل السلاح الظاهر و الصيد البري، للتجاوز في استعمال السلطة وحيث أن الترخيص بحمل السلاح يخضع للسلطة التقديرية للإدارة التي يرجع لها الحق في تقدير الظروف المحيطة بطلب من هذا النوع، فكلما تبين لها وجود تشكك في أن السلاح المطلوب

¹ - حكم إدارية أكادير، رقم 2007/121 في الملف عدد 2006/097 غ بتاريخ 2007/11/08، قضية شركة موزاك لاسطاح ضد المجلس البلدي لتارودانت ، حكم غير منشور .

² - حكم إدارية أكادير، رقم 2006/146 بتاريخ 2006/06/15 في الملف عدد 38-2006 غ، قضية جمعية المنار ضد قرار رئيس المقاطعة الحضرية الأولى للدشيرة الجهادية ، ح غ م .

الترخيص به قد لا تتوفر الظروف الملائمة من أجل الحفاظ عليه كحالة المدعي الذي يستقر خارج أرض الوطن، فإن الإدارة تكون ملزمة بالألا تستجيب للطلب بعة الأمن العام ومتطلبات السلامة تفرض التعامل بشكل ضيق في مجال الترخيص بحمل السلاح، وتأسيسا على ما ذكر يكون القرار موضوع الطعن مشروعاً و يناسب التصريح برفض الطلب الرامي إلى إلغاءه"¹، كما أن القاضي الإداري يشترط وجود قرار إداري صادر عن الجهة المختصة قانوناً بالشكليات المطلوبة في القرار وليس نوايا و لهذا حكمت إدارية الدار البيضاء في الملف عدد 2008/4/178 في الحكم عدد 458 بتاريخ 2009/03/23 بعدم قبول دعوى إلغاء قرار شفوي صادر عن عامل عمالة عين السبع والقاضي بوقف الطاعن عن مزاوله نشاطه التجاري .

وحيث حسب الثابت من أوراق الملف سيما الرسالة الموجهة من طرف رئيس المجلس الجماعي للدار البيضاء إلى عامل عمالة مقاطعة عين السبع المحمدي عدد 1436 بتاريخ 2008/04/23 يتبين أنه بعد الزيارة التي قامت اللجنة المختلطة للمحل أفادت أن هذا الأخير أصبح صالحاً للاستغلال من جديد، و أن المعني بالأمر استأنف نشاطه التجاري بشكل عادي مما يجعل ما أثير من لدنه بشأن صدور قرار شفوي بتوقيف نشاطه غير قائم ولا دليل عليه، وحيث وترتيباً على ما ذكر فإن رخصة الاستغلال الممنوحة للطاعن من طرف عمالة مقاطعة عين السبع المحمدي لازالت سارية المفعول ولم تسحب منه بمقتضى قرار كتابي أو شفوي الأمر الذي يناسب التصريح بعدم قبول الدعوى.

كما صدر في هذا الإطار قرار فريد عن محكمة النقض، رقم 1/71 في الملف رقم 2016/1/4/3099 بتاريخ 2018/02/01، أشارت فيه إلى "أن القرار المشوب بعيب عدم احترام الإجراءات المسطرية السابقة على إصدار قرار الإغلاق، هو عيب شكلي مخالف، لا يرتب المسؤولية الإدارية للجهة مصدرة القرار تكون قد تقيدت بالقواعد العامة للمسؤولية التي توجب توفر خطأ من جانب الإدارة، والذي لم يثبت لها في النازلة، مما يجعل ما أثير بدون أساس، وقضت محكمة النقض برفض الطلب".¹

¹ - حكم عن إدارية الدار البيضاء، في الملف رقم 2009/04/229 بتاريخ 2010/04/14 ، قضية السيد رشيد كباص ضد عامل عمالة المحمدية ح غ م .

1قرار محكمة النقض، رقم 1/71 ، في الملف رقم 2016/1/4/3099 ، بتاريخ 2018/02/01، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في

كانت هذه بعض الحالات التي تبنى من خلالها القاضي الإداري موقف الإدارة الترابية و أيدها نظرا لاحترامه لمبادئ المشروعية المطلوبة لفرض الحكامة في جميع مراحل تدبير الشأن الإداري على المستوى الترابي، فكيف كان موقف القاضي الإداري أمام الحالات التي يقف فيها القاضي الإداري على خروقات بهذا الصدد؟ ذلك ما سنتطرق له بالتحليل في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: إلغاء القضاء الإداري للتدابير الإدارية المتخذة من طرف الإدارة

الترابية لتنظيم بعض المهن و الأنشطة لخروجها عن المشروعية

إن تدخل القاضي الإداري لترسيخ مبادئ الحكامة الترابية خلال مراحل التدبير الإداري، قد خول له في العديد من المرات إلغاء القرارات المتخذة من السلطات المختصة بالضبط الإداري على المستوى الترابي، سواء كانت هيئات منتخبة (رئيس المجلس الجماعي) أو معينة (عامل أو والي العمالة أو الإقليم)، من خلال ضبط ممارسة اختصاصات المنع أو الترخيص المخول لهم بمقتضى القانون كلما خرجت قراراتهم المتعلقة بهذا المجال عن المشروعية، و قد صدرت عن محاكم المملكة العديد من الأحكام و القرارات التي أسس فيها القاضي الإداري أحكامه بإلغاء قرارات تنظيم بعض المهن و الأنشطة المندرجة في إطار الشرطة الإدارية بسبب عدم احترام الإدارة الترابية لمقتضيات القانون و مبادئ الحكامة في التدبير الإداري، نذكر منها حكم إدارية فاس عدد 2016/453 في الملف رقم 2015/71110/90 بتاريخ 2016/04/13 ، في قضية أحمد ربايز ضد الجماعة الحضرية لفاس، حيث يهدف الطاعن لإلغاء القرار الإداري الصادر عن السيد رئيس المجلس الجماعي لفاس عدد 55 بتاريخ 1 أبريل 2015 القاضي بإغلاق وسحب رخصة استغلال محل يمارس فيه الطاعن نشاطه المهني (مصبنة)، وحيث أجابت كل من الجماعة الحضرية لفاس أن الطاعن وجه له إنذار من أجل إزالة الأضرار التي تحدثها المصبنة من ضجيج الآلات الضخمة و من اهتزازات في الجدران و الأثاث المنزلي... (للجيران أصحاب الشكاية التي بنى عليها رئيس المجلس الجماعي قراره بالإغلاق).... وعلى ضوء جلسة البحث و تقرير السيد الخبير المودع بكتابة الضبط بهذه المحكمة بتاريخ 14 مارس 2016

منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتنسيق أحمد أجعون ،
و يونس الشامي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 42.

تبين أن الطاعن قام بعدة إصلاحات تماشيا و الإنذار الموجه في هذا الشأن ،من قبيل امتصاص الإرتعاشات و الاهتزازات المزعجة المتسربة من أرضية البهو ، و ربط بهو المحل بالشبكة العمومية لقنوات الماء العادم ، و توفير شروط السلامة بالنسبة للأجهزة المستعملة في المصبنة حين اشتغالها وذلك حفاظا على صحة وطمأنينة السكان المجاورين .

وحيث إنه وتأسيسا على ما ذكر ، يكون الطاعن قد تفاعل إيجابا مع الإنذار الموجه له من طرف رئيس المجلس الجماعي لفاس بتاريخ 3 مارس 2015 تحت عدد 3050 مما يغدو معه قرار الإغلاق الصادر بتاريخ 1 أبريل 2015 تحت عدد 55 غير ذي أساس وحليفه الإلغاء¹ .

كما اتخذت إدارية الدار البيضاء نفس التوجه حينما حكمت بإلغاء قرار رئيس المجلس الجماعي للدار البيضاء عدد 3479 بتاريخ 02 / 05 / 2007 القاضي بالترخيص ببناء مركب تجاري بشارع فرنكلين روزفيلت وجاء فيه "وحيث أن الترخيص موضوع الطعن صدر بشأن بناء مركب تجاري يضم مقهى ومطعم ومخبزة حلويات، وأن النشاط المذكور لا يدخل ضمن الأنشطة التجارية الصغيرة المسموح بها في هذه المنطقة وذلك لكون رخص البناء لا تسلم إلا بعد التأكد من أن البناء المزمع تشييده يتوفر على جميع الشروط و الضوابط التي تفرضها أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية، خصوصا الأحكام الواردة في تصميم التطبيق وتصاميم التهئية، فالترخيص للمحلات المضرة بالصحة و المزعجة يتم بمقتضي بحث عن المنافع و المضار عن طريق المحطات المختصة و الإشهار ، ولذلك فإن قرار رئيس المجلس الجماعي الذي لم يحترم الأحكام الواردة في تصميم التهئية ودون سلوك مسطرة البحث عن المنافع و المضار قرار مشوب بعيب مخالفة القانون وحليفه الإلغاء¹.

¹ - حكم إدارية فاس ، عدد 2016/453 في الملف رقم 2015/71110/90 بتاريخ 2016/04/13، في قضية أحمد ربايز ضد الجماعة الحضرية لفاس ، ح غ م .

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء ، في الملف عدد 2007/184 غ بتاريخ 2008/11/03 ، قضية السيد بلقاضي و من معه، ضد المجلس الجماعي للدار البيضاء ، حكم منشور بموقع ماروك دروا على الرابط الإلكتروني التالي WWW.MAROCDROIT.COM.

وقد صدر عن نفس المحكمة حكم آخر في الملف عدد 2008/4/86 بتاريخ 2009/1/29 و جاء فيه "إن إقدام الإدارة على الترخيص بإحداث تغيير على محل خاضع لنظام الملكية المشتركة وذلك بتحويله من محل مخصص للسكن إلى محل تجاري دون موافقة اتحاد الملاكين يشكل خرقا لمقتضيات قانون الملكية المشتركة و كذا لقانون التعمير ولذلك حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري الصادر عن رئيس مقاطعة المعاريف"

وقد صدر عن محكمة النقض، قرار رقم 1/236، في الملف الإداري رقم 2016/1/4/126، بتاريخ 2018/03/01، أكدت من خلاله هذه الأخيرة أن الترخيص بممارسة نشاط يسبب الإزعاج، و في مكان مخصص للسكن دون ممارسة الأنشطة الاقتصادية و التجارية، كحالة الترخيص بفتح مقهى و مطعم بفيلا مخصصة للسكن، بشكل يخالف قانون التعمير و تصميم التهيئة، وفق التخصيص المرصد له المحل عمل غير مشروع...".¹

لقد أسس القضاء الإداري مواقفه في تحديد توجهاته بإلغاء القرارات المتصلة بممارسة الشرطة الإدارية على مجموعة من الأسباب، نذكر منها ضرورة أن يكون الهدف من القرار هو الوقاية الصحية و النظافة والسكينة من الأنشطة المزعجة والملوثة والمضرة بصحة وسلامة السكان، وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية أكادير رقم 2006/199 بتاريخ 2006/11/2 في الملف عدد 2006/9 غ، في قضية شركة ليمان كاروسري ضد المجلس البلدي لأيت ملول، و الذي كانت تهدف الطاعنة إلى إلغاء القرار الجماعي عدد 48 بتاريخ 2005/12/1 المتعلق بإغلاق محل إصلاح هياكل الشاحنات و حاويات التبريد المستغلة من طرف العارضة، وحيث تنص المادة 50 من الميثاق الجماعي²، على أنه يمارس رئيس المجلس الجماعي اختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الصحة و النظافة والسكينة العمومية عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية، هي الإذن أو الأمر أو المنع أو الترخيص، ولاسيما مراقبة الأنشطة التجارية و المهنية غير المنظمة و التي من شأنها أن تمس الوقاية الصحية و النظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة .

وحيث أن ممارسة رئيس المجلس الجماعي لصلاحياته المشار إليها أعلاه، رهينة بكون الأنشطة تنصب على تدابير الشرطة الإدارية الفردية ومن الأنشطة المزعجة والملوثة و المضرة بصحة وسلامة السكان و البيئة.

1- قرار محكمة النقض رقم 1/236، في الملف الإداري رقم 2016/1/4/126، بتاريخ 2018/03/01، منشور

بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتنسيق أحمد أججون ، و يونس الشامي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 60.

² - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، قد حدد مجالات ممارسة رئيس المجلس الجماعي للاختصاصات المتعلقة بالشرطة الإدارية بالمادة 100 للمزيد من التفاصيل راجع المادة المذكورة.

وحيث إن الثابت من وثائق الملف ولاسيما محضر المعاينة المنجز من طرف المفوض القضائي محمود أبو الحقوق، أن النشاط الممارس من طرف الطاعن هو نشاط صناعي متمثل في إصلاح هياكل الشاحنات حاويات التبريد، ويمارس في منطقة معزولة عن الأحياء السكنية الشيء الذي يكون معه الضرر المزعوم منتفيا.

وحيث إنه يتعين تبعا لما تم بسطه أعلاه، فالتصريح بإلغاء القرار عدد 48 الصادر عن رئيس المجلس الجماعي لأيت ملول القاضي بإغلاق محل الطاعن لعدم ارتكازه على أي أساس قانوني¹، وتجدر الإشارة في هذا الإطار للدور الكبير الذي يلعبه كل من الخبراء بالنسبة للأمور التقنية والمفوضين القضائيين في المعاينات الميدانية بالنسبة لتكوين قناعات القاضي الإداري في هذه المنازعات، حيث نجده في الكثير من الأحيان يبني أحكامه وقراراته على ما يقدمه هؤلاء في تقاريرهم المرفوعة إليه كما هو موضح في الحكمين المذكورين أعلاه.

و قد إستندت إدارية فاس في حكمها عدد 79 بالملف عدد 2017/7110/216 بتاريخ 2018/02/13 على نفس الأسس السابقة المتعلقة بالأنشطة المضرة و المزعة و مدى احترام رئيس الجماعة لمقتضيات المادة 6 من الظهير الشريف المؤرخ في 3 شوال 1332 المتعلق بتنظيم المحلات المضرة بالصحة و المحلات الخطيرة و المزعة و هي تحكم بإلغاء قرار رئيس مجلس جماعة فاس الصادر بتاريخ 2017/11/10 بخصوص الترخيص باستغلال فيلا في ملكيته كقاعة للحفلات².

كما استند القضاء الإداري في أحكامه المتعلقة بإلغاء بعض القرارات المتعلقة بالشرطة الإدارية على نقطة الاختصاص في إصدار القرارات المتعلقة بهذا المجال، وقد صدر عن إدارية الدار البيضاء حكم في الملف عدد 2009/4/14 بتاريخ 2009/12/16 في قضية السيدة الخلفي فاطمة ضد المجلس الجماعي للدار البيضاء، وجاء فيه "وحيث كان الثابت أن عيب الاختصاص في القرارات الإدارية هو العيب الوحيد الذي يعتبر من النظام العام تثيره المحكمة تلقائيا، وقد يترتب على تبوئه إعدام القرار الإداري المشوب به، وأن الدعوى المنصبة عليه لا ينسحب عليها أجل دعوى الإلغاء، فإنه

¹ - حكم إدارية أكادير، رقم 2006/199 في الملف عدد 2006/9 غ بتاريخ 2006/11/02 قضية شركة ايمان كروسري، ضد المجلس الجماعي لأيت ملول ح غ م

² - حكم إدارية فاس في حكمها عدد 79 بالملف عدد 2017/7110/216 بتاريخ 2018/02/13 ح غ م

بالرجوع إلى معطيات النازلة يتبين أن القرار الطعين صدر عن رئيس مقاطعة سيدي بليوط و حامل لختم و توقيع الجماعة الحضرية لسيدي بليوط، و أنه عملاً بأحكام المادة 50 من القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي أن منح رخصة استغلال الملك العمومي الجماعي يعود لرئيس الجماعة و ليس لرئيس المقاطعة، لذلك فإن القرار المطعون فيه يكون صادراً عن جهة غير مختصة بإصداره....إلغاء القرار الصادر عن رئيس مقاطعة سيدي بليوط المؤرخ في 2004/4/22 تحت عدد 29 القاضي بتقويت المحل الكائن برقم 1 شارع هوفييت الدار البيضاء لفائدة السيدة فاطمة المروني مع ما يترتب عن ذلك قانوناً¹.

وقد صدر في نفس الإطار حكم عن إدارية الدار البيضاء في الملف عدد 2005/782 غ بتاريخ 2006/11/15 قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر عن عامل عمالة مقاطعة عين السبع الحي المحمدي، تحت عدد 657 بتاريخ 2005/7/12 المضمن برسالة قائد المقاطعة الحضرية عين البرجة بخصوص منع ورثة الحريري محمد رضا من نقل بقايا رفات تم دفنها عشوائياً بأرض مورثهم، علماً أن الطاعنين سبق لهم و أن استصدروا رخصة في الموضوع من السيد رئيس المجلس الجماعي للدار البيضاء، لاستخراج بقايا رفات المسلمين و نقلها لمقبرة الغفران استناداً على مقتضيات المادة 50 من الميثاق الجماعي في إطار تدابير الشرطة الإدارية²...وحيث أن العملية المرخص بها تبقى من اختصاص رئيس المجلس الجماعي ولا يتوقف نفادها على ترخيص أو إجازة من أي جهة إدارية...وحيث تبعاً لذلك يكون القرار موضوع الطعن غير مؤسس على أسباب قانونية سليمة مما يجعله مشوباً بعيب الاختصاص و السبب و يتعين لذلك إلغاؤه¹.

وقد وقف القضاء الإداري في حالات أخرى على رفض منح بعض التراخيص لأسباب شخصية وغير قانونية، مما يجعل القاضي الإداري مطالباً بإلغاء قرارات رفض

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، في الملف عدد 2009/4/14 بتاريخ 2009/12/16 في قضية السيدة الخليفة فاطمة، ضد المجلس الجماعي للدار البيضاء ، حكم غير منشور .

² - تجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، قد حدد مجالات ممارسة رئيس المجلس الجماعي للاختصاصات المتعلقة بالشرطة الإدارية بالمادة 100 ، للمزيد من التفاصيل راجع المادة المذكورة .

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء ، في الملف عدد 2005/782 غ بتاريخ 2006/11/15 قضية ورثة الحريري محمد رضا ضد السيد عامل عمالة مقاطعة الحي المحمدي عين السبع، ح غ م .

منح بعض التراخيص وقد صدر في هذا الإطار عن إدارية الدار البيضاء حكم في الملف عدد 2008/4/43 بتاريخ 2008/05/22 في قضية السيد إبراهيم ناصر ضد المجلس البلدي لسيدي بنور وجاء فيه "وحيث يرمي الطلب إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر عن رئيس بلدية سيدي بنور تحت عدد 155 بتاريخ 2008/2/7 و القاضي برفض الترخيص لاستغلال محل بيع الأتواب وبالرجوع إلى وثائق الملف تبين كون الطاعن اكثرى محلا لممارسة تجارة بيع الأتواب فتقدم بعد ذلك إلى رئيس بلدية سيدي بنور بطلب من أجل الترخيص بذلك، إلا أن طلبه رفض لعدم الإدلاء بكافة الوثائق المطلوبة ، وبعد إتمامه بما طلب منه تقدم بطلب آخر بتاريخ 2008/1/7 إلا أنه قوبل بالرفض بعلّة أن القضية معروضة أمام القضاء في الملف الإداري عدد 07/146 بالرغم من توضيحه للجهة التي تمنح الترخيص أن الأمر المعروض على القضاء يتعلق بدعوى للتعويض لا دخل لها بالترخيص المطلوب، مما يجعل السبب المعتمد عليه من طرف رئيس المجلس البلدي في إصدار قرار الرفض غير موضوعي ويتجاوز مبدأ حق التقاضي وقائم على دوافع شخصية، مما يجعل قراره مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة الأمر الذي يكون من المناسب إلغاؤه¹.

كما صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية فاس عدد 870 في الملف عدد 2016/7110/33 بتاريخ 2016/09/27 ألغت بمقتضاه هذه الأخيرة القرار العملي عدد 397 الصادر عن السيد والي ولاية جهة فاس مكناس عامل عمالة فاس الصادر بتاريخ 2015/08/05 القاضي بالترخيص للسيد الهادي العوني بتوزيع التبغ المصنع بالتفصيل، وقد أسست المحكمة حكمها على تقرير الخبير الذي أكد بأن الإدارة لم تحترم المسافة القانونية المحددة بمقتضى المادة 22 من القانون 46.02 المتعلق بنظام التبغ الخام و التبغ المصنع و المادة 11 من المرسوم التطبيقي لهذا المرسوم و الذي يشير إلى أن المحل المقترح لبيع التبغ المصنع بالتفصيل يجب أن يبعد عن أقرب محل مرخص له بمزاولة بيع التبغ أو في طور الإنجاز ب 100 متر بالمناطق الحضرية و 300 متر بالنسبة لمنطقة الفيلات حيث يجب أن تقاس هذه المسافة بإتباع الطريق التي يسلكها الراجلون¹.

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، في الملف عدد 2008/4/43 بتاريخ 2008/05/22 في قضية السيد إبراهيم ناصر ضد المجلس البلدي لسيدي بنور، حكم غير منشور.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 870 في الملف عدد 2016/7110/33 بتاريخ 2016/09/27 قضية عبد الله الداودي ضد السيد الهادي العوني وولاية جهة فاس مكناس ح غ م .

وقد باشرت الغرفة الإدارية رقابتها كذلك على قرارات الضبط الإداري المتخذة في ميدان بيع المنشورات و ترويجها و الرقابة عليها بالحجز أو المنع أو التوقيف أو المصادرة و في هذا الصدد اعتبرت أنه لا يجوز منع بيع كتاب منشور أو ممارسة حق الرقابة عليه إلا إذا كان يخل بالنظام العام و بالأخلاق الحميدة ، و لا يمكن أن تعتبر كذلك كتب الإنجيل التي تدرس بكلية الآداب و الشريعة ...إن عامل الإقليم الذي يأمر بالاستناد على هذا السبب الضمني لإغلاق مكتبة تعرض هذه الكتب للبيع، يرتكب شططا في استعمال السلطة¹.

الفرع الثالث: مدى إمكانية تفويض اختصاصات الشرطة الإدارية لأشخاص

القانون الخاص

تعتبر المنازعات التي ثارت بين بعض المرتفقين و الشركات التي خولت لها بعض الجماعات تسيير مواقف السيارات عن طريق عقود التدبير المفوض ، أهم حالة عرضت على القضاء الإداري بخصوص هذه النقطة التي أثارت جدلا كبيرا، و كانت موضوع الكثير من الدعاوى التي انتصر فيها القاضي الإداري لمبدأ المشروعية، من خلال أحكام و قرارات جريئة كان لها الوقع الكبير على المرتفقين و على أداء هذه الشركات لمهامها، ويمكن تقسيم مراحل النزاع في هذا الموضوع إلى منازعات كانت توجه ضد الشركات الخاصة مباشرة، وأخرى كانت ضد شركات تنمية محلية كان الهدف منها الالتفاف على القانون لشرعنة أعمال هذه الشركات، و عليه سنتطرق في البداية لأحكام و قرارات كانت في مواجهة شركات خاصة كما هو الحال في قضية السيد محمد عاطف، ضد شركة كازا بارك حكم رقم 1202 في الملف رقم 14/7112/51 بتاريخ 2014/05/19 و جاء فيه " لئن كان من حق المجلس الجماعي تفويض تدبير مرفق عمومي جماعي إلى شخص معنوي خاص خاضع للقانون الخاص، إما عن طرق عقد امتياز أو الوكالة المستقلة أو المباشرة أو غيرها من طرق التدبير المفوض فإن هذا التفويض يجب أن ينصب على خدمة هذا المرفق و إرضاء حاجياتهم لا على الإضرار بحقوقهم.

إن عقل السيارات بأفخاخ من الشركة صاحبة الامتياز وفرض مبلغ مالي لقاء

¹ - قرار المجلس الأعلى ، عدد 178 بتاريخ 17 أكتوبر 1985 ك م ضد عامل إقليم فاس، قرار منشور بالمجلة المغربية للقانون عدد 1 سنة 1986 ص 42 أشار إليه حسن صحيح مرجع سابق ص 331.

رفع العقل أو الحجز يشكل عملا غير مشروع من جانبها ولو استندت فيه على بند من عقد الامتياز الذي يسمح لها بذلك، مادام هذا البند مخالف للقواعد القانونية والنظام العام ولا يجيز تفويض السلطة التي تعتبر (الشرطة الإدارية) من ضمنها ولا تتنازل عنها للغير، وبالتالي فهي تتحمل مسؤولية الضرر اللاحق بالشخص الذي تعرضت سيارته للعقل بواسطة الفخ الذي وضع عليها¹، وهو نفس الاتجاه الذي تبنته نفس المحكمة في حكم آخر في قضية السيد الحسن الزيتوني ضد شركة كازا باركينغ حكم رقم 683 بالملف عدد 2014/7112/4 بتاريخ 2014/03/12 وجاء فيه "حيث إن المشرع المغربي قد منح اختصاص الشرطة الإدارية لرئيس المجلس الجماعي ليمارسها شخصا أو بواسطة موظفين محلفين، وإن منحها لجهة خاصة لا تتوفر فيها صلاحيات تحرير محضر المخالفات اتجاه المخالفين للقوانين البلدية و لا يتوفرون على صفة الضبط الإداري للإشهاد على وقوع المخالفة ولذلك يكون هذا العمل خارج نطاق القانون ولا يجوز معه لرئيس المجلس الجماعي الاتفاق على تفويضه إلى شخص خاص لتدبيره .

وحيث أن قيام الشركة المدعى عليها باستعمال أدوات لتثبيت سيارة المدعي دون تحرير محضر المخالفة من طرف السلطة الإدارية المختصة يجعلها تتحمل كامل المسؤولية في الأضرار اللاحقة بالمدعي نتيجة علاقة سببية مباشرة بين الخطأ المتمثل في عقل السيارات دون التوفر على الصفة الضبطية لإثبات المخالفة المرتكبة المتمثلة في تجاوز الوقت المؤدى عنه مسبقا².

وقد تعزز هذا الموقف من خلال تبنيه كذلك من طرف محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 5991 في الملف عدد 2011/7206/913 بتاريخ 2014/12/11 وقد جاء فيه "مادام أن المادة 50 من القانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي قد خولت فقط لرئيس المجلس الجماعي وحده صلاحية تنظيم و مراقبة محطات وقوف السيارات بجميع ما يرتبط بهذا الاختصاص و الذي لا يمكن تفويضه للغير لاتصاله بقواعد النظام العام، و من تم فإن عقل سيارات عموم المرتفقين

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء ، رقم 1202 في الملف رقم 14/7112/51 بتاريخ 2014/05/19 حكم غير منشور .

² - حكم إدارية الدار البيضاء، رقم 683 بالملف عدد 2014/7112/49 بتاريخ 2014/03/12 حكم غير منشور .

و فرض مبلغ مالي على أصحابها مقابل رفع أو فك هذا العقل أو الحجز، وهو عمل يدخل فعلا في إطار ضبط الأمن و النظام العام و من ضمن الصلاحيات الموكولة إلى أشخاص القانون العام التي لا يجوز تفويضها أو الاتفاق على تدبير شؤونها مع أشخاص القانون الخاص، لأنها اختصاصات تمارس فقط من قبل سلطات الشرطة الإدارية العامة الجماعية، وأن السماح للشركة المتعاقدة بممارسة هذا الاختصاص (أي عقل السيارات بأفخاخ كجزاء على عدم أداء أصحابها لواجب التوقف، أو لتجاوز الوقت المحدد لذلك والعمل على استخلاص مبلغ مالي محدد لفك هذا الفخ، يعتبر مخالفا لروح ومفهوم قانون الميثاق الجماعي وللنظام العام بمفاهيمه الثلاثة التي هي الأمن، الصحة، السكينة العامة، لأنه تفويض لفائدة شخص من أشخاص القانون الخاص للقيام بمهام الشرطة الإدارية و بالتالي يعتبر عملا غير مشروع"¹.

لقد حاولت بعض المجالس الجماعية بعد صدور هذه الأحكام والقرارات الالتفاف على القانون من خلال إنشاء شركات للتنمية المحلية بشراكة مع بعض الشركات الخاصة، لشرعنة ما تقوم به هذه الشركات من أعمال، إلا أن القضاء الإداري تصدى لهذه الممارسات من خلال قراراته و أحكامه، نذكر منها القرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط رقم 1411 بتاريخ 2014/06/04 وحكم إدارية الرباط عدد 3520 وجاء في هذه الأحكام و القرارات "إن استمرار شركة التنمية المحلية والمجلس الجماعي المنتخب في وضع الفخ الصابو على السيارات واستخلاص الرسوم والإتاوات رغم صدور أحكام قضائية عن القضاء الإداري، تقضي بعدم مشروعية ممارسة أعمال الشرطة الإدارية وتفويضها من طرف أشخاص القانون العام لأشخاص القانون الخاص، ولو تمت في إطار شركة تنمية محلية وذلك لعدم استقامة ممارسة الضبط الإداري القائم على فكرة النظام العام من طرف أشخاص غير مؤهلين، وأمام هذا الوضع صدر حكم عن إدارية الرباط رقم 7808 في الملف رقم 516/71112/2013 بتاريخ 2013/12/30 في غاية الأهمية نظرا لكونه قد فصل و حدد الحالة التي يمكن أن تمارس بها شركات التنمية المحلية هذا الاختصاص عن طريق أعوان جماعيين محلفين وتتوفر فيهم الصفة القانونية لتحرير محاضر المخالفات و تثبيت العريات، وجاء في هذا

1قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 5991 في الملف عدد 2011/7206/913 بتاريخ 2014/12/11

،حكم غير منشور .

الحكم"إن اختصاص رئيس الجماعة يتمثل في التنظيم والمراقبة والزجر بما يتضمنه ذلك من عقل للسيارات بواسطة الأفخاخ إلى حين أداء الغرامة يندرج ضمن إجراءات الضبط الإداري التي يقوم بها أعوان الشرطة الإدارية المحلفين، و لا ينطوي على أي مساس بحق الملكية وحرية التنقل، طالما أن هذه المحطات ليست إجبارية وإجراء العقل كتدبير تحفظي يتميز بعدم الديمومة وغياب الفورية، طبقا لمنطق التدرج في الجزاء الإداري، إذ يمكن للمخالف رفع العقل بمجرد الأداء بعد حالة العود مادام الجزاء الذي تأمر به لا يتضمن الحرمان من الحرية، وأن ممارسة الإدارة لهذه السلطة تحيطه تدابير ترمي إلى حماية الحقوق و الحريات .

وحيث حدد الفصل 16 من القرار التنظيمي الصادر عن رئيس المجلس الجماعي للرباط والمصادقة عليه من طرف سلطة الوصاية عدد 004 بتاريخ 2012/6/7 المعدل و المتمم للقرار عدد 3 بتاريخ 19-12-2011 باستغلال موقف السيارات بالأداء كيفية المراقبة والأداء، حيث يقوم المراقب البلدي المحلف في المرحلة الأولى بمعاينة عربة في حالة خرق لقواعد الوقوف المؤدى عنه وبعدها يقوم بوضع إشعار على الواجهة الزجاجية للسيارة ويمهل المرتفق 5 دقائق كفترة إشعار لاقتناء تذكرة الوقوف وفي حالة عدم الامتثال يحرر حالة الخرق دون تثبيت المركبة المخالفة حيث يتوجب على صاحب العربة موضوع الخرق أداء غرامة 40 درهما ، وفي مرحلة ثانية في حالة العود أي عدم أداء المستحقات عن الخرق الأول لنفس العربة التي تتم معاينتها في حالة خرق للمرة الثانية يوضع الإشعار على الواجهة الزجاجية للعربة و يمهل المرتفق 10 دقائق لاقتناء تذكرة الوقوف وتسوية وضعية العربة و في حالة عدم الامتثال يحرر محضر حالة الخرق مع تثبيت المركبة المخالفة بقفل حديدي حيث يتوجب على صاحب العربة أداء مستحقات المرحلة الأولى و المحددة في 40 درهم ومستحقات المرحلة الثانية المحددة في 60 درهما .

وحيث إن هذه الإجراءات تراعي مبدأ التناسب بين الأفعال المرتكبة والجزاءات المقرر وليس فيها ما يخالف القانون يكون طلب التعويض في غياب عناصر مسؤولية مرفق الجماعة وشركة التنمية من خطأ وضرر وعلاقة سببية غير مؤسس وحليفه الرفض¹.

¹ - حكم إدارية الرباط، رقم 7808 في الملف رقم 516/71112/2013 بتاريخ 2013/12/30، ح غ م ..

و تجدر الإشارة إلى أنه سنة 2015 صدر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط قرار عدد 1411 في الملفات 2014/7205/983 و 2014/7205/1093 و 2014/7205/1118، بتاريخ 2015/03/30 ونعتقد بأن هذا القرار يكتسي أهمية كبيرة ، بسبب أنه يضرب في الأساس القانوني التي تقوم على أساسه شركة التنمية المحلية للرباط الرباط باركينك، باستخلاص رسم أو إتاوة الوقوف للسيارات بشوارع الرباط، و معها تثبيث العربات بأفخاخ ،حيث ضرب هذا القرار في الأساس القانوني الذي بمقتضاه تختص الجماعات الترابية باستخلاص الرسوم و المستحقة لها، كما هي محددة في القوانين الجارية بها العمل و قد جاء في هذا القرار "و حيث إنه و أمام عدم قيام أي دليل ضمن وثائق الملف على أن الرسم المفروض بموجب المقرر المطعون فيه، صدر بمقتضى نص تنظيمي أو بموجب مقرر جماعي مصادق عليه من طرف سلطات الوصاية ،و أمام عدم نص المادة الثانية من القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية ، و المادة 30 من القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، على استيفاء الرسم على وقوف عربات الخواص بالمرافق الجماعية العمومية، و عملا بقاعدة أن لا إلزام بأداء ضريبة أو رسم جبائي إلا بنص القانون، فإنه لا أساس لما أثير بشأنه من وسيلة ، و تأسيسا على ما سبق فإن المقرر الجماعي القاضي بفرض الرسم على وقوف عربات الخواص في المرافق الجماعية ، يكون مقرا مشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة و الحكم المستأنف، بقضائه بإلغائه كان حكما صائبا وواجب التأييد¹.

كانت هذه أهم المجالات المتعلقة بممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية من طرف الإدارة الترابية التي تدخل من خلالها القاضي الإداري عن طريق ما ينتجه من أحكام و قرارات لتقويم و توجيه الإدارة عند ممارستها لهذا الاختصاص، لتكون أكثر استجابة لمقومات وأسس الحكامة الإدارية على المستوى الترابي، إلا أننا نعتقد أن العنصر البشري المساهم في تدبير شؤون الإدارة الترابية بشقيها المنتخبة و المعينة واحدة من أهم المجالات التي تؤثر كذلك على الإدارة الترابية، لذلك سنتطرق في

¹- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1411 في الملفات 2014/7205/983 و 2014/7205/1093 و 2014/7205/1118، بتاريخ 2015/03/30. ق غ م .

المبحث الموالي لدور القاضي الإداري في فرض مبادئ الحكامة في تدبير شؤون الموظفين المشتغلين بالإدارات الترابية.

المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في فرض مقومات حكمة التدبير الإدارية

من خلال البت في منازعات الموظفين و العاملين بمرافق الإدارات الترابية.

أصبحت نقطة تدبير المواد البشرية بالإدارات سواء كانت عمومية أو خاصة من أهم المواضيع التي استأثرت باهتمام الباحثين في هذا المجال الذي أصبح تخصصا يدرس على أعلى المستويات، نظرا لأهميته الكبيرة على جودة الخدمات و مردودية الإدارة، وقد عرفه البعض بأنه مجموعة الأنشطة التي تهدف إلى توجيه الموظف، وسبل العمل داخل الإدارة عبر إجراءات تتمثل في التحفيز وتحسين العلاقات بين الموظفين والرؤساء، وتقسيم أدائهم، وعقلنة توزيعهم، وغيرها من الأنشطة التي من شأن تحقيقها أن تضمن الفعالية والمردودية المنشودة من العناصر البشرية التي تتكون منها هذه الموارد البشرية، وذلك من خلال تنظيم مراحل العمل بالإدارة من التعيين والترقية والتكوين والتأديب والحصول على التعويضات القانونية إلى أن تنتهي علاقة العمل بتلك الإدارة بالإحالة على التقاعد.¹

وعليه فإذا كانت الإدارة قد سعت إلى بلورة هذه المفاهيم في إطار هيكلتها من خلال إحداث مديريات لتدبير الموارد البشرية، في اتجاه الانتقال من المقاربة التقليدية لتسيير شؤون الموظفين، إلى منظور حديث لتدبير الموارد البشرية فإن هذا لم يمنع القاضي الإداري من فرض رقابته على هذه العملية سيما وإذا علمنا أن فئة الموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات الترابية، والمؤسسات العمومية تشكل شريحة واسعة من المجتمع، بحيث تعتبر الطبقة الأكثر احتكاكا بالإدارة، وبالتالي تكون حقوقها أكثر عرضة للانتهاك¹، وهو الأمر الذي ينعكس سلبا على مردودية هذه الموارد.

¹-Siham Belaarej: L'impact de la formation continue sur la performance de l'entreprise et quelle amélioration pour le futur Cas le saffre Maroc mémoire d'un master spécialisé en science économique management stratégique des ressources capacité et compétitivité des entreprises université Mohamed ben abdelah faculté des sciences juridiques économiques et sociales Fès année universitaire 2008/2009 p 14 .

¹ - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق ص 244 .

تعتبر الوسائل البشرية من أهم المكونات التي تشتغل بها المؤسسات و الإدارات الترابية¹، وتضم هذه الأخيرة العديد من الفئات من الموظفين والعاملين و الأعوان فمنهم الموظفين التابعين لمجالس الجماعات الترابية وتابعين في تدبير شؤونهم الإدارية لرؤساء هذه الجماعات²، كما أن هناك الموظفين و رجال السلطة وأعوانهم وهم تابعين للميزانية العامة ويخضعون في تدبير شؤونهم الإدارية للسادة العمال و الولاة و المصالح المركزية لوزارة الداخلية³، بالإضافة إلى مستخدمين تابعين للوكالات التابعة للجماعات الترابية كالوكالات المستقلة للنقل الحضري والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وغيرها.

انطلاقا مما سبق فإن القانون 90-41 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية قد حدد الفئات المعنية بمنازعات الوضعية الفردية بشكل صريح في (الموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية) وبما أن ما يهمننا في هذا الإطار هم الموظفون والعاملون في مرافق الإدارة الترابية، سواء منها المنتخبة والمتمثلة في مجالس الجهات و العمالات والأقاليم و الجماعات، أو المعينة و المتمثلة في الإدارة التابعة للسادة العمال والولاة ، وتعتبر أهم المنازعات المتعلقة بهم تتمثل في المنازعات المتعلقة بالضمانات القانونية والقضائية المتعلقة بتأديب الموظفين والعاملين بهذه الإدارات (المطلب الأول) بالإضافة إلى منازعات تسوية الوضعية الإدارية والمالية (المطلب الثاني).

¹-Abdallah HARSİ :La gouvernance locale au Maroc entre la décentralisation et la déconcentration remald série thèmes actuels n° 46. 2004 p 81.

² - أنظر المادة 103 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 والمادة 97 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14 و المادة 96 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 وقد أشارت هذه المواد إلى كون رؤساء الجماعات الترابية يعتبرون الرؤساء التسلسليين للعاملين بها و يسهرون على تدبير شؤونهم و يتولون التعيين في جميع المناصب طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل

³ - تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنه قد صدر عن وزارة الداخلية سنة 2016 تفويض موسع يمنح بمقتضاه السيد وزير الداخلية صلاحيات واسعة في تدبير شؤون الموظفين التابعين للميزانية العامة و الموضوعين رهن إشارتهم بالإدارات التابعة لهم ..

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على احترام الإدارة الترابية للضمانات

المتعلقة بمسطرة التأديب والاستفادة من الحقوق والواجبات

من المنظور التشريعي يتحدد مفهوم الموظف حسب الفصل الثاني من النظام الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1958¹ في (كل شخص يعين في وظيفة قارة، ويرسم في إحدى درجات السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة)، ونفس التعريف ورد في مرسوم 1977 بشأن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات المحلية²، (كل شخص يعين في منصب دائم، ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات)، وبهذا لا يختلف تعريف الموظف الجماعي عن الموظف العام للدولة، ليكون بالتالي الموظف المخاطب بالمنازعة المتعلقة بالوضعية الفردية هو الشخص المعين في وظيفة قارة ومرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة أو الجماعة³.

بعد هذا التحديد الضروري للموظفين المعنيين بمنازعات الوضعية الفردية بقي أن نتساءل عن الضمانات القضائية التي يوفرها القاضي الإداري للموظفين أثناء التأديب، فالإدارة في علاقتها بالموظفين تتمتع بجملة من الحقوق والامتيازات تستطيع من خلالها ضبط وتقييم سلوكات الموظفين، فتدبير الموارد البشرية لا يمكن أن يكون كاملاً في غياب هذه السلطة التأديبية⁴.

ويقصد بالمسطرة التأديبية تمتع العاملين والمتعاملين مع الإدارة بكافة ومختلف أوجه العلم المسبق بقراراتها الإدارية الموجهة إليهم وتعني هذه المسطرة أنه لا يجوز اتخاذ بعض القرارات الإدارية الفردية إلا بعد تمكين الأفراد من تقديم ملاحظاتهم⁵، بالإضافة إلى إحاطتهم بمجموعة من الضمانات.

¹ - الظهير الشريف رقم 58-008-1 بتاريخ 4 شعبان 1379 الموافق 4 فبراير 1958 ج - ر عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958 ص 914

² - مرسوم مؤرخ في 27-9-1977 بشأن النظام الأساسي الخاص بالموظفين الجماعين ج ر عدد 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977 ص 27.

³ - محمد صقلي حسيني: النزاعات المتعلقة بالوظيفة الفردية للموظفين والعاملين في المرافق العامة بين القضاء الشامل وقضاء الإلغاء م م إم ت سلسلة مواضيع الساعة العدد 47-2004 ص 91.

⁴ - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي مرجع سابق ص 120.

⁵ - الفصل 67 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري للضمانات المتعلقة بالمساطر التأديبية

يشكل حق الدفاع ضماناً كبيراً للموظفين فرغم أنه منصوص عليه في القانون¹، فهو يعتبر حسب الاجتهاد القضائي من المبادئ العامة للقانون، لذلك فإن الإدارة ملزمة بتطبيق حق الدفاع، بمعنى الاستماع للأفراد المعنيين بها ومناقشتهم مسبقاً، وقد أسس القضاء الإداري أحكامه الصادرة بشأن حق الدفاع كقاعدة إجرائية بصفة عامة على فلسفة مؤداها التوفيق فيما بين كل من المصلحتين العامة للإدارة والخاصة للأفراد المقصودين بالقرارات الإدارية، أي بعبارة أخرى أكثر تحديداً، إخضاع تلك الرقابة لسياسة الموازنة فيما بين توفير الضمانات للموظفين العاملين مع الإدارة في ظل مبدأ المشروعية الإدارية وعدم شل فاعلية قرارات الإدارة².

وهذا التوجه للقضاء الإداري يؤكد ضرورة تمكين الموظف من ضمانات تجاه السلطة الإدارية، بدون أن يمس ذلك اختياراتها العادية ويقتضي حق الدفع كما أقر بذلك الإجهاد القضائي، ضرورة إخطار الموظف، بما هو منسوب إليه أولاً ثم تمكينه من الإطلاع على ملفه ثانياً وضمان الإحالة على المجالس التأديبية ثالثاً.

الفقرة الأولى : ضمان الإخطار المسبق

هذا الإجراء يفيد أن الإدارة تكون ملزمة بإخطار المعني بالأمر بالقرار الذي تريد اتخاذه في مواجهته قبل حدوثه، وقد رتب القاضي الإداري عن الإخلال بهذا القيد تعرض قرار الإدارة الترابية للإلغاء، كما ذهبت إلى ذلك إدارية وجدة بتأكيد أنها "أن الإخطار لم يقع بصفة قانونية، وأن المقتضيات القانونية لم تحترم من طرف الإدارة، مما جعل المقرر المطعون فيه مشوب بالشطط في استعمال السلطة"³، وكذا إدارية مراكش عند ما قضت بإلغاء المقرر المطعون فيه "لأن هذا الأخير خال من المشروعية، لأنه لم يحترم الضمانات المتمثلة في سابق الإخطار"⁴.

والأصل أن هذا الإخطار لا يخضع لشكل معين بحيث لم يشترط المشرع شكلاً

¹ - محمد الأعرج: المنازعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الجماعات المحلية، قانون منازعات الجماعات المحلية مرجع سابق ص 21.

² - المرجع نفسه ص 23.

³ - حكم إدارية وجدة، عدد 24 بتاريخ 2002/1/23 منشور بالدليل العلمي الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية للأستاذ بوعشيق م م م ت سلسلة دلائل التفسير الجزء الثاني ص 182.

⁴ - حكم إدارية مراكش عدد 47 بتاريخ 1995/4/11 منشور بمجلة المحامي عدد 27 ص 182.

معين له لكن أيا كان شكل هذا الإخطار فإنه يتعين أن يتضمن العناصر الكافية لتحقيق العلم به علما يقينا، لأن هذا الإجراء يعد مبدءا عاما للقانون لا يمكن للإدارة تجاهله، ويطبق حتى في غياب نص قانوني أو تنظيمي لاعتباره من الضمانات الإجرائية لحق الدفاع كما أكدت على ذلك إدارية مكناس بقولها "إخطار المعني بأمر بالمخالفات المنسوبة إليه قصد إبداء مواقفه منها قبل توقيع الجزاء عليه يقتضيه مبدأ حق الدفاع الذي يعتبر من المبادئ العامة الواجبة التطبيق ولو في غياب نص قانوني"¹.

ولا يكتفي القاضي الإداري بإثبات أن الإدارة وجهت الإخطار إلى المعني بأمر ولكن يشترط أن تثبت هذه الأخيرة أنها قد سلمت الإخطار إلى المعني بالأمر فعلا.

الفقرة الثانية: حق الإطلاع على الملف

إن الإدارة الجماعية تكون مسؤولة عن تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه والإحاطة بمضمون الوثائق الإدارية الملحقه به، وقد أكد اجتهاد المجلس الأعلى على هذا الإجراء بتقريره أن "امتناع الإدارة عن تمكين محامي الطاعن من الإطلاع على ملفه الإداري، بدعوى أنه سري في إطار المحافظة على الملفات السرية للموظفين، يشكل إخلالا جوهريا بحقوق الدفاع"² ونفس الاتجاه استقرت عليه باقي المحاكم الإدارية بتأكيدها أن هذا الإجراء من الضمانات الجوهرية التي يترتب على عدم احترامها إلغاء مقررات الجهة الإدارية، كما يصادف في حكم إدارية مكناس "أن الطاعن لم يتمتع بالضمانات الكافية قبل اتخاذ عقوبة العزل في حقه، وأنه حرم من حقوق الدفاع، مما يجعل المقرر متسما بالشطط في استعمال السلطة"³.

إن القاضي الإداري في حالات عديدة أسهم في عملية ضبط الموازنة بين كل من المصلحتين الإدارية والفردية، وهو بصدد تحقيق قاعدة التمكين من الإطلاع على الوثائق الإدارية، مقررا عدم منح هذا الحق إلا للفرد الذي يعنيه القرار الإداري المزمع إصداره، وبالمقابل لذلك إلزام الإدارة في هذه الحالة بتمكين المعني من المعرفة والاطلاع الكاملين وفي صورة شاملة على الوثائق الإدارية وبالإضافة إلى وجوب قيام الإدارة

¹ - حكم إدارية مكناس، عدد 33 بتاريخ 1999/4/8 أورده محمد الأعرج: قاضي المحاكم إدارية وحماية حقوق الموظف من خلال الرقابة على مسطرة حق الدفاع م م أ م ت سلسلة مواضيع الساعة عدد 47 2004 ص 107.

² - قرار منشور مجموعة قرارات المجلس الأعلى من إعداد كتابة الدولة في الشؤون الإدارية للسنوات 1966 - 1970 ص 50.

³ - حكم إدارية مكناس عدد 30 بتاريخ 1999/4/8 مجلة المحاماة عدد 13 ص 141.

بتسهيل عملية الاطلاع في محل الإدارة وذلك بتيسير الأمر على المتعاملين وإحاطتهم بكافة الظروف والملابسات المكونة لعقيدة الإدارة والمتوقع إصدار القرار الإداري في ضوءها هو ما دفع بالقاضي الإداري إلى اعتبار إعلان الإدارة للشخص المعني بهذه الظروف والملابسات مشافهة أمر لا يدحض من سلامة أي قرار صادر بناء على ذلك، حتى بفرض عدم طلب ذلك الشخص المعني لحقه في الإطلاع على الوثائق الإدارية التي تعنيه.

ومما تجدر الإشارة إليه إلى أن إمتاع الإدارة في مثل هذه الحالات عن إطلاع الموظف أو ممثله القانوني على الوثائق المضمنة بملفه الإداري يعد إخلالا خطيرا بحق مكفول دستوريا ألا وهو الحق في الحصول على المعلومة و هو الأمر الذي بدأ القضاء الإداري يستند عليه في بعض أحكامه في مواجهة الإدارات الممتنعة نذكر منها الأمر الإستعجالي الصادر عن إدارية الرباط في الملف عدد 322/1/2013 بتاريخ 2013/04/17 مستندة في ذلك على مقتضيات المادة 27 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الذي ينص على أنه من حق المواطنين و المواطنات الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة، ونعتقد بأن هذا توجه جد إيجابي في هذا المجال، و إن اعتبر الأستاذ محمد الأعرج في معرض تعليقه على هذا الحكم أن توجه المحكمة في هذه النازلة لم يصادف الصواب حين قضت بأن امتناع الإدارة عن إيداء أسباب إقصاء الطاعن من الصفقة يشكل مخالفة قانونية للفصل 27 من الدستور في حين أن الأمر يتعلق بمخالفة لقانون إلزام الإدارة بتعليل قراراتها¹، لكن ذلك لا يمنع من الإشارة إلى أن توجه القضاء الإداري نحو هذه المبادئ في بناء و تأسيس أحكامه وقراراته سيكون له دور كبير في ترسيخ قيم و مبادئ الشفافية و المساواة في تدبير الشأن الإداري على المستوى الترابي.

الفقرة الثالثة: ضمان الإحالة على المجلس التأديبي

إن الإحالة على المجلس التأديبي تكون ملزمة للإدارة بخصوص العقوبات ذات الدرجة الخطيرة، وهي الحذف من لائحة الترقى، الانحدار من الطبقة، والقهقرة من الرتبة والعزل من غير توقيف حق التقاعد، ففي كل هذه الحالات تكون الإحالة على المجلس التأديبي شكلية أساسية لا يستقيم القرار التأديبي بدونها.

¹ - محمد الأعرج: تعليق على أمر استعجالي عن إدارية الرباط، في الملف عدد 322/1/2013، بتاريخ 2013/04/17 منشور بموقع، www.marocdroit.com

وقد صدرت عن المحاكم الإدارية عدة أحكام في هذا الشأن، أقرت بموجبها ضرورة إحالة الموظف على المجلس التأديبي للنظر في الأفعال المنسوبة إليه فالقاضي الإداري من خلال هذه الأحكام يراقب التكيف الذي أعطته الإدارة للوقائع المنسوبة للمعني بحيث "إذا كان للمجلس التأديبي صلاحية تقديم الحجج لتكوين قناعته، فإنه لا يكفي مجرد عموميات، وبعد مشوب باستعمال السلطة المقرر التأديبي الذي بني على بحث إداري لا يتضمن التعريف بالمصادر التي أخذت عنها الأفعال المنسوبة للموظف"¹.

كما يراقب القاضي أيضا بنفس المناسبة مدى حياد المجلس التأديبي بحيث قضى بأن "ترأس المجلس التأديبي من طرف المفتش العام رغم أنه هو الذي حرر تقرير التفتيش المستند إليه تأديب الطاعن جعل من الرئيس خصما وحكما وأبعده عن الحياد والتجرد... مما أضفى على القرار المطعون فيه صبغة عدم المشروعية في فقدان الطاعن للضمانات.

والأكثر من هذا هو أن القاضي الإداري أضفى يراقب مدى ملائمة العقوبة التأديبية أيضا بحيث لا يكتفي عند الحدود التي ذكرناها سالفًا وإنما يراقب مدى تناسب العقوبة مع المخالفة حتى ولو كانت هذه الأخيرة قد مرت في إجراءات ومساطر سليمة من الناحية القانونية².

الفرع الثاني: الضمانات القضائية لحماية حقوق الموظف

تتعدد حقوق الموظف العمومي التي أقرها قانون الوظيفة العمومية الصادر في 24 فبراير 1958، فمنها ما له صبغة مادية بواسطتها يقوم الموظف العمومي بتدبير شؤون حياته من ملابس ومأكل ومصاريف عائلية، ومنها ما له صبغة معنوية يكون لها أثر إيجابي على الوظيفة التي يؤديها، وهذه الحقوق تعتبر في حقيقة الأمر حوافز للموظف، من أجل الارتقاء بالجهاز الإداري إلى المردودية والفعالية، فما هي إذن هذه الحقوق؟ وهل استطاع القضاء الإداري ضمانها للموظف؟.

الفقرة الأولى : الحق في تقاضي الأجر

حسب ظهير 24 فبراير لسنة 1958 وخاصة الفصل 26 فإن الأجر يشمل المرتب والتعويضات العائلية، وجميع التعويضات الأخرى، والمنح المحدثة بواسطة

¹ - أورده محمد الأعرج: قاضي المحاكم الإدارية وحماية حقوق الموظف من خلال الرقابة على مسطرة حق الدفاع، مرجع سابق ص 110.

² - حكم إدارية الرباط، عدد 179 بتاريخ 1999/3/8 منشور م.م.ا.م.ت عدد 1999/29، ص 99.

نصوص تشريعية وتنظيمية، ولهذا يمكن اعتبار الأجر بالنسبة للموظف مقابل مالي يتقاضاه عن عمله، ويستحقه من تاريخ تسلمه العمل، وللأجر أهمية كبيرة حيث أن الأغلبية الساحقة من الموظفين تعتمد عليه في توفير عيشها، فإذا حرمت منه فإنها لا تستطيع سد متطلبات الحياة، مما سيعكس مشاكل كثيرة كانهخفاض المستوى المادي والأخلاقي، فينتشر الإهمال ويعم الكسل وتقل المردودية، ويفسح المجال لظهور المحسوبية، وتفشي الأمراض الاجتماعية كالرشوة والإخلال بالواجبات، لهذا يعتبر تأمين الأجر من الضروريات الأساسية التي يجب مراعاتها، وقد أكدت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى¹، على أن قرار وزير الداخلية القاضي برفض تسديد مرتب الطاعن عن فترة توقيفه عن العمل يعتبر مشوبا بعدم المشروعية وفي قرار آخر للغرفة الإدارية²، ألغى قرار رئيس جماعة سيدي عبد القادر بإقليم الحسيمة القاضي بالتنشيط على أحد موظفي الجماعة من لائحة موظفي الجماعة والحكم تبعا لذلك بإرجاعه لعمله وأداء مستحقاته الشهرية بعلّة أن الموظف المصاب بمرض طويل الأمد يحتفظ بكامل مرتبه خلال السنوات الثلاثة طبقا للفصل 44 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية .

الفقرة الثانية: الحق في الترقية

توجد ثلاثة أنواع للترقية، الترقية في الرتبة، والترقية في الدرجة، ثم الترقية من إطار إلى إطار، وتعتبر الترقية من الحقوق الأساسية للموظف العمومي³. ويقصد بالترقية في الرتبة تطور الحياة الإدارية للموظف من الرتبة الدنيا إلى الرتبة العليا، وبالتالي تحسن وضعيته المادية بصفة مسترسلة زمنيا، أما الترقية في الدرجة فهي ولوج درجة أعلى من الإطار الذي يوجد فيه الموظف قصد ممارسة مهام جيدة، تطابق درجة الترقية، وتمتع الموظف بحق الترقية الغرض منه القيام بعمله طمعا وليس خوفا، فالموظف النشط يتقدم قبل زملائه وقبل انقضاء المدة اللازمة للترقية بالأقدمية، وبهذا يمكن الاستفادة من طموحه وحبه للترقية للدفع بأعمال الوظيفة نحو المردودية والفعالية⁴.

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 541 بتاريخ 22/12/1965، غير منشور.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 802 بتاريخ 16/10/2008، غير منشور.

³ - للمزيد من التفاصيل أنظر الظهير الشريف رقم 58-008-1 بتاريخ 4 شعبان 1379 الموافق 4 فبراير 1958 ج - ر عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية .

⁴ - محمد الخلفي: الوظيفة العمومية المغربية الطبعة الأولى وكالة الصحافة والإعلام الدار البيضاء ، غشت 1992 ص 112 .

والمؤكد أن للإدارة سلطة تقديرية في ترقية الموظفين عن طريق الاختيار، إلا أن هذا لا يعني أن للإدارة الحرية المطلقة في ذلك بلا ضابط ولا مراقب، وإنما حدود سلطتها تتمثل في عدم إساءة استعمالها، وتتحصر في الغاية التي أملتها، وهي اختيار الأكفأ والأصلح للترقية، وهو ما قضى به القاضي الإداري بقوله "للإدارة سلطة تقديرية في مجال ترقية موظفيها بالاختيار، إلا أنها ملزمة ببعض الضوابط وعدم الانحراف في عملية الاختيار"¹، بمعنى أن الإدارة تقدر وبدون معقب عليها، وتستند في ذلك على عناصر الكفاءة والصلاحية عند ترجيح موظف على آخر، ويعتمد في هذا الترجيح على وقائع صحيحة تؤدي إليه، لكن دون خرق لمبدأ المساواة بين الموظفين ودون الانحراف في استعمال السلطة.

وقد اعتبر من قبيل الانحراف في استعمال السلطة، تخطي الإدارة للموظف في الترقية بدون سبب، رغم إقرارها بتمتعها بالتقدير الجيد ونقط الامتياز، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالرباط²، نفس الشيء بالنسبة لرفض الإدارة تسوية وضعية الموظف رغم نجاحه في مباراة الترقية حيث يشكل قرارها تجاوزاً في استعمال السلطة الموجب لإلغاء القرار الإداري السلبي³.

إلا أن الشيء الخطير في أغلب أحكام المحاكم الإدارية عند الطعن في قرار التخطي أو الانحراف في استعمال السلطة في قرارات الترقية، هو جعل عبء الإثبات على عاتق الموظفين لقولها "وحيث لم يدل المدعي بما يثبت انحراف الإدارة المدعي عليها أو تخطيتها له دون مبرر ولم يشر حتى إلى أسماء الموظفين الذين تمت ترقيتهم" وقولها "وإن الطاعنة لم تدل بما يفيد وجود هذه الوظيفة وبالمناصب المالي المحدد" فالموظف مهما كان لا يستطيع الصمود والرد على جميع إدعاءات الإدارة لكونه لا يستطيع الإدلاء ببعض الحجج التي تكون بيد الإدارة، لذلك فإن على القضاء الإداري أن يجعل مبدأ الإثبات على الإدارة لأن من شأن ذلك أن يوسع من نطاق حمايته للموظف، وضمان أكبر لحقوقه، كما تجدر الإشارة هنا إلى إمكانية استعمال القاضي في هذا المجال لواحدة من أهم الوسائل القانونية المتاحة، ألا وهي وسائل التحقيق،

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 865 بتاريخ 1998/1/5، أورده العربي مياد: إشكالية التنقيط في الوظيفة العمومية، م.م.ا.م.ت دراسات عدد 36 فبراير 2001 ص 59.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 1732 بتاريخ 2005/12/8، حكم غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 162 بتاريخ 2008/12/7، حكم غير منشور.

و قد صدر في هذا الإطار قرار عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1917 في الملف عدد 2019/7208/55 بتاريخ 2019/04/08 و جاء فيه " وبناء على ما راج بجلسة البحث التي انعقدت ابتدائيا و مما لا تتازع فيه الجهة المستأنفة فإن المستأنف عليها مند 2005/05/02 إلى غاية 2010/12/31 و حيث أن الترقية و الإدماج الذي تطالب به المستأنف عليها يجد سنداه في مقتضيات المادة 31 من قانون المالية لسنة 2011 التي نصت على أنه استثناء من أحكام القانون رقم 83-28 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.83.272 بتاريخ 1984/10/05 المتعلق بتسليم بعض أعوان الإدارة في أسلاك الوظيفة العمومية ، فإنه يتم برسم سنة 2011 تلقائيا و بدون شرط تسليم المستخدمين العرضيين بشكل استثنائي شريطة مزاولتهم للمهام بالإدارة إلى غاية 2010/12/31"¹.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى واحدة من أهم الإشكاليات التي تطرح بخصوص الترقى بموجب الحصول على الشهادة، خاصة بعد أن قامت وزارة الداخلية سنة 2009 و 2010 ، بحملة ترقيات طالت العديد من الموظفين، من خلال ترقيتهم بناء على الشواهد المحصل عليها، وقد صدرت في هذا الإطار العديد من الأحكام القضائية التي ذهبت في هذا الاتجاه، مؤسسة أحكامها على مبدأ المساواة لترقية من لم تتم ترقيتهم في تلك الفترة، إلا أن محكمة النقض قد لم تسائر هذا التوجه، وقد قرنت الاستفادة من هذه الترقية، بضرورة التوفر على بعض الشروط الموضوعية و الواقعية و القانونية، وقد صدر في هذا الإطار قرار عن محكمة النقض رقم 1/10 بتاريخ 2018/01/04 في الملف رقم 2016/1/4/3456 و جاء فيه «إن مجرد الحصول على شهادة معينة، لا يجعل الإدارة ملزمة بتسوية وضعية حاملها، وإنما الأمر بخضع لعدة ضوابط أهمها حاجية الإدارة و أولويتها، و ذلك في إطار المناصب المالية المتوفرة لديها.....»².

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1917 في الملف عدد 2019/7208/55 بتاريخ 2019/04/08، ق غ م.

² قرار محكمة النقض، رقم 1/10، بتاريخ 2018/01/04 ، في الملف رقم 2016/1/4/3456، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتتسيق أحمد أجعون و بونس الشامخي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 5.

الفقرة الثالثة: الحق في الرخص والعطلة

تنقسم الرخص إلى رخص إدارية و التي تشمل الرخص السنوية والرخص الاستثنائية ، أو الترخيص بالتغيب ،ثم الرخص المرضية التي تعطي لأسباب صحية فضلا عن الرخص بدون أجر¹، لذلك لا يمكن حرمان الموظف من التمتع بهذا الحق إلا في إطار ما ينص عليه القانون ، و قد أكد القضاء الإداري هذا التوجه حينما اعتبر أن القرار المطعون فيه قد خرق القانون حينما لم يأخذ بعين الاعتبار الشهادة الطبية التي أدلى بها الطاعن لتبرير غيابه ، هذا فضلا عن كون الإدارة قد ألغت القرار الإداري التأديبي استنادا على عدم تقديم الشهادة الطبية داخل 48 ساعة ، مع العلم أنه لا يوجد أي نص قانوني يوجب على الموظف التقيد بالمدة المشار إليها أعلاه²، و هو نفس توجه محكمة النقض في قرارها عدد 1/1702 في الملف عدد 13/1/4/300 بتاريخ 2015/07/23 حيث لم تأخذ الإدارة بالشواهد الطبية المدلى بها من طرفه و هي تؤسس لقرار العزل فإنه لا مانع من الجمع بين التعويض عن الضرر و الغرامة التهديدية في تقويم مستحقات المتضرر من قرار العزل غير المشروع³

الفقرة الرابعة: الحق في الاستقالة

تعتبر الاستقالة إحدى الصور التي تهدد سير المرفق العام بانتظام لذلك فإن المشرع والقضاء اتبعوا نهجا يستهدفان من خلاله خلق نوع من التوازن بين مصلحة الموظفين العموميين من جهة ومتطلبات المرفق العمومي من جهة أخرى ، بشكل جعل القضاء الإداري يتدخل لمراقبة مدى احترام الإدارة لحق الموظف في الاستقالة ، كتقديم طلب الاستقالة الذي يجب أن يكون مكتوبا بشكل صريح لا غموض فيه و ألا يتم ذلك تحت التهديد. لذلك فإن المحكمة الإدارية بمراكش ألغت قرارا إداريا رفض طلب إرجاع المدعي إلى عمله بدعوى أنه لم يكن في وضعية سليمة حين تقدم بطلب الاستقالة من

¹ - أنظر الفصل 39 من قانون الوظيفة العمومية المحدد للرخص بمقتضى الظهير الشريف الصادر في 2 غشت 1997 بتنفيذ القانون 10.97 القاضي بتغيير و تتميم الظهير الشريف الصادر في 24 فبراير 1958 ج ر عدد 4518 بتاريخ 18 شتنبر 1997 ص 3742.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، رقم 97/11 بتاريخ 27 فبراير 1997 ، ملف رقم 95/118 قضية العبدى لحسن ضد وزير التربية الوطنية حكم غير منشور.

³ - قرار محكمة النقض عدد 1/1702 في الملف عدد 13/1/4/300 بتاريخ 2015/07/23 أشار إليه محمد بفقير: العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014 و 2015 مطبعة النجاح الجديدة ص 422 طبعة 2016.

منصبه¹، كما اعتبرت إدارية أكادير أن الرسالة الموجهة إلى قسم الموارد البشرية من طرف المدعي لا تعتبر استقالة نظرا لعدم وضوح طلب المعني بالأمر فيها والذي يشنكي عدم قدرته على مزاولة مهامه دون طلب صريح بالاستقالة².

الفرع الثالث : القاضي الإداري وفرض احترام الموظف لواجباته اتجاه الإدارة

إن ما سبق الإشارة إليه أعلاه بخصوص الضمانات و الحقوق التي يحيط بها القاضي الإداري الموظفين والعاملين بمرافق الدولة و الجماعات الترابية، لا يجب أن يفهم بأن القاضي الإداري من خلالها مدعو فقط لتكريس هذه الحقوق و الضمانات لفائدة الموظف، لكنه مطالب بتدعيم فرض احترام هذا الأخير لواجباته اتجاه الإدارة، ومن هنا نعتقد بأن دور القاضي الإداري في تحقيق هذه المعادلة الصعبة بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين الموظف والإدارة من شأنها أن ترسخ لحكمة إدارية مهمة قائمة على الشفافية و الفعالية والنزاهة في تدبير الشأن الإداري على المستوى الترابي، وقد صدر في هذا الإطار مجموعة من الأحكام و القرارات التي كان الهدف منها إلزام الموظف بأداء مهامه وواجباته اتجاه الإدارة، نذكر منها حكما فريدا صدر عن إدارية وجدة في قضية السيد مختار الحولي ضد رئيس جماعة عين لحجر بإقليم تاوريرت، وجاء فيه "إن خروج الموظف من مكتبه قبل انتهاء الوقت المحدد للعمل، و على رأى من رئيسه المباشر ينم عن عدم الانضباط في العمل وعن عدم الاحترام الواجب للرؤساء، مما يبرر قرار تخفيض النقطة العددية المستحقة للموظف المذكور"³، إن القاضي الإداري في هذه النازلة قد أصدر هذا الحكم بناء على وقوفه على مجموعة من الخروقات التي كان يمارسها الموظف وعدد الإنذارات والقرارات الضبطية الكثيرة المضمنة بملفه الإداري، إلا أن أهم نقطة قد استوقفنا في هذا الحكم هي كون المدعى عليه لم ينازع في واقعة خروجه المبكر من مقر العمل قبل نهاية الوقت القانوني، وإنما أرجع ذلك إلى انقطاع التيار الكهربائي عن الجماعة، وهذا ما انعكس سلبا على موقفه في الدعوى، كما صدر في نفس التوجه حكم آخر عن إدارية وجدة، في قضية السيد بلعيش عبد المطلب، ضد رئيس الجماعة القروية للدريوش وجاء فيه "إن الأجر أو

¹ - حكم إدارية مراكش عدد 210 بتاريخ 25 يونيو 1996 قضية رفيقي الحافظي ضد وزير التربية الوطنية م د م ت عدد 22 يناير مارس 1998 ص 147

² - حكم إدارية أكادير عدد 11.36 ملف رقم 252/11 بتاريخ 13 مارس 2011 قضية الزاوي محمد ضد وزير الثقافة حكم أشار إليه حسن صاحب القضاء الإداري المغربي مرجع سابق ص 339

³ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، رقم 03/09 في الملف رقم 2002/49 بتاريخ 18/01/2003 قضية السيد المختار الحولي ضد رئيس جماعة عين لحجر ح غ م

الراتب لا يؤدي إلا مقابل القيام بالعمل، ما لم يحل دون ذلك مبرر مشروع وانقطاع الطاعن عن عمله خلال المدة الممتدة من أكتوبر 1996 إلى غاية 15 يونيو 2001، بمحض إرادته يبرر إيقاف راتبه أثناء هذه المدة¹، وقد أسس القاضي الإداري موقفه في هذا الحكم على نقطتين هامتين وهما، أن قرار وقف الراتب طبقاً لمقتضيات المواد 73 و 75 لا يعتبر عقوبة تأديبية، وإنما عملاً تحضيرياً لاتخاذ القرار التأديبي طبقاً للفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية، وبالتالي فلا حاجة لعرض الطاعن على المجلس التأديبي أما النقطة الثانية وهي توفر الإدارة على التزام موقع من طرف الطاعن بتاريخ 2001/06/15 يلتزم فيه بعدم مطالبة الجماعة برواتبه عن الفترة المذكورة ، مما يعني أن الطاعن يقر بانقطاعه عن العمل وتصريحه هذا يتناقض مع ما جاء في مقاله، ولذلك فإن القاضي الإداري مطالب بالحذر و الانتباه لبعض الممارسات التي يلجأ إليها هؤلاء للالتفاف و المناورة و إلحاق الضرر بمصالح الإدارة ونسوق كذلك في هذا الإطار حكماً آخر صادر عن إدارة الدار البيضاء في قضية السيد مصطفى جدوي ضد عامل عمالة ابن مسيك مديونة و جاء فيه "إن قرار نقل الموظف يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة وفي ظل عدم وجود ما يتبث انحراف الإدارة في استعمال السلطة و ما تأكيد كون نقل الطاعن ممارس في إطار حسن سير الإدارة وابتغاء المصلحة العامة وحيث ليس بالملف ما يتبث انحراف عامل ابن مسيك عن الشرعية في اتخاذ قرار النقل وحيث بناء على ما ذكر يكون الطلب عديم الأساس ويتعين رفضه²، وبذلك يكون القاضي الإداري من خلال هذا الحكم قد ألزم الموظف المعني بالالتحاق بمقر عمله واحترام واجباته اتجاه الإدارة المشغلة، وعموماً فإن دور القاضي الإداري في هذا المجال يعد لبنة أساسية في ترسيخ الحكامة الإدارية من خلال ضبط هذه العلاقة القائمة بين الإدارة والموظف أو المستخدم، و قد حاول بعض الفقه أن يختزل هذه العلاقة النزاعية المتعلقة بالطرفين في دعاوى تسوية الوضعية الإدارية والمالية (الفردية) للموظف ذلك ما سنحاول التطرق إليه في المطلب الموالي .

¹ - حكم إدارية وجدة، رقم 2003/101 في الملف رقم 2002/191 غ ، بتاريخ 2003/07/10 قضية بلعيش عبد المطلب ضد رئيس الجماعة القروية للدريوش إقليم الناظور ، ح غ م .

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء ، ملف رقم 2002/304 غ بتاريخ 2003/06/04 ، قضية مصطفى جدوي ضد عامل عمالة ابن مسيك مديونة ح غ م .

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في تسوية الوضعية الإدارية و المالية

للموظفين والعاملين بمرافق الإدارات الترابية

إن النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين و العاملين في الجماعات الترابية متعددة ومختلفة بحيث يصعب تحديدها في غياب أي نص تشريعي يوضحها¹ بشكل موحد ، وذلك لتوفر هذه الهيئات الإدارية على موظفين، ومستخدمين، منهم المرسمين و غير المرسمين، ومنهم من عين بظهير كما هو حال رجال السلطة ، وقد صرحت المحاكم الإدارية باختصاصها بالنظر في هذا النوع من النزاعات التي تهم الجماعات الترابية²، بل أن المحاكم الإدارية قد فرقت بين الموظفين و المستخدمين وذلك للدلالة على المصطلح الذي أورده المشرع في نص المادة 8 من القانون 90.41 المتعلق بالمحاكم الادارية "العاملون بالجماعات المحلية"³ ، وقد عملت المحاكم الإدارية على تحديد طبيعة المدعي إن كان موظفا أو عاملا بهذه الجماعات الترابية، ونشير في هذا الإطار إلى حكم صادر عن إدارية وجدة جاء فيه " إن العاملة التي تم إلحاقها بجماعة أخرى لا يمكن تسوية وضعيتها الإدارية من طرف الجماعة الجديدة ما دامت الجماعة الأصلية لم تتخذ بشأنها أي قرار بذلك⁴.

إن اختيار المدعي للدعوى القضائية في مجال الوضعية الفردية للموظفين والعاملين بالجماعات الترابية بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الشامل، يعتبر من أهم محددات أدوار وتوجهات القضاء الإداري لفض هذه المنازعات، نظرا لطبيعة كل دعوى على حدا وما توفره من إمكانيات، لذلك كان من الضروري تحديد دور القضاء الإداري في إطار الدعوتين.

¹ - المشرقي أمال: النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية ، م م ا م ت عدد26 يناير مارس 1999 ص 32.

² - حكم إدارية أكادير، رقم 129 بتاريخ 7 ماي 1998 ملف رقم 97.60 "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بوضعية العاملين لدى الجماعات المحلية " ، ح غ م .

³ - حكم إدارية أكادير، رقم 96.16 بتاريخ 1996 ملف رقم 94.55 غ ،سمن محمد ضد رئيس المجلس الجماعي لأنزا، حكم أشار إليه حسن صحيب مرجع سابق ص 240.

⁴ - حكم إدارية وجدة ، رقم 96.59 بتاريخ 17 أبريل 1996 ملف عدد 84.54 غ ،لصفر رشيدة ضد المجلس البلدي لسيدي إدريس، ح غ م .

الفرع الأول: منازعات الوضعية الفردية في إطار دعوى القضاء الشامل

تعتبر المنازعات المتعلقة بالوضعية الفردية من الاختصاصات التي تواترت بخصوصها أحكام القضاء الإداري التي اعتبرت هذه المنازعات تدخل ضمن ولاية اختصاص دعوى القضاء الشامل و ذلك إستنادا على مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 8 من القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب¹ وقد أكد هذا التوجه المجلس الأعلى من خلال قرار له بتاريخ 17 أكتوبر 1996 حينما اعتبرت أن القاضي وهو يناقش هذه الوضعية الفردية يراقب مدى احترام الإدارة للمشروعية و مدى تقيدها بالقوانين والأنظمة المعمول بها اتجاه موظفيها ومستخدمي المرافق العامة والجماعات المحلية و المؤسسات العامة ولا يوجه أوامر للإدارة ولا يحل محلها ولا يعتبر نفسه رئيسا تسلسليا لها وإنما يفحص العناصر المعروضة عليه للتأكد مما إذا كانت التسوية المطلوبة مشروعة ولها ما يبررها وبذلك فإن الدفوع التي أثارها الوكيل القضائي للمملكة في هذا المجال لا تركز على أساس ، مما يعني أن المحكمة الإدارية كانت مختصة للبت في هذا الطلب في إطار دعوى القضاء الشامل وتبعا لمقتضيات المادة 8 من القانون 1.90 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب²، وتدخل في إطار دعوى الوضعية الفردية جميع الحالات التي تطل وضعية الموظف وهو يعمل مع الإدارة ويرى البعض أنه يمكن اختزالها في المطالب المادية المحضة للموظف فقط³، إلا أن التسوية الحقيقية للوضعية الفردية تبتدئ أساسا من إبطال مفعول القرار الإداري الماس بوضعية هذا الموظف ، و قد صدر في هذا الشأن قرار عن المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) بتاريخ 30 يناير 1997 خول من خلاله للمعني بالأمر أن يسلك دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الشامل للحصول على تسوية وضعيته⁴، إلا

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، عدد 95/22 بتاريخ 29 أكتوبر 1995 ، المنيار مصطفى: م م د م ت عدد 15.14 ص 230.

للمزيد من الأحكام المتعلقة بهذا المجال راجع حسن صحيب : القضاء الإداري بالمغرب ، مرجع سابق ص 248 .
² - قرار المجلس الأعلى ، (محكمة النقض حاليا) عدد 734 بتاريخ 10/07/1997 في الملف عدد 95.569 / 95.570 مجلة قضاء المجلس الأعلى 20 يناير 1998 ، العدد 51 ، ص 41.

³ - آمال المشرفي : النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين و العاملين في مرافق الدولة و الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير مارس 1999 ، ص 38.

⁴ - قرار المجلس الأعلى، عدد 117 بتاريخ 30/01/1997 في الملف عدد 95.570 / 96.492 ، مجلة قضاء المجلس الأعلى 20 يناير 1998 العدد 51، ص 37.

أنه قيد ذلك بعدم تجاوز المعني بالأمر لأجال الطعن المحددة دعوى الإلغاء لينتقل بعد ذلك إلى ممارسة دعوى القضاء الشامل و الحالة أن الدعوى الأولى مقيدة بآجال محددة و ترتبط بالنظام العام ولا يمكن بالتالي للطاعن أن يتجاهل وجوب احترام هذه الآجال إذا كان قصده هو الوصول إلى إلغاء المقرر المطعون فيه الذي أثر على وضعيته الإدارية ، إلا أن الجانب العملي في هذا الإطار يؤكد على أن من يسير في هذا الاتجاه المتعلق بسلوك دعوى الإلغاء يصدم بمشاكل عديدة أهمها أن المدعي عندما يحصل على حكم أو قرار نهائي يهم وضعيته الإدارية و على فرض أن الإدارة الترابية مثلاً عملت على تسوية وضعيته الإدارية فهو يجد صعوبة في تنفيذ الشق المادي حيث يرفض السادة المحاسبين في بعض الحالات الاستجابة إلى طلب حامل الحكم القضائي القاضي بتسوية وضعية المدعي الإدارية مبرراً موقفه بأن الجانب المادي غير مذكور في الحكم و يطالبه باستصدار حكم آخر يهم الشق المادي ونعتقد بأن هذا التوجه ينم على قصور كبير في فهم القانون و مدلول الأحكام و القرارات الإدارية من طرف المحاسبين العموميين الذين يفضلون تنفيذ أحكام قضائية واضحة و مباشرة لتجنب إثارة مسؤوليتهم الشخصية في مراحل التفتيش الممارسة على طرق تدبير الشأن المالي المكلف به سواء من طرف وزارة المالية أو قضاة المجلس الأعلى للحسابات ، و هنا تجدر الإشارة إلى الدور الكبير الذي يلعبه القضاء الإداري في فض المنازعات المتعلقة بالقباض (المحاسبين العموميين) في تسوية الوضعية المادية للموظفين حيث يضطلع هؤلاء بأدوار جد مهمة خاصة في النقطة المتعلقة بتسوية الوضعية المادية على اعتبارهم الجهاز الساهر على صرف التزامات الجماعات الترابية المادية وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارة الدار البيضاء رقم 179 بتاريخ 2003/03/24 في الملف رقم 2003 /21 غ¹ بين السيدة قاموص خديجة والقابض البلدي لجماعة الصخور السوداء "حيث تلتزم المعارضة الحكم بإلغاء القرار الضمني الصادر عن القابض البلدي لجماعة الصخور السوداء القاضي برفض تسوية وضعيتها الإدارية والمالية على إثر نجاحها في امتحان الكفاءة المهنية حيث اعتمدت الطاعنة في أسباب طعنها أنها اجتازت بنجاح امتحان الكفاءة المهنية بتاريخ 1992/2/1 لولوج

¹ - حكم عن إدارة الدار البيضاء ، رقم 179 بتاريخ 2003/03/24 في الملف رقم 2003 /21 غ ، بين السيدة قاموص خديجة و القابض البلدي لجماعة الصخور السوداء ، ح غ م .

إطار تقني من الدرجة 2 السلم 8 وأن رئيس الجماعة الحضرية الصخور السوداء أصدر قرارا بترقيتها إلى السلم 8 وحيث تمسك القابض البلدي بأن القرار الذي أعلن عن امتحان الكفاءة المهنية لولوج إطار تقني من الدرجة الثانية لم يصدر إلا بتاريخ 1996/2/22 مما يعني أنه جاء متأخرا عن تاريخ إجراء الامتحان بما يناهز أربعة سنوات و من تم فإن الالتزام بصرف النفقة غير صحيح بالنسبة للقانون الواجب التطبيق و حيث أن القابض لا ينازع في كون الطاعنة مرتبة في السلم 7 بصفتها مساعد تقني و أنها اجتازت بنجاح امتحان الكفاءة المهنية وحيث أن الإعلان عن تنظيم امتحان الكفاءة المهنية المطعون فيه الصادر عن وزير الداخلية تحت رقم 96-34 بتاريخ 1996/1/9 والذي نشر بالجريدة الرسمية عدد 4354 بتاريخ 1996/02/22 وإن جاء متأخرا فإن الإعلان عن تنظيم هذا الامتحان جاء في سياق الدورية الصادرة عن وزير الداخلية تحت رقم 152/م ج ق م ج ت بتاريخ 1987/07/23 بشأن تمديد سلطات رؤساء الجماعات فيما يخص بعض أصناف الموظفين...وحيث إنه تبعا لما ذكر يبقى قرار القابض المحلي برفض التأشير على قرار الترقية وبالتالي تسوية الوضعية المادية للطاعنة يكون متسما بالشطط في استعمال السلطة ويتوجب إلغاؤه وبإحالة الطاعنة على الجهة الإدارية المعنية لتسوية وضعيتها المادية .¹ إلا أن القضاء الإداري يؤيد في بعض الحالات مواقف هؤلاء القابض لو كانت مرتكزة على أسس قانونية سليمة و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية الدار البيضاء في قضية السيد مختار عبد السميع ضد السيد القابض البلدي لجماعة يسدي مومن وجاء فيه " وحيث أن الامتحان قد أجري في غياب قرار وزير الداخلية رقم 96-34 فضلا عن عدم وجود ما يفيد تركية السلطات الوصية على الجماعات المحلية لهذا الامتحان مما يكون معه قرار السيد القابض البلدي مستندا على أسس قانونية و يتعين معه التصريح برفض الطلب".²

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 179 في الملف رقم 2003/21 غ بتاريخ 2003/03/24 ح غ م وقد صدر عن المجلس الأعلى سابقا قرارات أيدت نفس التوجه نذكر منها قرار المجلس الأعلى عدد 63 بتاريخ 02 مارس 1963 و كذلك قرار المجلس الأعلى عدد 15 بتاريخ 2002/01/03 قرارات أشار إليها حكم إدارية الدار البيضاء رقم 179 المشار إليه أعلاه

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 955 في الملف عدد 2003/174 غ بتاريخ 2003/07/09 ح غ م

إن مراحل البحث عن عناصر الاجتهادات القضائية المتعلقة بمنازعات تسوية الوضعية المادية والإدارية للموظفين والعاملين بالجماعات الترابية، مكنتني من الوقوف على بعض المواقف الغريبة التي تتخذها الإدارة خلال مراحل المنازعة حيث أنها تجيب من خلال بعض مذكراتها الجوابية بأن الإدارة لا ترى مانعا في تسوية الوضعية الإدارية للطاعنين إذا ما وافقت سلطات الوصاية على ذلك، وقد صدر في هذا الشأن قرار عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في قضية السيدة حياة فدومي موظفة بالجماعة القروية أولاد سلمان إقليم أسفي ضد المجلس الجماعي أولاد سلمان،¹ كما صدر عن نفس المحكمة قرار آخر في قضية السيدة زينب بنعطية ضد رئيس المجلس الجماعي أولاد سلمان،² يشترك القراران في أنهما يعالجان نقطة تسوية وضعية الموظفين المرتبين في سلال الأجر أقل من السلم 8 و الذين حصلوا على دبلوم تقني قبل صدور القوانين الجديدة التي تحيل على المباراة حيث أنهم معنيون بمقتضيات المرسوم رقم 812.86.2 الصادر في 11 من صفر 1408 الموافق لـ 6 أكتوبر 1987 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التقنيين المشتركين بين الوزارات، و ليس المرسوم رقم 72.05.2 الصادر في 29 شوال 1426 الموافق لـ 2 ديسمبر 2005 بشأن النظام الخاص بنفس الهيئة و الذي نص بوضوح في مادته 18 على أنه يعمل به ابتداء من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية المطابق لتاريخ 2006/01/12 ، وبالتالي فإن أعمال أحكام قانونية على أوضاع نشأت قبل دخوله حيز التطبيق يشكل مساسا بمبدأ عدم رجعية القوانين و القرارات الإدارية....ولذلك الحكم تصديا على الجماعة المستأنف عليها بتسوية الوضعية الإدارية والمالية للمستأنفة بترتيبها في السلم 8 برسم سنة 2005"، إن ما يمكن الخروج به من العديد من الأحكام والقرارات التي راجت بخصوص هذه النقطة في ردهات المحاكم الإدارية أن جزءا كبيرا منها قد تطور إلى منازعات قضائية بسبب شخضنة الإدارة وإدخال الصراعات الشخصية في مجريات السريان الاعتيادي لتقدم الموظف في السلال والدرجات، بالإضافة إلى سوء فهم واستخدام

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش عدد 67 ملف عدد 2014/7208/1635 بتاريخ 2015/01/14 ح

غ م .

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش عدد 60 ملف عدد 2014/7208/1614 بتاريخ 2015/01/14 ح

غ م .

النصوص القانونية، كما أن إجابة الإدارة في هذه القضايا بأنها لا ترى مانعا في تسوية وضعية المطالبين، ينم على وجود نوع من التقصير في تفعيل مقتضيات النصوص القانونية التي تحيل على الحلول الحبية لفض المنازعات، بالإضافة إلى أنها تعطي الانطباع بوجود خلل في توجهات الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية، كما أنها تؤكد ما سبق و أن أشرنا إليه بخصوص تفضيل بعض السادة رؤساء الجماعات الترابية تنفيذ أحكام وقرارات قضائية على أن يتخذوا قرارات إدارية تهم الموضوع و ذلك لتجنب تحمل مسؤولية هذه القرارات و تبعاتها.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى الإشكالية الكبيرة التي كان يعرفها تدبير شؤون الحياة الإدارية للموارد البشرية العاملة بالجماعات المحلية، حيث كانت تتدخل الإدارة المركزية بوزارة الداخلية بشكل كبير في هذا الأمر، وهذا ما جعل المشرع يعمل على تجاوز هذه الحالة من خلال القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، حيث مكنت هذه الأخيرة الجماعات ورؤسائها من تدبير مواردهم البشرية بشكل مستقل، وفي إطار مبدأ التدبير الحر، وقد عملت وزارة الداخلية كذلك على تفويض اختصاص تدبير شؤون الموارد البشرية المنتمية للميزانية العامة و التي تشتغل تحت إمرة جهاز السلطة، إلى السادة الولاة و العمال بهدف تحسين جودة الخدمات و تقريب الإدارة¹.

الفرع الثاني : منازعات الوضعية الفردية في إطار دعوى الإلغاء

تقتصر سلطة القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء على رقابة المشروعية في حدود التصريح و النطق بإلغاء قرار إداري نهائي متسم بأحد عيوب المشروعية المنصوص عليها في المادة 20 من القانون 41.90 دون أن يتجاوز ذلك حلول القضاء محل الإدارة المختصة لإصدار القرار الصحيح عوض القرار الذي تم إلغاؤه.

فقبل صدور القانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية بالمغرب كانت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) تختص ابتدائيا و انتهائيا في الطعون المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين العموميين وقد ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى العديد من القرارات الإدارية في هذا المجال نذكر منها قرار رفض الإدارة إعادة النظر في وضعية فردية يطالب صاحبها بترقيته لتوفره على شروط مهنية تبرر ترقيته

¹ - أنظر المذكرة الوزارية عدد 356 بتاريخ 17 أغسطس 2016، بخصوص تفويض تدبير الموارد البشرية للسادة الولاة و العمال.

و منذ تلك الفترة قرر المجلس الأعلى، أن جميع القرارات الإدارية التي ترفض أداء مبالغ مالية تجد أساسها في نص تشريعي أو تنظيمي يتعين النظر فيها عن طريق الإلغاء¹.

وقد كانت الإدارة إلى حدود الثمانينات تتمتع بسلطة تقديرية واسعة بخصوص وضعية الموظفين في الترقية و النقل و التتقيط و المراقبة و غيرها من الأمور التي تطل الحياة الإدارية للموظف حيث كانت السلطة التقديرية موضوع مراقبة من طرف المجلس الأعلى الذي اعتبر بخصوص هذه النقطة في أحد قراراته "أن نقل الطاعن إلى الخزينة العامة بالرباط يكتسي في الواقع صبغة القرار التأديبي دون منح الطاعن الضمانات المخولة له قانونا للدفاع عن حقه مما يدل بوضوح على انحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية ويجعل القرار المطعون فيه متسما بالشطط في استعمال السلطة و معرضا بالتالي للإلغاء²، ومن هذا المنطلق لا يمكن للإدارة أن تستعمل سلطتها التقديرية بصورة مطلقة فالقاضي الإداري يملك حق مراقبة مدى تناسب استعمال هذه السلطة التقديرية من كل غلو أو إفراط³.

إن المجلس الأعلى و هو يلغي بعض القرارات الإدارية في مجال الوضعية الفردية يحيل المعني بالأمر على الإدارة لتسوية وضعيته على ضوء قراراته، بل إن هذا الأخير من خلال قراره الصادر بتاريخ 14 دجنبر 1995 ألغى القرار الصادر عن الإدارة وأحال الطاعن على الإدارة لاستكمال عناصر تسوية وضعيته الإدارية وصرح بما يلي " حيث إن الإدارة تعترف بأن القرار الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 56 بتاريخ 9 يوليوز 1959، قضية أحمد بن يوسف مجموعة قرارات المجلس الأعلى 59: 60، ص 62 .

- قرار المجلس الأعلى، عدد 64 بتاريخ 19 دجنبر 1959، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 59: 60 ص 78 .
- قرار المجلس الأعلى، عدد 90 بتاريخ 10 يونيو 1960 مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 59: 60 ص 123 .
قرار المجلس الأعلى، عدد 46 بتاريخ 25 نونبر 1966، قضية عباس عبد العزيز، قرارات أشار إليها حسن صحيح: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 246.

² - قرار المجلس الأعلى، عدد 28 بتاريخ 30/01/1989 ملف عدد 85.7126، عبد الحق كرم، ضد الخازن العام قرار منشور بمؤلف جبران أمينة و البخاري أحمد :اجتهادات المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، م ج م ط 1-1996 ص 155 .

³ - عبد الله حارسي: رقابة القضاء الإداري على ملائمة العقوبات الإدارية ، مقال منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية ، العدد 1 سنة 2004 ، ص 46.

1989/11/06 تحت عدد 370 في الملف 7045/85 والذي بعد أن ألغى قرارها المطعون فيه، أحال عليها الطاعن لتسوية وضعيته الإدارية ، حيث إنها تعترف بأن القرار المذكور يكتسي حجية الشئ المقضي به و قد عملت على تنفيذه وسوت وضعية الطاعن الإدارية بما يتفق ومضمونه. في حين أن الطاعن يصر على أن الإدارة مازالت لم تمتثل لمقتضيات القرار الصادر عن المجلس الأعلى....¹، واعتبر المجلس الأعلى أن الإدارة فعلا عملت على تسوية وضعية الطاعن الإدارية إلا أن هذه التسوية لم تكن كاملة بل جزئية، مما يعتبر شططا في استعمال السلطة

وعلى الرغم من التطور الحاصل في تحديد مفهوم الوضعية الفردية على مستوى الاجتهاد القضائي إلا أننا مع ذلك نعتقد أن تجسيد المعنى الحقيقي للوضعية الفردية من خلال مقتضيات المادة 8 من القانون 41.90 يبقى ناقصا وغير شامل على اعتبار أن هذه المادة عند إشارتها للوضعية الفردية لم تذكر الأشخاص المعينين بظهير أو مرسوم وهذا ما يمكن أن يخلق نوعا من الازدواجية في تحليل القانون 41.90 وفي التعامل مع القضايا المتعلقة بالموظفين و العاملين بمرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية و الموظفون السامون المعينون بظهائر ومراسيم من طرف القضاء² خاصة إذا علمنا أن القرارات المتخذة في شكل ظهير أو مرسوم وتتعلق بالوضعية الفردية للموظف، تختص بالنظر فيها المحكمة الإدارية بالرباط في حدود تعويض الموظف المتضرر فقط .

إن كل ما سبق التطرق إليه أعلاه بخصوص دعوى تسوية الوضعية الفردية للموظف يؤكد بأن دعوى القضاء الشامل هي الدعوى الأكثر فعالية فيما يخص هذا المجال من المنازعات و أعتقد بأن المشرع قد أبقى على اختصاص قضاء الإلغاء كذلك في حالات خاصة و محدودة لا يتعدى نطاقها إجراءات إدارية تصحيحية تتخذها الإدارة بعد صدور الأحكام النهائية ضدها لتسوية وضعية الموظف المعني أما التسوية التي

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 539 بتاريخ 14 دجنبر 1995 ملف عدد 93.10479، قضية أزردال بلقاسم قرار منشور بمجموعة قرارات المجلس الأعلى 1997/1958 ص 363، أشار إليه حسن صحيب : القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 247.

² - المنتصر الداودي محمد: الوضعية الفردية للموظفين و العاملين في مرافق الدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بين دعوى الإلغاء و القضاء الشامل ، أشغال يوم دراسي حول موضوع المنازعات الإدارية، منشورات وزارة الوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري لسنة 1998، ص 97.

تتطلب حل الشق الإداري والمالي فإن دعوى القضاء الشامل بما توفره للمتقاضى من مجال وللقضاء من اختصاصات تبقى هي الدعوى الأنجع في هذا الإطار.

الباب الثاني: تكريس القضاء الإداري لمبادئ الحكامة في تدبير النشاط الاقتصادي للإدارة الترابية والآثار العامة لتدخلاته

إن السياسة التنموية الجادة و الهادفة هي التي تسعى للرفع من المستوى الترابي والمحلي، وجعل هذه الأخيرة في صلب الاهتمامات والانشغالات الأساسية للتنمية، وذلك بجعل القضاء الترابي قطبا للإشعاع الاقتصادي المنشود من خلال التخطيط وتوفير الموارد والإلتقائية في البرامج والأهداف، فالجماعات الترابية عموما قد أصبحت فضاء لدعم القدرات وخلق الثروة وفرص الشغل، عن طريق جلب الاستثمار وتشجيعه وبناء دعائم اقتصادية جهوية قائمة على القطبية المنفتحة والمندمجة، والمؤسسة على مقارنة تنمية قوامها بالتنسيق بين وسائل الإنتاج الطبيعية والتقنية والبشرية المتواجدة على المستوى الترابي، بمختلف وحداته لجعل هذه الفضاءات مجالا للتفكير والتخطيط في إطار أوسع باعتبارها أداة توحيد وعنصر التحام¹.

وتعتبر العقود الإدارية والجبايات المحلية من أهم الركائز والمقومات على المستوى الترابي، نظرا لدورهما الكبير في تنمية القدرات الاقتصادية لتحقيق الحكامة المحلية²، حيث تعتبر هذه الآليات القانونية الأكثر ملائمة لتحقيق التعاون وتوحيد الجهود، وتوفير الشروط الموضوعية والذاتية لتعبئة كل الأطراف المهتمة والمتدخلة، من خلال انصهارها في العمل الجاد والمسؤول، الهادف إلى إنعاش التنمية الاقتصادية انطلاقا من تمتيع الجماعات الترابية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، اللذان يخولان لهذه الأخيرة إمكانية إبرام العقود والصفقات و القيام بالتصرفات القانونية الأخرى³، وتدبير مواردها الجبائية وغيرها.

يتدخل القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بهذه المجالات من منطلق اختصاصه الدستوري في البت بالمنازعات الإدارية حيث نعتقد بأن من شأن تدخل هذا

¹ - عبد الغني الشاوي: الجهة كمجال لتحقيق الحكامة الجيدة ، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد مزدوج 90-91 يناير أبريل 2010، ص 32

² -Ali Sedjari: Partenariat public privé et renouveau de l'action publique in gouvernance et conduit de l'action publique s/d ali sedjari l'harmattan 2003 p 252.

³ -Mohamed EL Yaagoubi: Réflexion sur la démocratie locale au Maroc imprimerie el maarif al Jadida 2006 p 390.

الأخير بصدد أنها أن يكرس لمبادئ المساواة و الشفافية و النزاهة والمحاسبة وسيادة القانون و الاستمرارية في تدبير النشاط الاقتصادية المرتبط بكل من إبرام العقود و الصفقات ، وفرض و تحصيل الجبايات المحلية من خلال ما يصدر عنه من أحكام و قرارات.

إن ضمان مبادئ المساواة و الشفافية و النزاهة و ربط المسؤولية بالمحاسبة و سيادة القانون، يجد أهم مجالات تطبيقه في مجال الصفقات و العقود الإدارية حيث يكون القاضي الإداري مدعوا لتكريس هذه المبادئ خلال جميع مراحل العقود و الصفقات انطلاقا من الأعمال التمهيدية لإعداد الصفقات و التوقيع على العقود وانتهاء الى تنفيذ الصفقة و تسليمها بشكل نهائي بما يرافقها من إجراءات، و هذا ما يمكن القاضي الإداري من بسط رقابته على مجال يعتبر شريان الحياة الاقتصادية على المستوى الترابي.

كذلك الأمر بالنسبة لمنازعات الجبايات المحلية حيث يكون القاضي الإداري مدعوا لإستحضار المبادئ المشار إليها أعلاه لتنظيم العلاقة التي تجمع الملزم بالإدارة الضريبية في كل من مرحلة الفرض و التحصيل من خلال فرض التوازن المأمول بين طرفي العلاقة الجبائية و الوقوف في وجه كل خرق للمشروعية من طرف الإدارة الجبائية أو مناورات وتحايل للتملص و التهرب الضريبي من طرف الملزم.

كما أننا نرى بأن تدخلات القاضي الإداري في جميع المجالات المذكورة أعلاه، ستكون لها آثار جد مهمة لتصويب و تحسين جودة الخدمات المقدمة على المستوى الترابي، من خلال ترسيخ أسس الأمن القانوني و القضائي على مستوى هذه الوحدات الترابية، والتي ستساهم بدورها في تحقيق ذلك الإشعاع المأمول في خلق أجواء اقتصادية جذابة، قادرة على تشجيع الاستثمار بشكل آمن، خاصة و أن التسويق الترابي يعتمد على مجموعة من الأمور التقنية و الموضوعية و المادية، من أهمها الحماية القضائية للنشاط الاقتصادي.

الفصل الأول: حماية القاضي الإداري لحكمة النشاط الاقتصادي

الترابي من خلال البت فى منازعات العقود

الإدارية و الرسوم المحلية

لقد أصبح دور الجماعات الترابية فى تحقيق التنمية الاقتصادية، يكتسى أهمية قصوى على كل من مستوى الخطاب و الممارسة، فقد عبر جلالة الملك محمد السادس فى العديد من المناسبات على ضرورة أن تنهض الجماعات الترابية بدورها كفاعل اقتصادي و اجتماعي أساسي، فى اتجاه استبدال التدبير البيروقراطي بتدبير مسؤول محفز للاستثمار¹، وذلك بغية تحقيق التوجهات الكبرى للدولة نحو جعل الجماعات الترابية و الدولة من أهم المستثمرين الاقتصاديين، بالإضافة إلى تبني أساليب التسويق الترابي لجعل المجال أكثر جاذبية للاستثمار و استقرار الأنشطة الاقتصادية، ويلعب القاضي الإداري دورا كبيرا فى تحقيق تلك الأجواء المشجعة على الاستثمار من خلال ما ينتجه من أحكام و قرارات تهم المجال الاقتصادي، فكل استثمار سواء كان أجنبيا أو وطنيا يحرص القائمون عليه على معرفة مناخ الأعمال بالمجال الترابي و درجة الأمان و الحماية الممنوحة له، سواء من طرف الدولة مباشرة أو من طرف جهاز القضاء، من خلال ما يصدره هذا الأخير من أحكام و قرارات تبت فى نفوسهم الطمأنينة على مصير استثماراتهم.

وتعتبر الجبايات المحلية من أهم الموارد المالية التي تتحصل عليها الجماعات الترابية لتدبير شؤونها الاقتصادية، كما أن العقود الإدارية تعتبر كذلك من أهم وسائل الإدارات الترابية فى تصريف أعمالها و تنظيم علاقاتها مع الغير ، لذلك يقف القضاء الإداري من خلال ما هو مخول له من اختصاصات فى هذه المجالات لفض المنازعات المتعلقة بهذه الأنشطة من خلال محاولة هذا الأخير فرض نوع من التوازن بين حقوق وواجبات كل من الإدارة و المتعاملين معها، فى إطار العقود الإدارية أو الملزمين بالجبايات المحلية، فما هي إذن مواقف القضاء الإداري من هذه المنازعات و كيف يتعامل معها، ذلك ما سنتطرق إليه من خلال المحاور التالية .

¹ - الطاهر فرحان: دور الجماعات المحلية فى تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه فى القانون العام جامعة محمد الخامس أكادال ،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، الرباط السنة الجامعية 2001-2002 ، ص 10 .

المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على حقوق وواجبات أطراف العقود المتعلقة بالجماعات الترابية

تبرم الجماعات الترابية العقود المتعلقة بها وفق المبادئ العامة، التي تنظم العقود الإداري والمرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، بالإضافة إلى نصوص قانونية خاصة كالقانون المنظم لعقد التدبير المفوض رقم 54.05، الصادر بتاريخ 14 فبراير 2006 وتخضع الإدارة الترابية في اختيار المتعاقدين معها لاعتبارين أساسيين، الاعتبار الأول يتعلق بضرورة الحفاظ على مالية هذه الجماعات وتوفير أكبر قدر مالي للمالية المحلية، ويترتب عن ذلك أن الإدارة تلتزم باختيار المتعاقدين الذين يقدمون أفضل الشروط المالية وهو ما ينسجم مع الطرق التقليدية للصفقات العمومية¹، أما الاعتبار الثاني فيضع المصلحة الفنية للإدارة و الجودة والمردودية في مقدمة هذه الاعتبارات وهذا ما ينم عن وجود تعارض بين الفكرتين، وفي ظل سعي الإدارة إلى تحقيق أحسن النتائج سواء من الناحية الفنية أو المالية ابتغاء المصلحة العامة وحفاظا على المال العام، ويمكن أن نميز في هذا الإطار بين طرق عادية وطرق استثنائية في إبرام الصفقات الإدارية عموما و يمكن اللجوء إليها حسب شروط وحالات معينة، فالطريقة العادية تضم كلا من طلبات العروض والصفقات بناء على المباراة ، أما الطريقة الاستثنائية فتضم طلبات العروض بالانتقاء المسبق و الصفقات التفاوضية وسندات الطلب²، وتعتبر هذه الطرق هي الأقرب لتحقيق مبادئ الشفافية في اختيار صاحب المشروع ومساواة المتنافسين في الوصول إلى الطلبات العمومية وتحقيق حرية المنافسة وتضمن النزاهة و الفعالية و تفرض احترام قواعد الحكامة الجيدة والحفاظ على البيئة و تخدم أهداف التنمية المستدامة³.

¹ - توفيق السعيد : الصفقات الجماعية و انعكاساتها على التنمية المحلية بالمغرب ،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية الرباط ، السنة الجامعية 2001-2002، ص 21.

² - للمزيد من التفاصيل يرجى مراجعة المرسوم قم 2-12-349 الصادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية ، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6140، بتاريخ 4 أبريل 2013.

³ - مستجدات المرسوم رقم 2-12-349 المتعلق بآليات و طرق إبرام الصفقات العمومية ،مقال منشور بالمجلة المالية العدد 23 أبريل 2014 ص 10.

وتتصب الرقابة المتعلقة بتنفيذ العقود على واجبات الملتزمين بالصفقة أي صاحب المشروع (الإدارة) و صاحب الصفقة (المقاول) فالإدارة تكون مسؤولة عن تصرفاتها المخلة بالتزاماتها التعاقدية أثناء التنفيذ حيث يتوجب عليها تتبع مراحل التنفيذ بكل ما يتضمنه الإنجاز من تمام الأشغال وجودتها، أما المقاول فيكون مسؤولاً عن الأعمال التي ينجزها وفق المواصفات والشروط المتفق عليها في المدة المحددة دون إرتكاب أعمال تدليسية أو مخالفات لشروط العمل أو إخلال بالالتزامات الموقعة. لقد استقر القضاء الإداري على ضرورة توفر ثلاثة شروط لاعتبار العقد عقدا إداريا وهي أن يكون أحد أطراف العقد من أشخاص القانون العام ، اتصال العقد بنشاط مرفق عام أو لتحقيق منفعة عامة ،بالإضافة إلى احتواء العقد على شروط استثنائية و قد صدر عن القضاء الإداري العديد من الأحكام و القرارات التي أكدت على ضرورة توفر الشروط المذكورة أعلاه، نذكر منها حكم إدارية وجدة عدد 97/18 بتاريخ 10/02/1998 في قضية لوهبي عبد الرزاق ضد جماعة كنفودة وجاء فيه "إن وجود الإدارة كطرف في العقد لا يكفي لوصفه بكونه عقد إداري....وحيث اتضح للمحكمة من خلال تفحصها لطبيعة العقد المبرم بين الطرفين أن الإدارة لم تظهر في هذه العلاقة العقدية بمظهر السلطة العامة ذات الامتياز كما أنه ليس في العقد المذكور شروطا استثنائية تميزه عن العقود الخاصة و بالتالي فهو يخرج عن دائرة العقود الإدارية¹، إلا أن هذا لا يمنع في بعض الحالات من اعتبار بعض الأعمال التي تقوم بها الإدارة عقودا بقوة القانون رغم تخلف أحد الشروط المذكورة أعلاه و قد صدر في هذا الشأن حكم عن إدارية أكادير في قضية الوكالة العامة للكهرباء بأكادير ضد المجلس الجماعي لأكادير و جاء فيه "تعتبر الصفقة عقدا إداريا بقوة القانون ولا حاجة لتوفر شروط غير مألوفة مادامت الصفقة قد أبرمت لصالح ولحساب الجماعة مما يكون معه الاختصاص منعقد للمحكمة الإدارية.... كما أن ثبوت مديونية المجلس الجماعي المدعى عليه يجعل المدعية محقة في المطالبة بدينها².

¹ -حكم إدارية وجدة، عدد 97/18 بتاريخ 10/02/1998 حكم أشار إليه مراد بن عمر: في مقاله العقد الإداري والصفقات العمومية منشور بموقع ماروك دروا على الرابط الإلكتروني التالي WWW.MAROCDOIT.COM ص 5.

أنظر كذلك قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض) ،عدد 725 بتاريخ 9 أكتوبر 2003 ،أشار إليه نفس المرجع السابق ص6.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 2006/286 بتاريخ 06/07/2006 ،في الملف عدد 153-2006ش قضية الوكالة العامة للكهرباء بأكادير ضد المجلس الجماعي بأكادير ، ح غ م.

درج الفقه و القضاء على التمييز بين العقود الإدارية و أنواعها عن طريق تحديد العقود بطبيعتها القانونية و حدد في إطارها كلا من عقد الامتياز ،عقد التدبير الحر ، عقود الأشغال العامة ،عقد التوريد، أما العقود الإدارية بطبيعتها فيدخل في إطارها كل من عقد النقل،عقد القرض العام ،عقد الإيجار ، و عقود العمل¹، ويمكن تلخيص دور القاضي الإداري في هذا المجال في حماية حقوق و فرض احترام الواجبات الملقاة على عاتق أطراف العقد في توجه نحو تكريس الحكامة الاقتصادية لتحقيق تنمية ترابية قادرة على الاستجابة لمتطلبات الساكنة في تحسن ظروف الاستثمار ودوران عجلة الاقتصاد بخلق فرص الشغل و ارتفاع وثيرة الاستهلاك .

المطلب الأول: مراقبة القضاء الإداري لمشروعية استعمال الإدارة الترابية

لسلطتها في الرقابة على تنفيذ العقد

تتمتع الإدارة عموما في مواجهة المتعاقد معها بحق الرقابة على تنفيذ الالتزامات التعاقدية وتوجيه هذا الأخير خلال مراحل التنفيذ، وتستمد الإدارة مشروعية سلطتها هاته من المبادئ العامة للعقود الإدارية، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة إذ تحدّها اعتبارات ضرورة توفير ضمانات للمتعاقد مع الإدارة كذلك من خلال تكريس حماية لهذا الأخير ومن تعسف الإدارة.

فالإدارة مطالبة بأن لا تخرج عن حدود وغايات الحق المقرر لها في الإشراف والتوجيه، وإلا خرج عملها عن نطاق المشروعية مشكلا خطأ يوجب مسؤوليتها العقدية عما لحق بالمتعاقد معها من ضرر أحدثه فعلها غير المشروع.

وهكذا فإن تدخل القضاء الإداري في هذا المجال يكون إما نحو تأكيد مشروعية تدخل الإدارة أثناء تنفيذ العقد بالإشراف والتوجيه، عندما لا تتعسف ولا تخطئ الإدارة في حق المتعاقد معها بل إنه حتى في حالة حدوث ضرر للمتعاقد في بعض الحالات فإن المسؤولية التعاقدية للإدارة لا تثار طالما كان تدخل الإدارة معقولا وفي حدود روح العقد أما في حالة ما لو أخلت الإدارة بمقتضيات العقد وشكل تدخلها في المراقبة والتوجيه خرقا للقانون وتعسفا في استعمال هذه السلطة التي ألحقت ضررا بالمتعاقد هنا

¹ - للمزيد من التفاصيل حول هذه العقود و تعريفاتها يرجى مراجعة كتاب د محمد الأعرج :نظام العقود الإدارية وفق قرارات و أحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ، العدد 58 الطبعة الأولى 2005.

يكون القضاء الإداري مطالبا بالحكم لصالح المتعاقد المضروب بجبر الضرر وفسخ العقد في بعض الحالات¹.

وتستعمل الإدارة الترابية سلطتها في المراقبة والتوجيه أثناء تنفيذ العقد إما على شكل أوامر بتوقيف الأشغال (الفرع الأول) أو تعديل في العقد (الفرع الثاني) أو طلب إنجاز أشغال إضافية (الفرع الثالث)، أو من خلال توقيع جزاءات على المخالفين (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مراقبة القضاء الإداري لأوامر الخدمة بتأجيل أو وقف الأشغال

كما أسلفنا الذكر تملك الإدارة الترابية سلطة الإشراف والتوجيه على تنفيذ المتعاقد معها لبنود العقد وذلك من خلال إصدار أوامر بالخدمة بتأجيل أو توقيف الأشغال وذلك طبقا لمقتضيات دفاتر الشروط الإدارية العامة المطبق على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة وكذلك مقتضيات قانون الصفقات العمومية، وقد صدر في هذا الإطار العديد من الأحكام والقرارات عن القضاء الإداري، تأرجح فيها موقفه بين تأكيد مشروعية أوامر الخدمات بالتأجيل أو وقف الأشغال أو تحديد التعويض المناسب للمتعاقد المتضررين من جراء توقيف أو تأجيل الأشغال، نذكر منها الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 1178 بتاريخ 2007/11/14 بين شركة إفريقيا للأشغال، والجماعة الحضرية لسطات وجاء فيه، "أن توقيف أشغال الصفقة بعد الشروع في التنفيذ لمدة معينة قبل إتمامها بمبادرة من صاحب المشروع يعطي الحق للمتعاقد معها للمطالبة بالتعويض عن الضرر ... كما أن ثبوت إيقاف الأشغال دون تبرير من قبل الإدارة صاحبة المشروع حيادا من المصلحة العامة يقتضي الحكم بتعويض إجمالي بجمع بين الفوائد القانونية والتعويض عن الضرر"².

كما أقرت المحكمة الإدارية بالرباط حق المقاول في الحصول على التعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء توقيف الأشغال من طرف الإدارة، حيث جاء في معرض حكمها رقم 120 بتاريخ 2006/2/2، ملف رقم 03/1388 ش م بين مقولة

¹ - محمد سافر: رقابة القضاء الإداري على سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر "ماستر الشراكة العام الخاص، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2010 - 2011، ص. 59.

² - حكم إدارية الدار البيضاء، رقم 1178 في الملف 2006/421 ت بتاريخ 2007/11/14 قضية شركة إفريقيا للأشغال ضد الجماعة الحضرية لسطات، ح غ م.

المدائن ش ذ م م ومديرية استغلال ميناء طنجة¹، حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المدعى عليهم بأدائهم لفائدة المدعية على وجه التضامن تعويضا مسبقا عن الأضرار اللاحقة بها من جراء التوقف عن الأشغال الذي عرفه تنفيذ الصفقة، وبالتالي الحكم تمهيدا بإجراء خبرة لتحديد الأضرار اللاحقة بها وتقدير التعويض المناسب.

وقد جاء في قاعدة الحكم أنه: تكون الإدارة صاحبة المشروع ملزمة بتعويض المقاول عن الأضرار اللاحقة به من جراء التوقف عن تنفيذ أشغال الصفقة التي تكون هي المتسببة فيها و بالتالي فإن للمتعاقد الحق في الحصول على التعويض المناسب لجبر الضرر الثابت الذي تحقق له.

وقد سبق لنفس المحكمة الإدارية بالرباط أن سارت على نفس النهج في حكمها عدد 1241 بتاريخ 2005/07/19 إذ جاء في حيثياته، وحيث إنه من الثابت من وثائق الملف أن تلك التوقيفات كانت بأمر من الإدارة بعلّة التنسيق بين المقاولات العاملة في إطار الصفقة وهو سبب خارج عن إرادة المدعية وتتحمله بالتالي الإدارة باعتبارها هي صاحبة المشروع، وكان عليها تنظيم عمل المقاول به بشكل لا يؤدي إلى توقف الأشغال أو تقطعها مما يجعل شروط تطبيق المقتضيات المشار إليها أعلاه متوفرة ويجعل المدعية محقة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بها خلال مدة التوقيفات².

وهو ما قد كرسته نفس المحكمة حين أقرت في حكمها الصادر بتاريخ 2007/07/16 في الملف عدد 1674 بتعويض الشركة المساعدة لتتريب والبناء عن الأضرار التي لحقت بها من جراء توقيف الأشغال من طرف بلدية تطوان والتي بلغت في مجموعها 899 يوما.

وهو نفس الاتجاه الذي أكدته محكمة الاستئناف الإدارية عند استئناف الحكم المشار إليه أعلاه عدد 1674 بتاريخ 7/7/16 في الملف رقم 06/244 بين الشركة المساعدة لتتريب والبناء والمجلس الجماعي لمدينة تطوان وجاء في قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط الصادر بتاريخ 2009/12/16، عدد 2586 في الملف عدد 07/01/11 و جاء فيه "وحيث تعيب المستأنفة على الحكم المستأنف تخفيضه لمبلغ

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 120 في الملف عدد 03/1388 بتاريخ 2006/2/2، ح غ م.

² - حكم أورده محمد الزباني، القضاء الإداري والصفقات العمومية، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 78-29 لسنة 2008، ص. 31.

التعويض عن التوقف عن الأشغال بدون تعليل مع أنها أشارت في مستنتاجاتها بعد الخبر إلى أن هذا المبلغ لا يغطي إلا جزء من الأضرار التي تكبدتها من جراء التوقيات غير المبررة من طرف صاحب المشروع والتي فاقت 970 يوما، كما أن مصاريف صيانة الآليات بالورش لم تتعرض له المحكمة نهائيا وعن تكاليف حراسة الورش فإن المحكمة لم تتعرض لها رغم إدلائها بشهادة إدارية تثبت أنها ظلت تحرس الورش إلى غاية متم أكتوبر 2004 والمحكمة رفضت طلب التعويض عن الضرر بصلة الناتج عن التأخر في أداء مستحقات مالية في إطار عقد صفقة في حين أن المستأنفة أصيبت بأضرار غير عادية تمثلت في توقف الشركة نهائيا عن نشاطها ودخولها في دوامة من المنازعات والتمست إجراء خبرة حسابية مدققة للوقوف على حقيقة الضرر وتقييمه.

لكن حيث إنه بالرجوع إلى معطيات النازلة يتبين أن المبلغ المحكوم به كتعويض عن توقف الآليات وهو 56000 درهم وقد كان مناسبا لتغطية الضرر الناتج عن ذلك، ولم تثبت المستأنفة من خلال مقالها الاستئنافي أن هذا العنصر يستحق أكثر هذا من جهة، ومن جهة ثانية وبخصوص تكاليف حراسة الورش فإن هذه لا يمكن القول بقيامها إلا بعد وقوع التسليم المؤقت للأشغال، وهو عنصر كان غير قائم إلى غاية التاريخ الذي اعتمدته المحكمة للقبول بحصوله، ثم إن الاستجابة للطلب تستلزم إثبات ما أنفقته المقولة بهذا الخصوص بالوثائق، لأنه من قبل استرجاع ما أنفقته في ذلك ولا يتوقف على تقدير أهل الخبرة وهو شيء لم تثبته المستأنفة ومن جهة ثالثة فإن ما ورد به الحكم طلب التعويض عن الضرر في محله لأن الأمر يتعلق بصفقة عمومية وفوائد التأخير تغطي الأضرار الناتجة عن عدم الأداء داخل الأجل المحدد قانونا وما قد ينتج عنه.

ومن هذه الاجتهادات يمكننا القول بأن القضاء الإداري المغربي يمثل الضمانة الرئيسية للمتعاقد في مواجهة سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ الصفقات العمومية حيث لا يتردد في الحكم بأحقية المقولة في استيفاء التعويض المستحق لها متى تجاوزت الإدارة المشروعية في أعمال سلطتها وتسبب هذا التجاوز في إضرار المتعاقد. تلتزم الإدارة بعدم توقف تنفيذ العقد، فلا يحق للإدارة دون سبب يتعلق بدواعي المصلحة العامة، أن توقف المتعاقد عن تنفيذ العقد وإذا اقتضى الأمر ذلك فيلزم توجيه إنذار رسمي للمتعاقد قبل اتخاذ إجراء الوقف، فقد يترتب على وقف تنفيذ العقد إلحاق

أضرار بالمقاوله وتطبيقاً لذلك قضى بمسؤولية الإدارة عن التلف الذي أصاب الأخشاب المستعملة في البناء، لمهاجمة نوع من الحشرات لها نتيجة وقف المقاول دون سبب عن استكمال البناء، ودون توجيه إنذار رسمي له حتى يتمكن من إيجاد وسيلة لوقاية الأخشاب من التلف الذي أصابها¹، كما قضى بأن الإدارة ارتكبت خطأ من شأنه أن يترتب مسؤوليتها التعاقدية، عندما أعطت للمقاول أمراً بالتوقف عن تنفيذ الأعمال في المشروع المتفق على تنفيذه.

وقد أقرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتعويض صاحب الصفقة عن تأجيل الأشغال في قرارها الصادر بتاريخ 2009/10/28 والذي جاء فيه حيث أنه لا نزاع أن الإدارة أمرت بتأجيل الأشغال خمسة مرات ما بين 2000/11/17 و 2002/07/01، بلغ مجموعها 239 يوماً، إما لإفراغ المحلات أو الاتفاق حول الأشغال معينة، أو تحويل النخيل، أو لأسباب تتعلق بمتدخل آخر كشركة تركيب المكيفات ... حيث استمر التأجيل في انتظار انتهاء أشغالها من 2001/10/22 إلى 2002/2/12. وحيث أن المستأنفة تتمسك بحقها في التعويض عن المصاريف التي تكبدتها خلال التأجيلات المذكورة، والتي حددتها الخبرة في مبلغ 500 درهم لليوم، أي ما مجموعه 119500 درهم.

وحيث من جهة أخرى، فإن هذا الطلب يجد سنده في مقتضيات الفقرة 2 من المادة 44 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة التي تنص على أنه: "يحق تعويض المقاول الذي يحتفظ بحراسة الورش، عن المصاريف التي تتطلبها هذه الحراسة وعن الضرر الذي يلحق به من جراء هذا التأجيل دون المطالبة بفسخ صفقته، ويجب معاينة هذا الضرر بصفة قانونية من طرف صاحب المشروع بالرجوع إلى الوثائق المثبتة التي يدلى بها المقاول" وأنه فضلاً عن أن طلب المستأنفة يقتصر على المصاريف دون التعويض عن الضرر، فإن المعاينة المطلوبة في المقتضيات المذكورة تتعلق بالتعويض الحبي التلقائي من طرف الإدارة دون التعويض القضائي الذي يخضع للقواعد العامة في الإثبات ولتقدير المحكمة

¹ - محمد سافر، رقابة القضاء الإداري على سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص. 68.

التي لم تغل رفضها لهذا الطلب مما يتعين معه إلغاء الحكم في هذا الجانب وللاستجابة للطلب¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز الجمع بين التعويضين عن التأجيل وعن التوقف شريطة عدم القيام باحتساب مزدوج لنفس الضرر أو الخسارة وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها الصادر بتاريخ 2008/4/30 الذي جاء فيه بخصوص التعويض الناتج عن الأضرار المترتبة عن الأوامر بتوقيف الورش، إن الثابت من وثائق الملف أن الإدارة أصدرت عدة أوامر بالخدمة بإيقاف الأشغال، يتضح بالرجوع إليها، أنها غير معلة وأمام القضاء عللتها بسوء أحوال الطقس التي عرفتتها مدينة إفران في فصل الشتاء مستدلة بشهادة الأرصاد الجوية، غير أنها لا يمكن إعمالها بخصوص جميع المدة التي بلغت 309 يوما، خاصة وأن جزء منها جاء خارج فصل الشتاء، منها من 2001/03/29 لغاية 2001/06/29 تم من 2001/07/05 إلى غاية 2001/11/01 فيكون بذلك ما ثبت من الواقع يؤسس الحق للمقابلة في طلب التعويض عن الأضرار التي لحقتها، من جراء التوقف والتي أوضحتها الخبرة المنجزة في المرحلة الابتدائية بدقة، وما انتهت إليه المحكمة بخصوص المبلغ المستحق يناسب جميع الأضرار عن المدة التي ثبت التوقف خلالها، مما يتعين معه الإبقاء عليه والاقتصار عليه، لتتناسب والأضرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا مجال للتمسك بمقتضيات الفصل 34 من دفتر الشروط الإدارية العامة، لأن مطالبة المقابلة بالتعويض جاءت قبل وضع كشف الحساب النهائي، ولا يوجد من خلال النص المذكور أو غيره ما يمنع المقابلة من تقديم طلبها هذا قبل وضع الكشف المذكور فكان بذلك الحكم المستأنف واجب التأييد في هذا الشق بهذه الصلة².

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 537 بتاريخ 2009/10/28 ملفين مضمومين عدد 2311، 238 بتاريخ 2006/1/4 قضية المركز الاستشفائي الجامعي ابن رشد ضد المقابلة المغربية للموزاييك للبناء العقاري، قرار غير منشور.

² - قرار عدد 343 بتاريخ 2008/04/30 في الملفين الإداريين المضمومين عدد 1377 بتاريخ 2008/1/4 و 2452 بتاريخ 2005/1/4 أورده ملكة الصروح: الصفقات العمومية بالمغرب، مطبعة دار القلم الطبعة الأولى لسنة 2009، ص. 529.

الفرع الثاني: مراقبة القضاء الإداري لسلطة تعديل العقد

تملك الإدارة حق تعديل العقود الإدارية ومنها الصفقات العمومية بإرادتها المنفردة ودون حاجة إلى موافقة الطرف الآخر، وبمقتضى هذا الحق تستطيع الإدارة أثناء تنفيذ العقد الإداري، أن تعدل في التزامات المتعاقد معها وفقا لما تقتضيه مصلحة المرافق العامة.

وإذا كان القضاء الإداري قد اعترف بحق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية فإنه أوجد عدة قيود تشكل حدودا لسلطاتها إذ يجب على الإدارة أن تستعمل حقها في إطار هذه الحدود التي رسمها القضاء. ومناطق هذا التقييد أن تغليب المصلحة العامة لا يقتضي بالضرورة التضحية بحق المتعاقد بالكامل حيث أن قواعد العدالة تنفي وترفض مثل هذه الممارسات لذا كان تدخل القضاء من خلال هذه القيود بمثابة ضمان للمتعاقد مع الإدارة في مواجهة سلطاتها في التعديل وحتى لا تتخلص من التزاماتها بلا مبرر لذلك فالإدارة لا تملك حق تعديل شروط العقد إلا في ما يتعلق بسير المرافق العامة وبالخدمة التي يؤديها للجمهور فلا تمس بالمزايا المالية المتفق عليها في العقد لصالح المتعاقد ولا أن تتجاوز تعديلاتها درجة الإخلال بالتوازن المالي للمشروع والأحق للمتعاقد معها طلب تعويض، ولا أن تصل تلك التعديلات درجة تعديل نوع العقد أو موضوعه. ففي هذه الحالة يصبح من حق المتعاقد طلب فسخ العقد.

لقد أقر القضاء الإداري المغربي بأحقية ممارسة الإدارة لسلطة تعديل عقودها الإدارية، حيث جاء في قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 1499 مؤرخ في 2008/12/24، ملف عدد 07/07/55: "وحيث أنه من جهة ثالثة فمبدأ الاستقرار العقدي المعروف في العقود الخاصة لا يمكن تطبيقه على عقد الصفقة باعتبار أن هذه العقود قابلة وطيلة مدة التنفيذ للتعديل لزيادة الأشغال، وذلك حسب ما تمليه المصلحة العامة، طبقا لمقتضيات المادة 36 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على الصفقات، والتي تنص على أنه يمكن لصاحب المشروع أثناء تنفيذ الصفقة إدخال تغييرات على الصفقة دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير موضوعها¹.

وهو نفس ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حيث جاء في حكمها رقم 867 بتاريخ 2007/09/24 ملف رقم 2007/270 ت وجاء فيه: وحيث أنه من

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 1499 في الملف عدد 07/07/55 بتاريخ 2008/12/24 أورده محمد سافر مرجع سابق، ص 83.

المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد أو تعديل طريقة تنفيذه هي الطابع الرئيسي لنظام العقود الإدارية، ومقتضى هذه السلطة أن جهة الإدارة، المستفيدة تهدف لتحقيق حسن سير وانتظام المرافق العامة في أداء الخدمات العامة على النحو الذي يحقق الصالح العام، وتملك من جانبها وحدها وإرادتها المنفردة حق تعديل العقد أثناء تنفيذه وتعديل التزامات المتعاقد معها على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام هذا العقد، فتزيد من أعباء الطرف الآخر أو تنقصها من غير أن يحتج عليها بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين¹، وحق الإدارة المتعاقدة في تعديل شروط العقد ليس واحدا بالنسبة لكل العقود الإدارية، حيث يختلف نطاقها ضيقا أو اتساعا بحسب طبيعة العقد، حيث تبلغ سلطة الإدارة في هذا الشأن قمة اتساعها في عقود الأشغال العامة، حيث تكون الإدارة هي صاحبة الأعمال محل التعاقد، وعلى العكس من ذلك تكون سلطة الإدارة في تعديل عقود التوريد أضيق .

ويعتبر التوازن المالي للعقد من أهم المزايا المالية للمتعاقد مع الإدارة والتي لا يمكن أن تطالها سلطة هذه الأخيرة في التعديل وقد زكت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض هذا الاتجاه في أحد قراراتها الذي جاء فيه.

"إذا كانت الإدارة تملك حق التعديل بصفة انفرادية فيما يخص الامتيازات المتعلقة بسير المرفق العام وبالخدمة التي يؤديها أصحابها للجمهور، فإنها لا تملك هذا الحق بالنسبة للمزايا المالية التي يتمتع بها هؤلاء، بأنها تدخل في نطاق البنود التعاقدية².

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها رقم 867 بتاريخ 2007/09/24، حيث جاء فيه "أن البت في النزاع يستلزم البحث في مجموع الشروط التعديلية التي أدخلتها الإدارة على العقد الأصلي الذي يربطها مع الشركة المدعية وفصل الشروط المالية عن غيرها من الشروط التنظيمية التي تملك الإدارة صلاحية تعديلها، وفق ما يتطلبه سير المرفق العام وذلك تماشيا مع القرار الصادر من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى المشار إلى مرجعه أعلاه . و حيث أنه من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد أو تعديل طريقة تنفيذه

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء ، رقم 867 بتاريخ 2007/9/24 في الملف عدد 2006/270 ت حكم أشار إليه محمد سافر مرجع سابق، ص 84.

² - قرار عدد 66 صادر في 1965/05/11 أورده إدريس الحلابي الكتاني: العقود الإدارية ، مطبعة دار السلام الطبعة الأولى، أكتوبر 2000، ص.61.

هي الطابع الرئيس لنظام العقود الإدارية، ومقتضى هذه السلطة أن جهة الإدارة، تستهدف تحقيق حسن سير وانتظام المرافق العامة في أداء خدمات عامة على النحو الذي يحقق الصالح العام، وتملك من جانبها وحدها وإرادتها المنفردة حق تعديل العقد أثناء تنفيذه وتعديل التزامات المتعاقد معها على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام هذا العقد، فتزيد من أعباء الطرف الآخر وتقصصها من غير أن يحتج عليها بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، على أنه لا يفهم من ذلك أن سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد تتطرق بغير ضوابط أو قيود على اعتبار أن سلطة الإدارة في التعديل لا تنصب إلا على الشروط المتعلقة بتسيير المرفق العام وليس من بينها تلك التي تحدد المقابل النقدي في العقد، وذلك انسجاماً مع مبدأ التوازن المالي للعقد الذي يعد أحد أهم حقوق المتعاقد مع الإدارة¹.

وقد صدر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء حكم آخر يعزز هذا التوجه القضائي في قضية شركة سميابا ضد الجماعة الحضرية لسيدي بليوط وجاء فيه "إن سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري بغية تحقيق حسن سير المرفق العام مقيدة بعدم المساس بمبدأ التوازن المالي للعقد الإداري الذي يعد أحد أهم حقوق المتعاقد مع الإدارة².

إن سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد يقابله حق المتعاقد معها في الحصول على التعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء التعديل، حيث أنه وإن كانت الإدارة تتمتع بسلطة تعديل العقد الإداري وفقاً لما رأيناه، فإن العدالة تقتضي ضرورة تعويض المتعاقد معها عن الأضرار التي لحقت به في مركزه المالي للمتعاقد، لأنها أيضاً مصلحة مشروعة، فينبغي إيجاد توازن من الناحية الحقوقية بينها بما لا يهدر أحدهما لمصلحة أخرى.

وهو نفس ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، وإن كان الأمر يتعلق بعقد امتياز، إلا أن ذلك يبقى صالحاً بالنسبة لباقي العقود الإدارية ومنها الصفقات العمومية، حيث جاء في قرارها عدد 29 الصادر بتاريخ 1988/07/03: "أن حق

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 867 بتاريخ 2007/09/24 ح.غ.م.

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 341 في الملف رقم 2006/270 بتاريخ 2007/09/24 قضية شركة سميابا ضد المجلس الجماعي لسيدي بليوط، ح.غ.م.

التعديل الانفرادي ، لا يحاول دون صاحب الامتياز في رفع دعوى أمام القضاء الشامل المختصة للبت فيما إذا كان له حق في تعويض يكفل له التوازن المالي للمشروع⁽¹⁾. كما أقرت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بحق المتعاقد بالتعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال الإدارة لسلطتها في التعديل، حيث جاء في حكمها رقم 867 بتاريخ 2007/09/26 والذي سبق ذكره، حيث أدرج القضاء الإداري المقارن على اعتبار أن نصوص العقد تؤولف في مجموعه بين مصالح الطرفين المتعاقدين، فإذا ترتب على تعديل التزامات المتعاقد مع الإدارة زيارة في أعبائه المالية، فإنه ليس من العدل ولا من المصلحة العامة نفسها أن يتحمل المتعاقد وحده تلك الأعباء، بل يكون له في مقابل ذلك أن يحتفظ بالتوازن المالي للعقد تأسيسا على أن هذا العقد ينظر إليه كوحدة واحدة من حيث تحديد الحقوق المالية للمتعاقد، فإذا سلمنا للإدارة بحق التعديل تحقيقا للمصلحة العامة، فإن العدالة تأبى حرمان المتعاقد من حقه المشروع في الفائدة أو الربح الذي قدره عند إبرام العقد، وبهذه الضوابط تكون العقود الإدارية قائمة على وجود تناسب بين الالتزامات التي تفرضها والفوائد التي يجنيها المتعاقدون منه، فإذا قامت جهة الإدارة بإجراء تعديل أو تغيير في هذه الالتزامات، فإن الفائدة تتغير هي الأخرى وبطريقة آلية تبعا لذلك حتى يظل التوازن المالي للعقد قائما، ولذلك فإن هذا التوازن المالي أمر مفترض في كل عقد إداري ومن حق المتعاقد مع الإدارة أن يعرض على مقتضاه، دون حاجة إلى النص على ذلك في العقد".

وتجدر الإشارة إلى أن إجراء تعديلات على الصفقة قبل الشروع في تنفيذها يعتبر صياغة جديدة للصفقة في مواصفاتها وشروطها الظرفية ويستلزم إعادة النظر في الالتزامات الناشئة عن الاتفاق الأصلي، وهذا ما أقرته المحكمة الإدارية بأكادير في حكمها عدد 2000/52 بتاريخ 2000/02/17، وجاء فيه: "وحيث أن مدعى عليها لا تتنازل في أصل وأسس الدين المترتب بذمتها لفائدة المدعية، ولا تنكر أنها أجرت تعديلات على الصفقة حتى قبل الشروع في تنفيذها، الشيء الذي يعتبر صياغة جديدة للصفقة في مواصفاتها وشروطها الفنية، ويستلزم إعادة النظر في الالتزامات الناشئة عن الاتفاق الأصلي"².

¹ - قرار أورده إدريس حلابي الكتاني: العقود الإدارية، مرجع سابق، ص: 63.

² - حكم إدارية أكادير ، يبين مقالة البناء عتيق إبراهيم ضد غرفة التجارة والصناعة بأكادير، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "دلائل التسيير" عدد 16، الجزء الثاني، 2004، ص: 408.

كانت هذه أهم لحالات التي تعرض على القضاء الإداري بمناسبة مراقبته لسلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد، وتحيلنا هذه الحالات على حالة مطالبة الإدارة للمقاول بإنجاز أشغال إضافية ومدى قانونية هذا الإجراء وحدود التعويض عنه ذلك ما سننتظر إليه خلال الفرع الموالي.

الفرع الثالث: رقابة القضاء الإداري لحالات الأوامر بإنجاز أشغال إضافية

يمكن للإدارة وفق لما تقتضيه المصلحة العامة أن تصدر أمرا بالخدمة إلى المتعاقد معها لإضافة أشغال أخرى في حدود معينة غير متفق عليها أصلا وهو ما يصطلح عليه في الغالب بالأشغال الإضافية وتعتبر أشغالا إضافية حسب مقتضيات المادة 51 من دفتر الشروط الإدارية العامة لسنة 2000 كل الأشغال التي تأمر الإدارة بإنجازها في إطار ما تملكه من سلطات واسعة إزاء المقاول والتي تسمح لها بتعديل شروط العقد وقت تنفيذه على نحو قد يؤدي إلى زيادة في حجم الأشغال المتعاقد بشأنها وذلك دون تغيير موضوع الصفقة متى رأت أنه من الضروري إضافة أشغال غير واردة في جدول أثمان أو في سلسلة الأثمان الأحادية أو تغيير مصدر جلب المواد.

وقد اعترف القضاء الإداري للإدارة كما رأينا سابقا بحقها في إلزام المتعاقد بإنجاز إضافات على الأشغال موضوع العقد، ولتحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة التي اقتضت من الإدارة اتخاذ مثل هذا القرار ومصلحة المقاول التي تعاقدت في إطار معطيات محددة قدرت على ضوئها هامش الربح المحفز لها على التعاقد فإن القضاء الإداري بصفة عامة والقضاء الإداري المغربي بصفة خاصة استقر على إقرار حق المقاول في الحصول على المقابل المالي لهذه الأشغال الإضافية¹.

وقد أكدت هذا التوجه المحكمة الإدارية بالدار البيضاء من خلال حكمها رقم 1934 بتاريخ 2005/11/09 حيث جاء فيه: "وحيث إن العقد الإداري وبغض النظر عن التفوق القانوني الذي تتمتع به الإدارة عند إبرامه، يرتب التزامات متبادلة بين طرفيه، وأن التزام أحد الطرفين بتنفيذ التزامه موضوع الاتفاق يبقى رهينا بإثبات الطرف الآخر بالتزامه المقابل.

¹ - محمد الزباني: القضاء الإداري والصفقات العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 78-79 لسنة 2008، ص: 31.

وحيث إن المحكمة وبعد اطلاعها على وثائق الملف، وبعد استنفاد وسائل التحقيق في الدعوة من خبرة وبحث تبين لها بأن الأشغال موضوع الدعوة ليست أشغال إضافية بالمفهوم التقني، بل هي أشغال تم إغفالها في الصفقة الرئيسية، والتي لا يمكن أن تنجز بدونها، وقد أنجزت هذه الأشغال بناء على تعليمات المختبر العمومي للتجارب والدراسات.

وحيث أنه وفضلا عن ذلك فإن ممثل المكتب المدعي عليه أقر خلال جلسة البحث المؤرخة في 20/05/2005 كون المدعية قامت فعلا بالأشغال موضوع الدعوة وأنه لا توجد أية منازعة في مواصفاتها أو قيمتها وأن عدم صرف المبلغ المطلوب لفائدتها لا يعدو أن يكون بسبب إكراهات إدارية داخلية¹.

كما أقرت المحكمة الإدارية بأكادير بحق المتعاقد مع الإدارة في الحصول على المقابل المالي للأشغال الإضافية التي أنجزها لفائدة الإدارة حيث جاء في حكمها عدد 07/398 في الملف عدد 494-2005 بتاريخ 15/11/2007 في قضية مقالة أشويق الحسن ضد المجلس القروي إفران الأطلس الصغير «إنه يتعين على صاحب المشروع الوفاء بقيمة الأشغال الإضافية التي تم إنجازها من طرف المقولة إذا ثبت بأن الأشغال المنجزة حققت فائدة ومنفعة لمصلحة المرفق العام وتعتبر من مستلزمات تنفيذ المشروع»².

كما صدر في هذا الشأن كذلك حكم عن إدارية الرباط في حكمها رقم 24 بتاريخ 03/01/2007: "حيث يهدف الطلب إلى الحكم لفائدة المدعية بمبلغ 45000,00 نتيجة إنجاز أشغال خارج الصفقة لفائدة وزارة التربية الوطنية..."

وحيث لما كانت المدعية تؤسس طلبها على إقرار الإدارة فإنه ينبغي أخذ ذلك بالإقرار على إطلاقه سواء فيما يخص قيمة أو حجم الأشغال دون باقي المعطيات التي تتمسك بها المدعية، وأنه بالرجوع إلى الجدول الموفق بمحضر الاجتماع المشار إليه

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، رقم 1934 الصادر بتاريخ 09/11/2005 ملف عدد 2003/76 ، ح . ع . م .

² - حكم إدارة أكادير، عدد 07/398 في الملف عدد 494-2005 بتاريخ 15/11/2007، قضية مقالة أشويق الحسن ضد المجلس القروي إفران الأطلس الصغير، ح . غ . م .

سابقا يتبين أن مجموع ما تقر به الإدارة هو 312336 درهم، ويتعين الحكم به لفائدة المدعية"¹.

وأكدت نفس المحكمة هذا التوجه من خلال حكم رقم 1924 بتاريخ 2007/10/4: وجاء فيه "إن الإدارة لم تتنازع في حقيقة الأشغال الإضافية بمبلغ 17000,00 درهم مما تصبح معه مقرة بأحقية الادعاءات، فتكون المدعية محقة في الحصول على تلك المبالغ"². ويكون النزاع حول استحقاق المتعاقد للمقابل المالي للأشغال الإضافية منحصرا على النزاع في تحديد أئمة هذه الأشغال، حيث أقر القضاء الإداري المغربي بأنه في حالة عدم حصول اتفاق بين الإدارة والمتعاقد معا حول أئمة الأشغال الإضافية، ولجوءها للقضاء بشأنها، يستدعي الاستعانة بالخبراء المتخصصين في المجالات المعنية بالصفقة، وهذا ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى حيث جاء في قرارها عدد 351 المؤرخ في 2007/04/11 ما يلي: "حيث أن الثابت من وثائق الملف والذي لا نزاع فيه بين الطرفين، حول إنجاز المقولة للأشغال الإضافية، كما أن كميتها وحجمها متفق عليه، وأن الخلاف بين الطرفين ينصرف إلى قيمتها و أئمتها.

... وحيث أن عدم حصول الاتفاق بين المقولة والمكتب حول أئمة الأشغال الإضافية، ولجوءها للقضاء بشأنها يستدعي الاستعانة بالخبراء ذوي الاختصاص في الميدان، وهو ما انتهت إليه المحكمة عن طريق الخبرة التي أمرت بها و بالرجوع إليها يتضح أنها جاءت مدققة ومحددة، لذلك تكون النتيجة التي انتهت إليها بخصوص قيمة الأشغال في محلها، وما انتهى إليه الحكم من أدائها كقيمة لها مصادفا للصواب"³.

وهذا ما طبقته المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها رقم 1658 بتاريخ 2005/09/28 حيث جاء فيه، و"حيث إن الثابت أيضا هو أنه، وأثناء تنفيذ الأشغال موضوع الصفقة أعلاه، تتبين ضرورة إنجاز أشغال إضافية قبل وضع العتاد الهيدروميكانيكي.

¹ - حكم إدارية الرباط، رقم 24 بتاريخ 2007/01/3، ملف رقم 07/1431 ش. ع، منشور بموقع وزارة العدل المغربية.

² - حكم إدارية الرباط رقم 1924 بتاريخ 2007/10/4 ملف 466-07 ش. ع، منشور بموقع وزارة العدل المغربية.

³ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 351 الصادر بتاريخ 2007/04/11، ملف عدد 3370 و 3371-4-2005، قرار غير منشور.

وحيث انحصر الخلاف بين الطرفين، بعد إنجاز الأشغال الإضافية، في قيمتها إذ تحددها المجموعة المدعية في مبلغ 198451,75 درهم دون الضريبة على القيمة المضافة، في حين يحددها المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي المدعي عليه في مبلغ 1413626.40 درهم شامل لكل الضرائب. وحيث أمرت المحكمة في إطار تحقيق الدعوى بإجراء خبرة تقنية عهد القيام بها إلى الخبير (...) وذلك بمقتضى الحكم التمهيدي عدد 30 الصادر بتاريخ 2004/10/11.

وحيث تبعا لذلك وباحتساب باقي الأسعار غير المنازع فيها حددت الخبرة المنجزة أصل الدين المتخذ بذمة المكتب المدعى عليه في مبلغ 1495299.84 درهم دون الضريبة على القيمة المضافة، وهو ما ارتأت المحكمة المصادقة عليه⁽¹⁾.

ولا يواجه نائل الصفقة العمومية بعدم احترام بنود دفتر التحملات والآجال المحددة فيه لإتمام الأشغال، إذا عمدت الإدارة صاحبة المشروع إلى إضافة أشغال جديدة لم يتم التعاقد بشأنها، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بمكناس في حكمها عدد 3-2002/13 ش بتاريخ 2002/12/26 والذي جاء فيه: "حيث دفع المجلس البلدي المدعى عليه بأن المدعية قد خالفت بنود دفتر التحملات وأن الأشغال لم تتطابق مع بنود هذا الدفتر، كما أنها لم تحترم آجال إنجاز المشروع المحددة بالقرار المذكور.

لكن حيث يؤخذ من وثائق الملف أن المجلس المدعي عليه قد كلف المقاوله المدعية بواسطة أوامر القيام بالخدمة بإنجاز عدة أشغال فاقت بحجمها حجم الصفقة الأصلية مما لا يستقيم معه أي منطق لمطالبة المقاوله باحترام الآجال المتفق عليها بمقتضى دفتر التحملات ولا مطابقة الأشغال لبنود هذا الدفتر حتى مما يعني أن الدفع المجاب عنها لا تركز على أساس².

وإن كان القضاء الإداري قد أجمع على حق المتعاقد في الحصول على المقابل المالي عن الأشغال الإضافية المنجزة بأمر من الإدارة وأوجد حلا لمسألة تحديد أثمان هذه الأشغال في حالة اختلاف أطراف الصفقة في تحديدها، فإنه اختلف في مسألة

¹ - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 1658 بتاريخ 2005/09/28، ملف عدد 2003/392 ت، حكم غير منشور.

² - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 3-2002/13 ش، بتاريخ 2002/12/26، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 10 ماي 2003، ص 201.

إثبات هذه الأشغال إذ تميل الإدارة أثناء جوابها على الطلبات المقدمة ضدها بخصوص الأشغال الإضافية إلى نفي الأمر بالقيام بها.

حيث تركز جل دفعوها على عدم وجود أمر كتابي من طرفها يأمر بإنجاز الأشغال، أو عدم وجود عقد ملحق بهذه الأشغال، أو بكون هذا العقد الملحق لا يحترم الشكل المنصوص عليه قانوناً، أو كونه غير مصادق عليه أو بأن الأشغال المتفق عليها لم تتجز، وتلتزم استناداً إلى ذلك الحكم برفض الطلبات المتعلقة بالمستحقات المالية عن هذه الأشغال¹.

وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية وجدة حملت من خلاله الإدارة المسؤولية عن عدم إبرام العقد الملحق وفق المسطرة القانونية الواجبة التطبيق، حيث جاء في حكمها عدد 315 بتاريخ 2004/12/07 "إن المتعاقد في إنجاز أشغال إضافية يستحق عنها مبلغ القيام بها رغم أن كيفية إبرام العقد الملحق قد تمت دون احترام المسطرة القانونية الواجبة التطبيق وذلك استناداً للقواعد العامة، مضيضة أن المدعية قامت بإنجاز أشغال إضافية ولا تتحمل وزر خطأ المجلس بخصوص كيفية إبرام عقد الصفقة معها، كما لا يمكن الإثراء على حسابها"².

وقد ارتكزت المحكمة الإدارية بفاس على نظرية الإثراء بلا سبب لتعويض المتعاقد عن الأشغال الإضافية التي أنجزها لفائدة الإدارة دون وجود عقد يربطها بها، حيث جاء في حكمها عدد 239 بتاريخ 2002/04/30: "واعتباراً لكون إنجاز أشغال ترتب عنها تحمل المدعي بنفقات أثبتتها الوثائق المدلى بها وتقرير الخبرة، وفي المقابل حققت جهة الإدارة المنجزة هذه الأشغال لفائدتها نفعا ثابتاً، واعتباراً لكون المدعي لن يكن ليقوم بإنجاز تلك الأشغال إلا بموافقة جهة الإدارة وتحت إشراف موظفيها، فإن مثل هذه الوضعية تشكل إثراء لهذه الإدارة على حساب المدعي بما أنفق من ماله"³، و تجدر الإشارة هنا إلى أن العديد من المحاكم الإدارية بالمغرب، قد أسست لأحقية المقاولات في الحصول على قيمة الأشغال الإضافية، بناء على نظرية الإثراء بلا سبب

¹ - محمد سافر: رقابة القضاء الإداري على سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص: 108.

² - حكم أشار إليه محمد سافر مرجع سابق، ص: 114.

³ - المرجع نفسه ص 115.

،متى كان المقاول حسن النية و متى تثبت أن الإدارة الترابية قد أمرت بتلك الأشغال¹، على أن يتم التأكد من إنجاز تلك الأشغال فعليا على أرض الواقع بواسطة دفتر الورش أو ما يفيد تسلم صاحب المشروع².

الفرع الرابع: رقابة القضاء الإداري على ممارسة سلطة الجزاء

يعترف القضاء الإداري للإدارة بحقها في ممارسة سلطة الجزاء على المتعاقد الذي قصر في تنفيذ التزاماته التعاقدية اتجاهها، وذلك بإرادتها المنفردة ودون الحاجة للجوء إلى القضاء إلا أن هذا الخير (القضاء الإداري) لم يجعل من هذه السلطة سلطة مطلقة تمارسها كيفما تشاء وبدون ضوابط، بل قيد ممارسة الإدارة لهذه السلطة بعدة قيود لحماية مصالح المتعاقدين مع الإدارة من تعسفها في استخدام هذه السلطة أو ممارستها، وقد حرص القضاء الإداري على إحاطة استخدام هذه السلطة بمجموعة من الشروط التي يجب على الإدارة احترامها كما حرص على حصر الأسباب التي تجيز للإدارة ممارسة هذه السلطة.

ويمكن تلخيص الجزاءات التي توقعها الإدارة على المتعاقد معها فيما يلي: فرض غرامات عن التأخير- مصادرة التأمين - التعويض عن المسؤولية التقصيرية- تنفيذ الصفقة على حساب المقاول في حالة صفقات الأشغال العامة- الشراء على حساب المورد في صفقات التوريد- فسخ العقد.

وقد صدر عن مختلف محاكم المملكة أحكام وقرارات في إطار القضاء الإداري تهم حالات ممارسة سلطة الجزاء والمنازعات المتعلقة بها نذكر منها حكم إدارية الدار البيضاء عدد 243 بتاريخ 1996/09/23 وجاء فيه : "حيث يذهب بعض الفقه في المغرب خلال دراسته للرقابة القضائية على تطبيق الجزاءات في ميدان الصفقات العمومية على أن مراقبة المشروعية ومراقبة ملائمة الجزاءات المطبقة من طرف الإدارة

¹ هشام الوازيكي : رقابة القضاء الإداري المغربي على سلامة التعاقد و ضمان احترام مبدأ حرية المنافسة في الصفقات العمومية مقال منشور بمجلة محاكمة عدد 13 ماي /شتنبر 2017 ص 152
أنظر قرار محكمة النقض الغرفة الإدارية عدد 609 في الملف الإداري عدد 2006/1/4/2195 بتاريخ 2007/07/11

قرار محكمة النقض عدد 377 في الملف عدد 1223/4/1/2002 بتاريخ 2004/03/24
حكم إدارية الرباط عدد 840 بتاريخ 2004/06/17

حكم إدارية الدار البيضاء عدد 484 في الملف 2003/476 بتاريخ 2001/04/24 .
أحكام و قرارات أشار إليها هشام الوازيكي مجلة محاكم عدد 13 ماي /شتنبر 2017 ص 152 المرجع السابق.
² قرار محكمة النقض عدد 19 في الملف الإداري عدد 2015/1/4/2435 بتاريخ 2017/01/12 قرار منشور بمجلة نشرة قرارات محكمة النقض الغرفة الإدارية العدد 36 ص 107

تتمثل في مراقبة احترام مسطرة إصدار قرارات الجزاء وأن يكون الجزاء مشروعاً بأن يكون صادراً عن سلطة مختصة وغير مشوب بالشطط في استعمال السلطة، كما أن مراقبة القاضي الإداري لا تقتصر فقط على التأكد من الوجود المادي لأسباب الجزاء وتكييفها، وإنما تنصب هذه المراقبة أيضاً على مدى ملائمة الجزاء مع خطورة الأفعال الصادر عن المقاتل والذي اعتبر إخلالاً بالالتزامات التعاقدية¹.

فمن ناحية رقابة المشروعية يتأكد القاضي من خلو قرار الفسخ من عيوب الشكل والاختصاص والسبب ومخالفة القانون والتعسف والانحراف في استعمال السلطة.

فبالنسبة لعبء الشكل، فيجب على الإدارة وهي بصدد ممارسة سلطتها في توقيع الجزاءات، أن تتبع بعض الإجراءات الشكلية التي من شأنها توفير الحماية لحقوق المتعاقد، ومن ثم فإن تقصيرها في مراعاة هذه الإجراءات الشكلية، من شأنه إهدار الضمانات المقررة للمتعاقد وهو ما يجعل قرارها غير مشروع.

وتكمن أهم الإجراءات الشكلية التي يجب على الإدارة احترامها عند توقيعها للجزاءات الإدارية اتجاه المتعاقدين معها، في ضرورة إعداد المتعاقد المقصر قبل توقيع الجزاء، وفي ضرورة مراعاة المهلة اللازمة بين إنذاره وتوقيع الجزاء عليه، ومراعاة حقوق دفاع المتعاقد وضرورة المصادقة على قرار الجزاء متى كان التصديق مطلوباً وفقاً لنصوص العقد وأخيراً إعلام المتعاقد بالجزاء الموقع عليه.

ويشكل الإعداد أهم الإجراءات الشكلية بحيث يعتبر من المبادئ العامة التي تقتضيها قواعد العدالة، والإعداد هو إجراء وقائي لمصلحة المتعاقد، يسبق تطبيق الجزاءات عليه، الهدف منه إشعاره وتنبيهه إلى التقصير المنسوب إليه وإعطائه فرصة لتداركه وإلا فإن الإدارة ستتخذ في حقه جزاءاً معيناً وداخل مدة معينة، هذا المفهوم يجعل من قرار الإعداد قراراً تمهيدياً لا يخلق أية وضعية قانونية جديدة، فأهميته تكمن في كونه يمكن المقاتل من الدفاع عن نفسه².

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 243 بتاريخ 1996/9/23 أورده أحمد بوعشيق: الدليل العلمي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، الجزء الثاني، سلسلة دلائل التسيير، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6/5 لسنة 2004 ص: 414 - 426.

² - عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، منشورات عكاظ الطبعة الأولى، 2000، ص: 112.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1927/09/28 بأن الإدارة إذا تفاوضت مع متعاقدتها بعد إعداره من أجل استئناف الأعمال على أسس جديدة ولكن هذا الاستئناف في العمل لم يحقق النتائج المرجوة، فإن الإعذار لا يعتبر في هذه الحالة قائماً قانوناً، ولا يجوز للإدارة توقيع الجزاء المقدر به دون إعدار المتعاقد من جديد¹، كما أن الإدارة إذا عدلت عن الإعذار بعد توجيهه، فإنه يتعين عليها أن تعيده من جديد إذا أرادت العودة إلى التمسك بالخطأ المنسوب إلى المتعاقد ولكن يجب أن يكون العدول صريحاً، ونتيجة موقف إيجابي من الإدارة، ولا يكفي في هذا الصدد مجرد التراخي أو مرور وقت طويل بين الإعذار وبين توقيع الجزاء، حيث أنه إذا فات وقت طويل بعد انتهاء مدة الإعذار ولم تتخذ الإدارة أي جزاء ومن غير أن تلجأ إلى المفاوضة فإنها تستطيع تطبيق الجزاء متى شاءت من غير إعدار جديد.

هذا وتختلف سلطة القاضي في مدى الرقابة على الجزاءات الموقعة من الإدارة إذا كانت جزاءات غير مشروعة أو غير متناسبة مع قدر الخطأ الذي وقع من المتعاقد، حيث يضيق من هذه السلطة بالنسبة لبعض الجزاءات ويوسعها بالنسبة للبعض الآخر.. فبالنسبة للجزاءات المالية يستطيع القاضي دائماً الحكم بإلغاء الجزاء متى تبين له عدم مشروعيته وله أن يحكم برد قيمتها أو تخفيضها إذا كان مبالغاً فيها، وتطبيقاً لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر في 1966/5/14 إلغاء قرار الإدارة بمصادرة التأمين ورد قيمته للمتعاقد لعدم صحة الأساس الذي بني عليه. كما قضت المحكمة الإدارية بالرباط برد المبلغ المقتطع برسم ذعيرة التأخير².

وبينت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء الحالات التي يعفى فيها المتعاقد من غرامة التأخير، حيث جاء حكمها الصادر بتاريخ 2006/7/3: "وحيث إذا كان التابث أن المداول يعفى من غرامة التأخير في الحالات التالية:

- إذا كان التأخير راجعاً إلى سبب أجنبي خارج عن إرادته ولم يكن في إمكانه توقعه؛

¹ - قرار أورده هشام حسان عبد السميع: الجزاءات المالية في العقود الإدارية، درا النهضة العربية القاهرة 2002، ص: 41.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، في الملف عدد 4/8/576 بتاريخ 2006/05/29 ح. غ.م.

- إذا كان قد طلب في وقت سابق من الإدارة رسمياً مهلة جديدة للتنفيذ ووافقت على ذلك دون تحفظ من جانبها؛
- إذا كان التأخير يرجع إلى عدم تنفيذ الإدارة لما تعهدت به من قبل اتجاه المتعاقد معها؛
- إذا قررت الإدارة إعفائه من الغرامة التأخيرية في حالة ما لو راعت ظروفه.
- حدوث قوة قاهرة¹.

وقد عمل القضاء الإداري على تحديد حالات القوة القاهرة وتقدير حالاتها وجاء في هذا الإطار حكم عن إدارية الدار البيضاء عدد 358 بتاريخ 2003/3/26 وجاء فيه «حالات القوة التي تعطي للمقاول الحق في الحصول على تمديد معقول في أجل التنفيذ... هي المنصوص عليها في الفصلين 268 و 269 من ق. إ. ع. م ... إن علم المدعية بوجود دور الصفيح بأرض إنجاز المشروع لا يخول لها الدفع بالقوة القاهرة ويحصل هذا الدفع في غير محله... إن عدم الالتزام بما يقرره عقد الصفقة يخول لصاحب المشروع الحق في فسخ العقد وإبرام صفقة جديدة مع مقاول آخر»².

تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري المغربي سلك نفس مسلك القاضي الإداري الفرنسي في الأخذ بقاعدة عدم قابلية قرارات الإدارة بخصوص الجزاءات الضاغطة والفاسخة للإلغاء من طرف قاضي العقد في حالة عدم مشروعيته، ويستشف ذلك من خلال بعض الأحكام القضائية الصادرة عنه، ومنها حكم المحكمة الإدارية بالرباط في قضية مقالة آيت موسى للأشغال والبناء ضد وزير التربية الوطنية بتاريخ 2005/03/15 الذي جاء فيه بأن: "اعتبار المنازعة في قرار فسخ عقد الصفقة العمومية تدخل في ولاية القضاء الشامل للمحاكمة الإدارية باعتباره قراراً يناقش من خلاله عدم مشروعية الفسخ المذكور، ويؤسس على ذلك المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن تكون قد لحقت به من جراء ذلك الفسخ، لا أن يطالب إلغاء ذلك القرار أمام قاضي العقد"³.

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، رقم 695 في الملف عدد 2004/334 بتاريخ 2006/7/3، ح. غ. م.

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 358 في الملف رقم 2002/593 ت بتاريخ 2003/03/26

ح. غ. م.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 472 في الملف رقم 03/37 ش. ع بتاريخ 2005/5/15 ح. غ. م.

وقد اعتبرت جل المحاكم الإدارية أن المنازعات المتعلقة بالفسخ الجزائي لعقد الصفقة يدخل في إطار القضاء الشامل. وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالرباط في قضية شركة وادنكريكو، بتاريخ 2004/02/24، بأن: «لمنازعة في القرار القاضي بفسخ العقد الإداري الرابط بين الشركة المدعية وإدارة الأملاك المخزنية استنادا إلى بنود العقد في إطار الولاية الكاملة للقضاء الإداري للنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ العقد الإداري»¹، وكذلك في حكمها الصادر بتاريخ: 2004/11/26، والذي جاء فيه: «حيث أن الطلب يهدف إلى إلغاء قرار فسخ العقد المشار إليه بسبب انعدام التعليل والانحراف في استعمال السلطة، وحيث أنه ولئن كان قرار فسخ العقد الرابط بين الطاعن وإدارة المياه والغابات قرارا إداريا باعتباره صادرا عن سلطة إدارية، فإنه مع ذلك يبقى مرتبطا بتنفيذ بنود العقد، فإن مناقشة صحة الوقائع التي قام عليها لا يمكن أن تتم إلا أمام قاضي العقد صاحب الولاية الشاملة في هذا المجال»².

غير أن بعض الأحكام ذهبت إلى اختصاص قضاء الإلغاء بالنظر في منازعات الفسخ الجزائي للصفقة، إذا استندت الإدارة في قرارها بالفسخ على القوانين واللوائح التنظيمية، ومن بين هذه الأحكام حكم المحكمة الإدارية بفاس الصادر بتاريخ: 2004/11/17، والذي جاء فيه: «القرارات المتعلقة بفسخ أو بإنهاء عقد إداري يميز فيها بين التي تستند إلى نص القانون وتطبيق أحكامه، وتعتبر في هذه الحالة قرارات إدارية منفصلة مما يجوز الطعن فيها بالإلغاء وتقديم طلب إيقاف تنفيذها أمام هيئة قضاء الإلغاء؛ وبين التي تستند إلى نصوص العقد والتي تعتبر المنازعة حولها عقدية والقضاء الشامل هو مجالها»³.

وكذلك حكم المحكمة الإدارية بأكادير الصادر بتاريخ: 2005/01/13، والذي جاء فيه: «لكن حيث استقر القضاء والفقه الإداريين على كون قرار فسخ العقود الإدارية الصادرة عن الإدارة تعتبر قرارات منفصلة عن العقد متى ثبت أن هذه القرارات تم اتخاذها بناء على كل القوانين واللوائح واستنادا إلى ما تملكه الإدارة من سلطات والتي

¹ - حكم صادر من المحكمة الإدارية بالرباط، ع 204، ملف عدد 03/13 ع بتاريخ: 2004/11/26. أورده مصطفى خربوش: رقابة القاضي الإداري على سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، ص: 66.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 69 ملف عدد 02/662 ش - ع بتاريخ: 2004/11/26 أورده مصطفى خربوش رقابة القاضي الإداري على سلطة الإدارة في إنهاء صحة العقد الإداري، ص: 92.

³ - حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 8004/1185. بتاريخ: 2004/11/17. منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية عدد مزدوج 3-4 مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء سنة 2006، ص: 236.

تخول لها إنزال الجزاء في حق المتعاقد بسبب تقصيره دون اللجوء إلى القضاء من أجل تنفيذ العقد وفقا للشرط والمواصفات المسطرة في العقد فإنها تبقى خاضعة لرقابة قاضي الإلغاء في إطار دعوى الإلغاء وليس في إطار دعوى القضاء الشامل، وحيث أن القرار موضوع الطعن تم اتخاذه من طرف الإدارة تطبيقا للمادة 70 من مرسوم الشروط الإدارية العامة مما يكون معه القرار الإداري الصادر في هذا الإطار من اختصاص قاضي الإلغاء وليس من اختصاص قاضي العقد»¹.

وقد علق الأستاذ محمد الأعرج على هذا الحكم بقوله: « أن ما ذهب إليه المحكمة الإدارية بأكادير... قد جانب الصواب، فجميع العقود الإدارية تتأسس على أحكام القوانين وإبرامها يخضع لمجموعة من المساطر والقيود، وتظهر هذه القيود في تكوين العقد الإداري من جوانب عدة وبالتالي لا يمكن أن نؤسس نظرية القرارات المنفصلة عن معيار الاستناد للقوانين للقول بأنها تخضع لاختصاص قضاء الإلغاء»²، وبذلك يكون الاختصاص منعقدا لقاضي العقد وهو ما ذهب إليه أغلب الفقهاء.

وسلطات قاضي العقد واسعة في مراقبة قرارات الفسخ كما هو الحال بالنسبة لباقي الجزاءات، حيث تتناول المشروعية والملائمة.

ووعيا منه بخطورة الآثار التي قد تترتب عن قرار الفسخ بالنسبة للمتعاقد، ودرءا لأي تعسف من جانب الإدارة في استعمال سلطتها هذه، فإن القضاء يميل إلى التشدد في مراقبة مشروعية قرار الفسخ ويبيدي نوعا من الصرامة تجاه الإدارة سوء في إطار مراقبة جدية السبب المؤسس عليه القرار، أوفي إطار مراقبة مدى احترام المسطرة المنصوص عليها قانونا وتمتيع المتعاقد بالضمانات المكفولة له³.

ولذلك فإن القضاء لا يتردد في التصريح بعدم مشروعية قرار الفسخ كلما تجلى له أنه مشوب بعيب من العيوب الخمسة، أي عيوب الشكل/الاختصاص/السبب/الانحراف في السلطة وعيب مخالفة القانون أو أنه لا يتناسب مع الخطأ المرتكب من طرف المتعاقد.

¹ - حكم إدارية أكادير عدد 2005/03، بتاريخ 2005/01/13، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 61، مارس-أبريل 2005، ص ص 156-157.

² - تعليق الأستاذ محمد الأعرج: منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. عدد 65، نونبر-دجنبر 2005-ص: 152.

³ - محمد الزباني: القاضي الإداري والصفقات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية يناير-أبريل، 2008، عدد مزدوج 78-79، ص: 33.

وإذا كان القضاء الإداري المغربي على غرار نظيره الفرنسي لا يستطيع إلغاء جزاء الفسخ الغير مشروع، إلا أنه يترتب عن ذلك الحكم حق المتعاقد في الحصول على تعويض كامل يشمل ما لحقه من ضرر وما فاتته من كسب، إضافة إلى حقه في استرجاع الضمانات المقدمة والمطالبة بمقابل الالتزامات التي تم الوفاء بها.

وقد تدخل القضاء الإداري في العديد من الحالات لتنظيم إمكانيات استرجاع الضمان المؤقت والنهائي نذكر منها حكم إدارية الدار البيضاء عدد 14 في الملف عدد 2009/13/105 بتاريخ 2011/01/13 في قضية شركة مركز الخراطة ضد المكتب الوطني للمطارات وجاء فيه «أن طلب استرجاع ضمانات مؤقتة يبقى غير مؤسس قانونا ما دام قد ثبت للمحكمة كون الشركة التي رست عليها الصفقة لم تودع مبلغ الضمان النهائي داخل الأجل القانوني وتبقى بالتالي الضمانة المطلوبة كسبا للدولة»¹.

إن تمكين المتعاقد مع الإدارة من الدفاع عن نفسه احتراماً لمبدأ حقوق الدفاع يعتبر مبدأ عاماً، ويمكن المتعاقد من إعطاء وجهة نظره حول المؤاخذات التي تؤاخذها عليها و الاختلالات التي تزعم أن المتعاقد ارتكبها أثناء تنفيذه للعقد وشدد القضاء الإداري على ضرورة إعداد المتعاقد قبل توقيع جزاء الفسخ الغير مسبوق بإنذار المتعاقد، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية بمراكش في حكمها الصادر بتاريخ: 2001/11/28 الذي جاء فيه: «وحيث أنه وكما سبق تبيانه، فإن فسخ الصفقة من طرف المدعى عليها كان تعسفياً وذلك بسبب عدم إنذار المقاول طبقاً للقانون ولعدم ارتكاز قرار الفسخ على سبب جدي ولعدم مراعاة حجم الأشغال المنجزة في الصفقة وبالتالي يكون المدعى عليه هو المسؤول عن عدم إتمام الصفقة»² وحكمت المحكمة بتعويض المتعاقد عن الضرر الناجم عن فوات الكسب وإرجاع مبلغ الكفالة له والتعويض عنها. وقد جاء في قاعدة هذا الحكم أن الإنذار يعتبر من الإجراءات الشكلية الأساسية التي لا تعفى منه الإدارة إلا إذا وقع التنصيص على ذلك في الصفقة.

وفي مسألة إثبات الوقائع والأفعال المنسوبة إلى المتعاقد والتي تؤسس الإدارة عليها قرارها بالفسخ: أقرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أنه لا يمكن للمحكمة أن

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 14 في الملف عدد 2009/13/105 بتاريخ 2011/1/13 قضية شركة مركز الخراطة ضد المكتب الوطني للمطارات، ح. غ. م.

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 261، بتاريخ: 2001/11/28، أورده الأستاذ أحمد بوعشيق: الدليل العلمي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، مرجع سابق، ص: 466.

تقتصر على الاستناد إلى تقرير لجنة المراقبة الذي يعتبر من صنع الإدارة ولا يشكل دليلاً كافياً على إخلال المتعهد بالتزاماته إزاء الإدارة، حيث جاء في قرارها الصادر بتاريخ: 2001/01/04: «وحيث أنه كان على المحكمة الإدارية أن تجري بحثاً في القضية للتأكد من مدى التزام كل من الطرفين المتعاقدين بنود العقد وأحكامه وألا تقتصر على الاستناد إلى تقرير لجنة المراقبة الذي يعتبر من صنع الإدارة والذي لا يمكن أن يعتبر دليلاً كافياً على إخلال الشركة المستأنفة بالتزاماتها التعاقدية مما يتعين معه إلغاء الحكم المستأنف»¹.

وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية بأكادير في حكمها الصادر بتاريخ: 2005/01/13، المشار إليه أعلاه حيث قضى بأنه: «حيث إن المعاينة المذكورة تكذب ما جاء في المحاضر المحررة من طرف الإدارة ولا يمكن لها أن تشكل دليلاً كافياً على إخلال المتعهد بالتزاماته إزاء الإدارة كما جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 7 المؤرخ في: 2001/01/04».

ومراقبة القاضي الإداري لقرار الفسخ الجزائي لا تقتصر فقط على الوجود المادي لأسباب هذا القرار وتكييفها القانوني، وإنما تشمل هذه المراقبة أيضاً مدى ملائمة جزاء الفسخ مع خطورة الأشغال الصادرة عن المتعاقد والذي اعتبر إخلالاً بالتزامات التعاقدية... وهكذا يقضي القاضي الإداري بأن الخطأ الجسيم الذي يستدعي توقيع الجزاء. وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها الصادر بتاريخ: 1996/09/23 الذي سبق ذكره أنه: «وحيث إن عقوبة الفسخ التي لجأت إليها الإدارة كجزاء لسوء الصيانة وعدم احترام بنود العقد لا تتلاءم مع الأخطاء المنسوبة إلى المتعاقد معها، سيما وأن السبب المعتمد عليه في الفسخ تفنده الشهادة المؤرخة في 24 غشت 1996، والتي يعبر بمقتضاها مدير إدارة العمل الاجتماعي التابعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن ارتياحه للخدمات المقدمة من طرف الشركة المدعية وحيث أنه أمام إخلال الإدارة بالمسطرة المنصوص عليها أعلاه ولكون الجزاء الموقع على المتعاقد معها لا يتناسب مع الاختلالات المنسوبة إليه، فإن المحكمة ترى أن

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض)، عدد 7 بتاريخ 2001/01/04 أورده أحمد بوعشيق في الدليل العملي للإجتهاد القضائي الجزء الثاني مرجع سابق، ص 406.

الفسخ جاء مشوبا بالشطط في استعمال السلطة ومخالفا للقانون يستحق معه المتعاقد تعويضا كاملا عن الأضرار الحاصلة له عما لحقه من خسارة وما فاته من كسب...»¹. كانت هذه أهم الحالات التي يتدخل القاضي الإداري لمراقبة مدى مشروعية أعمال الإدارة الترابية خلال استعمال هذه الأخيرة لسلطة الرقابة على تنفيذ العقد، فكيف تعامل هذا الأخير مع المنازعات المتعلقة بتفسير بنود العقد؟ وحقوق والتزامات المتعاقد مع الإدارة؟ ذلك ما سنتطرق إليه في المحاور الموالية .

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في تفسير بنود العقد والرقابة على

التزامات وحقوق المتعاقدين مع الإدارة

إن تدخل القاضي الإداري في مجال العقود والصفقات العمومية يروم أساسا إلى تأمين شفافية الصفقات وضمان حرية المنافسة وتخليق الممارسات المتعلقة بتدبير الصفقات والعقود ومحاربة الغش والرشوة والفساد وضمان فعالية النفقات العمومية وتبسيط وتحسين طرق إبرام العقود وتنمية النسيج الاقتصادي، كما أن هذا الأخير يسعى لتحقيق نوع من التوازن بين المصلحة الخاصة والعامة² من خلال مراقبة تمتع المتعاقد بحقوقه ووفائه بالتزاماته كما أنه يكون في بعض الحالات مطالبا بتفسير بعض البنود المتعلقة بالعقد.

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في تفسير بنود العقد

تعتبر منازعات تفسير العقد الإداري من اختصاص القضاء الشامل إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الاستثناءات التي تقبل فيها دعوى الإلغاء في العقود الإدارية وتهم كل من القرارات الإدارية المنفصلة وطعون المرشحين للانتفاع من خدمات المرافق العامة الاقتصادية.³

¹ - محمد سافر: رقابة القضاء الإداري على سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر "ماستر الشراكة العام الخاص، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلطات، السنة الجامعية 2010 - 2011، ص. 163

² - محمد قصري : منازعات الصفقات العمومية، مقال منشور بالمجلة العربية للفقه والقضاء، العدد 46، بحوث ودراسات، ص: 92.

³ - للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه الاستثناءات يرجى مراجعة كل من:

- محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية، مرجع سابق، ص ص ، 148 - 152.

- حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص: 119.

فإذا كانت بعض شروط العقد غامضة فإن القضاء الإداري يتدخل للبحث في نية الطرفين المشتركة "وإذا ما تبين أن شرطاً يتضمن أكثر من تفسير فإنه يأخذ بالتفسير الذي يتلاءم مع روح العقد الذي يولد أثراً، وإذا كان كل تفسير يولد أثراً ، فإنه يؤخذ بالتفسير الذي يكون في صالح المتعاقد¹، ونذكر في هذا الإطار حكم صادر عن إدارية أكادير عدد 2006/286 في الملف عدد 2006/153 ش في قضية الوكالة العامة للكهرباء ضد المجموعة الحضرية لأكادير عمالة أكادير إدوتتان، حيث عمل القاضي الإداري على تفسير خصوصيات الصفقة حينما أشار إلى أن "الصفقة عقد إداري بقوة القانون ولا حاجة لتوفر الشروط الغير مألوفة مادامت الصفقة قد أبرمت لصالح ولحساب الجماعة"² وقد عززت نفس المحكمة موقفها هذا بحكم آخر عدد 2006/122 في الملف عدد 2006/703 ش وجاء فيه "مادامت المعاملة موضوع النزاع هو تسليم

-
- وقد صدر في هذا الإطار مجموعة من الأحكام نذكر منها حكم إدارية أكادير، رقم 03-2005 في الملف رقم 04-2004 غ بتاريخ 2005/01/13 وجاء فيه "القرارات الإدارية القاضية بفسخ الصفقات العمومية تعتبر قرارات منفصلة عن العملية التعاقدية قابلة بطبيعتها للطعن عن طريق الإلغاء.
 - انظر كذلك في نفس الإطار الحكم المتعلق بالمنتفعين من المرافق العامة الاقتصادية، حكم صادر عن إدارية أكادير، عدد 2004/25 في الملف 2003/07 غ بتاريخ 2004/1/29.
 - حكم إدارية أكادير رقم 2004/45 في الملف رقم 2009/31 غ بتاريخ 2004/4/15 وجاء فيه "إن تدبير مرفق الماء الصالح للشرب من اختصاص الجماعة ويملك هذا الأخير بسط ولايته عليه واسترجاعه من الجهة الخاصة التي عهد إليها مؤقتاً تسييره" ح. غ. م.

وعموماً فإنه من الضروري أن نفرق بين العقد ذاته وبين القرارات الإدارية التي ترافق انعقاده، إذ أن هاته القرارات تعتبر منفصلة عن العقد، ومن ثم يجوز الطعن فيها بالإلغاء في المواعيد وطبقاً للشروط العامة المقررة في دعوى الإلغاء، كالقرارات الصادرة عن الإدارة بوصفها سلطة عامة بإرادتها المنفردة في المراحل التمهيدية لإبرام العقد، والقرارات المتعلقة بالإقصاء من المشاركة في الصفقة، والقرارات المتعلقة بالمصادقة عليها أما ما يصدر من القرارات المتعلقة بفسخ العقد، فينبغي أن نميز بين ما هو صادر من جانب الإدارة كسلطة عامة بالاستناد إلى نصوص القانون فهي قرارات إدارية منفصلة عن العقد، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، وبين ما يصدر عن الإدارة المتعاقدة تنفيذاً لبنود العقد لإخلال المتعاقدين بالتزاماته التعاقدية، فتبقى خاضعة للطعن أمام القضاء الإداري على أساس ولايته الشاملة، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، بأن القرار القاضي بفسخ عقد إداري نتيجة إخلال المتعاقدين بالتزاماته لا يعتبر قراراً منفصلاً قابلاً للطعن بالإلغاء، "انظر مقال محمد القصري: القاضي الإداري ومنازعات الصفقات العمومية ، منشور بالمجلة العربية للفقهاء والقضاء، العدد 46 بحوث ودراسات ص: 102.

¹ - حداد عبد الله: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق ، ص: 209.

² - حكم إدارية أكادير ، عدد 2006/286 في الملف عدد 2006/153 ش بتاريخ 2006/7/6 ، قضية الوكالة العامة للكهرباء بأكادير ضد المجموعة الحضرية بأكادير، ح. غ. م.

توريدات لفائدة المدعى عليها من أجل المصلحة العامة فإن إبرام صفقة بشأن ذلك وفق الشكليات المنصوص عليها بالمرسوم الضابط للصفقات لا ينتزع عنه صبغة العقد الإداري بقوة القانون" كما صدر عن إدارة الدار البيضاء حكم رقم 358 في الملف 2002/593 ت بتاريخ 2003/3/26 حيث عمل القاضي الإداري على تفسير معنى القوة القاهرة وأحال في تحديد حالاتها على قانون الالتزامات والعقود وجاء في الحكم "حالات القوة القاهرة التي تعطي للمقاول الحق في الحصول على تمديد معقول من أجل التنفيذ هي المنصوص عليها في 268 و 269 من ق. ل. ع. م" كما صدر في نفس الإطار حكم آخر عن إدارة أكادير عدد 2006/322 في الملف 2004-513 ش بتاريخ 2006/9/28 وجاء فيه "يتجدد الكراء لنفس المدة إذا بقي المكتري في العين المكتراة بعد انتهاء مدة الكراء بحضور المكري ورضاه وعدم معارضته طبقا لمقتضيات المادة 715 من ق. ل. ع. م" ويتضح جليا من خلال هذا الحكم دور القضاء في هذه النازلة في تفسير بعض الجوانب الغامضة أو المهمة أو المغيبة في العقد ففي القضية المذكورة أعلاه عمل القضاء الإداري على تفسير طريقة تجديد العقد وأحال الأطراف على النصوص القانونية المعمول بها في هذه الحالات.

الفرع الثاني: حماية القاضي الإداري لحقوق المتعاقد مع الإدارة

إن امتيازات وسلط الإدارة الترابية في مجال العقود الإدارية يقتضي وجود جهاز قضائي مكلف بضبط هذه العلاقة التي تنشأ بين المتعاقد والإدارة خاصة فيما يخص حماية الحقوق الخاصة بالمتعاقد، ويعتبر كل من حق الحصول على المقابل المادي وحق إعادة التوازن المالي للعقد وحق التعويض عن الاثراء بلا سبب وحق التعويض عن اخلال الإدارة بالتزاماتها التعاقدية من أهم المجالات التي أحاطها القضاء الإداري بالحماية.

وقبل البدء في تحليل محاور هذه الحقوق لابد من الإشارة إلى نقطة هامة جدا بخصوص هذه المستحقات المالية والتي ترتبط ارتباطا مباشرا بسلطة الأمر بالصرف بالنسبة للجهات والجماعات الترابية الأخرى حيث لابد من التأكيد على المستجد المتعلق بكل من ميزانية مجالس العمال والجهات التي أصبح رؤساؤها هم الأمرون بالحرف فيما يخص نفقاتها، بعد أن كانت فيما سبق رؤساء الجماعات القروية والحضرية هم فقط الأمرون

بصرف نفقات جماعاتهم¹ لذلك فإنه لم يعد هناك داعي لرفع الدعوى ضد جهاز السلطة المتمثل في العامل أو الوالي عند مطالبة مجالس الجهات والعمالات والأقاليم بمستحقات مالية لأن هذا الأخير لم يعد أمرا بصرف نفقاتها.

الفقرة الأولى: منازعات المطالبة بحق المقابل المادي

إن تنفيذ المتعاقد مع الإدارة لمضمون العقد الذي يربطه بالإدارة الترابية يجعله مباشرة يستحق الحصول على المقابل المادي الذي كان أساس أداء الخدمة، وتختلف طرق الحصول على المقابل المادي بين التواصل بالمستحقات المالية كاملة كما هو الحال في حالة التوريدات، أو على أجزاء كما هو الحال مثلا في الصفقات العمومية، وقد أحيل على القضاء الإداري المغربي العديد من الحالات التي كانت أساس المطالبة فيها هو تماطل الإدارة في أداء المستحقات المالية لموردين ومقاولين فتمسك الإدارة الترابية في بعض الحالات بكون النفقة لا يمكن صرفها نظرا لعدم التوفر على الأساس القانوني الذي يخوله القانون لصرفها كعدم إبرام صفقة في حالة التوريدات التي تتوصل بها، وقد صدر في هذا الإطار العديد من الأحكام والقرارات نذكر منها، حكم إدارية أكادير رقم 2006/265 في الملف عدد 536-2005 ش بين شركة أبوقال للدراجات ضد المجلس البلدي لأكادير وجاء فيه "ما دام موضوع المعاملة هو تسليم توريدات لفائدة الجماعة من أجل المصلحة العامة فإن عدم إبرام صفقة بشأن ذلك وفق الشكليات المنصوص عليها بالمرسوم الضابط للصفقات العمومية لا ينزع عنها صبغة العقد الإداري بقوة القانون.....إن ثبوت مديونية المدعى عليها لفائدة المدعية يجعل هذه الأخيرة محقة في مطالبة الجماعة المعنية بالمستحقات المالية مع الفوائد القانونية"²، وهذا ما أكدته نفس المحكمة في حكم آخر عدد 2006/122 في الملف عدد 703/2004 ش بتاريخ 2006/3/16 وجاء فيه "ما دام موضوع المعاملة هو تسليم توريدات لفائدة المدعى عليها من أجل المصلحة العامة، فإن عدم إبرام صفقة بشأن ذلك وفق الشكليات المنصوص عليها بالمرسوم الضابط للصفقات لا ينزع عنها صبغة العقد

¹ - أصبح رؤساء الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية و القروية يأمرن بصرف نفقات الجماعات التي يرأسونها بمقتضى المستجدات الجديدة المنصوص عليها في القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى للمزيد من التفاصيل راجع القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجماعات، القانون التنظيمي رقم 112.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - حكم إدارية أكادير، عدد 2006/265 في الملف عدد 536/2005 ش بتاريخ 2006/06/26 ، بين شركة أبوقال للدراجات ضد المجلس البلدي لأكادير ، ح. غ. م.

الإداري بقوة القانون ولذلك فإن ثبوت مديونية المدعى عليها يجعل المدعية محقة في المطالبة بأصل الدين والفوائد القانونية¹.

كما أن وقوف القضاء الإداري وتأكده من قيام المتعاقد مع الإدارة بجميع التزاماته جعله يحكم له بمستحقاته المالية ضد الإدارات الترابية الممتنعة عن أداء هذه المستحقات ونذكر منها حكم عدد 2006/17 بتاريخ 2006/1/5 في الملف عدد 2005/280 الصادر عن إدارية أكادير وجاء فيه "إن قيام المدعية بالأشغال موضوع الصفقة يقابله أداء المدعي عليها للمبلغ المتفق عليه وأي تأخر في الأداء يجعلها مسؤولة عن ذلك... الحكم على المجلس الجماعي والقروي إفران أطلس بأن يؤدي للمدعية مبلغا اجماليا قدره (...) عن أصل الدين مع الفوائد القانونية إلى تاريخ التنفيذ"².

وقد أكدت نفس المحكمة هذا الاتجاه من خلال حكم آخر عدد 2008/0042 بتاريخ 2008/1/17 في الملف عدد 2006/428 ش في قضية المختبر العمومي للتجارب ضد الجماعة القروية لتاكونيت وقد جاء فيه "إن تنفيذ المتعاقد مع الإدارة لالتزاماته التعاقدية يجعله يستحق المقابل المادي عما أنجزه وفق ما اتفق الطرفان عليه، كما أن عدم تبرير الإدارة لتأخيرها في تنفيذ التزاماتها بسبب مقبول وعدم وفائها بالدين رغم انذارها يثبت حالة المطل في حقها مما يجعل المدعية تستحق التعويض عن التماطل"³.

كما أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى "محكمة النقض" قد أكدت نفس التوجهات من خلال قرارها عدد 103 الصادر بتاريخ 2014/1/23 بين الجماعة الحضرية لمولاي يعقوب والسيد الذهبي عبد الرحمان ومن معه عن شركة (...) وجاء فيه "مادامت العقود الإدارية تحكمها قواعد القانون العالم وقانون المحاسبة العمومية وما

¹ - حكم إدارية أكادير، عدد 2006/122 بتاريخ 2006/3/16 ، في الملف عدد 2004/703، ش ح. غ. م. انظر كذلك حكم إدارية أكادير، عدد 2006/286 بتاريخ 2006/7/6 في الملف عدد 2006/153 ش، بين الوكالة العامة للكهرباء وضد المجلس الجمالي لأكادير، ح. غ. م.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 2006/17 بتاريخ 2006/1/5 في الملف عدد 2005/280 ش ، قضية الشركة العامة للطرق ضد جماعة إفران الأطلس الصغير ، ح. غ. م.

³ - حكم إدارة أكادير، عدد 2008/00042 بتاريخ 2008/1/17 في الملف عدد 2006/428 ش، قضية المختبر العمومي للتجارب ضد الجماعة القروية لتاكونيت ، ح غ م .

- لقد تأكدت هذه التوجهات بالعديد من الأحكام والقرارات التي سارت على نفس النهج نذكر منها.
- حكم إدارية أكادير، عدد 2008/0064 بتاريخ 2006/1/23 في الملف عدد 2006/0180 ، قضية مؤسسة حسون ضد المندوبية الجهوية للشؤون البحرية، ح غ م .

دام لم يثبت أن الإدارة قد أصدرت أمرا بدفع مستحقات الدين العالق بذمتها فإنه لا مجال للاحتجاج بالتقادم كما أن عقود الصفقات تم إبرامها بين الجماعة والشركة المطالبة في إطار التعاقد المباشرين الطرفين وأنه قد تم تسليم التوريدات المضمنة بالجدول المتعلقة بها مما يجعل هذه الأخيرة محقة في مطالبتها بخصوص المقابل المادي⁽¹⁾ وقد عززت نفس الغرفة بمحكمة النقض هذا الاتجاه بقرار آخر عدد 133 في الملف الإداري عدد 2013/1/4/2563 بتاريخ 2014/2/6 وجاء فيه "مادام قد ثبت من محضر التسليم النهائي الذي لم يرد به أي تحفظ من طرف الإدارة فإن صاحب المقولة قد أقام الدليل على انجاز الأشغال موضوع الصفقة وفق ما اتفق عليه الطرفان حسب البيان المثبت بمحضر التسليم فإنها تكون ملزمة بوجوب رفع اليد عن الضمان وباقي المستحقات المالية"² كما اعتبرت نفس الغرفة أن "اقرار الإدارة بإنجاز الأشغال وتسلمها حسب الثابت من المحضر المنجز وتوجيه إنذار لها من الشركة تطالبها بتمكينها من مستحقاتها داخل أجل 30 يوم من تاريخ التوصل وبقائه دون جدوى يجعلها في حالة مطل طبقا للفصل 255 من قانون الالتزامات والعقود"³.

وقد عمل القضاء الإداري على تحديد مسؤولية الإدارات الترابية عن المستحقات المالية للتعاقدین معها اعتمادا على الوثائق أوالبونات أوالمستندات أوالاقارات وقد صدر في هذا الإطار العديد من الأحكام والقرارات نذكر منها.

حكم إدارية أكادير المؤرخ في 2007/5/17 والذي جاء فيه "إن مديونية المجلس الجماعي المدعى عليه قد ثبتت بموجب فواتير موقعة من طرفه وتحمل جميع الشكليات المتطلبة قانونا عن ذلك ومنها المستحقات المالية"⁴ كما أشار حكم آخر إلى أن الإقرار القضائي حجة قاطعة على صاحبه طبقا لمقتضيات المادة 410 من قانون الالتزامات

¹ - قرار محكمة النقض، عدد 103 في الملف الإداري عدد 2012/1/4/552 بتاريخ 2014/1/23، قرار منشور بمجلة نشر قرارات محكمة النقض العدد 18 مطبعة الأمنية الرباط 2014 ص: 161.

² - قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، عدد 133 في الملف عدد 2013/1/4/2563 بتاريخ 2014/2/6، بين السيد عبد الله الخطيب ممثل شركة، ضد ولاية تطوان، قرار منشور بمجلة نشر قرارات محكمة النقض العدد 18 مطبعة الأمنية الرباط 2014 ص: 170.

³ - قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، عدد 270 في الملف الإداري عدد 2012/2/4/293 قضية والي جهة سوس ماسة درعة، ضد شركة الأشغال الكبرى (نفس المرجع أعلاه) تجدر الإشارة - أن الدعوى مرفوعة ضد والي سوس ماسة درعة لكون والي كان في تلك الفترة هو الأمر بصرف ميزانية الجهة وهو الأمر الذي تغير كما سبق وأشرنا، حيث أصبح رئيس الجهة هو الأمر بالصرف وترفع الدعوى ضده وليس ضد والي طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات .

⁴ - حكم إدارة أكادير، عدد 2007/184 بتاريخ 2007/5/17 في الملف عدد 2006/299 ش ، قضية شركة أكادير مكتب ضد الجماعة الحضرية أكادير، ح. غ. م.

والعقود ولذلك فإن ثبوت مديونية المجلس البلدي لفائدة الطرف المدعي يجعل هذا الأخير محقا في المطالبة بدينه¹.

كما أن بونات الطلب والتسليم الحاملة لتأشير الجهة المطلوبة في الدعوى والمذيلة بالتوقيع تعتبر سندات صحيحة بما ضمن فيها وتعتبر حجة مثبتة للمديونية لذلك تم الحكم على الجماعات الحضرية المطلوبة في الدعوى بأداء قيمة السلع والخدمات المنجزة لفائدتها استنادا للسندات المشار إليها أعلاه².

بالإضافة إلى أن قائمة الفواتير غير المؤدات والمؤشر عليها من طرف الجماعة المذيلة بتوقيع الرئيس تعتبر حجة لإثبات مديونية الجماعة³.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري قد راقب مدى مشروعية وسلامة الوثائق المدلى بها لاثبات مديونية الإدارات الترابية ضد المتعاقدين معها ويحكم برفض طلبات المتعاقدين متى لم يدلوا بوثائق رسمية نذكر منها حكم إدارية أكادير عدد 33 بتاريخ 2006/1/26 في الملف عدد 2005/73 ش في قضية شركة أكادير تقنية صناعية ضد الجماعة الحضرية لبيوكري وجاء فيه "إن ثبوت المديونية تجاه شخص عام بخصوص التوريدات يتوجب أن تكون سندات تسليم السلع المدلى بها من طرف الدائنين حاملة لتوقيع الممثل القانوني للشخص العام أو من يفوض له بذلك وعليه فإن بونات التسليم ممن ليست لهم الصفة لتمثيل المجلس الجماعي أو المفوضين لذلك لا يمكن اعتبار السندات المدلى بها مثبتة لمديونية الجماعة⁴.

إن تتبع الملفات المعروضة على القضاء الإداري بخصوص المطالبة بالمستحقات المالية قد طرح علامة استفهام كبيرة حول طريقة تدبير مالية الجماعات الترابية حيث أن نسبة كبيرة من هذه المنازعات تقر فيها الإدارة باستحقاق المتعاقدين معها بمستحققاته إلا أنها تتمسك وتعلل موقفها بعدم توفر الاعتمادات لأداء هذه الالتزامات

¹ - حكم إدارية أكادير ، عدد 2006/242 بتاريخ 2006/6/15 في الملف عدد 2003-027 ش ، قضية شركة شوردودي ضد بلدية الوطية، ح. غ. ح.

² - حكم إدارة أكادير ، عدد 2006/262 بتاريخ 2006/6/26 في الملف عدد 2005-522 ش قضية شركة أبوقال للدراجات ضد المجلس البلدي لأكادير ، ح. غ. ح.

³ - حكم إدارة أكادير ، عدد 2008/113 بتاريخ 2008/02/21 في الملف عدد 2007/10 ش ، العابد هشام ووهيب هشام شركة (...) ضد المجلس البلدي لأكادير ، ح. غ. م.

⁴ - حكم إدارية أكادير ، عدد 33 بتاريخ 2006/1/26 ، في الملف عدد 2005/73 ش ، ح. غ. م.

لسنوات متتالية بشكل غريب مع أن مصالح المنازعات في هذه الجماعات تكون ملزمة بتذكير من يسهر من لجان على إعداد ميزانيات الجماعة بكونها مطالبة بأداء ديون من المفروض أن تبرمج في ميزانية السنة المقبلة وهذا ما يؤثر سلبا من خلال أحكام وقرارات عديدة يمكن تجاوزها وتلافيتها بهذه الطريقة عوض التماطل الذي لا يزيد وضعية الجماعة إلا سوء من خلال التعويضات الناتجة عن التأخير بالإضافة إلى المبلغ المتفق عليه في العقد.

و يمكن أن ندرج في هذا الإطار كذلك منازعات رفع اليد عن الضمان النهائي الذي يحق للمقولة بعد نهاية الأشغال و توقيع محضر التسليم النهائي دون أن تسجل الجماعة الترابية صاحبة المشروع أي اختلال أو عيوب وهذا ما جاء في حكم إدارية فاس عدد 2019/559 في الملف رقم 2019/7114/11 بتاريخ 2019/06/19 وجاء فيه "وحيث أنه إذا أوفى المقاول في تاريخ التسليم النهائي بجميع التزاماته اتجاه صاحب المشروع وحيث يتضح أنه قد مر أزيد من سنة على تاريخ التسليم المؤقت للأشغال تبقى المدعية محقة في طلبها و يتعين الاستجابة له و ذلك برفع اليد عن الضمان النهائي المودع لدى وكالة القرض العقاري و السياحي".¹

الفقرة الثانية: منازعات التعويض عن إعادة التوازن المالي للعقد والضرر

الناتج عن الإثراء بلا سبب

يقصد بإعادة التوازن المالي للعقد كل تصرف أو أمر يصدر عن الإدارة تطلب من خلاله إضافة أمور يكون من شأنها أن ترهق المتعاقد مع الإدارة من خلال الزيادة في الأعباء المالية المطلوبة لتنفيذ العقد والالتزامات المضمنة به، وبالتالي تكون الإدارة مطالبة بإعادة التوازن المالي من خلال التعويض عن هذه الأوامر والإضافات إما كليا أو جزئيا بحسب نسبة تدخل إرادة الإدارة ويمكن أن تتخذ الأعمال المخلة بالتوازن المالي إما صورة فعل الأمير الذي يتجسد في جميع الأعمال المشروعة الصادرة عن الإدارة المتعاقدة وتخلق آثار ضارة بالمتعاقد كأن تعدل الإدارة أحد بنود العقد أو تصدر قرارات فردية تؤثر على تنفيذ العقد كالأعمال المادية التي ترهق المتعاقد، أما الصورة الثانية

¹ - حكم إدارية فاس عدد 2019/559 في الملف رقم 2019/7114/11 بتاريخ 2019/06/19 في قضية شركة مبارك

مغراوي ضد عمالة فاس ح غ م

التي من الممكن أن تتخذها الأعمال التي تخل بالتوازن المالي للعقد فهي الظروف الطارئة الغير متوقعة بارتفاع الأجور بسبب قلة اليد العاملة من جراء فيضانات أو قطع طرق أو ارتفاع التكلفة الإنتاج بسبب ارتفاع صاروخي في ثمن البترول عالميا بسبب الحروب ، ويكون التعويض عن الظروف الطارئة جزئيا في حدود الخسائر والأضرار أما التعويض عن فعل الأمير فيكون كاملا بسبب تدخل إرادة الإدارة في إحداثه. أما الإثراء بلا سبب فهو ما يطال الإدارة من كسب وإثراء بعد أن تأمر الإدارة المتعاقد معها بالقيام بأعمال خارج نطاق العقد، وتعود بالنفع والفائدة وتخدم الصالح العام¹.

لقد أتيحت للقضاء الإداري العديد من الفرص لتكريس حقوق المتعاقد مع الإدارة في الحصول على تعويض عما يلحقه من أعمال إدارية قد تخل بالتوازن المالي للعقد أو بسبب ما لحقه من ضرر ناتج عن الإثراء بلا سبب، وقد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارة الدار البيضاء قضت فيه المحكمة بالتعويض الكامل للمتعاقد مع الإدارة نتيجة فعل الأمير، جاء في حكمها: "وحيث إن الطلب الرامي إلى الحكم للمدعي بالتعويضات عن الأضرار التي لحقته نتيجة عدم استغلاله لمرافق السوق من جراء مقاطعة التجار والحرفيين للسوق كرد فعل على الزيادة الغير المتوقعة في أسعار ورسوم الدخول إلى السوق من طرف السلطة المحلية دون سابق إخبار هو الذي انعكس سلبا على المداخل؛ وحيث مما لا جدال فيه أن التصرف الذي أقدم عليه المجلس يمكن تصنيفه في إطار فعل الأمير التي هي أفعال تأتيها السلطة العامة ولم تكن متوقعة وقت التعاقد يترتب عليها جعل تنفيذ التزامات المتعاقد مرهقة؛ وحيث مما لا جدال فيه، أن المدعي قد لحقه ضرر برفع أسعار الرسوم، ومن ثم فإنه من واجبات الجهة المتعاقدة تعويضه تعويضا كاملا"² عما أصابه من ضرر وما فاتته من كسب، وقد أكدت إدارية أكادير هذا التوجه من خلال حكمها عدد 2006/322 بتاريخ 2006/9/28 في الملف عدد 513-2004 ش في قضية السيد محمد بورحيم بن عبد الله ضد دائرة الأملاك المخزنية بترنيت وجاء فيه "إن قيام الملك الخاص للدولة بالرفع من سومة الكراء السنوية

¹ - للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه الحقوق يرجى مراجعة كتاب الأستاذ محمد الأعرج نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي مرجع سابق ص ص : 94 - 114.

² - حكم إدارية البيضاء، عدد 426 بتاريخ 2003/4/28، قضية الجيلالي شكير ضد بلدية خريبكة، منشور بالدليل العلمي للاجتهاد القضائي الإداري الجزء الثاني: ص: 434.

المتفق عليها في العقد بإرادتها المنفردة يعتبر إخلالا ببند العقد بالإضافة إلى أنه قد ألحق بالمتعاقد أضرارا مادية عن كراء الأرض الفلاحية في علاقتها بما سيحقق من كسب¹.

كما صدر عن نفس المحكمة حكم آخر جاء فيه "إن من شأن التعديلات التي تقوم بها الإدارة صاحبة المشروع في طبيعة الأشغال موضوع الصفقة أن يؤثر بشكل سلبي على مردودية المشروع بالنسبة للمقاوله فإن من حقها الحصول على تعويض مناسب جبرا للضرر الذي لحق بها².

أما بخصوص التعويض عن الأضرار غير المتوقعة جراء الظروف الطارئة فقد صدر بخصوصها حكم عن إدارية مراكش جاء فيه "إن ما أصاب محصول المتعاقد من أضرار جراء ظروف طارئة غير متوقعة تمثلت في انتشار وهجوم الفئران على منطقة الأغراس يشكل ظاهرة غير متوقعة للمتعاقد مع الإدارة"³.

لقد ذهب القضاء الإداري المغربي وهو يبيت في النزاعات المتعلقة بالإثراء بلا سبب من طرف الإدارة إلى إضفاء حماية خاصة للمتعاقد مع الإدارة من خلال القول بأن "عقد الصفقة وإن لم يضبط باتفاق مكتوب فهو يأخذ أحكام الصفقة الأصلية باعتبارها مرتبطة به وفي نازلة أخرى استنتج من وثائق الملف كالأوامر بالخدمة الصادرة عن المهندس وتقارير مكتب الدراسات المكلف بالمشروع وأعمال التمتير الخاصة بتلك الأشغال قيام المقاوله بأشغال إضافية وقضى لها بالتعويضات المستحقة دون اشتراط عقد ملحق⁴.

وفي نفس الإطار ذهب اتجاه قضائي إلى اعتماد نظرية الإثراء بلا سبب في تعويض المقاوله على الأشغال الإضافية الغير المقررة بعقد ملحق مبرم طبقا للقانون جاء في أحد الأحكام: "لكن اعتبارا لكون إنجاز الأشغال، ترتب عنها تحمل المدعي بنفقات أثبتتها الوثائق المدلى بها وتقرير الخبرة وفي المقابل حققت جهة الإدارة المنجزة

¹ - حكم إدارية أكادير، عدد 322 بتاريخ 2016/9/28 في الملف عدد 513-2004 ش.، ح. ع. م.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 203-2008 ش بتاريخ 2008/4/3 في الملف عدد 207/2005 ش، قضية سعيد آيت الحاج ضد الجماعة القروية لامي أمقرون، ح. غ. م.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، بتاريخ 2000/6/7 أشار إليه محمد القصري: القضاء الإداري ومنازعات الصفقات العمومية، مرجع سابق ص 129.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 143 بتاريخ 2000/4/8 ملف عدد 05/3/259، ح. غ. م.

هذه الأشغال لفائدتها نفعا ثابتا، واعتبارا لكون المدعي لم يكن ليقوم بإنجاز تلك الأشغال إلا بموافقة جهة الإدارة وتحت إشراف موظفيها فإن مثل هذه الوضعية تشكل إثراء لهذه الإدارة على حساب المدعي بما أنفقه في إنجاز تلك الأشغال¹.

وقد أكدت استئنافية الرباط هذا التوجه، من خلال القرار رقم 3063، بتاريخ 2019/06/11، في الملف عدد 2019/7207/19، ضم له الملف رقم 7207/38/2019 حين أشارت إلى "أن حرمان المقاوله من مقابل هذه الأشغال التي تمت بطلب الإدارة و تحت إشرافها، يشكل إثراء على حساب المقاوله"²

ويستنتج مما سبق أنه "لا يقضى في إطار مبدأ الإثراء على حساب الغير إلا برد بقيمة تكلفة الأشغال والخدمات المنجزة مجردة عن أي ربح أو أي تعويض".

وهو نفس الاتجاه الذي كرسته المحكمة الإدارية بوجدة³ الذي جاء فيه "إن المتعاقد بإنجازه لأشغال إضافية يستحق عنها مقابل القيام بها رغم أن كيفية إبرام العقد الملحق قد تمت دون احترام المسطرة القانونية الواجبة التطبيق وذلك استنادا للقواعد العامة موضحة أن المدعية قد قامت بإنجاز أشغال إضافية ولا تتحمل وزر خطأ المجلس بخصوص كيفية إبرام عقد الصفقة معها كما لا يمكن الإثراء على حسابها. وإذا كان هذا الاتجاه القضائي يروم تحقيق قواعد العدل والإنصاف فهو ليس له مرجعية تعاقدية ومن هنا ذهب بعض الاتجاهات القضائية⁴، إلى التعويض عن الأشغال الإضافية في إطار نظرية المسؤولية الإدارية خارج قواعد إبرام الصفقات العمومية وقواعد القانون المدني.

كما أكدت نفس الاتجاه، المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بقولها⁵، "وحيث درج القضاء الإداري على مستوى المحاكم الإدارية المغربية على أن عدم توفر عقد الصفقة

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، بالملف عدد 00/20 تحت عدد 239 بتاريخ 2002/4/30 ح غ م

² قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط رقم 3063، بتاريخ 2019/06/11، في الملف عدد 2019/7207/19، ضم له الملف رقم 7207/38/2019، العدد السادس من سلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، الإشكاليات القانونية و العملية التي تثيرها نزاعات الصفقات العمومية ، مطبعة الأمنية، الرباط ، سنة 2020، ص398

³ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، بتاريخ 04/12/7 تحت عدد 325، ح غ م

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، بتاريخ 01/5/31 تحت عدد 520 في الملف رقم 98/52.

⁵ - حكم إدارية الدار البيضاء ، عدد 139 بتاريخ 2005/9/9 أحكام أشار إليها محمد قصري: القضاء الإداري ومنازعات الصفقات مرجع سابق ص: 136.

على أحد الشروط الجوهرية يجعله باطلا وغير منتج لأي أثر قانوني ناتج عن العقد وبناءً بالتالي بهذا العقد عن مجال المنازعة القضائية في إطار العقود الإدارية... إلا أن المحكمة ارتأت أن الأشغال التي أنجزت لصالح الإدارة تدرج ضمن دعوى التعويض عن أضرار تسببها أعمال وأنشطة أشخاص القانون العام".

وهذا ما كرسته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) والتي أشارت في أحد قراراتها إلى أنه "قد ثبت لها من خلال جلسة البحث، استفادت العمالة المستأنفة من أشغال أنجزها المستأنف عليه وثبت لها الأمر الإداري الصادر عنها بإنجازها والذي يترتب التزام الأداء في حقها كما ثبت لها ظروف الاستعجال التي أحاطت بها وبررت عدم إبرام عقد صفقة بشأنها، كل هذه الوقائع الثابتة والتي لا تتنازع فيها الإدارة تبرر أحقية المستأنف عليه في استرجاع ما أنفقه في مواجهة الدولة التي لا يمكن أن يعفيها الإخلال الشكلي للعقد الصادر عنها من الأداء ما دامت الأشغال أنجزت بمقر العمالة والكتابة العامة التابعة لها بأمر منها واستفادت منها فيكون بذلك ما انتهى إليه الحكم المستأنف من أداء في محله وواجب التأييد"¹.

كما أكدت نفس المنحى في قرار آخر بقولها: "لكن حيث أنه بالرجوع إلى وثائق الملف وإلى فحوى الحكم المستأنف، يتضح أن الأشغال المطالب بها دائما قد تم إنجازها فعلا وهو ما أكدته الحكم المستأنف، وإن شكلات ومواصفات إنجاز تلك الأشغال كما تحدثت عنها النصوص التشريعية والتنظيمية، لا يمكن مواجهة المقاول بها متى كان حسن النية ومتى ثبت أن الإدارة أمرت بإنجاز تلك الأشغال لفائدتها ووقع تسليمها لها أن تؤدي مقابل تلك الأشغال ماليا، حتى لا نكون أمام حالة الإثراء بلا سبب على حساب الغير وأن الحكم المستأنف لما قضى بالاستجابة للطلب ناحيا نفس المنحى المشار إليه أعلاه يكون واجب التأييد"².

الفقرة الثالثة: منازعات التعويض عن إخلال الإدارة بالتزاماتها

تجدر الإشارة إلى أن العقود الإدارية لا تتضمن تفاصيل الجزاءات المترتبة على الإدارة في حالة الإخلال بالتزامات التي تقع على عاتقها، بينما يضمن القانون للمتعاقد

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ، عدد 609 بتاريخ 2007/7/11 ملف عدد 06/4/2195، قضية مقالة المدغري المؤيد بحكم المحكمة الإدارية بالرباط بالملف 03/985 بتاريخ 2005/12/1 المرجع نفسه أعلاه.

² - قرار المجلس الأعلى عدد 126 بتاريخ 2007/2/7 في الملف عدد 2005/1/4/1977 قرار أشار إليه محمد القصري القضاء الإداري ومنازعات الصفقات العمومية مرجع سابق ص: 138.

حقوقه في التعويض عن أي إخلال من الإدارة بهذه الالتزامات ، من خلال اللجوء إلى القضاء وهذا ما أكدته إدارية مراكش في حكامها عندما أشارت إلى أنه "من حق الشركة المدعية بعد إنجاز الأشغال المطالبة بمستحققاتها التي تبقى دينا بذمة البلدية المتعاقدة كما أن الشركة المدعية تستحق تعويضا عن تماطل هذه الأخيرة بعد إنذارها ومطالبتها بهذه المستحقات عن طريق البريد المضمون مع الإشعار بالتسليم¹. وقد أكدت نفس التوجه إدارية أكادير في حكمها عدد 2007/32 بتاريخ 2007/2/8 في الملف عدد 2002/523 ش قضية شركة فيدرالوم ضد المجلس البلدي لأكادير وجاء فيه "إن المدعية كان يستحيل عليها القيام بتنفيذ الأشغال المطلوبة موضوع الصفقة لتخلف الإدارة المدعى عليها عن القيام بالأشغال الضرورية الأولية التي التزمت بإنجازها مسبقا مما يجعل الإدارة مسؤولة عن الضرر الناتج عن قرار فسخ الصفقة"².

كما زكت إدارية الدار البيضاء نفس التوجه من خلال حكمها عدد 742 في الملف رقم 2006/268 ت بتاريخ 2007/3/26 في قضية شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات ضد الجماعة القروية الزراردة وجاء فيه "يمكن لأصحاب العقود الصادرة عن الإدارة أن يحصلوا على الفوائد الواجبة لهم عند تأخر الإدارة في دفع المبالغ المستحقة عن العقود بشرط أن يكون التأخير المذكور منسوب إلى هذه الأخيرة³، وناتج عن إخلال مباشر من طرفها بالتزامها بأداء المقابل المادي، وهو توجه أكدته إستئنافية الرباط في القرار عدد 4293 بالملف عدد 2019/7207/67 بتاريخ 2019/09/17 حيث أشارت إلى أنه و بالنظر لكون الإدارة المستأنفة لم تقم بصرف مستحقات المستأنف عليها بالرغم من مطالبتها بها ، فإن ذلك يجعلها محقة في الحصول على مثل هذه الفوائد...."⁴

¹ -حكم المحكمة الإدارية بمراكش ، عدد 4 بتاريخ 1999/1/28 ، قضية شركة ما ريبيل ضد بلدية مراكش المدينة ،حكم اشار إليه محمد الأعرج نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق ص: 107.

² - حكم إدارية أكادير ، عدد 2007/32 بتاريخ 2007/2/8 في الملف عدد 2002/523 ش في قضية شركة فيدرالوم ضد المجلس البلدي لأكادير، ح. غ. م.

³ - حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 742 في الملف رقم 2006/268 ت بتاريخ 2007/3/26، في قضية شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات ، ضد الجماعة القروية الزراردة، ح. غ. ح.

4 - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط ،عدد4293 ، بالملف عدد2019/7207/67، بتاريخ 2019/09/17،

العدد السادس من سلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، الإشكاليات القانونية و العملية التي

تثيرها نزاعات الصفقات العمومية ، مطبعة الأمنية، الرباط ، سنة 2020، ص370.

وقد صدر كذلك عن القضاء الإداري أحكام تلتزم الإدارة بالالتزام الفعلي بما هي ملزمة به اتجاه المتعاقد بشكل حقيقي ومباشر من خلال تمكين المتعاقد من مبالغ الصفقة وهذا ما أشارت له إدارية أكادير في أحد أحكامها وجاء فيه "أن إصدار المدعى عليها (الإدارة) لبيان التصفية لفائدة المدعية (المتعاقدة) من أجل أداء مبلغ الصفقة لا يعفيها من المسؤولية عن عدم صرف هذا البيان ذلك أن العبرة بتحصيل مبلغ الصفقة وليس باعتراف المدعى عليها بهذا المبلغ"⁽¹⁾.

الفرع الثالث: فرض القاضي الإداري لضرورة احترام المتعاقد لالتزاماته اتجاه

الإدارة

يكون المتعاقد مع الإدارة محاطا بمجموعة من الالتزامات التي يجد نفسه مطالبا باحترامها وتنفيذ مقتضياتها انطلاقا من توقيع العقد إلى الشروع في تنفيذه، و تكون هذه الالتزامات إما مدرجة في بنود العقد أو مستمدة من طبيعة العقد الإداري، ويعتبر التزام المتعاقد مع الإدارة بسلامة الأعمال المنجزة و ضمان سير المرفق العام والتنفيذ الشخصي للأعمال المطلوبة واحترام انجازها في المدة المحددة في العقد من أهم الالتزامات الملقة على عاتق المتعاقد فكيف تعامل القاضي الإداري مع هذه الالتزامات؟ وما هو موقفه منها؟

خاصة و أن القاضي الإداري في هذا الإطار، يكون مدعوا لتكريس مبادئ النزاهة و الشفافية و استمرار المرفق في أداء مهامه و احترام المشروعية .

الفقرة الأولى: الالتزام بضمان سير المرفق العام

يعتبر سير المرفق العام بانتظام و اطراد من أول واجبات المتعاقد والتزاماته الإدارية في مواجهة المواطنين المستفيدين من ذلك المرفق، حيث أصبح هذا الأخير شريكا للإدارة في هذا الالتزام بضمان سير المرفق العام بانتظام و اطراد، فالمبادئ المقررة أن العقود الإدارية تتميز بطابع خاص أساسه تلبية احتياجات المرفق الذي

وتجدر الإشارة على أن هذا القرار قد أشار على العديد من القرارات الصادرة عن محكمة الإستئناف الإدارية بالرباط و التي تسير و تؤكد على نفس التوجه القرار عدد 723 الصادر بتاريخ 2007/10/17 في الملف رقم 7/07/8 و القرار عدد 62 الصادر بتاريخ 2008/01/16 في الملف عدد 6/06/51 و كذلك القرار عدد 2783 الصادر بتاريخ 2011/10/26 في الملف عدد 7/11/75

¹ - حكم إدارية أكادير، عدد 2006/18 في الملف عدد 2005/482 ش ، بين شركة المغاري والمؤسسة الجهوية للتجهيز والبناء ح. غ. م.

يهدف العقد تسييره، وبما أن العقد الإداري يتعلق بمرفق عام فلا يسوغ للمتعاقد مع الإدارة أن يتمتع عن الوفاء بالتزاماته اتجاه المرفق العام بحجة أن ثمة إجراءات إدارية قد أدت إلى الإخلال بالوفاء بأحد التزاماتها إتجاهه، بل يتعين عليه أن يتجاوز هذه الاعتبارات وأن يستمر في التنفيذ مادام ذلك في استطاعته ذلك، ثم يطالب جهة الإدارة بالتعويض عن إخلالها بالتزامها.

وأبرز ملامح هذا الالتزام أن ليس للمتعاقد مع الإدارة الدفع بعدم التنفيذ أو الامتناع عن تنفيذ العقد الإداري لأي سبب مهما كان، وإنما يتعين عليه الاستمرار دوماً في التنفيذ ما دام ذلك في استطاعته، ثم يطالب جهة الإدارة بالتعويض عن إخلالها بالتزامها إن كان لذلك مقتضى وكان له فيه وجه حق، بمعنى أدق لا يسوغ للمتعاقد مع الإدارة الامتناع عن تنفيذ العقد بإرادته المنفردة.

وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية بمراكش: "وحيث أن ما تزعمه المدعية من كون البلدية لم تعمل على تنفيذ التزاماتها التعاقدية أي عدم أدائها ما تبقى بذمتها، لا يبرر عدم تنفيذ التزاماتها مقابل بإنهاء الأشغال، لأن المبدأ وكما تم الاتفاق عليه أن قيمة الأشغال المنجزة لا يمكن تسليمها إلا بعد إنهاء جميع هذه الأشغال، وهو الشيء الذي لم تقم به المدعية رغم الإنذارات الموجهة إليها، وعليه فإن المدعية لا تستطيع في هذه الحالة الاستفادة من الدفع بعدم التنفيذ المقرر في القانون الخاص حفاظاً على قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، هذه القاعدة التي تأبى أن يعطل المتعاقد مع الإدارة أداء الخدمة بسبب من الأسباب، مادام في وسعه أن يؤدي الخدمة وتكون صفته في هذا النوع من التعاقد كمعاون في تسيير المرفق العام"¹.

وقد أكدت إدارية الدار البيضاء هذا التوجه في حكمها المؤرخ في 2005/5/4 بالملف عدد 2004/1253 ت وجاء فيه "ولما كان الثابت أن المدعية حين تعاقدت مع المكتب المدعى عليه كانت على علم بمقتضيات المادة الرابعة بكل فقراتها وقبلتها مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية، فمن ثم لا حق لها في تعديل العقد المبرم مع المكتب المذكور أو بإلزامه بإبرام أي ملحق للعقدين السالفي الذكر، فكان حرياً بها أن

¹ - حكم عدد 115، بتاريخ 2000/5/24، شركة تيطراب ضد بلدية تملالت، منشور بالدليل العملي، الجزء الثاني، ص: 379 أشار إليه محمد الأعرج نظام العقود المغربية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي مرجع سابق ص: 114.

تعمل على تطبيق المقتضيات المذكورة حفاظا على استمرارية المرفق العام وتنفيذا لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين¹.

وهذا ما أكدته كذلك إدارية أكادير من خلال حكمها عدد 2006/97 بتاريخ 2006/2/23 في الملف عدد 2004/410 ش في قضية الجماعة القروية لا كنيون ضد شركة محطة تماسينت وجاء فيه "أن تقاعس الشركة المدعى عليها عن تنفيذ التوريدات المتعاقد بشأنها مع المجلس يبرر الحكم لفائدة الجماعة القروية بقيمة هذه التوريدات نظرا لكونها تتمثل في توريدات تتعلق بمادة البنزين، التي تعتبر عنصرا مهما في الحفاظ على سير المرفق و استمراره في الاستجابة لحاجيات الساكنة التي تقضى بوسائل تستعمل هذه المادة"².

كما صدر عن نفس المحكمة حكم آخر في نفس الاتجاه عدد 2004/45 في الملف رقم 2003/31 غ قضية جمعية الأمل للأعمال الاجتماعية ضد المجلس القروي للدراركة وجاء فيه "إن تدبير مرفق الماء الصالح للشرب من اختصاصات المجلس الجماعي ويملك هذا الأخير بسط ولايته عليه واسترجاعه من الجهة الخاصة المتمثلة في الجمعية المذكورة والتي عهد إليها مؤقتا بتسييره... إن سبب هذا القرار هو ضمان سير المرفق واستمراره وتحسين جودة خدماته المقدمة من خلاله.

الفقرة الثانية: الالتزام بالتنفيذ الشخصي وفي المدة المحددة

إن تعاقد الإدارة عموما مع الغير يتم على أسس واعتبارات موضوعية ومادية تهم التعاقد فالمبدأ العام الذي يحكم العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد معها يقتضي إلزام المتعاقد بضرورة أن يبذل هذا الأخير الجهد المناسب والتعاون الشخصي مع الإدارة في تنفيذ موضوع العقد، وأن لا يتنازل عن العقد أو جزء منه أو يتعاقد في شأنه من الباطن مع الغير إلا بموافقة الإدارة ووفق ما يحدده القانون في هذا المجال، كما أن تسيير المرفق العام بانتظام يرتبط ارتباطا وثيقا بتنفيذ مقتضيات العقود الإدارية في الأوقات والمدد المحددة، ومن هنا تستشف مصادر إلزام المتعاقد بالتنفيذ الشخصي

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء بتاريخ 2005/5/4 في الملف عدد 2004/1253 ت قضية شركة أمتي ضد مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل ح. غ. م.

² - حكم إدارية أكادير، عدد 2006/97 بتاريخ 2006/2/23 في الملف عدد 2004/410 ش، قضية الجماعة القروية لأكنيون ضد شركة محطة تماسينت، حكم غير منشور.

واحترام مدة الانجاز تحت طائلة الفسخ أو بغرامة التأخير المخولة للإدارة، ومن هنا يطرح السؤال حول طريقة تعامل القاضي الإداري مع هذه الحالات وما هو موقفه منها. لقد صدر بهذا الشأن حكم عن إدارية الدار البيضاء في الملف 2003/413 ت بتاريخ 2006/1/26 ، بين مجموعة شركة سيناسيل وشركة ماروكوست س. م. و شركة كونستركسيون وشركة مانتونسا وشركة الكتروميكانيك، ضد جماعة سيدي معروف بالدار البيضاء وجاء فيه "يمنع تقويت الصفقات ما عدا في حالة تقويت مجموع أو بعض الذمة المالية للمقولة التي نالت الصفقة، وذلك عند إجراء عملية اندماج أو انفصال بين مقاولات وفي هاتين الحالتين لا يمكن تقويت الصفقة إلا بإذن صريح من السلطة المختصة وعلى أساس هذا الإذن يتعين إبرام عقد ملحق"¹.

أما بالنسبة لمدة الانجاز فقد أكدت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى على ضرورة احترام المقاولات لمدة الانجاز دون اغفال احتساب مدة التوقيفات وهذا ما جاء في القرار الصادر عنها عدد 104 بتاريخ 2014/1/23 في الملف عدد 2013/1/4/1135 قضية شركة لوطراب ضد الجماعة الحضرية للقنيطرة وجاء في القرار "إن المحكمة اعتبرت مدة التوقف وحددتها في 150 يوم دون تعليل ودون مناقشة والإطلاع على دفاتر الورش وما أوردته الخبرتان مما يجعل ما قضت به دون أساس من القانون حيث أن احتساب مدة الانجاز مضاف إليها 150 يوم عن التوقف في حين أن مجموع التوقيفات بلغت 1789 يوم وهو ما أشار إليه الخبير محمد صديقي وما أشارت إليه محاضر الاجتماعات الأسبوعية بالأوراش، وأن تلك التوقيفات ترجع إلى تقصير الشركة المطلوبة وإهمالها"²، وهذا ما أكدته نفس الغرفة بمحكمة النقض في القرار عدد 127 الصادر بتاريخ 2014/1/30 في الملف عدد 2012/1/4/2555 وجاء فيه "إن رفض المقولة التوقيع على الكشف الحسابي النهائي دون إبداء الأسباب أو إيراد تحفظات يعتبر ملزما لها وفق أحكام دفتر الشروط الإدارة العامة كما أن معاناة التأخر في

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء، في الملف عدد 2003/413 ت بتاريخ 2006/1/26 في قضية مجموعة سيناسيل ومن معها ضد الجماعة الحضرية لسيدي معروف، ح. غ. م.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) عدد 104 بتاريخ 2014/1/23 في الملف عدد 2013/1/4/1135 قضية شركة لوطراب ضد الجماعة الحضرية للقنيطرة منشور بنشرة قرارات محكمة النقض الجزء 18 مطبوعة الأمنية الرباط سنة 2014 ص: 163.

الأشغال يؤدي إلى تطبيق مبدأ غرامات التأخر في حق المقاوله سواء تعلق الأمر بمجموعة الصفقة أو بشرط منها"¹.

الفقرة الثالثة: الالتزام بضمان سلامة الأعمال

يلتزم المتعاقد مع الإدارة بتنفيذ مضمون العقد المبرم بينه وبين الإدارة تنفيذًا كاملاً شاملاً وفقاً لشروطه العامة والخاصة ومطابقاً لمواصفاته.

وبانتهاء إجراءات التسليم النهائي للأعمال في حالة عقود الأشغال العامة وينتهي العقد بانتهاء مدته المحددة به، إلا أنه في مجال العقود الأخيرة يظل التزاماً آخر ملقياً على عاتق المتعاقد مع الإدارة، ألا وهو الالتزام بضمان سلامة الأعمال.

يلتزم المتعاقد مع الإدارة بإنجاز الأعمال محل التعاقد على وجهها المقرر بالعقد، وبتمام ذلك الإنجاز لا تنتهي مسؤوليته عند هذا الحد، وإنما يظل التزامه قائماً يتحمل المسؤولية عن الأضرار التي يمكن أن تلحق أعمال العقد المنفذة في نطاق وحدود تنظمها بنود التعاقد وتفسرها أحكام التشريع خصوصاً في عقود الأشغال العامة.

ومن أبرز التزامات المتعاقد مع الإدارة في مجال الالتزام بضمان سلامة الأعمال، ضمان جودة العمل، مع مراعاة أن ضمان جودة العمل لا يؤدي إلى الحفاظ على الضمانة النهائية في مجال العقود الإدارية، وعلى هذا الأساس قضى حكم للمحكمة الإدارية بوجدة الذي أشار إلى أنه "مادامت المدعية قد أنهت أشغال الصفقة وتم التوقيع على محضر التسليم النهائي للأشغال المذكورة، وأنه وإذا كانت المدعية قد التزمت بإصلاح العيوب التي قد تظهر بخصوص الأشغال المنجزة خلال مدة عشر سنوات، فإن ذلك لا يعني الاحتفاظ بمبلغ الضمانة مادام لم يتم التتصيص على ذلك صراحة فإنها تكون بذلك محقة في استرجاع مبلغ الضمان ولا يجوز حجزه بعلّة ضمان المدعية لجودة الشغل."²

كما صدر عن إدارية الدار البيضاء حكم في نفس الاتجاه بالملف عدد 2006/678 ت بتاريخ 2007/11/14 شركة كسافي بوا ضد الجماعة الحضرية للدار البيضاء، وجاء فيه "إن ثبوت تسليم البضاعة الموردة لعمالة عين الشقف الحي الحسني القسم المالي و التجهيز بالعمالة و ليس لمقاطعة ليسانسة حسب وصل التسليم

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) عدد 127 بتاريخ 2014/1/30 في الملف عدد 2012/1/4/2555، قرار منشور بنشرة قرارات محكمة النقض الجزء 18 مطبوعة الرباط سنة 2014، ص: 165.

² - حكم المحكمة الإدارية بوجدة ، عدد 26 بتاريخ 2003/3/11 قضية شركة زكزل ضد وزارة التربية الوطنية منشور بالدليل العلمي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية ، ج 2 ص 445 مرجع سابق.

المؤرخ في 2002/9/24 ، في حين أن سند الطلب موقع من طرف رئيس المقاطعة فضلا عن اختلاف حجم البضاعة المطلوبة و البضاعة المسلمة فالمقولة مسؤولة عن سلامة عمليات التسليم و عن نوعية وكم البضاعة المطلوبة¹.

إن استقرار دور القضاء الإداري بالنسبة لمنازعات العقد والصفقات المتعلقة بالجماعات الترابية يمكن اختزاله في سعيه الدائم إلى فرض قيم ومبادئ الشفافية والنزاهة في تدبير هذا القطاع الحيوي و تكريس الحكامة الاقتصادية، من خلال تقويم ما يقف عليه من قرارات غير مشروعة وتعويض المتضررين من تصرفات وأعمال الإدارة في إطاره إلا أن الوقوف على هذه الأحكام و القرارات يؤكد وجود نوع من التشابه في بعض القضايا التي تتكرر وأصبح موقف القضاء الإداري منها ثابتا حيث نرى أن مصالح المنازعات التي تنتبع هذه الملفات على مستوى الجماعات الترابية مطالبة باستعمال هذه القرارات في توجيه المصالح المالية لتقويم تصرفاتها على أساسها، كما يمكنها استعمالها في توجيه الأطراف المتنازعة خلال مراحل البحث عن الحلول الودية من خلال إطلاع الأطراف على توجهات القضاء في النوازل المتشابهة لتكون مرجعا في تحديد الحكم المرتقب و الحل المقترح، هذا الأخير سيمكن من اختصار الوقت و المصاريف المالية التي تتطلبها الدعوى الإدارية .

إن ما سبق ذكره أعلاه من أحكام وقرارات و ما راكمته من تجارب في مجال تدبير الملفات أمام القضاء أكد لي قناعة كبيرة وراسخة، بضرورة مراجعة طريقة تدبير مالية الجماعات الترابية وإستراتيجية هذه الأخيرة في تدبير مراحل تنفيذ العقود وفرض وتحصيل الجبايات المتعلقة بها نحو ترسيخ الحكامة الاقتصادية الفعالة، لأن الوضع الحالي يطرح أكثر من علامة استفهام حول صفقات وعقود تبرم في ظل توفر اعتماداتها وتنتهي على إيقاع المنازعات المتعلقة بالامتناع عن الأداء بسبب عدم توفر الإعتمادات، بالإضافة لتقويت هذه الأخيرة لإمكانية تحصيل موارد جبائية هامة يتم التغاضي عنها لأسباب انتخابية في بعض الأحيان.

فكيف تعامل القضاء الإداري مع المنازعات المتعلقة بالجبايات المحلية؟ و ما

¹ - حكم إدارية الدار البيضاء ، في الملف رقم 2006/678 بتاريخ 2007/11/14 قضية شركة كسافي بوا ضد الجماعة الحضرية للدار البيضاء ح غ م .

هي مواقفه منها؟ و إلى أي حد سيمكن الدور الذي يلعبه القضاء في فض المنازعات المتعلقة بهذا المجال في تكريس مبادئ الحكامة الاقتصادية على اعتبار أن هذا المجال يعد من أهم الموارد الواعدة في تنمية القدرات المالية للجماعات الترابية.

المبحث الثاني: دور القاضي الإداري في ترسيخ الحكامة الاقتصادية من خلال

البت في المنازعات الجبايات المحلية

تعتبر الرسوم المحلية الواردة في القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية¹، من أهم الموارد المالية المكونة لميزانية الجماعات الترابية،² لذلك أولى المشرع المغربي لهذه الأخيرة أهمية كبيرة وأحاطها بمجموعة من الضمانات لكونها تشكل لبنة

¹ - يجب التمييز في هذا الإطار بين الضريبة المحلية والتي هي عبارة عن واجب مالي تفرضه الوحدة المحلية و الدولة بصفة إلزامية في نطاق الوحدات الترابية دون مقابل بهدف تحقيق منفعة عامة و تستفيد من مدخولها الإدارة المحلية .

أما الرسم المحلي فهو عبارة عن اقتطاع نقدي بواسطة الهيئة المحلية و تدفعه الأطراف الملزمة به جبرا مقابل نفع خاص يحصل عليه من جراء تأدية الوحدة المحلية لخدماتها و تحقيقها للنفع العام مدني أحمدوش دليل الجبايات المحلية على ضوء آخر التعديلات لسنة 2008 منشورات دار القلم ص 3 طبعة 2008

² - أهم الموارد الجبائية للجماعات الترابية أنظر القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية المادة 2

الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات الحضرية والقروية

تحدث لفائدة الجماعات الحضرية والقروية الرسوم التالية :

- الرسم المهني ؛
- رسم السكن ؛
- رسم الخدمات الجماعية ؛
- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية ؛
- الرسم على عمليات البناء ؛
- الرسم على محال بيع المشروبات ؛
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة ؛
- الرسم على النقل العمومي للمسافرين ؛
- الرسم على استخراج مواد المقالع.

غير أنه فيما يتعلق بالجماعات: لا يفرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية والرسم على عمليات تجزئة الأراضي إلا بالمراكز المحددة والمناطق المحيطة بالجماعات الحضرية وكذلك بالمحطات الصيفية والشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية والتي تحدد بنص تنظيمي الدوائر التي تفرض داخلها الرسوم المذكورة ؛ لا يفرض الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية إلا بالمراكز المحددة المتوفرة على وثيقة للتعمير.

المادة 3

الرسوم المستحقة لفائدة العمالات والأقاليم

تحدث لفائدة العمالات والأقاليم الرسوم التالية :

- الرسم على رخص السباحة
- الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني
- الرسم على بيع الحاصلات الغابوية

الجهات

المادة 4

الرسوم المستحقة لفائدة الجهات

تحدث لفائدة الجهات الرسوم التالية : - الرسم على رخص الصيد - الرسم على استغلال المناجم

- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

- تضاف إلى هذه الرسوم نسبة الجهة من الضرائب المنصوص عليها في المادة 188 من القانون

التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

5% من الضريبة على الشركات

5% من الضريبة على الدخل

20% من رسوم عقود التأمين

أساسية وركيزة مهمة في بناء القوة الاقتصادية لهذه الجماعات، و قد أكدت القوانين التنظيمية للجهات و الجماعات الترابية الأخرى هذا الحرص من خلال تنصيبها على إلزام رؤساء الجماعات الترابية اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتحصيل الديون العمومية¹، التي تعتبر الضرائب و الرسوم المتعلقة بالجماعات الترابية من أهمها بمقتضى المادة 2 من القانون 15.97 المتعلق بتحصيل الديون العمومية،² تحت طائلة العزل في حالة تبوث أي تقصير أو تماطل من طرف هؤلاء الرؤساء في تحصيل هذه الديون، و تجدر الإشارة إلى أنه بعد صدور القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية و نسخه للقانون 30.89³ المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها، ترك المشرع المغربي فراغا تشريعيا بخصوص بعض الأتاوى و الرسوم و المساهمات المستحقة للجماعات المحلية التي لم تذكر في القانون الجديد و حيث أن ذلك كان سيؤدي إلى استخلاص الجماعات المحلية لهذه الأتاوى بدون سند قانوني، فتم تدارك هذا الخلل بمقتضى القانون 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق و المساهمات و الأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية⁴ و الذي مازال ساري المفعول إلى يومنا هذا.

إن الدعوى الجبائية المتعلقة بالرسوم المحلية لا تخرج عن أحد الصنفين التاليين، فهي إما أن تكون دعوى تتعلق بالمنازعة في أساس فرض الرسم، و ترفع ضد الأمر بالصرف للجماعة المعنية أو مديرية الضرائب أو الأشخاص المفوضين من لدهما⁽⁵⁾، نظرا لكون الجماعات الترابية ومديرية الضرائب هم من يسهرون على تهئ

¹ - أنظر المادتين 237 و 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 المادتين 207 و 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات و الأقاليم رقم 112.14 المادتين 263 و 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14

² - أنظر المادة 2 من القانون 15.97 المتعلق بتحصيل الديون العمومية.

3 القانون 30.89 المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 بتاريخ 21 ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06 ص 1573

4 القانون 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم و الحقوق و المساهمات و الأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 01.07.209 بتاريخ 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) منشور بالجريدة الرسمية رقم 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007.

5 - تنص المادة 164 من القانون رقم 47.06 في فقرتها الرابعة على أنه «بصرف النظر عن جميع المقترضات المخالفة تمثل الإدارة بكيفية صحيحة أمام القضاء، مطالبة كانت أو مطلوبا ضدها، بمدير الضرائب أو الأمر

أوامر التحصيل والجداول الجبائية وإعدادها، بحيث يتضمن كذلك الإعداد وتقييد أسماء الملمزمين وعناوينهم وأنواع الرسوم المترتبة عليهم، وبذلك تكون المنازعة المتعلقة بأساس فرض الرسم موجهة ضد مديرية الضرائب فيما يخص كلا من الرسم المهني و رسم السكن و رسم الخدمات الجماعية بينما توجه الدعوى ضد رئيس الجماعة الترابية بصفته الأمر بصرف نفقاتها بالنسبة لباقي الرسوم.

أما إذا كانت تتعلق الدعوى بالمنازعة في تحصيل الرسوم المحلية، فحري بالملمزم أن يقاضي الخازن العام للمملكة باعتباره يرأس الجهاز المسؤول عن تحصيل الدين الجبائي المحلي المتعلق بكل من الرسم المهني و رسم السكن و رسم الخدمات الجماعية بينما ترفع الدعوى ضد الإدارة الجبائية المحلية بخصوص باقي الرسوم التي يستخلصها وكيل مداخيل الجماعات الترابية.

لذلك من الضروري الانتباه إلى هذا الجانب الشكلي المهم وتوجيه الدعوى ضد ذي الصفة لكي يتم قبولها شكلا من طرف القاضي، فقد يحصل أن يدخل المدعي في مقاله الخازن العام في دعوى تتعلق بالمنازعة في الوعاء الجبائي، في الوقت الذي يجب فيه أن يدخل مديرية الضرائب أو الأمر بالصرف بالجماعة الترابية، وقد يحصل العكس في النزاع المتعلق بتحصيل الرسوم، حيث يدخل المدعي الأمر بالصرف للجماعة الترابية المعنية أو مديرية الضرائب في الموضوع بدل الخازن العام مما يعرض دعواه لعدم القبول من طرف القاضي، وتضيع بذلك حقوق الملمزم بالرسم، لأنه من لم تقبل دعواه لهذا السبب لا يمكنه تجديدها على النحو الصحيح نظرا لانصرام أجل تقديمها¹.

لابد من الإشارة كذلك إلى أن، المنازعات الضريبية تتطلب تركيزا كبيرا نظرا لكثرة الأطراف و اختلاف هيئاتهم و مساطر المنازعة بين مؤسسة و أخرى، كما هو الحال بخصوص نقطة ضرورة المطالبة الإدارية (التظلم الإداري) قبل التوجه للمطالبة

بالصرف للجماعة المحلية المعنية أو الأشخاص المفوضين من لدهما لهذا الغرض والذي يمكنه إن اقتضى الحال توكيل محامي».

وبما أن الرسوم المحلية تخضع لازدواجية في التدبير، حيث يترتب تدبير الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية من طرف مديرية الضرائب مما يستتج معه أن الدعوى توجه إذا تعلق الأمر بأحد هذه الرسوم ضد مديرية الضرائب. أما باقي الرسوم فيتم تدبيرها من طرف الجماعات الترابية نفسها مما يستفاد منه أنها توجه ضد الأمر بالصرف للجماعة الترابية المعنية.

¹ - مصطفى التراب، المحاكم الإدارية والصعوبات المثارة على مستوى التطبيق في المنازعات الجبائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 4، 1996، ص: 78.

القضائية¹، زد على ذلك كثرة الآجال و اختلافها²، و هي إجراءات خطيرة تكون تحت طائلة عدم قبول الدعوى شكلا في حالة عدم احترامها.

إن أهمية التفريق بين منازعات الوعاء ومنازعات التحصيل، تتجلى أساسا في مواقف القاضي الإداري في مجال الجبايات المحلية، من خلال قبول أو عدم قبول الدعوى شكلا إلا أن مناقشة توجهات العمل القضائي في الدعوى الجبائية عموما يكون بالتطرق أولا لدور القضاء الإداري في المنازعات المرتبطة بوعاء الرسوم المحلية ، ثم بعد ذلك الاجتهادات المرتبطة بمنازعات تحصيل الدين الجبائي المحلي، لكننا سنحاول ربط هذا التدخل في شقي هذه الدعوى بمبادئ الحكامة و خاصة مبادئ المساواة أمام الإدارة و الأعباء الضريبية و الشفافية و النزاهة و سيادة القانون.

المطلب الأول: موازنة القضاء الإداري بين حقوق الإدارة والملزم في منازعات

وعاء الرسوم المحلية

تعتبر الرسوم الجبائية ديونا محمولة ومصرح بها من طرف الملزمين، و لذلك جعل المشرع جل الرسوم المحلية تعتمد على إقرار الملزمين لتحديد أساسها، وقد تم اعتماد هذا الأسلوب ضمن الإصلاح الجبائي المحلي الأخير، قصد بناء الثقة بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية، ويكتسي تقديم التصريح أهمية بالغة، إذ يعبر عن رغبة الملزم في المساهمة في تحمل الأعباء العامة كواجب وطني، ويعبر أيضا عن حسن نيته³.

إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة الجبائية المحلية من التأكد من المعلومات المقدمة من طرف الملزم حين تخالف المعطيات المقدمة من الملزم المعطيات المتوفرة لديها أو تخالف الواقع، مما يجعلها تتدخل لتغيير أساس الرسم المعني، إلا أن ممارستها لهذا الحق يتطلب إتباع مساطر قانونية كما جاء في القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، لكي يكون تدخلها قد تم بطريقة صحيحة.

¹ - حكم إدارية الرباط رقم 3423 في الملف رقم 2012/7/62 بتاريخ 2012/10/02، "إن عدم سلوك المدعي لمسطرة المطالبة الإدارية أمام إدارة الضرائب داخل الأجل القانوني المنصوص عليه في المدونة العامة للضرائب تعرض طلبه لعدم القبول". حكم أشار إليه محمد الهيني مرجع سابق ص 484.

² - يونس مليح : مسطرة المنازعة أمام أنظار القضاء الإداري وسؤال ضمانات الملزم، مقال منشور مجلة منشورات العلوم القانونية، سلسلة فقه و القضاء الإداري ، العدد الخامس، ص 69، سنة 2018 .

³ - حسن العفوي، المنازعة الضريبية أمام القضاء بين التأسيس والتحصيل، مجلة المعيار، العدد 36، دجنبر 2006، ص: 89.

وفي حالة عدم قبول الملزم بتدخلات الإدارة الجبائية المحلية، يلجأ للقضاء من أجل إنصافه من التعسفات التي قد تطاله من طرف الإدارة الجبائية. إن ما تمتلكه الإدارة من امتيازات أمام الملزم الذي يعتبر الطرف الأقل دراية بكل الحقوق الممنوحة له لمواجهتها، يبرر الحديث عن مشروعية الحماية القضائية للطرف الثاني في المنازعة الجبائية وهو الملزم باعتباره مجرداً من كل سلطة أو امتياز إلا سلطة القانون¹.

إلا أن ما سلف ذكره، لا يعني أن القاضي الإداري عند تدخله في مجال الجبايات المحلية، غير مطالب بتكريس حق الإدارة في تدبير الرسوم المحلية، وبالتالي ضمان حقها كجهاز مسؤول عن مراقبة مدى احترام الملزمين للمقتضيات القانونية المنصوص عليها في قانون الجبايات المحلية، ولذلك فإن تدخلات القضاء الإداري في هذا المجال مطالبة بأن تكون في اتجاه تحقيق توازن في حقوق الطرفين، الإدارة، والملزم، لتحقيق الحقامة الاقتصادية المنشودة في تدبير هذا القطاع الحيوي.

تجدر الإشارة إلى أن أغلب الأحكام المتعلقة بمنازعات الجبايات المحلية بعد إصدار القانون رقم 47.06 سنة 2008، تندرج كلها ضمن إطار القضاء الشامل، ما عدا بعض الحالات التي اعتبر بعض الفقه أن المجلس الأعلى سابقاً محكمة النقض حالياً من خلال الغرفة الإدارية انتبه وأقر بدعوى الإلغاء في المجال الضريبي نذكر منها:

- 1- حالة النزاع في مبدأ فرض الضريبة نفسه.
- 2- حالة النزاع في قرارات السلطة الإدارية الرامية إلى استخلاص رسم لإحدى الجماعات المحلية.
- 3- حالة مراقبة القرارات التنظيمية كقرار ممارسة حق الشفعة من طرف الدولة².

¹ - عبد المعطي القدوري، الحماية القضائية للملزم في مجال المنازعات الجبائية، ندوة القضاء الإداري وحماية النشاط الاقتصادي المنعقدة يوم 17 ماي 1996، منشورات كلية الشريعة بأكادير، سلسلة ندوات ومحاضرات 1، ص: 79. أنظر كذلك خالد صادق، منازعات التحصيل الضريبي أمام القضاء الإداري المغربي، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، ماستر قانون المنازعات العمومية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق فاس، السنة الجامعية 2007/2008، ص 7.

² - للمزيد من التفاصيل بخصوص هذه النقطة انظر. Serhane EL Houssine: Le contentieux administratif de pleine juridiction endroit public marocain, thèse de doctorat d'Etat, en droit, bordeaux, 1989, p399.

- المحجوبي الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية، نشر وتوزيع إيما ليف، الطبعة الأولى 2015، ص: 106.

إن كل ما سبق ذكره يؤكد بأن دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة لها حضور ملموس كأساس للمنازعة الضريبية، وإن كانت دعوى القضاء الشامل أكثر ملائمة لطبيعة المنازعة الضريبية التي تهدف إلى حل الخلاف بشكل جذري بين الملزم والإدارة الجبائية وليس إلى مجرد الدفاع عن المشروعية¹، خاصة وأن السلطات القاضي الإداري في ظل، دعوى الإلغاء المتعلقة المنازعات الضريبية، تظل محدودة، يكتفي فيها بالإلغاء ولا يستطيع أن يحكم بتخفيض كلي أو جزئي للضريبة، وإلا أصبحت المنازعات مندرجة في إطار القضاء الشامل، لذلك فإنه بالرغم من تصور وجود دعوى الإلغاء في المنازعات الضريبية، فإنه على المستوى العملي يتم التعامل معها بنوع من التحفظ²، وهذا ما يفرض التركيز على دعوى من القضاء الشامل في مجال الجبايات المحلية باعتبارها المجال الطبيعي لهذا النوع من المنازعات.

ونظرا لازدواجية تدبير الرسوم المحلية واختلاف الطريقة التي يتم على أساسها تحديد وعاءها فإنه من الضروري تحديد الجهة التي تدبر كل رسم على حدا ، حيث يتم تدبير الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية من طرف مصالح مديرية الضرائب، ويعتمد على الإحصاء لتحديد وعاءها، في حين تدبر باقي الرسوم من طرف الجماعات المحلية ويعتمد على الإقرار في تحديد أساسها، لذلك سنعمل على دراسة موقف القضاء الإداري من تدبير هذه الرسوم من خلال الفصل بين تلك المرتبطة بالرسوم التي تدبرها مديرية الضرائب لصالح الجماعات المحلية، وبين تلك التي تدبرها مصالح الجماعات الترابية.

الفرع الأول: منازعات الرسوم المحلية التي تدبرها مديرية الضرائب

أوكل المشرع المغربي تدبير الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية لمصالح مديرية الضرائب، بمقتضى القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية ، ونظرا لما تتوفر عليه هذه المصالح من إمكانيات مادية وبشرية، سعت بما تتوفر عليه من مقومات على ضمان تدبير أحسن لهذه الرسوم ، إلا أنه قبل هذا الإصلاح كانت

¹ - جعفر حسون: الطبيعة القانونية للمنازعات الضريبية في ضوء قانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية م.م إ م ت العدد 4 سنة 1996 ص: 55.

² - نجيب جبري، المنازعة الضريبية: النظام القانوني والإشكالات التطبيقية على ضوء القانون 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 98-97، مارس- يونيو 2011، ص: 107.

مديرية الضرائب تشرف على تدبير الضريبة المهنية (حاليا الرسم المهني) ورسم النظافة (رسم الخدمات الجماعية) والضريبة الحضرية (رسم السكن) وتقوم بتحويلها إلى الجماعات الترابية¹.

ونظرا لكون القانون رقم 47.06 ألغى المقتضيات القانونية المنظمة للضريبة الحضرية ورسم النظافة والضريبة المهنية²، سنحاول فقط تقديم اجتهادات القاضي الإداري في الرسوم المنصوص عليها في القانون السالف الذكر، ويتعلق الأمر برسم السكن، ورسم الخدمات الجماعية، والرسم المهني، حيث سنتطرق أولا لرسم السكن ورسم الخدمات الجماعية نتيجة للترابط الحاصل بينهما، بمعنى أن خضوع الملزم لرسم السكن سيخضعه أيضا لرسم الخدمات الجماعية وفق ما حددته المقتضيات القانونية المتعلقة بهما، ثم بعد ذلك سنقف عند اجتهادات القاضي الإداري في مجال الرسم المهني.

الفقرة الأولى: المنازعات المتعلقة برسم السكن ورسم الخدمات الجماعية

نظم المشروع المغربي رسم السكن في باب الثالث بالفصول من 19 إلى 32 ورسم الخدمات الجماعية في الباب الرابع بالفصول من 33 إلى 38 من القانون المتعلق بالجبايات المحلية، ومن خلال استقراء بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وكذلك بعض قرارات محاكم الاستئناف الإدارية، حيث يلاحظ أن أغلب هذه الأحكام والقرارات المتعلقة بالوعاء تسير في اتجاه حماية حقوق الملزمين، لكنه في نفس الوقت يحمي مصالح الإدارة من كل الممارسات التحايلية التي يهدف من خلالها الملزمون التملص من أداء هذه الرسوم، ففي حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 2012/01/12 أشار إلى أن اعتماد الإدارة الجبائية قيمة إيجاريه غير قانونية لتقدير رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، يقتضي إلغاء الفرض فيما زاد عن زيادة نسبتها 2% كل خمس سنوات وجاء في حيثيات هذا الحكم³ «وحيث يفرض رسم السكن على أساس القيمة الإيجارية للعقارات المقدرة عن طريق المقارنة من طرف لجنة

¹ - للوقوف أكثر عند بعض الاجتهادات حول رسم النظافة والضريبة المهنية انظر: أحمد قليلش، المنظومة الجبائية، المحلية بين اشكالية التنازع وحركية النقاضي أطروحة دكتوراه في القانون الخاص كلية الحقوق بالدار البيضاء سنة 2001-2002 ص ص: 241-242.

² - تنص الفقرة الأولى من الفصل 176 من القانون رقم 47.06 على أنه تتسخ ابتداء من تاريخ دخول هذا القانون حيز التطبيق أحكام:

- الظهير الشريف رقم 1.69.442 بتاريخ 22 من رجب 138 (30 ديسمبر 1961) المنظم للضريبة المهنية.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 52 بتاريخ 2012/01/12، ملف عدد 9/11/505، حكم غير منشور.

الإحصاء المنصوص عليها في المادة 32 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، وإذا كان العقار موضوع التضريب أو جزء منه يتخذ الملمز كسكن رئيسي بوصفه مالكا أو منتفعا به، إما زوجه أو أصوله أو فروعه من عمود النسب المباشر من الدرجة الأولى فيتم تمتيعه بخضم تصل نسبته إلى 75% من القيمة الإيجارية لهذا السكن الرئيسي. وتراجع هذه القيمة الإيجارية كل خمس سنوات بزيادة نسبته 2%.

وحيث إنه بمقارنة القيمة الكرائية السنوية الجديدة بالقيمة المعتمدة، سابقا تبين كونها تتجاوز النسبة المنصوص عليها في المادة 6 من القانون رقم 89/37 المتعلق بالضريبة الحضرية والمادة 23 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الأمر الذي يتعين معه إلغاء رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية برسم سنة 2011 فيما زاد عن 2% من القيمة الإيجارية المعتمدة سنة 2005».

ونعتقد أن رأي المحكمة الإدارية في هذا الحكم قد جانب الصواب، وذلك لاعتمادها على نصوص قانونية تم تعديلها وبالتالي فالحديث عن منازعة حول رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية خلال سنة 2011 يعني تطبيق مقتضيات القانون رقم 47.06 دون الاعتماد على القانون رقم 89/37 المتعلق بالضريبة الحضرية¹، حيث جاء في منطوق الحكم «وتطبيقا...»، والقانون رقم 89/37 المتعلق بالضريبة الحضرية ورسم النظافة والقانون رقم 06/47 المتعلق برسم السكن ورسم الخدمات الجماعية»، لذلك نعتبر أن هذا الحكم لم يصدر على أساس قانوني صحيح واعتماده على مقتضيات الضريبة الحضرية بجانب الصواب، لهذا كان على المحكمة تحديد مبلغ رسم السكن بالاعتماد على مبلغ القيمة الإيجارية السنوية المقدرة من طرف لجنة لإحصاء، أو يقوم بإجراء تحقيق لتحديد مبالغ أكرية المساكن المماثلة والواقعة بنفس الحي²، تطبيقا لمقتضيات المادة 27 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية³.

أما سعر رسم الخدمات الجماعية فيتم أيضا بناء على القيمة الإيجارية للعقارات المقدرة عن طريق المقارنة من طرف لجنة الإحصاء في حالة خضوع هذه العقارات

¹ - لقد أكدت إدارية الدار البيضاء هذا الموقف و التوجه من خلال حكمها رقم 172/09 في الملف رقم 2009/6/382 بتاريخ 2010/10/18 حيث أشارت فيه إلى أن القانون المتعلق بجبايات الجماعات المحلية قد دخل حيز التطبيق ابتداء من سنة 2008.

² - المحجوب الدريالي المنازعات الجبائية المحلية مرجع سابق، ص: 171.

³ - أنظر المادة 27 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

لرسم السكن، ويحدد السعر في هذه الحالة في نسبة 10.50% من القيمة الإيجارية السنوية.

والملاحظ أن المحكمة الإدارية للدار البيضاء طرحت أمامها العديد من القضايا تتعلق بالموضوع نفسه، وأغلبها لم يخرج عن الموقف السابق، حيث ألغت الزيادة المقررة من طرف الإدارة في ما زاد عن نسبة 2% بعد مرور خمسة سنوات عن آخر زيادة في سعر الرسم¹.

وفي إطار مراقبة قواعد الشكل اعتبرت المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 15/06/2010 أن تقديم الدعوى خارج الأجل القانوني المخول للملزم عند منازعته في رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، يقتضي التصريح بعدم قبولها، إذ جاء في حيثيات أحد أحكامها «وحيث ألزم المشرع الخاضع للضريبة في كافة النصوص الضريبية بضرورة سلوكه مسطرة المطالبة الإدارية الأولية أمام الجهة المكلفة بالوعاء الضريبي في حالة منازعته في إجراءات تأسيس الضريبة المفروضة عليه، ومنح للإدارة الضريبية آجالاً معينة للبحث والتحقيق في المطالبة المذكورة، ولا يصبح من حق الخاضعين اللجوء إلى القضاء الإداري بغية عرض نزاعهم أمامه إلا بعد انصرام هذه الآجال أو داخل الشهر الموالي لتاريخ توصلهم بواجب الإدارة عن مطالبتهم.

وحيث تبين للمحكمة من خلال اطلاعها على وثائق القضية أن المدعية رفعت مطالبته الإدارية إلى المدير الجهوي للضرائب بمراكش الذي توصل بها بتاريخ 28/08/2008، ولم تتوصل منه بأي جواب مما كانت معه ملزمة بتقديم دعوها داخل الشهر الموالي لتاريخ انصرام أجل الستة أشهر المخولة للإدارة للجواب عن مطالبته، إلا أنها بدلا من ذلك بادرت إلى توجيه مطالبته ثانية بتاريخ 05/06/2009 قبل أن ترفع دعوها الحالية بتاريخ 08/02/2010 مما يجعلها مقامة خارج الأجل القانوني»².

والموقف نفسه تبنته المحكمة الإدارية للدار البيضاء في حكم صادر لها بتاريخ 18/02/2010 حيث قضت بأن تقديم الدعوى خارج الأجل يعتبر سببا لعدم قبول الدعوى، وقد جاء في بعض حيثيات حكم لها ما يلي: «وحيث دفع المدير الجهوي للضرائب بعدم احترام الطرف المدعي للآجال القانونية الفاصلة بين تاريخ وضع الشكاية

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 52 في الملف رقم 505/91/9 بتاريخ 12/02/2012، غير منشور.

² - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمراكش، في الملف عدد 930/5/2010 ش، أشار إليه المحجوب الدربالي

مرجع سابق ص: 173.

لدى إدارة الضرائب وتاريخ تسجيل الدعوى لدى هذه المحكمة وذلك خرقا لمقتضيات المادة 165 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

وحيث إن الثابت قانونا من أحكام المادة المذكورة أعلاه، أن الملزم إذا لم يقبل المقرر الصادر عن الإدارة عقب بحث مطالبته، جاز له أن يرفع الأمر إلى المحكمة المختصة داخل أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغ المقرر المذكور، وإذا لم تجب الإدارة داخل أجل الستة (6) أشهر الموالية لتاريخ المطالبة، جاز كذلك للملزم المعني رفع طلب إلى المحكمة المختصة داخل أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ انصرام أجل الجواب المشار إليه.

وحيث يؤخذ من أوراق الملف، أن المدعي تقدم بمطالبته أمام مديرية الضرائب توصلت بها هذه الأخيرة بواسطة البريد المضمون بتاريخ 19/01/2009 ولم يرفع طعنه أمام هذه المحكمة إلا بتاريخ 24/12/2009 أي بعد الأجل القانوني المذكور، الأمر الذي تكون معه الدعوى معيبة شكلا لخرقها للمقتضيات القانونية الأمرة السالفة الذكر مما يتناسب التصريح بعدم قبولها»¹.

ونعتبر أن موقف القاضي الإداري سواء في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش أو الدار البيضاء صائبا نظرا لتماشي موقفه مع مقتضيات القانون رقم 47.06، حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة 165 من هذا الأخير، «إذا لم تجب الإدارة داخل أجل الستة (6) أشهر الموالية لتاريخ المطالبة جاز كذلك للملزم المعني رفع طلب إلى المحكمة المختصة داخل أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ انصرام أجل الجواب المشار إليه أعلاه، وهذا يبين أهمية معرفة الملزم للنصوص المتعلقة بالقواعد الشكلية، نظرا لدورها في قبول الدعوى من طرف المحكمة، وأختلف في هذا الإطار مع بعض الباحثين الذين عبروا عن أملهم في أن يتعامل القاضي الإداري بنوع من الليونة في قبول الدعاوى ولو قدمت خارج الأجل، معللين موقفهم بحداثة الإصلاح الجبائي المحلي، ووجود تعديلات أدخلت عليه و ضعف التعبئة التي عرفها هذا القانون لإخبار الملزمين بالتغيرات التي عرفت المساطر²، وأعتقد بأن مثل هذه المواقف ستشجع على

¹ - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف رقم 545/6/2009 بتاريخ 18/02/2010 حكم غير منشور.

² - المحجوب الدريالي المنازعات الجبائية المحلية مرجع سابق، ص174

الالتفاف على بعض القواعد القانونية الآمرة التي لا يجوز مخالفتها من طرف القضاء، و نرى بأن أجل الستة أشهر كافية جدا لطلب مساعدة محامين قادرين على ضبط الآجال و تدبير أطوار المطالبة الجبائية لفائدة الملمزم سواء في المرحلة الإدارية أو القضائية ، كما أن مثل هذا التوجه سيؤثر على المواقف المالية للجماعات الترابية التي ستصبح مهددة لأوقات طويلة بالتغيير مما يضرب في الاستقرار المالي والتوقعي لهذه الجماعات و الإدارة الجبائية المتدخلة .

وارتباطا بالمنازعة في وعاء رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية اعتبرت المحكمة الإدارية للدار البيضاء أن الأساس المعتمد من طرف الإدارة لتقدير مبلغ الرسمين غير قانوني واعتمدت على رأي الخبير، إذا جاء في حيثيات حكم لها¹ "وحيث من خلال تقرير الخبرة المنجزة أن العقار المفروضة عليه الضرائب هو عبارة عن بناية فندقية متكونة من طابق أرضي يشتمل على مطعم ومجموعة من القاعات وطابق علوي مخصص للغرف وأن هذه البناية تعرف تدهورا كبيرا وضعفا واضحا على مستوى الصيانة وذلك بسبب ضعف النشاط التجاري على مستوى تردد الزبناء.

وقضت نفس المحكمة بإلغاء رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية لكون تقدير الإدارة مخالف للقانون، إذ جاء في حيثيات حكمها²، "حيث إن مؤدى الطلب هو الحكم بإلغاء فرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية عن سنة 2009 بمبلغ 3.780,00 درهم موضوع الإعلام بالضريبة الثاني المحدد في تاريخ الشروع في تحصيله بتاريخ 30 يونيو 2010 وبتحميل المدعى عليهم الصائر.

وحيث إنه بمقتضى القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية فإن رسم السكن يفرض سنويا على العقارات المبنية والمباني على اختلاف أنواعها التي يتخذها مالكوها من جميعها أو بعضها سكنا رئيسيا لهم أو أصولهم أو فروعهم ليجعلوا منها سكنا لهم، ويفرض هذا الرسم على أساس القيمة الإيجارية للعقارات المقدرة عن طريق المقارنة من طرف لجنة الإحصاء، ويتم تحديد هذه القيمة الإيجارية باعتبار

¹ - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف رقم 358/9/2010 بتاريخ 17/11/2011 ، حكم غير منشور.

² - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف رقم 78/11/09 بتاريخ 15/09/2011 ، حكم غير منشور.

متوسط مبالغ الأكرية للمساكن المماثلة الواقعة بنفس الحي ويطبق إسقاط بنسبة 75% من القيمة الإيجارية للسكن الرئيسي لكل ملزم مالكا أو منتفعا أو أصوله أو فروعها ويفرض كذلك رسم الخدمات الجماعية على أساس القيمة الإيجارية المعتمدة لاحتساب رسم السكن المهني.

وبثبوت إقدام المدعي على أداء الضريبة المطلوب إلغاؤها برسم سنة 2009 يكون الإعلام الثاني عن رسم السكن والخدمات الجماعية، والذي اعتبر المحل معد للاستعمال المهني إعلاما غير مبرر وغير ذي أساس قانوني سليم ويكون معه طلب المدعي وجيها ويتعين الاستجابة إليه والتصريح بإلغاء فرض رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية بمبلغ 3.780,00 درهما عن سنة 2009.

اعتبر البعض أن قبول القضاء الإداري الطعن في مقرر إدارة الضرائب ولو قدم خارج الشهر السابع الموالي لأجل الستة أشهر المحددة لجواب الإدارة متى قدم داخل أجل شهر من تاريخ التبليغ به ، من الاجتهادات المهمة التي تبناها القاضي الإداري عند بته في المنازعات الضريبية الوطنية، حيث تم قبول الدعوى في هذا الإطار من طرف الغرفة الإدارية¹ وهي تلغي حكم إدارية فاس التي قضت بعدم قبول² الطعن لتقديمه خارج أجل السبعة أشهر الموالية لتقديم الشكاية وكان قد توصل الطاعن بقرار ربط شكايته بتاريخ لاحق وتقدم بطعنه حوله داخل أجل شهر من تاريخ التبليغ وقد جاءت حيثيات القرار على النحو التالي:

« لكن حيث إن قرينة الرفض الضمني الناتجة عن سكون إدارة الضرائب ستة شهور من توصلها بالتظلم في نطاق الفصل 114 من القانون 17.89 حول الضريبة العامة على الدخل والنصوص الضريبية المماثلة له هي قرينة لصالح المطالب بأداء الضريبة حتى يكون على بينة من موقف إدارة الضرائب في الأجل الذي قدره المشرع،

¹ - قرار الغرفة الإدارية ، عدد 39 بتاريخ 15/1/2004 بالملف الإداري عدد 1638/4/2002 ، قضية أبو مالك ضد وزير المالية، أورده ذ محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط و و تحصيل الضريبة أمام القضاء الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ،سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ، العدد 22 لسنة 2005 ، ص: 82.

² - حكم إدارية فاس بالملف 39/2000 في قضية أبو مالك ضد إدارة الضرائب. أورده ذ محمد قصري، المنازعات الجبائية، مرجع سابق، ص: 83.

أما إذا ارتأت إدارة الضرائب تحقيق هذه الضمانة عن طريق الرفض الصريح بعد أن يكون الأجل قد انتهى ولم تبد في رفضها الصريح مما يفيد أنه مجرد تأكيد لأي رفض سابق كما هو الشأن في النازلة فلا مجال لحساب أجل الطعن الضريبي على أساس رفض ليس له محل وأن الحكم المستأنف وما قضى بخلاف ذلك يكون قد مس بإحدى الضمانات التي تقرر لصالح من فرضت عليه الضريبة».

ونعتقد في هذا الإطار أن موقف الغرفة الإدارية في هذه الدعوى ارتبط بالقرار الأخير الذي صدر بعد نهاية الأجل من طرف الإدارة الضريبية و هو القرار الذي مكن القضاء من إعادة بسط رقابته على هذه الدعوى انطلاقا من أجل الطعن في القرار الجديد و ليس في توجه ولا في نية القضاء مخالفة النص القانوني.

وقد عملت أيضا محاكم الاستئناف الإدارية على مراقبة المقتضيات القانونية المتعلقة برسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، إذ قضت بعدم قبول الاستئناف لغموض الوسائل المثارة حيث جاء في قرار لمحكمة الاستئناف الإدارية بمراكش بتاريخ 12/10/2011 ما يلي «حيث ينص الفصل 142 من قانون المسطرة المدنية على أنه يجب أن يتضمن المقال موضوع الطلب والواقع والوسائل القانونية.

وحيث استقر الفقه والقضاء على أنه يقصد بالوسائل القانونية العلل التي تجرح الحكم المستأنف وتبرر فسخه أو تعديله ويجب أن تكون هذه الوسائل موضحة بصورة صريحة فلا يكفي أن يذكر المستأنف في مقال استئنافه أن الحكم المستأنف مخالف للأصول والقانون، أو أنه مضر بمصالح المستأنف بل لا بد من بيان أوجه هذه المخالفة أو أوجه هذا الضرر، وإلا فإن الاستئناف يعتبر غير مستجمع لشروطه القانونية ويكون غير مقبول شكلا»¹.

وفي قرار آخر لنفس المحكمة بتاريخ 18 يناير 2012 اعتبرت أن عبء إثبات شغور العقار يقع على عاتق الملزم لإعفائه من رسم السكن، وقد جاء في حيثيات القرار «وحيث إنه والحالة هاته أضحي جوهر النزاع المعروض على القضاء يتمحور حول معرفة ما إذا كان العقار موضوع الفرض الضريبي شاغرا خلال سنة 2009 حتى يتسنى البت في مدى مشروعية الفرض الضريبي المتنازع بشأنه.

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 826 صادر بتاريخ 12/10/2011 في الملف رقم 123/09/2011 غير منشور.

وحيث أن إثبات حالة الشغور تقع على عاتق الملزم، وليس على عاتق إدارة الضرائب كما أثارته المستأنفة، عندما نصت صراحة على أنه «يثبت الشغور بجميع وسائل الإثبات المتاحة للملزم ولا سيما إذا تعلق الأمر بمحال في طور التخصيص لغرض من الأغراض: إزالة عدادى الماء والكهرباء.

وحيث إنه أمام عدم إثبات المستأنف لحالة الشغور وفق ما ينص عليه القانون يكون الحكم المستأنف واجب التأييد»¹.

كانت هذه بعض الحالات التي تقع في إطارها منازعات تتعلق بكل من رسم السكن والخدمات الجماعية بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية، فماذا إذا عن الرسم المهني؟

الفقرة الثانية: المنازعات المتعلقة بالرسم المهني

يعتبر الرسم المهني (الضريبة المهنية سابقا)² واحدا من أهم الموارد الجبائية المحلية لذلك نظمته المشرع في الباب الثاني (المواد من 5 إلى 18) من القانون رقم 47.06 كما منح مصالح مديرية الضرائب تحديد وعاء هذا الرسم، ومن خلال استقراء بعض الأحكام القضائية المتعلقة بالرسم المهني، نجدها عملت على مراقبة حقوق الملزمين كمدى صحة الأساس الجبائي المحدد من طرف الإدارة، وهذا ما يستشف من حكم المحكمة الإدارية بمراكش الصادر بتاريخ 23/04/2009 إذا اعتبرت أن تحديد سعر الرسم المهني على محاميان يشتركان نفس المكتب يحدد بناء على مبلغ القيمة الكرائية الإجمالية للمكتب وليس على نصفها بحجة وجود نشاطين مهنيين. وقد جاءت حيثيات هذا الحكم «وحيث إنه بالرجوع لمقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية ولا سيما المادة السابعة منه، يتبين أنها تؤكد على الطابع الموضوعي لأساس ووعاء الرسم المهني وذلك باعتماد القيمة الإيجارية السنوية الإجمالية العادية والحالية لجميع المحلات والأماكن والمراكز المعدة لمزاولة الأنشطة المهنية الخاضعة للرسم، وحيث بناء على المعطيات المذكورة أعلاه، فقد كان لزاما على إدارة الضرائب فرض ضريبة واحدة على الشركة لا فرض الضريبة بنفس المبلغ على كل شريك على حدة بمقتضى جدولين ضريبيين مختلفين ومستقلين.

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 53 بتاريخ 18/01/2012 في الملف رقم 2-9/11-237، غير منشور.

² - المحجوب الدريالي: المنازعات الجبائية المحلية مرجع سابق، ص 179.

وبذلك يتعين تحديد مبلغ الرسم المستحق على المدعية في مبلغ 1200.00 درهم فقط عوضاً عن مبلغ 2400.00، الذي تم فرضه عليها بمقتضى الإشعار الضريبي المرفق بالمقال¹.

وفي حكم آخر، قضت المحكمة الإدارية بأكادير بإبطال الرسم المهني المفروض على تعاونية تقوم بتوضيب الحوامض²، والذي أيدته المحكمة الإدارية الاستئنافية بمراكش، حيث جاء في حيثيات قرارها « وحيث تنص المادة 6 ألف الفقرة 13 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية على ما يلي:

«يستفيد من الإعفاء الدائم الكلي:

التعاونيات واتحاداتها المؤسسة قانوناً والمشهود مطابقة أنظمتها الأساسية وسيرها وعملياتها للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها المطبقة على الصنف الذي تنتمي إليه:

- عندما تنحصر أنشطتها في جمع المواد الأولية لدى المنخرطين بها وتسويقها.
- أو عندما يقل رقم أعمالها السنوي على مليوني 2.000.000.00 درهم دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة إذا كانت تزاوّل نشاطاً يتعلق بتحويل مواد أولية تم جمعها لدى منخرطيها أو عناصر داخلية في الإنتاج بواسطة تجهيزات ومعدات ووسائل إنتاج أخرى مماثلة لما تستعمله المنشآت الصناعية الخاضعة للضريبة على الشركات وتسويق المنتجات التي قامت بتحويلها».

- وحيث إنه ولئن كانت التعاونية المستأنف عليها في نازلة الحال تقوم بجمع الحوامض لدى المنخرطين من أجل تسويتها بهدف تنظيفها وغربلتها وتلفيفها فإنها تعتبر مع ذلك معفاة من أداء الرسم المنازع فيه طبقاً للمقتضيات القانونية أعلاه لأن العمليات السالفة الذكر تهدف فقط إلى جعل تلك المواد (الحوامض) مطابقة للمعايير المطلوبة من أجل تصديرها على حالتها الأصلية ودون تحويلها صناعياً بحيث تبقى محافظة على شكلها الطبيعي وأن استعمال آليات التقنية في هذا الصدد لا يغير من الأمر شيئاً مادام أن تلك الآليات معدة فقط لانجاز العمليات المشار إليها آنفاً، كما أنه من جهة

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش رقم 187 بتاريخ 23/04/2009 في الملف رقم 418/5/2008ش، غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير رقم 294 بتاريخ 22/07/2011 في الملف رقم 676/2010ش، غير منشور.

أخرى فإن اقتصاد نشاط التعاونية على ما ذكر يجعل شروط الاستفادة من الإعفاء الكلي الدائم قائمة بصرف النظر على رقم الأعمال السنوي المحقق من طرف المعنية بالأمر والذي يجب توفره عندما يكون النشاط المزاوَل يتعلق بتحويل مواد أولية تم جمعها لدى المنخرطين وفقا لما نصت عليه المادة 6 الفقرة من القانون رقم 47.06.

وحيث إنه اعتبارا لما تقدم ، يبقى ما عابه الطرف المستأنف على محكمة الدرجة الأولى غير مرتكز على أساس ويتعين رده والتصريح تبعا لذلك بتأييد الحكم المستأنف»⁽¹⁾.

وألغت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء الرسم المهني باعتبار تقدير الإدارة مخالف لمقتضيات رقم 06-47، حيث اعتبرت إن الإخبار بتوقف النشاط أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة أو تقويته يعفي الملزم من الرسم المهني، وقد جاء في حيثيات الحكم⁽²⁾، وحيث يخضع للرسم المهني كل شخص ذاتي أو معنوي ذي جنسية مغربية أو أجنبية يزاول في المغرب نشاطا مهنيا، ويفرض على أساس القيمة الإيجارية السنوية الإجمالية العادية والحالية للمتاجر والدكاكين والمعامل والمصانع والمراكز المعدة لمزاولة الأنشطة المهنية الخاضعة للرسم، ويتم الخضوع عن طريق وضع إقرار بالتسجيل في جدول الرسم المهني وفي حالة تقويت النشاط أو توقفه أو نقله أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة ويجب على الملزم وضع إقرار بذلك لدى المصلحة المختصة، وحيث إنه بالرجوع إلى وثائق الملف تبين للمحكمة كون المدعي كان يزاول نشاط صناعة الأسنان بعنوانه...، وتظلم لذات الإدارة بعد استمرارها في التضريب، فأصدرت بتاريخ 14/1/2010 قرارا بإلغاء مجموعة من الضرائب المهنية والرسم المهني ومن ضمنها الرسم المتنازع بشأنه مما تكون الضريبة مفروضة بصفة غير مشروعة ويتعين إلغاؤها، و قد أكدت المحكمة الإدارية بفاس هذا التوجه في حكمها عدد 2253 بالملف عدد 2015/7313/128 بتاريخ 2015/10/13 حين قضت بأن الوقائع المنشأة للرسم المهني محل النزاع و المتمثل في نشاط مهني (استغلال مقهى) بعد أن أدلى الملزم

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، رقم 314 بتاريخ 28/03/2012، في الملف رقم 274/9/2011، غير منشور.

² - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف رقم 467/6/2009 بتاريخ 2010/04/21، غير منشور.

بشهادة إدارية تؤكد توقفه عن مزاوله النشاط طوال المدة المطلوبة وطالما لم تتنازع إدارة الضرائب في هذه الوثيقة.¹

وقد عملت المحاكم الإدارية على مراقبة مدى استفادة المزمين بالرسم المهني من الإعفاءات المنصوص عليها في القانون الجبائي المحلي، إذ أكدت المحكمة الإدارية بالرباط أن المستغلين الفلاحين معفيون من الرسم المهني فيما يرجع لبيع ومناولة ونقل المحاصيل والغلال المحصلة من الأراضي التي يستثمرونها وبيع الماشية التي يربونها، وذلك خارج كل دكان أو متجر، وقد جاء في حيثيات الحكم⁽²⁾ «وحيث إن الثابت من وثائق الملف وإجراءات تحقيق الدعوى سيما جلسة البحث المجرات بين الأطراف أن المدعية تقوم ببيع منتجاتها الفلاحية والغلال المحصلة من الضيعة المتواجدة بمراكش المملوكة لها بمتجر بسوق الجملة بالدار البيضاء حسب تصريح ممثلها القانوني لعدم استيعاب السوق المحلية لكمية منتجاتها، مما تكون معه ملزمة بأداء الضريبة موضوع الطلب طالما أن أسباب الإعفاء قانونا غير متوفر فيها ويكون بالتبعية فرض الضريبة مستندا إلى أساس قانوني سليم مما يناسب التصريح برفض الطلب، و بخلاف هذا التوجه أقرت المحكمة الإدارية بالرباط استحقاق المزمم للإعفاءات القانونية وجاء فيه "كل نشاط مهني جديد يستفيد من الإعفاء الكلي المؤقت طيلة مدة خمس سنوات ابتداء من تاريخ الشروع في مزاوله هذا النشاط"³.

الفرع الثاني : منازعات الرسوم التي تدبرها الجماعات المحلية

تستند الجماعات الترابية في تدبير الرسوم الجبائية على مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، أما بالنسبة للأتاوى والحقوق ذات الطابع غير الجبائي فيتم تدبيرها هي الأخرى بناء على مقتضيات القانون رقم 39.07 المتعلق

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 2253 بالملف عدد 128/7313/2015 بتاريخ 2015/10/13 . ح غ م
أنظر كذلك قرار محكمة النقض عدد 2/512 في الملف الإداري عدد 13/2/4/306 بتاريخ 2014/05/29 ، قرار منشور بكتاب محمد بفقير العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014/2015 الجزء الثاني مرجع سابق، ص 20.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، في الملف رقم 376/9/2011 بتاريخ 19/05/2011، ح غ م .
3 - حكم إدارية الرباط رقم 4604 في الملف عدد 2012/7/513 بتاريخ 13 دجنبر 2012 حكم منشور بكتاب، محمد محمد الهيني: المراكز الدستورية النازمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض " القضاء الشامل " نحو قضاء إداري دستوري دفاعا عن إحداث مجلس الدولة منشورات مطبعة المعارف الجديدة الرباط سنة 2014 ص459.

بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية¹ هذا الأخير يحيل بدوره على القانون القديم 30.89 المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية، ومن خلال استقراء الأحكام القضائية المتعلقة برسوم الجماعات المحلية (ذات الطابع الجبائي أو الغير الجبائي)، يتبين إما أنها تحمي حقوق الملزمين، من خلال مراقبة أي تدخل من طرف الإدارة الجبائية المحلية بشكل يخالف القانون، وذلك بالوقوف عند التفسير الضيق للقانون الجبائي المحلي، باعتبار القانون هو الامتياز الوحيد للملزم، وإما أنها تكرر امتيازات الإدارة الجبائية باعتبارها الجهاز المسؤول عن تدبير الرسوم المحلية، و ذلك نظرا لأهمية هذه الموارد المالية بالنسبة للجماعة و تأثيرها الكبير على مشاريعها التنموية المستقبلية و على أدائها في خدمة الشأن الترابي.

ولتوضيح ما سلف ذكره سنتطرق في الفقرات الموالية لمواقف القضاء الإداري بخصوص هذه الرسوم من خلال توجيهين ، اتجاه أول يسعى القاضي الإداري من خلاله حماية حقوق الملزمين ثم بعد ذلك سنتطرق للاتجاه الثاني الذي يكرس فيه القضاء الإداري امتيازات المصالح الجبائية التابعة للجماعات المحلية.

الفقرة الأولى: حماية حقوق الملزم

أحاط القاضي الإداري الملزمين من خلال اجتهاداته في مجال الرسوم المحلية بمجموعة من الضمانات و الحقوق، وقد أسس القاضي لهذه الضمانات انطلاقا من قناعته بضعف إمام الملزمين بجميع القواعد المتعلقة بالرسوم بدءا من التأسيسي إلى التحصيل، وكذلك لعدم امتلاكهم أي امتياز أمام الإدارة الجبائية المحلية.

حيث كرس القاضي الإداري قاعدة التفسير الضيق للقانون الجبائي المحلي والتي تستند على أن الرسم لا يمكن أن يفرض أو يجبر به إلا في الأحوال والظروف التي حددها القانون بدقة وأن الملزم من حقه الاستفادة من كل الضمانات التي جاء بها القانون الجبائي المحلي.

1- للتوسع أكثر انظر محمد باهي، قراءة في القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، دفاتر المجلس الأعلى، العدد 16، 2011، ص ص: 357-358.
أنظر كذلك المادة 2 من القانون 30.89 المحدد بموجبه الضرائب المستحقة للجماعات المحلية منشور بالجريدة الرسمية عدد 4183 بتاريخ 1992/12/30 ص 1925

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 15/12/2009 بأن تعليق المحامي بباب مكتبه أو باب البناية اللوحة طبقا لما يخوله له قانون مهنة المحاماة، لا يجعل منها منقولا يتوفر على المواصفات التي حددها المشروع في الفصل 192 من القانون رقم 30.89¹.

وقد تبنت المحكمة الإدارية بمراكش نفس الموقف في حكم لها بتاريخ 31/12/2009، إذ اعتبرت أن لوحة الطبيب لا تخضع لأي رسم محلي وقد جاء في حيثيات الحكم "وحيث إن اللوحة التي يعقلها الطبيب بباب عيادته باعتبارها لا تندرج ضمن المنقولات المحددة على الحصر في المادة 192 من القانون رقم 30.89، إضافة إلى أن الطبيب لا يحتاج إلى ترخيص الجماعة لتعليقها، فإنه لا يترتب عنها الحق في استخلاص أي رسم لفائدة الجماعة المدعى عليها، الشيء الذي يكون معه فرض الرسم الجبائي موضوع الإنذار الذي توصل المدعى عن اللوحة الحاملة لاسمه وصفته كطبيب غير مشروع ويتعين بالتالي التصريح بإلغائه"².

وأیضا لم تخرج إدارية أكادير على التوجه السالف الذكر، حيث اعتبرت اللوحة المهنية لكل من المحامي والطبيب خارج عن نطاق تطبيق القانوني رقم 30.89، بحجة أن هذا الرسم يفرض على كل من يشغل ملكا جماعيا بصفة مؤقتة قصد الدعاية والإشهار، وهو ما يتنافى مع النشاط الذي يقوم به المحامي، لذلك قضت المحكمة إلغاء القرار الذي فرض بموجبه الرسم³، وهو الاتجاه الذي أكدته المجلس الأعلى أيضا في قضية السيد عبد المالك الشكلاط ضد المجلس البلدي لوارزات⁴.

أما بخصوص الرسم على الأراضي غير المبنية، فقد صد حكم فريد عن المحكمة الإدارية بالرباط يمكن أن نلامس من خلاله، وقوف القاضي الإداري لحماية الملمزم بشكل ينم عن حرص شديد على مصالح هذا الأخير، باعتباره الطرف الأضعف

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 2600 بتاريخ 15/12/2009، في الملف رقم 1339/7/2009، حكم غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، رقم 971 بتاريخ 31/12/2009، في ملف 819/5/2009 ش، حكم غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، صادرتاريخ 26/5/1994، إدريس الكمراني ضد رئيس المجلس البلدي بكلميم ومن معه، ح غ م

أنظر كذلك حكم إدارية الرباط عدد 1863 في الملف عدد 2009/7/1484 بتاريخ 2012/05/17 منشور بكتاب محمد الهيني القضاء الشامل مرجع سابق ص 469 .

⁴ - قرار المجلس الأعلى، (محكمة النقض) بتاريخ 15/12/1996، قضية عبد المالك شكلاط، ضد المجلس البلدي لوارزات، أورده محمد الأعرج، نفس المرجع السابق، ص: 105.

في العلاقة التي تجمع الإدارة الضريبية بالملزم، و قد جاء في هذا الحكم "إن منع المالك من التصرف في أرضه بالبناء لكون تصميم التهيئة بالمنطقة لازال قيد الدراسة بمقتضى المادة العاشرة من القانون 90-12 المتعلق بالتعمير، مما يجعل الملزم غير مخاطب بضريبة التضامن الوطني على الأراضي غير المبنية".¹

وقد تم تأكيد هذا التوجه كذلك من خلال قرار محكمة النقض عدد 1/818 بتاريخ 2018/09/06 في الملف عدد 2017/1/4/3947 و جاء فيه "إن ثبوت كون العقار غير موصول بشبكتي الماء و الكهرباء و غير متوفر على التجهيزات الأساسية يجعل صاحبه معفى من أداء الرسم على الاراضي الحضرية غير المبنية".²

ويعود القضاء الإداري إلى طبيعة الأرض في تحديد الإعفاء من رسم الاراضي الحضرية غير المبنية و قد صدر في هذا الاطار كذلك قرار عن محكمة النقض عدد 1/433 بتاريخ 2018/04/19 ملف عدد 2017/1/4/3166 و جاء فيه "إن العقارين يقعان في منطقة ذات طابع فلاحي و يستغلان في الفلاحة البورية واستنتجت المحكمة عن حق أن العقارين يندرجان ضمن الاستثناء المقرر قانونا برسم السنوات موضوع الرسم، و لا يغير من طبيعتهما الفلاحية كونهما مغطيان بوثائق التعمير بعد صدور مرسوم تصميم التهيئة".³

الفقرة الثانية: تكريس امتيازات الإدارة الجبائية المحلية

خول الإصلاح الجبائي المحلي الأخير للجماعات الترابية مهمة تدبير المصالح المسؤولة عن بعض الرسوم بالجماعات، وقد منح هذا الإصلاح امتيازات مهمة

¹ - حكم إدارية الرباط رقم 356 في الملف رقم 2011/7/330 بتاريخ 2012/01/31 حكم منشور بكتاب، محمد الهيني: المرتكزات الدستورية الناعمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض " القضاء الشامل " نحو قضاء إداري دستوري دفاعا عن إحداث مجلس الدولة منشورات مطبعة المعارف الجديدة الرباط سنة 2014 ص482.

2 قرار محكمة النقض، عدد 1/818 بتاريخ 2018/09/06 في الملف عدد 2017/1/4/3947، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، الدليل القانوني و القضائي رقم 9 ، المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية، (الغرفة الإدارية خلال سنوات 2016-2017-2018) إعداد و تنسيق، أحمد أجعون ، و يونس الشامي مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2020، ص، 168.

3 قرار محكمة النقض عدد 1/433 بتاريخ 2018/04/19 ملف عدد 2017/1/4/3166، المرجع السابق نفسه ص، 97.

للجماعات المحلية حيث جعلها في مكانة أسمى مقارنة مع الملزم، استنادا إلى أهمية العمل الذي تقوم به في تدبير الرسوم المحلية.

لذلك عمل القاضي الإداري في بعض الاجتهادات المتعلقة بالرسوم المحلية، على تأكيد امتيازات الإدارة الجبائية المحلية وفق ما خوله لها القانون الجبائي المحلي، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية بأكادير، أن عدم إيداع الإقرار السنوي المتعلق بالرسم على مجال بيع المشروبات والرسم على الإقامة بالمؤسسات الفندقية قبل السنة المالية لسنة استحقاق هاذين الرسمين أو أحدهما أو إيداعه خارج الأجل، يعطي للإدارة الجبائية الحق في تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 47.06، وقد جاء في حيثيات الحكم¹ ما يلي: «وحيث إنه من الثابت من الوثائق المرفقة بمذكرة جواب دفاع المجلس المدعى عليه إن المدعية قدمت بتاريخ 10/04/2009 إقرارين سنويين يتعلق أولهما بالرسم على محل المشروبات والثاني بالرسم على الإقامة بالمؤسسات الفندقية، الشيء الذي يتضح معه أن الإقرارين السنويين المذكورين أعلاه قدما بعد 01 أبريل من سنة 2009 أي خارج الأجل المضروب لذلك قانونا .

وحيث إن المادة 134 من ذات القانون 47.06 تنص على أنه في حالة عدم إيداع الإقرار أو إيداعه خارج الأجل تطبق على مبلغ الرسم المستحق زيادة قدرها 15% وحيث إن المنازع فيه بموجب الدعوى الحالية هو غرامة 15% التي طبقتها مصالح وعاء جبايات المجلس المدعى عليه على مبلغ الدفعات ربع سنوية المستحقة على الفترات الربع السنوية لسنة 2008، فإن تطبيق هذه الغرامة مصادف للصواب طالما أنه يتطابق مع ما نصت عليه المادة 134 المذكورة أعلاه، مما يتعين معه التصريح برفض الطلب وتحميل المدعية صائر الدعوى».

وقد أيدت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش الحكم الابتدائي الصادر في النازلة السابقة الذكر، حيث جاء في قرارها ما يلي:

"وحيث إن الغاية من النص على وجوب إيداع الإقرار السنوي أمام مصلحة الوعاء تتمثل في تمكين الإدارة الجبائية من تفعيل صلاحيتها المقررة قانونا في مراقبة هذا الإقرار وعند الاقتضاء سلوك مسطرة تصحيح أساس فرض الرسم المصرح به.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 652/20011 بتاريخ 26/10/2011، في الملف رقم 772/2010ش، حكم غير منشور.

وحيث إن مجال تطبيق المادة 158 من القانون 47.06 يتعلق بفرض الرسم بصورة تلقائية عند الإدلاء بالإقرار وذلك في حالة سلوك الإدارة للمسطرة المنصوص عليها في هذا الباب، لا ينفي حق الإدارة الجبائية في تطبيق مقتضيات المادة 134 متى أثبتت موجبات ذلك كما هو الحال في النازلة على اعتبار أن المستأنفة لم تدل بما يفيد إيداع لإقرارها السنوي مما يبقى معه ما أثير بشأن هذا الباب غير مسند على أساس ويتعين استبعاده.

وحيث إنه واعتبارا لما تقدم، ولما عابه المستأنف على محكمة الدرجة الأولى غير مؤسس ويتعين رده والتصريح تبعا لذلك بتأييد الحكم المستأنف¹.

ونعتقد بأن كلا من الحكم الابتدائي والاستئنافي قد كانا صائبين لكونهما اعتمدا على مقتضيات قانونية صحيحة وواضحة، وبالتالي نعتبر أن الإمكانية الوحيدة المفتوحة أمام الملزم الإعفاء من الزيادات الناجمة عن الأداء المتأخر لإقرار السنوي لرسم الإقامة بالمؤسسات السياحية ورسم المشروبات هو المطالبة الاستعطافية أمام الإدارة الجبائية المحلية للإبراء أو التخفيف من الزيادات. وهذا ما يستتبط مما جاء في القانون رقم 47.06، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 162 منه على أنه "يجوز للوزير المكلف بالمالية أو وزير الداخلية أو الأشخاص المفوضين من لدنهما لهذا الغرض، أن يسمح بناء على طلب الملزم ومراعاة للظروف المستند إليها بالإبراء أو التخفيف من الزيادات، والغرامات والذعائر وباقي الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون"، وقد صدر بهذا الصدد مؤخرا قرار عن وزير الداخلية رقم 2116.20، صادر في 8 ذي الحجة 1441 الموافق ل 29 يوليو 2020، فوض من خلاله سلطة التقرير في طلبات الملزمين، من أجل الإبراء أو التخفيف من الزيادات و الغرامات و الذعائر و باقي الجزاءات المتعلقة بالرسوم التي يتم تدبيرها من طرف مصالح الجماعات الترابية، للولاية بالنسبة للمبالغ التي تفوق 50000 درهم، و العمال بالنسبة للمبالغ التي تعادل أو تقل عن 50000 درهم²، و هو أمر يرى فيه البعض ضربا لمقتضيات مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وتكريسا مستمرا لوصاية جهاز السلطة.

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، عدد 475 بتاريخ 09/05/2012 في الملف رقم 2-9114/12، حكم غير منشور.

2 قرار منشور بالجريدة الرسمية عدد 6919 بتاريخ 3 صفر 1442 (21 سبتمبر 2020).

إضافة إلى كل ما سلف، تتضح معالم تكريس امتيازات الإدارة الجبائية المحلية من طرف القاضي الإداري من خلال توسعه في تفسير القانون الجبائي، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية بأكادير، خلافا لما أشرنا إليه سابقا، أن اللوحة الإشهارية المعلقة على مبنى المؤسسة يعتبر احتلال مؤقتا للملك العمومي¹ والذي أيدته محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في قرارها الصادر في نفس القضية بتاريخ 12/03/22 إذ جاء في قرارها "حيث تبين لمحكمة الدرجة الأولى من خلال محضر المعاينة المدعى به في الملف أن اللوحات الإشهارية العديدة المعلقة على جدران المؤسسة التعليمية تتضمن إشارة إليها عن بعد وتعتبر مكملة للنشاط المزاول بها، وبالتالي تعتبر من بين المنقولات الواردة على سبيل الحصر في المادة 192 من القانون رقم 89.30 ، والتي يفرض عليها الرسم الجماعي المتعلق بشغل الملك العمومي عملا بمقتضيات المادة 189 من القانون المذكور المنظم للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيأتها، مما يعتبر معه سبب الاستئناف غير مؤسس قانونا ويتعين رده ويبقى الحكم المستأنف في محله ويتعين تأييده"².

وفي حكم آخر اعتبرت المحكمة الإدارية بأكادير، أن اللوحة الإشهارية لصيدلي تعتبر احتلال مؤقتا للملك العام³، والذي أيدته محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش وقد جاء حيثيات قرارها ما يلي:

"وحيث إنه واعتبارا لما تقدم وباستقراء مقتضيات السالفة الذكر، يتبين أن اللوحات التي يستعملها الطرف المستأنف لتحديد مكان تواجد صيدلية تعتبر من المنقولات الواردة على سبيل الحصر ضمن مقتضيات المادة 192 من القانون رقم 89.30 وبالتالي فهي تخضع لأداء الرسم المنازع فيه ومن ثم يكون الحكم الابتدائي حينما قضى برفض الطلب قد صادف الصواب ويجب تأييده".

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، عدد 316 بتاريخ 5/5/2011 في الملف رقم 18-2011 ش، حكم غير منشور.

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، عدد 308 بتاريخ 2012/03/22 في الملف رقم 2-2011-9-279، غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 189 بتاريخ 2011/04/12 في الملف رقم 597/2010 ش، حكم غير منشور.

هكذا إذن، فالقاضي الإداري إذا اعتبر في بعض الأحكام أن اللوحات الإشهارية للمحامي والطبيب معفية من الرسم على الاحتلال المؤقت للملك العام، فإنه أخضع كل لوحات المؤسسات التعليمية ولوحة الصيدلي للرسم المذكور.

ونعتبر أن هذا التباين في موقف القضاء الإداري يحتاج إلى نوع من الرؤية الموحدة، وذلك بتحديد معيار واضح، لتوحيد الاجتهاد القاضي في هذا المجال، بل أكثر من ذلك يجب إعادة النظر في المقتضيات القانونية المتعلقة بالرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتًا بمنقولات وعقارات ترتبط بممارسة أعمال تجارية أو صناعية أو مهنية وذلك بتحديد وبشكل دقيق تلك المنقولات والعقارات، وما هي المنقولات والعقارات المعفية وذلك لوضع حد للتضارب الحاصل في الاجتهاد القضائي حول هذا الرسم.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على سلامة مساطر تحصيل الرسوم

المحلية

ينظم القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، عملية تحصيل الرسوم المحلية من خلال الإحاطة بجميع المراحل و المساطر الضرورية لتحصيل هذه الرسوم المحلية، إلا أن تنزيل و تطبيق مقتضيات هذه المدونة قد تتخللها بعض الأخطاء أو التجاوزات التي لا يقبلها الملزم، و هذا ما يدفعه إلى اللجوء للقضاء الإداري للمطالبة بإيقاف أو بإرجاع المبالغ التي يدعي عدم قانونية استخلاصها.

وتتخذ منازعات التحصيل عدة أشكال، فهي إما أن تتعلق بمنازعات ضد أعمال المتابعة والتي تنصب على الطعن في إجراء من إجراءات التحصيل الجبري، كالطعن في الإنذار القانوني¹ والذي يعتبر كتنكير للملزم بميعاد الوفاء بالدين الجبائي²،

¹ - المواد من 40 إلى 43 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

² - محمد شكيري، القانون رقم 15.97 المتعلق بتحصيل الضرائب والديون العمومية قراءة أولية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 31، الطبعة الأولى، ص:31.

والحجز¹ و البيع² والإكراه البدني³ والإشعار للغير⁴ وغيرها من الإجراءات التي يباشرها القابض ضد المدينين من أجل استخلاص الديون الضريبية المترتبة في ذمتهم⁵.

أما الشكل الثاني فيتعلق بالمنازعة في وجود الالتزام بالأداء وذلك عندما يدعي الملمزم أن الإدارة لا حق لها في تنفيذ الجدول الضريبي لسبب حدث بعد الإعلام به، كأن يدعي أنه دفع ما عليه، أو أن حق الإدارة في الاستخلاص قد انقضى بأحد الأسباب القانونية التي ينقضي بها الحق في المادة الجبائية كالتقادم أو الإبراء الكلي أو الجزئي من الدين الجبائي⁶.

أما الشكل الثالث، فهو النزاع حول امتياز⁷، ويقصد بها المنازعة في الامتياز الممنوح للخزينة، ابتداء من تاريخ الشروع في التحصيل على الأمتعة وغيرها من المنقولات التي يملكها المدين أينما وجدت⁸.

لكن استقراءنا لمجموعة من الأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري في مجال منازعات تحصيل الدين الجبائي المحلي لا تخرج عن ثلاث حالات، الحكم بإلغاء

¹ - المواد من 44 إلى 57 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

² - المواد من 58 إلى 65 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

³ - المواد من 76 إلى 83 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

⁴ - المواد من 100 إلى 104 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

⁵ - للتوسع أكثر انظر:

عبد الحميد الحنودي، تحصيل الديون العمومية في التشريع و القضاء المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2006، ص ص : 195 - 196.

⁶ - تنص المادة 319 من قانون الالتزامات والعقود على أن تنقضي الالتزامات بما يلي:

- الوفاء. - استحالة التنفيذ.

- الإبراء الاختياري. - التجديد

- المقاصة. - اتحاد الذمة

- التقادم - الإقالة الاختيارية.

⁷ - يقصد بالامتياز هنا حق أولوية يمنحه القانون على أموال المدين نظرا لسبب الدين، انظر:

- عبد الرحيم إبليل، رحيم الطور، تحصيل الضرائب والديون العمومية على ضوء المونة الجديدة قانون (15-97)، مطبعة الأمنية، طبعة 2000، ص: 207.

⁸ - لحسن الفلاح، التدخل القضائي في مجال تحصيل الديون العمومية والحكمة الجيدة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق السويسي، الرباط 2008-2009، ص: 36.

الدين الجبائي المحلي (الفقرة الأولى)، أو إيقاف تحصيله (الفقرة الثانية) أو الإبقاء عليه (الفقرة الثالثة).

الفرع الأول: إلغاء تحصيل الدين الجبائي المحلي

يعتبر إلغاء تحصيل الدين الجبائي المحلي واحدا من أهم مظاهر تدخلات القضاء الإداري بالمغرب لتكريس و ترسيخ و مراقبة الضمانات المخولة للملزم لحمايته من كل تعسف قد يطرأه من طرف مصالح الخزينة العامة للمملكة، عند ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصها المتعلق بتحصيل الجبايات المحلية، و قد عمل القاضي الإداري على إحاطة هذا النوع من المنازعات بعناية خاصة نظرا لتشعبها و ارتباطها بمساطر وأجال مختلفة ، فقد قضى بإلغاء تحصيل الدين الجبائي المحلي لتقادمه أو عدم صحة إجراءات التبليغ وفي هذا الإطار نسوق مجموعة من الاجتهادات التي تبين الدور الكبير الذي لعبه القاضي الإداري في حماية حقوق الملزمين.

ففي حكم للمحكمة الإدارية بمراكش اعتبرت أن الدين الجبائي المحلي يتقادم بمضي أربع سنوات في حالة عدم اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في مدونة تحصيل الديون العمومية، إذ جاء في حيثيات حكمها¹، وحيث إن العبرة في احتساب مدد التقادم إما بتاريخ الشروع في تحصيل الرسم أو من أول إجراء من الإجراءات القاطعة للتقادم لتتأ عن ذلك وضعيتان الأولى تحتسب ابتداء من إصدار الرسم إلى غاية أول إجراء قاطع للتقادم والثانية من القيام بهذا الإجراء الأخير إلى غاية رفع الدعوى للمطالبة بسقوط حق القابض في استخلاص الرسم.

وحيث تنص المادة 43 من مدونة تحصيل الديون العمومية على أن الإنذار كإجراء من إجراءات التحصيل الجبري، يسلم للمعني بالأمر الذي يشهد بالتوصل على القائمة الأصلية وفي حالة تعذر تبليغ الإنذار للشخص نفسه، يسلم في ظرف مختوم في موطنه بين يدي أقاربه أو خدمه أو مستخدميه أو أي شخص آخر يسكن معه ويشهد الشخص الذي تسلم الإنذار بالتواصل على الأصل، وتعتبر بمثابة شهادة تسليم القائمة المكونة لأصل الإنذار محصورة بتوقيع الشخص الذي تسلم الإنذار أو بالعبارات عجز

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، رقم 23 بتاريخ 13/01/2011، في الملف رقم 300/5/2010، حكم غير

عن التوقيع أو رفض التوقيع وهي نفس المقتضيات التي يشير إليها الفصل 39 من قانون المسطرة المدنية.

غير أن القابض لم يتبع أي إجراء آخر من شأنه قطع التقادم خلال الأربع سنوات المالية طبقاً للمادة 123 من مدونة التحصيل وبالتالي فإن تبليغهم بآخر إجراء من إجراءات التحصيل بتاريخ 28/6/2006 قد تم خارج الأربع سنوات المالية لتاريخ تجديد أجل التقادم، مما يكون معه بالتالي أي مطالبة بالأداء... قد سقط الحق فيها بالتقادم.

وقد سارت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في نفس الاتجاه حيث أكدت أن إجراءات تحصيل الضرائب تتقادم بمضي أربع سنوات من تاريخ الشروع في استخلاصها أو تاريخ آخر إجراء قاطع للتقادم وأن عدم إدلاء القابض بما يفيد قيامه بالإجراءات القاطعة لتقادم يعني سقوط حق الخزينة العامة في الاستخلاص¹.

ولم تخرج كل من محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش والرباط في بعض قراراتهما على التوجه السابق، إذا قضتا بتأييد الأحكام الابتدائية القاضية بإلغاء تحصيل الرسوم المحلية لتقادمها، وفي هذا الإطار أيدت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش حكم المحكمة الإدارية لنفس المدينة القاضي بضرورة التحقق من تسلم الملزم الإشعار لقطع تقادم استخلاص الرسم²، وقد جاء في قرارها الحثيثيات التالية "حيث نعى المستأنف على الحكم المستأنف عدم استناده على أساس سليم وخرق المادة 36 من مدونة تحصيل الديون العمومية لكون التقييد المضمن بالجدول الضريبي منتج لكافة آثاره القانونية كما عاب عليه مجانيته للصواب لكون عون التبليغ مسؤول عن أخذ وتدوين تصريحات من وجده في موطن المراد تبليغه وأنه غير مطلوب منه التدقيق في هوية متسلم طبي التبليغ.

وحيث إن كان الفصل 36 من مدونة التحصيل لم ينص على جزاء عدم إرسال الإشعار بدون صائر فإن العمل القضائي استقر على إلغاء إجراءات التحصيل اللاحقة للإشعار المذكور في حالة عدم إرساله للملزم.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، رقم 1673 بتاريخ 29/12/2003، في الملف رقم 497/02 غ، حكم غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بمراكش، رقم 330 بتاريخ 11/5/2011 في الملف رقم 479/2010، حكم غير منشور.

وحيث إن كان القابض ملزماً باحترام مسطرة الاستخلاص وتدرجها وإن كان قد أدلى في هذه المرحلة بمجموعة من الإنذارات والتي تمسك بمقتضاها بقطع تقادم تحصيل الضرائب المنازع فيها وتمسك بالتقييد المضمن بالجدول الضريبي، علماً أنه لم يدل بما يفيد ذلك، فإن عدم لجوئه إلى مسطرة الفصل 36 المذكور وإدلائه بما يفيد تبليغ الإشعار بدون صائر للمعني بالأمر على اعتبار أن الإشعار المذكور لا يكون منتجاً لآثاره ولا تتحقق الغاية منه إلا بتبليغه ولا يكفي تقييد تاريخ إرساله بالجدول الضريبي، و لذلك فإن إجراءات التحصيل اللاحقة للإشعار المذكور تصبح باطلة و يتعين إلغاؤها والأمر الذي انتهى إليه

الحكم المستأنف يكون واجب التأييد¹.

أما فيما يخص محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بدورها فقد أكدت في مجموعة من القرارات أن تقادم الدين الجبائي المحلي يقضي بإلغاء استخلاص الرسوم المحلية². وفيما يرتبط بموقفنا من الأحكام والقرارات السابقة، فإننا نؤكد صوابها، نظراً لكون القاضي عمل على مراقبة تدخل مصالح الخزينة العامة للمملكة عند تحصيلها للرسوم المحلية، إذ تعتبر هذه الأحكام والقرارات تتماشى مع المقتضيات القانونية الجاري بها العمل وعلى رأسها القانون رقم 47.06، حيث حدد هذا الأخير الحالات التي يمكن أن توقف تقادم الدين الجبائي المحلي وهو ما يستفاد من مضمون المادة 160 والتي حددت هذه الحالات فيما يلي:

1- تصحيح الإدارة أوجه النقصان والأخطاء والإغفالات الشكلية أو الجزئية الملاحظة في تحديد أساس فرض الرسم أو حساب الرسوم دخل أجل أربع سنوات ابتداء من سنة استحقاق الرسم.

2- التبليغ الأول لملزم وفق المقتضيات المنصوص عليها في المواد 155 و156 و 158 و 159 من القانون رقم 47.06.

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، رقم 373 بتاريخ 415/2012، في الملف رقم 458/9/2011، قرار غير منشور.

² - انظر القرارات التالية: الصادرة عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط

- قرار رقم 1839 بتاريخ 06/06/2011 في الملف رقم 479/09/9 غير منشور.

- قرار رقم 1968 بتاريخ 13/06/2011 في الملف رقم 690/9/9 غير منشور.

- قرار رقم 1208 بتاريخ 25/4/2011 في الملف رقم 696/08/9 غير منشور.

3- في حالة تقديم الطعن أما اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، فإن التقادم يوقف طوال الفترة الممتدة من تاريخ تقديم الطعن إلى غاية انصرام أجل الثلاثة أشهر الموالية لتاريخ تبليغ المقرر الصادر عن اللجنة المذكورة.

4- وضع الأمر بالاستخلاص موضع التحصيل.

إضافة إلى ذلك، نعتبر أن استحواذ حالات التقادم على أغلب الأحكام والقرارات القضائية بإلغاء الدين الجبائي المحلي يدفعنا إلى تأكيد التساؤل الذي طرحه بعض الأساتذة حول كفاءة الجهاز القائم على عمليات الاستخلاص ومدى حرصه على صيانة حقوق الخزينة¹.

وإجمالاً يمكننا القول إن القاضي الإداري لعب دوراً أساسياً في تحقيق الضمانات القانونية المخولة الملزم في مجال تحصيل الديون العمومية المحلية، ومن خلال تفسيره للقانون تفسيراً ضيقاً ومراقبته لكل أشكال التعسف التي قد تطاله من طرف مصالح الخزينة العامة وذلك بمناسبة تحصيل هذه الأخيرة للدين الجبائي المحلي.

الفرع الثاني: إيقاف تحصيل الدين الجبائي المحلي

يختص قاضي المستعجلات بالبت في طلبات إيقاف تحصيل الدين الجبائي المحلي، على أن يتم ذلك وفق والشروط المحددة في القانون المحدث للمحاكم الإدارية وقانون المسطرة المدنية وكذا اجتهادات القاضي، فالأصل أن الرسوم المحلية المدرجة عن طريق الجداول تستحق عند انصرام الشهر الثاني الموالي لشهر الشروع في تحصيلها²، دون اعتبار أو التفاتة للمطالبات التي تقدم أمام الإدارة أو القضاء³.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القضاء الإداري يفتقد إلى نظرة موحدة حول مساءلة الشروط الواجب توافرها لإيقاف تحصيل الدين العمومي، خصوصاً شروط تقدير ضمانات وشروط الجدية، لكن ذلك لا يمنعنا من توضيح اجتهادات في مجال إيقاف

¹ - عبد الرحمان ابليل، رحيب طور، تحصيل الضرائب والديون العمومية على ضوء المدونة الجديدة قانون (15-97) مطبعة الأمنية طبعة 2000. ص: 207.

² - الفقرة الأولى من المادة 132 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية .

³ - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 161 من القانون رقم 47.06 على أنه "لا تحول المطالبة دون التحصيل الفوري للمبالغ المستحقة وإن اقتضى الحال الشروع في مسطرة التحصيل الجبري مع مراعاة استرداد مجموعة أو بعض المبالغ المذكورة بعد صدور المقرر أو الحكم.

تحصيل الجبائي المحلي، حيث لعب دورا كبيرا في إيقاف تحصيل الدين الجبائي المحلي كلما تبين له توفر الشروط التي تمكنه من اتخاذ هذا الإجراء.

وتتميز هذه المسطرة عن وقف الأداء لدى القابض المالي بكون هذه الأخيرة هي مسطرة إدارية منظمة بنصوص خاصة (المادتان 117 و 118) من مدونة تحصيل الديون العمومية، وهي مسطرة إدارية لتأجيل الأداء تدخل في صميم السلطة التقديرية للمحاسب، في حين إن إيقاف إجراءات التحصيل يعد مسطرة قضائية تقرر بناء على حكم أو قرار قضائي في إطار ضوابط قانونية موضوعية.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بأكادير بإيقاف تنفيذ إجراءات التحصيل الجبري وقد جاء في بعض حيثيات حكمها، "وحيث إنه بعد دراسة ملف القضية وتفحص ظاهرة المستندات ودون المساس بما يمكن أن يقضي به في الجوهر، تبين للمحكمة جدية المنازعة في مسطرة الاستخلاص...، مما يتعين معه ودون الحاجة إلى تكوين ضمانات الحكم بإيقاف وتأجيل إجراءات الاستخلاص الجبري المباشر في حق المدعية من طرف القابض، بشأن الدين موضوع المنازعة إلى حين البت نهائيا في النزاع في الجوهر مع النفاذ المعجل وبتحميل المدعي عليه الصائر¹.

ونفس الموقف أيده المحكمة الإدارية بمراكش عندما قضت بإيقاف إجراءات التحصيل الجبري وقد تضمنت بعض حيثيات حكمها ما يلي².

"حيث إن الاستجابة لطلبات إيقاف تنفيذ إجراءات التحصيل التي تقدم أمام القضاء الإستعجالي كإجراء وقتي لغاية البت النهائي في النزاع الجبائي القضائي ومن غير اشتراط الضمانة الكفيلة بتأمين سداد الدين الضريبي رهينة بتوفر شرطين، عنصر الإستعجالي بمفهوم الضرر الذي يصعب تداركه أو تقويمه في حالة التنفيذ وعنصر جدية المنازعة التي يقصد بها حسب الاجتهاد القاضي الذي كرسه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى منازعة الملزم في صفته كخاضع للضريبة أو في قانونية فرض أو تحصيل الضريبة أو تقادم تأسيسها أو تحصيلها.

¹ - حسن العفوي، المنازعة الضريبية أمام القضاء بين التأسيس والتحصيل مجلة المعيار العدد 36 دجنبر 2006 ص: 242.

² - أمر صادر عن المحكمة الإدارية بمراكش رقم 161/2011 بتاريخ 16/12/2011 في الملف رقم 151-2011 س، غير منشور.

وحيث إنه اعتبارا لما تقدم فإننا نأمر برفع الحجز الموقع من طرف قابض مراكش، وحيث إن تمكين الطالبة من الأموال المحجوزة يعتبر من الآثار المترتبة عن تنفيذ هذا الأمر القضائي.

ولم تخرج محكمة الاستئناف الإدارية في بعض قراراتها عن المواقف السالفة الذكر، حيث أيدت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش حكم المحكمة الإدارية بأكادير القاضي بإيقاف تحصيل الدين الجبائي المحلي¹، وقد جاء في حيثيات قرارها "حيث يعيب المستأنف الأمر المستأنف بخرقه مقتضيات المادة 120 من مدونة التحصيل وذلك لعدم تقديم تظلم، كما يعيبه بمجانبته للصواب كما قضى بالإيقاف دون توافر شرط الاستعجال.

لكن حيث إنه من جهة فإن موضوع هذه الدعوى هو طلب إتخاذ إجراء يكتسي طابع الاستعجال في البث فيه على جناح السرعة ولا يقبل التأجيل وهو طلب مستقل بذاته وليس رهينا بإجراء المطالبة الإدارية المنصوص عليها في المادة 120 من مدونة التحصيل المتمسك بها من طرف المستأنف وتتم الاستجابة له بعد توافر شروطه وهذا ما سارت عليه الغرفة الإدارية بحكمه النقض بمقتضى قرارها عدد 61 بتاريخ 2004/04/25 ملف رقم 161/4/2/2003 مما يبقى معه السبب المعتمد في هذا الصدد غير جدير بالاعتبار.

وحيث إنه من جهة ثانية فطلب إيقاف إجراءات التحصيل هو طلب استعجالي بطبيعته لما ينطوي عليه من إجراءات جوهرية لها أساس بالذمة المالية للمخاطب بهذه الإجراءات وقد تؤدي إلى درجة إدخاله السجن أو إفلاسه، مما يكون معه شروط الاستعجال متوافر في نازلة الحال ويكون السبب المثار بهذا الصدد غير مرتكز على أساس وحيث إنه أمام استبعاد الاستئناف يبقى الأمر المستأنف صائبا واجب التأييد⁽²⁾. وفي أمر صادر عن رئيس محكمة الاستئناف الإداري بمراكش والذي أيد بموجبه أمر رئيس المحكمة الإدارية بمراكش القاضي بإيقاف إجراءات التحصيل الجبري³. إذا جاء في حيثيات الأمر المستأنف ما يلي:

¹ - أمر صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، رقم 161 بتاريخ 16/12/2011 عدد 161، في الملف رقم 1515/2011س، حكم غير منشور.

² - صدر في نفس السياق قرار عن محكمة النقض عدد 364 بتاريخ 04/04/2012 في الملف رقم 3/2/2012 غير منشور.

³ - أمر صادر عن المحكمة الإدارية بمراكش، رقم 7 بتاريخ 25/1/2012 في الملف رقم 121-1/2011س، حكم غير منشور.

"وحيث إنه أمام حالة الاستعجال وتوافر شرط الجدية يكون قاضي المستعجلات مختصا لحماية وضعية الأطراف أمام الدين المطالب به.

وحيث إنه بتوافر شرطي الإستعجالي والجدية، وأمام طلب المستأنف عليها بعد إعادة صياغته حسب هدفه وهو لإيقاف مفعول إجراءات الاستخلاص، يكون الطلب مستندا على أساس، وأن الحكم الابتدائي أخذ بعين الاعتبار كشرط الجدية، مما يكون معه الأمر المستأنف ذلك المنحى صائبا وواجب التأييد"¹.

والملاحظة أن اجتهادات القضاء الإداري لإيقاف تحصيل الدين الجبائي المحلي، تفتقد إلى الوضوح و يطبعها التباين بين المحاكم في تحديد الشروط الواجب توافرها لإيقاف التحصيل، لذلك فالمشرع مطالب بوضع معايير محددة لتوحيد اجتهاداته في هذا المجال. مما سيؤدي إلى وضع حد للتباين والتضارب بين مواقف المحاكم الإدارية بالمملكة.

الفرع الثالث: الإبقاء على تحصيل الدين الجبائي المحلي

لا تقضي الدعوى الإدارية المتعلقة بتحصيل الدين الجبائي المحلي دائما إلى إلغاء ذلك الدين في كل الحالات، ففي أحيان أخرى نجد القاضي الإداري يقر بسلامة مساطر التحصيل بعد تأكده من أحقية تحصيل ذلك الرسم لصالح الإدارة، و الوقوف على عدم صحة وجدية ما يطالب به الملزم، الذي يستعمل في بعض الأحيان العديد من الحيل للتملص و التهرب من أداء ما بذمته من ديون جبائية².

وقد أكد القضاء الإداري في الكثير من المناسبات شرعية مسطرة الفرض الجبائي وقانونية إجراءات تحصيله.

فقد قضت المحكمة الإدارية بالرباط³ على أنه "لا يسري التقادم بالنسبة للحقوق إلا من يوم اكتسابها وبناء على ذلك لا يكون للتقادم محل:

ضد الغائبين إلى أن يثبت غيابهم ويعين نائب قانوني عنهم، ويعتبر في حكم الغائب من يوجد بعيدا عن المكان الذي يتم فيه التقادم".

¹ - أمر صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 672 بتاريخ 27/06/2012 في الملف رقم 2/12- / 19 س، قرار غير منشور.

² - حياة البيجدايني، قواعد التقاضي في المادة الضريبية، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، العدد 3، 2010، ص: 137، بتصرف.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 1352 صادر بتاريخ 14 دجنبر 2004، في الملف رقم 51/02 غ، أورده حياة البجدايني، نفس المرجع السابق، ص: 138.

واعتبرت المحكمة الإدارية بمكناس¹، أن عدم تقديم الملزم تظلماً أولاً أمام الإدارة الجبائية يعطي هذه الأخيرة الحق في اتخاذ إجراءات التحصيل الجبري، وقد جاء في حيثيات الحكم ما يلي:

"حيث إنه طالما أن الحجز إجراء من إجراءات التحصيل الجبري للديون العمومية حسب المادة 39 من مدونة تحصيل الديون العمومية، فإن أي منازعة فيه تتم وفقاً للمادة 120 من نفس المدونة التي توجب أن ترفع المطالبات المتعلقة بإجراءات التحصيل الجبري تحت طائلة عدم القبول إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها المحاسب المكلف بالتحصيل المعني أو إلى من يمثله داخل ستين يوماً الموالي بتاريخ تبليغ الإجراء مدعماً بالمستندات التي تثبت تكوين الضمان طبعاً لما هو منصوص عليه في المادة 118.

وحيث إنه بتخلف المدعين عن القيام بالإجراء الجوهري السالف الذكر يكون مآل طلبهم عدم القبول".

وقد سارت على نفس المنوال محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش² عندما قضت بعدم تقادم إجراءات تحصيل الرسوم المحلية، إذا جاء في أحد حيثيات قرارها ما يلي: "لكن من الثابت من الحكم المستأنف أنه قد قضى عن صواب برد التقادم بخصوص باقي الرسوم موضوع المنازعات لانتفاء واقعة التقادم بشأنها...".

هكذا إذن، فالقاضي الإداري من خلال أحكامه وقراراته له دور أساسي لتحقيق التوازن بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية، من خلال اجتهاداته التي جعلت له بصمة أساسية في المنازعات المتعلقة بالجبائيات المحلية، والتي من خلالها يستطيع أن يؤسس و يحيط مجال تدبير الجبائيات المحلية بمجموعة من الضمانات من شأنها أن تعزز الحكامة الاقتصادية بهذه الوحدات الإدارية نظراً لأهميتها الكبيرة في تدخلات هذه الجماعات الترابية اقتصادياً على كل من المدى القريب والمتوسط و البعيد.

كانت هذه أهم المجالات الاقتصادية التي من شأن تدخل القاضي الإداري في المنازعات المتعلقة بها أن يكرس لمبادئ الحكامة الاقتصادية بتوجيهها من خلال ما يصدره من أحكام و قرارات نحو فرض مبادئ الشفافية و النزاهة و المساواة و قيم

¹ - حكم إدارية مكناس، عدد 565/2006 ش بتاريخ 7/12/2006 في الملف رقم 558/2006 ش، حكم غير منشور.

² - قرار محكمة الاستئناف بمراكش عدد 740 بتاريخ 08/09/2011 في الملف رقم 888/9/2009، حكم غير منشور.

المشروعية، إلا أن تدخل القضاء الإداري يتم في إطار نشر أمن قانوني و قضائي يغطي المجال الترابي و يؤثر فيه في حدود الممكن و المأمول و تحت ضغوطات الإكراهات و الصعوبات هذا ما سنتطرق إليه بالتحليل من خلال المحاور الموالية .

الفصل الثاني: القضاء الإداري بين مبدأ الأمن القانوني **وضرورة الأمن القضائي وحدود تدخلاته**

يعتبر مفهوم العدالة من المبادئ التي تثير في نفس الإنسان إحساس عميقا بالمثل العليا والقيم السامية، وتعني منح كل ذي حق حقه بمنتهى النزاهة والشفافية والموضوعية والحياد.

وللقضاء مهمة مقدسة تستمد كينونتها من النيابة عن المجتمع المنظم سياسيا، في ظل قضاء عادل يطمئن الناس فيه على أموالهم وأرواحهم وأعراضهم وحررياتهم، حتى قيل أن القضاء هو القانون فمنه نتوقع تلك الحماية النظرية التي يعدنا بها القانون، وعندما ينطق بالأحكام فيما يعرض عليه من قضايا ندرك أن العدالة ليست مجرد نصوص وكلمات حيث يخرج بها القاضي من منطقة الجهود والتجريد إلى تحقيق الملموس والمؤثر والمتحرك وتتمظهر في أحكام هدفها تحقيق العدالة والإنصاف،¹ إن ثنائية القانون والقضاء، وخاصة القضاء الإداري تنطلق من فكرة ضرورة تأطير الحياة الاجتماعية بنصوص قانونية وجهاز قضائي، قادران على فرض وبسط الأمن بمفهوميه القانوني والقضائي بهدف تكريس الحكامة على المستوى الترابي، والتي تتجلى على كل من المستوى السياسي والإداري والاقتصادي، إلا أن دور القضاء كجهاز والقانون كنصوص لا يحققان غاية بسط الأمن إلا من خلال التأثير في علاقة الإدارة بالمرتفقين و في نمط و توجهات التدبير الإداري اليومي ، على كل من المستوى الترابي المحلي والوطني، حيث أن بإمكان هؤلاء التأثير بشكل ايجابي أو سلبي على هذا الدور، كما أن هناك عناصر موضوعية خارجية تتعلق بعوامل إما تساهم في محدودية هذا التدخل أو تطويره.

¹ - عبد الرحيم الأمين: عدالة القرب في المغرب، محاولة في وضع المقومات وتقييم الحصيلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس سنة 2001 ص: 2.

المبحث الأول: علاقة القضاء الإداري بالأمن القانوني والقضائي

إن دراسة هذه النقطة المتعلقة بعلاقة القضاء الإداري بالأمن القانوني والقضائي كمبادئ موضوعية وضرورة واقعية تهم تدبير الشأن الترابي تقتضي منا تعريف المبادئ والأسس التي ينبني عليها الأمن القانوني والقضائي، كما تفرض ضرورة الخوض في أدوار القضاء الإداري بخصوص هذين المبدئين خاصة وأن للقضاء الإداري دور في إنشاء هذه القواعد القانونية ويعول عليه كثيرا في فرض وتكريس الحماية القضائية التي أصبح ينظر إليها كإحدى المقومات الدالة على تقدم أو تأخر الدول وكمؤشرات توجيهية في الاستثمار العالمي و التسويق الترابي.

المطلب الأول: تأصيل مفهوم الأمن القانوني والقضائي

إن دراسة وتحليل مفهوم كل من الأمن القانوني والقضائي يقتضي التطرق في البداية لمفهوم الأمن القانوني (الفرع الأول) ثم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها (الفرع الثاني) وبعدها سنتطرق لمفهوم الأمن القضائي (الفرع الثالث) على أن نختم بمبادئ الأمن القضائي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مفهوم الأمن القانوني

يفهم من كلمة الأمن عموما كل ما له علاقة بالاطمئنان، والهدوء، والسكينة، والسلام على النفس والمال والأعراض¹، حيث أن الإحساس بالاطمئنان والسكينة على هذه الأشياء لا يتحقق إلا بالقانون.

ولمقاربة المفهوم انطلقا لما تم ذكره أعلاه فالأمن القانوني هو كل ضمانه وكل نظام قانوني، يهدف إلى تأمين مجالات الحياة بشكل مقنن، دون مفاجآت وحسن تنفيذ الالتزامات، للحد من عدم الوثوق في تطبيق القانون².

وقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي بكونه "المبدأ الذي يكفل للمواطنين سهولة معرفة ما يبيحه، وما يمنعه القانون المطبق"، وهذا يتطلب أن تكون القواعد القانونية المقررة

¹ - إبراهيم محمود الليدي: الحماية القانونية لأمن الدولة"، دار الكتب القانونية ، ودار شتات للنشر والتوزيع والبرمجيات، طبعة 2010، ص: 3.

² - عبد المجيد اغمجة، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي العدد 42 مطبعة دار السلام للطباعة والنشر الرباط ماي 2009 ص: 9.

واضحة ومفهومة، وألا تتغير بشكل متكرر وغير متوقع"¹، بالإضافة إلى هذا فإن مفهوم الأمن القانوني ينبنى أساسا على المساواة بين السلطة والأفراد، خاصة وأن مفهوم الأمن شأنه شأن سائر الأفكار والوظائف، تتطور بفعل المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ ففي الماضي كان الأمن مجرد عملية للضبط، أما الآن وبفعل التطورات والتوجهات النظامية الجيدة أصبح أساس نظام الدولة الحديثة².

ويعتبر الأمن القانوني من المفاهيم التي أصبحت تتداول وبشكل كبير في المجالين القانوني والقضائي، لا سيما عندما يتعلق الأمر بتقييم نظام قانوني أو قضائي من خلال ما يقدمه المشروع من مقتضيات قانونية.

حيث ينبنى الأمن القانوني على الصياغة التشريعية التي ليست مجرد فن، بل إنها علم قانوني أصيل تضبطه قواعد ومبادئ عدلية يلزم إتباعها، ففي مبنائها، يلزم الوضوح وعدم الإبهام، بما يتسنى معه لكل فرد في المجتمع إدراك معانيه، فالتشريع إنما يصاغ لضبط حركة المجتمع وتصرفات أفراده. أما في معناه العام فيلزم مراعاة ما يفضي إلى استقرار التعاملات، فلا أثر رجعي للتشريع، ولا مؤاخذه بجريمة لا نص على تجريمها وعلى عقابها³.

لكن رغم الاستعمال الشائع للأمن القانوني، فإنه وكما تمت الإشارة أعلاه قلما يتم الاهتمام بتعريف هذا المبدأ؛ نظرا لتعدد أبعاده ودلالاته، لهذا سوف يتم التطرق في المحاور الموالية للمفهوم الواسع والضيق للأمن القانوني.

¹ - عبد الرحمان اللمتوني: "دور الإجهاد القضائي في خلق القاعدة القانونية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2010/2011، ص: 55.

² - علي الحنودي: "الأمن القانوني: مفهومه وأبعاده"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 96، يناير-فبراير 2011، ص: 118.

³ - محمد عبد الرحمان الشرفي: السبل المثلى لمواجهة التحديات التي تعوق تحقيق "الأمن القضائي" في العالم العربي، مداخلة ب مؤتمر الدار البيضاء يوم السبت (17 سبتمبر 2011)، أشارت إليه عارف أحلام : دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، تخصص قانون الأعمال والمقاولات، جامعة محمد الخامس، السويسي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2011 ، ص: 14.

الفقرة الأولى: المفهوم الواسع للأمن القانوني

إن المراد بالمفهوم العام أو الواسع هو المفهوم الشامل أو العام للمفردات سواء كان المفهوم لغوياً أو اجتماعياً، اقتصادياً أو سياسياً أو قانونياً، والواقع أنه لا يمكن تكوين مجتمع حديث دون أن نتحدث عن رد التهديدات وتحقيق أمن جماعي لدفع الأفراد إلى الاستقرار نحو العمل من أجل النمو والازدهار، إلا إذا كان هذا العمل مبني على قواعد قانونية واضحة، تسمح للأفراد بممارسة نشاطهم وحرياتهم في إطار القانون. وفي هذا السياق نجد الأمن يقصد به في إطار الدولة الحديثة توفير الضمانات التي تجعل المواطن ممارساً لعمله دون مفاجئات قد يتعرض لها في علاقة مع تشريع الدولة وقوانينها، فالإنسان لا يطمئن إلا إذا تأكد أنه يتحرك بحرية وأمان ولا يقيد إلا بحكم القانون¹.

غير أنه بنسبة لمصطلح الأمن إلى القانون، يوحي بإشكال تركيبي الأمن القانوني- يتمثل في أن مصدر الخطر هو القانون؛ أي الخطر القادم من قاعدة قانونية مهما كان مصدرها، ومعنى هذا أن عدم الأمن يشكل جزء من القانون أيضاً، وبهذا فالأمن القانوني يتحقق بشكل نسبي حسب النظام القانوني المنظم في كل دولة على حدة²، وذلك بالأساس من خلال عدم توفر المبادئ الأساسية التي ينبني عليها الأمن القانوني كإعدام المساواة بين الحاكمين، وعدم وضوح القواعد القانونية، صعوبة الوصول إليها، بالإضافة إلى عدم استقرار هذه القواعد خاصة في المجال الاقتصادي. وعلى غرار ذلك، فالأمن القانوني يعني كل ضمانة وكل نظام قانوني يهدف إلى تأمين حسن تنفيذ الالتزامات، والتقليص من عدم الوثوق في الغاية من وضع القاعدة القانونية.

فالمقصود بالأمن القانوني كمفهوم واسع هو تلك الإجراءات التي تتخذها الدولة لمواجهة الأخطار، سواء منها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية...، وهذه الأخطار قد تكون على المستوى الداخلي أو الخارجي قصد تحقيق حياة مستقرة لمواطنيها لتوجيه طاقاتهم للنهوض والتقدم والازدهار³.

¹ - علي الحنودي: القانونين "الأمن القانوني: مفهومه، وأبعاده"، مرجع سابق، ص: 119.

² - عبد المجيد اغميجة، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، مرجع سابق، ص: 8.

³ - علي الحنودي، "الأمن القانوني: مفهومه و أبعاده"، مرجع سابق، ص: 117.

ومن خلال ما ذكر أعلاه فإن فكرة الأمن كما سبق الذكر نشأت كضرورة اجتماعية لازمة لاستقرار المجتمعات وحفظها، ومنها تبرز قيمة أمن كل دولة، بناء على نوع ونسبية السلطة الممارسة في كل دولة على حدة، لا اعتبار أنه لا يمكن أن يستمر النظام الجماعي إلا بناء على السلطة؛ حيث إن هذه الأخيرة تعمل على خلق نوع من التوازن والتنسيق بين الحريات الفردية والمصالح الجماعية.

من هنا يتضح المفهوم الواسع للأمن القانوني، والذي يبرز في كونه ليس مجرد عملية للضبط والتوازن بين الدولة ومواطنيها بل هذا التوازن يحقق أمن للمواطن خاصة عندما تكون السيادة أولاً للقانون، كما هو منصوص عليه في الدستور المغربي؛¹ بحيث أن الأمن القانوني يتحقق في محدودية السلطة التي تتمتع بها الدولة، لكون الدولة قد لا تخضع للقانون وفي هذه الحالة نكون أمام دولة ينعدم فيها الأمن بصفة عامة، وليس فقط الأمن القانوني بل الأمن بكل مفاهيمه²، وفي حالة ثانية تكون الدولة تخضع للقانون وتحترمه وفي هذه الدولة يتحقق الأمن القانوني بمفهومه الواسع، ومن هذا المنطلق فإنه يشترط لقيام الأمن القانوني في أي مجتمع أن تكون السيادة للقانون وأن تكون الدولة من الدول القانونية؛ بمعنى أن يخضع كل من الدولة والأفراد لسيادة القانون، بحيث توجد قواعد ملزمة ومقيدة لها وهذا ما يميز الحكومة القانونية عن الحكومة الاستبدادية التي لا ضمان لاستمرارها إلا بالطرق الغير المشروعة أو باستسلام الشعب.

وبهذا فإن كانت سيادة القانون تضمن حماية الحقوق والحريات لكل من الفرد والدولة، فإن الأمن القانوني هو أساس هذه الحماية؛ لأن الأمن القانوني يهدف إلى حماية النظام القانوني بأسره أي كل الحقوق والحريات التي توفر الثقة المشروعة في القانون باعتباره مستندا على سيادة الشعب في النظام الديمقراطي³، ومن أهم الشروط اللازمة لتوفر الأمن القانوني تواجد عدة عناصر تعمل على تحقيق التوازن بين الحقوق والحريات التي يحميها القانون من خلال التناسب بين مختلف القيم التي يضمنها الدستور وكذلك في اليقين القانوني الذي يتطلب الوضوح في النصوص القانونية وعدم

¹ - الفصل 6 من الدستور المغربي ج. ر عدد 5952 مكرر - 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) ص: 2941.

² - الأمن الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والقانوني

³ - ينص الفصل 2 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في فقرته الأولى "السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء و بصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها "

رجعيتها هذا اليقين الذي يولد الشعور بمصادقية القانون والثقة فيه حتى يعم الاستقرار بجميع أنواعه (الاجتماعي السياسي الاقتصادي والقانوني...) سواء على المستوى الداخلي أو المستوى الخارجي، وتحقيق هذا الأمن القانوني نكون أمام دولة قانونية حديثة "دولة الحق والقانون"¹.

ولإشارة فإن الأمن القانوني كمفهوم عام يبرز من خلال القانون العام كقانون له علاقة بالمستوى الخارجي للدولة، والقانون الخاص الذي له علاقة بالقانون الداخلي للدولة، من هذا يتبين أن المفهوم الضيق للأمن القانوني يستمد مقوماته من مفهومه الواسع، فما المقصود به كمفهوم ضيق؟

الفقرة الثانية: المفهوم الضيق للأمن القانوني

إن القانون في عمومته كآلية إلزامية تنظم الحياة في كل مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية...، بهدف تحقيق الأمن الفردي والاستقرار المعيشي، وتركيز نظام سياسي واقتصادي واجتماعي يعكس بالضرورة النظام المجتمعي في كل مرحلة من مراحل الدولة، لهذا أصبح الأمن القانوني في صميم مشاغل الدولة النامية والمتقدمة على حد سواء ومن اهتماماتها الكبرى.

ومن هذا المنطلق، فإن المفهوم الضيق للأمن القانوني يتمثل في تحقيق أمن داخلي أولاً؛ أي كل ما يتعلق بالمعاملات الداخلية بين الأفراد والقانون، وكما سبقت الإشارة فإن هذا ليس تعريفاً للأمن القانوني وإنما هو محاولة لمقاربة المفهوم؛ بحيث يمكن القول بأن فكرة الأمن القانوني تعني التزام السلطة العامة بتحقيق قدر من الثبات للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية لتوفير الأمن والطمأنينة لجميع أطراف العقد القانوني.

إن تحقيق هذا الأمن كمفهوم ضيق يبنى على فعالية النظام القانوني وجودة القاعدة القانونية، وكذلك محتواها،² حيث إن الأمن القانوني من شروط جودة القانون التي تضمن القدرة على التحقيق الفعلي والدائم لأهداف القانون؛ بمعنى أن الأمن القانوني هو جودة نظام قانوني، يضمن للمواطنين فهما وثقة في القانون في وقت معين³، وتتبنى

¹ - علي الحنودي القانونيين "الأمن القانوني: مفهومه، وأبعاده"، م، س، ص: 124.

² - عارف أحلام: دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، تخصص قانون الأعمال والمقاولات، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط السنة الجامعية 2011، ص: 22.

³ - عبد المجيد اغميجة، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، م. س، ص: 9.

جودة القوانين على درجة استقرار القاعدة القانونية، ومدى حمايتها للحقوق والأوضاع القانونية، وما ينتج عن ذلك من ثقة الناس في النظام القانوني ككل.

حيث يمكن القول أن جوهر الأمن القانوني هو عنصر الثقة في القانون¹، وبهذا يكون تقييم جودة النص القانوني وتفعيله على حسب جودة القضاء²، والتي تنطلق من حاجة الإنسان إلى نظام قضائي متكامل، مستقل ونزيه، وعلى درجة مهمة من الجودة، فالأمن القانوني المنشود يستمد من سلسلة متكاملة من المعطيات، يختلط فيها العامل البشري بالعامل المادي، بالجانب التدبيري³، حيث أن هذه الأخيرة (الجودة) هي مسعى ومطلب لجميع فئات المجتمع، سواء العاملين بقطاع العدالة أو المستفيدين من خدماته⁴.

من هذا المنطلق؛ فإن تحقيق العدالة شرط فعال، يساهم في تحقيق الأمن القانوني الذي يعتبر المناخ المناسب للاستثمارات الوطنية والأجنبية، وإيجاد الآليات القانونية السليمة والمحفزة للاستثمار، وسيادة دولة القانون في جميع القطاعات والميادين الحيوية محليا ووطنيا.

الفرع الثاني: مبادئ الأمن القانوني وأهدافه

إن الهدف الأول لوجود الدولة هو القيام بأكثر الأمور حيوية في المجتمع، لوقيته من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه واستقراره الاجتماعي والاقتصادي والسياسي؛ بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ جبرا على ذوي الشأن، إلا أن التطور

¹ - إدريس بن المحجوب، "دور المجلس الأعلى في التوحيد وتحقيق الأمن القانوني" مقال منشور بمجلة الحقوق المغربية، ع 8 سنة، 2009 ص: 73.

² - وتتجلى رؤية المغربي لجودة قطاع العدالة في أن: الجودة هي نظام تفعيل للعمل القضائي لتحسين مستوى أدائه وللرفع من الثقة فيه، فالجودة في مجال الأداء القضائي تعني: محاكمة عادلة، عدالة أقل تكلفة، حياد تام لقاضي، سهولة الوصول إلى المعلومة القضائية، التقييم الذاتي للعدالة لوضع المخططات والمشاريع المستقبلية. وللتوسع أكثر أنظر: مروان لطفي علي، "تحسين جودة الإحصاءات القضائية الناتجة وأثرها في جودة العمل القضائي"، المؤتمر الإحصائي العربي الثاني، سرت- الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى، 2-4 نونبر 2009، بدون ذكر المطبعة، ص: 192.

³ - العامل البشري يقصد به كل فاعل بالقضاء (القاضي، المتقاضي، المحامي، كاتب الضبط، المفوض القضائي، الخبير...) العامل المادي يتمثل في البنية التحتية والآليات المادية المكونة للجهاز القضائي، والجانب التدبيري فيتمثل في المساطر والإجراءات القانونية...

⁴ - "جودة الخدمة القضائية وتقييم عمل المحاكم" ملخص تقرير حول الندوة العلمية التي نظمتها وزارة العدل ضمن برنامج التعاون مع وزارة العدل الفرنسية بتاريخ 02 مارس 2008 منشور بموقع وزارة العدل www.justice.gov.ma تمت زيارة الموقع بتاريخ 2013.06.24.

المستمر لمفهوم الدولة جعل الأمن القانوني من العناصر الأساسية لحماية المجتمع في إطار الدولة الحديثة¹.

وذلك لكون أن الأمن القانوني يعني توفير المناخ القانوني السليم للاستثمار والتدبير، وإيجاد الآليات القانونية المحفزة للتنمية الترابية، وسيادة دولة القانون²، حيث أن هذا المبدأ ينبني على عدة أساسيات؛ تتمثل معظمها في وضوح القاعدة القانونية والشفافية والمساواة بين الأطراف بمن فيهم السلطات العمومية، وهذا يرتبط في إطار الدولة العصرية التي تعمل على توفير الضمانات التي تجعل المواطن ممارسا لعمله دون مفاجئات قد يتعرض في علاقته مع تشريع الدولة وقوانينها.

إن أسس الأمن القانوني ترتبط بمفهومه الذي يصعب تعريفه تعريفا صريحا والسبب في ذلك يرجع بالأساس لكون نظرية الأمن القانوني متعددة الأبعاد Multidimensionnel، متنوع الدلالات polysémique، ومتعدد المظاهر³، لذلك يلجئ فقهاء القانون إلى مجموعة من الحقوق والمبادئ الواجب احترامها والالتزام بها، تأمینا لقاعدة قانونية سليمة من العيوب، والتي تنبني على مجموعة من الأسس والمبادئ.

الفقرة الأولى: الأسس الشكلية للأمن القانوني

ينبني مبدأ الأمن القانوني على عدة مبادئ أساسية لتحقيق الأهداف المتوخاة من وضع هذه القواعد القانونية فمنها ما هو شكلي ومنها ما هو موضوعي، ومن أهم الأسس الشكلية نذكر.

أولا : العلم بالقاعدة القانونية

من مظاهر الأمن القانوني التزام الدولة بضمان العلم بالقانون لدى المخاطبين به، باعتباره قيمة دستورية تتبع في حد ذاتها أساسا من مبدأ المساواة أمام القانون، فهذه المساواة يمكن أن تقل فاعليتها إذا لم يكفل للمواطنين العلم الكافي بالقواعد القانونية المطبقة عليهم، إذ ليس من العدل في شيء أن يلزموا بالقانون قبل أن يصل إلى علمهم، ومن ثم فإن هذا العلم يعتبر أمرا ضروريا لممارسة الحقوق والحريات التي

¹ - علي الحنودي، "الأمن القانوني، مفهومه وأبعاده"، م. س، ص 118.

² - إدريس الضحاك: "قضايا الاستثمار والتحكيم من خلال المجلس الأعلى"، الندوة الجهوية الرابعة، محكمة الاستئناف التجارية، الدار البيضاء، 18-19 أبريل 2007، ص 12.

³ - عبد المجيد اغميجة: "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، مرجع سابق، ص: 4.

يحميها الدستور، إن مواجهة المخاطبين بالقاعدة القانونية "لا يعذر أحد بجهله للقانون"، يستلزم تمكينهم من سهولة معرفة مضمون القانون، فتلتزم الدولة بضمان العلم به، ولذلك فإن إلزام الأفراد بالعلم بالقانون ينبع من الناحية القانونية من واجب السلطة العامة في كفالة هذا العلم بالقانون.

من هذا المنطلق، فإن الحقوق والحريات لا تستمد حمايتها فقط من خلال مضمون القواعد القانونية وإنما يتعين كذلك أن تجد هذه الحماية من خلال توفير السبل الفعالة للعلم بالقانون، ومن ثم فإن الأمن القانوني يفرض على النظام القانوني أن تتوفر فيه قدرة تلقائية على كفالة العلم بالقانون للمخاطبين بأحكامه¹.

إن درجة العلم بالقانون تبقى ضعيفة جدا في بعض المجتمعات التي تنتشر بها الأمية وعدم القدرة على استعمال وسائل الاتصال الحديثة كالحاسوب والإنترنت، بالإضافة إلى ضعف وقلة المبادرات الحقيقية من طرف الحكومات لنشر الوعي القانوني، ولهذا فإنني أرى بأنه من الإجحاف مواجهة المواطن في المغرب مثلا بقاعدة عدم الإعذار بجهل القانون في ظل انتشار الأمية، ونشر القوانين في بعض المواقع الإلكترونية المتخصصة مما يجعل الوصول لهذه النصوص ممكن فقط بالنسبة لبعض المواطنين المتوفرين على الإمكانيات والملكات التي لا تتوفر لدى الجميع لذلك نعتقد بأن على الدولة أن تحترم التزاماتها بإيصال القانون لأكبر شريحة من المواطنين قبل أن تواجههم بقاعدة عدم الإعذار بجهل القانون.

ثانيا: سهولة الوصول للقاعدة القانونية Accessibilité:

ينبني هذا المبدأ على أنه يجب أن يكون الوصول للقاعدة القانونية سهلا ومتيسرا، بحيث يجب على الدولة من جهة أولى أن تلتزم بنشر النصوص السارية المفعول، سواء منها التشريعية أو التنظيمية، ومن جهة ثانية ينبغي العمل على صياغة القاعدة القانونية بطريقة تتسم بالدقة والبساطة والوضوح، حتى يتمكن الناس من فهم القانون والتعرف عليه بسهولة وعلى مضمونه والامتنال لأوامره، فاللغة المعقدة أو الغامضة تثير الخلاف والإبهام والاضطراب في المعاملات، وهذا يتنافى مع الأمن والاستقرار القانوني.

¹ - علي الحنودي: الأمن القانوني مفهومه وأبعاده، مرجع سابق ص: 122.

ولا ينبغي أن تقتصر سمة الدقة والوضوح على العبارات فقط، بل ينبغي الاعتماد قدر الإمكان على الصياغة التي تؤدي إلى خلق نصوص واضحة الدلالة والتي لا تقبل احتمالات كثيرة التأويل؛ أي أن معنى النص القانوني ينبغي أن يفهم بمجرد قراءة مفرداته وجمله من غير توقف على أمر خارجي¹، بحيث لا تحتل إلا المعنى الوحيد الذي دلت عليه عبارات النص؛ وبذلك يجب استخدام لغة سليمة واضحة المعاني و الدلالات وضيقة التأويل، حتى يتمكن المواطن من إدراك حقوقه وواجباته.

الفقرة الثانية: الأسس الموضوعية للأمن القانوني

تقوم الأسس الموضوعية للأمن القضائي على فكرتين رئيسيتين أولاً اليقين القانوني و ثانياً الثقة المشروعة.

أولاً: اليقين القانوني

يعتبر اليقين القانوني من أساسيات الأمن القانوني، لا سيما في مجال الحريات والعقوبات الجزائية، وذلك بالابتعاد عن التشريعات الاستثنائية إلا في حالة الطوارئ المحددة قانوناً².

ونشير إلى أن اليقين القانوني يرتبط أكثر بحماية النظام العام، ويتحقق ذلك باستقرار القاعدة القانونية شكلاً وموضوعاً، بناءً على:

1- استقرار القاعدة القانونية stabilité

حيث أن الأمن القانوني هو العمود الفقري للقاعدة القانونية، مادام أنه لا حديث عن قيمة القاعدة القانونية إلا بالنظر إلى درجة استقرارها ومدى حمايتها للأوضاع القانونية؛ حيث أن الثبات والاستقرار والابتعاد عن التعديل الدائم للنصوص القانونية يؤثر على استقرار الأوضاع والحقوق المكتسبة les droits acquis.

ويجب أن تكون القاعدة القانونية استشرافية وطويلة النظر، وليس معنى هذا أن يكون القانون قوالب جامدة غير متحركة، وإنما المقصود ألا يكون تطور القانون وتعديله

¹ - الحنودي علي: الأمن القانوني، مفهومه، وأبعاده، م. س، ص ص 120- 121.

² - تكون هذه الاستثناءات فيما يتعلق بالقانون الجنائي خاصة فيما يتعلق بالنظام العام وأمن الدولة وكمثال على ذلك صدور ظهير شريف رقم 103.130 الصادر في 26 من ربيع الأول 1424 (28 ماي 2003) المتعلق بتنفيذ قانون الإرهاب 03.03.

ميدانا للمفاجآت؛ بل يجب أن يكون هذا القانون الجديد مطابقا وملائما للاحتياجات المجتمع لكون ذلك من المسائل المنطقية التي يعبر عنها¹.

هذا بالإضافة إلى ربط مشروع القاعدة القانونية بالمستقبل التي تتبني عليها فكرة التوقع أو التنبؤ بالقاعدة القانونية القديمة أو الحالية، لكون فكرة الاستقرار ترتبط بزمان الماضي أكثر من المستقبل، بحيث أن حاجيات المجتمع بطبيعتها في حالة تطور لا تقف ولا تتبدى ولا تنتهي ولكنها تتطور؛ لذلك فإن استمرار قوانين تأكلت بمفعول الزمن، لم تعد تتفق مع العصر واحتياجاته وهذا مظهر من مظاهر انعدام الأمن القانوني لما ينتج عن ذلك من بروز أوضاع شاذة بين قانون غير مطبق وواقع جديد في أمس الحاجة لقاعدة قانونية معاصرة.

إن الأمن القانوني أو الاستقرار القانوني لا يعني فقط حماية المراكز القانونية القائمة واحترام حقوق الأفراد وضمانها في الحاضر والمستقبل، لكن الأمر يعني أيضا وبنفس القوة احترام التوقعات والآمال المشروعة.

لذا وجب عدم التسرع في وضع القواعد التشريعية أو تعديلها إلا بعد القيام بأبحاث ودراسات ومناقشات كافية على مستوى اللجان البرلمانية المختصة التي تعتبر ممرا إجباريا لتفحص النصوص المعروضة عليها، وتقديم اقتراحات بتعديلها، قد تصل إلى مستوى إدخال تعديلات جوهرية ضرورية تحقق الأمن القانوني والاستقرار في العلاقات القانونية بالنسبة للمخاطبين بأحكام القانون، وعليه ينبغي تفادي الإكثار من التعديل التشريعي لأن ذلك يتنافى مع الاستقرار الضروري لبقاء المجتمع ونموه².

2- التوقع، التنبؤ prévisibilité

إن فكرة التوقع ترتبط بفكرة الزمن المستقبلي الذي ينظر إليه دائما بفكرة التغيير والتطورات لكونه في مجال أكثر نشاطا، ويلعب الزمن دورا مهم في تحقيق الأمن القانوني، ويمكن القول بأن التوقع يمكن تعريفه مثل التسبيق للتغيير la représentation أو التطور الآتي الذي ينتج عنه التوقع بمعنى التنبؤ لتعديل القاعدة القانونية:

¹ - عارف أحلام: دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، مرجع سابق ص: 33.

² - علي الحنودي ، الأمن القانوني: مفهومه، وأبعاده، م. س، ص: 122.

la prévision peut être définie comme « une représentation actuelle de l'avenir ¹prévisible وهو مبدأ غير ملموس

ويراد به عدم مفاجأة الناس، حيث يجب أن تكون القاعدة القانونية الجديدة تتضمن أحكام معدلة، لتغير تلك التي لم تعد تلائم تطلعاتهم وتغيرات أعمالهم ونشاطاتهم الناتج عن مواكبة التطور العالمي، لكن يمكن القول بأن المشرع لا يتوفر من جهة على وسائل جس نبض المجتمع، ولا يتوفر من جهة أخرى على المرونة في مساطر إصداره للقاعدة القانونية، وبذلك فالأمر يبقى متروكا للاجتهاد القضائي، لأن القاضي ابن بيئته ويستطيع أن يعرف مستوى تطور معاملات الناس، وحاجياتهم من خلال النزاعات المعروضة عليه،² فضلا عن مرونة المساطر التي تؤطر عمله، والتي وضعت أساسا لتسريع وتيرة الفصل في المنازعات.³

ثانيا: الثقة المشروعة

إن الثقة المشروعة *confiance légitime* كمبدأ برز لأول مرة في القانون الألماني،⁽⁴⁾ ويقصد به احترام التوقعات المشروعة للأفراد، والمبنية على القواعد والأنظمة القانونية السارية المفعول، مما يجعل المخاطبين بالقواعد القانونية يطمنون إلى نتيجة أعمالهم وتصرفاتهم مع استقرار في التعامل والعلاقات الرابطة بين أفراد المجتمع.

حيث تعد فكرة التوقعات المشروعة، قيمة دستورية وذلك استنادا إلى المادة 2 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن 1789⁵، بل إن مؤسسات الاتحاد الأوروبي ألزمت الحكومات بتطبيق هذا المبدأ في كافة التشريعات واللوائح التي تصدرها؛ لاعتبارها من المبادئ القانونية الأساسية الملزمة على مستوى القارة الأوروبية ضمانا لحقوق الأفراد؛ حيث أنه لا يمكن الحديث عن قيمة القاعدة القانونية إلا بالنظر إلى درجة استقرارها

¹ - Thomas Pizzin: la sécurité juridique, édition alpha, p44.

² - هذا يؤكد مدى إلزامية الترابط بين مبدأ الأمن القانوني والأمن القضائي وخاصة بالنسبة للقضاء الإداري والمنازعات الإدارية.

³ - اللمتوني عبد الرحمان، "دور الاجتهاد القضائي في خلق القاعدة القانونية"، ص: 60 أشارت إليه عارف أكلام مرجع سابق ص: 35.

⁴ - Francois Luchaire: la sécurité juridique en droit constitutionnel

.www.conseil.constitutionnel.fr, consulte le 17.08.2011.

⁵ - حيث نصت المادة 2 من الإعلان عن حقوق الإنسان والمواطن على أن الضمان *la sureté* من الحقوق الطبيعية والرئيسية للإنسان.

ومدى حمايتها للحقوق والأوضاع القانونية؛ وما يستتبع ذلك من ثقة الناس في النظام القانوني ككل على نحو يمكن القول أن جوهر مبدأ الأمن القانوني هو عنصر الثقة في القانون؛ وهذا ما يفسر تركيز محكمة العدل للمجموعة الأوروبية في تعاملها مع مبدأ الأمن القانوني على فكرة الثقة بشرط أن تكون هذه الثقة مشروعة حيث يؤكد الاجتهاد القار للمحكمة المذكورة على أنه إذا كان تعديل التشريع سيؤدي إلى حذف معطى من المعطيات التي أخذها الأشخاص بعين الاعتبار عندما تعاقدوا ووضعوا أنفسهم في أوضاع قانونية معينة¹، فإن المشرع ملزم بأن ينص على تدابير وقائية وأحكام انتقالية تحمي من الآثار الخطيرة الناتجة عن التغيير المفاجئ في أوضاعهم القانونية.

إن فكرة التوقع المشرع أو الثقة المشروعة التي يكنها الأفراد سواء كان طبيعياً أو اعتبارياً تجاه القواعد القانونية المجردة، التي تصدرها السلطة التشريعية في صورة قوانين، أو من قبل السلطة التنفيذية في صورة لوائح إدارية، لا يجب أن تصدر بطريقة فجائية تصطدم مع التوقعات المشروعة² للأفراد والمبينة على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة على النظام الديمقراطي³.

وبعد تحديد هذه المبادئ الراسخة لتحقيق الأمن القانوني يبقى التساؤل عن الهدف من وراء تحقيق الأمن القانوني؟

الفقرة الثالثة: أهداف الأمن القانوني

ومن خلال ما تم التطرق إليه بخصوص الأساسيات التي ينبني عليها الأمن القانوني فإن هذا الأخير يهدف إلى تحقيق الاستقرار القانوني (أولاً) والذي يتولد عنه تحقيق دولة الحق والقانون (ثانياً).

¹ - فسرت محكمة العدل الأوروبية معنى "الثقة المشروعة" على أنها تعليق آمال على مقتضيات قانونية قائمة، كالتعاقد بناء على امتيازات أو تحقيقات منصوص عليها فعليا في نصوص القانون، أساس للثقة المشروعة؛ مادام الأشخاص بإمكانهم الإطلاع على القانون المطبق فعليا من خلال الجرائد الرسمية وللإطلاع أكثر راجع:

L'application au pays bas des principes généraux du droit communautaire notamment les principes de sécurité juridique, de confiance de bonne fois et celui de proportionnalité
=http://www.courdecassation.colloques=activité=formation_4/2000_2038/bas_principes_9444.html. Consulte le 01/09/2012.

² - la sécurité juridique et la sécurité judiciaire.

http://www.alchorouk.com/detailarticle.asp?iyub=0&idix190594 le 04.05.2011.

³ - ينبني النظام الديمقراطي على المساواة وسيادة القانون على الحاكم والمحكوم للتوسع في الموضوع أنظر: محمد نشطاوي، المبادئ الأساسية للقانون العام، الطبعة الأولى، 2004، ص: 109.

أولاً: تحقيق الاستقرار القانوني

إن الاستقرار القانوني المصاحب لأي نشاط مجتمعي، أو لتحقيق أي معنى من معانى الأمن السالفة الذكر (الأمن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي...) يعني أن تكون المراكز القانونية الناجمة عن النشاط البشري واضحة وفعالة وغير معروضة للاهتزاز والمفاجآت. وهذا لا يعني بأن لا تتجدد القوانين، خاصة قوانين النشاط الاقتصادي الذي بطبيعة نشاط ممتد للتعامل مع الزمن في الحاضر والرهان عليه في المستقبل، لذلك ينبغي أن تكون هناك فكرة واضحة عن المراكز القانونية ليس في الحاضر فقط وإنما في المستقبل أيضاً،¹ فالقانون يتطلب التلائم مع الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية، كما يتطلب التطور المستمر مع هذه الاحتياجات لتحقيق الاستقرار القانوني.

من هذا المنطلق فإن استمرار قوانين بالية لا تتفق مع العصر واحتياجاته يعتبر مظهراً من مظاهر عدم الأمن القانوني، وظهور حالات تنافي بين قانون غير مطبق وواقع لا يعرف تنظيمًا قانونيًا سليماً.

على غرار ذلك فإن الاستقرار القانوني يعني الملائمة المستمرة بين أحكام القانون واحتياجات المجتمع خاصة مع التطورات الحالية، لهذا يفترض أيضاً تطور المفاهيم القانونية وتفاعلها مع العصر، خاصة وأننا نتعامل في عالم تتزايد فيه العلاقات بين العديد من الفاعلين على المستوى المحلي و الوطني و الدولي؛ لذا يجب مواكبة ومعااصرة التطورات والمفاهيم القانونية لمواجهة احتياجات التعامل التي أصبحت تتسع. إن عدم الاستقرار يعني تغيير مفاجئ للقاعدة القانونية، أما الاستقرار فهو ضمانة وحماية ضد اعتباط السلطة ومزاجية الأحكام عبر رسم الحدود بين الممنوع والمسموح بشكل واضح.

ونظراً للانعكاسات السلبية لعدم تحقيق الاستقرار، فإنه يتم اللجوء إلى تقييم أداء النصوص القانونية في الواقع العلمي، ومن بعض الوسائل المعتمدة بهذا الخصوص التقييم القبلي، الذي يهتم المرحلة السابقة على وضع القاعدة القانونية والتقييم البعدي

¹-عارف أحلام: دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، مرجع سابق، ص: 37.

الذي يتعلق بالتجاوب مع هذه القواعد، وأثر التعديل المفاجئ للقوانين ومدى انزعاج الفئة المعنية بذلك¹.

لهذا وجب على المشرع أن لا يقيم فخاخا عند تعديل القانون، وأن يراعي المبادئ الأساسية التي يبنى عليها الأمن القانوني، حيث لا يجب أن يصدر قوانين غير متوقعة أو فجائية، لذلك فإن الاستقرار القانوني لا يعني فقط حماية المراكز القانونية القائمة واحترام حقوق الأفراد وضمانها، وإنما هذا الاستقرار يحقق الأمن القانوني الذي يحقق احترام التوقعات والآمال المشروعة في الحاضر والمستقبل وهذه الأهداف لا تكون إلا في دولة الحق والقانون كهدف ثاني للأمن القانوني².

ثانيا: دولة الحق والقانون

إن القانون بمعناه الواسع هو مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لحياة الأفراد والجماعات، فهو الذي ينظم سلوكياتهم، وتصرفاتهم، ويضبط علاقاتهم في مختلف المجالات، ويحدد مراكزهم، وأوضاعهم القانونية في ممارستهم لنشاطاتهم في كل المجالات بمختلف أشكالها وأنواعها سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، خاصة في عصر المجتمعات السياسية المنظمة لدولة القانون، هذه الأخيرة التي تقوم على مبدأ سيادة القانون الذي يعد قوام الضمانات الكفيلة بتوفير الأمن والاستقرار والأساس الرفيع للمساواة أمام القانون الذي يطمئن به المواطن إلى أن ماله وكرامته في حرز من الظلم والتسلط³، بحيث القانون محور حياة الإنسان.

وإذا كان مبتغى الإنسان في حياته الأمن والأمان والطمأنينة والاستقرار في كل مجالات حياته ونشاطاته العملية، فإن خير أمن يبتغيه ويريده هو الأمن القانوني الذي يحقق له الأمن بمعناه الواسع المحيط بتلك المجالات الحياتية والشامل لكل أشكال الأمن الذي لم يعد قاصرا على مطلب الأمن من العنف والإرهاب، وإنما امتد إلى غير ذلك

¹ - يقصد بالتقييم القبلي: المرحلة السابقة على وضع القاعدة القانونية، وذلك يتم عن طريق دراسة مدى الأخذ بعين الاعتبار لعدة عوامل مرتبطة بحسن تطبيق القاعدة القانونية كمصلحة عامة، ومدى تفعيل القاعدة القانونية الجديدة؛ وذلك يتم بتكوين واضعي مشاريع و مقترحات القوانين لضمان جودة تحرير القاعدة القانونية.

أما التقييم البعدي: فيقصد به تقييم مدى تفاعلي القاعدة القانونية وأثرها على مختلف النصوص القانونية، ومدى انزعاج الفئة المعنية بذلك، هذا فضلا عن تتبع صدور مراسيم التطبيقية للقوانين التي يؤدي عدم صدورهم إلى إشكال قانوني، و يكون الهدف عموما في هذه المرحلة هو معرفة مدى فعالية القانون بعد صدوره.

² - عبد المجيد اغميجة، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، مرجع سابق، ص: 20.

³ - عز الدين السقاط: "مسؤولية القضاء في ضمان سيادة القانون وحسن تطبيقه"، مجلة القضاء والقانون، ع 148، مطبعة الأمنية الرباط، لم يتم ذكر السنة، ص: 14.

من مناحي الحياة ومجالاتها لاقتصادية، والفكرية، والأسرية، والبيئية، والوظيفية والعلمية والغذائية والعسكرية والسياسية والمعلوماتية.

ذلك لأن الغرض من القانون والغاية من وجوده هو تحقيق الأمن والأمان¹ وهذا لا يتحقق إلا بالمساواة أمامه والامتنثال لقواعده وهذا ما نص عليه الفصل 6 من دستور المملكة المغربية "المساواة والامتنثال"².

فلا شك أن السلطات العامة الحاكمة سواء كانت مركزية أو غير متركزة مثلها مثل الأفراد تخضع لمبدأ المشروعية أو سيادة القانون، كما هو منصوص عليها في الفصل المذكور أعلاه؛ فلا يمكن أن تتحقق هذه السيادة بوجهها الأمثل إلا في ظل فرض نوع من الرقابة على السلطات العامة.

حيث أن الرقابة على أعمال الإدارة تمثل ضماناً هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات نشاط الإدارة وخضوعها لحكم القانون.

كما أن على الإدارة في ممارستها لاختصاصاتها المنوطة بها، أن لا تخضع لما تمليه عليها الأهواء والميول، وإنما يلزم أن تستند في كل ما تقوم به من نشاطات وأعمال، وكل ما يصدر عنها من قرارات لأحكام القانون أن تلتزم بقواعده، وعليه فإن مبدأ المشروعة المنبثق من الأمن القانوني يقضي دائماً بخضوع الإدارة للقانون والالتزام بأحكامه³، منها من الانحراف والتجاوزات التي قد تحدث بصدد ممارستها لنشاطاتها⁴.

الفرع الثالث: مفهوم الأمن القضائي

لقد أضحت سمعة الدول اليوم تقاس بمستوى قضائها، والانطباع الذي يخلفه في نفوس المتقاضين، فبقدر ما يكون هذا الانطباع إيجابياً، بقدر ما تزداد الثقة وتتكسر في

¹ - راتب الوزني، "المعنى الواسع للقانون"، عرض مقدم في إطار المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا العربية، بعنوان السبل المثلى لمواجهة التحديات التي تعوق تحقيق "الأمن القضائي" في العالم العربي، محكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء سنة 2011، غير منشور.

² - ينص الفصل 6 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، والجميع، أشخاصاً ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتنثال له...."

³ - علي الحنودي: "الأمن القانوني: مفهومه وأبعاده"، مرجع سابق، ص ص : 129-131.

⁴ - إن الرقابة على السلطات تختلف في مضمونها ونتائجها من دولة لأخرى، ومن وقت لآخر تمشياً مع درجة ديمقراطية النظام، وتطور المؤسسات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية، ومدى احترامه لحقوق وحرية المواطنين.

كافة مؤسسات الدولة، لذلك نجد أن المستثمر مثلاً يتطلع أولاً لمعرفة أحوال القضاء والنصوص القانونية الجاري بها العمل قبل الإقدام على الاستثمار في بلد معين¹. وإن أي خلل في قيام القضاء بمهامه المتعلقة بالرقابة القضائية على تصرفات وأعمال الإدارة الترابية، تكون له آثار سلبية أساسها ضعف الثقة في المؤسسة القضائية، مما يؤثر على تراجع الجودة القضائية وبالتالي ضعف التنمية الترابية التي أصبحت تفرض بحدة سيادة الأمن القانوني وتفعيله بالأمن القضائي²، لأن نجاح التدبير الترابي وإن كان يعتمد على منطق ومبدأ التدبير الحر فإن القضاء يلعب دوراً كبيراً في دعم هذا التدبير، وذلك بتطبيق القواعد القانونية على الوقائع الملموسة التي تثار بشأنها منازعات يكون القضاء مدعواً للفصل فيها.

لا يمكن أن يحقق القضاء عموماً دوره إلا بناءاً على القواعد القانونية، هذه القواعد التي يمكن أن تكون معيبة أو مخالفة لمبادئ الأمن القانوني السابقة الذكر، وفي هذه الحالة يعمل القاضي على تأويل القاعدة القانونية غير واضحة المعنى، أو ابتكار قاعدة قانونية غير مكتوبة، وهذه إحدى تجليات الاجتهاد القضائي³. من خلال ذلك يظهر أن مفهوم الأمن القضائي يمكن مقارنته من وجهة شاملة وواسعة (أولاً)، وكذلك من جهة ضيقة (ثانياً).

الفقرة الأولى: المفهوم الواسع للأمن القضائي

لا جدال في أن الأمن القضائي في مفهومه الواسع يقصد به توفير الثقة للمتقاضين، بحيث أنه يعكس الثقة في المؤسسة القضائية والاطمئنان إلى ما ينتج عنها وهي تقوم بمهمتها التقليدية، المتجلية في تطبيق أو قول القانون على ما يعرض عليها من قضايا، أو ما تجتهد بشأنه من نوازل، هذا مع تحقيق ضمانات جودة أدائها وتسهيل الولوج إليها، في إطار تحسين الأداء القضائي والرفع من مستواه، وكذا زيادة ثقة المواطنين على المستوى الترابي في نجاعته ونزاهته وكفاءته.

¹ - محمد لمزوعي: "القضاء الإداري ومجال تدخله في حماية الاستثمار"، مجلة المناظرة، ع 9، يونيو 2004، ص: 9.

² - عبد المجيد اغميجة: "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائيين، المرجع السابق، ص: 23.

³ - خاصة وأن للقاضي حرية في التأويل، وسلطة تقديرية مهمة تمكنه من التعامل مع النصوص القانونية بالشكل الذي يساعده على بناء قناعاته في الملفات المعروضة عليه.

فالأمن القضائي أضحي مطلباً أساسياً في المجتمعات الديمقراطية؛ بحيث يتمحور بصفة خاصة على المهمة الحمائية للقضاء في المجتمع المعاصر؛ وبهذا فالأمن القضائي ينبغي فهمه من جهتين أساسيتين:

- أنه يعتبر حاجزاً واقياً لفائدة الشخص ضد تجاوزات بعضهم البعض من جهة، وحائلاً دون تجاوز الإدارة ضد هؤلاء الأشخاص من جهة ثانية، وهذا يبرز سيادة القانون في المغرب كما سبقت الإشارة إليه تبعا للفصل 6 من الدستور¹.

- كما أنه يشكل حماية للسلطات العمومية ضد الدعاوي الكيدية وتعسفات المتقاضين،² وقد تم تعزيز هذا المفهوم بعد أن تمت دسترة مبدأ الأمن القضائي في دستور المملكة لسنة 2011³.

ومن هذا المنظور، فإن المستفيد من دور القضاء بهذا الخصوص هو المتقاضي بصفة خاصة، والنظام القانوني بصفة عامة، ومن أهم تجليات هذه الفائدة ذات الطابع الجماعي؛ شيوع الثقة واستقرار المعاملات، والاطمئنان إلى فعالية النصوص القانونية، والثوق بالقانون والقضاء في النهاية⁴، خاصة الفاعلين الاقتصاديين نظراً لدورهم الفعال في تحقيق التنمية المحلية.

الفقرة الثانية: المفهوم الضيق للأمن القضائي

لقد تمت الإشارة سابقاً أن للقضاء دور فعال في تحقيق هذا المفهوم، إلا أن هذا يستوجب بالإضافة إلى الفاعلين القانونيين وجود جهاز قضائي فعال ومتسلسل يعمل على تطبيق القانون بشكل دقيق وعادل.

والمغرب في السنوات الأخيرة عمل على إصلاح الجهاز القضائي بدءاً من مبدأ فصل السلطة القضائية عن باقي السلط، وخلق قضاء متخصص، وجعل التقاضي على درجتين تحت رقابة المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) الذي يعتبر هرم الجهاز القضائي من خلال قراراته واجتهاداته القضائية.

¹ - أنظر الفصل 6 من دستور المملكة المغربية ج. ر. عدد 2952، م. س، ص: 2940.

² - عبد المجيد اغميجة: "مبدأ الأمن القانوني وضرورة المن القضائي"، م. س، ص: 22.

³ - دستور المملكة المغربية لسنة 2011 أنظر المادة 117 دسترة الأمن القضائي لأول مرة في الدستور المغربي.

⁴ - خالد الإدريسي، "إصلاح المجلس الأعلى ودوره في تحقيق الأمن القضائي"، دار القلم - الرباط، الطبعة الأولى 2010، ص: 13.

هذا الأخير يعمل على مراقبة الأحكام و القرارات الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى والدرجة الثانية، التي بدورها تصدر اجتهادات قضائية في حالة وجود ثغرات قانونية، أو قواعد قانونية لا تتماشى مع أحداث النازلة، وذلك تحت رقابة المجلس الأعلى،

لذا فالاجتهاد القضائي يقصد به تأويل القاعدة القانونية وتفسيرها وفق واقع النازلة، وهذا ما يدخل في باب ابتكار القاضي للقاعدة القانونية، إلا أن ما يثير الإشكال هو تراجع المجلس الأعلى عن الاجتهاد القضائي المستقر وما يطرحه ذلك من تأثير على مبدأ الأمن القضائي والقانوني، والثقة المشروعة للمتقاضين، بل وحتى حقوقهم المكتسبة، إذ بعد اطمئنانهم لاجتهاد قضائي ثابت ومستقر تعاملوا على ضوءه، يتم التراجع عنه بشكل مفاجئ عن بعض التوجهات، وهذا من بين الأسباب التي تقلص من ثقة المتقاضين في القضاء، وبالتالي تراجع الأمن القضائي وبذلك فإن تضارب الاجتهادات القضائية أو التراجع عن الاجتهادات المستقرة له تأثير سلبي على الأمن القانوني وبالتالي فقدان الثقة المشروعة للمتقاضين وتراجع المبادئ معاً.

ووعياً بالصعوبة التي ترافق الاجتهاد القضائي في علاقه مع مبدأ الأمن القانوني، لاسيما فيما يتعلق بالتراجع عن الاجتهادات القضائية السابقة، فإن محكمة النقض الفرنسية مثلاً تلجأ إلى اتباع تقنيتين:

- الإعلان عن تغيير الاجتهاد مستقبلاً في تقرير المحكمة السنوي للإعلام الفاعلين والإدارات بهذا التغيير الذي يقتضيه الأمر تطوير الحلول القانونية وذلك في انتظار اتخاذ خطوة في اتجاه إصلاح التشريع من طرف المشرع.
- الحد في الزمن من سلبات الأثر الرجعي للاجتهاد القضائي الجديد¹.

من خلال ما ذكر أعلاه فإن الأمن القضائي يرتبط بشكل وثيق مع الأمن القانوني هذا الأخير الذي يحتوي على مدلولين وهما قابلية القانون للتوقع، بحث يستطيع الأفراد مسبقاً معرفة كيف ينظمون علاقاتهم بشكل مقبول من الناحية القانونية، أما المدلول الثاني فيتعلق بوضوح القانون.

من هذا فإن تغيير الاجتهاد القضائي يفقد ثقة المتقاضين أكثر في مبدأ الأمن القضائي وذلك أثناء التراجع عن الاجتهاد القضائي الثابت والمستقر.

¹ - عبد المجيد اغميجة، مبدأ الأمن القانوني، وضرورة الأمن القضائي، م. س، ص: 28.

وفي دراستنا المتواضعة هذه، يلاحظ أنه لتقليص من هذا الأثر السلبي للاجتهاد القضائي يستحسن أن لا يتم التراجع بشكل مفاجئ بل يجب أن يكون متوقعا، خاصة وأن الاجتهاد القضائي يعتبر مصدرا للقاعدة القانونية، وبالتالي يجب مراعاة مبادئ الأمن القانوني التي تم التطرق لها سابقا وخاصة افتراض التوقع والتنبؤ في تعديل القاعدة القانونية.

الفرع الرابع: مبادئ الأمن القضائي

لقد تميز الفكر القضائي المعاصر بتباين نظرياته حول أنجع السبل الكفيلة لتحقيق عدالة نزيهة تساهم بفعالية في عملية التنمية، معتمدا في ذلك على عدة مبادئ تتادي باستقلال القضاء، والفصل بين السلط، والمحاكمة العادلة، والدفاع عن حقوق الإنسان...¹.

وقد أصبح للقضاء دور فعال في الرقابة على تدبير الشأن الترابي وحمايته، وهو ما ينم عن درجة الوعي بأهمية المؤسسة القضائية باعتبارها القاطرة التي يعول عليها لقيادة ركب التنمية الترابية، فلا شك أن نجاح أية سياسة تروم لإصلاح الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لا يمكن أن يتحقق دون إصلاح حقيقي للمؤسسة القضائية والفاعل القضائي؛ من خلال ترسيخ قيم العدالة والإنصاف في جهاز القضاء حتى يستطيع رفع التحديات التي تقف في طريق تحقيق التنمية الشاملة.

ولتحقيق ذلك لا يتطلب الأمر فقط جهاز قضائي متنوع أو شاسع المساحة، أو متعدد الغرف، ووجود فاعلين قضائيين؛ بل يتطلب تفعيل القانون بمعايير الجودة التي تتبني على المساواة والسرعة في رد الحقوق لأصحابها وردع الفاعل المخالف للقاعدة القانونية بالعقوبة المفروضة.

ولنجاح ذلك في دولة الحق والقانون، فإن الأمر يتطلب وجود جهة قضائية فعالة في تحقيق العدل بناء على الحكامة الجيدة، طبقا لما ينص عليه الفصل 154 من دستور المملكة المغربية² الذي يحث على، الشفافية والمحاسبة والمسؤولية التي

¹ - إدريس بلحجوب، "دور الإدارة القضائية في تفعيل العمل القضائي (المجلس الأعلى نموذجاً)، المجلة المغربية لقانون والاقتصاد والتسيير، العدد 51، ص: 29.

² - الجريدة الرسمية عدد 5952، م. س، ص: 2966.

يجب الالتزام بها من طرف كل المواطنين وفي مقدمتهم الفاعل القضائي، مع اقتران ذلك بقضاء ازدواجي متخصص ينبني على مبدأ فصل السلط.

ولتبسيط ذلك على أرض الواقع سيتم دراسته بناءً على رصد أهم مبادئه والتي تتجلى في استقلال القضاء (أولاً)، تخليق القضاء (ثانياً)، مجانية القضاء (ثالثاً)، علنية القضاء (رابعاً) وأخيراً مبدأ التقاضي (خامساً)، التعويض عن الخطأ القضائي (سادساً).

الفقرة الأولى: استقلال القضاء

يعتبر مبدأ استقلال القضاء قاعدة ديمقراطية أساسية لكفالة حسن سير العدالة، وضمانة دستورية لحماية حقوق المتقاضين، وحقا للمواطنين في الاحتماء بقضاء مستقل ومحايد¹.

كما أن استقلالية القضاء من المقومات التي تساهم في تثبيت دعائم العدالة والقانون، وفي رفع مستوى الأمن وصون الحق، ومعلوم أن استقلال السلطة القضائية تعني تحررها من تدخل السلطة التنفيذية والتشريعية².

وقد ارتبط مبدأ فصل القضاء بالفكر الدستوري والنظريات السياسية بشأن تنظيم الحكم في الدولة الحديثة، وارتبط أكثر بنظرية الفكر الفرنسي لمونتيسكيو في فصل سلطات الدولة، لذا فإن استقلال القضاء ليس مسألة داخلية فحسب بل أصبح بصورة متزايدة معياراً دولياً³.

وقد أشار دستور المملكة المغربية لهذا المبدأ من خلال الفصل 107، وقد جاء في مضمونه: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وهن السلطة التنفيذية، الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية"⁴.

ولا غرو إن قلنا بأن استقلال القضاء ليس ترفاً للقاضي وليس لمصلحته لوحده، بل هو لفائدة المتقاضي الذي يحصد ثمراته تباعاً، وهذا الاستقلال إذا حصل ليس

¹ - محمد محبوب: "استقلال القضاء كآلية من آليات الإصلاح القضائي"، المجلة المغربية لقانون الأعمال والمقاولات، 18-7، يناير- يونيو 2011، ص: 42

² - محمد النجاري: "القضاء المستقل القوي قاطرة للتنمية"، الندوة الوطنية حول الخطاب الملكي ومدونة القيم القضائية، مجلة الودادية الحسنية للقضاء، العدد الثاني، ص: 25.

³ - جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1984 في المادة العاشرة من أن "... لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين في أن تنتظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة نظراً عادلاً علنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وأية تهمة جنائية توجه إليه..."

⁴ - الفصل 107 من د. م. م. س، ص: 58-59.

مطلقاً، أي أن القاضي لا يحكم كيفما اتفق وعلى هواه ونزواه وإلا تم المساس بالأمن القضائي وكذلك بالأمن القانوني.

وتتبعي الإشارة إلى أن استقلال القضاء لا يعني الاستقلال عن السلطة التنفيذية فقط وإنما الاستقلال عن جميع العلاقات الشخصية المؤثرة فيه، وعن جميع الضغوطات، وكذلك عن التجاذبات السياسية والانتماءات الفكرية، فلا انتماء للقاضي إلا لمهنته، وهذا لا يتم بدون رقابة مجلس أعلى للسلطة القضائية¹ الذي يتماشى والمعايير الدولية باعتباره قاطرة الإصلاح والتنمية.

ولهذا وجب على القاضي أن يكون مستقلاً، والمقصود باستقلال القاضي تحرره من كل تأثير مهما كان مصدره؛ بمعنى يجب أن يكون محايداً، ونزيهاً، وأن يتخذ تحقيق العدالة هدفاً منشوداً، مستمداً من نصوص القانون، ومحكماً لضميره في ذلك، ومسلحاً بالكفاءة المهنية والتجربة الميدانية²، وهذا لا يتحقق إلا بالنزاهة التي تعتبر مبدأً مشجعاً للفاعلين الاقتصاديين في تحسين واستثمار أموالهم بدون خوف من الشطط، والرشوة، ولتمييز.

الفقرة الثانية: نزاهة القضاء

إن الهدف من وجود سلطة قضائية مستقلة ومختصة للفصل في القضايا، هو تطبيق مبدأ الشرعية المستمد من وجود تسلسل في المعايير ومساواة بين المتقاضين، فلا فرق بين المتنازعين، ولتحقيق ذلك يلزم أن يكون كل فاعل في القضاء نزيهاً، حيث أن القاضي يصدر الأحكام بمقتضى القانون، وباسم رئيس الدولة (جلالة الملك)، فليس من رسالة تسمو على رسالة القاضي، لأنه نصب قيماً على أرواح الناس وأموالهم، ويستمد ولايته من صاحب السلطان ليؤديها على أكمل وجه، مستثيراً بما تفرضه عليه الأحكام القانونية وبما يوحي إليه ضميره، وقد ارتفع شأنه في جميع العصور والأقطار، ولم يخرج عن سلطته بالرغم من محاولة الطغيان والاستبداد في بعض مراحل التاريخ، فبقدر

¹ - الذي كان يسمى قبل دستور 2011 بالمجلس الأعلى للقضاء أما الآن فيسمى المجلس الأعلى للسلطة القضائية، طبقاً للفصل 113 من الدستور الجديد، ج. ر. ع 52-59، ص: 29-59.

² - محمد النجاري: "القضاء المستقل القوي قاطرة للتنمية"، الندوة الوطنية حول الخطاب الملكي ومدونة القيم القضائية، مجلة الودادية الحسنية للقضاء، ع الثاني، ص: 24.

ما تتحقق العدالة على يد القاضي، بقدر ما ترتفع منزلته في المجتمع، ويتسابق الناس إلى تكريمه وإجلاله وتخليد مآثره¹.

أولاً: نزاهة شخصية القاضي

ينص الفصل 18 من النظام الأساسي لرجال القضاء، على أنه يؤدي كل قاض عند تعيينه لأول مرة، وقبل الشروع في مهامه بأداء اليمين التالية: "اقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي بوفاء وإخلاص وإن أحافظ كل المحافظة على سر المداولات وأسلك في ذلك مسلك القاضي النزيه المخلص"، ولتحقيق ذلك استوجب عدم خضوع القاضي لسلطة المال والإغراء، والتزامه بالاستقلال والحياد اللذان يرمزان إلى نزاهة القاضي، حيث أن هذه النزاهة تشكل إحدى الضمانات الأساسية، التي تبعث على الاطمئنان في نفس المتقاضين.

فالقاضي النزيه يساهم في إشاعة العدل، وتحقيق الحق ولا يخاف في الله لومه لائم؛ لأنه إذا انحاز لأحد طرفي الدعوى تحت تأثير مال أو إغراء لكان هذا الطرف هو الذي يحكم نفسه بنفسه، وبذلك فلا يمكن لأحد أن يتصور أن يتجه ولاء القاضي لغير قدسية القضاء، وعظمته، وجلال أمانته.

من هذا فإن على القاضي أن يلتزم بالقيم القضائية المتمثلة في: الاستقلال، النزاهة، التجرد والحياد، المساواة، والشجاعة الأدبية، الوقار والتحفظ، وكفاءة السلوك القضائي، اللياقة، التضامن،² فباحترام القضاة لأخلاقيات مهنتهم السامية تعم الثقة والطمأنينة ويطرسخ الأمن القضائي المنشود وبذلك يبعث الأمن في المتقاضين.

ثانياً: نزاهة الفاعلين القضائيين

يعمل الجهاز القضائي على تفعيل القاعدة القانونية بعد مسطرة إجرائية تمر على يد الفاعلين الآخرين الذين بدورهم يساهموا في تحقيق قاطرة النماء القضائي. لهذا يلزم الفاعلين القضائيين بالالتزام بالحكمة الجيدة التي تتبني على أساس المساواة بين جميع شرائح المواطنين والشفافية والمحاسبة والمسؤولية...³.

¹ - عبد الرحيم بن سلامة: "المرشد في مهنة القضاء والمحاماة"، الطبعة الأولى، دار نشر المعرفة بالرباط، 1415هـ/1995م، ص: 13.

² - عبد الكريم الشافعي، مداخلة في "الندوة الوطنية حول الخطاب الملكي ومدونة القيم القضائية، مجلة الودادية الحسنية للقضاة، ع الثاني، ص: 66.

³ - ينص الفصل 154 من د. م على أن "... يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها... تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.

ونشير أن القضاء أكثر ارتباطا من غيره بالأخلاق لصلته بالعدالة كمفهوم فلسفي مثالي، وكقيمة اجتماعية فضلى، فالعدل يعد فكرة ذات معيار أخلاقي تتضمن مبادئ وشروط مركبة ومتداخلة فيما بينها، وهو التجسيد الأمثل لجميع القيم الخرى.

ولا جدل في ما إذا كانت شخصية الفاعلين القضائيين غير ملتزمة ومعيبة؛ فإنها تصيب الأمن القضائي بالخلل؛ لكون الأخلاق ليست قطعة غيار قابلة للتغيير في كل حين، بل هي نتيجة مقومات اجتماعية وثقافية، إن صلحت صلح الجسم القضائي برمته، وإن فسدت فسد كله، وبذلك فالعدل ليس في نص قانوني ولكنه في ضمير الفاعلين القضائيين، وكخلاصة لهذا المبدأ فإنه رغم أن النظام القضائي المغربي قد كرسه مبدئيا في الدستور، إلا أنه لم يبلغ المستوى المطلوب إذ مازال يشكو من بعض الاهتزازات التي تحول دون ترجمته الفعلية عبر القوانين المنظمة للقضاء وتطبيقه في الممارسة اليومية لقاضي¹.

لذلك يجب على كل فاعل قضائي أن يكون مكونا تكويننا متخصصا؛ وقادرا على التوجه بالقضاء عموما نحو الحكامة وتجويد المنتج القضائي، لذلك فإن المحامون وكتاب الضبط والخبراء والمفوضين القضائيين والنساخين وغيرهم من ممتهني المهن القضائية مطالبين بأن يلتزموا مبادئ النزاهة والشرف في أداء مهامهم.

الفقرة الثالثة: مجانية القضاء

يرتبط مبدأ مجانية القضاء بمبدأ المساواة الذي يعتبر عنصرا أساسيا في النظام الديمقراطي، حيث لا تتحقق المساواة إلا بالتقاضي مجانا، وهذا ما جاء به الدستور الجديد في الفصل 120: "لكل شخص الحق في محاكمة عادلة، وفي حكم يصدر داخل أجل معقول، حقوق الدفاع مضمونة أمام جميع المحاكم"، ويعني هذا أن القاضي يصدر أحكامه بالمجان دون أن يتقاضى مقابلا من قبل المتقاضين، وأن الدولة هي التي تتولى أداء أجور القضاة.

¹ - حيث أن السلطة الإدارية تحكم الوسائل المادية لهيئة القضاء الأمر الذي على سلامة مهمة القاضي واستقلاله، كما أن هذه السلطة تؤثر بطريقة مباشرة على توجيه القرار القضائي خاصة وأن السلطة الإدارية في بعض الأحيان تتكلف بتنفيذ الأحكام القضائية وذلك بتسخير القوة العمومية مما يقلص من فعالية القرارات القضائية. للتوسع أكثر راجع: محمد عز الدين بنصغير، "القضاء المغربي: المؤسسة والوظيفة"، التقديم الافتتاحي للندوة العلمية السنوية 30 و 31 ماي 2003، المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتسيير، ع 51، 2005، ص: 10.

غير أن المشروع أقر أداء الرسوم القضائية بصيغة الإلزام عند إيداع المقال لدى كتابة الضبط بالمحاكم المعنية إلا أن الغاية من جباية هذه الرسوم هي التقليل من الدعاوي الكيدية والتأكيد من أن رافع الدعوى جاد في إدعائه¹.

هذا بالإضافة إلى أن إقرار نظام المساعدة القضائية كان للرفع من نسبية مبدأ المجانية، وقد أخص هذا النظام المتقاضي المعوز² الذي يعجز عن تحمل نفقات التقاضي أمام المحاكم للدفاع عن حقوقهم، وهذا النظام جاء كذلك لتعويض انعدام المساواة الموجودة في مبدأ مجانية القضاء³.

الفقرة الرابعة: مبدأ علنية القضاء

لا شك في أن مبدأ العلنية يعمل على توفير الاطمئنان في نفوس المتقاضين وغيرهم من أفراد الشعب، وتحقق نوعاً من الرقابة الشعبية على القضاة؛ بحيث يتتبع الشعب بنفسه وقائع القضية أثناء مناقشتها ليكون قناعته بدون أية شائبة أو تشويش، مما يدفع بالقضاة إلى التحري عن المزيد من الدقة والالتزام الكامل بمقتضيات العدالة والحياد.

وحتى يتحقق مبدأ العلنية، لا بد أن تكون المرافعات شفوية حتى تزيد في اطمئنان المتقاضي، ومتابعة أطراف نقاش القضية؛ فبقدر ما تكون المرافعة واضحة ومكشوفة للمجتمع، بقدر ما يحاول الخصوم تحاشي الزيف والكذب وتجنب التضليل والمراوغة، فضلاً عما يحققه مبدأ الشفوية من إمكانية مناقشة القضية والاستماع على تفاصيل دفاع المتقاضين.

وقد تفرض المصلحة أحياناً التخلي عن مبدأ العلنية وجعل الجلسة سرية في بعض القضايا، كالقضايا المتعلقة بالنظام العام، أو ما يخل بالحياء أو الآداب أو قضايا الأسرة⁴.

وتبعاً لقانون المسطرة المدنية الصادر في 28 شتبر 1974 فإن مبدأ العلنية كان يهم معظم القضايا ولكن تراجعت نسبية هذا المبدأ وأصبحت المسطرة كتابية هي

¹ - محمد محبوبي، "أساسيات في التنظيم القضائي المغربي"، منشورات مختبر الأبحاث والدراسات حول قانون الأعمال والمقاولات، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 2010، ص: 55.

² - ينص الفصل 121 من دستور المملكة المغربية على أن: يكون التقاضي مجاني في الحالات المنصوص عليها قانون لمن لا يتوفر على موارد كافية للتقاضي"، ج. ر، م. س.

³ - محمد محبوبي، "أساسيات في التنظيم القضائي المغربي"، م. س، ص: 55-56.

⁴ - ينص الفصل 43 من قانون المسطرة المدنية : "تكون الجلسات علنية إلا إذا قرر القانون خلاف ذلك".

الأصل في المحاكم الابتدائية باستثناء القضايا التالية التي والزم فيها شفوية المرافعة في:

- القضايا التي تختص المحاكم الابتدائية فيها ابتدائية وانتهائيا.
- القضايا الاجتماعية.
- قضايا استفتاء ومراجعة وجيبة الكراء.
- قضايا الحالة المدنية.

ولإشارة فإن المشروع المغربي لم يأخذ بهذا المبدأ في المحاكم المختصة (المحاكم التجارية والمحاكم الإدارية) وجعل المسطرة بها كتابية، وهذا لا يقلل من ثقة المتقاضي في القاضي أمام هذه المحاكم بل ينعكس على الأمن القضائي بالنسبة للمتقاضي كما أن القاضي يمكنه في جلسة النطق بالحكم أن يناقش بعض النقط ولهذا فإن المسطرة الكتابية لا تعني عدم مناقشة بعض النقط في الجلسة والنطق بالحكم بشكل علني.

الفقرة الخامسة: مبدأ التقاضي على درجتين

يهدف هذا المبدأ إلى توفير المزيد من الضمانات الحمائية للمتقاضي، ما دام أن هذا المبدأ يخول للمتقاضي إمكانية عرض نزاعه من جديد أمام محكمة الاستئناف؛ ومن ثم فهو يؤمن حقوق الدفاع للمتقاضي بفضل الدراسة الجديدة التي تتم من قبل محكمة أعلى درجة.

وتتم مراجعة هذه الأحكام عن طريق الطعن بالطرق العادية وغير العادية.

- طرق الطعن العادية: تتمثل في التعرض والاستئناف، حيث يمارس الأول ضد الأحكام الغيابية سواء كان مصدرها القضاء الابتدائي أو محكمة الاستئناف نفسها؛ في حين أن الاستئناف يوجه ضد الأحكام الابتدائية خاصة.

- طرق الطعن غير العادية: فإنها تتمثل في إعادة النظر والنقض وتعرض الغير الخارج عن الخصومة، وتسمى بغير العادية على اعتبار أنه لا يتم اللجوء لطرق الطعن العادية¹¹.

و تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الجسم القضائي المغربي المتخصص في المنازعات الإدارية مازال يحتاج في حقيقة الأمر لبذل المزيد من الجهد لضمان قرب

¹¹ - ينص الفصل 43 من قانون المسطرة المدنية : "تكون الجلسات علنية إلا إذا قرر القانون خلاف ذلك".

مؤسسة القضاء الإداري للمتقاضين ، ففي ظل تواجد محكمتين استئنافيتين تغطيان كافة التراب الوطني نعتقد بأن في الأمر إرهاب للمتقاضين و تكليف مادي زائد يمكن تجاوزه واختزاله عن طريق إنشاء المزيد من المحاكم الإدارية بالمغرب وذلك لتوفير تغطية قضائية أفضل كما نعتقد بأنها ستكون بأثار جد إيجابية على الجهاز القضائي والمتقاضين بشكل يتماشى مع مفهوم تقريب الإدارة من المواطن¹.

الفقرة السادسة: مبدأ التعويض عن الخطأ القضائي

يعتبر مبدأ التعويض عن الخطأ القضائي من أهم الأسس التي تتبني عليها مقومات الأمن القضائي وقد أكد دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على هذا المبدأ من خلال الفصل 122 وجاء فيه "يحق لكل من تضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحمله الدولة"² إن الإشارة لهذه الضمانة الكبيرة في دستور 2011 كانت بهدف طمأنة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين لما يصدر عن القضاء وجاء هذا الفصل ليضمن الخطأ القضائي من خلال التنصيص على تكفل الدولة بدفع تعويض على الخطأ القضائي الذي يمكن أن يقع فيه القضاء ويؤثر على وضعية المتقاضين ويعزز هذا المبدأ بناء صرح دولة الحق والقانون التي يسعى النظام المغربي لتثبيت ركائزها ودعائمها بترسيخ مثل هذه المبادئ التي تعزز ثقة الفاعلين الوطنيين والدوليين و تساهم في رفع أسهم الدولة المغربية اتجاه المؤسسات الدولية، كما أنها تساهم في إشعاع المجال الترابي و تزيد من قوة استقطاب التراب وتسويقه.

كانت هذه أهم المبادئ التي ينبني عليها الأمن القضائي والمتمثلة في عناصر من شأنها أن تساهم في تخليق الحياة العامة بالأجهزة القضائية، فما هي إذن العلاقة التي تجمع بين هذا الجهاز والقانون المطبق في النوازل المعروضة عليه؟ وما هي خصوصياته؟

¹ - خالد صادق: القضاء الإداري بالمغرب بين تحقيق الازدواجية الهندسية في القضاء و القانون و تكريس مقومات المحاكمة العادلة ، مرجع سابق، ص 5.

² - انظر الفصل 122 من دستور المملكة المغربية، لسنة 2011.

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في ترسيخ الأمن القانوني والقضائي على

المستوى الترابي

لابد من الإشارة في البداية إلى الطابع المميز للقانون الإداري بكونه قانون قضائي، فكما يقول الفقيه marcel waline لولا الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة، لما كان هناك وجود للقانون الإداري في فرنسا، أو على الأقل سينحصر في مجموعة من الأجهزة، فاجتهادات مجلس الدولة كانت وراء صياغة وتشكيل أعمال فقهية كبرى في القانون العام الفرنسي، ولهذا السبب أطلق على القضاء الإداري صفة قضاء إنشائي، أكثر مما هو قضاء تطبيقي، مقارنة مع القضاء العادي، فهو يبتدع الحلول لمختلف المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، فنظرية المسؤولية الإدارية ونظرية العقود الإدارية ونظرية الطعن بسبب تجاوز السلطة، كلها تعتبر من الإنشاء الخالص للقضاء الإداري، فالقاضي الإداري يعتمد الواقع أكثر ما يعتمد القانون، ويستتبط أحكامه من واقع الأحداث ومن الظروف المحيطة بالنازلة المعروضة على أنظاره، كما يحرص على أن تكون منهجية تدخله شرعية وملائمة، أي مطابقة للواقع لأن الظروف تتغير، وبالتالي لا يستلزم الإقدام على تطبيق قواعد جامدة تكون نتائجها وخيمة على سير الإدارة وعلى مصالح الأفراد لهذا فهو يقوم بتطوير هذه القواعد وتكييفها مع الحاجيات الجديدة¹.

إن ما سبق ذكره أعلاه يؤكد على تفرد القضاء الإداري بأدوار خاصة وعلاقات فريدة بكل من الأمن القانوني والقضائي على اعتبار أن الاجتهاد القضائي الذي يصدر عن القضاء الإداري يلعب دورين أساسيين من خلال خلق القاعدة القانونية لتكريس الأمن القانوني وتطبيق مقتضيات القاعدة القانونية من طرف القضاء لاستثبات الأمن القضائي، ولهذا فإننا خلال تحليلنا لمحاوَر هذا المطلب سنتطرق في البداية لتعريف الاجتهاد القضائي (الفرع الأول) ثم للدور الإنشائي للقضاء الإداري في خلق القاعدة القانونية (الفرع الثاني) وبعدها الدور التفسيري للاجتهاد القضائي (الفرع الثالث) ثم سنتطرق بعد ذلك لأهمية نشر الاجتهاد القضائي و دوره في خدمة العدالة (الفرع الرابع) على أن نختم بدور القاضي الإداري في تحقيق الأمن القانوني (الفرع الخامس)

¹-الحلابي الكتاني إدريس: مدى مساهمة السلطة القضائية في خلق القاعدة القانونية، دراسة مقارنة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط ، السنة الجامعية 1984/1985 ، ص: 234.

الفرع الأول: مفهوم الاجتهاد القضائي.

يطلق على الاجتهاد القضائي في اللغة العربية عدة مصطلحات، منها "اجتهاد" و "اجتهاد المحاكم" أما في اللغة الفرنسية فإن عبارة الاجتهاد القضائي "jurisprudence" مشتقة من أصل لاتيني يتكون من لفظ "juris" ويعني القانون ثم لفظ "prudencia" وتعني المعرفة أو العلم، بحيث كان يطلق قديما على الاجتهاد القضائي: "العلم التطبيقي للقانون".

ويحمل الاجتهاد القضائي معنيين أحدهما خاص والآخر عام، ويقصد بالاجتهاد القضائي في معناه العام: مجموع الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم (الهيئات ذات الطبيعة القضائية) في مسألة قانونية معينة، وبمعنى آخر هو "مجموع القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم، كما يعرف بعض الفقه، الاجتهاد القضائي بأنه "مجموع الحلول التي تستنبطها المحاكم بمناسبة فصلها في النزاعات المعروضة عليها"، سواء في مادة أو فرع من فروع القانون، فيقال مثلا الاجتهاد القضائي الإداري، أو في القانون عموما، فيقال الاجتهاد القضائي دون تخصيص.

أما المعنى الخاص للاجتهاد القضائي، فيقصد به الحل الخاص الذي يضعه القضاء بشأن قضية معينة، فإذا كان المشرع يضع قاعدة عامة، فإن الاجتهاد القضائي يتولى تطبيقها على قضية معينة بشكل مخصص، ومن هذا المنظور يشكل الاجتهاد القضائي عملية ذهنية إبداعية يباشرها القاضي في بعض الحالات الخاصة، وتبعا لذلك يعرف الفقه المؤيد لهذا الاتجاه، الاجتهاد القضائي بكونه "مجموع الحلول القانونية التي تتوصل إليها المحاكم بمناسبة معالجتها للإشكالات القانونية، وبشكل أكثر تحديدا هو "الحل الذي تتخذه جهة قضائية في قضية معروضة أمامها، في حالة عدم وجود النص القانوني الواجب التطبيق أو غموضه أو عدم كفايته"¹.

ومن جانبه، يميز الفقه الإسلامي بين الاجتهاد الاستنباطي أي تلك العملية التي تتبني على استنباط الأحكام الشرعية من أدلتها التفصيلية في الشريعة، وبين الاجتهاد التنزيلي الذي ينتج عن احتكاك الأحكام بالواقع، وخلق قواعد جديدة من خلال تخصيص القواعد العامة لتتلاءم مع وقائع النزاع، وهو ما يطلق عليه "فقه النوازل" كنوع من

¹ - محمد عبد النبوي: تعميم الاجتهاد القضائي مساهمة في خدمة العدالة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2 ماي 2011، ص: 8.

الاجتهاد كان له دور كبير في اكتساب علم الأصول تجديداً ومقدرة على مسايرة المستجدات.

ويحتل الاجتهاد القضائي أهمية بالغة في إعطاء صورة واضحة عن النظام القانوني للدولة، فهو ليس مجرد أحكام تصدر عن المحاكم، وإنما يشكل أيضاً مجالا لإبراز خصائص النظام القانوني، فالقضاء يمكن أن يساهم باجتهاداته في خلق القاعدة القانونية والمساهمة في تحقيق استقرار المعاملات وتحقيق الأمن القانوني، ينضاف إلى ذلك دوره في تفسير النصوص القانونية الغامضة وتكملة النقص الحاصل فيها حيث يصير القضاء مصدرا مباشرا للقانون.

الفرع الثاني: دور الاجتهاد القضائي في خلق القاعدة القانونية

تعتبر وظيفة القضاء أسبق في الوجود تاريخيا عن فكرة قواعد القانون، سواء تعلق الأمر بالقواعد العرفية أو بالقواعد التشريعية، وتعد وظيفة خلق القواعد القانونية جزءا من وظيفة القضاء، ذلك أن محدودية التشريع وصعوبة إحاطة نصوصه بما سيحدث من وقائع ونوازل تجعله في حاجة دائمة لمصدر آخر من مصادر القانون يكمله ويبعث الروح فيه، وهذه هي وظيفة القضاء، لأنه يحتك بالواقع ويتفاعل بسرعة مع سيرورة الزمن، لذلك يرى أحد الفقهاء أن القاعدة القانونية بالنسبة للقاضي ليست إرثا من الماضي يطبقها حرفيا على الحاضر، وإنما هي آلية يتولى القاضي بعث الحياة فيها لتستمر في المستقبل عن طريق ما يسمى بالتفسير القضائي الإنشائي.

وإذا كان القضاء في الأحوال العادية، يخلق القواعد القانونية ولا يشرع، فإنه في أوقات الأزمات تزداد أهمية اجتهاده، ويشبه دوره في مثل هذه الأوقات دور المشرع، حتى قيل إن القضاء هو مشرع وقت الأزمات، فإذا كانت القواعد القانونية تطبق في الأحوال العادية كما سطرت من طرف المشرع، فإنه في أوقات الأزمات يعاد النظر في ترتيب المصالح والأولويات على نحو مخالف لما تمت مراعاته عند وضع النص، وبهذا الخصوص يقدم الفقه، كمثال على دور القضاء في أوقات الأزمات، قرار مجلس الدولة الفرنسي في القضية المعروفة بقضية heyries، حيث حصل تعارض في زمن الحرب العالمية الأولى بين مبدأ استمرارية المرافق العامة، ومبدأ حماية الحريات الفردية والضمانات المكفولة للموظفين بموجب قانون 22 أبريل 1905، فقرر مجلس الدولة الفرنسي ترجيح كفة مبدأ استمرارية المرافق العامة على مبدأ حماية الحريات الفردية

للموظفين، رغم أنه مكفول بنص القانون، نظرا لحالة الحرب التي تحتم الاستمرارية التامة للمرافق العامة.

وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان القاضي الإداري أن يستعين بالحلول الفقهية المقترحة عليه في خلق قاعدة جديدة كما يمكنه أن يعدل محتوى هذا الحل الفقهي. فقرار casanova الصادر عن مجلس الدولة في 29 مارس 1901 الذي أقر قبول الطعن بالإلغاء الذي يرفعه الطاعن بصفته ملزم بالضريبة الجماعية contribuable communal ضد القرارات التي تحمل ميزانية المجلس نفقات زائدة كان حلا اقترحه الفقيه أندري هوريو.

كما يعطي القاضي الإداري اهتماما خاصا للمعطيات الأخلاقية إلى درجة إدراجها أحيانا بشكل صريح في قواعد القانون القضائي كمبدأ المساواة مثلا، وتشكل المبادئ العامة للقانون الشكل المثالي للتعبير عن المعطيات الأخلاقية فمبدأ المساواة أمام التكاليف العمومية وأمام ولوج المرافق العامة يشكلان ترجمة من لدن الاجتهاد القضائي للقاعدة الكائنة في ضمير الجماعة التي تشكلها المساواة.

كما يأخذ القاضي بعين الاعتبار بعض النظريات في خلق قاعدة قضائية جديدة وكمثال على ذلك نظرية الظروف الطارئة التي أنشأها القضاء الإداري الفرنسي لتمكين الملتزم بالعقد الإداري من مطالبة الإدارة بالمساهمة في الخسارة نتيجة ظروف غير متوقعة¹.

إن القاعدة الجديدة التي يضعها القاضي الإداري كحل للنزاعات تتطلب نوعا من التكرار لكسب ثقة المشرع حيث يجب أن تلقى عدة تطبيقات قبل أن تستقر في القانون الوضعي كقاعدة قانونية، ومثال ذلك مبدأ المساواة أمام القانون وأمام ولوج المرافق العامة وأمام تحمل التكاليف العمومية التي عرفت عدة تطبيقات من طرف مجلس الدولة في العديد من القرارات قبل أن يستقر المبدأ بشكل صريح في القانون الوضعي.

ويشكل الاجتهاد القضائي مصدرا يغذي النظام القانوني، فإن كان التشريع يرتبط بالقانون، فالاجتهاد القضائي يرتبط بحياة القانون، ولذلك يبقى القانون الذي تصنعه المحاكم هو القانون الحي المتحرك والحقيقي.

¹ - محمد المجني: مناهج القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية وتطويرها، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

التالي: www.marocdroit.com

ومن النماذج العملية الدالة على دور الاجتهاد القضائي في تقنين بعض القواعد القانونية، مراجعة الشرط الجزائي تحت تسمية الشرط الاتفاقي حيث لم يكن قانون الالتزامات والعقود يتضمن أحكاما تنظم مراجعة هذا الشرط، وظل القضاء المغربي يتمسك بمبدأ حرية التعاقد المنصوص عليها في الفصل 230 من قانون الالتزامات والعقود إلى غاية صدور قرار المجلس الأعلى المؤرخ في 10/04/1991، قضى بتأييد قرار محكمة الاستئناف الذي عدل الشرط الجزائي، وأنزله إلى مبلغ مناسب لتحقيق الغاية منه دون إضرار بالمتعاقد الملزم بدفعه، رغم أن العقد الرابط بين الطرفين كان قد قضى بتحديد الشرط الجزائي في ذعيرة شهرية قدرها 10% من القيمة الإجمالية مقابل بناء العقار، في حالة عدم إنجاز أشغال البناء داخل الأجل المتفق عليه، بحيث عطل المجلس الأعلى في هذه النازلة قاعدة العقد شريعة المتعاقدين لفائدة العدالة، وتحقيق التوازن العقدي، وهو الاجتهاد الذي سايره المشرع بتاريخ 11 غشت 1995، عندما قنن أحكام الشرط الجزائي تحت تسمية التعويض الاتفاقي، وسمح بمراجعة هذا التعويض، على نحو يؤكد أن استقلالية الاجتهاد القضائي كمصدر مباشر للقانون، تجعله في كثير من الأحيان يضبط انعدام التوازن الذي قد تتضمنه قاعدة قانونية معينة، وهو ما عبر عنه "جوستاف لوبون" بقوله: "يعدل القاضي العادل بحكمه ما كان جائزا في القانون".

هذه الاستقلالية التي يتميز بها الاجتهاد القضائي بوصفة مصدرا مباشرا للقاعدة القانونية، هي ما جعلت مجموعة من التشريعات تساير الواقع، وتتعترف به ضمن المصادر الرسمية للقانون كما هو الشأن بالنسبة للقانون المدني السويسري، الصادر بتاريخ 10/12/1907 والتي نص في المادة الأولى على أنه: "إذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه، حكم القاضي بمقتضى العرف، فإذا لم يوجد، فبمقتضى القواعد التي كان سيضعها هو لو أنه باشر عمل المشرع"¹.

الفرع الثالث: دور الاجتهاد القضائي في تفسير القانون

يشكل تفسير القاعدة القانونية، باعتباره آلية من الآليات التي يساهم من خلالها القضاء في تطوير القانون، ويعتبر هذا الجانب من أهم أدوار و أعمال القضاء، لأنه يرتبط بتطبيق القاعدة القانونية، بخلاف تكملة التشريع التي ترتبط أساسا بملء الفراغ التشريعي في حالات نادرة ينعدم فيها النص.

¹ - محمد عبد النباوي: تعميم الاجتهاد القضائي مساهمة في خدمة العدالة، مرجع سابق، ص: 10.

وتبقى عملية تفسير القانون عملية مهمة وصعبة في نفس الوقت، ولا يتحقق الهدف منها إلا بضبط قواعدها، وإخضاعها لمعيار ضابط يسعف في الوصول إلى حلول قانونية عادلة وفعالة، دون الخروج عن حدود النص، بشكل يسمح بانسجام واستقرار التفسيرات القضائية من جهة، وتحولها مع الوقت إلى تراكمات تضمن تطور التشريع ومسايرته لما يستحدث من نوازل من جهة أخرى.

ويرتبط تفسير القانون أساسا بالنص الغامض، بحيث متى كان النص واضحا وجلي المعنى وجب تطبيقه بشكل مباشر دون حاجة إلى تفسير أو تأويل، إعمالا لنظرية النص الواضح، التي تعتبر من النظريات الراسخة في الفقه والقضاء، غير أنه في بعض الأحيان قد يكون النص واضحا لا يحتاج إلى تفسير، ومع ذلك يجد القاضي نفسه مجبرا على المرور بمرحلة تفسير النص قبل تطبيقه على الحالة المعروضة عليه، إذا كان النص المذكور يتعارض مع نصوص قانونية أخرى بشكل يستدعي تفسيره باستحضار تلك النصوص، إما باعتبارها مكمله له أو باعتبارها استثناءا يرد عليه.

ويتجلى الفرق بين تفسير القانون وبين ملء الفراغ القانوني بشكل واضح في التشريع المغربي من خلال أحكام مدونة الأسرة، ذلك أن القاضي وهو بصدد البت في قضايا الأسرة يطبق أحكام مدونة الأسرة، مع ما يزامن ذلك من إعمال لمناهج تفسير القاعدة القانونية، أما إذا استنفذ نصوص مدونة الأسرة وأحكام الفقه المالكي المحال عليها بموجب المائدة 400 من المدونة المذكورة أعلاه دون أن يجد حلا للنازلة المعروضة عليه، فإنه ينتقل إلى إطار آخر يتعلق بملء الفراغ التشريعي عن طريق الاجتهاد بناء على سند قانوني تضمنه نص المادة 400 من مدونة الأسرة الذي جاء فيه: "كل ما لم يرد به نص في هذه المدونة، يرجع فيه إلى المذهب المالكي والاجتهاد الذي يراعي فيه تحقيق قيم الإسلام في العدل والمساواة والمعاشرة بالمعروف".

خلاصة ما سبق، أن تفسير القانون هو عملية ذهنية تتم داخل حدود النص، أما ملء الفراغ التشريعي فهو اجتهاد خارج حدود النص، وفي غياب النص أصلا، لذلك يتمتع القاضي في هذه الحالة بحرية أكبر للاجتهاد مقارنة مع اجتهاده في تفسير القاعدة القانونية الذي يخضع لمجموعة من المبادئ والقواعد يبقى أهمها على الإطلاق عدم تجاوز الحدود التي تسمح بها بنية النص.

الفرع الرابع: تعميم ونشر الاجتهاد القضائي ودوره في خدمة العدالة

إن الحديث عن تعميم الاجتهاد القضائي يقتضي بداية تحديد المقصود بهذا التعميم، ثم التطرق إلى أهمية التعميم التي تمر أولاً عبر تقريبه من القضاة حتى يكونوا على اطلاع به ويعملوا على تطبيقه في القضايا التي تعرض عليهم، فعدم تعميم الاجتهاد القضائي يفرغ هذا الأخير من كل قيمة عملية إذا ظل مغموراً بحيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى تضارب الاجتهاد القضائي بين المحاكم وأحياناً داخل المحكمة الواحدة، وسنحاول في هذا الفرع الثاني إبراز أهمية تعميم الاجتهاد القضائي وتحديد المقصود بهذا التعميم وطبيعة الأحكام القابلة للنشر. وسنتناول ذلك في فقرتين نخصص أولهما لتعميم الاجتهاد القضائي، والثاني لنشر الاجتهاد القضائي والوسائل المستعملة في ذلك.

الفقرة الأولى: المقصود بتعميم الاجتهاد القضائي

إن الحديث عن تعميم الاجتهاد القضائي يقتضي بداية تحديد المقصود بهذا التعميم، فهل يعني ذلك نشر الاجتهاد بين عامة المواطنين لدرجة تجعله في مستوى عموم المواطنين والمتقاضين؟ أم أن تعميم الاجتهاد يتحقق بمجرد نشره بين المختصين من القضاة والمحامين والدارسين للقانون من أساتذة وطلبة جامعيين وغيرهم من الممارسين للمهام القضائية والقانونية؟

نعتقد أنه إذا كان مبدأ لا يعذر أحد بجهله القانون، تفترض أن عموم الناس معنيون بمعرفة القانون باعتباره التقنين الذي يضبط سلوكياتهم في الحياة العامة. ولبلوغ هذه الغاية، فإن القانون لا يبدأ في السريان إلا من لحظة نشره بالجريدة الرسمية، التي يعتبر تاريخ صدورها هو تاريخ ميلاد النص القانوني.

فالعالم بالاجتهاد القضائي لئن كان أقرب إلى المختصين والمهتمين بالمجال القانوني، فإنه مع ذلك يمكن تقريب هذا الاجتهاد من عامة الناس، فعلم هؤلاء به يحقق فائدة عظيمة لهم، لما للاجتهاد القضائي من تأثير على معاملاتهم وعلاقاتهم.

فإذا كان عامة الناس يجهلون أحكام القانون المفترض علمهم بها، وحتى إذا علموا بها، فإنهم لا يمكنهم أن يحيطوا بتفاصيلها، مما يطرح تساؤلاً حول الكيفية التي يمكن أن يمتلكوا بها مفاتيح الاجتهاد الذي هو تحليل عميق لغموض النصوص واستقراء دقيق لخباياها، وهو أمر يستعصي على غير المختصين، والاجتهاد مرحلة متقدمة من العلم لا يصلها إلا المتعمقون في علم من العلوم، ولا يمكن لعامة الناس أن يكونوا فقهاء

في القانون، غير أن ذلك لا ينفي ضرورة إيصال هذا الاجتهاد لعموم الناس والعمل على تعميمه كلما أمكن، لا سيما تلك الاجتهادات المهمة على الأقل التي تسد نقصا تشريعيًا أو تملأ فراغا قانونيا أو تلجأ إلى تفاسير مخالفة لظاهر النص بداعي الأمن القانوني أو روح العدالة والإنصاف أو غيرها من المبادئ السامية التي تحكم قواعد التفسير¹.

الفقرة الثانية: أهمية تعميم الاجتهاد القضائي

يعتبر تعميم الاجتهاد القضائي خير وسيلة في يد رجل القانون لتنمية الثقافة القانونية وتعميم التوعية بها، كما يعتبر خير سلاح في يد القاضي يواجه به ما استعصى عليه من تطبيقات النصوص، ويوحد بها الرؤيا القضائية التي تعتبر أساسا لخلق الثقة والاطمئنان للذين لا تتحقق بدونهما كل تنمية اقتصادية واجتماعية كما يساهم في تحقيق الأمن القضائي من خلال تحقيق الاستقرار في المعاملات.

وعلاوة على ذلك، يساهم تعميم الاجتهاد القضائي في نشر الفكر القانوني و استقرار الاجتهاد القضائي وتوحيد الإجراءات والعمل القضائي في المحاكم وضمان وحدة الاجتهاد القضائي داخل المحكمة الواحدة، كما أن تعميم الاجتهاد القضائي يساهم في استقرار العمل القضائي لمحاكم الموضوع، كما يحقق اطمئنانا في نفوس المتقاضين ويخلق ثقة لدى دفاع الأطراف بسبب استقرار العمل القضائي للمحاكم وهو ما يعطي انطبعا إيجابيا عن أداء مرفق العدالة، وقد كان موضوع تعميم الاجتهاد القضائي، حتى يحقق الفائدة المرجوة منه، إحدى الاهتمامات الملكية التي عبر عنها جلالة الملك الراحل في العديد من خطبه الموجهة للجسم القضائي بالمملكة.

الفرع الخامس: دور الاجتهاد القضائي في تحقيق الأمن القانوني

لقد أصبح الاجتهاد القضائي مطلباً حقوقياً بالنظر إلى ما يكفله من توحيد للحلول القضائية وتوقعها على نحو يرسخ الأمن القانون *juridique sécurité*، الذي يهدف إلى تمكين المواطن بدون جهد مضني من تحديد ما هو مباح وما هو محظور بمقتضى القانون الجاري به العمل، ويتطلب ذلك أن تكون النصوص القانونية واضحة ومفهومة *claire et intelligibles* ولا تتعرض لتغيرات متكررة ولا سيما غير متوقعة *imprévisibles*.

¹ - خالد الإدريسي: اصلاح المجلس الأعلى ودوره في تحقيق الأمن القضائي، دار القلم، الرباط الطبعة الأولى 2010، ص: 7.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي لتحقيق هذه القاعدة قيام مبدئين اثنين هما:

- جودة القاعدة القانونية، والقاعدة الجيدة هي التي تقن بوضوح المنع والإباحة؛
- قاعدة مستقرة ومتوقعة ولكن دون أن تكون جامدة. ولا تتيح كذلك مجالات لرجعية القانون.

وقد أثير أمام إحدى محاكم الاستئناف الفرنسية دفع بانعدام الأمن القانوني من جراء تطبيق اجتهاد محكمة النقض على عقد أبرم ستة أشهر قبل تغيير الاجتهاد القضائي المذكور، حيث جاء في تعليل قرارها "إن الأمن القانوني المثار لا يمكنه أن يكرس حقا مكتسبا ليتسنى اجتهادا قضائيا جامدا، لأن تطور الاجتهاد القضائي من صلاحيات القاضي بمناسبة تطبيقه للقانون".

لقد أصبح الاجتهاد القضائي مطلباً حقوقياً، بالنظر لما يكلفه من توحيد للحلول القضائية وتوقيعها على نحو يرسخ الأمن القانوني ويحقق الوضوح والاستقرار والتوقع، غير أن التسليم بهذا الرأي، يجعلنا نجح لتقدير وجاهته، ونتساءل عما إذا كان القضاء المغربي استطاع تحقيق الأمن القانوني؟

إن الجواب عن هذا التساؤل يقتضي منا استقراء الاجتهاد القضائي لمحاكم المملكة والبحث عما إذا كان لهذا الاجتهاد فعلاً دور في تحقيق الأمن القانوني، ويأتي في مقدمة الهيئات القضائية المصدرة للاجتهاد القضائي، المجلس الأعلى وكمثال على ذلك، القرار الصادر عن هذا الأخير بخصوص سقوط الحق في شفعة العقار غير المحفظ، بحيث أن أحكام الفقه المالكي المطبقة على العقارات غير المحفظة تقضي بأن أجل الشفعة هو سنة واحدة من تاريخ علم الشفيع بالبيع، وهو ما يجعل المشتري مهددا بشفعة العقار المبيع من يده، ولو بعد مرور عشر سنوات أو أكثر، مادام يصعب عليه إثبات علم الشفيع بالبيع، إذ يقول التسولي في هذا أنه: "ولو قام بعد خمسة عشر سنة وادعى عدم العلم به (البيع) يصدق بيمينه"، وهذا الأجل غير المضبوط يمس أساساً باستقرار المعاملات الذي يبقى من أهم غايات مبدأ الأمن القانوني، لذلك غير المجلس الأعلى اتجاهه القضائي الذي ينضبط مع قواعد الفقه، باجتهاد يتلاءم مع مستجدات العصر، فحصر أجل الشفعة في أربعة سنوات من تاريخ البيع، وقد جاء في قرار المجلس الأعلى: "وحيث إن اعتماد هذا النص والقضاء بمقتضاه بعد مرور خمسة عشر عاماً عقد البيع المطلوب شفيعته يشكل ضرراً فادحاً للطاعنة، ذلك أنه يبعد كل

البعد ألا يحصل العلم للشريك في عقار بظهور شريك جديد أصبح يملك معه طيلة هذه المدة، وأنه ما علم به إلا ساعة قيامه برفع دعواه لاسيما في هذا العصر، وتحقيقا للعدالة وعملا بقول المشرع الأعظم "لا ضرر ولا ضرار" فالذي يتعين العمل بمقتضاه في نوازل الشفعة التي يقام بطلب الأخذ بها بعد العام من تاريخ هذا البيع بدعوى عدم العلم بالنسبة للحاضر ومن حكمه في عصرنا هذا أن تحدد مدة القيام في أربعة أعوام من تاريخ البيع...¹.

إن القيمة لقانونية التي يحظى بها الاجتهاد القضائي، هي ما جعلت مفهوم الأمن القانوني يتم ربطه عادة بالأمن القضائي فيقال مبدأ الأمن القانوني والقضائي، لإظهار الطابع الحمائي للقضاء في سهره على تطبيق القانون وحماية الحقوق.

الفرع السادس : الاجتهاد القضائي كعنصر جذب و استقطاب وتسويق للمجال

التربوي

إن إنشاء المحاكم الإدارية و ما تقوم به من تطوير للعمل القضائي ، يعتبر وسيلة أساسية ستؤثر لا محالة على عمل الإدارة في حد ذاته، وعلى مردودية العاملين بها ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، وبالتالي ستساهم في إعادة توطيد ثقة المتعاملين معها في المجال الاقتصادي وغيره²، وهذا ما أشار إليه المغفور له الحسن الثاني في خطابه بتاريخ 8 ماي 1998 بقوله " نطلب من المستثمرين أن يأتوا ليستثمروا عندنا ولكن إذا لم يعرفوا أن بلادنا تتعم بالسلم والضمان الجبائي فإنهم لن يأتوا"، (ثم استطرد قائلاً فلا يمكن لهذا البلاد أن يكون دولة إلا إذا جعلنا كل مغربي عنده الوسيلة لكي يدافع عن حقوقه كيفما كان خصمه)، ويتضح من خلال هذا الخطاب أن دور المحاكم الإدارية سوف لن يركز فقط على حماية الأفراد والمواطنين، بل يمكن اعتبارها وسيلة لتشجيع الاستثمار والمستثمرين، حيث أن ما يراكمه القضاء الإداري من تجارب وخبرات جعلت مما يصدر عنه من أحكام وقرارات عنصر جذب واستقطاب للاستثمار الوطني والأجنبي، حيث بدأ (القضاء الإداري) يؤسس لنفسه

¹ - على الحنودي: الأمن القانوني مفهومه وأبعاده، م. س، ص: 132.

² - عبد الغني الشاوي: " أفاق التنمية المحلية بالمغرب على ضوء إحداث المراكز الجهوية للاستثمار"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال-الرباط، كلية الحقوق السنة الجامعية، 2008-2009، ص161.

مكانة خاصة إذ أصبح ينظر إليه كآلية للتنمية المحلية والتسويق الترابي¹، فالمستثمرين والشركات الدولية الكبرى التي لديها رؤية استراتيجية و استشرافية لمسار مقاولاتها و استثماراتها تطرح مجموعة من الأسئلة وتضع العديد من المعايير الدقيقة قبل الإقدام على مغامرة الاستثمار² في بلد ما، ومن بين العناصر التي تجعلها محطة تمحيص و تدقيق، درجة نزاهة القضاء و قدراته على حماية الحقوق، بمعنى أنهم يحاولون أن يحيطوا أنفسهم بمقومات الأمن القانوني والقضائي الضرورية للاطمئنان على استثماراتهم و أموالهم من أي خطر قد يحدث بها، بالإضافة لعناصر الجذب والاستقطاب الأخرى و المتمثلة في مستوى تطور البنيات التحتية وإشعاع المناطق الصناعية و مدى توفرها على الأنشطة و التجهيزات المكملة وقوة الإنتاج والاستهلاك الداخلي والأفاق المفتوحة بالأسواق و الموقع الترابي.

إن نهج سياسات الاستقطاب و الجذب الاستثماري في إطار التسويق الترابي تتطلب من الدولة بذل مجهودات كبيرة في الترويج لمنتوجها الترابي، من خلال تدعيم مقومات الضمانات المتوفرة فيه، و يعتبر القضاء الإداري وما يصدر عنه من اجتهاد قضائي واحدا من أهم عناصر الجذب و الاستقطاب، التي من الممكن أن تؤثر على مسار التنمية الترابية وانفتاحها على أفاق خارجية بالزيادة في إشعاعها الوطني والدولي، لذلك فإننا نعتقد بأن إحاطة مجال الأعمال و الاستثمار بالضمانات القضائية الكافية من شأنه أن ينعكس على قدرات المجال الترابي التسويقية بشكل سلبي أو إيجابي، حسب درجة حضور هذه الضمانات و المقومات على أرض الواقع.

كانت هذه أهم مقومات الأمن القانوني والقضائي المتعلقة بمؤسسة القضاء الإداري و أثارها على جودة وقوة العمل القضائي المتعلق بمنازعات التدبير الشأن الترابية فماهي الصعوبات التي تواجه القاضي الإداري في أداء مهامه؟ و ما هي الإكراهات التي تحد من أدواره؟ وما هي سبل تجاوز هذه الصعوبات؟ ذلك ما سنتطرق إليه في المحاور الموالية .

¹ - محمد درويش : التسويق الترابي ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، جهة مكناس تافيلالت نموذجاً ، وأفاق مشروع الجهوية الموسعة ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، في الحقوق قانون عام، جامعة سيدي محمد بن الله ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2014/2015 ، ص : 71

² -Bouchaib Mohil : " L'investissement Direct Etranger au Maroc Contraintes et Perspectives, Etude Comparative ", Mémoire de DESA, Faculté De Droit Ain Chok Casablanca, Mars 2004, P :130.

المبحث الثاني: حدود تدخل القضاء الإداري في تكريس مبادئ الحكامة الترابية

بين الواقع والمأمول

تعتبر إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها من أهم معوقات عمل القضاء الإداري، كما أن ضعف المستوى الثقافي للمتقاضين يخلق العديد من الصعوبات التي تجعل من دور القضاء الإداري في الاضطلاع بالمهام المنوطة به صعبا.

إن بناء صرح دولة الحق والقانون القائمة على مبادئ المشروعية والنزاهة والشفافية والمساواة، يعتبر من أهم الطموحات الوطنية لتجاوز التأثير السلبي للعنصرين المذكورين أعلاه، لكن هذا لا يعني بأنه ليس هناك مؤشرات ايجابية كذلك بدأت تجد لها موطأ قدم في الجسم القضائي، من خلال أحكام وقرارات ايجابية ، بدأت تطبع العمل القضائي الإداري وتعود من مستوى إنتاجه، إلا أن هذا لا يمنعنا كذلك من استشراف تحسين ادوار القضاء الإداري أكثر مما هو عليه حاليا من خلال توفير مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي أصبحت تفرض نفسها.

المطلب الأول: عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة وضعف

المستوى الثقافي للمتقاضين كصعوبات تحد من أدوار القضاء

الإداري

تعد مشكلة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية عموما وأحكام القضاء الإداري على وجه الخصوص، إحدى معوقات أداء القضاء لمهامه، كما أن ضعف المستوى الثقافي المتعلق بالحقوق القانونية لدى المتقاضين ضد الإدارة، يعتبر هو الآخر من العناصر التي تحد من أدوار القضاء الإداري، نظرا لارتباط عمل القضاء بنسبة الوعي القانوني لدى المواطن المغربي، والتي تتجلى في معلومات قليلة وضعيفة وتصورات خاطئة، ذلك ما سنتطرق له بالتحليل من خلال المحاور والمواضيع .

الفرع الأول: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية

إذا كان عدم تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة يكتسي طابعا مخيفا قد يؤثر على مصداقية العدالة والعمل القضائي عموما، فإن معالجة هذه الإشكالية يبدو من الصعوبة بما كان، خصوصا وأن المشرع المغربي من خلال القانون المحدث للمحاكم الإدارية، لم ينص على أي مقتضى يخص حالات امتناع الإدارة عن التنفيذ،

باستثناء ما تضمنته المادة 49 من قانون 90 - 41 التي نصت على التنفيذ بواسطة كتابة الضبط التابعة للمحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم، ويمكن للمجلس الأعلى أنه يعهد بتنفيذ قراراته إلى محكمة إدارية¹.

وكان المشرع المغربي قد أحال على قانون المسطرة المدنية للتطبيق في المنازعات الإدارية استنادا على مقتضيات المادة 7 من القانون 90-41، الشيء الذي يدل على عدم وجود مسطرة خاصة لتنفيذ الأحكام و القرارات الإدارية، مما يضطر القاضي الإداري إلى الاستعانة بوسائل التنفيذ المشار إليها في قانون المسطرة المدنية، هذه الأخيرة، خلقت صعوبات كبيرة بسبب عدم تلائمتها مع طبيعة النزاع الإداري الذي يختلف عن مساطر التنفيذ الموجهة ضد الخواص المشار إليها في قانون المسطرة المدنية²، إلا أن القاضي الإداري حاول التغلب على هذه الصعوبات بمجموعة من الموافقات الإيجابية التي تحسب له في هذا المجال.

الفقرة الأولى: صعوبة تنفيذ الأحكام الإدارية في ظل مبدأ فصل السلطة وحظر

توجيه أوامر للإدارة

إذا كان استقلال السلطة القضائية واستقلال القاضي، وهو يمارس وظيفته من الأمور التي يجب اعتمادها ودعهما لإعطاء مفهوم لدور القاضي، هذا الدور الذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار تأثيرات المحيط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لترسيخ الدور الخلاق للقضاء، فإن كل ذلك يجب أن يبدأ من تجاوز المعوقات المرتبطة بالقضاء والقاضي شخصيا، والمتمثلة في القيود المفروضة عليه، سواء من خلال التزامه بعدم عرقلة عمل الإدارات العمومية، أو من خلال احتكار هذه الأخيرة لسلطة الإكراه بحكم مبدأ فصل السلط، فكيف إذن يمكن لهذا القاضي أن يلزم الإدارة على تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها، أو إلزامها على تسخير قوتها من أجل العمل على تنفيذ حكم قضائي في مواجهتها، إذ كيف يمكن إكراه من يحتكر سلطة الإكراه؟³.

¹ - حسن صهيبي: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 593.

² - يعتبر كل من الحجز والغرامة التهديدية والبيع والإكراه البدني من أهم وسائل المشار إليها في قانون المسطرة المدنية لدفع الخواص لتنفيذ الأحكام القضائية النهائية، إلا أن هذه الوسائل لا يمكن تصور اتخاذها ضد الإدارة العمومية، نظرا لخصوصية وضعية الإدارة اتجاه هذه الوسائل، كالإكراه البدني الذي لا يمكن معرفة ضد من سيكون أو حجز أموال تستخدم لتدبير مرفق عمومي.

³ - BATALL (A): L'exécution des décisions des juridictions administratives par l'administration, Thèse de doctorat, de 3^e cycle. Université Grenoble, 1984 p 46.

Ouazani (CH) : L'exécution des décisions de la justice par les sociétés d'Etat, RMD N° 4 ,1986 p 184.

وقد رفضت الإدارة بالفعل استخدام القوة العمومية لتنفيذ حكم يقضي بإفراغ أرض يملكها السيد طيبول جان موريس احتلها أشخاص بدون سند، وصرح المجلس الأعلى بما يلي: وحيث إن تجاوز السلطات الإدارية للأحكام النافذة والمذيلة بصيغة التنفيذ يشكل ماعدا في ظروف استثنائية شططا في استعمال السلطة، لخرقه القواعد الأساسية للتنظيم والإجراءات القضائية، التي باحترامها يحترم النظام العام، وحيث أن وزارة الداخلية دون الاحتجاج بوجود أي ظرف استثنائي، رفضت منح استعمال القوة العمومية لتنفيذ الحكم المشار إليه أعلاه، رغم أنه حائز لقوة الشيء المقضي به ومذيل بالصيغة التنفيذ¹.

وفي مقابل إصرار الإدارة واستمرارها في عدم تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهتها والقاضية بإيقاف الاحتلال غير المشروع أو الأشغال غير المشروعة أو إرجاع الأشياء إلى ما كانت عليه من قبل، فإن القاضي الإداري لم يتوقف عند إبداء موقفه من أجل حمل الأشخاص المعنوية العامة على تنفيذ أحكام القضاء الصادرة في مواجهتها، بحيث صرح قاضي المستعجلات بأنه: "لا يوجد نص قانوني يستثنى الدولة من التنفيذ...² إن المبادئ التي رسخها هذا الحكم فتحت الأفاق أمام المتقاضين لطرق أبواب المحاكم، إلا أن ذلك لن يعرف مداه وشموليته إلا بتقوية دولة الحق والقانون من خلال خضوع الإدارة فعليا للقانون.

إن هذا الوضع المنتقد، فضلا عن كونه يؤدي إلى تهميش دور القاضي والسلطة القضائية، وذلك بالحيلولة دون إرجاع الحقوق إلى أصحابها ورفع الظلم عنهم، فإنه في المقابل يساهم في تمادي المسؤولين الإداريين في تعنتهم، لا اعتقادهم أن لجوء الطاعن

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 8 بتاريخ 29 يناير 1969 ملف عدد 2878، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، 1966-1970، ص 173.

في نفس السياق قرار الغرفة الإدارية، عدد 132 يونيو 1979، ملف عدد 55297، منشور بمجلة المحاكم المغربية عدد 41، يناير فبراير 1986 ص 92

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم رقم 134 بتاريخ 6 مارس 1997 ورثة عبد القادر العشيري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. عدد 20-21 سنة 1997 ص 179، انظر تعليق الأستاذ محمد أمين بن عبد الله على هذا القرار بنفس المجلة، ص 243.

إلى المحاكم يعتبر تحديا لقرارهم، وطعنا في شخصهم، وبذلك يمتنعون عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد تصرفاتهم لإثبات مدى السلطة والنفوذ الذين يتوفرون عليه¹.

وأمام محدودية دور القاضي، الذي لا يملك إلا النطق في مواجهة الإدارة بالأحكام و القرارات التي يصدرها، حيث أنه يكتفي فقط بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والحكم بالتعويض المالي عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الإدارة أو موظفيها، ونظرا لكون القاضي لا يستطيع في إطار دعوى الإلغاء أن يحل محل الإدارة بإصدار قرار جديد يحل محل القرار القديم الذي تم إلغاؤه، كما أنه لا يستطيع أن يجبر الإدارة على فعل شيء أو الامتناع عن فعل شيء، وذلك احتراماً لمبدأ فصل السلط، وتطبيقاً لقاعدة القاضي يقضي ولا يدير، ولا يحل محل الإدارة في ممارسة سلطة إصدار القرار الإداري الصحيح، بدل المعيب الملغى²، ويفسر هذا الوضع من الناحية القانونية من خلال مقتضيات الفصل 25 من م م م الذي يمنع المحاكم أن تتخذ أي قرار من شأنه عرقلة نشاط الإدارات العمومية أو توجيه أوامر أو تعليمات إليها، ويفسر من الناحية العملية بعدم تساوي مركز الإدارة باعتبارها تحمي الصالح العام، مع مركز الأفراد بحيث تكون الإدارة في غالب الأحيان غير ملزمة باللجوء إلى القضاء لاقتضاء حقها، بل تصدر قرارا بما تدعيه، ولا تنتظر حتى يحكم القضاء لها به، وفي أحوال أخرى تلجأ إلى التنفيذ الإداري أو التنفيذ المباشر، لذلك فإن دخول أحكام القانون 90-41 حيز التنفيذ جعل القاضي الإداري، يتخذ مواقف إيجابية ترمي إلى حماية مختلف الحقوق والحريات، وفي هذا الإطار صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط حكم اعتبرت فيه أنه: "لا يوجد أي نص قانوني يستثني الإدارة من فرض غرامة تهديدية عليها في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر في مواجهتها، يتعلق بالالتزام بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل"³.

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات وأحكام القضاء الإداري، يرتب نتائج وخيمة على الدولة والجهاز القضائي، تتمثل مظاهرها في تحقير المقررات القضائية،

¹ - انظر نتائج البحث الميداني بخصوص نقطة شخصنة الإدارة، حيث تشير النسب المشار إليها بالبحث، أن نسبة مهمة من المستجوبين يعتقدون بأن شخصنة الإدارة، واحدة من أهم الأسباب التي تساهم في نشوب النزاعات وعدم تنفيذ الأحكام و القرارات الصادرة ضد الإدارة.

² - Jaque LEGER: les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge administratif, conseil d'Etat Séminaire international sur le droit administratif 19 ;20 novembre ; 2005 ; p 1

³ - المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 134 بتاريخ 6 مارس 1997، ورثة عبد القادر العشري، ضد الدولة المغربية منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21، سنة 1997، ص 179

وخرق مبدأ حجية الشيء المقضي به ، وانحلال الدولة وزعزعة ثقة واطمئنان المواطن اتجاه مؤسسات الدولة ، وجهاز القضاء ، فجعل القضاء في موقف ضعف اتجاه السلط الأخرى، يجعله في علاقة مشحونة وغير متكافئة مع باقي السلط، وهذا ما ينسف مبدأ مونتسكيو حول توازن السلط الذي يعتبر أهم سمة تميز الديمقراطية المعاصرة،¹ إلا أنه لا بد من التنبيه في هذا الإطار إلى كون علاقة جهاز القضاء الإداري بالإدارة الترابية قد بدأت تتحوّل نحو المزيد من المرونة، خاصة بعد صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية و التي منحت للقضاء الإداري اختصاصات جديدة جعلت منه شريكا في وضع محددات تجويد التدبير الإداري الترابي، لكن الجانب العملي جعلنا في نفس الوقت نقف على حالات يرفض فيها بعض السادة رؤساء الجماعات الترابية تدبير بعض الملفات عن طريق اتخاذ قرارات إدارية للحسم فيها، و يطالبون باستصدار أحكام قضائية نهائية في الموضوع قصد تنفيذها بعد ذلك، و هو الأمر الذي يطرح أمامنا سؤالاً مفاده هل أصبحنا في مثل هذه الحالات أمام مؤسسة القاضي المديرة؟ إنه في مراحل بحثنا عن الجواب المباشر لمثل هذه الحالات، وقفنا على حقيقة كون رؤساء الجماعات يتخذون مثل هذه المواقف لتجنب الإحراج في مواجهة المعارضة داخل المجالس، وخاصة في حالة عدم وجود أغلبية مريحة و منسجمة، بالإضافة إلى سعيهم لتحسين أنفسهم أمام لجان الإفتحاص التابعة لكل من وزارة الداخلية ووزارة المالية.

لهذا فإننا نرى بأنه قد أن الأوان لإحداث مجلس للدولة كآخر جهة للتقاضي في المنازعات الإدارية، على غرار الدولة الفرنسية، وذلك لتقوية دور القضاء الإداري في هذا المجال من المنازعات، من خلال جهاز متخصص وقادر على قيادة التوجهات الجديدة والتي تحمل أفكار ومبادئ يمكنها أن تؤثر إيجاباً على التوجهات العامة للقضاء الإداري ، وذلك لتجاوز التدخل المحتشم والخجول للمجلس الأعلى(الغرفة الإدارية بمحكمة النقض) مقارنة بالتوجهات المتقدمة للمحاكم الإدارية فيما يخص نقطة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة²، كما أن الوضع أصبح يتطلب ابتعاد السادة الرؤساء عن شخصنة الملفات والتحلي بشجاعة روح المبادرة في التدبير عن طريق الحسم في بعض القضايا باتخاذ قرارات إدارية حاسمة، بدلاً من التشبث

¹ - بدر الكدار: إشكالية تدبير منازعات المسؤولية الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس الرباط اكدال، السنة الجامعية، 1999 - 2000، ص 214.

² - Mohamed EL Yaagoubi : Le juge protecteur de l'administration au Maroc, entre le Mimétisme et l'autonomisation, Imp Info print ,2006, p 113.

باستصدار أحكام قضائية يعرفون مسبقا أنها ستكون ضدهم، إن ما سبق ذكره يدفعنا للتساؤل حول أهم التوجهات الايجابية لمحاكم المملكة بخصوص تنفيذ الأحكام الإدارية؟

الفقرة الثانية: الدور الايجابي للقضاء الإداري في الحد من إشكالية عدم تنفيذ

الأحكام القضائية

نعتقد أن القاضي الإداري قد بادر إلى اقتراح حلول خلاقة في مجال التنفيذ، على اعتبار أن تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الإدارة يعد دعامة أساسية لاستكمال بناء دولة الحق والقانون، إذ أصبح بالإمكان مواجهة الدولة والمؤسسات العمومية و الجماعات الترابية بالغرامات التهديدية، و الحجز على ممتلكاتها و أموالها لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وقد صدرت في هذا الإطار دورية عن السيد وزير الداخلية رقم 21/ق.ت.م/2 بتاريخ 7 مارس 2006¹، جاء فيها " إذا كان الامتناع يجد مبرراته في غالب الأحيان في مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العمومية ، فيجدر الانتباه إلى أن المحاكم المغربية لم تعد تأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه ، بل ذهبت في الكثير من الأحيان إلى الحجز على أموال الجماعات في حالة امتناعها بدون مبرر قانوني عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به طالما أن هذا الحجز لا يؤدي إلى عرقلة المرفق²، بل تطورت مواقف القاضي الإداري لتصل إلى إثارة المسؤولية الشخصية المسؤول المكلف بالتنفيذ، الممتنع عن تنفيذ حكم نهائي³، و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية الرباط بخصوص قضية العشيري، و جاء فيها " فإن هذا الالتزام تجاوز مجرد فرض الغرامة إلى حجز أموال المؤسسات العمومية باعتبارها أشخاصا معنوية خصوصية لها كيان ذاتي خصوصي، وتسنقل تماما عن ميزانية الدولة

1- دورية السيد وزير الداخلية، رقم 21/ق.ت.م/2 بتاريخ 7 مارس 2006 موجهة إلى السادة الولاة و العمال حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية و هيئاتها.

2 - قرار محكمة النقض عدد 48 في الملف الإداري عدد 1318/4/1/2014 بتاريخ 08/01/2015 منشور بمجلة نشرة قرارات محكمة النقض الغرفة الإدارية العدد 24 لسنة 2015 ص 39

3 - و قد صدر في هذا الإطار حكم عن إدارية الدار البيضاء عدد 3306 في الملف عدد 2017/7112/423 بتاريخ 2017/10/23 ضد مدير الأكاديمية الجهوية للتربية و التكوين الذي إمتنع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي فحكمت عليه المحكمة المذكورة بأن يؤدي مدير الأكاديمية بصفة شخصية لفائدة المدعي تعويضا إجماليا قدره مائة و خمسون ألف درهم ناتجة عن تصفية غرامة تهديدية شخصية محكوم بها بمقتضى أمر قضائي عدد 486 بالريخ 2016 مع تحميله الصائر " حكم منشور بمجلة محاكم العدد 14 فبراير /أبريل 2018 ص 417 -أنظر كذلك كتاب،مولاي إدريس الحلابي الكتاني : القضاء الإستعجالي الإداري بين العمل القانوني و التطبيق القضائي مكتبة دار السلام الرباط طبعة 2016 ص 418 بخصوص المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم نهائي.

وأنها قادرة على الوفاء بالديون التي تلزمها، وبذلك صرحت المحكمة بأنه: " لا يوجد أي نص قانوني يعفي أي محكوم عليه من تنفيذ الأحكام القضائية سواء أكان مؤسسة عمومية أو غيرها مادامت تلك الأحكام مذيلة بالصيغة التنفيذية"، كما أنه: "لا يوجد أي نص صريح يمنع الحجز على أموال المؤسسات العمومية"¹، إنني أعتقد أن هذه البداية التي دشنها القضاء الإداري، والتي تنطلق من الرغبة الملحة في جعله حاميا حقيقيا لحقوق وحرقات المواطنين، بدأت بحكم للمجلس الأعلى بتاريخ 6 مارس 1995 في قضية ازواج موح امعان التي طرحت إمكانية مواجهة الدولة بغرامة تهديدية لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها²، وقد صرحت الغرفة الإدارية بما يلي: " لكن حيث إن الغرامة التهديدية لا تصبح واجبة الأداء إلا بعد تصفيتها من طرف المحكمة، على ضوء ثبوت امتناع غير مبرر عن التنفيذ، ولا علاقة لتحديد الغرامة المذكورة بملائمة ذمة الإدارة ولا شيء يمنع من الأمر بإيقاف تلك الغرامة في مواجهتها" .

ورغم وجود مؤشرات أساسية توحى بتجاوز المشاكل المرتبطة بعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، فإن توجه القضاء الإداري حاليا لا يزال في بدايته، بحيث يحتاج للمزيد من الأحكام مستقبلا لتحديد معالمه واستكمال أسسه، وتوضيح مضامينه وإبراز مبرراته، هذا فضلا عن كون تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، تواجه مشكلة استحالة استعمال القوة العمومية، وبذلك لا يبقى للمتضرر من امتناع الإدارة عن التنفيذ أو التقصير فيه سوى أن يطلب عن طريق الطعن بسبب تجاوز السلطة، إلغاء قرارها الصريح أو الضمني بالامتناع عن التنفيذ، باعتبار هذا القرار مخالفا للقانون، كما حق له رفع دعوى تعويض عن الضرر الذي أصابه بسبب عدم تنفيذ الحكم، ويمكن القول أن تحقيق العدالة على جميع مستوياتها يقتضي ضرورة تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة في مواجهتها، وذلك استنادا لما تتمتع به الأحكام من حجية الشيء المحكوم به، واحترام مبدأ الحجية، حيث أن هذا يشكل في حد ذاته ضمانا لحماية الأفراد والمصلحة العامة على السواء.

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم رقم 134 بتاريخ 6 مارس 1997 ورثة عبد القادر العشيري ضد الدولة المغربية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21، سنة 1997، ص 179.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، أمر عدد 182 بتاريخ 24 شتنبر 1997، فاطمة العنصري، ضد مدير المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي باللكوس م م د م ت، عدد 22 سنة 1994، ص 158، انظر تعليق على هذا الأمر للأستاذ أمال المشرفي، نفس المجلة، العدد 24 سنة 1998، ص 91.

وقد صدر عن المحاكم الإدارية العديد من الأحكام التي سعت من خلالها إلى فرض تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة، منها إلغاء قرارات الامتناع عن تسخير القوة العمومية والحكم بالغرامات التهديدية والحجز على الأموال.

فقد تدخل القاضي الإداري لإلغاء القرارات الإدارية الممتنعة عن تسخير القوة العمومية من أجل تنفيذ الأحكام القضائية، حيث أعتبر المجلس الأعلى بأن: "...تجاهل السلطات الإدارية للأحكام النافذة المفعول والمذيلة بصيغة التنفيذ، يشكل ماعدا في الظروف الاستثنائية شططا في استعمال السلطة لخرقه القواعد الأساسية للتنظيم والإجراءات القضائية التي باحترامها يحترم النظام العام ، ولهذا يتعين إبطال المقرر الذي بمقتضاه رفض منح استعمال القوة العمومية لتنفيذ حكم حائز لقوة الشيء المقضي به و مزيل بصيغة التنفيذ " ¹، خاصة وأن مثل هذه الممارسات من شأنها أن تفرغ الأحكام من محتواها وتجردها من قدسيته².

وفي قرار آخر للمجلس الأعلى اعتبر بأن: "...رفض تسخير القوة العمومية لإفراغ ست عائلات لا يعتبر من الأحوال الاستثنائية التي تبرر هذا الرفض"³، وهي نفس المقتضيات التي عادت المحكمة الإدارية بفاس إليها وهي تحكم بإلغاء قرار السيد عامل صفرو، القاضي برفض طلب الإذن بتسخير القوة العمومية لتنفيذ حكم بالإفراغ، حائز لقوة الشيء المقضي به، حيث علل السيد العامل قراره بإمكانية الإخلال بالأمن العام، و هو الدفع الذي رفضه القاضي الإداري و أكد أن الحالة الوحيدة التي يمكن فيها الاعتداد بهذا الدفع المتعلق بالإخلال بالأمن العام هي في حالة وجوده (الإخلال بالأمن العام) مقرونا بحالة استثنائية تبرره⁴.

وللإشارة فإن المحاكم الإدارية سارت على نفس الاجتهاد حيث نجد مثلا حكم المحكمة الإدارية بأكادير الذي يقضي بأن "... الحكم القضائي البات والنهائي، عنوان للحقيقة وفي تنفيذه حفاظ على النظام و الأمن العام وتجسيد لدولة الحق والقانون، و لا يمكن للسلطة التنفيذية أن ترفض طلب تسخير القوة العمومية لتنفيذ حكم قضائي إلا

¹ - قرار المجلس الأعلى، عدد 08 بتاريخ 29 يناير 1969 عن زعيم إبراهيم مرجع سابق، ص 128.

² - حكم إدارية مراكش عدد 38 في الملف عدد 147/3/2008 بتاريخ 2009/03/26 غ أشار إليه عبد الحكيم زروق : منازعات أعمال رجال السلطة أمام القضاء الإداري دار الأفاق المغربية ص403 طبعة 2019.

³ - قرار المجلس الأعلى، عدد 14 بتاريخ 31 يناير 1985، عن زعيم إبراهيم مرجع سابق، ص 169 .

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 536 في الملف عدد 2019/7110/60 بتاريخ 2019/06/13 ح غ م .

بصفة جد استثنائية، ولأسباب مبررة قانوناً¹، كما أكدت المحكمة الإدارية بالرباط أن: "...رفض العامل تسخير القوة العمومية لتنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعلة وجود صعوبة في تنفيذه وبدون الإشارة في القرار المطعون فيه إلى أن التنفيذ قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام يجعل القرار المذكور متسماً بتجاوز السلطة لعيب مخالفة القانون، وموجباً بالتالي للتصريح بإلغائه"²، أما بالنسبة للغرامات التهديدية فقد أقر القضاء بإمكانية سلوك هذه الوسيلة في العديد من الأحكام والقرارات، نذكر منها حكم المحكمة الإدارية بالرباط " أن المحاكم الإدارية تطبق القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية، ما لم ينص قانون على خلاف ذلك طبقاً للمادة السابعة من قانون 41-90 لا يوجد أي نص قانوني يستثني الإدارة من فرض غرامة تهديدية عليها في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر في مواجهتها..."³.

وقد أقرت الغرفة الإدارية، هذا التوجه عندما اعتبرت أن: "...عرقلة الأعمال الإدارية في مفهوم الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية المتمسك بخرقه، إنما يخص الأعمال والتصرفات المشروعة كما هو الوضع في النازلة، فإن الإدارة هي التي تتحمل عواقب تصرفاتها وتبذيرها للأموال العمومية في أشغال جارية لا سند لها في القانون، و لم تدل الإدارة بما من شأنه أن يضيفي الجدية على عملها لعرقلة الأعمال الإدارية"⁴.

لكن الملاحظ على هذا التوجه هو صدور قرار لاحق للغرفة الإدارية يفيد الاستجابة لفرض الغرامة التهديدية حيث جاء فيه: " إنه إذا كانت الجماعة القروية التي الغي قرارها بعزل الطاعن قد امتنعت عن تنفيذ الحكم المذكور رغم سلوك المعني بالأمر الإجراءات المسطرية لحملها على التنفيذ، فإنه لا يمكن إجبارها على التنفيذ عن طريق الغرامة التهديدية ما دام القضاء الإداري قد اقتصر على إلغاء قرارها الذي اعتبر مستمراً بالشطط في استعمال السلطة، فيبقى أمام المتضررين من الامتناع عن التنفيذ

¹ - حكم المحكمة الابتدائية باكاوير، عدد : 95/15 صادر بتاريخ 1997/01/30 ،ملف عدد : 96/23 غ ، عن الوعيسي الحسن م س، ص 27.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد : 960 بتاريخ 11 نونبر 1999 ،ملف عدد 99/219 غ

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد : 134 بتاريخ 06 مارس 1997، ملف عدد 96/66 ت غ

⁴ - قرار المجلس الأعلى عدد، 235 بتاريخ 1999/03/11 ملف عدد اداري عدد 98/01/31 غ م أحكام أشار إليها عبد الواحد القرشي القضاء الاداري ودولة الحق والقانون بالمغرب مرجع سابق ص 218.

رفع طلب تعويض عن التصرف بخصوص نشاطات أشخاص القانون العام التي من شأنها الإضرار بمصالح الخواص".

أما بالنسبة للحجز على الأموال العمومية فإن التوجه الغالب في الاجتهادات الحديثة للقضاء المغربي بما فيه الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية هو أن الأموال العمومية تقبل الحجز إذا تعلق الأمر بامتناع عن تنفيذ حكم قضائي حائز على قوة الشيء المقضي به، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الابتدائية بالرباط في أمرها الإستعجالي الذي صرحت فيه بأنه: "... لا يوجد أي نص قانوني يعفى الدولة من تنفيذ الأحكام القضائية رغم وجودها تحت وصاية وزارة الفلاحة ومراقبة وزارة المالية ولا يجوز لشركة الدولة أن تتذرع بذلك لتتلمص من تنفيذ حكم قضى عليها بالأداء... لا يوجد أي نص يستثني الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية من التنفيذ، بل إن مبدأ المشروعية الذي يعتبر من أقدس المبادئ التي أقرها الدستور المغربي يجعل تصرفات الإدارة خاضعة لمراقبة القانون، وبالتالي فإنها لا محالة ملزمة بتنفيذ القرارات والأحكام النهائية الصادرة ضدها، وإلا لما كان لمبدأ المشروعية أي معنى إذا كانت الإدارة مستثناة من تنفيذ الأحكام"¹.

كما أن نفس المحكمة انتقدت الاتجاه المعارض للحجز على الأموال العمومية، معللة أمرها بأنه: "... إذا كان العمل القضائي والفقهاء دأبا على السير في عدم الحجز على الأموال العمومية، وذلك حفاظا على السير العادي للمرافق العمومية وانطلاقا من أن المفروض في المؤسسات العمومية الإسراع بتنفيذ الأحكام والرضوخ إليها، تجسيدا لمبدأ المشروعية الذي يكرس سمو القانون، بما يقتضيه من مساواة بين الأشخاص العاديين وأشخاص القانون العام، فإن هذا المبدأ أي عدم قابلية الحجز لا يمكن أن يؤخذ على إطلاقه، وذلك كلما كان هناك امتناع عن التنفيذ بدون أي مبرر، هذا الامتناع الذي لا يمكن أن يفسر إلا بالتعسف في استعمال هذه الإمكانية، وبالتالي وفي غياب كل نص قانوني فلا مانع من الحجز على هذه الأموال وبيعها، لاستيفاء حق

¹ - الأمر الاستعجالي لابتدائية الرباط، عدد 1206 بتاريخ 1985/12/16، أشار إليه عبد الواحد القرشي، مرجع سابق، ص 220.

المحكوم له، وإثبات المشروعية وفعالية السلطة القضائية التي تتمثل في تنفيذ الأحكام¹.

وقد تعزز هذا التوجه بأوامر المحاكم الإدارية حيث جاء في أمر المحكمة الإدارية بالرباط بأنه: "...إذا كان لا يجوز الحجز على المؤسسات العمومية فلكونها ملزمة الذمة وليس لكون أموالها أموالاً عمومية، مادام لا يوجد أي نص قانوني منع حجزها، ولكن إذا ثبت امتناع المؤسسة العمومية عن تنفيذ حكم قضائي بدون مبرر فإن ملائمة الذمة تصبح غير مجدية بالنسبة للتنفيذ الذي يرغب فيه من صدر الحكم لفائدته، وفي هذه الحالة يجوز له القيام بالتنفيذ الجبري على أموال المؤسسة المذكورة نظراً لصيغة الإلزام التي تفرضها بحكم القانون الأحكام القضائية القابلة للتنفيذ"².

وقد أكدت إدارية الرباط هذه التوجهات الإيجابية من خلال الأمر رقم 1312 في الملف 2016/7103/1183 بتاريخ 2016/05/23 في قضية السيد الطاهر الشافعي ضد الجماعة الحضرية لمدينة طنجة بصفتها محجوز عليها و خازن عمالة طنجة بصفته محجوز لديه و جاء فيه "إعتمادات الإدارة المودعة لدى المحاسبين العموميين ، لم يرد التخصيص على عدم قابليتها للحجز بشكل صريح ،سواء في الفقرة الثانية من الفصل 488 من المسطرة المدنية التي تضمنت قائمة بالأموال غير القابلة للحجز، أو في أي نص قانوني آخر بما في ذلك قانون المحاسبة العمومية، و معلوم أن جميع الأموال تعتبر قابلة للحجز إلا ما استثنى بنص قانوني صريح ،و الاستثناء يحظر التوسع في تفسيره .

إن غاية المشرع من الفصول 30 إلى 35 من قانون المحاسبة العمومية هي تنظيم وضبط طرق تنفيذ الميزانية، بهدف الحيلولة دون صرفها بدون سند أو في غير الأهداف المخصصة لها، و تجسيدا أيضا لمبدأ فصل جهة الأمر بالصرف عن جهة الأداء ، و لا يعطل هذه الغاية انصياع المحاسب لزوما لمنطوق أوامر و أحكام قضائية قابلة للتنفيذ ، تقضي بحجز أو تحويل مبلغ مالي هي عبارة عن ديون في ذمة الجهة الأمرة بالصرف، و مستحقة الأداء في مواجهتها، بمقتضى سندات تنفيذية

¹ - أمر قاضي المستعجلات بالمحكمة الابتدائية الرباط ، بتاريخ 20 دجنبر 1991، ملف عدد 91/972 نفس المرجع السابق، ص 221.

² - أمر المحكمة الإدارية بالرباط ،عدد 182 بتاريخ 1997/09/24 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 22، ص 158 .

قانونية متمثلة في قرارات قضائية نهائية تعتبر ملزمة للجميع بصريح الفصل 126 من الدستور¹.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن محكمة النقض قد أصدرت قرارا رقم 1/193، في الملف رقم 2016/1/4/3405، بتاريخ 2018/02/22، حسمت فيه نقطة الحجز لدى الخزنة الإقليمية و الجهويين، من خلال التتبع صراحة على أن الخازن يمارس صلاحياته باستقلالية تامة عن الجماعة المنفذ عليها، وتتتفي معه أية علاقة تبعية اتجاهها، و بالتالي يجعله ذلك في موقف الغير بالنسبة إليها، مما يمكن من الحجز بين يديه على المبالغ المدرجة في حسابها²، وبذلك فإن السند التنفيذي هو بمثابة وثيقة محاسبية تبرر سداد المبلغ³.

ويجب الانتباه إلى أنه بالنسبة للجماعات الترابية، فإن الحجز المتعلقة بها تتم بين يدي الخزنة و القبض الجماعيين، و ذلك تحت طائلة البطلان و نشير في هذا الإطار إلى حكم صادر عن إدارية الدار البيضاء، عدد 10 في الملف عدد 2012/5 بتاريخ 2012/04/16 بخصوص حجز على أموال الجماعة الحضرية للدار البيضاء بين يدي شركة ليديك، و جاء فيه "ورغم التصريح الإيجابي لشركة ليديك حكمت المحكمة بعدم قبول الطلب، تطبيقا للنص القانوني المرتب لبطلان أي حجز يقع بين يدي أي جهة غير المحاسب العمومي المكلف بالأداء طبقا لمقتضيات المادة 88 من

¹ - أمر المحكمة الإدارية بالرباط رقم 1312 في الملف 2016/7103/1183 بتاريخ 2016/05/23 في قضية السيد الطاهر الشافعي ضد الجماعة الحضرية لمدينة طنجة بصفتها محجوز عليها و خازن عمالة طنجة بصفته محجوز لديه ح غ م
أنظر كذلك أمر المحكمة الإدارية بالرباط رقم 2017/78 في الملف 2017/7103/4 بتاريخ 2017/06/21 في قضية شركة gmf ضد الجماعة الحضرية لمدينة فاس بصفتها محجوز عليها و الخازن الإقليمي بفاس بصفته محجوز لديه ح غ م
أمر المحكمة الإدارية بالرباط رقم 2018/77 في الملف 2018/7103/13 بتاريخ 2018/05/17 في قضية شركة مقالع اوطاط الحاج ضد الجماعة الترابية تادرة بصفتها محجوز عليها و قابض قبضة جرسيف بصفته محجوز لديه ح غ م

2 قرار محكمة النقض رقم 1/193، في الملف رقم 2016/1/4/3405، بتاريخ 2018/02/22 منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتتسيق أحمد أجعون، و يونس الشامي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 56.

3- قرار محكمة النقض رقم 1/335 ملف إداري رقم 2017/1/4/1464، نفس المرجع السابق ص 75.

المرسوم رقم 2.09.441 الصادر بتاريخ 3 يناير 2010 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها¹، و تجدر الإشارة إلى أن بعض القباض و الخزنة حاولوا الدفع بالعديد من المقتضيات للتملص من تنفيذ هذه الحجزات كالتمسك بضرورة إصدار أمر بالأداء من طرف الأمر بالصرف طبقا لمقتضيات المرسوم 2.09.441 المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية و خاصة المادة 77 و هو الأمر الذي تصدت له المحاكم من خلال إصدار أوامر بتحديد غرامات تهديدية في مواجهة هؤلاء مادام الامتناع عن التحويل يعتبر في حد ذاته امتناع عن القيام بعمل².

إن وقوف القاضي الإداري في وجه هذه الممارسات السلبية، من شأنه أن يقوي دوره في ترسيخ الأمن القانوني و القضائي على المستوى الترابي كما سبق و اشرنا، كما أن تطور موقع القاضي الإداري الذي أصبح المخاطب المباشر في تنظيم العلاقة بين الإدارتين الترابية المنتخبة والمعينة، بعد الانتقال من سلطة الوصاية الممارسة من طرف جهاز السلطة، إلى سلطة مراقبة تعتمد على القضاء في فض النزاعات في الحالات التي تعرض عليه، سواء كانت في إطار علاقة الإدارتين المشار إليهما أعلاه،(منتخبة، معينة) أو في علاقتهما بالمرتفقين، وذلك بهدف إلزام الجميع بمبادئ المشروعية، إن التوجهات الحديثة للقضاء الإداري جعلته ينتصب كشريك موجه للعمل الإداري، نحو تكريس مبادئ الحكامة الترابية وتوطيد المفهوم الجديد للسلطة، من خلال أحكام وقرارات يساهم من خلالها في كسر المفهوم التقليدي لفصل السلط وحضر توجيه أوامر للإدارة، فقد أصبح القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء، يحكم بتعديل الأسس القانونية للقرارات أو تعديل أسبابه وتحويل القرار الإداري الباطل إلى قرار مشروع، كما انه يحكم من خلال دعوى القضاء الشامل بالتعويضات المناسبة والإجراءات المصاحبة له وطرق أداء التعويضات، وهذا ما يؤكد أن التوجهات الحالية تهدف لجعل القاضي الإداري شريكا في تدبير الشأن الترابي نحو الحكومة، من خلال التوجيه القبلي القائم على اعتماد مصالح المنازعات على الاجتهاد القضائي لإيجاد الحلول الحبية، وتوجيه بعدي

1- عبد العاتق فكير : الحجز على أموال الجماعة المحلية بين يدي الخزينة أو القباض الجماعيين، المجلة

المحاكم المغربية عدد 158 مارس/أبريل 2018 ص38

2 أمر استعجالي صادر المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد725 في الملف عدد696/1/2010 بتاريخ

2010/10/26 منشور بمجلة المحاكم المغربية عدد 158 مارس/أبريل 2018 ص 41

من خلال تقييم حالات الخروج عن المشروعية التي يقرها القضاء ويطلب من الإدارة احترامها وتوجيه أعمالها وفق ما جاء في الأحكام والقرارات الصادرة عنه .

الفرع الثاني: ضعف المستوى الثقافي للمتقاضين وأثاره على ممارسة حق

التقاضي

لا يمكن الاكتفاء بدور القضاء الإداري وحده لترسيخ مبادئ الحكامة، فالقضاء مهما بلغ من الكفاءة والفعالية، يبقى غير كاف للوصول بدوره إلى درجة كبيرة ومهمة من التأثير، فنسبة ثقافة المتقاضي تأثر إما ايجابيا أو سلبيا على مراحل الدعوى، وهذا ما استنتجناه عند استقراء نتائج البحث الميداني الذي أنجزناه في الموضوع، حيث استعنا فيه ب 200 استمارة ، حاولنا من خلالها استقراء نسب الوعي القانوني لدى بعض الفاعلين في مجال تدبير المنازعات المتعلقة بالجماعات الترابية، وبعض العامة من المواطنين فكانت، النتائج والمؤشرات تؤكد ضعف الوعي القانوني وسلبية التصورات الذهنية للمتقاضين حول دور القضاء، رغم أن تطلعاتهم حوله كانت جد مرتفعة.

الفقرة الأولى: محدودية المعلومة القانونية عند المتقاضين

ففي معرض سؤالنا للمستجوبين حول العلم بوجود المحاكم الإدارية بالمغرب أجاب 99% من المستجوبين بعملهم بها مقابل 1% لا يعرفون معلومات حولها، كما أننا سألنا حول عدد المحاكم الإدارية الابتدائية و الاستئنافية ، حيث أن 64% من المستجوبين يعرفون بوجود 7 محاكم ابتدائية و 43% هم من يعلمون بوجود 2 محاكم استئناف إدارية بالمغرب.

أما بخصوص نسبة الولوج إلى القضاء فقد أكد 19% من المستجوبين أنهم سبق لهم ورفعوا دعاوى أمام القضاء الإداري وتتكون هذه النسبة أساسا من المحامين وبعض الموظفين المكلفين بالمنازعات في الإدارات الترابية و بينهما 81% من المستجوبين لم يسبق لهم وإن خاضوا هذه التجربة، كما أننا سألنا المستجوبين عن موقفهم وتصرفهم في حالة ما لو أرادوا مقاضاة إدارة ترابية فقد عبر 27 % من المستجوبين أنهم سيتوجهون مباشرة إلى القضاء لرفع الدعاوى بينما اختار 58 % من المستجوبين تقديم التظلم الإداري قبل الدعوى الإداري و قد عبر 15% عن توجيههم نحو استخدام علاقاتهم الشخصية لتقادي التوجه إلى القضاء.

إن استقراء نتائج البحث الميداني المشار إليها أعلاه ، مكننا من الخروج ببعض الإرتسامات حول ضعف المستوى الثقافي والمعرفي ببعض أجيال التقاضي الإداري، و قد أكدت لنا بعض الانطباعات التي كانت لنا حول صعوبة هذا المجال القانوني، الذي سبق وأن أشرت أنه حتى بعض السادة المحامين، يصعب عليهم ضبط مجالاته الشاسعة وتطورات المضطربة ، خاصة في السنوات الأخيرة التي عرفت تغيير العديد من النصوص القانونية، كالقوانين التنظيمية لكل من الجهات و العمالات والأقاليم و الجماعات ، و القانون المنظم للصفقات العمومية، و غيرها بل إننا قد فوجئنا من أجوبة بعض الفئات ،التي كنا نعتقد بأنها تتوفر على رصيد معرفي مهم في هذا المجال نظرا لاشتغالهم بمصالح المنازعات و الشؤون القانونية بالإدارات الترابية، فقد كنا نتوقع أن احتكاك هذه الفئة بالقضايا و المنازعات وممارستهم اليومية ستمكنهم من ضبط المقتضيات المنظمة لهذه المنازعات، إلا أن نتائج البحث الميداني أكدت عكس ذلك، و نظرا لاستشعار المصالح المركزية لوزارة الداخلية بهذا المشكل الكبير عمدت في السنوات الأخيرة إلى تكثيف مجهوداتها في هذا المجال من خلال تنظيم ندوات و أيام دراسية و تكوينات مهمة¹، بالإضافة إلى تعيين بعض الموظفين الجدد من أصحاب التكوين القانوني في هذا المجال، إلا أن نقطة التكوين في هذا المجال تصطدم بعنصر مهم ألا وهو كون هذه المنازعات تحتاج تكويناً مهماً في القانون العام و القانون الخاص، وهو الأمر الذي لا يتوفر في أغلب هؤلاء الموظفين، خاصة إذا علمنا أن التكوين القانوني بالجامعة المغربية في القانون العام مثلاً لا يدرس في إطاره المسطرة المدنية والجنائية بينما التكوين في القانون الخاص لا يشمل مواد تهم بعض المجالات كالصفقات العمومية والتدبير المفوض والعلوم الإدارية المعمقة، وهذا ما يخلق صعوبات كبيرة لدى هؤلاء الموظفين و نعتقد أن ذلك يؤثر بلا شك على أدائهم في تأدية مهامهم و يتطلب منهم القيام بمجهودات خاصة لتتبع و مواكبة هذه المجالات.

✓¹ - دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية خلال الفترة الممتدة من 21/01/2012 إلى 02/03/2010 حول تحيين المدارك الرئيسية لتحرير النصوص القانونية.

✓ - دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية خلال الفترة 19/02/2012 إلى 30/03/2012 حول المبادئ الكبرى في المنازعات الإدارية.

✓ - دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية يومية 20 - 21 أكتوبر 2011 حول موضوع تدبير المنازعات الإدارية.

لقد أكد الأستاذ محمد اليعقوبي في كتابه القضاء حامي المرتفق بالمغرب، إلى نقطة ضعف الثقافة القانونية، و تأثير العامل الاجتماعي و الثقافي في تطور نسب ولوج المغاربة إلى القضاء الإداري، فقد أشار إلى أنه خلال الفترة الممتدة من 1975 إلى 1977 كان الفرنسيين المستقرين بالمغرب هم الأكثر و لوجا للقضاء الإداري بنسبة 70%؛ 60 مقارنة بالمواطنين المغاربة، والذين بلغت نسبة طعونهم المقدمة أمام القضاء الإداري نسبة 30%؛ 39¹، إلا أنه وبالرغم من تطور الأرقام الحديثة بخصوص ارتفاع أرقام الدعاوى المعروضة على مختلف المحاكم الإدارية بالمغرب²، فإننا نرفض ربط هذا الارتفاع في عدد القضايا بارتفاع الوعي القانوني لدى المتقاضين و نعتقد أن تطور عدد ملفات القضايا المعروضة على القضاء الإداري يعود لأسباب تتعلق أساسا بالتداول الكبير للمعلومات في السنين الأخيرة عن طريق وسائل الاتصال الحديثة، التي بدأ من خلالها البعض بالقياس على حالات تمكن من خلالها مثلا بعض الموظفين من تسوية وضعيتهم الإدارية والمالية، و تم بعد ذلك تداول المعلومات المتعلقة بهذه التسويات القضائية مما جعل هذه الأحكام و القرارات تكون محفزا للغير في رفع دعاوى تعود وقائع البعض منها إلى سنوات التسعينات .

إن الأخطاء الجسيمة و الخروج البالغ عن المشروعية من طرف الإدارة وكثرة المجالات التي تتدخل فيها هذه الأخيرة، جعل المرتفقين والمتعاملين مع الإدارات الذين تضرروا من تصرفات و أعمال هذه الأخيرة، يتوجهون مباشرة إلى المحامين لطلب الاستشارة ولرفع الدعاوى، كما أن ارتفاع عدد المحامين المزاولين والمستشارين القانونيين بالنسبة للشركات الكبرى والمتوسطة، قد ساهم في رفع نسبة التقاضي في دعاوى نعتقد أن المعنيين بها لا يعلمون عنها شيء سوى أنهم ينتظرون ما ستحكم به المحكمة في ملفاتهم ، و يمكن تلخيص العراقيل المتعلقة بالمدعي في انتشار آفة الجهل بمقومات و اختصاصات القضاء الإداري، و انعدام الجرأة أو الشجاعة لدى المواطن المغربي في رفع دعاوى ضد الإدارة التي مازالت مرسخة في ذهن الكثيرين بمفهوم المخزن بمقوماته التقليدية القديمة، ويمكن تلخيص أهم أسبابها فيما يلي: ارتفاع نسبة الأمية، هاجس

¹ -Mohammed EL Yaagoubi : Le juge protecteur de l'administré, OP.CiT , p 108

² - أنظر الملحق المتعلق بارتفاع نسبة الإقبال على القضاء الإداري و تطور عدد الملفات المعروضة على المحاكم الإدارية

الخوف من الإدارة ، تمركز المعلومة القانونية في نطاق جغرافي محدود ولدى فئة متخصصة.

1- ارتفاع نسبة الأمية: إن التوعية بالإجراءات المتعلقة بدعوى الإدارية في المغرب، تعني أولا التوعية بدعوى الإلغاء والتعويض نفسها، حيث أن هذه الأخيرة لا زالت غير معروفة من طرف أغلب المواطنين ولاسيما العاديين منهم، بينما يشكل الذين يعرفون هذه الدعاوى نسبة قليلة ممن سمحت لهم الظروف بالتعليم ومعرفة أحكام القانون والقضاء الإداريين من رجال القانون والسياسة أو الذين يتابعون دراساتهم الجامعية، وترجع هذه الوضعية إلى انتشار الأمية بمعدلات جد مرتفعة تصل في المدن المغربية إلى حدود سنة 1999 إلى 54,1% في صفوف الرجال و 65% في صفوف النساء، بينما ترتفع بالنسبة للعالم القروي إلى 67% بالنسبة للنساء القرويات وهذا ما يؤكد ما أشار إليه الأستاذ محمد اليعقوبي بخصوص العوامل السوسيو اقتصادية في رفع الدعوى من طرف بعض الأطر وممتهمي بعض الأعمال الحرة خاصة في فترة التسعينات والثمانينات¹.

2- هاجس الخوف من الإدارة: يمثل هاجس الخوف من الإدارة، التركة التي ورثها جيل الاستقلال عن جيل ما قبله، حيث كان يعتبر القرارات الإدارية المشوبة بعدم الشرعية الصادرة في حقه قدرا منزلا لا مفر من احتمالته وتقبله، اعتبارا أن تطبيق القانون كان يقتصر على المحكومين دون الحاكمين.

ولهذا فمن مصلحة المواطن بصفة عامة، ومن أجل ترسيخ دولة الحق والقانون، أن يعرف حقوقه، وأن لا يلتزم الصمت عن قرار إداري غير مشروع، والذي أحدث له ضررا، في مركزه القانوني².

فجهاز القضاء الحالي سيظل محدودا في اجتهاداته، إذا لم يبادر أصحاب المصلحة والمتضررين برفع الدعاوى، لأن القاضي لا يمكن أن يجتهد من تلقاء نفسه،

¹-Mohammed EL Yaagoubi : Le Juge protecteur de l'administré au Maroc, OP,CiT, p 108.

²- السمعوني شريف: دور الاجتهاد القضائي في الحد من السلطة التقديرية للإدارة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الرباط أكادال، السنة الجامعية، 2001-2002، ص: 96.

والتزام الصمت عن قرار غير مشروع يكرس استمرارية انعدام المشروعية، والمستفيد الوحيد من هذا الوضع المتردي هو صاحب القرار المعيب.

3- تركز المعلومة القانونية في نطاق جغرافي محدود ولدى فئة مختصة¹: إن الجهل بالقضاء الإداري يصبح مركبا، إذا علمنا أن إشهار القواعد القانونية يمر عبر قنوات رسمية- الجريدة الرسمية- ، بعيدا عن متناول المواطن العادي الذي يظل بعيدا عن معرفة حقوقه، حيث نلمس قطيعة عميقة بين القانون والمعلومة موضوع الحق أو الحرية، ولا أدل على ذلك من تركز مختلف وسائل الإعلام القانونية بالعاصمتين الإدارية والاقتصادية.

كما أن تداول هذه المعلومات القانونية لا يتم إلا بين فئة مختصة تتمثل في المحامين وبعض الموظفين والمهتمين والباحثين الشيء الذي يؤكد عدم وعي المواطن العادي بهذه القوانين بل أنه يجد صعوبات حتى في الوصول إليها الشيء الذي يستدعي التفكير مليا في نشر ثقافة قانونية لدى أفراد المجتمع.

كانت هذه أهم النقاط المتعلقة بضعف الوعي القانوني لدى المتقاضين، فكيف هي انطباعاتهم عن دور القضاء في ظل اللاوعي القانوني المشار إليه أعلاه؟

الفقرة الثانية: انطباعات المواطنين حول دور القضاء الإداري في تكريس

مبادئ الحكامة الترابية

إن المجهودات الكبيرة التي يبذلها القضاء الإداري في مجال تكريس الحكامة الترابية، يصطدم بانطباعات ضبابية لدى المواطنين، حيث يعقد هؤلاء على القاضي الإداري آمال كبيرة لتحسين وتجويد مستوى تدبير الشأن الترابي، إلا أنهم في نفس الوقت يعبرون عن عدم رضاهم عن أداء الجهاز القضائي، ويعود سبب ذلك إلى رواج أفكار تعبر عن عدم فهم لاختصاصات القضاء الإداري، بل أنه في بعض الأحيان يخلطون بين دور القاضي الإداري والقاضي الجزري وهذا ما يخلف لديهم شعورا بعدم الرضى عن أداء القضاء في بعض مجالات المنازعات، وانطبعا بضعف مستوى تكريس بعض المبادئ في أحكامه، ففي معرض سؤالنا للمستجوبين في البحث الميداني الذي أجريناه

¹ - مساعد عبد القادر: القضاء الإداري المغربي ضمانا للحقوق والحريات، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكاد- الرباط، السنة الجامعية 98/99، ص: 526.

بهذا الخصوص عن إمكانية لعب القاضي الإداري لأدوار كبيرة في تكريس مبادئ الحَكامة المتعلقة بالتدبير الحر للجماعات، اعتبر 59% بأن للقاضي دور في ذلك بينما عبر 41% عن عدم إمكانية القاضي الإداري لعب دور في هذا المجال، إلا أنه وفي نفس الوقت اعتبر 71% من المستجوبين أن للقاضي الإداري دور في حماية المرتفقين والمتعاملين مع الإدارة الترابية في حالة خروج هذه الأخيرة عن المشروعية، ويرون بأن دور القاضي الإداري في هذا المجال يتجه نحو التقدم بينما اعتبرت 29% من الفئة المستجوبة أن دور القاضي الإداري يتجه نحو التراجع، أما بخصوص أسباب هذا التقدم أو التراجع فقد اعتبرت الفئة التي ترى بأن دور القاضي الإداري في هذا المجال يتجه نحو التقدم بأن سبب ذلك يعود إلى دسترة الحق في التقاضي بنسبة 55%، تقوية سلطات القضاء 27% واستقلالية السلطة القضائية بنسبة 20% أما الفئة التي تعتبر أن دور القضاء الإداري في هذا المجال يتجه نحو التراجع فقد عزت ذلك إلى صعوبة تنفيذ الأحكام الإدارية بنسبة 21%، تشعب المساطر وغموضها 14% تكوين القضاة 17%، عدم الثقة في الجهاز القضائي 13%، ثم عدم استقلالية القضاء ب 11%¹.

بينما اعتبرت 44% من الفئة المستجوبة بأن من شأن تقوية دور القضاء واختصاصاته في المنازعات الإدارية أن يجعل من هذا الأخير قاضيا ومديرا كما أن في ذلك خرقا لمبدأ فصل السلط، إلا أن 56% من المستجوبين كان موقفهم على نقيض الطرح الأول، كما أنه وفي معرض سؤالنا حول الأسباب التي تجعل الإدارة تمتنع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية فقد عبر 42% من المستجوبين أن السبب يكمن في الحسابات السياسية بينما رأى 66% أن شخصنة الإدارة هي السبب وراء ذلك وقد عزت 65% الأمر إلى سوء التدبير و 58% لجهل القانون و 34% لعدم توفر الإعتمادات.

إن استقراء نتائج هذا البحث بخصوص النقاط المشار إليها أعلاه يعكس بجلاء ما سبق وأن أشرنا إليه بكون دور القضاء الإداري بالنسبة للعامة يعترضه نوع من الغموض، وضعف في ضبط المعلومات، ومشوب بقلّة الوعي القانونية خاصة المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فأول ملاحظة يمكن أن نبديها هي أن نسبة 41% التي عبرت عن كونها لا ترى بأن للقاضي الإداري دور ليلعبه في تكريس مبادئ الحَكامة المتعلقة بالتدبير الحر

¹ -انظر النتائج الكاملة للبحث الميداني بالملحق.

للجماعات الترابية ، قد تراجعت عن موقفها بحيث أن 29% فقط من المستجوبين ترى بأن مواقف القضاء تتجه نحو التراجع بخصوص المنازعات المتعلقة بتدبير الشأن الترابي، وهذا ما يعطي الانطباع حول تلك الضبابية في المواقف والأفكار لدى المستجوبين وما يزيد من تأكيد هذا المعطى هو اختيار البعض لأكثر من جواب عن سؤال واحد كما هو موضح في النسب المتعلقة بأسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام. أما بخصوص تصورات المستجوبين حول المجالات المتعلقة بهذه المنازعات والمبادئ المطلوب توفرها في الأحكام، فإن أغلب الإجابات انصبت حول كون المجال الإداري هو المجال الذي يجب أن يستأثر باهتمام القاضي الإداري بنسبة 91% ، بينما كانت نسب المجال السياسي 27%، والاقتصادي 20% ، وهذا ما يؤكد نمطية الاختصاص في ذهن المواطن حيث أنه لا يتصور بأن للقاضي الإداري تأثير على المجالين السياسي والاقتصادي بل وحتى الاجتماعي والبيئي الذي يكون ناتجا لتأثيره في المجالات المذكورة.

أما بالنسبة لدرجة حماية القاضي الإداري لبعض المجالات المتعلقة بتدبير الشأن الترابي فقد جاءت نتائجها على الشكل التي كما هو في الجدول أسفله.

المجال	جيد	متوسط	ضعيف
العقود الإدارية	59%	40%	1%
الشرطة الإدارية	49%	47%	4%
الانتخابات	50%	38%	12%
الحريات العامة	32%	51%	17%
الضرائب والرسوم	48%	42%	10%
الوضعية الفردية للموظفين	51%	34%	15%

إن تحليل المعطيات السطاتستكية المتعلقة بهذه النقطة، تشير إلى أن أكبر مجال حضي بثقة المواطنين، واعتبروا درجة حماية القضاء له عالية، هو مجال العقود والصفقات ، بينما مجال الحريات العامة كان هو صاحب اكبر نسبة عبر المستجوبون فيه عن كون تدخل القضاء الإداري بشأنها كان ضعيفا، والملاحظ في هذا الإطار أن

المستجوبين قد أكدوا على أن ثقتهم تزداد في قدرات القضاء على إنصافهم كلما كانت علاقتهم بالإدارية مبنية على أساس تعاقدية مضبوط بالتزامات وحقوق كما هو الحال في العقود ومنازعات الوضعية الفردية للموظفين، وذلك عكس المجالات الأخرى التي تعتمد على تصرفات وإن كان يحددها القانون فهي مرتبطة بالفعل ورد الفعل الصادر عن الإدارة الترابية.

وبخصوص نسبة اعتماد بعض المبادئ و القيم فيما يصدر عن القضاء الإداري من أحكام وقرارات فقد جاءت النتائج على الشكل التالي:

ضعيف	متوسط	جيد	
40%	38%	22%	ربط المسؤولية بالمحاسبة
15%	51%	34%	سيادة القانون
18%	62%	20%	النزاهة
22%	55%	23%	الشفافية
17%	63%	20%	قيم الديمقراطية
19%	58%	23%	التشاركية

انطلاقا من النتائج المشار إليها في الجدول أعلاه، يلاحظ أن هناك تذبذبا كبيرا لدى المستجوبين حول درجة حضور مبادئ وقيم تهم كلا من ربط المسؤولية بالمحاسبة، سيادة القانون، النزاهة، الشفافية، قيم الديمقراطية، التشاركية، في الأحكام والقرارات القضائية حيث أن التقييم العام كان بين الضعيف والمتوسط، وأكثر ما استوقفني هو نسبة 40% التي ترى بأن تدخل القضاء الإداري ضعيفة في مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة حيث ربط أغلب المستجوبين هذه النقطة بإشكالية عدم تنفيذ الأحكام.

إن ما يمكن تأكيده بعد استقراء هذه النتائج هو وجود هوة كبيرة بين واقع ما ينتجه القضاء من أحكام وقرارات جريئة، وبين تصورات مبنية على أحكام ومعلومات مغلوطة تنمهي في تمظهراتها لدى المستجوب أساسا بدور القاضي الجزري، ويعود سبب ذلك حسب اعتقادي لوجود صعوبة كبيرة في الحصول على الأحكام والقرارات التي يبقى التداول بشأنها حكرًا على العاملين في مجال المنازعات والنقاضي وبعض الدارسين والباحثين، ورغم ظهور بعض المواقع الإلكترونية التي تسعى لنشر بعض

الأحكام والقرارات كموقع وزارة العدل وغيره، إلا أنها تبقى غير كافية في نشر الوعي القانوني لدى المواطنين وهذا ما يشكل عائقا كبيرا في تغيير صورة نمطية لأجهزة التقاضي عامة بالمملكة المغربية.

المطلب الثاني: مدخل في تحسين أدوار القضاء الإداري المغربي

لا يمكن الحديث عن الوصول إلى هدف تحسين دور القضاء الإداري المغربي في بناء دولة الحق والقانون، وتكريس مبادئ الحكامة في تدبير الشأن الترابي والوطني، إلا من خلال السعي إلى تجاوز العديد من الصعوبات التي تواجه هذا الأخير، في تدبير الملفات المعروضة عليه وتعتبر العراقيل القانونية (الفرع الأول) والعراقيل البشرية (الفرع الثاني) من أهم الصعوبات التي من شأن تحسينها وتجويدها أن يصل جهاز القضاء الإداري إلى درجات عالية من الفعالية.

الفرع الأول: العراقيل القانونية

تتمثل أول هذه الصعوبات في اعتماد قانون المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية، فتطبيق هذه المقتضيات المسطرية يطرح صعوبات بالنسبة للقاضي الإداري وللمتقاضي، ولقد أكد الدكتور عدنان الخطيب على أن غالبية فقهاء القانون العام ترى بأن الرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية لا يتماشى وطبيعة القضاء الإداري، إلا عندما يستحيل على القاضي الإداري إبداع قاعدة أكثر ملائمة مع روابط القانون العام من تلك القواعد¹.

فالقانون الإداري غير مقنن في جميع جوانبه، كما أن القضاء الإداري هو قضاء منشئ، إذ أن جل المبادئ الأساسية في الميدان الإداري هي من وضع القضاء، على خلاف القاضي العادي الذي يعتبر كاشفا ومطبعا لنصوص جاهزة، لذلك فإن إيجاد قانون ملائم خاصة في ميدان الإجراءات والمساطر الإدارية التي تتخللها أحيانا ممارسات مسطرية ذات آثار سلبية على مجريات النزاع أمر ضروري مع العلم أنه رغم المؤيدات المعتمدة لتبرير أحداث المحاكم الإدارية، فإن مركز الإدارة لم يتغير، حيث كان من الأفيد أن يأخذ هذا القانون بعين الاعتبار بصفة خاصة طبيعة الإدارة والعمل الإداري، ذلك أن قانون المسطرة المدنية المحال عليه لا يأخذ بما فيه الكفاية المعوقات الإدارية في ميدان التقاضي بعين الاعتبار، فتتوعد المرافق الإدارية وتوزيعها على جميع

¹ - د. عدنان الخطيب: الإجراءات الإدارية، دراسة نظرية وعملية مقارنة، مطبعة النهضة، مصر طبعة 1968 ص: 14.

التراب الوطني وضرورة التنسيق بين هذه المرافق وطبيعة التسلسل الإداري وإعداد جواب بإسم الإدارة المعنية في النزاع يتطلب وقتا مناسباً نظراً لتعدد مرافق الدولة.

كما أنه قد أصبح من الضروري التفكير في توحيد المساطر لمقاضاة الإدارات عموماً، حيث أن بعض القواعد الخاصة ببعض الإدارات دون غيرها يخلق صعوبات في تحديد الجهة المعنية والآجال المطلوبة، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للدعوى المرفوعة ضد الإدارة الترابية المنتخبة التي تتوفر على شكل وآجال خاصة في رفع الدعوى تختلف تماماً عن الآجال والشكل المطلوب لمقاضاة الإدارة الترابية المعنية، وهذا ما يزيد من التأكيد على ضرورة إصدار مسطرة إدارية للتقاضي ومجلس للدولة حتى يكتمل بناء هرم الجسم القضائي الإداري بالمغرب.

كما أنني أعتقد بأن التعديلات القانونية القادمة يجب عليها أن تأخذ بعين الاعتبار بعض الأمور والإشارة إليها صراحة في النصوص القانونية المرتقبة من خلال:

- اعتبار الرئيس الأعلى للإدارة هو المسؤول عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة التي يسهر عليها، وذلك تقادياً لأي إشكال فيما يخص تبليغ الأحكام قبل تنفيذها من جهة، وتحديد المسؤولية من جهة أخرى.

- تحديد الحالات التي يمكن فيها الحجز على الأموال العمومية.

- تحديد الحالات التي يمكن فيها الحكم بالغرامة التهديدية.

مع الإشارة إلى الحالة التي يحكم فيها على الرئيس الأعلى للإدارة أو مدير المؤسسة العمومية أو رئيس الجماعة المحلية، أي على الممثل القانوني، والحالات التي يتحملها الشخص المعنوي.

- تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بشكل صريح ومباشر ولا يفوتنا هنا التثمين على موقف بعض المحاكم الإدارية مؤخراً والتي بدأت تتجه للحجز على مرتب رئيس الإدارة الذي يرفض تنفيذ الأحكام.

- إصدار لائحة سنوية من طرف الحكومة تبين فيها الأشخاص الممتنعين عن التنفيذ تتضمن أسمائهم العائلية والشخصية وصفاتهم والمؤسسة التي يشرفون عليها.

- إصدار مناشير ودوريات حول ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد

الإدارة.

- إحداث جائزة "الإدارة المواطنة" للإدارة التي لم يثبت أنها امتنعت عن التنفيذ حكم قضائي أو التي نفذت النسبة الأعلى مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك الإدارات التي تحترم القانون أصلاً.

- حصر القيام بإجراءات التنفيذ الإداري على أشخاص لهم مستوى تكوين عالي، وتخصص إداري يمكنهم من القيام بالمهام المنوطة بهم.

كما أنه لا يكفي أن توفر للمواطن المحاكم والقضاة، بل ينبغي أن نؤمن له طرق الوصول إليها لأجل المطالبة بحقوقه، حتى يمتلك الفرد إحساساً على أن أسهل دعوى يمكن أن يمارسها في حياته هي مقاضاة الإدارة، فهذا الخصم يمكن مقاضاته بدون تعقيد المسطرة وبدون تكلفة، ولا رسوم، ولا شكليات ولا محام، فتعقيد الشكليات ينطوي على خطرين اثنين: هما صعوبة مسلك المراقبة، وبطء فحص القضايا والبت فيها¹.

كما أنه من الصعوبات القانونية المرحلية هو أن التوزيع الجغرافي لهذه المحاكم، يجب أن يكون مسايراً لمبدأ تقريب القضاء من المتقاضين، بحيث أن خلق المحاكم الإدارية على مستوى الجهات السبع القديمة، يجعل عددها ضئيلاً بالمقارنة مع المحاكم العادية. حيث أصبح من الضروري التفكير في إحداث محاكم إدارية ابتدائية واستئنافية بعدد 12 جهة للمملكة بشكل يوازي ما جاء في القانون المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة²، مع إحداث مجلس للدولة كهيئة عليا للتقاضي، كما يجب أن تتعدى هذه المحاكم البت في القضايا إلى تقديم الاستشارات والقيام بالصلح وهي مهام التزم بشأنها القانون 90-41 الصمت التام بخلاف ما نجده في تشريعات أخرى من بينها التشريع الفرنسي وما من شك أن هذه المهام تهدف إلى تفادي تحول نزاع إداري إلى نزاع قضائي بماله وعليه من مزايا ومؤاخذات.

الفرع الثاني: العراقيل البشرية

إن المحاكم الإدارية يمكنها أن تفقد جوهرها في غياب قضاة أكفاء لهم ثقافة نظرية في علم القانون الإداري، ويتوفرون على خبرة ودراية بالمشاكل التي تعرض عليهم، حيث يفترض فيهم أن يكونوا على صلة دائمة بالدراسات الفقهية التي تتناول

¹- د. عبد الله حداد: مرجع سابق، ص: 287.

²- المرسوم 2.15.716 الصادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق ل (13 سبتمبر 2015) بتغيير الظهير الشريف 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخر 1379 (2 سبتمبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة منشور بالجريدة الرسمية عدد 6399 14 ذو الحجة 1436 الموافق ل (28 سبتمبر 2015).

بعض أحكامهم، فإذا كان القاضي يصدر القرار كإنسان وكموظف اجتماعي فإن الفقيه أو الباحث يتناول هذا الحكم ويحاول أن يكشف المبدأ القانوني الذي يتضمنه ويرتبه في نطاق المعارف والمبادئ الإنسانية، فيتملك القاضي شعورا بأن من ورائه الفقيه الذي يحاول أن يعطي المزيد من الشروح لتوضيح الأساس القانوني لقراره.

كما تجدر الإشارة إلى أن المحاكم الإدارية قد أكد بشأنها جلالة الملك في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الجديدة للمجلس الأعلى أنها، "أخذت تعطي ثمارها في مجال ترسيخ سيادة القانون سواء في علاقات الإدارة بالمواطن أو ميدان الأعمال، فقد تحققت بالفعل على المستوى التشريعي إصلاحات هامة في انتظار أخرى هي في طريق الانجاز من شأنها استكمال بناء صرح العدالة وتعزيز قدرات المحاكم للتغلب على البطء باعتماد القضاء الفردي، فضلا عن إعادة تأهيل المهن القضائية، وتحسين تكوين القضاة وكافة الأعوان وكذا ظروف عملهم في العديد من المحاكم"¹.

وتبعا لذلك فإن القاضي الإداري يحتاج بالإضافة إلى التكوين القانوني إلى تكوين تقني وفني يقربه من كيفية اتخاذ القرار في الإدارة، وهذا الدور لا يمكن أن تقوم به الجهات القضائية مستقلة.

ومعلوم أن استقلال القاضي عند ممارسته لمهامه يجد جذوره في المبدأ الدستوري الذي ينص على استقلالية القضاء عن السلطة التشريعية والتنفيذية.

وتبعا لذلك فإن عدم وجود قاض إداري مستقل ومتخصص في المادة الإدارية قد يحد من فعالية أحكام القضاء الإداري لذلك فالمؤسسات المكلفة بتكوين القضاة مدعوة إلى إدخال تعديلات على أنظمة الدراسات من أجل تعزيز دراسة القانون الإداري والقضاء الإداري كما هو الشأن في بعض الدول (فرنسا ومصر) التي تعرف فيها ازدواجية القضاء تطورا كبيرا.

كما يبقى الحديث عن الوضعية المادية والاجتماعية للقضاة هو أساس استقلال القضاء، فهل يتمتع القضاة باستقرار أحوالهم الاجتماعية؟ وهل تجعلهم المرتبات التي يتسلمونها قادرين على مواجهة كافة متطلبات الحياة الضرورية دون حرج باعتبار أن هذه المرتبات تشكل ضمانا أساسية لنزاهة القاضي وصموده أمام شتى المغريات، خاصة أن القاضي الإداري يفصل في قضايا وملفات مالية كبيرة، وفي ملفات وقضايا

¹ - خطاب جلالة الملك محمد السادس، بمناسبة افتتاح الدورة الجديدة للمجلس الأعلى بتاريخ، 1 مارس 2002.

حريات الناس بمختلف العقوبات¹، و إن كانت السنوات الأخيرة قد عرفت تحسنا نسبيا في مرتبات و سلايم أجور القضاة إلا أنني أعتقد بأن ذلك يحتاج للمزيد من العناية و الاهتمام، لإحاطة الجسم القضائي بضمانات الراحة الاجتماعية و المادية ليبلغ درجة السمو و العفة التي تجعله من الناحية النفسية يمارس مهامه بأريحية أكبر.

وفي هذا السياق أكد الملك على ضرورة تعزيز الضمانات التي يكلفها الدستور للقضاة، معتمدا المساواة والتجرد في تدبير وضعيتهم المهنية، بناء على المعايير الموضوعية المضمنة في نظامه الداخلي، والحرص على مكافأة خصال النزاهة والاستقامة والاستحقاق ونكران الذات والجدية والاجتهاد والاستقامة.

كما انه من الصعوبات البشرية معاناة المحاكم الإدارية من ضعف الإمكانيات، وقلة الأطر و ضعف التكوين، ذلك أن القاضي الإداري ليس كغيره من القضاة، حيث يفترض فيه أن يكون ملما بمشاكل الإدارة، وهي في غالب الأحيان مشاكل ذات طابع قانوني و فني في أن واحد، فلا بد أن تكون له ثقافة نظرية و خبرة و دراية بالمشاكل التي تعرض عليه، وأن يكون على صلة دائمة بالدراسات الفقهية التي تقيم عمله، هذا بالإضافة إلى ضرورة توفر القاضي على درجة كبيرة من الإحساس الفطري بالعدالة قصد التمييز بين الحق والباطل.

وفي هذا الإطار أكد جلالة الملك في الخطاب الافتتاحي للدورة الجديدة للمجلس الأعلى سنة 2002 على حرص الدولة على إعادة الاعتبار للقضاء وتأهيله وتطهيره من كل الشوائب والنقائص، حيث أكد جلالته أيضا " أنه تحقق بالفعل تقدم لا جدال فيه حيث تم إيقاف مسلسل التدهور والمضي قدما في عملية إعادة البناء وعصرنة العدالة، مما مكن من تعزيز الاستقلال الفعلي للقضاء وتقوية سلطته في تجسيد المساواة أمام القانون².

والى جانب القضاة هناك أطراف أخرى، تبدو فاعلة في إنجاح مسلسل الإصلاح ويتعلق الأمر بالمحامين ، حيث أن العارفين لحقوقهم والحريصين عليها لا يشكلون إلا فئة قليلة ويبقى لذلك الدور الأساسي على عاتق هيئات الدفاع، وفي هذا الإطار لابد من إشارة أنه من خلال استقراء الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية يلاحظ أن

¹ - عبد السلام رايس: دور المحاكم الإدارية في الإصلاح الإداري، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة جامعة محمد الخامس أكدال الرباط السنة الجامعية 2001-2002، ص: 160.

² - خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الجديدة للمجلس الأعلى، بتاريخ 1 مارس 2002.

بعض المحامين يغفلون بعض الشكليات البسيطة¹، مما يؤدي إلى ضياع الحقوق وتقويت الفرصة على أصحابها، بسبب تقديم الطلب خارج الأجل أو خلو المذكرة من الأسماء أو عدم وضوحها، أو عدم إرفاقها بنسخة من القرار الطعون فيه، أو توجيه الدعوى ضد غير من يجب قانوناً، أو إغفال إحدى الإجراءات، ومثل هذه العيوب ما كانت تكون من شخص مهمته الدفاع عن حقوق وحريات الناس، حيث نعتقد بأن ما يعيش على إيقاعه المحامي من ضغط الملفات و كثرتها، و اشتغاله بطريقة نمطية لا تعتمد البحث و التمحيص خاصة بعد صدور القوانين الجديدة، يجعله عرضة لارتكاب العديد من الأخطاء و الهفوات بسبب عدم مواكبة المستجدات القانونية التي تطرأ بين الفينة و الأخرى، و يعود سبب ذلك حسب رأيينا لاشتغال المحامي بشكل منفرد و عدم اعتماده على مكاتب الاستشارة القانونية المتخصصة في المستجدات أو على فريق عمل حقيقي بمكتبه يسهر على تتبع المستجدات القانونية وآخر توجهات العمل القضائي.

¹ - عبد السلام رايس: دور المحاكم الإدارية في الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص: 161.

خاتمة القسم الثاني

إن استعمال القاضي الإداري للآليات المتعلقة بالدعوى الإدارية التي أشرت إليها في القسم الأول من هذا البحث، يتم في إطار مجالات متعددة، من بينها المجال السياسي و الإداري و الاقتصادي، والتي أعتقد أن من شأن تدخل القاضي الإداري لفض المنازعات المندرجة في إطارها، أن يكرس لمبادئ عالمية تتعلق بالحكمة، كالشفافية والمساواة والنزاهة و الاستمرارية و المحاسبة و الديمقراطية و المشروعية و الفعالية و التشارك، وذلك بشكل يتماشى مع تنزيل المقتضى الجديد المتعلق بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، الذي يعتبر من أهم مستجدات القوانين التنظيمية للجهات و الجماعات الترابية الأخرى.

وقد تم رصد دور القاضي الإداري في ترسيخ مبادئ حكمة تدبير الشأن الترابي، عن طريق تحليل و دراسة ما يصدر عن هذا الأخير ، من أحكام و قرارات تهم المجالات المذكورة أعلاه، حيث يسهر القاضي الإداري على سلامة و نزاهة عمليات اختيار الفاعلين السياسيين الترابيين، بالبحث في منازعات انتخاب أعضاء الجماعات الترابية و تكوين و تركيب مؤسسات التدبير الترابي (مكاتب و مجالس الجماعات الترابية)، كما يتدخل القاضي الإداري لضمان مساواة المواطنين في تنظيم الاستفادة من بعض الحقوق العامة و السياسية كتأسيس الأحزاب و الجمعيات و الترحال وغيرها، بالإضافة لضبط أسس التدبير الإداري من خلال إلزام كل الأطراف باحترام المشروعية، ويتجسد هذا الدور أساسا في تنظيم علاقة جهاز السلطة بالأجهزة المنتخبة، و ذلك بمواكبة مستجد تحول دور أجهزة السلطة من ممارسة الوصاية إلى المراقبة و الإحالة على القضاء الإداري في الحالات المحددة بالنصوص القانونية، ويعتبر مجال الشرطة الإدارية من أهم المجالات التي طالها تدخل القاضي الإداري لفرض هذه المبادئ المذكورة من خلال البحث في منازعات التعمير، و الترخيص و المنع لمزاولة بعض المهن و الأنشطة، أما الجانب الاقتصادي في هذا التدخل فيتجسد في ضمان القاضي الإداري للحقوق المتبادلة لأطراف العقود المبرمة مع الجماعات الترابية بالإضافة لضمان عدالة السياسة الجبائية فرضا و تحصيلًا، فيما يخص الجبايات المحلية.

إن ما يمكن الخروج به من نتائج في هذا الإطار هو أن القاضي الإداري يهدف لإحاطة المنازعات المتعلقة بتدبير الشأن الترابي ، بأمن قانوني و قضائي

لتحسين و تجويد أداء الإدارة الترابية ، و توسيع مجال المفهوم الجديد للسلطة، بشكل يتمشى و تطلعات صاحب الجلالة الملك محمد السادس في إقرار الخيار الديمقراطي لدولة الحق و القانون، القائمة على جماعات ترابية قوية وقادرة على حمل مشعل التنمية في إطار النقائنية التوجهات المحلية بالوطنية.

إن التقييم العام لدور القضاء الإداري وتأثيره على تدبير الشأن الترابي يؤكد حصول تطور كبير على المستوى الكمي و النوعي للدعوى المعروضة عليه، كما أن ما وقفت عليه من مؤشرات ، تؤكد ضعف الوعي القانوني لدى المتقاضين، و الذي لايمكن إلا أن يكون بآثار سلبية على مجريات الدعوى، و لا يفوتنا أن نشير إلى خصوصية المرحلة الحالية التي تعرف تنزيل مقتضيات الدستور الجديد للمملكة لسنة 2011، و صدور قوانين تنظيمية جديدة تهم الجهات و الجماعات الترابية الأخرى لسنة 2015، و التي تتضمن مجموعة من المعطيات الجديدة التي ستدخل بمقتضاها هذه الجماعات الترابية في تجربة جديدة قوامها التدبير الحر و المستقل لجميع شؤونها، توازيه مراقبة و مواكبة إدارية قبلية لجهاز السلطة و رقابة قضائية بعدية ومصاحبة هدفها التقويم و التصويب و التجويد و إحقاق الحقوق وفق المبادئ المشار إليها أعلاه، أملين في نفس الوقت أن يتطور التصور الحالي لدور القاضي الإداري في هذا المجال، و الخروج به من الإطار الضيق المنحصر في البت في المنازعات، و إقبال الملفات المعروضة عليه بشكل منفصل و مستقل عن توجهات العمل الإداري المستقبلي ، لأننا نعتقد بأن وصول القاضي الإداري لأسمى درجات التأثير في تدبير الشأن الترابي، سيتم تحقيقه عندما تصبح الإدارة الترابية متوفرة على بنك معلومات قضائية نهائية، تستغل كدليل مرجعي لفض النزاعات بشكل قبلي، و تحقق لهذه الأجهزة أمانة قانونية و قضائية مزدوجة، يتمثل في شرح وتوضيح النصوص القانونية التي قد يثير تنفيذها أو العمل بمقتضياتها صعوبات معينة، يوازيه دور آخر يتمثل في فصل القضاء الإداري في النزاعات من خلال توضيح المواقف السليمة و التطبيقات المشروعة لهذه النصوص.

خاتمة عامة

وأنا أنهى هذا البحث المتواضع، أجد نفسي مضطرا للعودة إلى ما كنت قد بدأت به من فرضيات أسست عليها توجهات تحليل هذه الأطروحة، حيث أن كل ما سبقت الإشارة إليه من معطيات، ستتجه إما إلى دحض أو تأكيد ما افترضته سابقا، وعليه فالخلاصات العامة التي خرجت بها تؤكد صحة الفرضية الأولى، حيث تأكد لي بأن القاضي الإداري يتوفر فعلا على ترسانة قانونية جد مهمة، و اختصاصات واسعة و متعددة جعلته قادرا على ضبط العمل الإداري على المستوى الترابي نحو المشروعية، و تكريس مبادئ عالمية تهدف إلى تجويد و تحسين الخدمات الإدارية، كما أنني لا أنكر وجود بعض التوجهات التي لم تكن في مستوى تطلعاتي، أذكر منها على سبيل المثال لا الحصر عدم مسايرة محكمة النقض لتوجهات المحاكم الإدارية في إثارة المسؤولية الشخصية للموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية من خلال الحجز على راتبه، و هو توجه كان من الممكن أن أتفهمه في إطار تنفيذ أحكام و قرارات تهم دعاوى التعويض بمستحقات مالية، يواجه المسؤول عن التنفيذ في إطارها إكراهات مادية و عملية تهم ميزانية المؤسسة قد تمنعه من التنفيذ الفوري، أما دعاوى الإلغاء فإنني أفضل أن يتم إثارة مسؤولية الممتنعين عن التنفيذ ، خاصة و أن تنفيذ هذه الأحكام و القرارات القضائية لا يتطلب أكثر من اتخاذ قرارات إدارية جديدة تسير ما جاءت به الأحكام و القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، و هنا أعتقد بأن سبب الامتناع يكون شخصا وقائما على أهواء ومزاجية يفترض عدم إدخالها في تدبير الشأن الترابي، الذي يحتاج إلى التجرد من أي حسابات شخصية ضيقة لا تخدم الإدارة بقدر ما تضرها.

إن الارتفاع الملحوظ في عدد القضايا المعروضة على القضاء يعتبر مؤشرا قويا على ثقة المتقاضين في هذا الجهاز، و في قدرته على فرض احترام المشروعية و ضبط العمل الإداري حسب كل حالة تعرض عليه في توجه يخدم العدالة و حقوق ومصالح المرتفقين و المتعاملين مع الإدارة الترابية الذين قد يتضررون من أعمال هذه الأخيرة، إلا أن هذا المؤشر يمكن قراءته في توجه معاكس يدحض الفرضية الثانية لهذا

الموضوع، فكثر الدعاوى من نفس الإدارات و بنفس الظروف و الحثيات، جعلني أحس بوجود نوع من القطيعة بين ما ينتج على مستوى المحاكم الإدارية و توجهات التدبير الإداري اليومي، فلم يعد منطقيا أن يصدر ضد الإدارات أحكام و قرارات تهم ممارسات إدارية معينة، حيث يقوم القضاء بشرح و توضيح النصوص و المواقف التي تهم تدبير مجال ما ، و تتجاهل هذه الإدارات هذه الأحكام لتستمر في نفس التوجه الذي كما سبق و قلت بأنه يعطي الانطباع بوجود قطيعة تامة مع هذه القرارات و الأحكام، و هو معطى يؤكد تهميش دور مصالح المنازعات و الشؤون القانونية في تدبير الشؤون الإدارية بينما يفترض أن تؤمن هذه الأخيرة الأمن القانوني بضبط القوانين لتقديم الاستشارة القانونية اللازمة، والأمن القضائي بالحرص على توجيه التدبير الإداري نحو مسايرة مواقف المحاكم الإدارية لتلافي الوقوع في المنازعات.

كما أبدي في هذا الإطار ملاحظة تتعلق باختصاص القضاء الاستعجالي المنصوص عليه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث أن الشكل الذي حددت في إطاره ممارسة اختصاص القضاء الاستعجالي جاء في نظري معيبا و يضرب في بعض الأسس و المقومات المتعلقة بالمحاكمة العادلة ، وذلك يبدو جليا من خلال إعطاء قاضي المستعجلات البث في نزاعات تهم جوهر موضوع النزاع (عزل الرئيس أو أحد الأعضاء مثلا) و هو ما يتناقض مع واحدة من الشروط الثلاثة لممارسة القضاء الاستعجالي(شرط الجدية و الاستعجال و عدم المساس بجوهر النزاع)، فالوضع قبل صدور هذه القوانين كان يقتضي في المنازعات المتعلقة بالعزل التوجه لقضاء الموضوع لطلب إلغاء قرار العزل، توازيه دعوى استعجالية لوقف تنفيذ قرار العزل دون المساس بجوهر النزاع المتعلق بدعوى مشروعية قرار العزل من عدمه، كما أن إحالة بعض الحالات على قاضي المستعجلات للبث فيه في ظرف 48 ساعة و دون استدعاء الأطراف و بشكل نهائي فيه ضرب لمبدأ التواجية و المحاجة.

و تجدر الإشارة كذلك إلى الصعوبات الكبيرة التي تواجه كلا من رجال القانون المشتغلين بهذا المجال، وكذلك الموظفين و الباحثين بخصوص الجماعات الترابية، و تكمن هذه الصعوبة أساسا في التطرق لميادين تعج بالمعلومات و المستجدات المتواترة،

و كثرة المتدخلين و المؤسسات و اختلاف المساطر، و هو ما يجعل ضبط جميع المنازعات المتعلقة بها تبدو في غاية الصعوبة، بل أعتقد بأن هذا المجال يعتبر تخصصا مستقلا في حد ذاته.

وفي ختام هذا البحث المتواضع أود أن أقدم بمجموعة من الآراء والاقتراحات وهي محددة في النقاط التالية :

* تجسيد الإرادة الملكية في إحداث المزيد من المحاكم الإدارية، لتغطي جميع جهات المملكة ابتدائيا و استئنافيا، خاصة بعد التقسيم الترابي الجديد للمملكة المغربية لسنة 2015 ، والذي قسم المغرب إلى 12 جهة، لذلك نعتقد بأن الوقت قد حان لإحداث محكمة إدارية ابتدائية و إستئنافية على مستوى كل جهة، لتقريب مرفق القضاء من المتقاضين وتحقيق العدالة في التغطية القضائية ، بالإضافة إلى ضرورة إنشاء مجلس للدولة، كأخر مرحلة من مراحل التقاضي الإداري، ليلعب دوره كمحكمة قانون، لكنه و مع كامل الأسف، وبعد الإطلاع على التوصيات التي خلص إليها الحوار الوطني للإصلاح الشمولي لمنظومة العدالة، و خاصة التوصية رقم 98، نلمس بأن هناك توجهات سلبية تسير عكس تطلعات الباحثين و المهتمين و الممارسين في مجال القضاء الإداري، بخصوص توسيع تجربة محاكم الإدارية بالمغرب ، حيث تم الاكتفاء بمحكمتي الاستئناف الإداريتين بكل من الرباط و مراكش، مع السعي تدريجيا إلى إحداث أقسام إدارية متخصصة بالمحاكم الابتدائية و غرف إدارية متخصصة بمحاكم الاستئناف، بالإضافة لعدم التطرق نهائيا إلى نقطة إحداث مجلس للدولة، و هو معطى يعاكس التوجهات الملكية التي أشار إليها جلالة الملك في خطبه حول تطور القضاء الإداري في أفق إحداث مجلس للدولة كما ذكرناه سابقا، و نعتقد بأن هذه التوجهات هي في حقيقة الأمر تراجع عن مكتسبات كبيرة، و تسير نحو إلغاء تجربة المحاكم الإدارية المختصة بالمغرب و تحويلها لمجرد أقسام و غرف بالمحاكم العادية، وإنهاء لفكرة إحداث مجلس للدولة.

* تعيين قاض للتنفيذ يسهر على متابعة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في حق الإدارة، مع تمكينه من آليات حقيقية لفرض احترام ما يصدر عن المحاكم الإدارية من أحكام وقرارات صادرة ضد الإدارة.

* التأكيد على ضرورة احترام توصيات مؤسسة الوسيط من طرف الإدارة، فقد لاحظت في هذا الإطار بأن ما يصدر عن هذه المؤسسة من توصيات يتم التعامل معها باستخفاف و لا مبالاة و تمنع، الشيء الذي أعطى انطبعا لدى بعض الأطراف التي طلبت من هذه المؤسسة الدستورية المهمة التدخل في قضايا عديدة، بأنها ضعيفة وبدون تأثير وغير قادرة على إلزام الإدارة بما تصدره من توصيات، و هذا ما انتبه له القضاء الإداري الذي اعتبر المؤسسة مخرجا مهما للتخفيف من ضغط الملفات أمامه.

لذلك ظهرت بعض التوجهات القضائية الحديثة بدأت تضي على توصيات مؤسسة الوسيط الصبغة الإلزامية و قضت بترتيب مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذها ، و نعتقد بأن سبب عدم احترام رؤساء الجماعات الترابية لتوصيات مؤسسة الوسيط، يعود لعدم استيعابهم للمكانة الدستورية المتميزة لهذه المؤسسة.

* تبسيط المساطر والإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري وتوحيدها وإعلام جميع الأفراد بها خاصة أصحاب المستويات الدراسية البسيطة.

* نشر أحكام وقرارات القضاء الإداري بجميع درجاته، بشكل يساعد على تداول المعلومة ومناقشتها، خاصة على مستوى محكمة النقض التي لا تمكن الباحثين مثلا إلا من عدد محدود من قراراتها .

* إعادة النظر في تكوين القضاة الإداريين، و ذلك باحتكاكهم العملي بأعمال الإدارة وقراراتها و منازعات الأفراد المتعلقة بها، لذلك نعتقد بأن الوقت قد حان لفتح المجال لتكوين قضاة متخصصين في المادة الإدارية، نظرا لتشعبها وكثرة فروعها و هذا ما يزكي الطرح المتمسك بضرورة تكوين قضاة في متخصصين في مجالات محددة كتكوين قضاة متخصصين في المادة الضريبية أو العقود وغيرها من مجالات اختصاصات القضاء الإداري، كما أنني أنادي بفتح المجال لبعض الموظفين الذين

راكموا تجارب مهمة في مجال تدبير ملفات الإدارات العمومية، لولوج سلك القضاء للاستفادة من التجربة العملية لهؤلاء .

* دعم الوسائل الحبية لفض المنازعات، عن طريق مساهمة المؤسسات القضائية فيها بتقديم الاستشارة والمشاركة في الاجتماعات المخصصة لفض النزاعات، فحضور قاض متخصص في المجال الإداري مثلاً في هذه الاجتماعات، يعطي الأطراف المتنازعة نوعاً من الاطمئنان، وفكرة أولية عن مصير القضية أمام مؤسسة القضاء الإداري، لذلك نعتبر هذا الحضور بمثابة محفز نفسي و معنوي نحو قبول الحلول الحبية، لتفادي طول المساطر وتراكم قيمة التعويضات المالية و الإعفاء من مصاريف الدعاوى.

* ضرورة العمل على تجميع و تقنين ما يصدره القاضي الإداري من أحكام وقرارات لاستغلاله في التأثير على تدبير الشأن الإداري عامة ، حيث نلاحظ أن هناك قطيعة بين السوابق و الاجتهادات القضائية، وأساليب التدبير الحالي و المستقبلي حيث لم يعد من المقبول أن تستمر الإدارة الترابية في نفس التوجهات رغم صدور العديد من الأحكام و القرارات التي كانت و مازالت تؤكد عدم سلامة الإجراءات و الأسلوب المتبع في التدبير و نمثل لذلك ب (الجمعيات تخضع لتصريح وليس ترخيص، التعمير مساطر تحترم في نزاع الملكية، المساطر التأديبية ضد الموظف تخضع لتراتبية معينة)، * دعم التوجهات القضائية التي تثير المسؤولية الشخصية للمسؤول الممتنع عن

تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية، لأسباب شخصية بعيدة عن منطق التدبير الإداري، وأجندني عند الحديث عن المنطق في التدبير الإداري بخصوص تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية، مضطراً للحديث عن النقاش الحاد الذي أثير بخصوص المادة 8 مكرر من مشروع قانون المالية لسنة 2017، و بعدها المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020، حيث اعتبر البعض هذه المادة التافها على القانون و دعوة صريحة للجماعات الترابية لعدم تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية الصادرة ضدها، وهو تحامل غير مبرر وغير مفهوم، نظراً لوضوح نص المادة المذكورة التي تدعو الجماعات الترابية بشكل واضح وصريح، لتنفيذ القرارات القضائية النهائية بل ألزمت الأمرين بالصرف بأجل 90

يوما لأداء المبالغ المحكوم بها في حدود الاعتماد المتوفر أو التوجه مباشرة بعد انصرام الأجل المذكور أعلاه للتنفيذ عن طريق المحاسب العمومي، و في حالة عدم توفر الاعتمادات لتغطية كل المبلغ، تمت مطالبة الأمر بالصرف ببرمجة باقي المبلغ المحكوم به في ميزانيات السنوات اللاحقة في حدود أربعة سنوات، وأعتقد أن الملاحظة الوحيدة التي يمكن إبدائها بهذا الخصوص، هو تغيير عبارة السنوات اللاحقة بالسنة المالية لتقادي التسوية و الانتظار، مع تفعيل السادة الولاية و العمال لاختصاصهم بإحالة كل الحالات التي ثبت بأن الأمر بصرف الجماعة الترابية قد امتنع عن التنفيذ بدون مبرر قانوني وواقعي وجيه على القضاء بسبب الاضرار بمصالح الجماعة وفقا للمقتضيات القانونية ، وتجدر الإشارة الى انه قد سبق لوزير الداخلية أن أصدر مذكرة رقم D3885 بتاريخ 26 أبريل 2010 بخصوص الحلول الحبية، حيث أنه سمح للجماعات الترابية بإبرام عقد صلح وبرمجة قيمة التعويض الممنوح في ذلك العقد في ميزانية السنة المالية في حالة عدم توفر الاعتماد حيث تم اعتبارها نفقة إجبارية، أما بخصوص نقطة عدم إمكانية الحجز على أموال و ممتلكات الجماعات الترابية، لتنفيذ حكم قضائي فالغرض منها كان واضحا، حيث أن هذه الأموال و الممتلكات من شأن الحجز عليها أن يضر بالسير العادي ويؤثر على استمرارية المرفق في أداء مهامه و هو توجه قضائي متواتر لدى القضاء الإداري حيث كان القاضي الإداري دائما يرفض طلبات الحجز على الأموال و الممتلكات العمومية التي من شأن الحجز عليها أن يؤثر بشكل سلبي على أداء المرافق العامة لمهامها و هو الموقف الذي تراجعت عنه المحاكم الإدارية و صرحت في العديد من الأحكام الحديثة بأنه لا يوجد نص قانوني يستثني الإدارات والمؤسسات العمومية و الجماعات من التنفيذ عليها من خلال الحجز على ممتلكاتها و أموالها، كما لا يسعني في هذا الإطار إلا أن أثنى موقف المحاكم الإدارية التي عملت على إثارة المسؤولية الشخصية للمسؤول الممتنع عن التنفيذ حيث عملت هذه الأخيرة على الحكم على هؤلاء بمبالغ مالية مقطوعة من أموالهم الشخصية و الحجز على رواتبهم هو توجه جد متقدم و أعتقد بأنه الوسيلة الوحيدة للابتعاد و تجاوز مشكل الشخصنة الذي يكون في أغلب الأحيان سببا رئيسيا في الامتناع عن التنفيذ.

* ضرورة التفكير في آليات جديدة تعطي لرؤساء الجماعات الترابية الضمانات الكافية للدخول في الحلول الحبية وتنفيذ الالتزامات التي تنتج عن عقود الصلح المتعلقة بهذه الحلول الحبية، وذلك لتجاوز الوضع الحالي الذي يرفض فيه هؤلاء الرؤساء الدخول في حلول حبية، تنتج عنها التزامات قد تضعهم في موقف غير مريح أمام أعضاء الجماعة الترابية خلال انعقاد دورات مجالسها، خاصة إذا ما كان الرئيس لا يتوفر على أغلبية مريحة، بالإضافة إلى طريقة إثارة مثل هذه الالتزامات في تقارير لجان الإفتحاص، مما يجعل هؤلاء الرؤساء يطالبون أصحاب الحقوق باستصدار أحكام و قرارات قضائية نهائية يتم تنفيذها من طرفهم بشكل يعتبرونه أكثر أمنا و ووضوحا بالنسبة لهم، خاصة وأن ذلك سيعفيهم من المناوشات التي تحدث مع الأسف في دورات المجالس من خلال فتح نقاشات يحضر فيها الصراع الشخصي و الحزبي أكثر من الحرص على مناقشة نقط تهم التنمية و خدمة مصالح الجماعات الترابية.

إن تدخل القاضي الإداري لفض مثل هذه النزاعات التي كان من الممكن تجاوزها من خلال تحمل الإدارة الترابية لمسؤوليتها، باستصدار قرارات إدارية تدبر بها شؤونها بشكل مباشر، يعطي الانطباع في بعض الحالات على أننا أمام مؤسسة القاضي المدير بالإضافة إلى أنه يؤكد وجود ضعف بنيوي يهم رأس هرم سلطة اتخاذ القرار و محيطها و هذا ما ينعكس عموما بشكل سلبي على تدبير الشأن الترابي.

إن التسلسل المنطقي للتغيير ينطلق من ملاحظات تولد أفكارا تقدم على شكل مقترحات، ستأخذ حيزا زمنيا لتطبق على أرض الواقع، خاصة إذا كانت الأفكار واقعية و معقولة و تفرض نفسها منطقيا، لذلك أمل أن أكون قد ساهمت و لو بجزء يسير في سلسلة مراحل التغيير نحو إدارة ترابية مواطنة و ذلك من خلال إثارة الانتباه لمجموعة من النقط التي تستوجب المزيد من التدقيق أو التغيير.

لا تقوتني الفرصة و أنا أضع اللمسات الأخيرة على هذا البحث، أن أشجع زملائي الباحثين على التعمق أكثر في هذا الموضوع من جوانب أخرى لم تبدو لي أو أن مقاربتني للموضوع لا تسمح بها، و عليه أود أن أختتم موضوعي هذا بسؤال أبقى به على باب البحث العلمي و الأكاديمي مفتوحا و مفاده، ما هي سبل ووسائل إنهاء

القطيعة الحاصلة بين ما ينتجه القضاء الإداري من أحكام و قرارات و توجهات التدبير
الترابي المستقبلي بشكل قائم على توقع المخاطر و تلافي المنازعات .

الملاحق

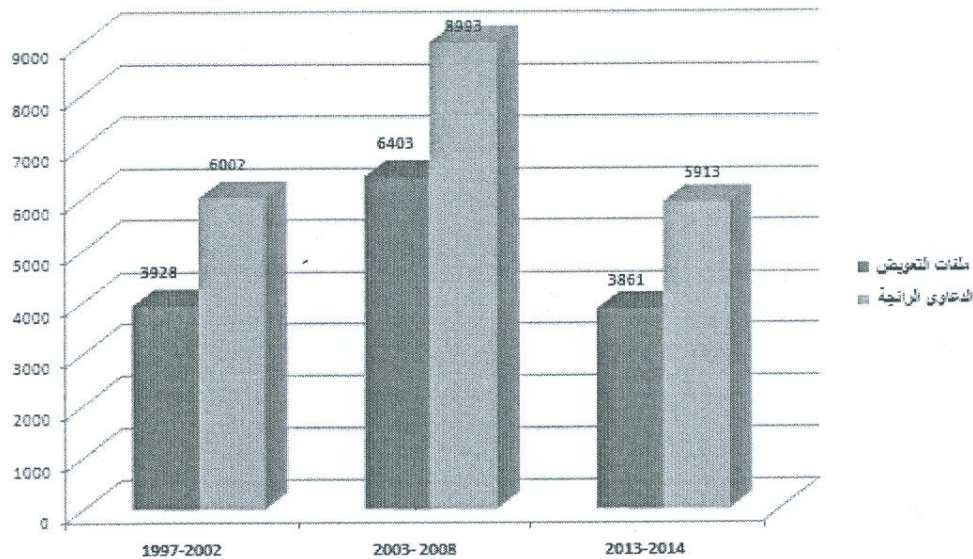
حصيلة تطور منازعات الجماعات الترابية

العدد النوع	العدد 1997-2002	العدد السنوي خلال فترة 2002-1997	العدد 2003-2008	العدد السنوي خلال فترة 2008-2003	العدد السنوي 2013-2014
الدعاوى الرائجة	6002	1000	8993	1499	5913
ملفات التعويض	3928	655	6403	1067	1931

من خلال هذا الجدول، نلاحظ أن هناك ارتفاعا لوتيرة ترايد الدعاوى الرائجة من 1000 دعوة سنويا خلال الفترة ما بين 1997-2002 إلى ما يقرب 1500 دعوة سنويا خلال الفترة ما بين 2003 و2008 لتصل إلى 2957 سنويا ما بين 2013 و2014.

كذلك الحال بالنسبة لملفات التعويض، حيث ارتفع عددها من 655 ملف سنويا خلال الفترة ما بين 1997 و2003 إلى 1067 ملف سنويا خلال الفترة ما بين 2003 و2008 ليصل إلى 1931 ملف سنويا خلال 2013 و2014.

رسم بياني حول الدعاوى الرائجة وملفات التعويض



* بالنسبة للفترة 2014-2013 لا تحتوي على معطيات الدال البيضاء

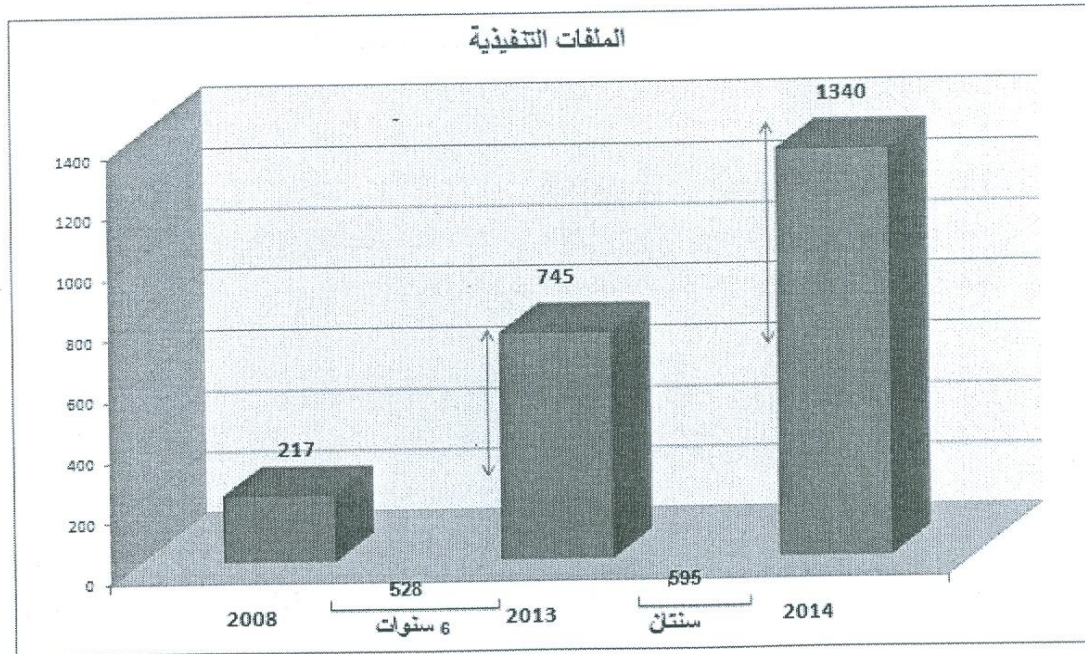
- معطيات مقتطفة من العرض المقدم من طرف السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس خلال فعاليات اليوم التحسيسى المنظم من طرف ولاية جهة فاس مكناس، في موضوع "تدبير المنازعات الجماعات الترابية بتاريخ 19 مارس 2015،

تزايد الأحكام القضائية الصادرة في غير صالح الجماعة

السنة	الملفات التنفيذية
2008	217
2013	745
2014	1340

تزايدت وثيرة الملفات التنفيذية ما بين 2008 و2013، أي خلال 6 سنوات، بنسبة 243 % (أي ما يقرب 41 % سنويا). أما الأحكام القضائية الصادرة في غير صالح الجماعة ما بين سنة 2013 و2014 فعرفت ارتفاعا بنسبة 80 % .

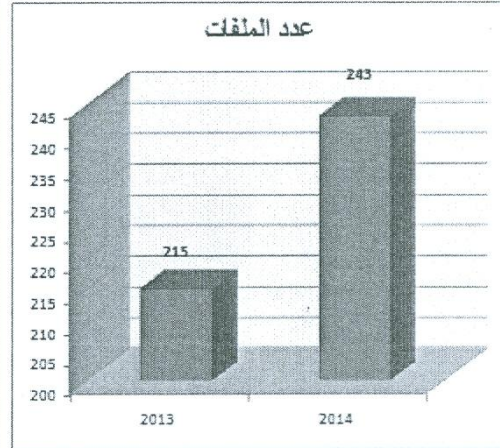
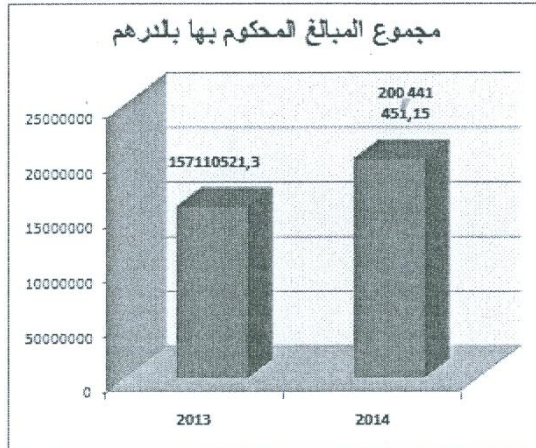
رسم بياني حول الملفات التنفيذية



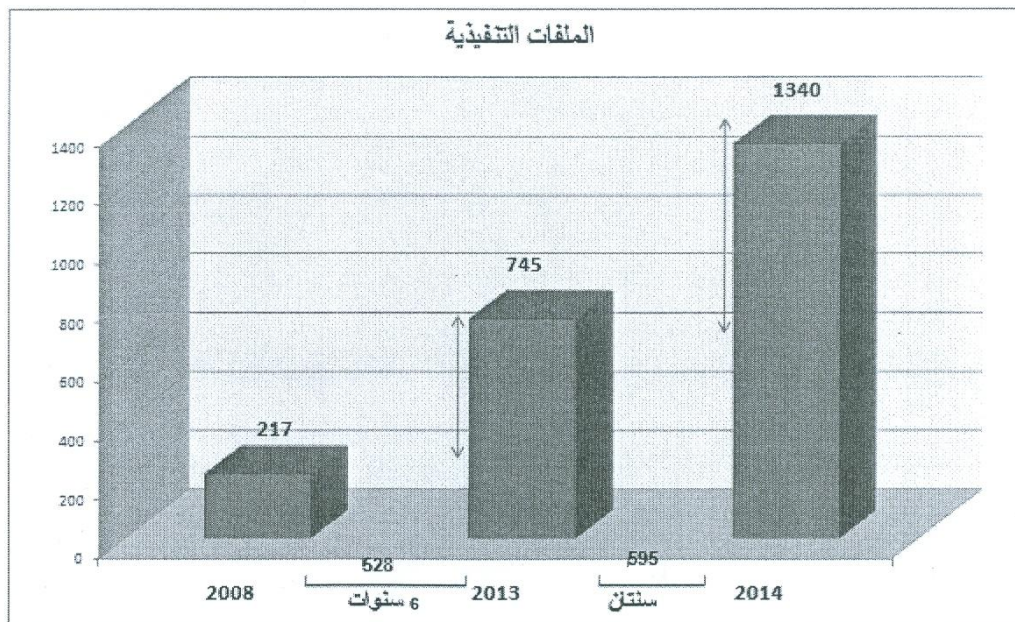
*معطيات مقتطفة من العرض المقدم من طرف السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس خلال فعاليات اليوم التحسيبي المنظم من طرف ولاية جهة فاس مكناس، في موضوع "تدبير المنازعات الجماعات الترابية بتاريخ 19 مارس 2015.

المبالغ المحكوم بها في الملفات التنفيذية المفتوحة أمام المحكمة الإدارية بفاس

السنة	2013	2014
عدد الملفات	215	243
مجموع المبالغ المحكوم بها (بالدرهم)	157.110.521,26	200.441.451,15



رسم بياني حول الملفات التنفيذية



- معطيات مقتطفة من العرض المقدم من طرف السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس خلال فعاليات اليوم التحسيسى المنظم من طرف ولاية جهة فاس مكناس، في موضوع "تدبير المنازعات الجماعات الترابية بتاريخ 19 مارس 2015.

إستمارة بحث جامعي

الإسم الشخصي (إختياري).....

الإسم العائلي (إختياري).....

المهنة.....

المستوى الدراسي.....

ضع علامة (*) في المكان المناسب

- 1) هل تعلم بوجود المحاكم الإدارية بالمغرب؟ ☐ نعم 99% ☐ لا 1%
- 2) في حالة الإجابة بنعم كم هو عددها ؟ ☐ ابتدائية 64% ☐ إستئنافية 43%
- 3) هل سبق لك أن قمت برفع دعوى أمام المحاكم الإدارية ؟ ☐ نعم 19% ☐ لا 81%
- 4) في حالة نشوب نزاع بينك و بين جماعة محلية أو تعرض أحد حقوقك لاعتداء من طرفها هل؟
ترفع دعوى قضائية مباشرة ☐ تتقدم بتظلم إداري ☐ تستخدم علاقاتك الشخصية لتفادي التوجه للمحاكم
- 5) هل تعتقد أن للقاضي الإداري دور يلعبه في تكريس مبادئ الحكامة المتعلقة بالتدبير الحر للجماعات الترابية؟
☐ نعم 59% ☐ لا 41%
- 6) في حالة الإجابة بنعم ما هو في رأيك المجال الذي يجب أن يستأثر بأكبر اهتمام من طرف القاضي الإداري حتى يتمكن من النجاح في مهمة تكريس مبادئ الحكامة المحلية؟
☐ المجال السياسي 27% ☐ المجال الإداري 91% ☐ المجال الاقتصادي 20%
- 7) هل تعتقد أن دور القضاء الإداري في حماية المرتفقين و المتعاملين من شطط الإدارة الترابية يتجه نحو التقدم أو التراجع ؟
☐ التقدم 71% ☐ التراجع 29%
- 8) ماهو في رأيك سبب هذا التراجع أو التقدم؟
☐ 55% صعوبة تنفيذ الأحكام الإدارية ☐ 21% تقوية سلطات القاضي الإداري ☐ 27% تشعب المساطر و غموضها ☐ 14% تكوين القضاة ☐ 17% استقلالية السلطة القضائية ☐ 20% عدم الثقة في الجهاز القضائي ☐ 13% عدم استقلالية القضاء ☐ 11%
- 9) هل تعتقد أن من شأن تقوية دور و اختصاص القاضي الإداري في المنازعات الإدارية أن يجعل من هذا الأخير قاضيا و مديرا و خرقا لمبدأ فصل السلطات. ؟ ☐ نعم 44% ☐ لا 56%

10) ما هو في نظرك سبب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية؟

حسابات سياسية	شخصنة الإدارة	سوء تدبير وبرمجة	جهل القانون	عدم التوفر على الإعتمادات
42%	66%	68%	58%	34%

11) في حالة رفع دعوى قضائية ضد إحدى الجماعات الترابية المشار إليها في الجدول التالي ضد من توجه هذه الدعوى؟

ضد رئيس الجماعة الترابية	ضد المجلس مباشرة	ضد المجلس في شخص رئيسه	ضد العامل أو الوالي	ضد رئيس المقاطعة	ضد باشا جماعة المشور	ضد مجموعة الجماعات	ضد مجلس المقاطعة
35%	17%	47%	0%	0%	0%	0%	1%
15%	18%	42%	25%	0%	0%	0%	0%
13%	22%	24%	41%	0%	0%	0%	0%
15%	18%	48%	7%	0%	7%	0%	5%
9%	12%	10%	0%	0%	69%	0%	0%
5%	10%	12%	3%	0%	0%	70%	0%

12) ما هي رأيك درجة حماية القاضي الإداري للمجالات التالية خلال بثه في المنازعات المعروضة عليه؟

المجال	جيد	متوسط	ضعيف
العقود الإدارية	59%	40%	1%
الشرطة الإدارية	49%	47%	4%
الانتخابات	50%	38%	12%
الحريات العامة	32%	51%	17%
الضرائب والرسوم	48%	42%	10%
الوضعية الفردية للموظفين	51%	34%	15%

13) في نظرك ما هي درجة حضور المبادئ التالية في أحكام و قرارات القضاء الإداري المتعلقة بتدبير شؤون الجماعات المحلية؟

ربط المسؤولية بالمحاسبة	جيد	متوسط	ضعيف
ربط المسؤولية بالمحاسبة	22%	38%	40%
سيادة القانون	34%	51%	15%
النزاهة	20%	62%	18%
الشفافية	23%	55%	22%
قيم الديمقراطية	20%	63%	17%
التشاركية	23%	58%	19%

الحمد لله وحده



المملكة المغربية
وزارة العدل والحريات
محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش
المحكمة الإدارية باكادير

بلاغ

16 / 1119

إن رئاسة المحكمة الإدارية باكادير باعتبارها الناطق الرسمي للمحكمة وبعد أخذها علما بما نشر في بعض المنابر الإعلامية، وبعض التصريحات التي تفيد أن المحكمة الإدارية باكادير أصدرت حكما بإقالة رئيس جهة الداخلة وادي الذهب، فإنها تؤكد أن الدعوى موضوع الملف عدد 2016/7110/47 لا تتعلق بإقالة رئيس جهة الداخلة وادي الذهب ولا بمركزه القانوني كمنتخب، وإنما تتعلق بالطعن في قرار إداري، وقد صدر عن هذه المحكمة بتاريخ 2016/5/31 حكم عدد 797 قضى علنيا ابتدائيا وغيابيا في حق وزارة الداخلية وحضوريا في حق باقي المطلوبين في الطعن، في الشكل: بقبول الطعن، وفي الموضوع: بإلغاء القرار الإداري السلي الصادر عن وزير الداخلية مع ما يترتب عن ذلك قانونا.

وتؤكد رئاسة هذه المحكمة بأن الحكم الابتدائي المذكور أعلاه قد تم استئنافه من طرف كل من وزارة الداخلية ووالي جهة الداخلة وادي الذهب بواسطة معاهما بتاريخ 2016/06/13 وأحيل بنفس التاريخ على محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش.

وحرر باكادير بتاريخ: 21 رمضان 1437

موافق: 27 يونيو 2016

عن رئيس المحكمة

محمد لبروكي

اتفاقية شراكة بين بلدية مدينة الرباط والمديرية العامة للجماعات المحلية من أجل الاستشارة والدعم القانوني.

اتفاقية شراكة

بين الموقعين أدناه:

وزير الداخلية

من جهة

والجماعة الحضرية للرباط ممثلة في شخص رئيسها

من جهة أخرى

بناء على القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) ولاسيما المادتين 48 و78 منه؛
وبناء على القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) ولاسيما المواد 38، 41، 42 و43 منه؛
وبناء على قرار وزير الداخلية رقم 3 بتاريخ 13 مارس 2009 الذي تم بموجبه إسناد مهمة المساعد القضائي للجماعات المحلية إلى مدير الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون والتوثيق بالمديرية العامة للجماعات المحلية؛
وبناء على مقرر مجلس مدينة الرباط، المصادق عليه في إطار الدورة العادية لشهر أبريل 2009، الجلسة المنعقدة بتاريخ 29 أبريل 2009،
اتفق الطرفان على ما يلي:

المادة الأولى

تفوض الجماعة الحضرية للرباط للمساعد القضائي صلاحية التصرف لحسابها في المساطر القضائية، التي يكون الهدف منها التصريح باستحقاق ديون عليها، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، كما تفوضه صلاحية ممارسة كل الطعون المرتبطة بتلك المساطر القضائية في المنازعات التي تهم الصفقات العمومية والتدبير المفوض للمرافق العمومية الجماعية وقضايا العقار التي يكون موضوعها المطالبة بدين.
وفي هذا الإطار يقدم المساعد القضائي للجماعة الحضرية للرباط في مجالات الاستشارة والخبرة القانونية والتقنية الضرورية للقيام بالمهام المسندة إليه.

المادة الثانية

تقوم الوزارة باتفاق مع الجماعة الحضرية للرباط بالعمل على وضع برامج مشتركة بهدف الرفع من قدرات الأطر التابعة للجماعة في مجال تدبير وتتبع قضايا المنازعات والشكايات ذات الصلة بموضوع هذه الاتفاقية.
وتتضمن هذه البرامج دورات تكوينية وتدريب ميدانية بتنسيق مع المصالح المختصة للوزارة ومؤسسات التكوين المهمة بهذا المجال.

المادة الثالثة

تلتزم الجماعة الحضرية للرباط بأن تخصص ضمن ميزانيتها السنوية اعتمادات ترصد لتغطية مصاريف المنازعات القضائية، بما في ذلك الرسوم القضائية ومصاريف الخبرة وأتعاب المحامين ومصاريف تنقل الأعوان والموظفين المكلفين بمهمة في هذا الإطار بالإضافة إلى مصاريف برامج التأهيل واستكمال الخبرة. وتلتزم الجماعة بأن تدفع كل المبالغ المرتبطة بهذه المصاريف التي تعتبر نفقات إجبارية طبقاً للقانون.

المادة الرابعة

تؤدي الجماعة الحضرية للرباط المصاريف والأتعاب المتعلقة بالخدمات المشار إليها أعلاه مباشرة بعد انتهاء الخدمة وبعد إشهاد المساعد القضائي على المذكرات والفواتير المتعلقة بها.

المادة الخامسة

تلتزم الجماعة الحضرية للرباط بموافقة المساعد القضائي بكل الوثائق والمستندات الضرورية المتعلقة بموضوع الدعوى ضمن الأجل الكافية لتمكينه من القيام بمهامه.

المادة السادسة

تبرم هذه الاتفاقية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ماعدا في حالة ما إذا رغب أحد الطرفين في إنهاء العمل بها، وفي هذه الحالة يتعين على الطرف المعني إبلاغ الطرف الثاني داخل أجل لا يقل عن ثلاثة أشهر قبل نهاية الاتفاقية. يمكن لوزارة الداخلية فسخ هذه الاتفاقية في حالة عدم تقيد الجماعة بالتزاماتها.

الإمضاءات

رئيس المجلس الجماعي للرباط عمر البحر اوي.
والي جهة الرباط سلا- زمور- زعير عامل عمالة الرباط الحسن العمراني.
وزير الداخلية شكيب بنموسى.

المملكة المغربية

وزارة الداخلية

المديرية العامة للجماعات المحلية

مديرية الشؤون القانونية

والدراسات والتوثيق والتعاون

رقم : 3885

تاريخ : 26 أبريل 2010

دورية

إلى

السادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم والسيدة و السادة
عمال عمالات المقاطعات بالمملكة

الموضوع: تفعيل مقتضيات المادة 48 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق
الجماعي كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 17.08.

سلام تام بوجود مولانا الإمام،

فلأخفى عليكم أهمية التفعيل الأمثل للمقتضيات المتضمنة في المادة 48 من
القانون المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى القانون رقم 17.08.
وضرورة توطيد المكاسب المتعلقة بضمان حقوق وحريات المواطنين من خلال إعطاء
شكاياتهم وتظلماتهم خصوصاً منها ذات التبعات المالية، العناية التي تستحقها.
إلا أن المسطرة الجاري بها العمل والمتعلقة بدعوى الشطط في استعمال
السلطة لم تعرف أي تغيير وبالتالي وجب التقييد بها من طرف الجماعات المحلية كما
وردت في مقتضيات المادة 48 المذكورة أعلاه.

وإذا كانت هذه المقتضيات لا تثير أي إشكال من حيث كيفية تطبيقها فإن
الأمر يختلف بالنسبة للمقتضيات الجديدة التي أضيفت للمادة 48. بموجب القانون
17.08 المعدل للقانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

تنص المقتضيات الجديدة على أنه : "إذا كانت الشكاية تتعلق بمطالبة
الجماعة بأداء دين أو تعويض، لا يمكن رفع أي دعوى، تحت طائلة عدم القبول من

لدى المحاكم المختصة، إلا بعد إحالة الأمر مسبقاً إلى الوالي أو العامل الذي يبت في الشكاية في أجل أقصاه ثلاثون يوماً ابتداءً من تاريخ تسليم الوصل.

إذا لم يتوصل المشتكي برد على شكايته في الآجال المذكورة أو إذا لم يقبل المشتكي هذا الرد، يمكنه رفع شكايته إلى وزير الداخلية الذي يبت فيها داخل أجل أقصاه ثلاثون يوماً ابتداءً من تاريخ توصله بالشكاية، أو رفع الدعوى مباشرة أمام المحاكم المختصة."

ويهدف هذا التعديل إلى إعطاء المتعاملين مع الجماعات المحلية سواء منهم المواطنون أو المقاولات مجالاً أوسع لحل خلافاتهم عبر سلوك الطرق الحبية والاتفاق بالتراضي قبل اللجوء إلى القضاء، لكون المساطر القضائية لحل المنازعات تكلف الجماعات المحلية مبالغ مالية مهمة هي في أمس الحاجة إليها مثل مصاريف الدعاوى وأتعاب المحامين فضلاً عن الديون وصرف التعويضات المطالب بها أمام المحاكم والتي غالباً ما تعجز الجماعات المحلية عن أدائها.

وعليه، فإني أدعوكم إلى إتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتفعيل هذه المقترحات، وذلك بالسهر على تطبيق التوجيهات التالية :

عند توصلكم بشكاية يكون موضوعها مطالبة جماعة بدين أو تعويض، يتعين عليكم عقد إجتماع ودعوة الأطراف المتنازعة لحضوره في إطار لجنة خاصة من أجل فحص ودراسة فحوى الشكاية والعمل على إيجاد حل توافقي للتراع. وتتكون هذه اللجنة من ممثل عنكم يتولى رئاستها ، والموظف المسؤول عن القطاع موضوع الشكاية في كل من العمالة والجماعة بالإضافة إلى رئيس المجلس أو من ينوب عنه بحضور صاحب الشكاية أو من ينوب عنه. كما يمكنكم عند الاقتضاء استدعاء أي شخص ذو خبرة يمكن أن يفيد اللجنة برأيه في الموضوع.

وفي حالة توصل الطرفين إلى حل حبي يقوم رئيس اللجنة، قبل رفع الجلسة، بتحرير محضر يسجل فيه ما تم الاتفاق بخصوصه، ويوقع عليه من طرف الأطراف المتنازعة وكذا باقي أعضاء اللجنة. ومباشرة بعد ذلك، يتم تحرير عقد بالصلح بين الأطراف المتنازعة يتضمن "كافة الحقوق والالتزامات التي تم تسجيلها بمحضر الاجتماع يعرض بعد التوقيع عليه من طرف هؤلاء على أنظاركم من أجل البت فيه بالموافقة أو الرفض، وفي حالة الموافقة يصبح قابلاً للتنفيذ بعد التأشير عليه من طرفكم.

وفي حالة عدم توفر الإعتمادات اللازمة لتنفيذ العقد برسم ميزانية السنة الجارية، يتعين على رئيس المجلس تسجيل هذه الإعتمادات بمشروع الميزانية للسنة الموالية للمصادقة على عقد الصلح. وتعتبر هذه الديون نفقة إجبارية طبقا لمقتضيات القانون المتعلق بتنظيم المالية المحلية.

وفي حالة توصل الوزارة بشكاية لم يتوصل الأطراف إلى التراضي بشأنها، فإنها تعرض على لجنة تتكون من مدير الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون ومدير المالية المحلية وكذا ممثلين عن المديريات المعنية مباشرة بموضوع الشكاية، وممثلين عن الأطراف المتنازعة. وفي حالة التوصل إلى حل حبي بين الأطراف يتم تحرير محضر بذلك مع إبرام عقد بالصلح، يعرض بعد التوقيع عليه من لدن كل الأطراف المشاركة في اللجنة على أنظار وزير الداخلية أو من يفوض له للتأشير عليه بحيث يصبح بعد ذلك قابلا للتنفيذ.

ولهذه الأسباب، بات من اللازم اعتماد هذا التوجه باعتباره أسلوبا متميزا لفض الخلافات القائمة بين الإدارة والمواطن كلما أتاح الظروف ذلك والسلام.

عن وزير الداخلية بتفويض منه
الوالي، المدير العام للجماعات المحلية
علاؤي المكروحي

لائحة المراجع و المصادر

المراجع باللغة العربية

الكتب

- ✓ الطماوي محمد سليمان: النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة لسنة 1991، مطبعة عين شمس.
- ✓ الصروخ.مليك: القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، الدار البيضاء. 2010.
- ✓ الصروخ مليلة: مشروعية القرار الإداري ، مكتبة دار القدس، طبعة ،2011.
- ✓ الصروخ مليلة: القانون الإداري دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، 1990، مطبعة النجاح الجديدة.
- ✓ البعداوي محمد : الشرطة الإدارية و إشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، المجلة المغربية للتنمية المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية، العدد 94 ، لسنة 2013.
- ✓ .
- ✓ الدريالي المحجوبي: المنازعات الجبائية المحلية في ضوء المستجدات القانونية وآخر الاجتهادات القضائية نشر وتوزيع إيما ليف الطبعة الأولى 2015
- ✓ ادولف(ريولط): قانون المسطرة المدنية في شروح وتعليق وتحيين ملين ادريس، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية، دار النشر المعرفة.
- ✓ اخريف عبد الحميد: كتاب محاضرات في القانون القضائي الخاص، طبعة جديدة ومزودة سنة 2001. 2002.
- ✓ المريني عبد الوهاب: كتاب دروس في القانون القضائي الخاص المغربي، مكتبة دار السلام بالرباط، طبعة 2007.
- ✓ الأعرج محمد: المنازعات الإدارية والدستورية في تطبيقات القضاء المغربي م م إ م ت ،مواضيع الساعة، عدد 83 سنة 2013.
- ✓ الأعرج محمد: " المنازعات الإدارية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة "، العدد 57، السنة 2007.

- ✓ الأعرج محمد: نظام العقود الإدارية وفق قرارات و أحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية ، العدد 58 ، الطبعة الأولى، 2005.
- ✓
- ✓ الكشور محمد: "نزع الملكية من أجل المنفعة العامة: الأسس القانونية والجوانب الإدارية والقضائية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، لسنة 1989.
- ✓ الخلفي محمد: الوظيفة العمومية المغربية الطبعة الأولى وكالة الصحافة والإعلام الدار البيضاء غشت 1992.
- ✓ الداودي محمد المنتصر: الوضعية الفردية للموظفين و العاملين في مرافق الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية بين دعوى الإلغاء و القضاء الشامل ، أشغال يوم دراسي حول موضوع المنازعات الإدارية منشورات وزارة الوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، لسنة 1998.
- ✓ الحلابي الكتاني إدريس : العقود الإدارية، مطبعة دار السلام ، الطبعة الأولى، أكتوبر 2000.
- ✓ القرشي عبد الواحد: القضاء الإداري ودولة الحق و القانون بالمغرب، نشر وتوزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، سنة 2009.
- ✓ البوعيسي الحسن: كرونولوجيا الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، طبعة 2002.
- ✓ السراجي المكي و خلدون نجاة : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، دار الإنماء الثقافي، الطبعة الأولى 2009.
- ✓ الرافعي عبد القادر: " محطات قضائية"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2002.
- ✓ السراجي ونجاة خلدون : " القضاء الانتخابي في المادة الإدارية"، دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى 2009.
- ✓ الشرقاوي سعاد : المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، طبعة، 1976.

- ✓ العطار المختار: قانون الالتزامات والعقود، مصادر الالتزامات، الطبعة الأولى السنة 96.95.
- ✓ الصغير بعلي محمد: الوسيط في المنازعات الإدارية دارالعلوم للنشر و التوزيع.
- ✓ آل ياسين محمد على: القانون الإداري المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة الضبط الإداري القضاء الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة و النشر.
- ✓ امرو عدنان: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية 2004، منشأة المعارف الإسكندرية.
- ✓ الزيات عبد الحليم : التنمية السياسية دراسة في الاجتماع السياسي، ج3، الأدوات والآليات، دار المعرفة الجامعية، سنة 2002 .
- ✓ آيت ساقل مراد: " القضاء الانتخابي بالمغرب في أفق استحقاق 2009 - قراءة في منهجية الفصل في المنازعات الانتخابية من طرف القاضي الإداري- " منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، سلسلة الدراسات والأبحاث، العدد 5، السنة 2008.
- ✓ الكزبري مأمون: نظرية الالتزامات والعقود ، ج 1.
- ✓ الإدريسي خالد: اصلاح المجلس الأعلى ودوره في تحقيق الأمن القضائي دار القلم الرباط الطبعة الأولى 2010.
- ✓ ابليلا عبد الرحمان: رحيم طور، تحصيل الضرائب والديون العمومية على ضوء المدونة الجديدة قانون (15-97) مطبعة الأمنية، طبعة 2000.
- ✓ الخطيب عدنان: الإجراءات الإدارية دراسة نظرية وعملية مقارنة - مطبعة النهضة مصر 1968.
- ✓ التراب مصطفى: في تقديمه لكتاب محجوبي محمد: دعوى نقل الملكية إجراءاتها أمام المحكمة الإدارية ،دراسة عملية، منشورات دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط 2004.
- ✓ باينة عبد القادر: أشكال النشاط الإداري منشورات زاوية الفن و الثقافة مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2006.
- ✓ باينة عبد القادر : تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، دار توبقال للنشر الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 1988.

- ✓ باينة عبد القادر: القضاء الإداري الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال البيضاء 1988.
- ✓ بسيوني السيد حسن: دور القضاء في المنازعات الإدارية، دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، مطبعة. دار الشعب القاهرة 1981 .
- ✓ بلمحجوب إدريس ، " معايير الرقابة القضائية على سلامة العمليات الانتخابية بين توجهات الغرفة الإدارية والمجلس الدستوري "، مداخلة في إطار الندوة الجهوية السادسة المنظمة من قبل المجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيسه بالرباط يومي 10-11 ماي 2007 في موضوع : المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، مطبعة الأمنية، الرباط 2007.
- ✓ باجي البشير: "شرح قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة في ضوء القانون المغربي والقضاء والفقه والتطبيق"، الكتاب الأول، الطبعة الأولى 1991.
- ✓ بن سلامة عبد الرحيم : "المرشد في مهنة القضاء والمحاماة"، الطبقة الأولى، دار نشر المعرفة بالرباط، 1415هـ / 1995م.
- ✓ حداد عبد الله: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية ، منشورات عكاظ الطبعة الأولى، 2000.
- ✓ حداد عبد الله : تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، طبعة، 2000.
- ✓ حسان عبد السميع هشام: الجزاءات المالية في العقود الإدارية درا النهضة العربية القاهرة 2002.
- ✓ حلومي الددوقي : رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة دار المطبوعات الجامعية، 1989.
- ✓ حركات محمد: الاقتصاد السياسي وجدلية الثروة و الفقر، مطبعة المعارف الطبعة الأولى 2000.
- ✓ حافظ محمود محمد :القرار الإداري ، دار النهضة العربية ،سنة 1993.
- ✓ حافظ محمود محمد : القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية ط 1 سنة 1993.

- ✓ خطابي المصطفى: القانوني الإداري والعلوم الإدارية، الطبعة 3 مطبعة النجاح الجديدة، 1995.
- ✓ راضي ليو مازن: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية 2008، الإسكندرية..
- ✓ روسي (م) وآخرون: القانون الإداري المغربي، الرباط، الطبعة الأولى، المطبعة الملكية، 1988.
- ✓ زعيم الماسي إبراهيم : المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ص93 سنة 1996
- ✓ دوجي ليون: دروس في القانون العام ، ترجمه : د. رشدي خالد - منشورات مركز البحوث القانونية - بغداد 1981.
- ✓ شكيري محمد: القانون رقم 15.97 المتعلق بتحصيل الضرائب والديون العمومية قراءة أولية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 31، الطبعة الأولى.
- ✓ عبد الحكيم زروق : منازعات أعمال رجال السلطة أمام القضاء الإداري دار الأفاق المغربية للنشر و التوزيع ، طبعة 2019.
- ✓ عبد الحكيم زروق : منازعات التعمير و البناء أمام القضاء الإداري ، سلسلة الشؤون القانونية و المنازعات ، مكتبة دار السلام الرباط، سنة 2017
- ✓ علي سعد إسماعيل: علم الاجتماع السياسي بين السياسة والاجتماع، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1999.
- ✓ عامري محمد : الطعون الانتخابية في المغرب، دار توفيق للنشر، ط 1993.
- ✓ طلبة عبد الله: القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب كلية الحقوق.
- ✓ صhib حسن : القضاء الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 80 الطبعة الأولى لسنة 2008 .
- ✓ قصري محمد و الأعرج محمد : " الطعون الانتخابية بين أحكام التشريع وقرارات القضاء المغربي "، دار قرطبة للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2007،

- ✓ لعيوني ثورية: القضاء الإداري قضاء الإلغاء قضاء التعويض منازعات العقود الإدارية، الطبعة الأولى، سنة 1997 دار النشر الجسور.
- ✓ لحرش كريم: الحکامة المحلية بالمغرب سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس الرباط الطبعة الأولى، غشت 2009.
- ✓ لامي (المعطي): مسألة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون المغربي، القضاء الإداري حصيلة وآفاق، شركة بابل للطباعة والنشر، الرباط، 1993.
- ✓ محمود اللبيدي إبراهيم : الحماية النائية لأمن الدولة"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والتوزيع والبرمجيات، طبعة 2010.
- ✓ منصور عسو ، نعيمة البالي، أحمد مفيد، " القانون الانتخابي المغربي "، مطبعة أنفو-برانت، فاس، الطبعة الأولى 2005.
- ✓ محبوب محمد: "أساسيات في التنظيم القضائي المغربي"، منشورات مختبر الأبحاث والدراسات حول قانون الأعمال والمقاولات، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 2010.
- ✓ محمد الهيني: المرتكزات الدستورية الناطمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض " القضاء الشامل " نحو قضاء إداري دستوري دفاعا عن إحداث مجلس الدولة منشورات مطبعة المعارف الجديدة الرباط سنة 2014
- ✓ محمد الهيني: المرتكزات الدستورية الناطمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض قضاء الإلغاء مطبعة المعارف الجديدة الرباط، ص 65 طبعة 2014.
- ✓ مصطفى فارس :المنازعات الانتخابية في ضوء قرارات محكمة النقض،سلسلة إصدارات المكتب الفني العدد الأول مطبعة الأمنية الرباط ص 139 سنة 2016
- ✓ مرغيني محمد: " المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي المقارن"، الجزء الثاني مطبعة الساحل، سنة 1978.
- ✓ محمود عاطف البنا : القضاء الإداري، دار الفكر العربي القاهرة ، طبعة 1976.

✓ محجوبي محمد و الوزاني أبو قاسم : "مدونة الانتخابات والاجتهاد القضائي في المنازعات الانتخابية"، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1997.

✓ محمد بفقير: العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014 و 2015 الجزء الأول مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء طبعة 2016

✓ محمد بفقير : العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014-2015 الجزء الثاني مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء طبعة 2016.

✓ محمد اليعقوبي: دور المحاكم الإدارية في التنمية المحلية ، تأملات حول الديمقراطية المحلية ، مطبعة فنون الطباعة و الإشهار ، الطبعة الأولى سنة 2005، ص.

✓ محمد باهي: دراسات و تعاليق على بعض منازعات القضاء الإداري المغربي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية عدد 115 لسنة 2017

✓ مولاي إدريس الحلابي الكتاني : القضاء الإستعجالي الإداري بين العمل القانوني و التطبيق القضائي مكتبة دار السلام الرباط طبعة 2016

✓ هوريو أندري: القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد الأهلية للنشر و التوزيع، سنة 1974.

✓ ولد البلاد حميد: "الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، دار النشر المغربي Edima، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2007.

الأطروحات و الرسائل

✓ الموح نادية : المنازعات القضائية في مجال التعمير و البناء، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، وحدة العلوم الإدارية جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط ، السنة الجامعية 2011: 2010 .

- ✓ أشمال ثريا : "الطعون الانتخابية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانون والاقتصادية والاجتماعية، أكادال - الرباط، 2005-2006.
- ✓ الماموني رشيدة: "التطور الحديث لنظرية الاعتداء المادي في الاجتهاد القضائي المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2002/2003.
- ✓ الأمين عبد الرحيم: عدالة القرب في المغرب محاولة في وضع المقومات وتقييم الحصيلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق جامعة سيدي محمد ابن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، سنة 2001.
- ✓ اللمتوني عبد الرحمان: "دور الإجهاد القضائي في خلق القاعدة القانونية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2010/2011.
- ✓ السعيد توفيق: الصفقات الجماعية و انعكاساتها على التنمية المحلية بالمغرب أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2001-2002.
- ✓ بوخاري أحمد: سحب القرارات الإدارية مساهمة في بناء نظرية التراجع الإداري، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال الرباط، السنة الجامعية 2004/2005 .
- ✓ حبشي لزرق: أثر السلطة التشريعية على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق الجزائر السنة الجامعية 2012/2013.
- ✓ خلدون نجاة: " اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط 2001-2002.

- ✓ عبد الله حجازي رضا: "الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق بجامعة القاهرة، شعبة الحقوق، قسم القانون العام، دار الفكر العربي، 2001
- ✓ عبد العالي القرشي التنمية المحلية بين الديمقراطية التمثيلية والبراديمات الجديدة للديمقراطية التشاركية أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام و العلوم السياسية جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية سطات السنة الجامعية 2017/2018
- ✓ فرحان الطاهر: دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية الرباط، السنة الجامعية، 2001-2002.
- ✓ قيليش أحمد: المنظومة الجبائية، المحلية بين إشكالية التنازع وحركة التقاضي، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق بالدار البيضاء سنة 2001-2002.
- ✓ مساعد عبد القادر: القضاء الإداري المغربي ضمانه للحقوق والحريات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، 1998.1999.
- ✓ يعيش أمال تمام: سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، القانون العام، جامعة محمد خضير بسكر الجزائر، السنة الجامعية، 2011_2012.
- ✓ يوسف اليحياوي: الانتخابات التشريعية المباشرة بالمغرب بين واقع نظامها القانوني و علاقتها بالتوظيف السياسي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الأول كلية الحقوق بوجدة السنة الجامعية 2004 - 2005 ،

✓ أيت حسين أمينة: إشكالية تنازع الفصلين 79 و 88 من قانون المسطرة المدنية أطروحة لنيل دبلوم الدراسات الجامعية المعمقة، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 98.99.

✓ الحلبي الكتاني إدريس: مدى مساهمة السلطة القضائية في خلق القاعدة القانونية دراسة مقارنة، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 1984/1985.

✓ الكدار بدر: إشكالية تدبير منازعات المسؤولية الإدارية رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة جامعة محمد الخامس الرباط أكمال السنة الجامعية 1999-2000.

✓ السمعوني شريف: دور الاجتهاد القضائي في الحد من السلطة التقديرية للإدارة رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس الرباط أكمال السنة الجامعية 2001-2002.

✓ حطان أمينة: المسؤولية الإدارية للشخص المعنوي العام في القانون المغربي بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة شعبة القانون العام وحدة القانون الإداري و علم الإدارة جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكمال الرباط السنة الجامعية 2000/2001.

✓ الفلاح لحسن: التدخل القضائي في مجال تحصيل الديون العمومية والحكامة الجيدة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق السويسي، الرباط 2008-2009.

✓ رايس عبد السلام: دور المحاكم الادارية في الاصلاح الإداري، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس أكمال، الرباط السنة الجامعية 2001-2002.

✓ سرمك هشام: التنمية المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري جماعة سلا تابريكت نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكمال الرباط، السنة الجامعية 2001-2002.

✓ عبد الشفيق سعد: الحكامة المحلية ورهانات التنمية بالمغرب ، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا المعمقة ، في القانون العام جامعة محمد الخامس السويسي الرباط ، لسنة 2007-2008.

✓ محمد عبد الله محمد عادار باعمر : مفاهيم القضاء الإداري و مجالات تطبيقاته، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق الرباط أكدا، السنة الجامعية 2002/2001.

✓ أحلام عارف: دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، تخصص قانون الأعمال والمقاولات جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط السنة الجامعية 2011.

✓ المرابط عبد الغني: دور القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية الانتخابات الجماعية، بحث لنيل شهادة الماستر تخصص القانون العام ماستر قانون المنازعات العمومية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله السنة الجامعية 2009/2008 .

✓ الهاشمي شعيب: الجهوية المتقدمة و رهان الحكامة الترابية بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر بجامعة الحسن الأول سطات، كلية الحقوق وحدة التكوين و البحث الحكامة المحلية، السنة الجامعية ،2011-2012 .

✓ بكور منير: دور القضاء الإداري في التنمية المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام وحدة قانون المنازعات العمومية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهرارز فاس، السنة الجامعية 2008 - 2009.

✓ خلوقي عبد الفتاح: الحكامة و إدارة الموارد البشرية بالإدارة الجماعية المغربية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، وحدة التكوين و البحث في تدبير الإدارة المحلية ،جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية،2010.

✓ سافر محمد: رقابة القضاء الإداري على سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الماستر "ماستر الشراكة العام الخاص،

جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
بسلطات، السنة الجامعية 2010 - 2011.

✓ صادق خالد: منازعات التحصيل الضريبي أمام القاضي الإداري المغربي، بحث
لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله
بفاس السنة الجامعية 2007/2008.

✓ كموني جواد: "ضبط مخالفات التعمير بالمغرب- أزمة قانون أم إكراهات الواقع"،
ماستر في قانون العقود والعقار، جامعة محمد الأول، كلية الحقوق
وجدة، السنة الجامعية 2007 - 2008.

✓ لمساعدى سمية: صناعة القرار المحلي بين رهان الحكامة المحلية وإكراهات
التنمية، نموذج الجماعة الحضرية ابن جرير، رسالة لنيل دبلوم الماستر
في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-
المحمدية، 2008.

✓ يعيش تمام أمال: عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، بحث لنيل شهادة
الماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق بالجزائر، شعبة
القانون العام، السنة الدراسية، 2004/2005.

✓ الأطراسي توفيق والمولودي حسن: شرط المصلحة في دعوى الإلغاء دراسة مقارنة
من خلال الاجتهاد القضائي المغربي والمقارن، رسالة نهاية التدريب
المعهد العالي للقضاء، الرباط السنة 2002-2004 .

✓ السليمانى محمد: "منازعات التعمير أمام القضاء الإداري المغربي"، بحث نهاية
التدريب بالمعهد الوطني للدراسات القضائية الفوج الإداري
2002/2003.

✓ أشقار ادريس: "الشرطة الإدارية الجماعية"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة
الوطنية للإدارة، سنة 1981.

المقالات

✓ الأعرج محمد: النظام القانوني للقرارات الإدارية في العقل القضائي بالمحاكم
الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 64، 2005.

- ✓ القصري محمد: تحليل القرارات الإدارية ضمانات للحقوق و الحريات ورقابة قضائية فعالة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مواضيع الساعة ، عدد 43 لسنة ، 2003 .
- ✓ الحلابي ادريس: مسطرة التقاضي الاداري الجزء الأول سلسلة مواضيع الساعة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،العدد 12 .
- ✓ المشرفي أمال: في تعليقه على حكم إدارية مكناس عدد:98/110 بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد: 26 يناير ومارس 1999.
- ✓ أميدة هنية: عيوب القرار الإداري، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5.
- ✓ القصري محمد : تحليل القرارات الإدارية ضمانات للحقوق و الحريات ورقابة قضائية فعالة منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية مواضيع الساعة عدد 43 لسنة 2003 .
- ✓ الإدريسي عبد الله: " نظرات في تحليل القرارات الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد 6 يناير مارس ، 1994 .
- ✓ اليعقوبي محمد: المبادئ العامة للحكمة المحلية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة دراسات ووقائع العدد 56 سنة 2004.
- ✓ اليعقوبي عبد العزيز: تطور نظرية الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية ، من خلال نظرية الموازنة مقال منشور بمجلة الإشعاع العدد 13-1995 .
- ✓ الزتوني حسن: إشكالية مقاضاة الجماعات الترابية امام القضاء الاداري مجلة القضاء الاداري العدد الثاني طبعة 2013.
- ✓ الوازيكي هشام : رقابة القضاء الإداري المغربي على سلامة التعاقد و ضمان احترام مبدأ حرية المنافسة في الصفقات العمومية مقال منشور بمجلة محاكمة عدد 13 ماي /شتنبر 2017
- ✓ الوزيكي هشام: دور القضاء الإداري في إنجاح المسلسل الإنتخابي "المنازعات الإنتخابية و الجبائية، من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، مقال منشور بمجلة المجلس الأعلى، ضمن فعاليات الندوة الجهوية السادسة الرباط 10-11 ماي 2007.

- ✓ الوزكي هشام: دعوى الإلغاء و النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية، العدد السادس من سلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، الإشكاليات القانونية و العملية التي تثيرها نزاعات الصفقات العمومية ، مطبعة الأمنية، الرباط ، سنة 2020، ص90
- ✓ الزباني محمد: القضاء الإداري والصفقات العمومية بالمغرب منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 78-79 لسنة 2008.
- ✓ الحمداني عبد الحميد: دور القضاء الإداري في حماية حق الملكية العقارية في مجال نزاع الملكية مجلة المحاكم الإدارية منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية و القضائية، العدد الثاني، أكتوبر، 2005.
- ✓ الربيعي حميد: "حماية حقوق الإنسان بالمغرب بين النص القانوني والاجتهاد الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 55، 2007.
- ✓ العفوي حسن: المنازعة الضريبية أمام القضاء بين التأسيس والتحصيل، مجلة المعيار، العدد 36، دجنبر 2006.
- ✓ القدوري عبد المعطي : الحماية القضائية للملزم في مجال المنازعات الجبائية، ندوة القضاء الإداري وحماية النشاط الاقتصادي المنعقدة يوم 17 ماي 1996، منشورات كلية الشريعة بأكادير ، سلسلة ندوات ومحاضرات.
- ✓ المشرفي أمال: النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين و العاملين في مرافق الدولة و الجماعات المحلية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير مارس ، 1999.
- ✓ المحجوبي محمد :مدى إلزامية المحامي أمام المحاكم الإدارية مقال منشور بمجلة المعيار العدد 22 ص 111.
- ✓ التراب مصطفى: المحاكم الإدارية والصعوبات المثارة على مستوى التطبيق في المنازعات الجبائية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 4، 1996.

- ✓ القدوري محمد: تمثيل الدولة أمام القضاء مجلة رسالة المحاماة العدد 11 و 12 ص سنة 1995.
- ✓ النميري محمد: الإثبات في المادة الانتخابية، سلسلة قضاء المجلس الأعلى"، العدد 4، السنة 1998.
- ✓ البيجدايني حياة: قواعد التقاضي في المادة الضريبية، مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، العدد 3، 2010.
- ✓ اغميحة عبد المجيد: مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي مجلة الملحق القضائي العدد 42 مطبعة دار السلام للطباعة والنشر الرباط ماي 2009.
- ✓ الحنودي علي: الأمن القانوني: مفهومه وأبعاده"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 96، يناير - فبراير 2011.
- ✓ السقاط عز الدين: "مسؤولية القضاء في ضمان سيادة القانون وحسن تطبيقه"، مجلة القضاء والقانون، ع 148، مطبعة الأمنية الرباط.
- ✓ بن المحجوب إدريس: "دور المجلس الأعلى في التوحيد وتحقيق الأمن القانوني" مقال منشور بمجلة الحقوق المغربية، ع 8 سنة، 2009.
- ✓ بوعزاوي بوجمعة: إنهاء المعيار الموضوعي في تحديد القرار الإداري بعد دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 105-106 يوليو - أكتوبر، 2012 .
- ✓ بودالي عزيز: إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية ، عدد 14.15 يناير يونيو 1996.
- ✓ باهي محمد: رفع الدعوى ضد المجلس الجماعي بدل الجماعة والحكم بقبولها أمام المحاكم الإدارية خطأ مادي أم خطأ في المفاهيم؟ مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد مزدوج 94 . 95 شتبر - دجنبر 2010.
- ✓ بودالي عزيز : " تعامل القضاء الإداري مع الأهلية الانتخابية "، مداخلة في إطار الندوة الجهوية السادسة المنظمة من قبل المجلس الأعلى بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيسه بالرباط يومي 10-11 ماي 2007 في موضوع المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، مطبعة الأمنية، الرباط 2007.

- ✓ بلمحجوب إدريس: "دور الإدارة القضائية في تفعيل العمل القضائي (المجلس الأعلى نموذجاً)، المجلة المغربية لقانون والاقتصاد والتسيير، العدد 51.
- ✓ باهي محمد : قراءة في القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، دفاتر المجلس الأعلى، العدد 16، 2011.
- ✓ جعفري سعيد: تطورات اللامركزية المغربية بين واقع التبعية و متطلبات الحكامة المحلية، دفاتر سياسية، العدد 99/98، لسنة 2008 .
- ✓ جبري نجيب: المنازعة الضريبية النظام القانوني والإشكالات التطبيقية على ضوء القانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 97-98، مارس- يونيو 2011.
- ✓ حسون جعفر: الطبيعة القانونية للمنازعات الضريبية في ضوء قانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية م. م إ م ت، العدد 4 ، سنة 1996 .
- ✓ حارسي عبد الله : اجتهاد المحاكم الإدارية لفاس في المادة الانتخابية ، مجلة المعيار ، عدد 23 .
- ✓ حارسي عبد الله: رقابة القضاء الإداري على ملائمة العقوبات الإدارية، مقال منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد 1 ، سنة 2004.
- ✓ حارسي عبد الله : حول المسؤولية الإدارية: تطبيق الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود من قبل المجلس الأعلى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مواضيع الساعة" عدد 14 سنة 1998.
- ✓ حميدي حماد: التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية الإدارية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 14 سلسلة مواضيع الساعة 1998.
- ✓ زين الدين محمد : الحكامة مقارنة إبستمولوجية في المفهوم والسياق، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، لسنة 2008، عدد 8.
- ✓ زين الدين محمد: المجتمع و العمل الجماعي بالمغرب: أية علاقة المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد 65 .
- ✓ زعيم إبراهيم: المسؤولية الإدارية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة 1996 العدد 6

- ✓ سيمو لحسن : قضاء الإلغاء و الأعمال المادية للإدارة ، مقال منشور بمجلة الإشعاع ، هيئة المحامين بالقنيطرة ، العدد.13.
- ✓ سليكة علال: مسطرة التقاضي ضد المجالس الجماعية، المادة 48 من الميثاق الجماعي، مجلة رسالة الجماعات المحلية، عدد رقم 13 ابريل يونيو 2005.
- ✓ شكر الحاج: آفاق قضاء الإلغاء في مجال التعمير ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة " مواضيع الساعة " ، عدد 47 ، سنة 2004.
- ✓ عبد العاتق فكير : الحجز على أموال الجماعة المحلية بين يدي الخزينة أو القابض الجماعيين، المجلة المحاكم المغربية عدد 158 مارس/أبريل 2018
- ✓ عز الدين بنصغير محمد : "القضاء المغربي: المؤسسة والوظيفة"، التقديم الافتتاحي للندوة العلمية السنوية 30 و 31 ماي 2003، المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتسيير، ع 51، 2005.
- ✓ عماد أبركان : رقابة القضاء الإداري على المنازعات الانتخابية بالجماعات الترابية ، و متطلبات الحكامة ، مقال منشور بسلسلة فقه القضاء الإداري العدد 5 مطبعة الأمنية بالرباط ض 154 سنة 2016.
- ✓ عبد النبوي محمد: تعميم الاجتهاد القضائي مساهمة في خدمة العدالة، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 2، ماي 2011.
- ✓ قصري محمد: منازعات الصفقات العمومية مقال منشور بالمجلة العربية للفقه والقضاء العدد 46 بحوث ودراسات.
- ✓ قصري محمد: المنازعات الجبائية المتعلقة بربط و و تحصيل الضريبة أمام القضاء الإداري منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 22 لسنة 2005.
- ✓ قصري محمد: "الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخاب مكاتب المجالس الجماعية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 51-52، السنة 2003.
- ✓ قصري محمد : آليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في مواجهة أشخاص

- القانون العام، مقال منشور بمجلة الوكالة القضائية للمملكة،
العدد الأول ماي 2018، ص 48.
- ✓ كشاكش كريم: عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية مقال منشور
بمجلة المنار المجلد 12 العدد 3، لسنة 2006.
- ✓ لمزوعي محمد: " دور القضاء الإداري في حماية الحقوق السياسية - الحق
الانتخابي نموذجاً -"، مجلة المحاكم الإدارية، العدد 2 السنة 2005.
- ✓ لمزوعي محمد: "القضاء الإداري ومجال تدخله في حماية الاستثمار"، مجلة
المنافسة، ع 9، يونيو 2004.
- ✓ مساعد عبد الله: تحليل القرارات الإدارية من الاختيار إلى الوجوب، منشورات المجلة
المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 37 مارس أبريل، 2001.
- ✓ مينة بن حميد: ربط المسؤولية بالمحاسبة في القانون التنظيمي 113.14 مقال
منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 137 ص
196، نونبر دجنبر 2017.
- ✓ محجوبي محمد: مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في ضوء
الإجتهاد القضائي الإداري المغربي مقال منشور بمجلة المعيار عدد 34
- ✓ مياد العربي: إشكالية التنقيط في الوظيفة العمومية، منشورات المجلة المغربية
للإدارة المحلية والتنمية، دراسات، عدد 36 فبراير، 2001.
- ✓ محبوبي محمد: "استقلال القضاء كآلية من آليات الإصلاح القضائي"، المجلة
المغربية لقانون الأعمال والمقاولات، 18-7، يناير- يونيو 2011.
- ✓ ناصوري أحمد: النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية، مجلة جامعة دمشق
للعلوم الاقتصادية والقانونية- المجلد 24- العدد الثاني.
- ✓ يحيا محمد: التطور الإداري بالمغرب الجماعات المحلية نموذجاً حصيلة العشرية
الأولى من الألفية الثالثة، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية
، العدد 91/90، يناير أبريل 2010.
- ✓ -يونس مليح: مسطرة المنازعة أمام أنظار القضاء الإداري وسؤال ضمانات الملزم،
مقال منشور مجلة منشورات العلوم القانونية سلسلة فقه و القضاء الإداري العدد
الخامس ص 69 سنة 2018

✓ يعكوبي عبد العزيز: الممارسة الديمقراطية وأخلاقيات الانتخابات على ضوء الطعون المقدمة أمام القضاء ، مجلة المعيار، العدد 23 السنة 1988.

القرارات و الأحكام القضائية -

- قرار محكمة النقض، رقم 1/10، بتاريخ 2018/01/04 ، في الملف رقم 2016/1/4/3456، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، إعداد وتنسيق أحمد أجعون و يونس الشامخي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة فبراير 2020، ص 5.

- قرار محكمة النقض، رقم 1/30 ، في الملف رقم 2017/1/4/4293، بتاريخ 2018/01/18، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، مرجع سابق

- قرار محكمة النقض، رقم 1/71 ، في الملف رقم 2016/1/4/3099 ، بتاريخ 2018/02/01، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، مرجع سابق

- قرار محكمة النقض رقم 1/483 بتاريخ 2018/05/03 في الملف رقم 2016/1/4/3269 منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، ص 117

- قرار محكمة النقض رقم 1/193 ، في الملف رقم 2016/1/4/3405 ، بتاريخ 2018/02/22 منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، مرجع سابق

- قرار محكمة النقض رقم 1/236، في الملف الإداري رقم 2016/1/4/126، بتاريخ 2018/03/01، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9، " المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية الغرفة الإدارية خلال السنوات 2016-2017-2018، مرجع سابق

- قرار محكمة النقض، رقم 1/321، في الملف 2018/1/4/171، بتاريخ 2018/03/22، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية الدليل القانوني و القضائي رقم 9 مرجع سابق

- قرار محكمة النقض رقم 1/335 ملف إداري رقم 2017/1/4/1464، نفس المرجع السابق

- قرار عن محكمة النقض قرار تحت عدد 282 في الملف عدد 2017/1/4/27 بتاريخ 2017/02/16 قرار

منشور بنشرة قرارات محكمة النقض الغرفة الإدارية العدد 36.

- قرار محكمة النقض عدد 1/1692 في الملف الإداري عدد 15/1/4/2455 بتاريخ 2015/07/23، أشار إليه محمد بفقير : العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014-2015 الجزء الثاني مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ص 375 طبعة 2016.

- قرار محكمة النقض رقم 1/619 في الملف الإداري رقم 2016/1/4/841 بتاريخ 2016/04/14 ، أشار إليه مصطفى فارس : المنازعات الانتخابية في ضوء قرارات محكمة النقض، سلسلة إصدارات المكتب الفني العدد الأول مطبعة الأمنية الرباط ص 139 سنة 2016

- قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، عدد 133 في الملف عدد 2013/1/4/2563 بتاريخ 2014/2/6، بين السيد عبد الله الخطيب ممثل شركة، ضد ولاية تطوان، قرار منشور بمجلة نشرة قرارات محكمة النقض العدد 18 مطبعة الأمنية الرباط 2014 ص: 170.

- قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، عدد 270 في الملف الإداري عدد 2012/2/4/293 قضية والي جهة سوس ماسة درعة، ضد شركة الأشغال الكبرى (نفس المرجع أعلاه).

- قرار محكمة النقض عدد 1/683 في الملف عدد 16/1/4/882 الصادر بتاريخ 2016/04/14 منشور بمجلة المحاكم المغربية العدد 159 ماي /يونيو 2018 ص 104
- قرار محكمة النقض، عدد 1/818 بتاريخ 2018/09/06 في الملف عدد 2017/1/4/3947، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، الدليل القانوني و القضائي رقم 9 ، المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات الجماعات الترابية، (الغرفة الإدارية خلال سنوات 2016-2017-2018) إعداد و تنسيق، أحمد أجهون ، و يونس الشامخي مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2020، ص، 168 .
- قرار محكمة النقض عدد 1/433 بتاريخ 2018/04/19 ملف عدد 2017/1/4/3166، المرجع السابق نفسه ص، 97.
- قرار محكمة النقض عدد 596 في الملف الإداري عدد 2015/3/4/1593 بتاريخ 2016/04/28 قرار منشور مجلة نشرة قرارات محكمة النقض الغرفة الإدارية عدد 30 ص
- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) عدد 104 بتاريخ 2014/1/23 في الملف عدد 2013/1/4/1135 قضية شركة لوطراب ضد الجماعة الحضرية للقيطرة منشور بنشرة قرارات محكمة النقض الجزء 18 مطبعة الأمانة الرباط سنة 2014 ص: 163.
- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) عدد 127 بتاريخ 2014/1/30 في الملف عدد 2012/1/4/2555، قرار منشور بنشرة قرارات محكمة النقض الجزء 18 مطبعة الرباط سنة 2014، ص: 165.
- قرار المجلس الأعلى، رقم 148 بتاريخ 1996/2/29 ، ملف إداري عدد 1 / 5 / 1 / 95 قضية خالد زنبير ضد المحافظ العقاري بتمارة، مجموعة قرارات المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، 1958 – 1997.
- قرار محكمة النقض، عدد 103 في الملف الإداري عدد 2012/1/4/552 بتاريخ 2014/1/23، قرار منشور بمجلة نشر قرارات محكمة النقض العدد 18 مطبعة الأمانة الرباط 2014 ص: 161.
- قرار المجلس الأعلى، عدد 4\1\2007\171 المؤرخ في 2\2\2007 ملف إداري عدد 3106\1\4\2005 (غير منشور)
- قرار المجلس الأعلى، عدد 954، بتاريخ 2004/07/21 عدد 2004/2/4/541 أشار إليه حميد ولد البلاد: الطعون المتعلقة بانتخاب مكاتب مجالس الجماعات في ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق ص 144
- قرار المجلس الأعلى، عدد 28 بتاريخ 1989/01/30 ملف عدد 85.7126 ، عيد الحق كارب ، ضد الخازن العام قرار منشور بمؤلف جبران أمينة و البخاري أحمد :اجتهادات المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، م ج م ط 1- 1996 ص 155.
- قرار المجلس الأعلى، عدد 56 بتاريخ 9 يوليو 1959، قضية أحمد بن يوسف مجموعة قرارات المجلس الأعلى 60 :59، ص 62 .
- قرار المجلس الأعلى ، عدد 64 بتاريخ 19 دجنبر 1959 ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى ، 60 :59 ص 78.
- قرار المجلس الأعلى ، عدد 251 بتاريخ 111962/26 ، ملف عدد 9699 ، أورده إبراهيم زعيم الماسي، المرجع العلمي في الاجتهاد القضائي الإداري مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء سنة 1996 ، مرجع سابق ، ص 205.
- قرار المجلس الأعلى عدد 361 بتاريخ 1974/12/18 ملف 44218 المرجع نفسه
- قرار المجلس الأعلى عدد 58 بتاريخ 1977/03/18 ملف 49038 المرجع نفسه
- قرار المجلس الأعلى عدد 336 بتاريخ 1980/10/31 ملف 49038 المرجع نفسه
- بداية رقابة القضاء الإداري مدى ملائمة القرار الإداري المتخذ للوقائع الصحيحة ، منذ 1975 من خلال
- قرار المجلس الأعلى عدد 25 بتاريخ 1975/02/05 قضية جلزيم خديجة ضد وزير الخارجية
- قرار الغرفة الإدارية، رقم 686 بتاريخ 17 أكتوبر 1996، ملف عدد 10191 ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى ، قضية السيد الحسين أحمد الزويتني ، 1958-1997، ص 433.

- قرار الغرفة الإدارية، رقم 97 بتاريخ 16 أبريل 1992 ، ملف إداري عدد 91_10103 ، قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 47.
- قرار محكمة النقض عدد 2/512 في الملف الإداري عدد 13/2/4/306 بتاريخ 2014/05/29 ، قرار منشور بكتاب محمد بفقير العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنتي 2014/2015 الجزء الثاني مرجع سابق، ص 20.
- قرار المجلس الأعلى ، عدد 248، بتاريخ 26 نونبر 1962 قضية السيد عبد الرحمان بن محمد ، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 1961_1965 ، ص 75.
- قرار المجلس الأعلى، عدد 148 صادر بتاريخ 1989/06/08 ، قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 4 ص 126
- قرار المجلس الأعلى عدد 7 صادر بتاريخ 1989/10/19 قرار منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 42-43 ص 224 انظر أيضا قرار المجلس الأعلى عدد 161 صادر بتاريخ 1961/12/21 أشار إليه زعيم إبراهيم: مرجع سابق، ص 104.
- قرار محكمة الاستئناف بمراكش، رقم 352 صادر عن الغرفة الأولى بمحكمة الاستئناف بمراكش، بتاريخ 2007/12/25 ملف عدد 05/568 ، منشور في الموقع الإلكتروني، www.adale.justice.gov.ma
- القرار عدد 653 المؤرخ في 2010/4/14 ملف، عدد 5/07/391 ، منشور بالمجلة المغربية للدراسات والاستشارة القانونية، العدد الأول 2011، ص 322.
- قرار المجلس الأعلى عدد 107 بتاريخ 10-11-1960 أورده عبد القادر الرافعي في كتابه: " محطات قضائية"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2002، ص. 13.
- قرار الغرفة الإدارية عدد 130 بتاريخ 30-3-1995، أورده عبد القادر الرافعي في كتاب: "محطات قضائية"، نفس المرجع، ص 33.
- قرار المجلس الأعلى، عدد 292 المؤرخ في 2007\3\28 ملف إداري عدد 1159-4-1-2006 المجلس البلدي لمدينة الجديدة ضد شركة سوكوديم للبناء والتنمية (قرار غير منشور)
- قرار الغرفة الإدارية عدد 1320/2003 المؤرخ في 11-9-2003، أورده محمد قصري ومحمد الأعرج في كتابهما المشترك : " الطعون الانتخابية بين أحكام التشريع وقرارات القضاء المغربي "، دار قرطبة للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2007، ص 185.
- قرار الغرفة الإدارية عدد 509/2003 بتاريخ 24-7-2003، أورده إدريس بلحجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية 1997-2003 "، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى 2005، ص 228.
- قرار الغرفة الإدارية عدد 912/2002 بتاريخ 21-11-2002، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 59-60، ص ص 286-287.
- قرار الغرفة الإدارية عدد 656 بتاريخ 24-7-2003، أورده إدريس بلحجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية 1997-2003 "، مرجع سابق، ص ص 228-229.
- قرار الغرفة الإدارية: عدد 510 بتاريخ 24-7-2003، أورده إدريس بلحجوب في كتابه : " المسلسل الانتخابي بين الممارسة والرقابة القضائية "، مرجع سابق، ص 229.
- قرار الغرفة الإدارية : عدد 1288 بتاريخ 11-9-2003، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، دار الإنماء الثقافي، الطبعة الأولى 2009، ص ص 471-472 .
- أنظر أيضا : قرار الغرفة الإدارية، عدد 481 بتاريخ 11-9-2003، أورده محمد قصري في كتابه: " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، نفس المرجع، ص 481 وما بعدها.

قرار المجلس الأعلى عدد 207 الصادر بتاريخ 2011/03/24 في الملف الإداري عدد 2010/01/47، قضية حزب جبهة القوى الديمقراطية في شخص كاتبه الوطني، السيد التهامي الخياري ضد السيد إبراهيم الناموسي، أشار إليه د محمد الأزهر: في كتابه الحريات العامة في القضاء المغربي، مطبعة النجاح الجديدة طبعة 2012- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5423 في الملف عدد 2015/7209/317 بتاريخ 2015/12/11.

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 4293، بالملف عدد 2019/7207/67، بتاريخ 2019/09/17، العدد السادس من سلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، الإشكاليات القانونية و العملية التي تثيرها نزاعات الصفقات العمومية، مطبعة الأمنية، الرباط، سنة 2020، ص 370

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط رقم 3063، بتاريخ 2019/06/11، في الملف عدد 2019/7207/19، ضم له الملف رقم 2019/7207/38، العدد السادس من سلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، الإشكاليات القانونية و العملية التي تثيرها نزاعات الصفقات العمومية، مطبعة الأمنية، الرباط، سنة 2020، ص 398

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 265 في الملف رقم 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 ق غ م "قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، رقم 170 بتاريخ 2006/4/16 7/5/227 منشور في الموقع الإلكتروني، www.adala.justice.gov.ma

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 98 بتاريخ 2012/01/26 أشار إليه عبد الحكيم زروق : منازعات أعمال رجال السلطة أمام القضاء الإداري دار الأفق المغربية للنشر و التوزيع ص 126 طبعة 2019

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5710 في الملف عدد 2018/7205/754 بتاريخ 2018/12/11 ق غ م

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5710 في الملف عدد 2018/7205/754 بتاريخ 2018/12/11 ق غ م

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 4791 في الملف عدد 2015/7212/219 بتاريخ 2015/11/12 قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، قرار عدد 1651/2009، غير منشور.

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش عدد 67 ملف عدد 2014/7208/1635 بتاريخ 2015/01/14 ح غ م.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش عدد 60 ملف عدد 2014/7208/1614 بتاريخ 2015/01/14 ح غ م .

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش صادر بتاريخ 2008/04/09 تحت عدد 146 في الملف 1.07 /07/233 (قرار غير منشور)

قرار محكمة الاستئناف الإدارية، عدد 875 بتاريخ 2009/5/6، ملف عدد 5/08/251 (غير منشور)

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 826 صادر بتاريخ 12/10/2011 في الملف رقم 123/09/2011 غير منشور.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 53 بتاريخ 18/01/2012 في الملف رقم 2-9/11-237، غير منشور.

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5427 في الملف عدد 2015/7209/328 بتاريخ 2015/12/11

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 5426 في الملف عدد 2015/7209/316 بتاريخ 2015/12/11 أحكام و قرارات أشار إليها مصطفى بن شريف: محام بهيئة وجدة في مقال بعنوان " الترحال السياسي وأثاره على الانتداب الانتخابي في التشريع و القضاء " مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي <http://www.marocdroit.com> تاريخ الزيارة 2016/01/26. ص 99

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في الملف رقم 2017/7212/1984 بتاريخ 2018/01/04 ق غ م

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش رقم 1362 في الملف رقم 2009/5/419-1 بتاريخ 2009/11/25.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، عدد 308 بتاريخ 2012/03/22 في الملف رقم 2-2011-279، غير منشور.

قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، عدد 475 بتاريخ 09/05/2012 في الملف رقم 2-9114/12، حكم غير منشور.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، رقم 314 بتاريخ 28/03/2012، في الملف رقم 274/9/2011، غير منشور .

- قرارات أشار إليها محمد الأزهر: الحريات العامة في القضاء المغربي، مرجع سابق، ص: 34.
- قرار المجلس الأعلى، عدد 255 بتاريخ 14/01/1963 أشار إليه عبد الواحد القرشي، القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب مرجع سابق، ص: 161.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 829 مؤرخ في 26/09/2007 ملف اداري عدد 289/2/4/2005 قرار منشور في كتاب محمد الأزهر الحريات العامة في القضاء المغربي مرجع سابق، ص: 17.
- قرار الغرفة الإدارية عدد 662 بتاريخ 31-7-2003، أورده محمد قصري في كتابه : " المنازعات الانتخابية ورقابة القضاء الإداري "، ص 498 وما بعدها

- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 677 بتاريخ 23/6/2004 قضية المجلس البلدي لمدينة القصر الكبير ضد السيد مصطفى بوللحية.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش، بتاريخ 12/3/2009 في الملف عدد 433-7-07-1 بين المجلس الجماعي لمدينة مراكش في شخص رئيسه وبين شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات في شخص ممثلها القانوني منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 92 سنة 2010، ص: 232.
- قرار محكمة الاستئناف بمراكش عدد 740 بتاريخ 08/09/2011 في الملف رقم 888/9/2009، قرار غير منشور
- قرار محكمة الاستئناف بالرباط، عدد 4682 بتاريخ 30/11/1955، منشور بمجلة قرارات محكمة الاستئناف بالرباط، ص: 276.

- حكم إدارية أكادير عدد 1261 في الملف عدد 0047/110/2018 بتاريخ 31/07/2018 ح غ م
- حكم إدارية فاس عدد 1175 في الملف رقم 187/7110/2018 بتاريخ 19/12/2018 ح غ م
- حكم إدارية أكادير، عدد 351/2015 في الملف عدد 359/7107/2015 بتاريخ 17/10/2015 قضية لائحة عبد الرحمان المكارى ونوابه بجماعة بني زولي ح.غ.م.

- حكم إدارية وجدة، في الملف عدد 339/7107/2015 حكم رقم 1056 بتاريخ 20/10/2015 بخصوص إلغاء انتخاب نواب رئيس مجلس جماعة بني سيدال الجبل حكم غير منشور.
- حكم إدارية الرباط رقم 4193 ملف عدد 7107/350/2015 بتاريخ 29/09/2015 بخصوص إلغاء نتائج عملية انتخاب الرئيس ونوابه والكاتب ونائيه بالمجلس الجماعي أولاد علي منصور قيادة بني حسان دائرة تطوان ولاية تطوان لعدم احترام التمثيلية النسائية. ح غ م

- حكم إدارية الرباط رقم 4295 في الملف رقم 362/7107/15 بتاريخ 01/10/2015 بخصوص إلغاء نتائج عملية انتخاب نواب المجلس الجماعي لمدينة الرباط المجرات بتاريخ 16/09/2015 بسبب عدم احترام المقترضات المتعلقة بنسبة تمثيلية النساء . ح غ م

- حكم إدارية الدار البيضاء، عدد 2513 في لملف عدد 144/7107/2015، بتاريخ 07/10/2015، ح غ م.
- الحكم رقم 747 بتاريخ 31/10/2003 في الملف رقم 823،03 ش خ، وكذلك الحكم رقم 775 بتاريخ 07/11/2003 في الملف رقم 788،03 ش خ. أحكام غير منشورة

- حكم إدارية أكادير عدد 797 في الملف عدد 47/7110/2016 بتاريخ 31/05/2016 حكم غير منشور
- حكم إدارية مكناس، رقم 673/2003، بتاريخ 04/11/2003 في الملف رقم 1003/2003/6 ش خ، ح غ م.
- حكم إدارية الدار البيضاء، رقم 1507 بتاريخ 20/10/2003 في الملف عدد 1485/2003، ح غ م. كما صدر في نفس الاتجاه عن نفس المحكمة، حكم رقم 1508 بتاريخ 20/10/2003 في الملف رقم 1511/2003، ح غ م.

- حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 2015/7110/624 في الملف عدد 2015/7110/219 بتاريخ 2015/10/07 ح غ م
- حكم ابتدائية الرباط، بتاريخ 2009/06/17 في قضية حزب جبهة القوى الديمقراطية، ضد م ب حكم منشور بكتاب محمد الأزهر : الحريات العامة في القضاء المغربي ، مرجع سابق ص 120.
- حكم إدارية وجدة، عدد 1020 في الملف عدد 2015/7107/273 بتاريخ 2015/10/13 ، ح غ م.
- حكم إدارية وجدة، عدد 1021 في الملف عدد 2015/7107/274 بتاريخ 2015/10/13 ح غ م.
- حكم إدارية الرباط رقم 4407 في الملف رقم 2015/7107/363 بتاريخ 2015/10/12 ح غ م.
- حكم إدارية فاس عدد 27 في الملف رقم 2017/7110/123 بتاريخ 2018/1/19 ح غ م
- حكم إدارية وجدة، عدد 1022 في الملف عدد 2015/7107/275 بتاريخ 2015/10/13 ح غ م.
- حكم إدارية مكناس عدد 85 في الملف عدد 2019/7110/3 بتاريخ 2019/02/06 ح غ م
- حكم إدارية أكادير رقم 257 في الملف رقم 2017/7115/232 بتاريخ 2017/03/09 ح غ م
- حكم عن إدارية مكناس تحت عدد 2019/7110/02 في الملف عدد 2018/7110/256 بتاريخ 2019/01/07
- في قضية السيد عامل عمالة مكناس في مواجهة السيد "ب ش" ح غ م
- حكم إدارية الرباط عدد 3189 في الملف عدد 803/7110/2016 بتاريخ 2016/08/25 بخصوص طلب والي جهة الرباط سلا القنيطرة عزل رئيس مجلس مقاطعة اليوسفية. ح غ م
- حكم إدارية فاس عدد 267 في الملف الإداري رقم 2018/7110/40 بتاريخ 2018/04/04 ح غ م
- حكم إدارية فاس رقم 1571 بتاريخ 2003/11/5 في الملف رقم 577/ع 2003 ح غ م
- حكم إدارية فاس عدد 467 في الملف الإداري عدد 2018/7110/68 بتاريخ 2018/05/29 ح غ م
- حكم إدارية فاس عدد 467 في الملف الإداري عدد 2018/7110/68 بتاريخ 2018/05/29 ح غ م
- حكم إدارية فاس تحت 265 في الملف رقم 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 ح غ م
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس رقم 2017/7110/571 في الملف رقم 2017/7110/157 بتاريخ 2017/10/11 ح غ م.
- حكم إدارية فاس عدد 2016/1304 في الملف عدد 2016/7110/98 بتاريخ 2016/12/30 ح غ م
- حكم إدارية فاس، تحت عدد 850 في الملف رقم 2017/7110/72 بتاريخ 2017/08/02
- حكم إدارية فاس، عدد 850 في الملف رقم 2017/7110/72 بتاريخ 2017/08/02 ح غ م
- حكم المحكمة الإدارية بأكادير تحت عدد 1411 في الملف عدد 2018/7110/449 بتاريخ 2018/09/25 ح غ م
- حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف رقم 467/6/2009 بتاريخ 2010/04/21، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 2253 بالملف عدد 2015/7313/128 بتاريخ 2015/10/13 . ح غ م
- حكم المحكمة الإدارية بفاس في الحكم عدد 265 في الملف 2018/7110/34 بتاريخ 2018/04/04 ح غ م
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2015/10/12 عدد 185 منشور بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل على الرابط التالي www.justice.gov.ma/lg-1/doc : تاريخ الزيارة 2018/08/20
- حكم إدارية بالرباط رقم 4529 في الملف عدد 2015/7107/384 بتاريخ 2015/10/22 ح غ م
- حكم إدارية مكناس، عدد 2016/7110/68 في الملف رقم 15/7110/175 بتاريخ 2016/2/25 ح غ م.
- حكم إدارية أكادير، عدد 84 بتاريخ 2007/8/2 في الملف عدد 2007-004 - ح غ م.
- الحكم إدارية فاس عدد 1033 في الملف 2017/7110/153 بتاريخ 2017/10/23 في قضية جمعية المغرب الرياضي الفاسي ضد السيد باشا المنطقة الحضرية أكدال ح غ م
- حكم إدارية أكادير، عدد 2007/90 بتاريخ 2007/09/20 في الملف عدد 2006/175 - ح غ م.
- راجع كذلك حكم إدارية أكادير، عدد 2008/200 في الملف عدد 2007/62 بتاريخ 2008/07/23 - ح غ م.

-حكم إدارية مكناس رقم 2018/7110/756 في الملف رقم 18/7110/182 بتاريخ 2018/10/23 ح غ م

-حكم عدد 1739 في الملف عدد 358 / 7112 / 2014 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس (حكم غير منشور) بتاريخ 2015/7/1.

-حكم عدد 1200 / 2014 في الملف الإداري عدد 2014/7110/82 صادر عن المحكمة الإدارية لفاس (حكم غير منشور) بتاريخ 2014/11/28.

-حكم عدد 83 في الملف الإداري عدد 83 في الملف عدد 2014/7110/1 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس حكم (غير منشور) بتاريخ 2015/2/18

-حكم إدارية مكناس عدد 2019/7110/2 في الملف عدد 2018/7110/256 بتاريخ 2019/01/07 ح غ م

-حكم إدارية الرباط رقم 3126 في الملف رقم 2012/05/120 بتاريخ 2012/09/06، أشار إليه محمد الهيني: المرتكزات الدستورية النازمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض قضاء الإلغاء مطبوعة المعارف الجد - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 67 بتاريخ 2001/02/06 ، أورده عبد الواحد القرشي ، مرجع سابق، ص 97.

-حكم المحكمة الإدارية بمكناس ، رقم 2018/7110/756 ، في الملف رقم 18/7110/182 ، بتاريخ 2018/10/23 ، ح غ م.

-حكم إدارية بالرباط، رقم 3233 في الملف رقم 2016/7110/543 بتاريخ 2016/09/16 ، حكم منشور بمجلة المحاكم المغربية عدد 156 نونبر / دجنبر 2017 ص 131.

- حكم إدارية الرباط ، عدد 341 المؤرخ في 2009/2/19 ، قضية تأسيس حزب اليسار الأخضر ح غ م.

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 637 المؤرخ في 2008/4/17 في الملف عدد 7/339 قضية الحزب الديمقراطي الأمازيغي، ح غ م

-أنظر أيضا : حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 441 بتاريخ 25-3-97، منشور بمجلة المعيار، العدد 23، سنة 1998، ص ص ، 239-243

-حكم إدارية الرباط رقم 1434 بتاريخ 2012/04/18 في الملف رقم 200/5/220 منشور بكتاب محمد الهيني: المرتكزات الدستورية النازمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض " القضاء الشامل " نحو قضاء إداري دستوري دفاعا عن إحداث مجلس الدولة منشورات مطبعة المعارف الجديدة الرباط سنة 2014 ص 146

-حكم إدارية فاس تحت عدد 12 في الملف 2018/7112/257 بتاريخ 2019/01/16 بين السيد ورثة "س ع" ضد جماعة سيدي حرازم ح غ م.

-حكم إدارية الرباط في الملف عدد 2013/5/62 بتاريخ 2013/07/18، أشار إليه محمد الهيني :المرتكزات الدستورية النازمة للعمل القضائي للمحكمة الإدارية بالرباط وفقا لاجتهادات محكمة النقض، قضاء الإلغاء مطبوعة المعارف الجديدة الرباط ، سنة 2014 ص 436

03/10/1996 ،حكم منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 18، ص 216.

-حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، منشور بمجلة المرافعة، العدد 10، مارس 2000، ص. 288.

-حكم إدارية الرباط، منشور بمجلة القصر، العدد 10، يناير 2005، ص. 271.

حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 41 بتاريخ 2001/04/11 ملف عدد 2000/127 غ (ح غ م

-حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 116 بتاريخ 2001/10/03 ملف عدد 2001/26 غ (ح غ م

-حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 47 بتاريخ 2001/04/18 ملف عدد 2001/02 غ (ح غ م

-حكم إدارية بالرباط رقم 4529 في الملف عدد 2015/7107/384 بتاريخ 2015/10/22 ح غ م

-حكم المحكمة الإدارية بأكادير ، عدد 316 بتاريخ 2011/5/5 في الملف رقم 2011-18 ش، حكم غير منشور.

حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 189 بتاريخ 2011/04/12 في الملف رقم 597/2010 ش، حكم غير منشور.

-حكم إدارية الرباط، عدد 94/21 بتاريخ 94/12/5، ح غ م.

-حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 2131، بتاريخ 2007/10/25، حكم أشار إليه عبد الواحد القرشي، نفس المرجع السابق.

-حكم إدارية مكناس، عدد 3_96_91 غ بتاريخ 19 دجنبر، 1996، ملف رقم 3_85_43 غ، قضية السيد ميراش بن إدريس، أشار إليه الأستاذ حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، م م إ م ت عدد 80، مرجع سابق ص138

-حكم المحكمة الإدارية بأكادير، رقم 2007\17 في الملف عدد 098_2006 غ بتاريخ 2007\03\01 قضية السيد اتجار مبارك ضد المجلس الجماعي لأكادير وعامل عمالة أكادير حكم غير منشور

-حكم إدارية فاس، عدد 69 بتاريخ 3 أبريل 1996 ملف رقم 82 غ 96 أورده الحاج شكرة: في مقاله "آفاق قضاء الإلغاء في مجال التعمير"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2004/47، ص. 241.

-حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 718 بتاريخ 2005/11/22، ملف رقم 310 ع 2004 غير منشور

-حكم إدارية فاس عدد 2000\887 بتاريخ 5 دجنبر 2000، ملف إداري رقم 2000\50 غ أورده حاتم الرحاوي: "منازعات رخص البناء"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادير - الرباط، السنة الجامعية 2002/2003، ص. 100.

-حكم إدارية مراكش رقم 29 بتاريخ 24 فبراير 2009، ملفان مضمومان رقم 2008\3\123 و 2008\3\93 ح غ م

*تجدر الإشارة إلى أن لائحة القرارات و الأحكام القضائية تضم أكثر من 14 صفحة لكننا اخترنا أهم الأحكام و القرار المشار إليها أعلاه في هذه اللائحة المختصرة.

نصوص قانونية وتنظيمية

- ✓ دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011).
- ✓ القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ (23 يوليو 2015).
- ✓ القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ (23 يوليو 2015).
- ✓ القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل(7 يوليو 2015) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ (23 يوليو 2015).

- ✓ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية كما تم تعديله بمقتضى القانون 34.15 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 90.15.1 منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015 .
- ✓ - القانون التنظيمي رقم 33.15 يقضي بتتيميم و تغيير القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل (23 يوليو 2015).
- ✓ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الاولى 1414 (3 نوفمبر 1993).
- ✓ القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.07 بتاريخ 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) كما تم تغييره وتتميمه؛ منشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 24 محرم 1427 (23 فبراير 2006).
- ✓ - القانون 131.12، المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.74 بتاريخ 18 من رمضان 1432 الموافق ل 27 يوليوز 2013 ، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6177 الصادرة بتاريخ 12 غشت 2013
- ✓ القانون 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) منشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 ديسمبر 2007.
- ✓ القانون 30.89 المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.92.281 بتاريخ 4 رجب 1413 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4183 بتاريخ 5 رجب 1413 (30 ديسمبر 1992).
- ✓ القانون 30.89 المحدد بموجبه نظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.187 بتاريخ 21 ربيع الآخر

1410(21 نوفمبر) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06
ص 1573

- ✓ القانون 39.07 بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم و الحقوق و المساهمات و الأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 01.07.209 بتاريخ 16 من ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) منشور بالجريدة الرسمية رقم 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007.
- ✓ القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.175 بتاريخ 28 محرم 1421 (3 ماي 2000) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4800 بتاريخ 2000/06/01
- ✓ القانون 12.90 المتعلق بالتعمير كما تم تغييره بمقتضى القانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير و البناء منشور بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016.
- ✓ القانون 21.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.01.101 بتاريخ 20 شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) ، منشور بالجريدة الرسمية ، عدد 5680 ، بتاريخ 6 نونبر 2008.
- ✓ المرسوم رقم 2.16.401 الصادر في 4 محرم 1438 الموافق ل (6 أكتوبر 2016) المتعلق بشكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة و الوثائق المتبنة التي يتعين إرفاقها بها، مرسوم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.
- ✓ المرسوم رقم 2.16.402 الصادر في 4 محرم 1438 الموافق ل (6 أكتوبر 2016) المتعلق بشكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم و الوثائق المتبنة التي يتعين إرفاقها ، مرسوم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.
- ✓ المرسوم رقم 2.16.403 الصادر في 4 محرم 1438 الموافق ل (6 أكتوبر 2016) المتعلق بشكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة و الوثائق المتبنة التي يتعين إرفاقها بها ،مرسوم منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016.

✓ المرسوم 2.15.716 الصادر في 9 ذي الحجة 1436 الموافق ل (13 سبتمبر 2015) بتغيير الظهير الشريف 1.59.351 الصادر في فاتح جمادى الآخر 1379 (2 سبتمبر 1959) بشأن التقسيم الإداري للمملكة منشور بالجريدة الرسمية عدد 6399 14 ذو الحجة 1436 الموافق ل (28 سبتمبر 2015).

✓ المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للالتزام الإداري منشور بالجريدة الرسمية عدد 6738 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018) .

✓ المرسوم رقم 2.09.441 الصادر بتاريخ 3 يناير 2010 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية

✓ مرسوم رقم 2.12349 الصادر في 8 جمادى الأولى 1434 بتاريخ 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية منشور بالجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 2013/04/04.

الجرائد

✓ أحمد مفيد: الترحال السياسي قراءة سوسيو قانونية مقال منشور بجريدة الإتحاد الاشتراكي بتاريخ 2010/05/05.

✓ تصريح ذ محمد الأعرج لجريدة المنعطف، الجمعة 19 يونيو 2009، العدد 3460

✓ خالد صادق: القضاء الإداري بالمغرب بين تحقيق الازدواجية الهندسية في القضاء و القانون وتكريس مقومات المحاكمة العادلة مقال منشور بجريدة الإنماء العدد 262 بتاريخ فاتح يونيو 2009.

✓ عبد الفتاح الفاتحي: الحكامة الجيدة من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية مقال منشور بجريدة العلم بتاريخ 2009/04/25 ص 11 موقع جريدة العلم .

مواقع إلكترونية

- ✓ www.adale.justice.Gov.ma
- ✓ www.fsjes-agadir.info
- ✓ www.icpc.ma
- ✓ www.rdh50.ma

- ✓ www.adrarpress.com
- ✓ www.telegramrif.com
- ✓ www. Barlamane. Com

دورات تكوينية ندوات و أيام دراسية

- ✓ تقرير حول المنازعات القضائية للجماعات المحلية (1997- 2003) من إعداد مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون سنة 2005.
- ✓ دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية خلال الفترة الممتدة من 21/01/2012 إلى 02/03/2010 حول تحيين المدارك الرئيسية لتحديد النصوص القانونية.
- ✓ دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية خلال الفترة 19/02/2012 إلى 30/03/2012 حول المبادئ الكبرى في المنازعات الإدارية.
- ✓ -دورة تكوينية منظمة من طرف وزارة الداخلية يومية 20 - 21 أكتوبر 2011 حول موضوع تدبير المنازعات الإدارية.
- ✓ مقتطف من تقرير صادر عن وزارة الداخلية مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون حول النزاعات القضائية للجماعات المحلية من 1997 إلى 2003 الرباط 2005.
- ✓ مقتطف من تدخل السيد رئيس المحكمة الإدارية بفاس خلال فعاليات اليوم التحسيس المنظم من طرف ولاية جهة فاس مكناس، في موضوع "تدبير المنازعات الجماعات الترابية بتاريخ 19 مارس 2015.
- ✓ مقتطف من تدخل السيد محمد العلمي: رئيس قسم شعبة الإلغاء بالوكالة القضائية للمملكة في إطار جلسة عمل تتعلق بملفات قضائية معروضة على القضاء بتاريخ 27/02/201.
- ✓ محمد والي علمي: "دور القضاء في ميدان زجر المخالفات"، عرض بمناسبة أشغال اليوم الدراسي حول موضوع إشكالية البناء غير القانوني وزجر المخالفات المتعلقة بميدان التعمير"، المنعقد بمقر عمالة إقليم القنيطرة بتاريخ 14 نوفمبر 2002 .

✓ إدريس الضحاك: "قضايا الاستثمار والتحكيم من خلال المجلس الأعلى"، الندوة الجهوية الرابعة، محكمة الاستئناف التجارية، الدار البيضاء، 18-19 أبريل 2007.

✓ راتب الوزني: "المعنى الواسع للقانون"، عرض مقدم في إطار المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا العربية، بعنوان السبل المثلى لمواجهة التحديات التي تعوق تحقيق "الأمن القضائي" في العالم العربي، المحكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء، غير منشور.

✓ عبد الكريم الشافعي: مداخلة في "الندوة الوطنية حول الخطاب الملكي ومدونة القيم القضائية، مجلة الودادية الحسنية للقضاة، ع الثاني.

✓ خلدون نجا: دور محاكم الاستئناف الإدارية في تطوير الاجتهاد القضائي في المادة الانتخابية"، مداخلة في إطار أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوم 22 نونبر 2006 بالرباط، حول موضوع: "تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 55، السنة 2007.

✓ النجاري محمد: "القضاء المستقل القوي قاطرة للتنمية"، الندوة الوطنية حول الخطاب الملكي ومدونة القيم القضائية، مجلة الودادية الحسنية للقضاة، ع الثاني.

✓ الحلامي مصطفى: أسباب الطعن الموجبة لبطلان الانتخاب على ضوء القانون و الاجتهاد القضائي مقال منشور بالمجلة المجلس الأعلى عدد 4/2004 أشغال يومين دراسيين 27-28 مارس 2003 حول القضاء الإداري و المنازعات الانتخابية.

✓ بوغالب محمد: دور القاضي الإداري في تكريس المشروعية في ميدان المنازعات الانتخابية"، مداخلة في إطار أشغال اليومين الدراسيين المنظمين من طرف المجلس الأعلى بالرباط بتاريخ 27-28 مارس 2003، في موضوع: " القضاء الإداري والمنازعات الانتخابية"، سلسلة دفاتر المجلس الأعلى، العدد 4، السنة 2004.

Les Ouvrages

- ✓ André DE Laubader – Traité élémentaire de droit administratif ; Tome 1 ; –1967 l. g.d. j paris.
- ✓ Ali Sedjari: Partenariat public privé et renouveau de l'action publique in gouvernance et cinduit de l'action publique s/d ali sedjari l'harmattan 2003 p 252
- ✓ - Mohamed Amine BEN Andellah : Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir édition littoral 1961.
- ✓ Claude Masclet (J.) : "Droit électoral ", Presses universitaires de France, 1^{ère}, édition, 1989
- ✓ Claude Ricci (J.) : et Debbach (Ch.) : " contentieux administratif ", Paris Dalloz, 5ème édition 1990
- ✓ Chapus René: Le droit administratif général, 2e édition, Montchresteien, 1985, Tome 11.
- ✓ Charles Debbasch –Jean claude Ricci : Contentieux administratif 7ème édition – DALLOZ 1999.
- ✓ -Eduard Libermann : Le recours contre un acte de l'administration, question de procédure, recours devant le juge in le contrôle juridictionnel des actes administratifs démo- droit édition du conseil de l'Europe, 1997 .
- ✓ -Emmanuel Okomba :« La gouvernance. Une affaire de société: Analyse mythumétrique de la performance » (L' Harmattan 2010)
- ✓ François Priet :« Approfondissement de la décentralisation de l'urbanisme ou recentralisation ? ».Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat, Editions Dalloz, Paris 2001.
- ✓ Gustave Pesier,: Contentieux administratif, 9ème édition, Dalloz 1995.
- ✓ Levraut (B.) : " La ferrière traité de la juridiction administrative et des recours Contentieux ", 2ème édition, Tome II, 1996
- ✓ Mialle Michel : « l'Etat de droit comme paradigme » AAN institut de recherche et d'étude sur le monde arabe et musulman, (IRE MAN), maison de la méditerranée, 1995.
- ✓ Melle Michel : L'Etat de droit comme paradigme, in annuaire 2 de l'Afrique du nord CNRS, Edition, Paris, 1997
- ✓ Mohamed el yaagoubi : réflexion sur la démocratie locale au Maroc imprimerie el maarif al Jadida 2006
- ✓ Mohamed EL Yaagoubi : le juge protecteur de l'administration au Maroc entre le Mimétisme et l'autonomisation Imp Info print 2006

- ✓ Nacer Taleb : espace rurale et développement locale, in gouvernance locale et développement territoriale le cas des pays du sud l'harmattan 2004.
- ✓ Patrick Gérard :« Pratique du droit de l'urbanisme » ; Eyrolles (L.430-4 code de l'urbanisme français) Paris, Novembre 2000
- ✓ Thomas Pizzini, la sécurité juridique, édition alpha, p44
- ✓ Willin . A. Robson: Justice and Administrative Law – 2nd edition 1947 .

Thèses et Mémoires

- ✓ Antari m'hamed : Entre l'unité et la dualité de juridiction, le contentieux administratif marocain, thèse de doctorat, paris II,1980,
- ✓ Abdallah Harsi : La responsabilité Administrative en droit Marocain ; Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit public, Faculté Des sciences Juridiques Economiques et sociales De Fes – 1993 p .25
- ✓ El hadj Toure : Décentralisation et gouvernance locale les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross bethio delta du fleuve Sénégal thèse de doctorat faculté des sciences sociales université Laval Québec 2009 p
- ✓ -Lamia EL Hijri :gouvernance et stratégie territoriales: le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire, Thèse de Doctorat , Sciences de Gestion de l'Université de METZ, École Doctorale Sciences Juridiques, Politiques ,Économiques et de Gestion : SJPEG université de Metz ; 2009.
- ✓ BATAL (A) : L'exécution des décisions des juridictions administratives par l'administration, Thèse de doctorat, de 3e cycle. Université Grenoble, 1984 p 46.
- ✓ Serhane (E.H) :le contentieux administratif de pleine juridiction en droit public marocain, thés de doctorat, bordeaux 1989
- ✓ Samih Hamdaoui : La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique 111.14 thés de doctorat en droit public faculté de Salé 2016-2017

- ✓ -Siham Belaarej: L'impact de la formation continue sur la performance de l'entreprise et quelle amélioration pour le futur Cas le saffre Maroc mémoire d'un master spécialisé en science économique management stratégique des ressources capacité et compétitivité des entreprises université Mohamed ben abdelah faculté des sciences juridiques

économiques et sociales Fès année universitaire
2008/2009 universitaire 2008/2009 .

- ✓ Abderrahman EL Bakriwi : « Le permis de construire au Maroc »,
Mémoire de D.E.S en droit public, université de Paris 1974
- ✓ Horia el yacoubi ; le contrôle des motifs de l'acte administratif
unilatéral, par le juge de l'excès de pouvoir au Maroc,
mémoire des études supérieur , (des) faculté des
sciences juridiques économique et sociale, université
Hassan 2, Casablanca, 1984
- ✓ - Benjloun jaouhara : la responsabilité Administrative dans le cas
des dommages de travaux publics au Maroc, mémoire
pour l'obtention du diplôme (DES) en sciences –
politiques, Faculté Des sciences Juridique Economique
et sociales, De rabat 2001

Les articles

- ✓ Ahmed bouachik : la gouvernance locale à la lumière de la charte
communale revue marocaine d'administration locale
et de développement série thème actuels n°46 2004
- ✓ Allal SI Naceur :indépendance de la magistrature et droit de l'homme
» AFRICA revue de groupe régional african juges
N°1 revue spécial 2 juin 2003 p : 17-19.
- ✓ Abdallah harsi : la gouvernance locale au Maroc, entre la décentralisation
et la déconcentration, Remald, série thèmes actuels, n°
46. 2004
- ✓ Gaudemet (Yves): Les procédures d'urgence dans le contentieux
administratif, REDA. N° 3 et 4, 1988.
- ✓ jaque leger: les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge
administratif ,conseil d'état séminaire international
sur le droit administratif 19 ;20 novembre ; 2005 ; p 1
- ✓ Mohamed El yaagoubi : les tribunaux administratifs et le développement
local au Maroc , revue marocaine d'administration
locale et de développement série , étude, n°33, juillet
aout, 2000.
- ✓ - Mechrafi Amal : Autonomie et développement local, dans la nouvelle
charte communale, in Remald série thèmes actuels,
n°44, 2003
- ✓ -Mohammed EL Yaagoubi : Le détournement du pouvoir dans la
jurisprudence administrative au Maroc ; REMALD ;
série thèmes actuels, n°6 ,.1996 .
- ✓ Mohamed fakihi : le rôle du juge administratif dans le redéploiement du
système locale décentralisé, remald, n°60, janvier
février 2005 .

- ✓ Ouazzini Chahdi (H.), " Le juge administratif et les droits de l'homme " , Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, série, "thèmes actuels", n° 47, 2004.
- ✓ Ouazani (CH) : L'exécution des décisions de la justice par les sociétés d'Etats, RMD ,N°, 4, 1986.
- ✓ zineb sitri : fondement et enjeux de la bonne gouvernance urbaine revue marocaine d'administration locale et de développement série thèmes actuels n°46/ 2004

الفهرس

1	مقدمة
6	الإطار المفاهيمي
23	دواعي اختيار الموضوع
24	أهمية البحث
25	تحديد الموضوع
26	إشكالية الموضوع
28	فرضية البحث
28	مناهج وتقنيات البحث
29	خطة البحث
	القسم الأول: القضاء الإداري بالمغرب ورهان
31	تكريس مبادئ الحكامة الترابية
	الباب الأول: حماية القضاء الإداري لمبادئ الحكامة الترابية
35	من خلال آليات الدعوى الإدارية
37	الفصل الأول: دعوى الإلغاء ومراقبة مشروعية القرار الإداري الترابي
	المبحث الأول : رقابة القضاء الإداري على عيوب المشروعية الخارجية
39	التي تطال القرار الإداري الترابي
39	المطلب الأول: القرار الإداري الترابي تعريفه خصائصه و مجاله
	الفرع الأول : القرارات الإدارية من حيث تكوينها
41	(بسيطة، مركبة)
42	الفرع الثاني : القرارات الإدارية من حيث أثرها بالنسبة للأفراد
	الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث دورها
42	(منشئة ،كاشفة)
42	الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء عليها
43	الفرع الخامس: القرارات الإدارية من حيث شكل صدورها
	الفرع السادس: القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها
43	(فردية ، تنظيمية)
44	الفرع السابع :خصائص القرار الإداري
44	الفقرة الأولى :عمل قانوني
45	الفقرة الثانية: صادر عن سلطة إدارية

- 46.....الفقرة الثالثة: عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة
- 46.....الفقرة الرابعة: يرتب آثار قانونية
- 46.....الفقرة الخامسة: قرار إداري نهائي
- الفرع الثامن: معايير تمييز القرار الإداري عن غيره من
- 47.....الأعمال الأخرى
- 48.....الفرع التاسع: أسس ربط القرار الإداري بالمجال الترابي
- المطلب الثاني: عيوب المشروعية الخارجية التي تطل القرار الإداري
- 50.....الترابي المتعلقة بالاختصاص
- 53.....الفرع الأول: عيب الاختصاص الجسيم(غصب السلطة)
- 56.....الفرع الثاني عيب الاختصاص الموضوعي
- 60.....الفرع الثالث عيب الاختصاص المكاني
- 61.....الفرع الرابع عدم الاختصاص الزمني
- المطلب الثالث: عيوب المشروعية الخارجية التي تطل القرار
- 62.....الإداري الترابي المتعلقة بالشكل
- 64.....الفرع الأول: كتابة القرار الإداري
- 67.....الفرع الثاني: تاريخ اتخاذ القرار
- 68.....الفرع الثالث: توقيع القرار الإداري
- 70.....الفرع الرابع: تعليل القرار الإداري
- 75.....الفرع الخامس: احترام مسطرة اتخاذ القرار
- المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على عيوب المشروعية الداخلية
- 77.....التي تطل القرار الإداري الترابي
- المطلب الأول: عيوب المشروعية الداخلية التي تطل القرار
- 77.....الإداري الترابي المتعلقة بالانحراف في استعمال السلطة
- 78.....الفرع الأول: تحويل السلطة لمصلحة شخصية
- الفرع الثاني: تحويل السلطة من مصلحة عامة إلى مصلحة
- 80.....تختلف عن الغاية التي يستهدفها القرار
- المطلب الثاني: عيوب المشروعية الداخلية التي تطل القرار
- 81.....الإداري الترابي المتعلقة بمخالفة القانون
- 82.....الفرع الأول: خرق الإدارة الترابية لنص الدستور

- 84.....الفرع الثانية: خرق الإدارة الترابية للقوانين العادية و المراسيم
- 88.....الفرع الثالث: خرق الإدارة الترابية للمبادئ العامة للقانون
- المطلب الثالث : عيوب المشروعية الداخلية التي تطل القرار
- 90.....الإداري الترابي المتعلقة بالسبب
- الفرع الأول: مراقبة القضاء الإداري للسبب القانوني في
- 92.....القرار الإداري الترابي
- 92.....الفقرة الأولى: مراقبة السند القانوني
- الفقرة الثانية: مراقبة القضاء الإداري لصحة التكيف
- 93.....القانوني
- الفرع الثاني: مراقبة القضاء الإداري للأسباب المادية
- 95.....(السلطة التقديرية)
- 95.....الفقرة الأولى: مراقبة الوقائع
- 97.....الفقرة الثانية: مراقبة صحة التكيف القانوني للوقائع
- 99.....الفرع الثالث: نظرية الموازنة بين المنافع و الأضرار
- 102.....**الفصل الثاني: دعوى القضاء الشامل و إثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية**
- المبحث الأول: إثارة المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية على أساس الخطأ
- 108.....
- المطلب الأول: الخطأ الشخصي
- 109.....
- الفرع الأول: معايير التميز بين الخطأ الشخصي عن الخطأ
- المرفقي
- 110.....
- 110.....الفقرة الأولى: معيار النزوات الشخصية
- 110.....الفقرة الثانية: معيار جسامه الخطأ
- 110.....الفقرة الثالثة: معيار الغاية
- 111.....الفقرة الرابعة: معيار الانفصال عن الوظيفة
- الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء المغربي من إثارة
- المسؤولية الشخصية للموظف
- 112.....
- المطلب الثاني: الخطأ المرفقي
- 117.....
- الفرع الأول: حالات الخطأ المرفقي
- 118.....
- 118.....الفقرة الأولى: عدم أداء المرفق لعمله
- 120.....الفقرة الثانية: سوء أداء المرفق لعمله
- 121.....الفقرة الثالثة: بطئ أداء المرفق لعمله

- 121.....الفرع الثاني: تقدير الخطأ المرفقي
- 122.....الفقرة الأولى : تقدير الخطأ في حالة القرارات الإدارية
- 122.....أولاً- عيب عدم الاختصاص
- 122.....ثانياً - عيب الشكل
- 123.....ثالثاً- عيب مخالفة القانون
- 123.....رابعاً- عيب الانحراف في استعمال السلطة
- 123.....الفقرة الثانية: تقدير الخطأ في حالة الأعمال المادية
- 123.....أولاً- مراعاة ظروف الزمان الذي يؤدي فيه
- 124.....المرفق خدماته
- 124.....ثانياً- مراعاة ظروف المكان الذي يؤدي فيه
- 124.....المرفق خدماته
- 124.....ثالثاً- مراعاة أعباء المرفق.....
- 124.....رابعاً- مراعاة موقف المضرور إزاء المرفق
- 125.....خامساً- مراعاة طبيعية المرفق وأهميته الاجتماعية
- 125.....الفرع الثالث: العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي
- 129.....الفرع الرابع: الخطأ المرفقي المجهول
- 131.....المطلب الثالث: شروط قيام المسؤولية الخطيئة
- 132.....الفرع الأول: وجود الأخطاء
- 133.....الفرع الثاني: وجود الضرر
- 133.....الفقرة الأولى: شرط الضرر
- 133.....أولاً- يجب أن يكون الضرر محققاً
- 133.....ثانياً- يجب أن يكون الضرر خاصاً
- 133.....ثالثاً- يجب أن يمس الضرر بوضعية مشروعية
- 133.....(أو بحق مشروع)
- 133.....رابعاً- يجب أن يكون الضرر ممكن التقويم نقداً
- 135.....الفقرة الثانية: أنواع الضرر
- 136.....الفرع الثالث: وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر
- 136.....الفقرة الأولى: القوة القاهرة
- 137.....الفقرة الثانية : خطأ الضحية
- 138.....المبحث الثاني : المسؤولية الإدارية بدون خطأ. نظرية المخاطر

المطلب الأول: حالات المسؤولية الإدارية بدون خطأ من خلال

- 141.....الاجتهاد القضائي
- 142.....الفرع الأول: الأضرار الناتجة عن تنفيذ الأشغال العامة
- الفقرة الأولى: الأضرار الحاصلة لغير المستفيدين
- 143.....من الأشغال العامة
- الفقرة الثانية: الأضرار الحاصلة للمستفيدين
- 145.....من الأشغال العامة
- 146.....الفرع الثاني: الأضرار الناتجة عن استعمال الأشياء الخطيرة
- الفقرة الأولى: الأضرار الناتجة عن استعمال
- 147.....الأسلحة والمتفجرات
- الفقرة الثانية: الأضرار الناتجة في استعمال بعض
- 148.....المبيدات الخطيرة
- 148.....الفقرة الثالثة: الأضرار الناتجة عن ألعاب الفروسية
- الفقرة الرابعة: المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن
- 149.....استعمال آليات ذات محرك
- الفرع الثالث: الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار غير العادية
- 152.....الفرع الرابع: الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية
- 154.....الفرع الخامس: الأضرار المترتبة عن تطبيق القوانين
- وتتفيذ القرارات الإدارية المشروعة
- 157.....المطلب الثاني: شروط قيام المسؤولية على أساس المخاطر
- 159.....الفرع الأول: صفة الخصوصية
- 159.....الفقرة الأولى: الضرر الذي يصيب شخصا واحدا
- 160.....الفقرة الثانية: الضرر الذي يصيب مجموعة من الأشخاص
- 161.....الفرع الثاني: الجسامة غير العادية للضرر
- 161.....الفقرة الأولى: اشتراط صفة الجسامة غير العادية
- 163.....الفقرة الثانية: طبيعة الجسامة غير العادية
- المطلب الثالث: ولاية القضاء الإستعجالي في منازعات
- الجماعات الترابية ومدى إمكانية الجمع بين
- 165.....دعوى الإلغاء و التعويض

	الفرع الأول : الاختصاصات الممارسة من طرف القضاء الإستعجالي في إطار النصوص التنظيمية
167	الجديدة للجماعات الترابية
170	الفرع الثاني: الأوامر المبنية على الطلب
170	الفقرة الأولى: الحجز
171	الفقرة الثانية : إثبات حال
172	الفقرة الثالثة : تبليغ الإنذارات
172	الفرع الثالث: الأوامر الاستعجالية
173	الفقرة الأولى : قضايا رفع الاعتداء المادي
173	الفقرة الثانية : قضايا إيقاف تنفيذ الأوامر بالاستخلاص
173	الفقرة الثالثة: قضايا إيقاف تنفيذ مسطرة الإكراه البدني
173	الفقرة الرابعة: طلب إيقاف تنفيذ قرار إداري غير مشروع
175	الفقرة الخامسة: الخبرات
176	الفرع الرابع: شروط اختصاص القضاء الإستعجالي
176	الفقرة الأولى شرط الاستعجال
176	الفقرة الثانية شرط عدم المساس بالجوهر
177	الفقرة الثالثة شرط جدية الطاعن
	الفرع الخامس: مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء والتعويض
178	في منازعات الجماعات الترابية
	الباب الثاني: دور القضاء الإداري في ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية
182	من خلال شكليات التقاضي
	الفصل الأول: الشكليات المسطرية المطلوبة للتقاضي ضد الجماعات
183	الترابية بالمغرب
	المبحث الأول: الشكليات المسطرية العامة والاستثنائية في منازعات
184	الجماعات الترابية
	المطلب الأول : الشروط العامة المتعلقة برفع الدعوى وموضوع
184	الطعن
185	الفرع الأول: شرط الصفة
188	الفرع الثاني: شرط المصلحة
191	الفرع الثالث: شرط الأهلية

191	الفرع الرابع : الشكليات المتعلقة بموضوع الطعن.....
	المطلب الثاني: الشكليات والشروط المتعلقة بمسطرة التقاضي
193	في منازعات الجماعات الترابية.....
193	الفرع الأول: مسطرة كتابية.....
195	الفرع الثاني: مسطرة تواجدية.....
196	الفرع الثالث: مسطرة تفتيشية.....
197	الفرع الرابع: شرط انعدام الدعوى الموازية.....
200	الفرع الخامس: الشكليات المتعلقة بقواعد الاختصاص.....
200	الفقرة الأولى: الاختصاص المحلي.....
201	الفقرة الثانية: قواعد الاختصاص النوعي.....
	المطلب الثالث: الشرط الاستثنائي المتعلق بالوصل القانوني
203	والمذكرة الإخبارية.....
203	الفرع الأول: الوصل القانوني لمقاضاة الجماعات الترابية.....
	الفرع الثاني: شرط توجيه مذكرة إخبارية للجماعة الترابية
205	ومذكرة تمهيدية لطلب الوصل من العامل أو الوالي.....
	المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لتسليم الوصول القانونية لمقاضاة
211	الجماعات الترابية.....
212	المطلب الأول: الجهة المكلفة بتسليم الوصل.....
212	الفرع الأول: تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات.....
216	الفرع الثاني: تسليم الوصول القانونية لمقاضاة العمالات والأقاليم.....
217	الفرع الثالث: تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجهات.....
	المطلب الثاني: آثار تسليم الوصول القانونية لمقاضاة الجماعات
218	الترابية والإجراءات المصاحبة له.....
	الفرع الأول: الآجال المتعلقة بتسليم الوصل لمقاضاة الجماعات
	القروية والحضرية قبل صدور القانون التنظيمي
218	الجديد المتعلقة بالجماعات الترابية.....
	الفرع الثاني: الآجال المتعلقة بتسليم الوصل القانوني لمقاضاة
	العمالات والأقاليم قبل صدور القانون التنظيمي
221	الجديد المتعلقة بالعمالات و الأقاليم.....
	الفرع الثالث: الآجال المتعلقة بتسليم الوصل لمقاضاة الجهات

- 221 قبل صدور القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات
الفرع الرابع: المستجدات المتعلقة بتسليم الوصول القانونية لمقاضاة
الجهات والجماعات الترابية الأخرى الواردة في القوانين
- 222 التنظيمية الجديدة
- 227 **الفصل الثاني: الشكليات المسطرية بين احترام القانون وضمان الحقوق**
المبحث الأول: بعض الإشكاليات والصعوبات التي تطرحها مسطرة
التقاضي ضد الجماعات الترابية
- 227 المطلب الأول: إشكالية عدم التمييز في الصفة بين الجماعة الترابية
وأجهزتها بمناسبة الخصومة الإدارية
- 228 الفرع الأول: الصيغة الصحيحة في رفع الدعوى ضد
الجماعة الترابية
- 229 الفرع الثاني: الصيغة المعيبة في رفع الدعوى ضد
الجماعات الترابية
- 230 الفرع الثالث: قبول الدعوى معيبة شكلا مع العمل على تصحيحها
في حيثيات ومنطوق الحكم
- 233 المطلب الثاني: إشكالية تحديد الممثل القانوني للجماعات الترابية
وتمييزه عن جهاز السلطة
- 235 الفرع الأول: المبدأ العام في تحديد الممثل القانوني
للجماعات الترابية
- 235 الفرع الثاني: الحالات الاستثنائية والخاصة في تحديد الجماعات
الترابية وممثلها القانوني
- 236 الفرع الثالث: إشكالية عدم القدرة على التمييز بين جهاز السلطة
والجماعات الترابية بمناسبة رفع الدعوى القضائية
- 241 المبحث الثاني: وسائل دفاع الجماعات الترابية عن مصالحها أمام القضاء
المطلب الأول: تأمين الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية أمام القضاء
بواسطة محام أو الوكيل القضائي للجماعات الترابية
- 244 الفرع الأول: الجدل الفقهي حول إلزامية تنصيب محام للدفاع عن
الجماعات الترابية وموقف التشريع
- 244 الفرع الثاني: دفاع الوكيل القضائي للجماعات الترابية عن مصالح
هذه الأخيرة أمام القضاء
- 247

المطلب الثاني: مدى إمكانية دفاع الوكالة القضائية و الموظفين التابعين	
للجماعات الترابية عن مصالح هذه الأخيرة أمام القضاء.....	252
الفرع الأول: دور مصالح المنازعات والشؤون القانونية والموظفين	
التابعين لها في تأمين الدفاع عن الجماعات الترابية.....	252
الفقرة الأولى: مصالح المنازعات التابعة للجماعات الترابية.....	253
الفقرة الثانية: مصالح المنازعات التابعة لجهاز السلطة.....	254
الفقرة الثالثة: الدفاع عن مصالح الجماعات الترابية	
بواسطة أحد الموظفين.....	255
الفرع الثاني: تمثيل الوكالة القضائية للمملكة للجماعات	
الترابية من الاختصاص إلى المنع.....	256
خاتمة القسم الأول.....	259
القسم الثاني : تدخلات القاضي الإداري لتكريس مبادئ	
الحكمة الترابية من خلال تطبيقات الدعوى	
الإدارية	261
الباب الأول: الباب الأول: أي دور للقاضي الإداري في ترسيخ مبادئ الحكامة	
الترابية على المستوى السياسية والإدارية.....	263
الفصل الأول : تدخل القاضي الإداري لفرض سلامة المسلسل الانتخابي و ضمان	
الحريات والتوازنات السياسية	265
المبحث الأول : دور القضاء الإداري في ترسيخ مبادئ النزاهة و الشفافية	
الانتخابية من خلال مراقبة سلامة عمليات اختيار الفاعل	
السياسي الترابي.....	266
المطلب الأول: القضاء الإداري و مراقبة سلامة الأعمال	
التمهيدية للانتخابات.....	267
الفرع الأول : المنازعات المتعلقة بالتقطيع الانتخابي.....	267
الفرع الثاني : الرقابة القضائية على عملية القيد في	
اللوائح الانتخابية.....	271
الفرع الثالث : رقابة القضاء على المنازعات المتعلقة بالترشيح.....	280
لفقرة الأولى : توجهات العمل القضائي بشأن أهلية الترشيح..	280
الفقرة الثانية : حالات التنافي.....	285
الفرع الرابع : المنازعات المتعلقة بمخالفة الإطار القانوني المنظم	
للحملة الانتخابية.....	289

المطلب الثاني :الرقابة القضائية على الطعون المتعلقة

- 292.....بالعملية الانتخابية
- 292.....الفرع الأول : المنازعات المتعلقة بالتصويت
- 292.....الفقرة الأولى : المخالفات المتعلقة بمكتب التصويت كهيئة
- 293.....أولا : المخالفات المتعلقة بتشكيل مكتب التصويت
- 295.....ثانيا : شرط الحياد والنزاهة في أعضاء مكتب التصويت
- 297.....الفقرة الثانية : المخالفات المتعلقة بسير عملية التصويت
- 297.....أولا : المخالفات المتعلقة بمكان التصويت
- 299.....ثانيا : المخالفات المتعلقة بتوقييت الاقتراع
- 301.....الفقرة الثالثة : المخالفات المتعلقة بصندوق الاقتراع
- 302.....الفقرة الرابعة : المخالفات المتعلقة بأوراق التصويت
- الفقرة الخامسة : المخالفات المتعلقة بكيفية
- 304.....التصويت وسريته
- 304.....أولا : المخالفات المتعلقة بكيفية التصويت
- 305.....ثانيا : المخالفات المتعلقة بسرية التصويت
- 307.....الفرع الثاني : المنازعات المتعلقة بالمناورات التدليسية
- الفرع الثالث : المنازعات المتعلقة بإحصاء وفرز الأصوات
- 311.....والإعلان عن النتائج
- 315.....الفرع الرابع : المنازعات المتعلقة بالمحاضر
- الفرع الخامس : المنازعات المتعلقة بتكوين مكاتب
- 318.....الجماعات الترابية
- الفقرة الأولى: موقف القضاء الإداري من المستجد
- المتعلق بوجوب فرض تمثيلية النساء في
- 318.....انتخاب مكاتب المجالس الترابية
- الفقرة الثانية : دور القضاء الإداري في مراقبة تدخل
- رجال السلطة في عمليات تكوين مكاتب
- 324.....المجالس الترابية
- المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في إرساء التوازنات السياسية من خلال
- تنظيم العلاقة بين جهاز السلطة بالجماعات الترابية و المنتخبين.....330

المطلب الأول: مراقبة القضاء الإداري على أعضاء ورؤساء

331..... مجالس الجماعات الترابية

الفرع الأول: تجريد الأعضاء من صفة العضوية

332..... بمجلس الجماعة الترابية.

339..... الفرع الثاني عزل أعضاء و رؤساء مجالس الجماعات الترابية

الفقرة الأولى: عزل أعضاء الجماعات الترابية بسبب

340..... مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

الفقرة الثانية: عزل رئيس الجماعة الترابية بسبب

341..... مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل...

الفقرة الثالثة : عزل الرئيس أو أحد الأعضاء بسبب

344 تضارب المصالح.....

الفقرة الرابعة: إقرار حالة امتناع رئيس المجلس عن القيام

350..... بالأعمال المنوطة به لتفعيل مسطرة الحلول.....

351..... المطلب الثاني: مراقبة القضاء الإداري لأعمال المجالس الترابية.....

الفرع الأول: بت القضاء الإداري في طلبات حل مجالس

352..... الجماعات الترابية.....

الفرع الثاني: الحكم ببطالان مقررات المجالس المنتخبة

357..... وقرارات رؤساء مجالسها.....

الفرع الثالث: المراقبة على أعمال مجلس الجماعة

360..... الترابية وأعمال رئيس المجلس بناء على طلب الغير....

الفرع الرابع: المراقبة على أعمال مجالس ورؤساء الجماعات

362..... الترابية الخاضعة لإلزامية التبليغ إلى ممثل سلطة المراقبة

الفرع الخامس: المراقبة على أعمال مجالس و رؤساء الجماعات

364..... الترابية غير الخاضعة لإلزامية التبليغ إلى ممثل سلطة المراقبة.....

الفرع السادس: مراقبة القاضي الإداري لإسناد رئاسة إحدى

365..... لجان المجالس الدائمة للمعارضة.....

الفرع السابع: إيقاف التنفيذ في إطار القضاء الإستعجالي بمناسبة

التعرض على النظام الداخلي للمجلس المنتخب

368..... وعلى مقرراته.....

الفرع الثامن: الطعن في قرارات السلطة الإدارية المكلفة بالمراقبة	
المفتوح للجماعة الترابية وللأغيار المتضررين.....369	
الفرع التاسع: الرقابة على أعمال السلطة الإدارية المرتبطة بممارسة	
بعض الحريات السياسية على المستوى الترابي.....370	
الفقرة الأولى: مظاهر تدخل القاضي الإداري لحماية حرية تأسيس	
الجمعيات والعمل الجمعي.....370	
الفقرة الثانية: رقابة القضاء الإداري لمشروعية تأسيس	
الأحزاب السياسية وآثاره على الشأن الترابي.....376	
الفصل الثاني: دور القضاء الإداري في تكريس الحكامة الإدارية من خلال البت	
في مشروعية النشاط الإداري على المستوى الترابي.....383	
المبحث الأول: القضاء الإداري بين تأييد و إلغاء القرارات الإدارية	
المتعلقة بالشرطة الإدارية.....386	
المطلب الأول: دور القاضي الإداري في فرض حكمة التدبير	
الإداري لقطاع التعمير من طرف الإدارة الترابية.....388	
الفرع الأول: المنازعات المتعلقة برخص التعمير.....388	
الفقرة الأولى: منازعات رخص التجزئة.....389	
أولا : قرار رفض الترخيص بإحداث التجزئة.....389	
ثانيا : قرار سحب الترخيص بإحداث تجزئة عقارية.....392	
الفقرة الثانية : منازعات رخص البناء.....394	
أولا: قرارات الترخيص بالبناء.....394	
ثانيا: قرار رفض الترخيص بالبناء.....398	
ثالثا: قرار سحب الترخيص بالبناء.....400	
الفرع الثاني: منازعات وقف الأشغال.....401	
الفقرة الأولى: الطعن في قرار وقف الأشغال لعدم المشروعية.....401	
أولا : الطعن لعيب الاختصاص.....401	
ثانيا: الطعن لعيب السبب.....404	
الفقرة الثانية: الطعن لعيب مخالفة القانون.....405	

	الفقرة الثالثة: الطعن في قرار وقف الأشغال لخرقه
406	الإجراءات المسطرية
407	الفرع الثالث: المنازعات المتعلقة بقرارات هدم الأبنية
409	الفقرة الأولى: الأحكام القاضية بإلغاء الأمر بالهدم
	أولاً: موقف القضاء الإداري من قرارات الهدم
409	المشوية بعيوب المشروعية
	ثانياً: موقف القضاء الإداري من ضرورة احترام
411	الإجراءات الشكلية السابقة لقرار الهدم
	الفقرة الثانية: الأحكام القاضية برفض طلب إلغاء قرار
414	الهدم لمشروعيته
415	أولاً- الأحكام الصادرة عن إدارية الدار البيضاء
416	ثانياً- الأحكام الصادرة عن إدارية فاس
417	ثالثاً- القرارات الصادرة عن محكمة النقض
	الفرع الرابع: المنازعات المتعلقة بمرسوم المصادقة على
418	تصميم التهيئة
423	الفرع الخامس: منازعات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة
424	الفقرة الأولى: رقابة القضاء على شرط المنفعة العامة
	الفقرة الثانية: دور القضاء في مجال التعويض عن
427	نزع الملكية
430	أولاً- تقدير فائض أو ناقص القيمة
	ثانياً- طلب اقتناء الجزء المتبقي من العقار محل
431	نزع الملكية
432	الفقرة الثالثة: دور القضاء في رفع الاعتداء المادي
437	الفرع السادس: منازعات ارتفاعات التعمير
	الفقرة الأولى: القراءة القضائية لإشكالية التعويض
437	عن ارتفاعات منع البناء
	الفقرة الثانية: الاجتهاد القضائي بخصوص التعويض
440	في إطار المساهمة المجانية
	أولاً- الحالات المنصوص عليها في المادة 37
440	من قانون 12.90

ثانيا- الحالات غير المنصوص عليها في المادة 37

- 442..... من قانون 12.90
- المطلب الثاني : دور القاضي الإداري في ضبط و تنظيم التدبير
- 446..... الإداري لممارسة بعض المهن و الأنشطة
- الفرع الأولي : تأكيد القضاء الإداري لمشروعية التدابير الإدارية
- المتخذة من طرف الإدارة الترابية لتنظيم بعض المهن
- 446..... والأنشطة
- الفرع الثاني : إلغاء القضاء الإداري للتدابير الإدارية المتخذة من
- طرف الإدارة الترابية لتنظيم بعض المهن والأنشطة
- 452..... لخروجها عن المشروعية
- الفرع الثالث : مدى إمكانية تفويض اختصاصات الشرطة الإدارية
- 458..... لأشخاص القانون الخاص
- المبحث الثاني : دور القضاء الإداري في فرض مقومات حكمة التدبير
- الإدارية من خلال البث في منازعات الموظفين و العاملين
- 463..... بمرافق الإدارات الترابية
- المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على احترام الإدارة الترابية
- للضمانات المتعلقة بمسطرة التأديب والاستفادة من
- 465..... الحقوق والواجبات
- الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري للضمانات المتعلقة
- 466..... بالمساطر التأديبية
- 466..... الفقرة الأولى: ضمان الإخطار المسبق
- 467..... الفقرة الثانية : حق الإطلاع على الملف
- 468..... الفقرة الثالثة : ضمان الإحالة على المجلس التأديبي
- 469..... الفرع الثاني: الضمانات القضائية لحماية حقوق الموظف
- 469..... الفقرة الأولى: الحق في تقاضي الأجر
- 470..... الفقرة الثانية: الحق في الترقية
- 473..... الفقرة الثالثة: الحق في الرخص والعطلة
- 473..... الفقرة الرابعة: الحق في الاستقالة
- الفرع الثالث : القاضي الإداري و فرض احترام الموظف
- 474..... لواجباته اتجاه الإدارة

- المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في تسوية الوضعية الإدارية
- 476..... والمالية للموظفين و العاملين بمرافق الإدارات الترابية
- الفرع الأول: منازعات الوضعية الفردية في إطار دعوى
- 477..... القضاء الشامل
- 481..... الفرع الثاني: منازعات الوضعية الفردية في إطار دعوى الإلغاء
- الباب الثاني: تكريس القضاء الإداري لمبادئ الحكامة في تدبير النشاط**
- 485..... **الاقتصادي للإدارة الترابية و الآثار العامة لتدخلاته**
- الفصل الأول: حماية القاضي الإداري لحكامة النشاط الاقتصادي الترابي من خلال**
- 487..... **البت في منازعات العقود الإدارية و الرسوم المحلية**
- المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على حقوق وواجبات أطراف
- 488..... العقود المتعلقة بالجماعات الترابية
- المطلب الأول: مراقبة القضاء الإداري لمشروعية استعمال الإدارة
- 490..... الترابية لسلطانها في الرقابة على تنفيذ العقد
- الفرع الأول: مراقبة القضاء الإداري لأوامر الخدمة بتأجيل أو
- 491..... وقف الأشغال
- 496..... الفرع الثاني: مراقبة القضاء الإداري لسلطة تعديل العقد
- الفرع الثالث: رقابة القضاء الإداري لحالات الأوامر بإنجاز
- 500..... أشغال إضافية
- 505..... الفرع الرابع: رقابة القضاء الإداري على ممارسة سلطة الجزاء
- المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في تفسير بنود العقد والرقابة
- 513..... على التزامات وحقوق المتعاقدين مع الإدارة
- 513..... الفرع الأول: دور القاضي الإداري في تفسير بنود العقد
- 515..... الفرع الثاني: حماية القاضي الإداري لحقوق المتعاقد مع الإدارة
- 516..... الفقرة الأولى: منازعات المطالبة بحق المقابل المادي
- الفقرة الثانية: منازعات التعويض عن إعادة التوازن المالي
- 520..... للعقد والضرر الناتج عن الإثراء بلا سبب
- الفقرة الثالثة: منازعات التعويض عن إخلال الإدارة
- 524..... بالتزاماتها
- الفرع الثالث: فرض القاضي الإداري لضرورة احترام المتعاقد
- 526..... لالتزاماته اتجاه الإدارة

526	الفقرة الأولى: الالتزام بضمان سير المرفق العام.....
528	الفقرة الثانية: الالتزام بالتنفيذ الشخصي وفي المدة المحددة.....
530	الفقرة الثالثة: الالتزام بضمان سلامة الأعمال.....
	المبحث الثاني: دور القاضي الإداري في ترسيخ الحكامة الاقتصادية من
532	خلال البت في المنازعات الجبايات المحلية.....
	المطلب الأول: موازنة القضاء الإداري بين حقوق الإدارة والملمزم
535	في منازعات وعاء الرسوم المحلية.....
537	الفرع الأول: منازعات الرسوم المحلية التي تدبرها مديرية الضرائب..
	الفقرة الأولى: المنازعات المتعلقة برسم السكن ورسم
538	الخدمات الجماعية.....
545	الفقرة الثانية: المنازعات المتعلقة بالرسم المهني.....
548	الفرع الثاني : منازعات الرسوم التي تدبرها الجماعات المحلية.....
549	الفقرة الأولى: حماية حقوق الملمزم.....
551	الفقرة الثانية: تكريس امتيازات الإدارة الجبائية المحلية.....
	المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري على سلامة مساطر تحصيل
555	الرسوم المحلية.....
557	الفرع الأول: إلغاء تحصيل الدين الجبائي المحلي.....
560	الفرع الثاني: إيقاف تحصيل الدين الجبائي المحلي.....
563	الفرع الثالث: الإبقاء على تحصيل الدين الجبائي المحلي.....
	الفصل الثاني: القضاء الإداري بين مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي
565	وحدود تدخلاته.....
566	المبحث الأول: علاقة القضاء الإداري بالأمن القانوني والقضائي.....
566	المطلب الأول: تأصيل مفهوم الأمن القانوني والقضائي.....
566	الفرع الأول: مفهوم الأمن القانوني.....
568	الفقرة الأولى: المفهوم الواسع للأمن القانوني.....
570	الفقرة الثانية: المفهوم الضيق للأمن القانوني.....
571	الفرع الثاني: مبادئ الأمن القانوني وأهدافه.....
572	الفقرة الأولى: الأسس الشكلية للأمن القانوني.....
572	أولا : العلم بالقاعدة القانونية.....
573	ثانيا : سهولة الوصول للقاعدة القانونية.....

574	الفقرة الثانية: الأسس الموضوعية للأمن القانوني.....
574	أولا : اليقين القانوني.....
576	ثانيا : الثقة المشروعة.....
577	الفقرة الثالثة: أهداف الأمن القانوني.....
578	أولا: تحقيق الاستقرار القانوني.....
579	ثانيا: دولة الحق والقانون.....
580	الفرع الثالث: مفهوم الأمن القضائي.....
581	الفقرة الأولى: المفهوم الواسع للأمن القضائي.....
582	الفقرة الثانية: المفهوم الضيق للأمن القضائي.....
584	الفرع الرابع: مبادئ الأمن القضائي.....
585	الفقرة الأولى: استقلال القضاء.....
586	الفقرة الثانية: نزاهة القضاء.....
587	أولا : نزاهة شخصية القاضي.....
587	ثانيا : نزاهة الفاعلين القضائيين.....
588	الفقرة الثالثة: مجانية القضاء.....
589	الفقرة الرابعة: مبدأ علنية القضاء.....
590	الفقرة الخامسة: مبدأ التقاضي على درجتين.....
591	الفقرة السادسة: مبدأ التعويض عن الخطأ القضائي.....
	المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في ترسيخ الأمن القانوني
592	والقضائي على المستوى الترابي.....
593	الفرع الأول: مفهوم الاجتهاد القضائي.....
594	الفرع الثاني: دور الاجتهاد القضائي في خلق القاعدة القانونية.....
596	الفرع الثالث: دور الاجتهاد القضائي في تفسير القانون.....
	الفرع الرابع: تعميم ونشر الاجتهاد القضائي ودوره في
598	خدمة العدالة.....
598	الفقرة الأولى: المقصود بتعميم الاجتهاد القضائي.....
599	الفقرة الثانية: أهمية تعميم الاجتهاد القضائي.....
599	الفرع الخامس: دور الاجتهاد القضائي في تحقيق الأمن القانوني.....
	الفرع السادس : الاجتهاد القضائي كعنصر جذب و استقطاب
601	وتسويق للمجال الترابي.....

	المبحث الثاني: حدود تدخل القضاء الإداري في تكريس مبادئ الحَكامة
603	الترابية بين الواقع والمأمول.....
	المطلب الأول: عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة
	وضعف المستوى الثقافي للمتقاضين كصعوبات
603	تحد من أدوار القضاء الإداري.....
	الفرع الأول: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد
603	الجماعات الترابية.....
	الفقرة الأولى: صعوبة تنفيذ الأحكام الإدارية في ظل مبدأ
604	فصل السلطة وحظر توجيه أوامر للإدارة.....
	الفقرة الثانية: الدور الإيجابي للقضاء الإداري في الحد من
608	إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية.....
	الفرع الثاني: ضعف المستوى الثقافي للمتقاضين وأثاره على
616	ممارسة حق التقاضي.....
616	الفقرة الأولى: محدودية المعلومة القانونية عند المتقاضين.....
	الفقرة الثانية: انطباعات المواطنين حول دور القضاء الإداري
620	في تكريس مبادئ الحَكامة الترابية.....
624	المطلب الثاني: مدخل في تحسين أدوار القضاء الإداري المغربي.....
624	الفرع الأول: العراقيل القانونية.....
626	الفرع الثاني: العراقيل البشرية.....
630	خاتمة القسم الثاني.....
632	خاتمة عامة:.....
640	الملاحق.....
653	لائحة المراجع والمصادر.....
689	الفهرس.....

